

30 år med personlig assistans

Personlig assistans infördes 1994 för att personer med funktionsnedsättning skulle få ökat inflytande över sin livssituation och möjlighet att själva bestämma när och hur hjälpen skulle ges. Införandet av personlig assistans och de andra LSS-insatserna markerade ett skifte i både synen på personer med funktionsnedsättning och det stöd samhället skulle ge.

Innan 1994 hade personer med omfattande funktionsnedsättning begränsade möjligheter att påverka det stöd de fick från samhället. Införandet av personlig assistans innebar att de nu fick större möjlighet att själva utforma sin vardag. Till exempel vilken tid de ville ha hjälp på morgonen och när de ville gå och lägga sig på kvällen. Med personlig assistans fick de själva bestämma vilka personer de ville umgås med och vad de ville göra på sin fritid.

Syftet med den här analysen är att visa på några viktiga trender som skett sedan införandet av den personliga assistansen. Hur många det är som får stödet idag jämfört med 30 år sedan och hur stödet har förändrats under dessa år är några frågor som besvaras. Analysen fokuserar särskilt på assistansersättning, som är den del av assistansen som Försäkringskassan ansvarar för.

Från institutioner och hemtjänst med begränsad möjlighet att bestämma själv...

Under första halvan av 1900-talet var olika typer av institutioner, som specialsjukhus, vårdhem och elevhem, det stöd som fanns för personer med funktionsnedsättning. På 1960-talet började förhållandena på institutionerna ifrågasättas. Under ett par decennier genomfördes flera reformer för att skapa bättre förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att kunna leva som andra i samhället. År 1986 infördes en ny omsorgslag som gav personer med intellektuella funktionsnedsättningar och barndomspsykos rätt till särskilda insatser.

Korta analyser 2024:3

Försäkringskassan
Avdelningen för ledningsstöd
och analys

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.

FK-nr: 116-44



Stöd till personer med funktionsnedsättning idag

Kommunen ansvarar för stödet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). År 2023 hade 79 100 personer minst en kommunal insats enligt LSS. Daglig verksamhet, bostad med särskild service för vuxna, kontaktperson och korttidsvistelse var de vanligaste insatserna.

Utöver LSS kan personer med funktionsnedsättning även få stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. År 2022 hade 60 500 personer med funktionsnedsättning mellan 0 och 64 år minst en pågående insats enligt SoL. Boendestöd och hemtjänst var de vanligaste insatserna.

I LSS insatserna ingår även personlig assistans, där Försäkringskassan ansvarar för assistansersättning.

Stödet till personer med funktionsnedsättning fortsatte att utvecklas. I början av 1990-talet fick personer med fysiska funktionsnedsättningar ofta stöd från kommunen (hemtjänst eller särskilt boende), medan personer med intellektuella funktionsnedsättningar och autism fick stöd från landstinget (vårdhem, gruppboende, familjehem, elevhem, kontaktperson eller korttidsvistelse).

Fortfarande fanns det dock brister i stödet för personer med funktionsnedsättning. Det gällde å ena sidan stödets omfattning och innehåll, å andra sidan enskildas möjlighet att själva kunna bestämma och planera sina liv. Vilket stöd man kunde få skilde sig också åt beroende på vilken kommun man bodde i. I vissa kommuner hade det vuxit fram en mer flexibel hemtjänst som liknade personlig assistans. Men i många kommuner saknades den möjligheten.

... till ett personlig utformat stöd med möjlighet att leva som andra

År 1994 genomfördes en stor socialpolitisk reform som skulle göra det möjligt för personer med omfattande funktionshinder att leva som andra. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes för en särskild grupp av personer med funktionsnedsättning vilket innebar flera stora förändringar. LSS skulle omfatta både personer med intellektuella funktionsnedsättningar och autism och personer med andra varaktiga fysiska och psykiska funktionsnedsättningar. De som skulle omfattas av de nya rättigheterna blev alltså en större grupp än de som tidigare omfattats av omsorgslagen från 1986. Ansvaret för stödet till personer med intellektuella funktionsnedsättningar flyttades från landstinget (nuvarande regionen) till kommunerna.

Samtidigt infördes den nya insatsen personlig assistans som en av de tio specificerade insatserna om stöd och service i LSS. Personlig assistans sågs som en möjlighet för människor att flytta från vårdhem och psykiatriska sjukhus, men även som en lösning för att barn med omfattande omvårdnadsbehov skulle kunna bo och vårdas hemma i stället för att vistas långa tider på sjukhus.

Ansvaret för personlig assistans delades upp mellan kommunerna och staten. För att enskilda kommuners ekonomiska förutsättningar inte skulle styra om en person beviljas personlig assistans eller inte, skapades ett särskilt finansieringssystem. Modellen innebar att staten ansvarar för mer omfattande stöd av personlig assistans, genom assistansersättning.

” År 1994 genomfördes en stor socialpolitisk reform som skulle göra det möjligt för personer med omfattande funktionshinder att leva som andra.

Om personlig assistans och assistansersättning

Ansvaret för LSS-insatsen personlig assistans är delat mellan kommunen och staten. Majoriteten av de som får personlig assistans har statlig assistansersättning. År 2023 hade 13 300 personer assistansersättning och 4 700 personer personlig assistans som kommunen beviljat.

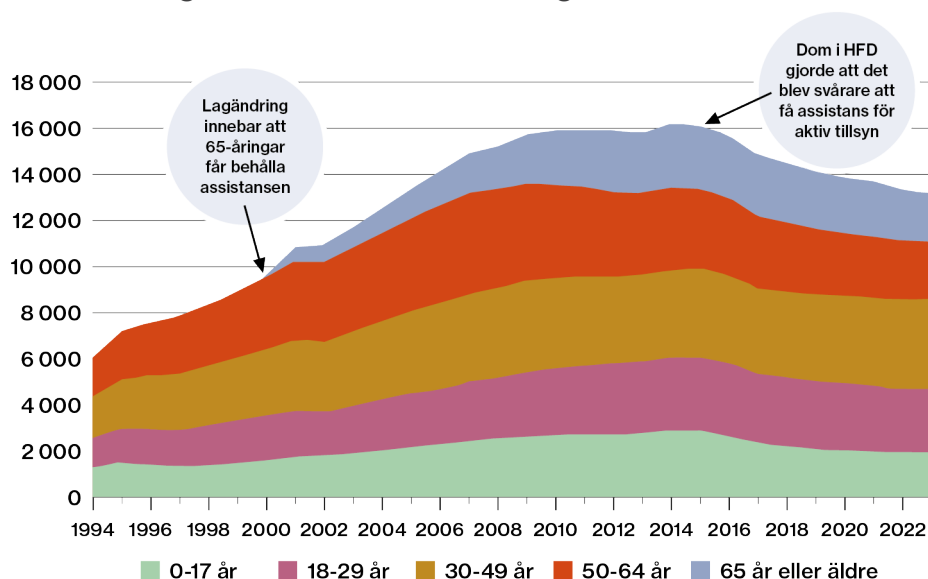
De som får assistansersättning har ofta större behov än de som får personlig assistans från kommunen.

Antalet mottagare av assistansersättning ökade fram till 2010 men har minskat sedan 2015

Inledningsvis var det 6 100 personer som fick assistansersättning. Antalet assistansmottagare ökade sedan årligen fram till 2010 då 16 000 personer fick ersättningen. Orsakerna bakom ökningen är inte helt kända men något som troligen har bidragit är en ökad kännedom om reformen och förändringar i lagstiftningen. Mellan 2010 och 2015 låg antalet mottagare på en stabil nivå, därefter har antalet mottagare minskat till 13 300 personer 2023. En förklaring till minskningen var en dom 2015 från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Domen innebar att det blev svårare att beviljas assistansersättning för personer som behövde aktiv tillsyn, vilket fick en stor påverkan på antal nya mottagare.

Sedan 2019 har flera lagändringar genomförts för att åter ge rätt till personlig assistans till de som påverkades av domen 2015. Som en följd har inflödet av nya mottagare ökat något de senaste åren. Men eftersom många samtidigt lämnar ersättningen (i huvudsak för att de avlider) är nivån på antalet mottagare fortfarande på en lägre nivå idag än 2015.

Antal mottagare av assistansersättning efter ålder 1994–2023



Ökad andel med intellektuella funktionsnedsättningar och autism

De första 20 åren var det fler personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar än personer med intellektuell funktionsnedsättning eller autism som var mottagare av assistansersättning. Fram till 2007 ökade antalet mottagare i båda grupperna, men därefter har antalet personer med andra fysiska och psykiska funktionsnedsättningar kontinuerligt minskat. Sedan 2019 är därför personer med intellektuella funktionsnedsättningar och autism den största gruppen.

Några intressanta siffror

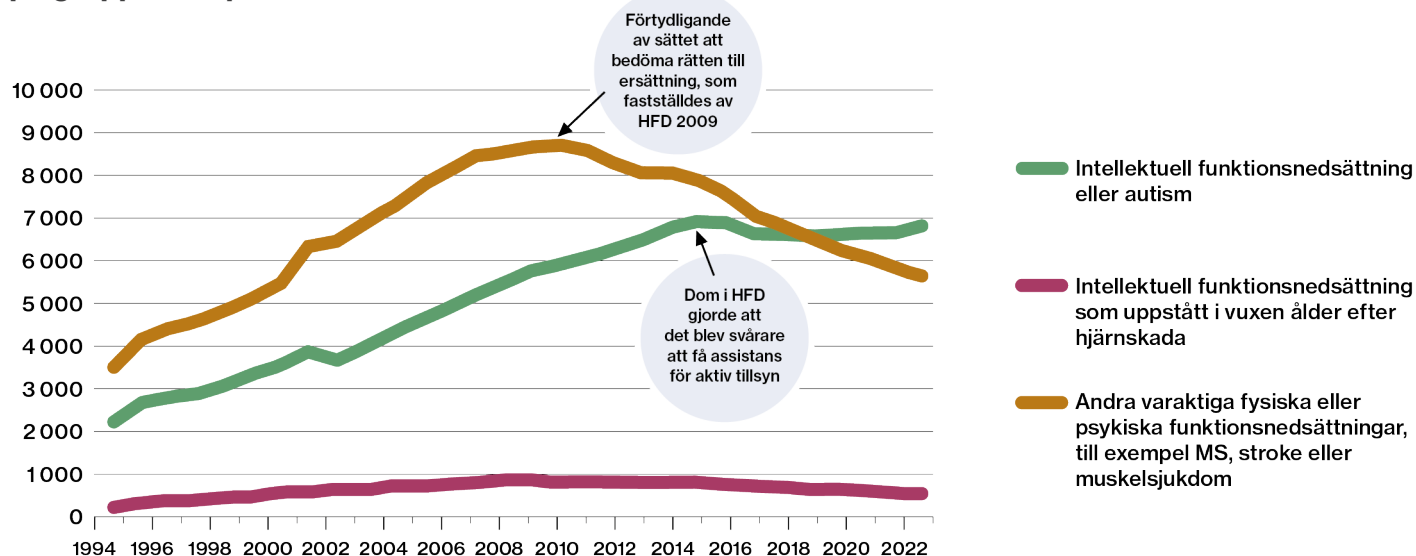
Drygt **36 000** personer har haft assistansersättning någon gång mellan 1994 och 2023.

1 300 personer har haft assistansersättning utan avbrott ända sedan 1994. De flesta av dessa har haft assistans sedan de var unga.

I genomsnitt fick en assistansmottagare **2,2 miljoner kronor** per år för kostnaderna för personlig assistans år 2023. Motsvarande belopp år 1994 var 920 000 kronor (i 2023 års priser).

I genomsnitt hade **65 procent** av assistansmottagarna minst en anhörig anställd som assistent år 2023. Motsvarande siffra i november 1994 var 60 procent. Andelen anhöriga som är assistenter har alltså inte förändrats så mycket.

Antal mottagare av assistansersättning fördelat på grupp i LSS personkrets 1994–2023



Minskningen av antalet personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar skedde samma år som Försäkringskassan förtydligade hur bedömningen skulle göras av tid för hjälp med så kallade grundläggande behov – de behov som ger rätt till personlig assistans. Förtydligandet gjordes 2006 och 2007 och syftet var att öka kvaliteten i bedömningarna. HFD gjorde 2009 en ännu snävare tolkning av vad som ger rätt till personlig assistans.

En annan förklaring till utvecklingen sedan 2007 är att personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar i högre utsträckning lämnar ersättningen på grund av att de avlider. Det beror i sin tur på att de i regel är äldre när de beviljas assistansersättning än de med intellektuell funktionsnedsättning och autism.

Antalet timmar blev fler än beräknat och har fortsatt att öka

Vid införandet av assistansreformen beräknades att behovet av assistans i genomsnitt skulle uppgå till knappt 6 timmar per dygn och person. Utgångspunkt för beräkningarna var omfattningen av den kommunala hemtjänsten. De som fick assistansersättning 1994 hade dock i genomsnitt behov av assistans drygt 9 timmar per dygn. Förklaringar till att beräkningarna inte stämde var bland annat att många personer med omfattande funktionsnedsättningar tidigare även hade fått stöd av familjemedlemmar. Dessutom hade assistansen en högre ambitionsnivå än hemtjänst vilket bidrog till fler beviljade timmar.

” Förklaringar till att beräkningarna inte stämde var bland annat att många personer med omfattande funktionsnedsättningar tidigare även hade fått stöd av familjemedlemmar.

Därefter har antalet timmar med assistans ökat kontinuerligt över tid och 2023 var genomsnittet drygt 19 timmar per dygn. I början förklarades timökningen med att det skett en ökad kännedom om att personlig assistans kan förbättra levnadsvillkor mer än man tidigare trodde var möjligt. I och med assistansen blev det möjligt att göra saker man inte kunnat göra tidigare med stöd av hemtjänst, till exempel åka på semester, delta i fritidsaktiviteter och umgås med släkt och vänner. Det blev också möjligt att flytta till ett eget boende.

Att timökningen fortsatte även efter de inledande åren har förklarats framförallt med att mottagare behöver fler timmar när deras hälsotillstånd försämrats, ökade behov under dygnsvilan eller att barn blir äldre och behöver assistans för att kunna leva på samma sätt som jämnåriga. Att man kunde få rätt till assistans för aktiv tillsyn är en annan förklaring, då de som behöver den här hjälpen ofta behöver stöd en stor del av dygnet. Förändringar i vem som anordnar assistansen kan också ha bidragit till timökningen. Tidigare analyser har visat att de som valt ett privat företag har haft en något snabbare timökning över tid än andra.

Sedan 2015 ökar timmarna i långsammare takt än innan. En förklaring är att det skett förändringar av vilka behov som kan ge rätt till assistansersättning, bland annat för behov kopplade till aktiv tillsyn. Efter 2015 är det färre än tidigare som ansöker om fler timmar.

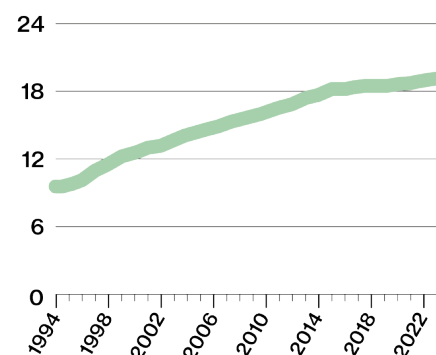
Allt vanligare med privata företag inom assistansen

Något som var nytt med assistansersättningen var att de som var berättigade skulle få en summa pengar för att själva kunna köpa personlig assistans. Den enskilde skulle på så sätt få inflytande över vem som ska vara personlig assistent samt när, hur och var assistansen ska utföras. En viktig del av assistansreformen var att den enskilde skulle få självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation.

De som får personlig assistans väljer själv vem som ska utföra den; kommunen, ett privat företag eller ett brukarkooperativ. Det finns också möjlighet att själv anställa sina assistenter.

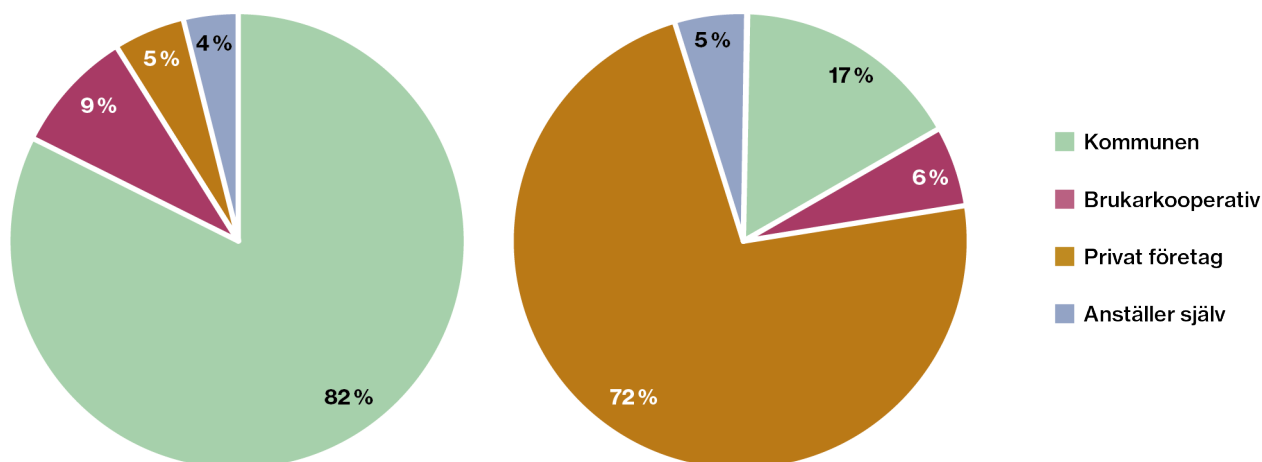
Hur mottagare väljer att anordna sin assistans har förändrats mycket under de första 30 åren med personlig assistans. År 1995 valde 82 procent av assistansmottagarna kommunen som anordnare och 5 procent ett privat företag. Över tid har andelen som väljer kommunen som anordnare minskat och andelen som anlitar ett privat företag ökat. Av mottagarna år 2023 hade 72 procent ett privat företag som anordnare och 17 procent kommunen.

Genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar per dygn



” Förändringar i vem som anordnar assistansen kan också ha bidragit till timökningen; tidigare analyser har visat att de som valt ett privat företag har en något snabbare timökning över tid än andra.

Andel mottagare fördelat på anordnare av assistans 1995 och 2023



Det kan finnas flera anledningar till att assistansberättigade i högre utsträckning väljer privata företag. Under de 30 år som assistansen funnits har utbudet av privata assistansanordnare ökat. En annan förklaring skulle kunna vara att många privata företag (och kooperativ) erbjuder möjligheten att företräda den enskilde i samband med en ansökan om assistansersättning.

Vem ansvarar för personlig assistans i framtiden?

Ansvaret för personlig assistans är idag delat mellan stat och kommun. Det är ett system som är komplicerat och som kommer upp för diskussion ibland. I början av 2023 lämnade en utredning ett förslag till regeringen om att Försäkringskassan ensam ska ha ansvaret för personlig assistans. Det skulle i så fall betyda att de som idag får personlig assistans från kommunen troligen skulle få det från Försäkringskassan. Det är ännu inte klart om förslaget kommer att genomföras eller inte.

Även om Försäkringskassan skulle få hela ansvaret för personlig assistans kommer kommunen fortsätta att vara en viktig aktör för personer med omfattande funktionsnedsättningar. Kommunen ansvarar för annat stöd enligt LSS, till exempel daglig verksamhet, korttidsvistelse och korttidsstillsyn för skolungdom. Viktigt är också att kommunen har ansvar för att de som omfattas av LSS får det stöd de behöver och att de har tillgång till arbete, studier liksom till kommunens fritids- och kulturutbud. Det ansvaret har kommunen även för personer som får assistansersättning.

” **Ansvaret för personlig assistans är idag delat mellan stat och kommun. Det är ett system som är komplicerat och som kommer upp för diskussion ibland.**

Viktigaste resultaten

- Personlig assistans har i lagstiftningen getts en hög ambitionsnivå, vilket gör att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att själva påverka sin livssituation i högre grad än tidigare.
- Antalet mottagare av assistansersättning ökade fram till 2010 men har minskat sedan 2015. Andelen mottagare med intellektuella funktionsnedsättningar och autism har ökat medan andelen med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar minskat.
- Sedan 1994 har det genomsnittliga antalet timmar med assistans ökat från 9 till 19 timmar per dygn. Ökad kännedom om ersättningen, regeländringar och försämrat hälsotillstånd hos mottagarna är bidragande förklaringar till utvecklingen.
- Över tid har andelen som väljer kommunen som anordnare minskat och andelen som anlitar ett privat företag ökat. Privata företag utför idag drygt 70 procent av den assistans som betalas med assistansersättning. År 1994 var andelen 5 procent.

Författare

Signe Holmlund Armerin
Analytiker, Försäkringskassan

Presstjänst
010-116 98 88

Cecilia Eek
Analytiker, Försäkringskassan

Källor och mer att läsa

[Om stöd och service till vissa funktionshindrade](#)

Regeringens proposition
1992/93:159

[Assistansersättningens utveckling](#)

Socialförsäkringsrapport 2017:4,
Försäkringskassan

[Vilka får avslag på ansökan om assistansersättning?](#)

Socialförsäkringsrapport 2024:1,
Försäkringskassan

[Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen](#)

Svar på Regeringsuppdrag,
Försäkringskassan 2023

[Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2023](#)

Socialstyrelsen 2024

Om analysen

Data till analysen är hämtad från Försäkringskassans datalager Store. Statistiken om antal mottagare visar antal personer som är berättigade till assistans och har ett giltigt beslut om assistansersättning i december månad under perioden 1994–2023. Även statistiken om beviljade timmar avser december respektive år.