

Assistansersättningen efter 2023 års lagändringar

En undersökning om hur rätten till personlig assistans har påverkats
av 2023 års lagändringar och behovet av ytterligare reformer



En rapport framtagen av RBU (Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar).

Författare: Li Wicén

Medverkande organisationer:

**SÄLLSYNTA
"DIAGNOSER**
RARE DISEASES SWEDEN



Sammanfattning

2023 infördes nya regler i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet med lagändringarna var att stärka rätten till personlig assistans för barn, samt personer med psykiska funktionsnedsättningar eller allvarliga medicinska tillstånd. Mer konkret innebar 2023 års lagändringar att:

- **Två nya grundläggande** behov infördes: förebyggande stöd och löpande stöd. De nya grundläggande behoven innebar att kraven för att få personlig assistans för tillsyn lättades lite.
- **Nya regler om kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser** infördes, och kraven för att få denna typ av insatser sänktes lite.
- **Ett nytt schabloniserat föräldraavdrag** infördes som innebär att man gör samma avdrag för alla barn i en viss ålder. Tanken var att det skulle öka förutsebarheten och stärka rätten till personlig assistans för barn.

RBU har undersökt effekterna av 2023 års lagändringar genom att granska och analysera ca 340 beslut om assistansersättning från Försäkringskassan. RBU har granskat ca 170 beslut från 2022 och ca 170 beslut från 2023. Syftet med RBU:s undersökning är att beskriva hur Försäkringskassan tolkar och tillämpar de nya reglerna inom personlig assistans, och hur rätten till personlig assistans har förändrats i jämförelse med hur det var innan 2023.

Frågorna som RBU har försökt besvara är om syftet med lagändringarna uppnåtts eller vilka konsekvenser lagändringarna får för personer med funktionsnedsättningar.

Vad innebär 2023 års lagändringar?

De nya grundläggande behoven

Det nya grundläggande behovet ”löpande stöd” innebär att personer som har allvarliga medicinska tillstånd kan få rätt till personlig assistans för tillsyn och akuta hjälpinsatser. För att rätt till löpande stöd ska föreligga måste dessa krav vara uppfyllda:

- Att det finns en **diagnos** eller ett **medicinskt tillstånd**,

- Som medför **allvarlig fara eller risk** för personens liv eller fysiska hälsa om stöd uteblir,
- Att risken för skada är direkt och konkret,
- Att riskerna är **oförutsebara** och kan uppstå när som helst,
- Att hjälpbehovet finns **minst 12 timmar** om dygnet,
- Att assistenten behöver ingripa **frekvent** (ofta) och göra **praktiska insatser** för att avvärja hälsorisker och akuta hälsotillstånd,
- Att stödet måste ges i personens **omedelbara närhet**, dvs. i samma rum som personen.

Tidigare gick det inte att få personlig assistans för tillsyn som behövs på grund av ett medicinskt tillstånd. Införandet av löpande stöd har gjort det möjligt för personer med allvarliga medicinska tillstånd att få personlig assistans vilket är en positiv och viktig förändring.

Det nya grundläggande behovet ”förebyggande stöd” innebär att personer som har psykiska funktionsnedsättningar kan få rätt till personlig assistans för tillsyn. För att rätt till förebyggande stöd måste dessa krav vara uppfyllda:

- Att man har en **psykisk funktionsnedsättning** och att ens behov av tillsyn inte beror på en fysisk funktionsnedsättning,
- Att det behövs **aktiv tillsyn** och att assistenten **frekvent** (ofta) måste ingripa för att förebygga **allvarlig fysiska skada** för personen själv, andra personer och/eller egendom,
- Att risken för skada är **tydlig**,
- Att riskerna är **oförutsebara**,
- Att tillsynsbehovet kräver att assistenten måste finnas i personens **omedelbara närhet**,
- Att det inträffar eller har inträffat faktiska incidenter och episoder där allvarliga risker eller skador uppstått.

Innan 2023 fanns det också möjlighet att få personlig assistans för tillsyn som behövs på grund av en psykisk funktionsnedsättning. Kraven för att få det var samma som efter 2023 fast med den skillnaden att det också krävdes att assistenten måste ha ”ingående kunskaper” om personen. Det var ett strängt krav som begränsade rätten till personlig assistans och genom att ta bort kravet på ingående kunskaper var tanken att rätten till personlig assistans för tillsyn skulle utökas.

Kraven för att få hjälp med de nya grundläggande behoven förebyggande och löpande stöd är fortfarande många och dessutom väldigt högt ställda, även fast man har tagit bort kravet på ingående kunskaper som fanns innan. Ibland är det otydligt vad kraven innebär mer konkret. RBU har försökt undersöka om kraven får orättvisa konsekvenser i praktiken.

Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser

Den nya regeln om kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser innebär att personer med psykiska funktionsnedsättningar kan få personlig assistans för muntliga insatser som krävs för att personen själv ska kunna till exempel sköta sin hygien eller äta mat. För att rätt till kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser krävs det:

- Att insatserna syftar till att få personen att **själv tillgodose** sina behov. Om personen rent fysiskt inte har förmåga att utföra sina behov själv har man alltså inte rätt till aktiverings- och motiveringsinsatser.
- Att det muntliga stödet är tillräckligt **kvalificerat**. Aktiverings- och motiveringsinsatser är kvalificerade om det handlar om **något mer än** verbala påminnelser, uppmaningar och instruktioner.

Saker som kan innebära att aktiverings- och motiveringsinsatser är tillräckligt kvalificerade är till exempel om assistenten:

- Måste vara i samma rum som personen i privata och integritetskänsliga situationer, till exempel när hen duschar eller går på toaletten,
- Måste göra insatser som nästan kan ses som praktiska,
- Måste ha särskilda kunskaper om personen och dennes sätt att kommunicera för att kunna ge stödet.

Det är som är nytt efter 2023 är att man har tagit bort kravet på att insatserna måste kräva att assistenten har ingående kunskaper om personen. Det var ett högt ställt krav som begränsade rätten till personlig assistans och genom att ta bort det var tanken att rätten till aktiverings- och motiveringsinsatser skulle utökas.

Kravet på att aktiverings- och motiveringsinsatserna måste vara kvalificerade är dock också väldigt högt ställt samtidigt som det är otydligt vad kravet innebär i praktiken. RBU har undersökt hur Försäkringskassan bedömer kravet på att insatserna ska vara kvalificerade och vilka konsekvenser det får för personer med funktionsnedsättningar.

Föräldraavdraget

Barn har bara rätt till personlig assistans för behov som föräldrar till barn utan funktionsnedsättningar normalt sett inte behöver hjälpa till med. Tidigare har Försäkringskassan bedömt hur stor del av barnets hjälpbehov som föräldrarna normalt ska tillgodose med hänsyn till barnets ålder i varje enskilt fall.

2023 års lagändringar innebär att Försäkringskassan inte längre ska bedöma föräldraansvaret individuellt utan ska göra ett avdrag enligt en schablon

(tabell). Schablonen finns i en förordning som regeringen har infört där det står hur många timmar som ska dras av från barnets grundläggande behov och andra personliga behov baserat på barnets ålder.

Eftersom föräldrar till barn utan funktionsnedsättningar aldrig behöver hjälpa sina barn med sondmatning, andning eller tillsyn på grund av ett allvarligt medicinskt tillstånd ska inget föräldraavdrag göras från tid som har beviljats för hjälp med dessa grundläggande behov. Behoven som inte ska ingå i föräldraavdraget brukar kallas ”undantagsbehov”.

Vissa kommuner har efter 2023 både bedömt föräldraansvaret individuellt och sedan gjort föräldraavdraget. Domstolen har kommit fram till att det är felaktigt i flera rättsfall. RBU har undersökt om Försäkringskassan gör föräldraavdraget korrekt eller om de också gör dubbla föräldraavdrag.

Utöver att assistansersättning inte får beviljas för saker som alla föräldrar måste hjälpa sina barn med, får personlig assistans inte beviljas för behov som beror på barnets ålder och inte en funktionsnedsättning. Ibland bedömer Försäkringskassan att ett barn har ett visst hjälpbehov på grund av sin ålder, och då nekas barnet personlig assistans för det hjälpbehovet.

Bedömningen om ett hjälpbehov beror på ålder eller funktionsnedsättning är svår att göra och överlappar delvis med bedömningen av det normala föräldraansvaret. RBU har försökt att undersöka hur Försäkringskassan gör den bedömningen och vilka konsekvenser det kan få för barn.

RBU:s undersökning

Tillsyn vid medicinska tillstånd

RBU:s undersökning visar att det nya grundläggande behovet löpande stöd har utökat rätten till personlig assistans för tillsyn som beror på medicinska tillstånd på ett betydelsefullt sätt. Samtidigt innebär kraven på allvarlighet, frekvens och omedelbar närhet begränsningar av rätten till personlig assistans som är godtyckliga och svåra att rättfärdiga.

Ett exempel på en sådan begränsning är kravet på att hjälpen måste behövas mer än 12 timmar per dygn, vilket får som konsekvens att löpande stöd inte kan beviljas för livshotande tillstånd som bara finns under dygnsvilan eftersom de flesta inte sover mer än 12 timmar per dygn.

Ett annat exempel är att kravet på att hjälpen måste ges i personens omedelbara närhet leder till att omständigheter som att en person ger ifrån sig ljud vid epilepsianfall eller inte, blir avgörande för att få löpande stöd. Om en person ger ifrån sig ljud vid anfall anser Försäkringskassan oftast att stödet kan ges på ”hörbart avstånd” och då anses inte kravet på omedelbar närhet vara

uppfyllt. Kravet på omedelbar närhet leder till att personer med i princip lika allvarliga och frekventa epilepsianfall har olika rätt till personlig assistans.

Många av kraven för att få löpande stöd kan, om de dras till sin spets, göra det omöjligt att få rätt till löpande stöd. I en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) framgår det att många handläggare inom assistansersättningen tycker att det är mycket svårt att tolka kraven för att beviljas löpande stöd och att de är så högt ställda att syftet med reformen riskerar att inte uppnås.¹ Eftersom kraven är otydliga blir det ofta upp till enskilda handläggare att avgöra hur långt kraven ska dras, vilket kan göra bedömningarna oförutsebara. Det riskerar också att leda till att bedömningarna varierar från handläggare till handläggare, och att lika fall inte alltid behandlas lika.

Ett annat stort problem med löpande stöd är enligt RBU att lagens definition av vad som är allvarliga medicinska tillstånd och skador är orimligt snäv, vilket leder till att många hjälpinsatser som behövs för att förebygga allvarliga hälsokonsekvenser inte ses som ett grundläggande behov. Exempel på hjälpbehov som idag inte ses som grundläggande behov är insatser som behövs för att lindra kronisk och svår smärta, eller åtgärder som syftar till att förebygga allvarliga hälsokonsekvenser som inte kommer uppstå direkt om hjälpinsatser uteblir men däremot på kort eller medellång sikt.

RBU:s undersökning visar också att det kan vara svårt att få rätt till personlig assistans när det handlar om behov som beror både på en fysisk och en psykisk funktionsnedsättning, eftersom bedömningen är så uppdelad enligt olika bestämmelser och det inte finns utrymme för att göra en helhetsbedömning. Det finns också en särskild problematik när det gäller egenvårdsinsatser och dubbel assistans som i värsta fall kan leda till att personer som beviljas löpande stöd inte beviljas tid för de konkreta egenvårdsinsatserna som stödet innebär.

Tillsyn vid psykiska funktionsnedsättningar

Besluten som RBU har tagit del av, tillsammans med FK:s statistik, visar tydligt att det nya grundläggande behovet ”förebyggande stöd” har stärkt rätten till personlig assistans för tillsyn som beror psykiska funktionsnedsättningar. Enligt RBU:s undersökning är dock de positiva effekterna av 2023 års lagändringar begränsad till en mycket liten grupp. Det innebär att många personer med stora psykiska funktionsnedsättningar även efter 2023 års lagändringar inte har rätt till personlig assistans för sina tillsynsbehov, särskilt personer som inte behöver tillsyn på grund av utåtagerande och aggressiva beteenden.

¹ ISF, Rapport 2024:1, ”Förändringar inom assistansersättningen – En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans”, s.51.f och s.84.f.

Precis som vid löpande stöd är kravet på vad som är allvarliga skador och risker väldigt ensidigt och onyanserat. Till exempel finns det inte utrymme för att ta hänsyn till psykiska och sociala konsekvenser av ett visst riskbeteende, eller att flera mindre/måttliga skador sammantaget kan få allvarliga konsekvenser över tid. Att personlig assistans bara kan beviljas för tillsyn som behövs för att förhindra livshotande eller andra mycket allvarliga fysiska skador är en orimligt stor begränsning av rätten till personlig assistans enligt RBU.

Ett annat krav som kan leda till orimliga konsekvenser är att riskerna måste uppstå frekvent. Kravet på att risker måste uppstå ofta kan bli ett hinder för personer med problem som varierar från dag till dag eller vecka till vecka. Kravet på frekvens är också väldigt högt ställt, det krävs ofta att incidenter och riskfyllda situationer uppstår flera gånger per dag. Problem som till exempel uppstår varannan dag eller vecka riskerar att inte uppfylla kravet på frekvens.

RBU:s undersökning visar att de som beviljas förebyggande stöd nästan alltid är utåtagerande och aggressiva. Det finns inga krav på att man måste vara utåtagerande eller aggressiv för att förebyggande stöd ska kunna beviljas, men i praktiken verkar kravet på allvarlighet indirekt leda till att ett sådant krav. Det gör att personer som inte är utåtagerande eller aggressiva missgynnas och har svårare att få rätt till personlig assistans för tillsyn.

Att kraven för att beviljas personlig assistans för tillsyn är så höga kan göra det svårt för personer med psykiska funktionsnedsättningar att överhuvudtaget få personlig assistans. Det beror oftast på att personen rent fysiskt har förmåga att tillgodose sina behov själv och främst har behov av muntligt stöd vilket oftast är assistansberättigade. Om man bara bedöms ha rätt till ett fåtal timmar assistans per vecka för hjälp med sina grundläggande behov anses man inte ha ett tillräckligt omfattande hjälpbehov för att assistans ska kunna beviljas. I rättspraxis har det krävts att man minst har behov av 5–7 timmar assistans per vecka för hjälp med de grundläggande behoven för att man ska kunna beviljas personlig assistans.

Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser

Enligt RBU:s undersökning har den nya regeln om kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser inte stärkt rätten till dessa insatser. 2023 års lagändringar har fått en mycket liten effekt när det gäller rätten till aktiverings- och motiveringsinsatser, och för personer som behöver denna typ av muntligt stöd för att kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda är rätten till personlig assistans fortfarande i princip obefintlig. Försäkringskassans uppföljningsrapport om 2023 års lagändringar visar att bara 7 personer

beviljades aktiverings- och motiveringsinsatser för något av de grundläggande behoven under perioden januari–juli 2023.²

I besluten som RBU tagit del av var den största anledningen till att personer nekades aktiverings- och motiveringsinsatser att insatserna inte ansågs vara tillräckligt kvalificerade och att det inte ansågs röra sig om något mer än påminnelser, instruktioner och uppmaningar. Omständigheter som enligt lagen skulle kunna innebära att insatserna är kvalificerade brukar enligt RBU:s undersökning inte räcka för att FK ska bedöma att kravet är uppfyllt.

Borttagandet av kravet på ingående kunskaper har skapat större otydlighet om vad som faktiskt krävs för att beviljas kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser. Det är otydligt vad kravet på kvalifikation faktiskt innebär, och om det har någon självständig betydelse från kravet på ingående kunskaper. Att kraven för att ha rätt till kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser är otydliga är dåligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom det ökar risken för att bedömningarna varierar från handläggare till handläggare och att lika fall inte behandlas lika. Otydligheterna gör det också svårare för personer att framgångsrikt ansöka om och få kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser beviljade.

Precis som vid personlig assistans för tillsyn vid psykiska funktionsnedsättningar är det nästan bara personer som är utåtagerande, aggressiva och har allvarliga riskbeteenden som beviljas insatser. Detta trots att det inte finns några krav i lagen på att personen måste ha den typen av beteendeproblematik för att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska bli aktuellt.

Föräldraavdraget och betydelsen av barns ålder

RBU:s undersökning visar att Försäkringskassan gör föräldraavdraget korrekt. Försäkringskassan gör inga dubbla föräldraavdrag på det sätt som förekommit i flera kommuner. I vissa fall är föräldraavdraget per vecka mindre än vad som framgår av schablonen, vilket beror på att Försäkringskassan justerar föräldraavdraget beroende på om barnet har beviljats assistans för behov där föräldraavdraget inte ska göras (undantagsbehov) och hur många dagar per år som barnet har beviljats personlig assistans. RBU bedömer att Försäkringskassan justerar föräldraavdraget på ett bra sätt.

Det är svårt att jämföra den individuella bedömningen av det normala föräldraansvaret som fanns innan 2023 med det nuvarande schabloniserade föräldraavdraget. Av RBU:s granskning framgår det dock att 2023 års regler i många fall innebär ett större föräldraavdrag. I flera beslut från 2022 framgår

² Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, ”Rapport – Uppföljning av reformen Stärkt rätt till personlig assistans, slutredovisning”, s.12.

det att barn från 9 år och uppåt får ett mycket litet eller inget föräldraavdrag alls i jämförelse med schablonen enligt dagens förordning. Samtidigt finns det flera exempel på beslut från 2022 där ganska stora barn drabbats av orimligt stora föräldraavdrag på ett sätt som inte hade kunnat ske efter 2023.

En stor fördel med det schabloniserade föräldraavdraget är att det blivit mer förutsebart hur stort föräldraavdraget kommer bli. Schablonen sätter ett tydligt ”tak” för avdragens storlek vilket är positivt.

Ett stort problem med 2023 års lagändringar är att lagstiftaren inte var tydlig med hur införandet av föräldraavdraget skulle påverka bedömningen av om barnets hjälpbehov beror på en funktionsnedsättning eller barnets ålder. Det har lett till att dessa bedömningar lever kvar och fortfarande begränsar barns rätt till personlig assistans. Även fast det i teorin är två olika bedömningar blir de överlappande i praktiken, vilket leder till en slags dubbel bedömning till barns nackdel.

Bedömningarna av om ett behov beror på ett barns funktionsnedsättning eller ålder är problematiska eftersom de oftast bygger på osäkra prognoser, samt eftersom det inte alltid är möjligt att avgöra om ett behov beror på ålder eller en funktionsnedsättning. Ibland beror hjälpbehov kanske på en kombination av funktionsnedsättningen och barnets ålder, och det borde vara möjligt att få personlig assistans för sådana hjälpbehov, vilket det inte alltid är idag.

Slutsatser & förslag på ändringar

Den största slutsatsen av RBU:s undersökning är att 2023 års lagändringar bara har stärkt rätten till personlig assistans för en väldigt liten grupp. Många människor som behöver personlig assistans för tillsyn och muntliga insatser för att få goda levnadsvillkor har fortfarande inte rätt till det efter 2023.

RBU:s förslag på ändringar:

- 1. Kravet på att** riskerna och skadorna vid förebyggande och löpande stöd måste vara allvarliga borde nyanseras. Till exempel borde mindre skador sammantaget kunna bedömas som allvarliga, och skadliga psykiska och sociala konsekvenser av ett visst riskbeteende borde också kunna ses som allvarliga.
- 2. Kravet på frekvens** vid löpande och förebyggande stöd måste lättas. Det borde till exempel vara möjligt att bevilja löpande och förebyggande stöd även fast riskerna inte uppstår flera gånger per dag utan kanske varierar från dag till dag eller vecka till vecka.

3. **Ta bort kravet** på omedelbar närhet vid förebyggande och löpande stöd. Det är ett alldeles för högt krav och begränsar rätten till personlig assistans orimligt mycket.
4. **Ta bort kravet** på att stöd ska behövas mer än 12 timmar per dygn vid löpande stöd! Kravet innebär till exempel att personer som bara behöver löpande stöd under dygnsvilan oftast inte har rätt till det.
5. **Ta bort kravet** på tidigare incidenter och nyansera kravet på att riskerna för skada måste vara konkreta vid förebyggande stöd. Om det med hänsyn till personens funktionsnedsättning är sannolikt att skador och risker skulle uppstå om en person lämnades ensam i sin bostad mer än tillfälligt borde det till exempel kunna räcka.
6. **Ta bort kravet** på att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser måste handla om något mer än påminnelser, instruktioner och uppmaningar. Kravet måste åtminstone förtydligas och lättas så att Försäkringskassan kan göra rättssäkra bedömningar. Att stödet behövs i integritetsnära situationer borde till exempel räcka för att insatserna ska ses som kvalificerade.
7. **Förenkla egenvårdsbedömningen** och inhämtningen av egenvårdsintyg.

En annan slutsats är att föräldraavdraget har gjort bedömningen av det normala föräldraansvaret mer förutsebart och tydligt vilket är positivt. Samtidigt är avdraget alldeles för högt och det är också märkligt att förebyggande stöd omfattas av föräldraavdraget. Bedömningarna av om ett hjälpbehov beror på ett barns ålder eller funktionsnedsättning lever också kvar vilket begränsar barns rätt till personlig assistans på ett oförutsebart sätt.

RBU:s förslag på ändringar:

1. **Ta bort schablonavdraget för barn som är över 12 år gamla**, både för grundläggande och andra personliga behov.
2. **Dela upp åldersgruppen 1–6 år till fler åldersgrupper.** Det är stor skillnad mellan vad en 2-åring och 6-åring kan göra och därför borde de inte ha samma föräldraavdrag.
3. **Undandra förebyggande stöd från föräldraavdraget.** Den typen av tillsyn som krävs för att förebyggande stöd ska beviljas hör aldrig till ett normalt föräldraansvar.
4. **Eventuell ytterligare sänkning av schablonnivåerna.** Regeringen har meddelat att de avser att halvera

föräldraavdraget vilket är ett mycket positivt besked.³ Samtidigt måste effekten av sänkningen utvärderas för att följa upp behov av ytterligare sänkningar, till exempel för vissa (äldre) åldersgrupper.

- 5. Ta bort möjligheten för Försäkringskassan att ta hänsyn till barnets ålder** vid bedömningen av de grundläggande behoven.
- 6. Stärk rätten till personlig assistans för hjälpbehov som är specifika för barn med funktionsnedsättningar**, trots att de kanske inte kommer vara livet ut.

Utöver dessa konkreta förslag anser RBU att rätten till personlig assistans måste förändras i grunden. Ett stort problem idag är att det finns många krav på att hjälpen med de grundläggande behoven måste vara på ett visst sätt, till exempel att den måste vara integritetskänslig. Dessa krav måste också tas bort för att rätten till personlig assistans ska stärkas på riktigt och personer med funktionsnedsättning ska få sina rättigheter tillgodosedda.

³ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 9, s.175.



RÖRELSEHINDRADE BARN & UNGDOMAR