

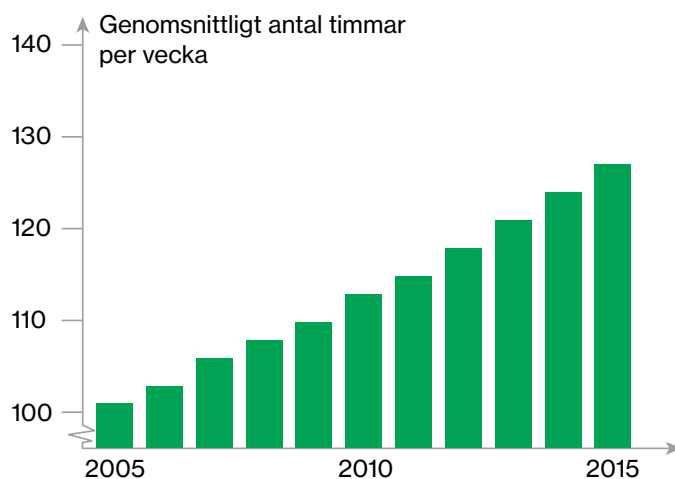
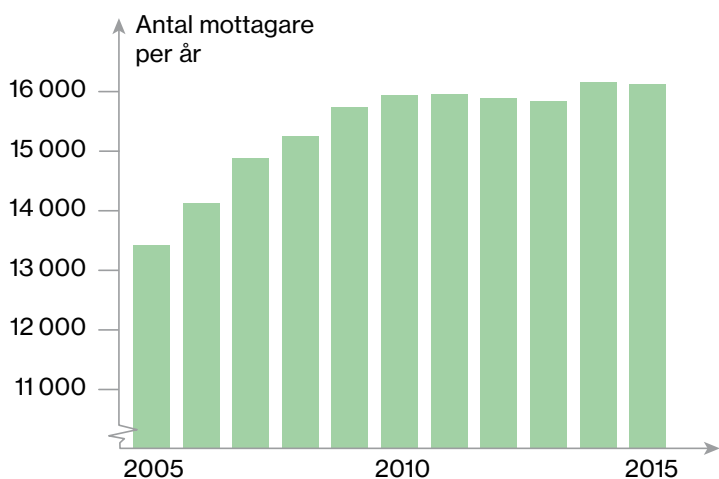
Ökade utgifter beror på fler timmar

För mottagare av den statliga assistansersättningen har det genomsnittliga antalet timmar med assistans ökat från 101 till 127 timmar i veckan de senaste tio åren. Ökningen har skett för både kvinnor och män, i alla åldersgrupper och för hela landet.

Sedan assistansersättningen infördes 1994 har utgifterna för ersättningen ökat kontinuerligt. Utgiftsökningen har lett till en diskussion om orsakerna till ökningen. En statlig utredning har tillsatts med syfte att analysera såväl utgiftsutvecklingen för den personliga assistansen som lagstiftningens träffsäkerhet. Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar.

Fram till 2010 kunde kostnadsökningen delvis förklaras med att antal mottagare ökade. Därefter har dock antalet mottagare varit i stort sett oförändrat, och ökningen beror istället på att genomsnittligt antal timmar per vecka för de som beviljats ersättningen har fortsatt att öka. Syftet med denna analys är att bidra med kunskaper om timutvecklingen de senaste tio åren. Analysen bygger på utvecklingen mellan 2005 och 2015, men preliminära siffror för 2016 visar på en fortsatt ökning för antalet timmar per brukare.

Utveckling av antal mottagare och genomsnittligt antal timmar per vecka 2005–2015



Korta analyser är en rapportserie från Försäkringskassan som presenterar aktuell statistik och analys i ett kort format. I slutet av rapporten finns länkar om du vill läsa mer.



” En statlig utredning ska analysera utgiftsutvecklingen

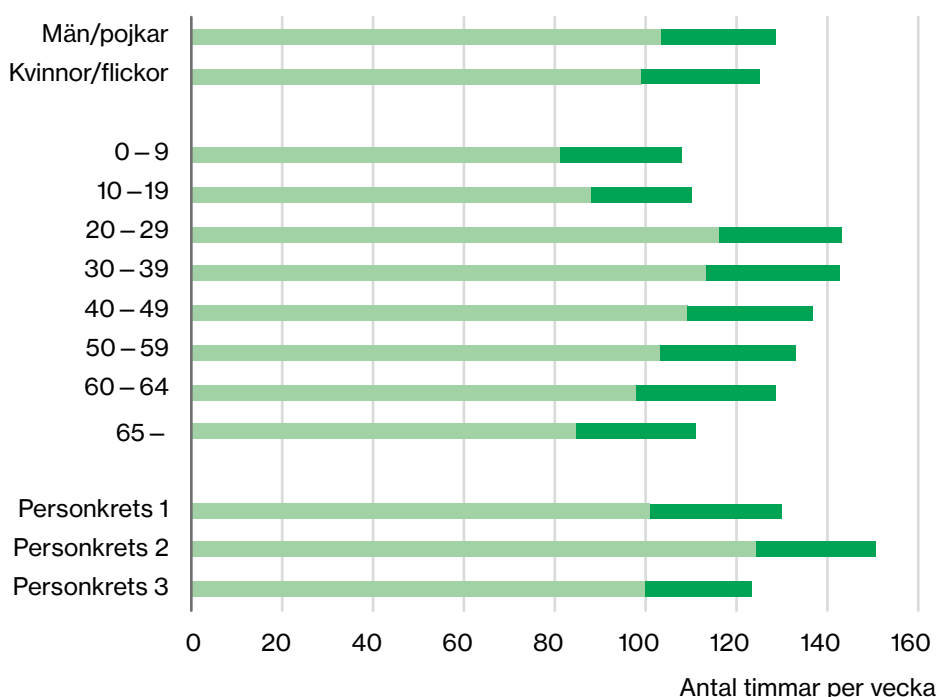
Antal timmar ökar i samtliga grupper

Genomsnittligt antal assistanstimmar per mottagare har under perioden ökat för både kvinnor och män, flickor och pojkar, samtliga åldersgrupper, samtliga län och inom samtliga personkretsar. Denna ökning har pågått i jämn takt, från 101 timmar per vecka 2005 till 127 timmar 2015. Det innebär att många assistansmottagare har en personlig assistent hos sig hela sin vakna tid, eller mer.

Enskilda mottagare har oftast assistans under loppet av många år. En bidragande orsak till timökningen är att de flesta mottagare ansöker om, och beviljas, fler timmar efter en tid med ersättningen. Av de som hade assistans 2005 och fortfarande uppbar ersättning 2015, hade ungefär 70 procent beviljats ett högre timantal 2015.

Ökningen är dock inte begränsad till de som redan har ersättningen. För de som beviljas ersättningen för första gången har genomsnittet ökat från 76 timmar i veckan 2005 till 104 timmar år 2015. Detta snitt är lägre än för de som redan har ersättningen, men skillnaden minskar över tid.

Genomsnittligt antal timmar per vecka för olika grupper, år 2005 och 2015



■ Genomsnittligt antal timmar per vecka 2005
■ Ökning till 2015

Om personkretsar

Ett kriterium för att få assistansersättning – och andra insatser inom LSS – är att personen 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.

Ökningen av assistanstimmar har skett över hela landet. Samtliga län hade fler timmar per mottagare 2015 än 2005.

Stort tolkningsutrymme i lagen

När assistansersättningen infördes lämnade lagtexten stort tolkningsutrymme. Över tid har kriterierna för rätten till ersättningen förtydligats genom domar i Högsta förvaltningsdomstolen, vilket har inneburit att det har blivit något svårare att beviljas ersättningen. Till exempel tydliggjorde en av dessa domar att grundläggande behov enbart ska avse behov som är personliga och integritetsnära.

Däremot finns det svag vägledning kring hur många timmar assistansersättning som bör beviljas för de som har rätt till ersättning. Denna otydlighet har bidragit till ökningen av genomsnittligt antal timmar. Utgångspunkten för Försäkringskassans handläggning har varit att de sökandes uttryckta individuella behov definierat omfattningen av ersättningen.

Tillsynsbehovet en möjlig förklaring

En viktig faktor som bidragit till ökningen är att de behov som ersättningen kan täcka har blivit fler över åren: här har domar i Högsta förvaltningsdomstolen medfört att behov tillkommit som inte beskrevs i samband med assistansersättningens införande. Ett sådant behov, som också är förknippat med högt timantal, är så kallad tillsyn. Tillsyn kan till exempel vara att mottagaren behöver hjälp av någon med ingående kunskaper om mottagaren, eller så behövs det för oförutsedda behov. Mottagare som beviljas assistansersättning för tillsyn har ett genomsnittligt timantal som överstiger andra mottagares. Över tid har både andelen mottagare som beviljats assistansersättning för tillsyn, och det antal timmar som beviljats för detta ökat. En analys visar att för nybeviljade mottagare stod tillsyn för ungefär 40 procent av de beviljade timmarna.

Ytterligare en förklaring som bygger på befintlig statistik gäller barn som beviljats assistansersättning. Barn beviljas som regel inte assistansersättning för den tid de är i skolan eller i barnomsorg och inte heller för den tid som föräldrarna har ansvar för barnet. När barnet blir äldre minskar den tid som räknas som föräldraansvar vilket leder till att barnen beviljas fler timmar. Av de barn som hade assistans 2005 och fortfarande uppbar ersättningen 2015, hade ungefär 90 procent beviljats ett högre timantal 2015. Denna process har under hela perioden bidragit till att det genomsnittliga antalet timmar ökat i jämn takt.

Mer kunskap behövs

Förklaringarna ovan är relativt välbelagda men långt ifrån heltäckande, och mer analys behövs för att kunna ge tillfredsställande svar på vilka faktorer som driver timutvecklingen inom assistansen. Olika aktörer har fört fram ytterligare förklaringar som i varierande grad är belagda genom forskning och analys. Dessa förklaringar kan vara ingångar till vidare kunskapsinhämtning.



” Mer analys behövs för att kunna ge tillfredsställande svar.

En möjlig bakomliggande orsak till timutvecklingen kan vara att mottagarnas förväntningar på vad livet kan och bör innehålla har ökat över tid, vilket leder till att man ansöker om fler timmar.

Det har även framförts att utvecklingen för enskilda mottagare bland annat skulle kunna förklaras av att funktionsnedsättningar, sjukdomar och besvär kan förvärras över tid. Om så är fallet bör denna process ha bidragit till att det genomsnittliga antalet timmar ökat i jämn takt under perioden. Det är dock inte självklart att denna process leder till behov av fler assistanstimmar, eftersom det även skulle kunna innebära att man inte längre orkar med aktiviteter för vilka man beviljats assistans. Det saknas studier på området.

Ytterligare en förklaring som både Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen berört i tidigare rapporter är att privata anordnare har ekonomiska drivkrafter för att öka antalet beviljade timmar. Över tid har andelen mottagare med privata anordnare ökat. Genomsnittligt antal assistanstimmar per vecka ökar över tid för alla anordnartyper, men en rapport från Försäkringskassan år 2015 visar att ett byte från kommunal till privat anordnare, i sig, medförde en timökning som vida översteg den genomsnittliga ökningen per år.

Om assistansersättningen

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.

” Privata anordnare har ekonomiska drivkrafter för att öka antalet beviljade timmar.

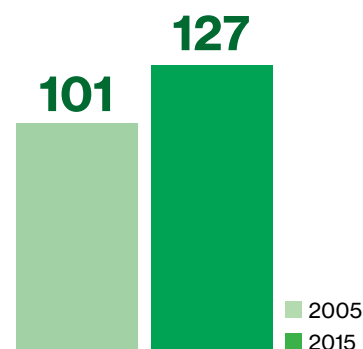


En stor del av medieutrymmet har under de senaste åren rört ett antal bedrägerier inom assistansersättningen. Bedrägeriernas omfattning är emellertid svåra att uppskatta, och det är inte styrkt att bedrägerierna ökat över tid och därigenom påverkar det ökande genomsnittet av antalet timmar.

Sammanfattningsvis bidrar troligen många olika faktorer på olika nivåer till den ökning av antalet timmar vi har sett under den senaste tioårsperioden. Många förklaringar som har lyfts här behöver analyseras vidare för att man med säkerhet ska kunna säga i vilken omfattning de bidrar till timökningen. Försäkringskassan kommer att fortsätta följa utvecklingen.

! Viktigaste resultaten

- Det genomsnittliga antalet timmar med statlig assistansersättning har ökat från 101 timmar per vecka 2005 till 127 timmar 2015.
- Ökningen har skett för både kvinnor, män, flickor, pojkar, samtliga åldersgrupper, samtliga personkretsar och i alla län.
- Ökningen har varit möjlig eftersom det inte finns tydliga normer för Försäkringskassan att väga mottagarens uttryckta behov emot.
- Andelen mottagare med behov av tillsyn har ökat, ett behov som beviljas många timmar och bidrar till ett högre genomsnittligt antal timmar än många andra behov.
- Många privata anordnare har ekonomiska drivkrafter för att öka timantalet och andelen mottagare med privat anordnare har ökat över tid.



Ökning av genomsnittligt antal timmar per vecka på tio år.

Kontakt

Presstjänsten
010-116 98 88

Författare

Marit Gisselmann
analytiker, Försäkringskassan

Christina Olsson-Bohlin
analytiker, Försäkringskassan

Läs mer:

[Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2015.](#) Socialförsäkringsrapport 2016:5. Dnr O18011–2016. Försäkringskassan 2016.

[Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar.](#) Socialförsäkringsrapport 2015:13. Försäkringskassan 2015.

[Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning.](#) Rapport 2015:9. Inspektionen för socialförsäkringen.

[Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning?](#) Socialförsäkringsrapport 2016:8. Försäkringskassan 2016.

För ytterligare information om de domar som ligger till grund för utvecklingen av kriterierna för rätten till assistansersättning hänvisas till [Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2015:13](#) och [RÅ 2009 ref 57](#) samt [HDF 2015 ref 46](#). Ytterligare information om innebörden av begreppet tillsyn finns i [RÅ 2010 ref 17](#).