

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2024:1

---

## Förändringar i assistansersättningen

En första granskning av 2023 års lagändringar för  
stärkt rätt till personlig assistans

---

*isf*

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.isf.se](http://www.isf.se).

Göteborg 2024

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Helena Poirier (projektledare), Lena Almvik Gombor,  
Louise Grönqvist och Arvid Sondén.

# Sammanfattning

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt dem som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. De grundläggande behoven räknas upp i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Kommunen kan bevilja personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Försäkringskassan kan bevilja ersättning för kostnader för personlig assistans i form av assistansersättning för de personer som behöver hjälp med sina grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Den 1 januari 2023 infördes två nya grundläggande behov i LSS, *stöd som den enskilde behöver för att förebygga skada* och *stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd*. Samtidigt togs det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* bort. En förändring som också infördes är att om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motiveringssinsatser för att hen själv ska klara att tillgodose något av sina grundläggande behov ska detta stöd ses som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.

En annan förändring som genomfördes i lagstiftningen var att det ansvar för ett barn som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken ska dras av genom schablonavdrag. Men för vissa hjälpbehov ska inget avdrag göras.

År 2023 infördes också en ny lag om egenvård. Lagen (2022:1250) om egenvård anger att bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård ska göras av behandlande hälso- och sjukvårdspersonal, vilket tidigare angavs i en föreskrift från Socialstyrelsen. Den nya lagstiftningen innebär inte någon skillnad för rätten till personlig assistans. Men Försäkringskassan behöver på samma sätt som tidigare ha underlag för att kunna bedöma om en åtgärd kan utföras som egenvård.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den stärkta rätten till personlig assistans. I uppdraget ingår bland annat att analysera hur lagändringarna har påverkat rätten till personlig assistans samt konsekvenser för enskilda. Vi har avgränsat uppdraget till att omfatta assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) och Försäkringskassans handläggning av denna förmån.

I den här delredovisningen redovisar vi hur Försäkringskassan har implementerat reformen. Vi redogör också för förändringar av antalet ansökningar och beviljanden om assistansersättning, och beskriver vissa svårigheter i tillämpningen.

Av regeringsuppdraget framgår att analysen bland annat ska inkludera ett barnrättsperspektiv. ISF har fördjupat analysen ur det perspektivet utifrån en tidigare planerad granskning. Vi har undersökt hur Försäkringskassan arbetar med barns rättigheter i samband med utredningar av assistansersättning och vilka möjligheter som Försäkringskassan har att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses i ärenden om assistansersättning. Denna del av granskningen slutredovisar vi i denna rapport.

Vi har i vår granskning kommit fram till följande slutsatser:

- ISF bedömer att implementeringen hos Försäkringskassan har fungerat väl, men att stödet i vissa delar är begränsat.
- Antalet nyansökningar från enskilda och nyanmälningar från kommunen har ökat och fler personer har beviljats assistansersättning.
- Kraven för att kunna beviljas tid för de nya grundläggande behoven *förebygga skada* och *löpande stöd* är högt ställda i lagtext och förarbeten.
- Hur schablonavdraget för föräldraansvar ska göras är oklart beskrivet i lagtext och förarbeten.
- Påtryckningar på uppgiftsskyldiga verksamheter från anhöriga och att Försäkringskassan gör få hembesök kan leda till att myndigheten inte får fullgoda underlag i utredningar om assistansersättning. Den nya egenvårdslagen har ännu inte lett till bättre underlag.
- Det kan vara svårt att göra barn delaktiga i utredningar om assistansersättning eftersom olika bestämmelser som rör barn inte är helt samordnade. Det saknas stöd inom Försäkringskassan för hur barn med funktionsnedsättningar och kommunikations-svårigheter kan göras delaktiga i utredningen.

## Implementeringen av de nya reglerna har fungerat väl men stödet är ändå begränsat

ISF bedömer att Försäkringskassan har arbetat med implementeringen av de nya reglerna på ett ändamålsenligt sätt. Under den första tiden då det nya regelverket skulle tillämpas arbetade myndigheten med att i forum och kanaler som redan var upparbetade fånga upp frågor som rörde hur det nya regelverket skulle tolkas och omsättas i den praktiska handläggningen. Försäkringskassan hade extra möten där den handläggande verksamheten (beslutsfattare, specialister och försäkringsutredare) kunde diskutera bedömningar och olika frågor om de nya reglerna. Men det kom inte så många frågor som förväntat.

Av våra intervjuer framgår att den handläggande verksamheten anser att stödet kom för sent. Intervjupersonerna säger att de stödjande dokumenten inte innehåller mer än de redogörelser som finns i förarbetena. Samtidigt som den handläggande verksamheten inte tycker att de har fått ett tillräckligt bra och konkret stöd i handläggningen så har de förståelse för att det inte går att detaljstyra de bedömningar som ska göras. Vår granskning visar att försäkringsutredarna behöver göra svåra bedömningar

i ärenden om assistansersättning. Än så länge saknas vägledande praxis som skulle kunna ge stöd för hur reglerna ska tillämpas.

## Stort inflöde och fler beviljanden

Statistik från Försäkringskassan visar att antalet anmälningar från kommuner och antalet nyansökningar om assistansersättning från enskilda har ökat tydligt efter lagändringen den 1 januari 2023. En nyansökan är en ansökan från en person som inte redan är beviljad assistansersättning. Antalet anmälningar och nyansökningar har ökat med 53 procent de första nio månaderna 2023 jämfört med samma period året innan. Ökningen var störst de första månaderna 2023 och har sedan planat ut på en högre nivå än motsvarande period året innan. Det är ännu för tidigt att avgöra om den genomsnittliga ökningen av antalet ansökningar kommer vara bestående eller inte.

Efter lagändringen har antalet beviljade ärenden ökat, från 330 under de första nio månaderna 2022, till 526 ärenden under samma period 2023. Fler pojkar och män har liksom samma period året innan beviljats ersättningen än flickor och kvinnor.

Även den procentuella andel av alla ärenden där assistansersättning beviljats har ökat, och gått från 23 procent till 29 procent när vi jämför samma niomånadersperioder som ovan.

Till och med september 2023 har 103 personer beviljats tid för det nya grundläggande behovet förebygga skada, varav 73 var barn. Under samma tid har 112 personer beviljats tid för det nya grundläggande behovet löpande stöd. Av de 112 personerna var 63 barn.

## Högt ställda krav för att kunna beviljas tid för de nya grundläggande behoven

För att kunna beviljas tid för något av de nya grundläggande behoven *förebygga skada* eller *löpande stöd* ställs relativt höga krav i lagstiftning och förarbeten.

*Förebygga skada* gäller stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom. Enligt förarbetena bör det kunna ställas krav på faktiska episoder eller att incidenter uppstår med en viss frekvens. Risken för att personen fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom ska också kunna leda till allvarliga konsekvenser och inte vara obetydlig. Något krav på ingående kunskaper om personen ställs inte.

*Löpande stöd* gäller stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa. Av förarbetena framgår att det bara gäller kroppsliga (somatiska) tillstånd. Det krävs att assistenten hela tiden befinner sig i den hjälpbehövande personens omedelbara närhet och stödbehovet ska finnas under större delen av dygnet.

Vår granskning visar att det kan vara svårt att tillämpa de krav som ställs i förarbetena, som till exempel att bedöma allvarlighetsgrad och frekvens. Det är också svårt att bedöma hur varaktigt ett hjälpbehov är, särskilt när det gäller barn.

Syftet med den nya lagstiftningen var att rätten till personlig assistans skulle utökas. Men i vår granskning har det framkommit att utformningen av lagstiftning och förarbeten innebär att skillnaden inte blir så stor i förhållande till tidigare.

Syftet med de nya reglerna om *kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser* var att de skulle innebära en utvidgning. Men vår granskning visar att det är svårt att avgöra om aktiverings- och motiveringsinsatserna är tillräckligt kvalificerade för att kunna utgöra en del av ett grundläggande behov. Våra intervjuer visar att skillnaden mellan kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser och det tidigare grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* är mindre än förväntat.

## Hur schablonavdraget för föräldraansvar ska göras är oklart

När Försäkringskassan bedömer rätten till personlig assistans för barn ska myndigheten bortse från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Det ska Försäkringskassan numera göra genom ett schablonavdrag för föräldraansvar. Men för vissa hjälpbehov ska Försäkringskassan inte göra något schablonavdrag. Detta föräldraavdrag ska göras med olika mycket tid beroende på barnets ålder.

Regeringen anger i propositionen till lagändringen att schablonavdraget för föräldraansvar ska göras från sådana hjälpbehov som kan bero på barnets assistansgrundande funktionsnedsättning. Det innebär enligt regeringen inte någon ändring i fråga om vilket hjälpbehov som avdraget för föräldraansvar ska göras ifrån, jämfört med före lagändringen. I propositionen uttalar regeringen också att det ligger i sakens natur att avdraget ska göras från barnets samlade (totala) hjälpbehov och att det därför inte behöver anges i lagtexten. I stället framgår det av lagtexten att schablonavdraget ska göras från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov.

Försäkringskassan tolkar och tillämpar bestämmelsen på så sätt att föräldraavdraget ska göras från de hjälpbehov som kan bero på barnets funktionsnedsättning. Försäkringskassan räknar alltså inte med tid för hjälpbehov som inte beror på funktionsnedsättningen när myndigheten beräknar den totala tidsåtgången, och schablonavdraget görs inte från barnets totala behov av hjälp. Det kan i sin tur leda till att föräldraavdraget kan bli så stort i förhållande till den del av hjälpbehovet som beror på funktionsnedsättningen att assistansersättning inte kan beviljas eller bara beviljas för ett litet antal timmar.

En alternativ tolkning av bestämmelsen innebär att schablonavdraget ska göras från barnets totala behov. Det betyder att tid för hjälpbehov som inte

beror på funktionsnedsättningen, och därmed inte är assistansgrundande, ligger till grund för det antal timmar som efter avdrag för schablonen ger rätt till ersättning. Beslutet om assistansersättning kan då efter en tid grunda sig på hjälpbehov som inte längre finns, eftersom de inte berodde på funktionsnedsättningen och barnet har blivit äldre. Försäkringskassan har i dagsläget inte någon laglig möjlighet att göra regelbundna omprövningar, vilket innebär att beslut om assistansersättning kan vara livslånga.

ISF anser att det är otydligt beskrivet i lagtext och förarbeten hur schablonavdraget ska göras och oavsett vilken tolkning som görs leder det till problem i tillämpningen.

## Försäkringskassan riskerar att inte ha fullgoda underlag för beslut om assistansersättning

Det finns olika omständigheter i Försäkringskassans utredning av rätten till assistansersättning som kan leda till att beslutsunderlag inte är så heltäckande som de skulle kunna vara.

Vår granskning visar att förutsättningarna för försäkringsutredarna att göra en korrekt bedömning av en sökandes hjälpbehov kan bli bättre om hembesök genomförs som ett led i utredningen. Ändå gör Försäkringskassan sällan hembesök. Vår granskning visar att försäkringsutredare gör olika bedömningar av hur viktigt det är att göra hembesök och att hembesöken genomförs i olika hög utsträckning. Hembesök medför vanligtvis att utredningen om rätten till assistansersättning tar mer tid än en utredning som genomförs på telefon, tid som kan vara knapp för försäkringsutredarna.

En annan omständighet som kan leda till brister i underlagen är påtryckningar från vårdnadshavare eller andra anhöriga gentemot verksamheter som är skyldiga att lämna uppgifter. Till exempel har skola och daglig verksamhet en skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan om personer som ansöker om assistansersättning när myndigheten begär det. Skälet till att Försäkringskassan vill ha den typen av uppgifter är att det kan vara viktigt att få en bild från en annan aktör än den enskilde eller dennes anhöriga när det gäller stödbehovet. Vår granskning visar att det förekommer att sådana verksamheter kan bli utsatta för påtryckningar och att dessa verksamheter bara lämnar vidare uppgifter som anhöriga har godkänt till Försäkringskassan.

En ny lag om egenvård trädde i kraft den 1 januari 2023. Den nya egenvårdslagen har hittills inte inneburit någon förändring när det gäller Försäkringskassans tillgång till underlag där hälso- och sjukvårdspersonal bedömer om olika åtgärder kan utföras som egenvård. Vår granskning tyder på att kunskapen inom hälso- och sjukvården om att sådana bedömningar ska göras fortfarande är låg.

## Det kan vara svårt att göra barn delaktiga i utredningen

Överväganden om barnets bästa ska alltid väga tungt när det gäller åtgärder som rör barn. Men bestämmelser om barnets bästa kan ibland upplevas komma i konflikt med mer specifika bestämmelser. Vad som är barnets bästa kan inte vara utslagsgivande när Försäkringskassan prövar rätten till assistansersättning. I vår granskning framkommer att det inte heller alltid behöver vara till barnets bästa att beviljas assistansersättning, eller att beviljas ett så högt antal timmar som möjligt. Det kan leda till att andra insatser som barnet är beviljat kan minskas eller dras in. Det kan i sin tur minska barnets kontaktytor, och även försämra förutsättningarna för barnets utveckling.

Vår granskning visar att när Försäkringskassan utreder rätten till assistansersättning kan även den lagstiftning som rör barns rätt till delaktighet stå i konflikt med annan lagstiftning som är aktuell.

ISF anser att skillnader i olika regelverk kan vara problematiska i det här sammanhanget. Dessa skillnader kan leda till att barn inte alltid får möjlighet att utöva sin rätt att uttrycka åsikter och därmed vara delaktiga i den egna utredningen. Med hänsyn till vad som gäller enligt föräldrabalken och annan lagstiftning kan Försäkringskassan därmed inte alltid följa barnkonventionens regler om barns rätt till delaktighet.

Vår granskning visar att Försäkringskassan numera sällan gör hembesök, vilket påverkar möjligheterna att låta barn komma till tals i utredningar. Granskningen visar också att det finns en skillnad mellan hur Försäkringskassan beskriver att myndigheten ska arbeta för att tillgodose barns rätt att vara delaktiga och vilka förutsättningar och verktyg som försäkringsutredare upplever att de har i enskilda ärenden om assistansersättning. ISF anser att Försäkringskassan behöver utveckla arbetet med hur barnet ska göras delaktigt i en utredning om rätten till assistansersättning.

## ISF:s rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och de slutsatser vi dragit lämnar ISF följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen att

- överväga att tydliggöra regelverket gällande schablonavdraget för föräldraansvar och se över möjligheterna att ompröva rätten till assistansersättning.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- utveckla arbetet med att göra barn delaktiga i utredningen av det egna ärendet. Det innebär bland annat att ge praktiskt stöd till försäkringsutredarna om *hur* barn ska komma till tals, även barn som har en nedsatt kommunikationsförmåga
- ta ett samlat grepp om hur myndigheten ska arbeta med hembesök. Försäkringsutredare behöver få tydligare stöd för sina ställningstaganden om de ska göra hembesök, och även stöd för *hur* besöken



kan genomföras. Försäkringskassan bör också överväga att genomföra hembesök i större omfattning i ärenden om assistansersättning, eftersom de kan bidra till bättre underlag i utredningarna.



*adress* Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg  
*telefon* 010-174 15 00 *e-post* [registrator@isf.se](mailto:registrator@isf.se) *webb* [www.isf.se](http://www.isf.se)