

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Saksbehandler: MLU
Vår ref.: 11/3694
Dato: 25.05.2011

Svensk ordningen med personlig assistanse og assistansersättning

Helsedirektoratet har fått i oppdrag å gi informasjon om den svenske ordningen med personlig assistanse og assistansersättning, med utgangspunkt i svensk lovgivning med endringer som trådte i kraft fra 1.1.2011.

Med bakgrunn i oppdraget og dialog med svenske myndigheter om ordningen har helsedirektoratet utarbeidet underliggende informasjon.

1. Innledning

Personlig assistanse er en tjeneste for mennesker med store funksjonshemninger. På nærmere bestemte vilkår utløses det et rettskrav på å få personlig assistanse, se nærmere omtale under punkt 4 om vilkårene for å få rett til tjenesten. Om behovet er mer enn 20 timer og hvis tjenesten innvilges utbetales det en statlig kontantytelse (assistansersättning) som skal brukes til å finansiere personlig assistanse i det omfang tjenesten er innvilget. Er behovet mindre enn 20 timer bevilges tjenesten av kommunen som enten utbetaler midlene til den enkelte eller gir tjenesten personlig assistent. Ordningen har en komplisert administrativ oppbygning, og både saksbehandlingen og finansieringen er delt mellom stat og kommune.

I 2009 var ca 15 800 personer innvilget assistansersättning, og det ble gjennomsnittlig innvilget 110 timer per uke. Samfunnets kostnader var i 2009 på 22 milliarder, hvorav kommunen stod for 4 milliarder. Assistansersättningen og kostnadene fortsetter å øke.

2. Lovgrunnlaget for personlig assistanse i Sverige

Helse- og omsorgstjenester i Sverige er hjemlet i en rekke ulike lover. De viktigste er:

- Socialtjänstlagen (SoL)
- Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)
- Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

I tillegg inneholder Socialforsikringsbalken noen statlige ordninger som gir funksjonshemmede og deres pårørende rettigheter. De viktigste er:

- Assistansersättning
- Handikappersättning
- Vårdbidrag

Helsedirektoratet • Divisjon primærhelsetjenester

Avd. omsorgstjenester

Mari Anne Lundberg, tlf.: 24 16 32 40

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050

Faks: 24 16 30 01 • Org. nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

- Bilstöd

LSS er en rettighetslov, i motsetning til HSL. SoL inneholder mange av de samme tjenestene som LSS men gir brukerne en svakere rettstilling. Tjenester etter LSS er oftest vederlagsfrie, mens det ofte er knyttet egenandeler til tjenester etter SoL. HSL inneholder ikke rettigheter for den enkelte, men pålegger det offentlige en plikt til å tilby befolkningen helsetjenester.

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387) gjelder for personer med omfattende og varige funksjonshemninger og inneholder bestemmelser om tjenester til disse. At LSS er en rettighetslov innebærer at det er den enkeltes behov for tjenester, og ikke myndighetenes ressursituasjon, som skal vektlegges ved vurderingen av om tjenester skal innvilges. De som mener de ikke får sine behov dekket kan påklage avgjørelsen.

LSS gir funksjonshemmede som omfattes i persongruppen i lovens § 1¹ rett til ti ulike tjenester, herunder personlig assistanse, under forutsetning av at de har behov for slik bistand og at behovet ikke kan avhjelpes på annen måte. De andre tjenestene som kan tilbys er rådgivning, ledsagerservice, kontaktperson, avlöserservice i hemmet, korttidsvistelse utenfor hemmet, korttidstilsyn for skoleungdom over 12 år, familjehem eller bostad för barn och ungdommar, bostad for vuxna og daglig verksamhet. Det er i hovedsak kommunen som er ansvarlig for å yte tjenestene som innvilges etter denne loven.²

Socialförsäkringsbalk (2010:110) "trygdeloven" kap. 51 regulerer assistansersättning, det vil si en kontantytelse som skal dekke personlig assistanse. Rett til assistansersättning gjelder funksjonshemmede som faller innenfor persongruppen i LSS § 1 og som trenger hjelp til "grunnleggende behov" i over 20 timer per uke. Staten har i utgangspunktet ansvar for å finansiere ytelsene etter socialförsäkringsbalken, men kommunen er pålagt å dekke de første 20 timene personlig assistanse som innvilges. Vilkårene for personlig assistanse og assistansersättning beskrives nærmere nedenfor.

For de som ikke oppfyller vilkåret om at de trenger hjelp til grunnleggende behov i 20 timer per uke, kan kommunen likevel innvilge personlig assistanse, disse har imidlertid ikke krav på statlig assistansersättning.

Forordning om assistansersättning (1993:1091) inneholder regler om oppgjør, utbetaling, timepris mv.

Den 1.1.2011 trådte det i kraft flere lovendringer som samlet har til formål å bidra til bedre kvalitet og trygghet i tjenesten personlig assistanse. Lovendringene og bakgrunnen for disse finnes i prop 2009/10:176 Personlig assistanse och andra innsatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet. Proposisjonen ble utarbeidet på bakgrunn av et stor utredning fra LSS- kommittén.³ I denne rapporten legges det frem et stort antall forslag om endringer både i forhold til ordningen med personlig assistanse og andre ordninger til funksjonshemmede mer generelt. I prop 2009/10:176 behandles noen av de endringene som foreslås.

¹ Persongruppen er nærmere omtalt under punkt 4 nedenfor.

² Landstinget er ansvarlig for rådgivning och annat personlig stöd, jf. SSL § 9 nr 1.

³ SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa funktionsnedsättning.

Bakgrunnen for endringene er dels at kostnadsutviklingen gjør det nødvendig å se på muligheter for å øke kontrollen med tjenesten, men også at det var behov for visse endringer for å sikre god kvalitet og trygghet i tjenesten personlig assistanse.

Lovendringen innebærer at bestemmelsene vedrørende krav om godkjenning for virksomheter som tilbyr tjenester etter LSS også skal gjelde tilsvarende for de som tilbyr personlig assistanse. Personer som er innvilget personlig assistanse pålegges også en meldeplikt når de ansetter assistenter selv. I tillegg er det klargjort at tilsyn skal omfatte all virksomhet etter LSS, også personlig assistanse.

Det er også kommet til bestemmelser som skal bidra til å styrke barneperspektivet, herunder krav om registerkontroll av personer som arbeider som personlig assistent for barn. Det er også kommet en ny bestemmelse om at alle som innvilges en tjenesten etter LSS alltid skal tilbys en individuell plan.

3. Formålet med personlig assistanse/ assistanserstötning i Sverige

Støtnadsformen personlig assistanse med (delvis) statlig finansiering ble innført i 1994 og var en del av en stor handikappreform. Hovedformålet var å legge til rette for at mennesker med store funksjonshemninger skulle kunne leve som andre.

Formålet i LSS er i følge formålsbestemmelsen i § 5 å "... fremme likestilling i livsvilkår og deltagelse i samfunnslivet for persongruppen i § 1. Målet skal være at den enkelte får mulighet til å leve som andre"

Personlig assistanse har i tillegg noen særlige formål⁴:

- å gi den enkelte mulighet for selvbestemmelse og innflytelse over egen hverdag
- å gi den enkelte mulighet til å være arbeidsleder for egne assistenter, herunder ha rett til å velge hvem som skal gi assistanse, hvilke oppgaver de skal utføre, hvordan de skal utføre oppgavene, og rett til å si opp assistenter
- å gi den enkelte mulighet til å administrere økonomiske sider av assistanseordningen. Evt. få bistand til dette fra kommune, privat aktør eller et brukerkooperativ.

I en rapport fra den svenske riksrevisjonen fra 2004⁵ konstateres det at det er et stort problem i den svenske ordningen at det er en motsigelse mellom tjenestens utforming og målgruppen. Det fremheves at assistansereformen bygger på tanken om at funksjonshemmede bør ha valgfrihet, selvstendighet og integritet, mens tjenesten personlig assistanse forutsetter samtidig at mottakere av tjenesten allerede er selvstendige og kapable til å ivareta sine interesser. For mange er funksjonshemningen til hinder for dette.

4. Hvem har rett til personlig assistanse i Sverige?

Det kan i hovedsak sies å være (fire) grunnvilkår som må være oppfylt for å få rett til personlig assistanse i Sverige.

⁴ Socialutskottets betänkande 1992/93:SoU19, Stöd och service till vissa funktionshindrade

⁵ RiR 2004:7

- Tilhører personkretsen i LSS § 1
- Ikke fylt 65 år ved søknad
- Store og varige funksjonsnedsettelse
- Behov for tjenesten, og at behovet er hjelp med personlig hygiene, måltider, av og påkledning og kommunikasjon, eller annen bistand som forutsetter ingående kunnskap om den funksjonshemmede.
- Behovet ikke dekkes på annen måte

For å få statlig assistansersättning gjelder også vilkårene om at vedkommende:

- Ikke bor på institusjon eller gruppebolig med personale.
- Har et grunnleggende behov som overstiger 20 timer per uke

Nedenfor presenteres og vurderes vilkårene nærmere.

Personkretsen

Personkretsen etter LSS § 1 er personer:

- med utviklingsstørning, autism eller autismlignende tilstand,
- med betydende og bestående begåvningsmessig funksjonshinder etter hjærnskada i vuxen ålder föränledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
- med andra varaktiga fysiska eller psykiska funskjonshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.'

Personkretsen som kan få rett til personlig assistanse omfatter en stor og ulikeartet gruppe. I persongruppen omfattes mennesker med ulike funksjonshemninger og psykisk utviklingshemmede og andre som kan ha svekket mental kapasitet. Dette må nødvendigvis innebære at dette er en gruppe med svært ulike behov, noe som også må gjenspeiles på hvilke tjenester som vedkommende trenger.

Det legges ikke vekt på hva slags type funksjonshemming personen har ved vurderingen av om personlig assistanse skal innvilges. Dersom man ikke kan ivareta arbeidslederrollen og arbeidsgiveransvaret selv, forutsettes det at ansvaret overføres dette til en annen (eks. forelder eller god mann) og det antas da at personens interesser er tilstrekkelig ivaretatt ved dette. Den svenske modellen kan ut fra dette sies å ha svært liten fokus på brukerstyringen i denne tjenesten.

Etter den norske ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter sosialtjenesteloven kan tjenesten innvilges til personer som ikke kan ivareta arbeidslederrollen (brukerstyringen) selv, men da er det satt som vilkår at det oppnevnes en person som kan ivareta brukerstyringen. En slik ansvarsoverføring følger de alminnelige reglene, slik at ansvaret overføres til verger (foreldre), hjelpeverger eller personer som har fullmakt fra brukeren selv.⁶

Både den svenske og norske ordningen retter seg mot en stor persongruppe. Den norske ordningen skiller seg i sin nåværende form likevel fra den svenske på et vesentlig punkt, nemlig ved at det er kommunen som avgjør hvilke tjenester som er mest hensiktsmessig ved innvilgelse av tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 jf. § 4-

⁶ Det vises til nærmere omtale av dette i rundskriv I-15/2005

3. Selv om det etter lovens § 8-4 skal legges stor vekt på brukeres synspunkter gir dette kommunen anledning til å avgrense bruken av brukerstyrt personlig assistanse til de tilfellene der det samlet sett vurderes å være en hensiktsmessig måte å organisere tjenestene på. De svenske myndighetene har ikke denne muligheten til å begrense/avslå tjenesten for de som oppfyller vilkårene til tjenesten.

Det er etter Helsedirektoratets vurdering grunn til å stille spørsmål ved om persongruppen i den svenske ordningen er blitt så vid at den også inkluderer personer som kunne vært bedre tjent med å få sine tjenester organisert på en annen måte. På bakgrunn av at det er knyttet utfordringer til kontroll og tilsyn av ordningen med personlig assistanse kan det i enkelte tilfeller være vanskelig å vite om tjenesten som tilbys brukeren har tilstrekkelig god kvalitet.

Aldersbegrensingen

Tjenesten personlig assistanse var i utgangspunktet avgrenset til å gjelde kun personer under 65 år. I 2001 ble alderskravet modifisert noe ved at personer over 65 år som allerede var innvilget tjenesten, kunne fortsette å ha den på samme nivå også etter fylte 65 år. Dette innebar en kraftig utvidelse av personkretsen som tjenesten retter seg mot.⁷ Med den demografiske utviklingen med stadig flere eldre kommer dette til å få stor betydning for tjenestens omfang fremover. Det betyr at de statlige utgiftene vil øke for denne aldersgruppen. Denne endringen er vurdert som en viktig årsak til fortsatt kraftig kostnadsvekst.

Vurderingen av 20 timer og "grunnleggende behov"

Kravet om at personen må ha behov for hjelp til grunnleggende behov i over 20 timer per uke har voldt store tolkningsproblemer, og praksis varierer mye fra sted til sted, også innenfor samme enhet. Dette svekker brukernes rettssikkerhet. Grunnleggende behov ble i 1996 definert noe nærmere i lovteksten, og det fremgår nå i LSS § 9a at grunnleggende behov betyr hjelp til personlig hygiene, måltider, av og påkledning og å kommunisere med andre eller annen hjelp som forutsetter inngående kunnskaper om den enkelte søker. Det pågår fortløpende arbeid med å sikre en enhetlig og tydelig forståelse av begrepet. Det er nylig avsagt en dom i den høyeste forvaltningsdomstol, der det gis uttrykk for at ordningen skal forbeholdes personer med *integritetssensitive* behov, og at det ikke skal være størrelsen på hjelpebehovet, men derimot innholdet i hjelpebehovet som skal være avgjørende.

Kravet om behov for hjelp til grunnleggende behov er et "nåløye" i den svenske ordningen, fordi dersom dette vilkåret er oppfylt får man innvilget hjelp til også "andre personlige behov". For å få statlig assistentsattning må dessuten de grunnleggende behovene tilsvare mer enn 20 timer før retten til å få dekket andre personlige behov trer i kraft. Gjennomsnittlig timeantall pr uke for de som er innvilget assistentsattning er stadig økende og lå i 2009 på 110. Det har vært ønskelig å avgrense nærmere også hva som ligger i andre personlige behov, men dette har vist seg både politisk og juridisk vanskelig. Det fokuseres mye på å forsøke å avgrense ordningen ut fra hvilke behov som skal avhjelpes med assistentsattning.

⁷ Rapport fra Socialstyrelsen i 2008: Personlig assistanse enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

Vurderingen av boligsituasjonen

Hvis man bor i en bolig med kommunale tjenester eller institusjon har personen ikke rett til statlig assistansersättning. Men kommunen kan gi personlig assistanse hvis det finnes behov for det. Denne avgrensningen kan medføre at kommunen i mindre grad satser på slike tilbud.

5. Ansvarsdelingen mellom kommune og stat

Delt finansieringsansvar

I 2001 ble det innført en deling av finansieringsansvaret for assistansersättning ved at kommunene finansierer de første 20 timene for alle som er berettiget tjenesten, uavhengig av det totale innvilgede timeantallet.

Dette betyr at staten har fått et stort ansvar for en del av de mest ressurskrevende brukerne i Sverige. Ordningen innebærer at det i mange tilfeller vil være økonomisk gunstig for kommunen at vedkommende har assistansersättning i stedet for, for eksempel en tilrettelagt bolig med personale.

For de tilfellene der personer ikke vurderes å ha behov for hjelp til sine grunnleggende behov utover 20 timer, kan kommunen likevel innvilge personlig assistanse, men da er det kommunen som finansierer tjenesten.

Saksbehandlingsregler

Det er forsikringskassen som behandler og vurderer søknader om assistansersättning. Kommunen skal som hovedregel høres. Er det søkt om personlig assistanse fra kommunen, skal kommunen, hvis det vurderes at vedkommende har rett til statlig assistansersättning, sende søknaden til Försäkringskassan. I slike tilfeller skal Försäkringskassan uten egen søknad utrede behovet for assistentersättning

6. Private aktører

I Sverige har private aktører som tilbyr personlig assistanse økt betydelig de siste årene. Da fristen for å søke godkjenning fra Sosialstyrelsen gikk ut i april i 2011, var det over 1100 som hadde søkt om slik godkjenning. I tillegg var det over 300 enkeltpersoner (foretak) som søkte.

Fordi det tidligere har vært uklart om tilsyn også skal omfatte assistansvirksomhet, spesielt private tilbydere, har tilsyn tidligere bare blitt gjennomført i begrenset omfang i Sverige. Fra 1.1.2011 det er det bestemt at tilsyn også skal omfatte assistanse. Samtidig ble det innført godkjenningsordning for private aktører. Dette er ett tiltak for å bedre forutsetningene for god kvalitet og trygghet. Godkjenningsordningen gjelder ikke for de som har ansatt egne assistenter, men disse skal sende informasjon om slike ansettelser til sosialstyrelsen.

7. Krav til tjenesteyter, herunder tilsyn

Personlig assistent skal bistå brukeren innenfor de behov enkeltindividet har for å leve et så tilnærmet "vanlig" liv som mulig. Ut fra den svenske ordningens formål er det bruker som skal velge utdanning, kvalifikasjon og erfaring hos assistenten. Krav utover

dette er det vanskelig å finne. Hvis assistanse gis til barn skal det innhentes det som vi kaller vandelsattest, registerinnsyn, som ikke skal være mer en ett år gammel.

Den svenske regjeringen har 25.6.2009 gitt Sosialstyrelsen i oppdrag å utarbeide forskrifter for beskyttelse av den enkeltes personlig sikkerhet eller helse. Sosialstyrelsen har også fått i oppdrag å utarbeide vurderingskriterer som skal gjelde for alle virksomheter med personlig assistanse.

Det skal også fra 1.1.2011 føres tilsyn med ordningen. Sosialstyrelsen arbeider med å finne en god form å gjøre dette på, da assistanse gis i brukerens hjem. Tilsyn med ordningen gjelder alle deler, også det som faller inn under kommunens ansvar (de første 20 timene, eller når vedkommende har valgt kommunen som utfører av tjenesten).

Opplæring og ansvar i henhold til arbeidsmiljø for den enkelte assistent har kommunen, når assistanse gis derfra. Arbeidsmiljø og lignende reguleres uansett organisasjonsform av arbeidsmiljølovgivningen. Tilsyn med arbeidsmiljø kan utføres av organene som forvalter lovgivningen om arbeidsmiljø ut fra evt. framsatte klager.

8. Kostnader og finansiering

Da loven om kompensasjon for personlig assistanse (assistansersättning) ble vedtatt i 1994 var de årlige kostnadene beregnet til 2,4 mrd kroner. Det er ingen tvil om at kostnadene den gang ble sterkt undervurdert. I 2009 var samlet kostnad økt til hele 22 mrd kroner, herav dekket staten 18 og kommunene 4 mrd kroner. De statlige utgiftene forventes å øke med om lag 1,3 mrd kroner (ca 6 prosent) årlig videre fram mot 2015.

Her gis noen nøkkeltall

	2001	2009	Estimat 2015
Antall mottakere	10 800	15 800	16 500
Gj. snitt timer per uke	89 t	111t	123t
Samlet kostnad		22 mrd	
herav statlig		18 mrd	25 mrd
herav kommunalt		4 mrd	

I 2008 gjennomførte Sosialstyrelsen en analyse av kostnader til personlig assistanse og hvilke effekter tjenesten har ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv⁸. Oppsummeringsvis skriver de at assistansereformen har betydd store forbedringer for personer med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende. Reformen var et resultat av et ønske om å heve ambisjonsnivået, og en del av kostnadsveksten beror på at kvaliteten har økt.

PA-brukere fikk tjenester også før assistansersättning ble lovfestet. Deler av kostnadsveksten til PA kan skyldes at kostnader har blitt omfordelt fra andre tjenester. I en viss grad har det blant annet vært ønsket at omfanget av hjemmetjenester skulle reduseres til fordel for økt bruk av PA.

⁸ Sosialstyrelsen: Personlig assistanse enligt LASS ur ett samhällsekonomisk perspektiv – 2008-131-27

Hjemmetjenester koster drøyt 10 prosent mer per avlønnet time enn PA, men i gjennomsnitt 70 prosent mer per direkte brukertime⁹. Forskjellen skyldes at kun halvparten av hjemmetjenestens arbeidstid tilbringes hos bruker, mens resten går til reisetid og annet. Dette skyldes at mange mottakere av hjemmetjenester har få timer praktisk bistand.

Statistikken viser at økningen i bruk av personlig assistanse langt på vei har erstattet hjemmetjenester til personer med nedsatt funksjonsevne, i alle aldersgrupper. Bruken av kommunal personlig assistanse er også redusert. Resultatet er at statens andel av de totale kostnadene til personer med nedsatt funksjonsevne har økt.

Kostnads mønsteret er generelt likt for barn og voksne, men assistansersättning skiller seg ut. For PA er kostnadene høyere for voksne enn for barn og ungdom. Det kan skyldes forskjeller i bistandsbehov, men også på at foreldre står for en stor del av omsorgen. Barn med funksjonsnedsettelse tilbringer også en stor del av dagen i barnehage eller grunnskole. Særskilt tilrettelegging for disse timene er utdanningsmyndighetenes ansvar og ikke en del av sosialtjenesten.

I Sverige har man ikke hatt godt nok datagrunnlag til å gjøre en samlet beregning av netto effekt av overgang til økt bruk av PA. De har mao ikke grunnlag for å si om personlig assistanse er dyrere enn andre tjenester. Man mangler også kunnskapsgrunnlag for å analysere effekten av assistansereformen opp mot forbruk av øvrige helse- og sosialtjenester og opp mot innsatser på andre samfunnssektorer. Sosialstyrelsen fremhever også betydningen av å kunne se samlet på effekten av ulike tiltak for bedre tilgjengelighet, f. eks hvordan universell utforming og tekniske hjelpemidler påvirker behovet for personlig assistanse¹⁰.

Gjennomsnittlig antall assistansetimer var 89 i 2001 og ble forventet å øke til ca 93 og stabilisere seg her. I 2009 var imidlertid gjennomsnittlig antall assistansetimer økt til 111, og økningen ser ut til å fortsette. Siden 2001 har også antall brukere økt fra 10 800 til nærmere 16 000. Økningen er størst for de over 65 år. Siden 2001 har disse fått rett til å beholde vedtatte timer med personlig assistanse også etter fylte 65 år. Dette er et sterkt voksende gruppe. I en viss grad innebærer dette at staten tildels overtar kostnadsansvaret for støtten til eldre funksjonshemmede og at kommunenes kostnader blir mindre (prop. 2000/01:5, s. 15).

Når det gjelder utviklingen i statlig ressursbruk så forventes denne å øke fra 18 til over 25 mrd kroner innen 2015. Antall mottakere av personlig assistanse forventes å øke med ca en prosent årlig, til 16 500 i 2015. I samme periode regner man med at gjennomsnittlig antall timer øker med 2 per år. For hver økt assistansetime øker de statlige utgiftene med 191 millioner kroner per år.

Mulige årsaker til den sterke kostnadsveksten i assistansersättning:

- Økt antall personer med rett til personlig assistanse
 - Antall personer med funksjonsnedsettelse øker
 - Retten til personlig assistanse har blitt bedre kjent i målgruppen
 - Øvre aldersgrense er avskaffet, slik at antall brukere over 65 år øker

⁹ Sosialstyrelsen: Personlig assistanse enligt LASS ur ett samhällsekonomisk perspektiv – 2008-131-27

¹⁰ Sosialstyrelsen: Personlig assistanse enligt LASS ur ett samhällsekonomisk perspektiv – 2008-131-27

- Valg av tjenestetilbud
 - Overgang fra pleie på sykehus eller sykehjem, til pleie i hjemmet med personlig assistanse
 - Valg av personlig assistanse istedenfor plass i bolig/institusjon med bemanning
- Økt antall assistansetimer
 - Antall timer har økt pga flere brukere med dårligere helsetilstand
 - Antall timer kan ha økt pga at brukere i større grad klarer å nyttiggjøre seg ordningen og etterspør flere timer
- Økte kostnader per time
 - Overgang fra ikke-betalt hjelp fra pårørende til avlønning som personlig assistent
 - Økte kostnader per assistansetime

I 1997 ble den statlige finansieringen endret fra kostnadsdekning til fast enhetspris ("schablonersättning"). Dette var ment å være en forenkling. Enhetsprisen var 258 kroner per time i 2010. I tillegg kan det ved særskilt høye kostnader søkes om inntil 12 prosent høyere satser. Slike tilfeller utløser krav om dokumentasjon og regnskapsplikt i etterkant. Kravet da er at minimum 87 prosent av beløpet må være dokumenterte, direkte lønnskostnader og kun 13 prosent brukes til administrasjon oa.

Innføring av schablonersättning har dempet kostnadsveksten noe. Enhetsprisen er imidlertid den samme uansett om assistansen utføres på dagtid eller natt. Det betyr at brukere med komplekse, omfattende behov for assistanse hele døgnet får minst penger til lønn, opplæring og veiledning av sin assistent. Det er en balansegang mellom et rettfærdig system og et system som er enklest mulig å forvalte. Innretningen på ordningen drøftes jevnlig i Sverige¹¹.

Etter innføringen av schablonersättning har det vokst fram et privat marked som i en viss grad skummer fløten ved å ta de "lette" brukerne, presse kostnadene ned og ta ut overskudd av driften. Ordningen er også slik at det ofte er kommunen som må gå inn ved sykdom, natt/helg eller når det oppstår særskilte behov for bistand hos bruker. Private kan dermed levere tjenester med en ganske lav egeninnsats.

Den todelte finansieringen bidrar i en viss grad til en bevisst eller ubevisst forskyvning av kostnader over fra kommune til stat. Dette kan gå på bekostning av en vurdering av hva som er det faglig sett beste (eller ønskede) tilbudet for den enkelte bruker. Kommunen tildeler personlig assistanse i stedet for å bygge opp egne, alternative tilbud (f. eks tilrettelagte boliger med bemanning), eller kommunen overvurderer bistandsbehovet slik at brukeren kommer over 20 timer per uke og dermed utløser rett til statlig finansiering.

Det kan gi uheldige vridningseffekter når én av de mange ulike helse- og sosialtjenestene er rettighetsfestet, og har en delvis annen finansiering. I en vanskelig økonomisk situasjon kan kommunene av rent budsjettekniske årsaker velge å skjære ned på de tjenester der de selv kan prioritere omfanget og heller gi mer av den rettighetsbaserte tjenesten¹².

¹¹ Socialstyrelsen: Personlig assistanse enligt LASS ur ett samhällsekonomisk perspektiv – 2008-131-27

¹² Riksrevisjonens rapport "Personlig assistanse til funktionshindrade", RiR 2004/7

Samtidig er det et viktig poeng at det har vært et politisk mål å dreie tjenestetilbudet fra institusjon til hjemmebaserte tjenester også i Sverige, og legge til rette for at flest mulig kan leve et selvstendig liv. Derfor er en kostnadsvekst til disse brukergruppene i en viss grad både ønsket og forventet.

I 2004 innførte Sverige et særskilt utjevningssystem for variasjoner i kostnader til helse- og omsorgstjenester mellom kommunene, på siden av inntektssystemet. I formål og innretning ikke så ulikt det norske tilskuddet til ressurskrevende tjenester. Systemet skal gjøre det økonomisk enklere for kommunene å tilby likeverdige tjenester.

9. Bedre kontroll med kostnadsveksten og bruken av midlene

I mars 2011 ble det satt ned et utvalg som skal analysere nærmere årsaker til kostnadsvekst, spesielt klargjøre hvor stor del av kostnadsveksten som kan skyldes fusk, uregelmessigheter og overforbruk av ordningen, se på årsakene og foreslå tiltak¹³.

Det er tidligere påvist feilutbetalinger som dels skyldes bevisste handlinger fra mottakers side. Gjennom høsten 2010 ble det avdekket en rekke eksempler på fusk, av betydelig økonomisk omfang. Det pekes på flere mulige årsaker:

- Behovet overdrives av assistentordnaren, for økonomisk vinning. Kommuner kan fastslå at behovet overstiger 20 timer for dermed å velte kostnadene over på staten.
- Timerapportene kan være fylt ut i henhold til antall vedtakstimer uten at det i praksis er gitt assistanse i alle disse timene. Dette er vanskelig å kontrollere i dag.
- Det er ingen krav til legeerklæring, mye er basert på tillit og egenrapportering.
- Revurdering av vedtak (som skal skje annethvert år) følges ikke alltid opp av Försäkringskassan innen fristen. Nye søknader prioriteres.

Den svenske regjeringen har derfor sett behovet for en bred gjennomgang. Utvalget som er satt ned skal særskilt vurdere:

- Hvordan samordningen mellom ansvarlige myndigheter på området fungerer
- Hvilke muligheter som finnes til innsyn i de virksomhetene som gir assistanse
- Hvilken risiko som finnes for overforbruk av tjenesten
- Hvilke muligheter nåværende regelverk har for oppfølging og kontroll
- Hvordan nåværende praksis for timeregistrering fungerer
- Hva er lokale eller regionale forskjeller i forekomst av fusk, uregelmessigheter eller overforbruk skyldes.

Komiteen skal:

- Foreslå konkrete tiltak for å forhindre fusk, uregelmessigheter og overforbruk, herunder tiltak for bedre oppfølging og kontroll med utbetalte midler.

¹³ Komitedirektiv 2011:26 Utredning om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttande av den statliga assistansersättningen

- Analysere de viktigste årsaker til kostnadsutviklingen, blant annet som kan henføres til overvelting av kostnader mellom kommune og stat.
- På grunnlag av analysen foreslå tiltak for bedret kontroll med kostnadsutviklingen, hvis behov også foreslå endringer i lovverket på området.

Arbeidet skal være slutført i midten av februar 2012.

Vennlig hilsen

Kristin Helga Mehre e.f.
avdelingsdirektør

Mari Anne Lundberg
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk