

Utökad sammanfattning till Assistansersättningens utveckling  
(Socialförsäkringsrapport 2015:13)

# Lagändringar och rättspraxis bakom ökningen i assistansersättningen

## Förord

År 1994 infördes personlig assistans som en av tio insatser som kan beviljas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Personlig assistans kan beviljas dels av kommunerna, dels av Försäkringskassan som fattar beslut om statlig assistansersättning.

Sedan assistansersättningens införande har både antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar ökat. Totalt antal timmar med assistansersättning har därför femdubblats över en 20-årsperiod.

Försäkringskassan har, på uppdrag av regeringen, analyserat orsaker till denna ökning. Svaret på uppdraget överlämnas till regeringen (Socialdepartementet) den 15 december år 2015 i form av en socialförsäkringsrapport. Rapporten har skrivits av Cecilia Eek (projektledare), Marit Gisselmann, Martin Hurtig, Ieva Reine och Heléne von Granitz. Samtliga är verksamma på avdelningen för Analys och prognos vid Försäkringskassan.

Detta är en utökad sammanfattning av ovan nämnda socialförsäkringsrapport.

Ann-Marie Begler  
Generaldirektör Försäkringskassan

# Lagändringar och rättspraxis bakom ökningen i assistansersättningen

**Sedan assistansersättningen infördes 1994 har både antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar ökat. Det totala antalet timmar med assistansersättning har femdubblats över en 20-årsperiod.**

**I en ny rapport till regeringen har Försäkringskassan analyserat orsakerna till denna ökning. Förändringar i lagstiftningen har haft stor betydelse för ökningen av antal assistansmottagare. När det gäller ökning i genomsnittligt antal timmar per person har även rättspraxis och tillämpning av lagen spelat en avgörande roll.**

År 1994 genomfördes den viktiga LSS-reformen som skulle leda till att personer med omfattande funktionsnedsättningar fick möjlighet att leva ett liv som andra, med självbestämmande och delaktighet i samhällslivet. En del av reformen var införandet av den nya insatsen personlig assistans. Det första året beviljades 6 100 personer assistansersättning. År 2014 hade antalet personer ökat till 16 400. Under samma period ökade även det genomsnittliga antalet timmar per person och vecka från 67 till 124 timmar. Det innebär en ökning av det totala antalet timmar med assistansersättning från 21 till 100 miljoner timmar.

# Vem har rätt till statlig assistansersättning?

Ett kriterium för att få assistansersättning, liksom andra insatser inom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), är att individen tillhör någon av lagens tre personkretsar:

**Personkrets 1:** Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

**Personkrets 2:** Personer som fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

**Personkrets 3:** Personer som har andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande om de är stora och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

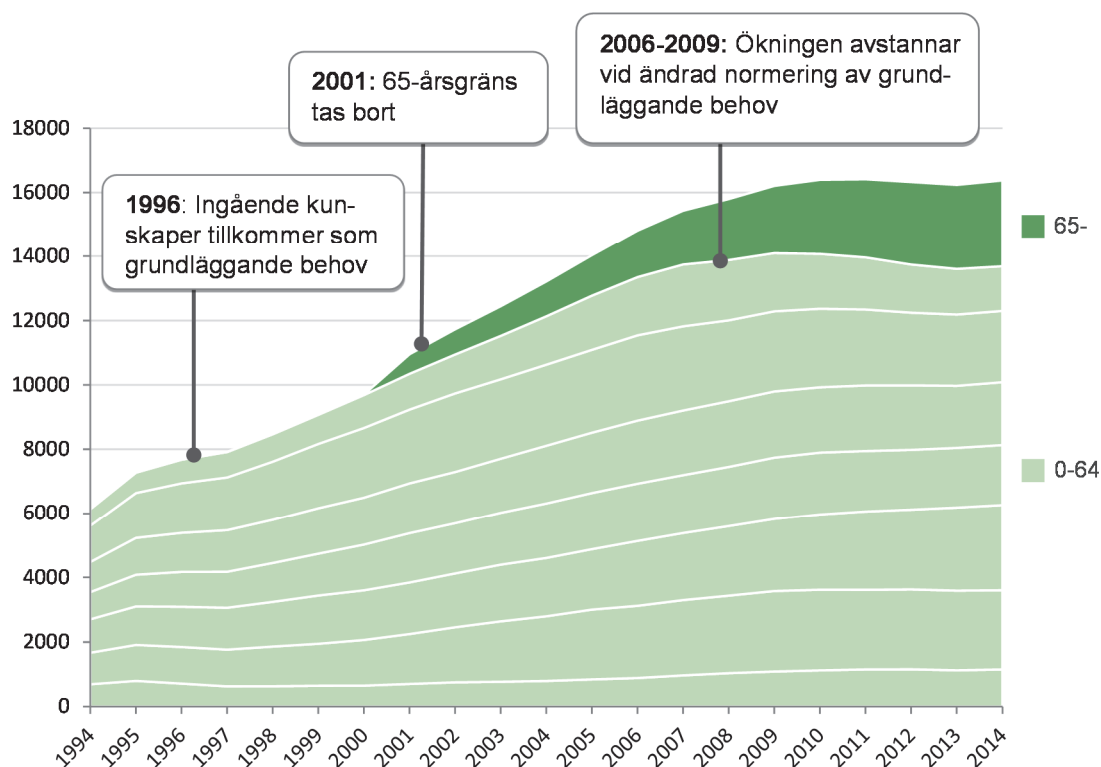
Personlig assistans kan beviljas dels av kommunerna, dels av Försäkringskassan. För att ha rätt till statlig assistansersättning från Försäkringskassan krävs att personen som söker har grundläggande behov på minst 20 timmar per vecka. Om man har mindre än 20 timmars grundläggande behov kan man ansöka om personlig assistans från kommunen.

Grundläggande behov innefattar hjälp med att sköta sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen med funktionsnedsättning. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till assistans för andra personliga behov.

## Lagändringar har bidragit till fler assistansmottagare

Ökningen av antalet personer som beviljats assistansersättning har sett olika ut över tid för olika personkretsar och åldersgrupper. Personkrets 1, det vill säga personer med utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd, har ökat kontinuerligt. Personkrets 3, det vill säga personer med fysiska och psykiska funktionshinder, ökade fram till år 2007 och har därefter minskat, åtminstone bland vuxna upp till 64 år. Däremot har personer över 65 år kommit att utgöra en ökande grupp i personkrets 3.

**Två lagändringar har särskilt bidragit till ökningen av antal assistansmottagare**



Två lagändringar har särskilt bidragit till att fler får assistansersättning:

- Införandet av ett femte grundläggande behov – ”annan hjälp som kräver ingående kunskaper”, 1996. Ingående kunskaper har över tid preciserats genom rättspraxis och normering till att bli liktydigt med ”aktiv tillsyn”. Det har inneburit att nya behov kan ge rätt till assistansersättning, vilket har lett till att fler har beviljats ersättningen.
- Borttagandet av den övre åldersgränsen 2001, som innebär att personer även efter 65-årsdagen får behålla sin assistansersättning.

Dessa två lagändringar, tillsammans med den generella befolkningsökningen i landet, förklarar ungefär hälften av antalsökningen av assistansmottagare.

En stor del av den återstående ökningen beror på att allt fler ansöker om assistansersättning. Försäkringskassan har inte haft möjlighet att undersöka varför fler personer ansöker. En faktor som troligtvis påverkar är vilka andra alternativ som kommunen erbjuder samt de sökandes uppfattningar om dessa insatsers kvalitet jämfört med statlig personlig assistans.

## Fler barn får assistansersättning

Barn upp till 19 år har över tid ökat sin andel av dem som nybeviljas assistansersättning från 27 till 43 procent. Barn beviljas oftare än vuxna tid för det grundläggande behovet ingående kunskaper. Men ökningen bland barn beror också på att fler barn ansöker och att andelen som beviljas är högre för barn än för vuxna. Barn har på sikt en snabbare timökning än vuxna och de har fler år med assistansersättning framför sig.

## Avstannad ökning på grund av ändrad normering

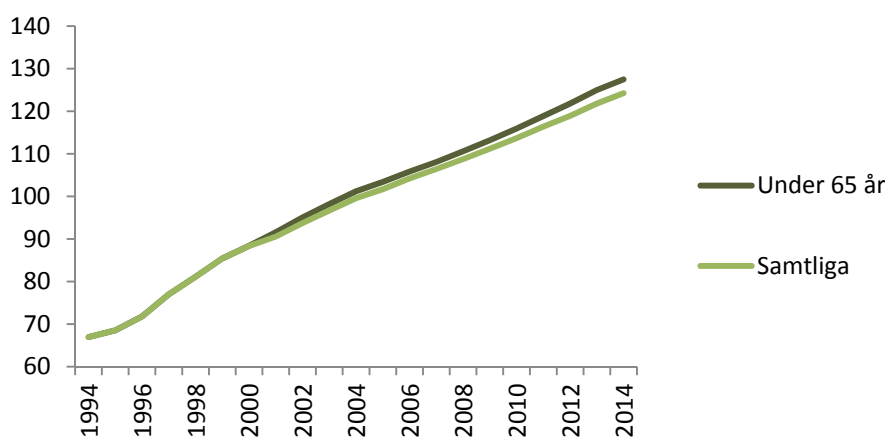
Sedan år 2007 har färre personer i personkrets 3 beviljats ersättning. Minskningen sammanfaller i tid med en tydligare normering av grundläggande behov. Försäkringskassan konstaterade då att de olika kontoren tolkade grundläggande behov olika och myndigheten valde därför att förtydliga begreppet för handläggarna genom ett rättsligt ställningstagande. Förändringen innebär att färre personer beviljas tid för hjälp i samband med måltider och på- och avklädning.

De förändringar som beskrivs ovan har lett till att sammansättningen av de olika grupperna inom assistansen har förändrats. Andelen med en fysisk funktionsnedsättning har minskat, medan andelen med utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd ökar.

## Många olika faktorer bakom timökning

Genomsnittligt antal timmar per person och vecka har i princip ökat linjärt sedan 1994 när assistansersättningen infördes. Då var genomsnittet 67 timmar per person och vecka att jämföra med 124 timmar år 2014. Ökningen beror på en mängd olika faktorer. Flera är svåra att urskilja och samspelar dessutom med varandra. I rapporten skiljs tillsyn ut som en viktig förklaring till ökningen i genomsnittligt antal timmar.

### Genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar per person och vecka



### Tillsyn leder till fler timmar per person

Det faktum att det femte grundläggande behovet ingående kunskaper har blivit liktydigt med aktiv tillsyn beskrevs tidigare som en av orsakerna till att antalet assistansmottagare har ökat. Ökningen i genomsnittligt antal timmar hänger delvis ihop med den antalsökningen. Dels för att fler personer kommer in i assistansersättningen och beviljas timmar, dels för att personer som beviljas just aktiv tillsyn oftast får fler timmar per person, eftersom aktiv tillsyn innebär att assistenten måste finnas till hands i princip hela tiden. Andelen som beviljas assistansersättning all vaken tid eller mer har ökat, från 15 till 67 procent bland vuxna.

### Rättspraxis har lett till tillsyn även för andra personliga behov

Personer som har grundläggande behov minst 20 timmar per vecka har även rätt till assistansersättning för andra personliga behov. Rättspraxis har visat att tillsyn även kan ingå i bedömningen av andra personliga behov. Det

handlar då om tillsyn som inte förutsätter ingående kunskaper om funktionsnedsättningen. Andelen som beviljas all vaken tid redan i det första beslutet har ökat markant, från 30 till nästan 50 procent. Ökningen verkar än så länge inte ha påverkat genomsnittligt antal timmar för hela gruppen assistansmottagare men väntas göra det på sikt.

Tillsyn, både som grundläggande behov och som andra personliga behov, medför behov av många assistanstimmar. Personer som beviljas tillsyn beviljas betydligt fler timmar än andra assistansmottagare.

Utöver tillsyn finns även andra behov och faktorer som bidrar till timökningen. Exempelvis har både dubbel assistans och assistans i samband med dygnsvila ökat över tid. Antalet timmar ökar också ofta efter några år med assistansersättning. Vissa funktionsnedsättningar ger upphov till ett ökat hjälpbehov över tid. En enkät till assistansmottagare som haft ersättning minst fem år visar att ungefär hälften upplever att svårigheterna i vardagen ökat de senaste åren.

## Något snabbare timökning med privat anordnare

Allt fler assistansmottagare väljer att låta privata assistansföretag utföra den personliga assistansen. För vinstdrivande företag kan det finnas ekonomiska incitament att försöka se till att assistansmottagarna får så många timmar som möjligt. Rapporten visar att representanter från privata anordnaren ofta är ombud och driver ärendet för den sökandes räkning. Handläggare beskriver att behovsutredningen, i vissa fall, liknar en förhandlingssituation där en del anordnare är öppna med att de lägger på timmar i förhandlings-syfte.

Antalet timmar ökar oavsett om assistanssamordnaren är i privat eller kommunal regi, men för personer med en privat anordnare ökar antalet timmar något snabbare. Även byte från en kommunal till en privat anordnare ger en timökning.

## Tillämpning utan måttstock bidrar till timökningen

LSS anger att den enskilde ska ”tillförsäkras goda levnadsvillkor”, men i övrigt ger varken lagen eller förarbeten något svar på *vilka* behov som ska tillgodoses med personlig assistans, utöver de grundläggande behoven. Det finns heller ingen specifikation för hur många timmar som är rimliga för olika behov. Dessa frågor har inte heller besvarats genom den rättspraxis som växt fram. Utan en ”måttstock” har handläggarna svårt att bedöma tidsåtgång och avgöra om den yrkade tiden är rimlig. I frånvaro av tydlighet tillkommer över tid nya behov som ingen yrkat på tidigare, men som också kan tillgodoses av assistansersättningen, vilket har bidragit till den kontinuerliga timökning som ägt rum sedan assistansersättningen infördes.



# Försäkringskassans uppdrag – rätt ersättning till rätt person

Försäkringskassans uppdrag är att genom bedömningar utifrån behov säkerställa att rätt person får rätt ersättning. I andra ersättningar som myndigheten administrerar anger lagen tydliga gränser och nivåer för hur mycket ersättning man kan få. Denna tydlighet saknas när det gäller hur mycket assistansersättning som kan beviljas.

## Bättre stöd till handläggare

När tolkningsutrymmet är stort är det Försäkringskassans uppgift att normera så att handläggarna får bättre stöd att göra sina bedömningar. Det är viktigt inte minst av kvalitets- och likformighetskäl. För att ge handläggare bättre stöd i att koppla tidsåtgång till behov har Försäkringskassan påbörjat ett sådant arbete.

## Välkommen översyn

Assistansersättningen har gjort det möjligt för människor som lever med omfattande funktionsnedsättning att leva ett liv med ökat självbestämmande och frihet. Det är en unik försäkring som måste värnas. Under de 21 år som assistansersättningen har funnits har lagändringar, rättspraxis och normering gjort att inriktningen på assistansen kommit att förändras. Med rapporten om assistansersättningens utveckling vill Försäkringskassan bidra med fördjupad kunskap om varför antalet mottagare av assistansen och antalet genomsnittliga timmar per person har ökat kontinuerligt under den tid ersättningen har funnits.

Försäkringskassan välkomnar den översyn som planeras i och med den kommande LSS-utredningen och hoppas att rapporten om assistansersättningens utveckling blir ett värdefullt kunskapsunderlag i utredningen.

**Fakta om volymökningarna i assistansersättningen mellan 1994 och 2014**

- Antalet personer som är mottagare av assistansersättningen har ökat från 6 100 till 16 400
- Det genomsnittliga antalet assistanstimmar per person och vecka har ökat från 67 till 124
- Det totala antalet assistanstimmar i Sverige har femdubblats på 20 år, från 21 miljoner till 100 miljoner
- Andelen som beviljas assistansersättning för all vaken tid eller mer har ökat, från 15 till 67 procent bland vuxna
- Lagändringar förklarar nästan hälften av ökningen i antal mottagare av assistansersättningen
- Rättspraxis och tillämpning har bidragit till ökningen av assistanstimmar per person