

Rapport 2014:19

Assistansersättning och
kommunala stöd till personer
med funktionsnedsättning

isf

Rapport 2014:19

Assistansersättning och
kommunala stöd till personer
med funktionsnedsättning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2014

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2014

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
Summary	13
1 Inledning	17
1.1 Bakgrund.....	17
1.2 Syfte och frågeställningar	18
1.3 Metod och urval	19
1.3.1 Registerdata	19
1.3.2 Ärendeakter	20
1.4 Definitioner och begrepp	22
1.5 Rapportens disposition.....	22
2 Riktade stöd till personer med funktionsnedsättning	23
2.1 Stödinsatser till personer med funktionsnedsättning.....	23
2.2 Stöd enligt LSS	25
2.2.1 Personkrets.....	26
2.2.2 LSS olika stödinsatser	28
2.3 Assistansersättning enligt SFB.....	30
2.3.1 Rättspraxis	31
2.3.2 Försäkringskassans tillämpning.....	32
2.3.3 Försäkringskassans prioriteringar och arbetssätt	34
2.4 Stödinsatser enligt SoL	35
3 Statlig assistansersättning och kommunala stödinsatser till personer med funktionsnedsättning.....	37

3.1	Personer som har beviljats assistansersättning.....	37
3.1.1	Personkretsarnas storlek	39
3.1.2	Beviljade assistanstimmar	40
3.1.3	Flöden till och från statliga assistansersättningen: nybeviljande, avslag och upphörande (inklusive indragningar).....	41
3.2	Kommunala stöd: insatser enligt LSS och SoL till personer med funktionsnedsättning, år 2002–2013.....	45
3.2.1	Insatser från kommunen enligt LSS	45
3.2.2	Insatser från kommunen enligt SoL till personer under 65 år med funktionsnedsättning	48
4	Analys av Försäkringskassans beslut om assistansersättning, 2002–2013.....	49
4.1	Avslag på nya ansökningar	49
4.2	Beviljande av nya ansökningar	54
4.3	Jämförelser mellan avslag och beviljanden av nya ansökningar	59
4.4	Indragning av assistansersättning.....	60
4.5	Fortsatt assistansersättning.....	65
4.6	Jämförelser mellan indragning och ombeviljande vid en omprövning	70
4.7	Generella intryck av ärendeakterna.....	71
5	Flöden mellan statlig assistansersättning och kommunala stödsinsatser till personer med funktionsnedsättning	73
5.1	Kommunala insatser och flöden mellan dem och assistansersättningen	73
5.2	Stöd till personer som beviljas assistansersättning	75
5.2.1	Beviljade nya ansökningar om assistansersättning	75
5.2.2	Kommunala insatser enligt LSS och SoL.....	76
5.2.3	LSS och personlig assistans.....	78
5.3	Andra stöd till personer som får avslag på assistansersättning	80
5.3.1	Avslag på assistansersättning	80
5.3.2	Kommunala stöd året efter avslag	81

5.3.3 Kommunala insatser enligt LSS och SoL	82
5.3.4 LSS och personlig assistans.....	83
5.4 Stöd till personer som får sin assistansersättning indragen.....	84
5.4.1 Indragning av assistansersättning – antal och utveckling	85
5.4.2 Kommunala insatser enligt LSS och SoL	85
5.4.3 LSS och personlig assistans.....	87
5.5 Sammanfattning	89
6 Diskussion och slutsatser	91
Referenser	97
Bilaga 1	99
Bilaga 2	101
Bilaga 3	107
Bilaga 4	109

Generaldirektörens förord

För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målet för insatserna är att underlätta det dagliga livet för personer med omfattande funktionsnedsättning och främja full delaktighet i samhällslivet. Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS och kan beviljas den som har grundläggande hjälpbehov. Uppgår dessa behov till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka, har personen rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) som administreras av Försäkringskassan. I annat fall kan personlig assistans eller annan insats beviljas av kommunen enligt bestämmelserna enligt LSS eller socialtjänstlagen (SoL).

Föreliggande rapport är slutrapport från ett regeringsuppdrag rörande Försäkringskassans beslut om assistansersättning. En delrapport har tidigare publicerats (ISF rapport 2012:18).

Den sammantagna bilden är att de som har störst behov också är de som får assistansersättning och att de flesta som blir av med sin assistansersättning får andra stöd. Antalet nya ansökningar om assistansersättning har ökat under den studerade perioden, medan andelen bifall på nya ansökningar har minskat. De flesta av dem som får indragning av assistansersättningen har efterföljande år andra kommunala stöd, främst enligt LSS. Mellan 30 och 50 personer per år får dock inte insatser enligt vare sig SoL eller LSS. Indragning kan bero på att personen är i behov av sjukvård, att personens hälsotillstånd har förbättrats eller att Försäkringskassan har uppmärksammat ändrade förhållanden och att personen därmed inte har rätt till fortsatt stöd.

Försäkringskassan har vidtagit en rad åtgärder med sikte på en enhetlig och likartad bedömning. Vissa förbättringar kan dock ske på ett antal punkter för att öka klarheten i besluten. Det gäller framförallt att skapa enhetlighet i beräkningsmodeller, i hur avdrag görs och hur motiveringar till beslut formuleras.

Rapporten har skrivits av Helena Höög (projektledare), Lena Birkelöf och Bessam Saleh. Dessutom har Simon Bjurström, Mirjam Wentzel och Charlotta Örn bidragit till delar av rapporten. I aktgranskningen har även Sofia Allansson, Anna Hallberg, och Bodil Pettersson deltagit.

Stockholm i oktober 2014

Per Molander

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har av regeringen fått i uppdrag att ta fram underlag för, och bedöma orsakerna till, utfallet av Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Det gäller såväl vid nya ansökningar som vid tvåårsomprövningar. Vidare ska ISF redovisa eventuella förändringar över tid samt tänkbara orsaker till sådana förändringar. Slutligen efterfrågas en kartläggning av vilka assistansberättigade förändringarna rör och vilka eventuella andra samhällsinsatser som dessa erbjuds.

Denna rapport är slutrapporteringen av uppdraget och syftar till att fördjupa analysen genom att undersöka orsaken till de utfall som beskrevs i delrapporten som publicerades i december 2012 (ISF 2012:18). En omfattande kartläggning görs av vilka andra stöd som ges till personer som får indragning av, eller avslag på ansökan om, assistansersättning. Vidare görs en redovisning av utfallet av Försäkringskassans beslut om assistansersättning under perioden 2002–2013 utifrån Försäkringskassans registerdata. Vidare har ISF haft att bedöma orsakerna till utfallet vid såväl nya ansökningar som vid omprövning av rätten till assistansersättning, liksom att analysera eventuella förändringar över tid och lyfta fram tänkbara orsaker till sådana förändringar. Detta görs i granskningen med en kombination av ärendeakter från Försäkringskassan och registerdata från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målet för insatserna är att underlätta det dagliga livet för personer med omfattande funktionsnedsättning och främja full delaktighet i samhällslivet. Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS och kan beviljas den som behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Dessa hjälpbehov beskrivs i lagen som grundläggande behov. Uppgår dessa behov till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka har personen rätt till assi-

stansersättning, enligt socialförsäkringsbalken (SFB), som administreras av Försäkringskassan. Uppgår de grundläggande behoven inte till mer än 20 timmar, kan personlig assistans beviljas av kommunen enligt bestämmelserna i LSS. För personer med funktionsnedsättning som inte anses uppfylla kriterierna för att beviljas assistansersättning eller insatser enligt LSS kan liknande insatser med stöd av reglerna om annat bistånd i socialtjänstlagen (SoL) bli aktuella.

Antalet nya ansökningar om rätt till assistansersättning ökar under den studerade perioden, från cirka 1 800 till knappt 2 500 mellan 2003 och 2013. Däremot har andelen bifall på nya ansökningar minskat under hela perioden bortsett från 2013. Personer som beviljas assistansersättning är i stor utsträckning beviljade kommunala stöd enligt SoL och LSS innan de ansöker om assistansersättning. Var femte person hade personlig assistans enligt LSS året innan de beviljades assistansersättning.

Antalet avslag på nya ansökningar ökar under perioden, och från och med 2008 är andelen avslag större än andelen bifall. I genomsnitt hade runt 60 procent av dem som fick avslag minst en insats enligt LSS eller SoL nästföljande år. I de fall som kommunen gör en anmälan om assistansersättning till Försäkringskassan blir det vanligare under den studerade perioden att ansökan blir beviljad jämfört med tidigare år.

Antalet indragningar på grund av att grundläggande behov inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka ökar framför allt 2008–2010. För 2011–2013 har antalet legat kvar på samma nivå. Efter 2009 hade i genomsnitt knappt 75 procent någon insats enligt LSS året efter indragning, varav runt 70 procent i genomsnitt hade personlig assistans. Cirka 30–50 personer per år av dem som får indragning får varken insatser enligt SoL eller LSS nästföljande år.

Bland de som får fortsatt assistansersättning vid en omprövning är det vanligaste beslutet att det beviljas fler timmar per vecka. Under den studerade perioden blir det mindre vanligt att det beviljas samma tid som föregående beslut. Endast en liten andel av de granskade besluten leder till färre timmar per vecka.

År 2009 kom Regeringsrätten med ett avgörande (RÅ 2009 ref. 57), som slog fast hur grundläggande behov enligt 9 a § LSS ska tolkas. Det framstår som att rättsfallet har fått genomslag i Försäkringskassans bedömningar, men det är oklart i vilken omfattning. En anledning är att Försäkringskassan under samma tidsperiod har

implementerat ett behovsbedömningsinstrument som innebär en mer enhetlig, strukturerad och detaljerad bedömning av vart och ett av de grundläggande och de övriga behoven. Ytterligare en anledning är att Försäkringskassan sedan 2006 stegvis förtydligat hur de grundläggande behoven ska bedömas och beräknas.

Försäkringskassan har på en rad punkter vidtagit åtgärder som möjliggör en alltmer enhetlig och likartad bedömning av rätten till assistansersättning. Exempel på det är införandet av ett IT-baserat ärendehanteringssystem, behovsbedömningsinstrumentet, och konsultation av försäkringsmedicinsk rådgivare vid bedömning av tillhörighet till personkrets 3. Däremot kan Försäkringskassan förbättra transparensen i besluten på ett antal punkter. Det gäller framförallt att skapa enhetlighet kring beräkningsmodeller, hur avdrag görs och hur motiveringar till beslut formuleras.

Det delade huvudmannaskapet när det gäller personlig assistans enligt LSS och assistansersättning från Försäkringskassan kan leda till otydlighet för den enskilda och administrativt merarbete och merkostnader för Försäkringskassan och kommunerna.

Antalet beviljade timmar ökar under den studerade perioden, såväl vid nya beviljanden som vid omprövning, vilket innebär en fortsatt kostnadsökning för assistansersättningen. Av den anledningen bör lagstiftaren utreda hur ambitionen om delaktighet och ökad kostnadsutveckling ska balanseras i förhållande till varandra.

Den sammantagna bilden är att de som har störst behov också är de som får assistansersättning och att de flesta som blir av med sin assistansersättning får andra stöd. Fler av dem som blir beviljade, jämfört med dem som får avslag, har stöd innan de ansöker om assistansersättning. Det innebär att personer som beviljas assistansersättning oftare har ansetts ha ett så pass omfattande hjälpbehov att de tidigare har beviljats andra offentligt finansierade stöd. Bland de som får avslag finns personer som inte omfattas av personkretsarna för att beviljas assistansersättning eller insatser enligt LSS. Det bekräftades även i granskningen av ärendeakterna där det fanns ärenden där personerna inte alls omfattades av personkretsarna eller ens sökte för grundläggande behov.

Summary

Eligibility and Outcome for Assistance Benefit and Other Public Support for Functionally Impaired Persons

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been commissioned by the Government and is published in two parts, the first part in December 2012 and the second and final part in October 2014.

Background

The disability policy in Sweden is based upon the principle that each person is of equal value and has equal rights. In 1994, the LSS – the Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993:387) – was implemented to ensure the rights of persons with major functional impairments to self-determination, independence, full participation and equality in living conditions.

Persons with major functional impairments and with an extensive need for support in their daily lives may be entitled to personally tailored benefits, one of which is Assistance Benefit (Assistansersättning). Such assistance is provided by a limited number of individuals, placing constraints on the scale and amount of benefits any given individual can expect to receive. Certain

conditions of need for help with specific, basic needs must be met in order to be eligible for Assistance Benefit. Examples of these needs include help with eating, dressing and undressing, personal hygiene, communicating with others and a range of other activities potentially requiring detailed knowledge of the person's specific functional impairment. If a person is entitled to more than, on average, 20 hours per week of assistance to meet these fundamental needs, the person is also entitled to, by the Social Insurance Code, other forms of personal support in their daily life.

Objectives

The Government has commissioned the ISF to provide a basis for, and assess the causes for, the outcomes of decisions on Assistance Benefit for the period from 2002 up to and including 2013. This applies both to new applications for Assistance Benefit and to the entitlement review of already granted Assistance Benefit every second year. The commission includes to examine whether there have been any changes over time and identify the potential causes of such changes. Finally, the commission is also requested to provide a follow-up concerning any other municipal support that is offered to persons who are not eligible for Assistance Benefit, but who have an extensive need for support in their daily life. The report addresses all the objectives mentioned above.

Methods

This report is based on an analysis of register data on Assistance Benefit from the Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) and register data on Services and Support to Functionally Impaired Persons from the National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen). In order to analyse areas not included in the register data, 1 053 case files from the Swedish Social Insurance Agency have been examined.

Findings

For people with major functional impairments, specific support and service measures can be granted under the LSS Act if a person has a basic need for help and has a functional impairment included in the law. If the basic need amounts to more than, on average, 20 hours per week, the person is entitled to assistance under the Social Security Code (SFB) administered by the Social Insurance Agency. If the basic need can be satisfied by less than 20 hours, Personal Assistance may be granted under the LSS Act, administered by the municipality. For people with impairments who are not considered to meet the criteria to be granted Assistance Benefit or services according to the LSS Act, other measures can be granted according to the Social Services Act (SoL).

The data analysis show that the number of Assistance Benefit applications increased throughout the period, but the share of granted applications decreased for all the years except the last year, 2013. A large share of those granted Assistance Benefit had other municipal support the year prior to applying for Assistance Benefit. The number of refusals of applications increased throughout the period. On average, 50 per cent of those not granted Assistance Benefit received services according to the LSS Act from the municipal the following year, of which more than half received Personal Assistance.

The number of persons who lost their entitlement to Assistance Benefit, due to the fact that the basic needs did not exceed more than, on average, 20 hours per week, increased between 2008 and 2011; thereafter it has remained on the same level as 2011. After 2009, about 80 per cent of those who lost their entitlement to Assistance Benefit received support according to either the LSS- or SoL Act instead the following year. Furthermore, 50 per cent received Personal Assistance according to the LSS Act.

The number of hours of assistance granted to those who received Assistance Benefit increased during the studied period. This applied to both those that received Assistance Benefit for the first time and to those who got their entitlement renewed. This implies that the increasing hours is not a consequence of a change in the person's needs, but rather due to changes in the case handling by the Swedish Social Insurance Agency and by case-law clarification.

The overall picture is that those who are in most need of support are also those granted Assistance Benefit. Likewise, most of those who lost their entitlement to Assistance Benefit received support from the municipality instead. There are a few people who are neither granted services from SoL- nor LSS Act after losing entitlement to Assistance Benefit. However, in many cases, this outcome is to be expected as the entitlement was lost due to, for example, full rehabilitation, hospitalisation, or misconduct.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Personer som behöver stöd och service i den dagliga livsföringen till följd av ett funktionshinder kan beviljas insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). En förutsättning för att beviljas sådana insatser är att den sökande tillhör lagens personkrets.¹ Insatsen personlig assistans avser ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. De grundläggande behoven definieras som hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av sig och på sig, att kommunicera med andra, eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.² Kommunerna beslutar om och finansierar stöd enligt LSS.

Den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) som administreras av Försäkringskassan.³ Den som behöver personlig assistans för grundläggande behov som inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka kan i stället få insatsen av sin kommun, antingen i form av biträde av personlig assistans eller som ersättning för kostnader för personlig assistans.⁴ Begreppet personlig assistans har samma betydelse i både SFB och LSS, vilket innebär att principerna för att bedöma behovet av personlig assistans är lika, oavsett om det är Försäkringskassan

¹ 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

² 9 a § LSS.

³ 51 kap. 2–4 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

⁴ 9 § 2 LSS.

eller kommunen som beslutar om och finansierar stödet. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för övriga behov.⁵

LSS är en rättighetslag som ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för de personer som omfattas av lagen.⁶ I lagen preciseras vilka de grundläggande behoven är, men det anges inte hur tillämpningen och bedömningen av tid ska göras.

ISF har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för och bedöma orsakerna till utfallet av Försäkringskassans beslut om assistansersättning, både vid nya ansökningar och vid tvåårsomprövningar⁷. Dessutom efterfrågas en redovisning av eventuella förändringar över tid och orsaker till dessa. Slutligen ska ISF kartlägga vilka andra samhällsstöd som ges till personer som berörs av förändringarna.⁸ En första delrapport lämnades i december 2012.⁹ Enligt rapporten blev det vanligare med avslag än beviljanden på nya ansökningar under perioden. Det framgick även att andelen personer över 65 år som hade assistansersättning tredubblades från 2002 till 2011.¹⁰ Av rapporten framgick vidare att besluten att dra in assistansersättning ökade något i slutet av perioden och att det vanligaste utfallet av Försäkringskassans omprövning av rätten till assistansersättning var att fler timmar beviljades.

1.2 Syfte och frågeställningar

Vid omprövning av rätten till assistansersättning ökade andelen indragningar, som beror på att den enskilde inte bedöms ha behov av personlig assistans för grundläggande behov med mer än i genomsnitt 20 timmar i veckan, markant från 2008 för att plana ut från 2010. Samtidigt har andelen beslut som innebär ett ökat antal assistanstimmar fortsatt att stiga. En viktig fråga är vilka andra former av stöd som personer som får avslag eller indragning kan ta del av. Men det är också viktigt att studera kvaliteten i besluten: hur ser motivering till indragningarna ut och på vilka grunder dras ersättningen in? För

⁵ 9 a § andra stycket LSS.

⁶ 5 § LSS och prop. 1992/93:159 s. 45 ff.

⁷ Beslut om assistansersättning ska omprövas när två år förflutit sedan den senaste prövningen. En anledning till omprövning är att säkerställa att assistansbehovet överensstämmer med det beviljade antalet assistanstimmar.

⁸ Socialdepartementet (2012).

⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012c).

¹⁰ Från och med 2001 fick personer över 65 år behålla den assistansersättning som de hade beviljats innan de fyllde 65 år.

att få en mer komplett bild av utvecklingen studeras också nya ansökningar och nya beslut i redan pågående assistansärenden. Här studeras motiveringar till avslag och indragning, men också fördelningen och antalet som beviljas fler, färre eller lika många assistanstimmar.

Denna granskning är den slutliga redovisningen av ISF:s regeringsuppdrag. Avsikten är att fördjupa analysen genom att undersöka orsaken till de utfall som beskrevs i ISF:s delrapport 2012. En omfattande kartläggning görs av vilka andra stöd som ges till personer som får assistansersättningen indragen, eller avslag på sin på ansökan. ISF har också haft i uppdrag att bedöma orsakerna till utfallet vid såväl nya ansökningar som vid omprövning av rätten till assistansersättning, liksom att analysera eventuella förändringar över tid och lyfta fram tänkbara orsaker till sådana förändringar.

1.3 Metod och urval

I analysen har registerdata från Försäkringskassan och Socialstyrelsen använts. Eftersom Försäkringskassans register innehåller begränsad information, har ärendeakter från Försäkringskassan studerats för att samla in ytterligare information som är viktig för granskningen.

1.3.1 Registerdata

I den här rapporten har registerdata över alla personer som har haft eller har ansökt om assistansersättning från 2002 till och med 2013 hämtats från Försäkringskassans datalager Store.¹¹ Registerdata över personer som har haft kommunala insatser enligt LSS från 2004 till och med 2013 har inhämtats från Socialstyrelsen.¹² Från Socialstyrelsen har även registerdata över personer som har haft insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) från 2007 till och med 2013, med undantag för 2009¹³, inhämtats.¹⁴ I bilaga 1 finns en beskrivning av hur hanteringen av data har gått till samt vilka definitioner som har gjorts i undersökningen.

¹¹ Populationen består av cirka 11 500 personer 2002 och ökar successivt till cirka 17 000 personer 2013.

¹² Alla som har haft eller har ansökt om assistansersättning matchas med Socialstyrelsens registerdata för LSS. Samtliga cirka 10 000 personer som har haft insatser enligt LSS ingår i studien.

¹³ Socialstyrelsen anger att data för andra halvåret 2008 och 2009 inte publiceras på grund av kvalitetsproblem i den del av underlaget som beskriver social omsorg enligt SoL.

¹⁴ Alla som har haft eller har ansökt om assistansersättning matchas med Socialstyrelsens registerdata för SoL. Samtliga cirka 4 000 personer som har haft insatser enligt SoL ingår i studien.

Registerdata som gäller kommunala insatser enligt LSS finns för 2004–2013 och är från den 1 oktober respektive år. Registerdata för insatser enligt SoL finns för 2007–2008 och 2010–2013. För 2008 gäller uppgifterna den 30 juni, för 2010 den 1 november och för 2007 och 2011–2013 gäller uppgifterna den 1 oktober.

De frågeställningar som har undersökts med hjälp av registerdata har fokuserat på hur stor andel av de personer som söker, får avslag eller får sin assistansersättning indragen som har andra offentliga stöd. För att undersöka detta sammanlänkas registerdata över alla som har statlig assistansersättning från Försäkringskassan med stöd av SFB (eller har ansökt om assistansersättning) med registerdata från Socialstyrelsen över alla de som har insatser enligt LSS och insatser enligt SoL.

För att undersöka om och vilka stödinsatser personerna eventuellt har, används registerdata för året före och för året efter beslut om assistansersättning. Genom att använda andel och antal stödinsatser både året före och året efter beslutet från Försäkringskassan framgår det om och i vilken utsträckning det har skett någon förändring.¹⁵

För att beskriva andelen personer med kommunala insatser enligt LSS eller enligt SoL, används det totala antalet beslut om assistansersättning i respektive kategori.

1.3.2 Ärendekter

En del av frågeställningarna i regeringsuppdraget kan inte besvaras med uppgifter från Försäkringskassans register. För att analysera om orsaken till förändringar i beslutsutfall beror på ändrade behov hos brukare, ändrad rättstillämpning eller ändrade arbetssätt inom Försäkringskassan, har en aktgranskning genomförts. En aktgranskning var dessutom nödvändig att göra för att inhämta information om hur grundläggande och övriga behov har bedömts och tidsatts under perioden, eftersom en sådan uppdelning inte görs i Försäkringskassans register.

För att besvara frågeställningarna har fyra urval med ärenden beställts från Försäkringskassan. Det första urvalet gäller beslut om avslag på nya ansökningar om assistansersättning. Det andra gäller beslut om

¹⁵ Till exempel kan en större andel av dem som får assistansersättningen indragen på grund av att deras grundläggande behov inte överstiger 20 timmar per vecka, förväntas ha stödinsatser från kommunen enligt LSS eller SoL året efter indragningen.

beviljande av nya ansökningar och det tredje gäller beslut om indragning vid omprövning av rätten till assistansersättning. Det fjärde och sista urvalet gäller beslut om fortsatt assistansersättning vid en omprövning av rätten till assistansersättning. Det fjärde urvalet består av tre möjliga beslutsutfall när det gäller hur mycket tid som har beviljats i förhållande till tidigare beslut: ett oförändrat antal timmar, respektive fler eller färre timmar. I granskningens olika urval ingår ärenden med beslut fördelade på beslutsår 2002, 2005, 2008, 2011 eller 2013. Totalt har 1 053 ärendeakter granskats.

Granskningarna genomfördes för ett urval i taget. För varje urval har mellan tre och fem utredare deltagit.¹⁶ Granskarna kalibrerade sina bedömningar initialt för att sedan granska akterna på egen hand. Alla tveksamma fall diskuterade granskningsgruppen sedan gemensamt för att uppnå enhetlighet. I de två urval som gällde nya ansökningar har enbart ett beslut granskats. Informationen som inhämtades här gällde exempelvis vem som hade gjort ansökan, vilka offentliga stöd som personen hade vid ansökningstillfället, vilken personkrets personen bedömdes tillhöra, orsaken till avslaget samt den tid som Försäkringskassan hade beräknat för de olika behoven. Varje akt för dessa urval tog i genomsnitt 15–20 minuter att granska. I de två urval som gällde omprövning av rätten till assistansersättning har två beslut granskats: dels beslutet som fattades vid omprövningen, dels det föregående beslutet. Informationen som inhämtades gällde exempelvis vilken personkrets personen bedömdes tillhöra, orsaken till en indragning eller förändring av den beviljade tiden, samt den tid Försäkringskassan har beräknat för de olika behoven vid såväl det föregående beslutet som vid omprövningsbeslutet. För dessa urval tog varje akt i genomsnitt 30–40 minuter att granska.

Flera av de beställda ärendeakterna har av olika anledningar utgjort bortfall och har av den anledningen inte kunnat granskats. Bortfallen orsakas främst av tre saker: en felaktig registrering i Försäkringskassans ärendehanteringssystem, att ärendeakter inte har återfunnits eller att fel underlag har skickats från Försäkringskassan.¹⁷

¹⁶ Totalt har sju utredare deltagit i granskningen av akterna.

¹⁷ En mer ingående beskrivning av bortfallet finns i bilaga 2.

1.4 Definitioner och begrepp

I den här rapporten används Socialstyrelsens begrepp om funktionsnedsättning och funktionshinder.¹⁸ Funktionsnedsättning beskriver en nedsättning av den fysiska, psykiska eller intellektuella förmågan. Ett funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.

Assistansersättning är den statliga ersättningen enligt SFB. Begreppet personlig assistans används för insatser enligt LSS.

Begreppet omprövning är i denna rapport synonymt med begreppet tvåårsomprövning. Det innebär att det handlar om en prövning av rätten till assistansersättning för dem som redan har assistansersättning. I den här rapporten ska det inte sammanblandas med en omprövning av ett beslut från Försäkringskassan på begäran av den person beslutet gäller.

I Försäkringskassans register över assistansersättning finns ingen kod för tvåårsomprövning. I den här rapporten är urvalet för tvåårsomprövningar därför ärenden där det vid det aktuella beslutstillfället förflutit minst två år sedan föregående beslut.

1.5 Rapportens disposition

Återstoden av rapporten har följande disposition. Kapitel 2 beskriver de särskilda stöd som riktas till personer med funktionsnedsättning, samt förändringar i rättspraxis, rättstillämpning och Försäkringskassans handläggning som rör assistansersättning. I kapitel 3 beskrivs kommunala stödinsatsers utveckling samt det årliga utfallet av Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Kapitel 4 redogör för och analyserar data som har insamlats i granskning av Försäkringskassans ärendeakter. Kapitel 5 beskriver flöden mellan kommunala stöd och assistansersättningen och kapitel 6 innehåller en avslutande diskussion.

¹⁸ Den äldre terminologin kan förekomma i de fall de används i lagar och andra dokument som rapporten refererar till.

2 Riktade stöd till personer med funktionsnedsättning

2.1 Stödinsatser till personer med funktionsnedsättning

För personer med en varierande grad av funktionsnedsättning finns ett stort antal riktade stödinsatser. De huvudsakliga syften som dessa stöd har är att stärka personens hälsa, ersätta merkostnader som uppstår på grund av funktionshindret, ge stöd vid studier och arbete, samt ge stöd för förflyttning.¹⁹

För att stärka personens hälsa kan det vara aktuellt med stödinsatser från kommunen eller landstinget, exempelvis rehabiliterande insatser för att öka förutsättningarna för en god funktionsnivå.²⁰ Det kan även gälla habiliterande insatser med syfte att öka självständigheten hos personer med en funktionsnedsättning.

Försäkringskassan kan bevilja handikappersättning eller vårdbidrag som bland annat kompenserar för merkostnader till följd av en funktionsnedsättning. Handikappersättning kan beviljas till vuxna som har merkostnader, behöver stöd för att studera eller arbeta, eller behöver hjälp med den dagliga livsföringen. Vårdbidrag kan beviljas till föräldrar med barn som behöver extra tillsyn eller vård på grund av funktionshinder, utvecklingsstörning eller sjukdom.²¹ Vårdbidraget ska kompensera för de merkostnader och det merarbete som funktionsnedsättningen medför, inklusive inkomstbortfall för föräldern.²²

¹⁹ En tabell över de olika insatserna finns i bilaga 3. För en utförligare beskrivning av stöden, antalet mottagare och utgifter för stöden se Inspektionen för socialförsäkringen (2012c), s. 29–34.

²⁰ 3 b § och 18 b § Hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

²¹ Ohälsobegreppet är att föredra framför sjukdomsbegreppet, men i rapporten återges definitioner som förekommer i lagtext och i Försäkringskassans dokument.

²² 22 kap. 3–4 §§ SFB, prop. 1981/82:216 s.10 f. och 27.

Både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har särskilda stöd som ska underlätta för personer med en funktionsnedsättning att ta sig in på arbetsmarknaden eller återvända till arbete. De lämnas främst som ekonomiska stöd i form av exempelvis lönebidrag²³, aktivitetsersättning²⁴ och bidrag till arbetshjälpmedel²⁵. När det gäller studier kan Försäkringskassan lämna aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång.²⁶

Det finns olika typer av stöd som riktas till personer som till följd av en funktionsnedsättning har stora svårigheter att förflytta sig på egen hand eller använda allmänna kommunikationer. Kommunen kan bevilja färdtjänst²⁷, riksfärdtjänst²⁸ eller kommunalt mobilitetsstöd²⁹. Personer med en varaktig funktionsnedsättning kan beviljas stöd av Försäkringskassan för att införskaffa och vid behov anpassa ett fordon, så kallat bilstöd.³⁰

Den här rapporten är inriktad på stöd särskilt riktade till personer med ett omfattande och varaktigt funktionshinder. Vissa stöd beviljas i form av ekonomiska ersättningar för att individen själv ska kunna köpa nödvändig omsorg (oftast statliga stöd), men de flesta beviljas i form av en tjänst eller en insats som tillhandahålls av kommunen, landstinget eller någon annan leverantör som utför tjänsten på uppdrag av huvudmannen.

Det offentliga stödet till personer med ett omfattande och varaktigt funktionshinder regleras av olika författningar. De viktigaste är SoL, LSS och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Införandet av LSS var en konsekvens av att SoL och HSL inte alltid ansågs räcka till för att skapa levnadsförhållanden för personer med funktionshinder som är jämförbara med andra människors.³¹

²³ Arbetsförmedlingen m.fl. (2011).

²⁴ 33 kap. 5 § SFB.

²⁵ 30 kap. 5 § SFB. Förordning (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

²⁶ 33 kap. 8 § SFB.

²⁷ 11 § lagen (1997:736) om färdtjänst.

²⁸ 5 och 8 §§ lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

²⁹ Lagen (2014:132) om mobilitetsstöd som komplement till färdtjänst. Lagen ger kommuner möjlighet att lämna stöd till anpassning och anskaffning av bil som ett alternativ till färdtjänst.

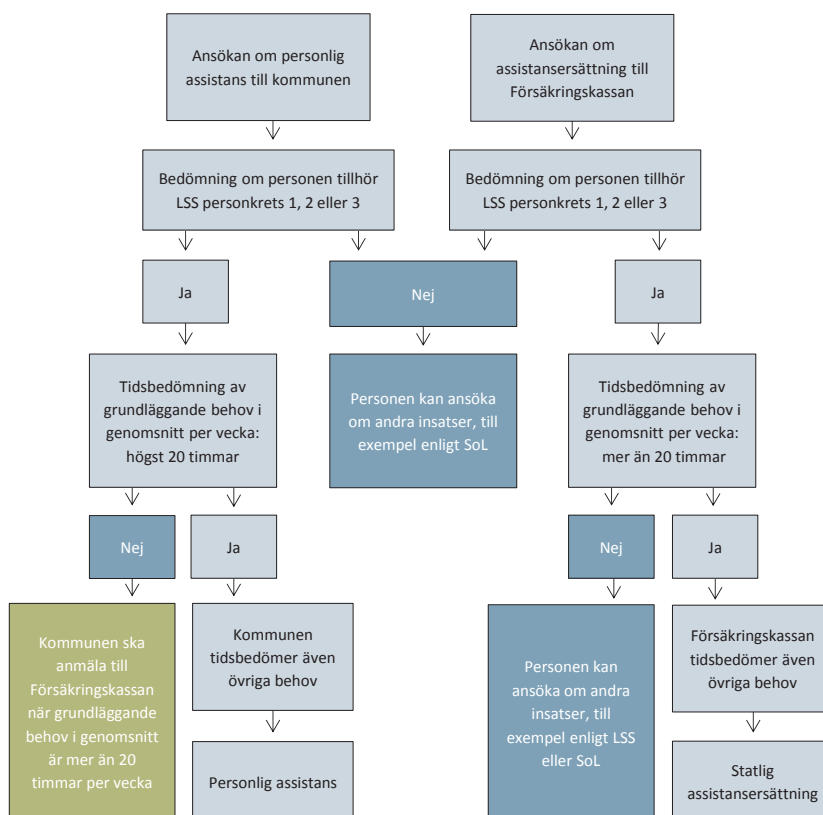
³⁰ 52 kap. SFB.

³¹ Prop. 1992/93:159 s. 49.

2.2 Stöd enligt LSS

LSS består av tio olika insatser med syfte att ge det stöd som behövs för att personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. LSS-insatsen personlig assistans kan vara lätt att sammanblanda med assistansersättningen enligt SFB, eftersom båda avser personligt utformade stöd för hjälp med den dagliga livsföringen. Både rätten till personlig assistans och assistansersättning bedöms enligt LSS. Om vissa kriterier är uppfyllda kan ersättning för köp av personlig assistans beviljas enligt SFB. Processen för bedömning av rätten till personlig assistans respektive assistansersättning framgår av figuren nedan.

Figur 1. Ansökan om personlig assistans respektive assistansersättning



Om någon har sökt personlig assistans hos en kommun enligt LSS och kan antas ha rätt till assistansersättning ska kommunen anmäla det till Försäkringskassan.³² En anmälan från kommunen ska prövas av Försäkringskassan på samma sätt som en ansökan från den försäkrade. Försäkringskassan har vid avslag på ansökan om assistansersättning inte motsvarande krav att anmäla till kommunen i de fall då rätt till LSS antas föreligga.

Vidare beskrivning av assistansersättningen ges i avsnitt 2.3. Härnäst beskrivs kriterierna för att beviljas LSS.

2.2.1 Personkrets

LSS riktar sig till tre avgränsade grupper av mottagare, så kallade personkretsar. Insatser enligt LSS kan beviljas personer med:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
2. ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder 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.³³

Den första och andra personkretsen täcker in samma personkrets som ingick i lagen (1985: 568) om särskild omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., det vill säga den så kallade omsorgslagen, som ersattes 1994 av LSS. Bedömningen av tillhörigheten till personkrets 1 och 2 görs utifrån medicinska diagnoser. Den tredje gruppen är en utökning av personkretsen i förhållande till omsorgslagen och utgår inte från diagnos utan från en funktionsbedömning som baseras på de svårigheter den funktionshindrade har i den dagliga livsföringen. Det finns en stor spännvidd när det gäller diagnoserna i personkretsarna, framför allt i personkrets 3.³⁴

³² 15 § 8 LSS.

³³ 1 § LSS.

³⁴ Personkrets 3 omfattar, enligt prop. 1992/93:159 s. 168, exempelvis människor med uttalade förflammer, svåra och invalidiserande effekter av sjukdomar som diabetes eller hjärt- och lungsjukdomar och människor med grava syn- och hörselskador.

De personer som kommunen bedömer tillhöra någon av de tre personkretsarna har rätt till de tio insatser som anges i LSS om de behöver insatserna i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.³⁵

All verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagens personkrets. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.³⁶ Genom varaktiga och samordnade insatser som anpassas efter det individuella behovet ges personen goda levnadsvillkor och en stärkt förmåga att leva ett självständigt liv.³⁷ Insatser enligt LSS ges enbart till den som själv begär det. När en insats rör ett barn, eller någon som saknar förmåga att själv ta ställning till insatsen, kan insatsen begäras av vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare.³⁸

LSS beskrivs som en ”pluslag” till SoL och HSL, vilket innebär att lagen säkerställer ett visst stöd åt dem som omfattas av LSS, men inte ersätter någon annan lag inom området.³⁹ Den politiska intentionen är att LSS ska komplettera andra lagar. Men eftersom ambitionerna i LSS är högre ställda än i SoL och HSL, samtidigt som personer har rätt att utkräva stöd enligt LSS, är det inte orimligt att förvänta sig en viss omfördelning. Med andra ord en situation där insatser som beviljats enligt LSS och SFB helt eller delvis ersätter stöd enligt SoL och HSL.

En närmare beskrivning av vilka kommunala stöd en person haft före, respektive efter, assistansersättning beviljats, nekats eller dragits in ges i kapitel 5.

³⁵ 7 § LSS. Insatsen daglig verksamhet har dock endast personkrets 1 och 2 rätt till.

³⁶ 5 § LSS.

³⁷ 7 § LSS.

³⁸ 8 § LSS.

³⁹ Prop 1992/93:159 s.231 bilaga 1.1., SOU 2008:77 s. 233. Se även hur 4 § LSS är formulerad ”Denna lag innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag.”.

2.2.2 LSS olika stödinsatser

Insatserna för särskilt stöd och särskild service enligt LSS är:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken
3. ledsagarservice
4. biträde av kontaktperson
5. avlösarservice i hemmet
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet
9. bostad och särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.⁴⁰

Personlig assistans

Insatsen personlig assistans avser ett personligt utformat stöd som kan ges av ett begränsat antal personer till den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med de grundläggande behoven. De grundläggande behoven innefattar personlig hygien, måltider, att klä på och av sig, att kommunicera med andra, eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om personen. Den som behöver hjälp med sina grundläggande behov har också rätt att få personlig assistans för andra personliga behov om dessa inte tillgodoses på annat sätt.⁴¹

⁴⁰ 9 § LSS.

⁴¹ 9 a § LSS.

Personen som beviljas insatsen ska ges stort inflytande över hur stödet ska ges och avgör själv vem som ska utföra den. Han eller hon kan själv anställa assistenterna eller köpa insatsen av en kommun, ett kooperativ, ett företag eller annan organisation som är arbetsgivare för de personliga assistenterna. Den som vill bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans måste sedan den 1 januari 2011 ha tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).⁴²

Övriga insatser

Kommunerna har ansvaret för alla LSS-insatser utom för rådgivning och annat personligt stöd som landstingen i de flesta fall har ansvaret för.⁴³ Kommuner och landsting kan däremot sluta avtal om en annan ansvarsfördelning för insatserna.⁴⁴

Ledsagarservice kan erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men som inte har personlig assistans. Insatsen är knuten till aktiviteter utanför hemmet och ska göra det möjligt att exempelvis besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter och i kulturlivet, eller bara promenera.⁴⁵

Biträde av kontaktperson är en insats som syftar till att bryta isolering genom samvaro och hjälp till fritidsaktiviteter. Kontaktpersonen ska kunna ge råd till den enskilde i situationer som inte är av komplicerad natur.⁴⁶

Avlösarservice i hemmet avser en person som tillfälligt övertar omvårdnaden från anhöriga eller andra närstående. Föräldrar till barn med funktionsnedsättning ska till exempel kunna få avlösning i hemmet för att genomföra aktiviteter som barnet inte deltar i. Det kan då handla om att ägna sig åt barnets övriga syskon eller att resa bort.⁴⁷

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet ger den som omfattas av lagen möjlighet till miljöombyte och rekreation. Föräldrar och anhöriga får då avlösning i omvårdnadsarbetet. Korttidsvistelsen kan ordnas i särskilda korttidshem, hos en annan familj eller på annat sätt.⁴⁸

⁴² 23 § LSS.

⁴³ 2 § LSS.

⁴⁴ 17 § andra stycket LSS.

⁴⁵ Prop. 1992/93:159 s. 74.

⁴⁶ Prop. 1992/93:159 s. 75.

⁴⁷ Prop. 1992/93:159 s. 76.

⁴⁸ Prop. 1992/93:159 s. 77.

Korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov ska ges till ungdomar som inte kan klara sig själva före eller efter skoldagens slut och vid skollov. Insatsen kan ges i hemmet, i den reguljära fritidsverksamheten med personligt stöd, eller i särskilda grupper för ungdomar i en liknande situation.⁴⁹

Boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar riktar sig till barn och ungdomar som omfattas av lagen och som av olika skäl inte kan bo hos sina föräldrar. Insatsen möjliggör till exempel att barnet bor hos en stödfamilj under veckorna men tillbringar helgerna och loven hos föräldrarna.⁵⁰

Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad kan utformas på olika sätt⁵¹, men tre huvudformer kan urskiljas: gruppboestad, serviceboestad och annan särskilt anpassad bostad. För samtliga boendeformer gäller att bostaden ska vara fullvärdig, att den är den enskildes privata och permanenta hem och att den inte har en institutionell prägel. Dessutom innebär insatsen att omvårdnaden ska ges utifrån individuella behov och önskemål, med syfte att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor.⁵²

Daglig verksamhet ska ge deltagarna något intressant och meningsfullt att göra under dagtid. Det ska bidra till den personliga utvecklingen och främja delaktighet i samhället. Det är dock endast personer som tillhör personkrets 1 och 2 som har rätt till insatsen daglig verksamhet.⁵³

2.3 Assistansersättning enligt SFB

En person som omfattas av LSS kan av Försäkringskassan beviljas assistansersättning för att köpa personlig assistans eller själv anställa personliga assistenter.⁵⁴ Utöver de bestämmelser som gäller för personlig assistans enligt LSS finns andra regler som gäller särskilt för assistansersättning.

⁴⁹ Prop. 1992/93:159 s. 79.

⁵⁰ Prop. 1992/93:159 s. 80.

⁵¹ Prop. 1992/93:159 s. 83.

⁵² Socialstyrelsen (2007).

⁵³ 7 § LSS.

⁵⁴ 51 kap. 2 § SFB.

En avgörande skillnad mellan att beviljas insatsen personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt SFB är omfattningen av de grundläggande behoven. För att en person ska ha rätt till assistansersättning krävs att de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Omfattningen av de grundläggande behoven är därför avgörande vid en bedömning av rätten till assistansersättning. För personlig assistans enligt LSS är omfattningen av grundläggande behov däremot inte lika avgörande. När två år har förflutit från den senaste prövningen eller vid väsentligt ändrade förhållanden ska rätten till assistansersättning omprövas.⁵⁵ Kommunen har ett betalningsansvar för de första 20 timmarna assistans per vecka.⁵⁶ Resten betalas av staten genom Försäkringskassan.

2.3.1 Rättspraxis

Rättspraxis gällande LSS, och därmed även assistansersättning, har lett till en ändrad tillämpning inom olika områden. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), tidigare Regeringsrätten, har till exempel i ett antal domar prövat vad som ska anses vara ett grundläggande behov och hur kriterierna för att tillhöra personkretsarna ska bedömas. Detta är centrala faktorer när rätten till assistansersättning ska bedömas.

När det gäller grundläggande behov fann Regeringsrätten i RÅ⁵⁷ 2009 ref. 57 att behoven måste vara av personlig och integritetskänslig karaktär för att de ska anses vara grundläggande. Regeringsrätten fann att varje delmoment i ett behov måste prövas för att avgöra om det är av sådan personlig och integritetskänslig karaktär att det ska ingå i beräkningen av de grundläggande behoven. Regeringsrätten fann att hjälp som låsning av rullstol och påminnelser i samband med personlig hygien inte kan anses vara av privat och känslig karaktär och därför inte kan betraktas som grundläggande behov.

När det gäller hur bedömningen av tillhörigheten till en personkrets ska göras uttalades i RÅ 2009 ref. 57 att prövningen av personkretstillhörigheten och prövningen av rätten till personlig assistans är två olika prövningar som inte behöver sammanfalla. En person kan omfattas av personkretsen utan att för den skull uppfylla förutsättningarna för personlig assistans.

⁵⁵ 51 kap. 12 § SFB.

⁵⁶ 51 kap. 22 § SFB.

⁵⁷ Regeringsrättens årsbok som publicerar Regeringsrättens prejudicerande domar.

I flera avgöranden om tillhörighet till personkrets 3 (1 § 3 LSS) har frågan varit om funktionshindren förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.⁵⁸ I HFD 2012 ref. 8 uttalade HFD att i fall där det är fråga om flera olika funktionshinder bör det göras en sammantagen bedömning vid prövningen av om funktionshindren är stora och om de förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service. I RÅ 2001 ref. 33 uttalade HFD bland annat att det är uppenbart att konsekvenserna av ett funktionshinder – vad gäller både svårigheter i den dagliga livsföringen och behovet av stöd och service – kan variera såväl i tiden som från individ till individ. Vidare gäller att alla rekvisit enligt 1 § 3 LSS ska vara uppfyllda för att en persons funktionshinder och hjälpbehov ska anses vara av det kvalificerande slag som krävs för att tillhöra personkretsen.⁵⁹

2.3.2 Försäkringskassans tillämpning

Försäkringskassan styr i huvudsak tillämpningen av assistansersättningen med hjälp av olika styrdokument. Försäkringskassans vägledning ska vara ett stöd för dess handläggare genom att redovisa och förklara hur relevanta lagar, förordningar och förarbeten ska tillämpas. Vidare redogör den för relevant rättspraxis och Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden. Den första versionen av den nuvarande vägledningen publicerades 2003. Sedan dess har vägledningen kontinuerligt ändrats och uppdaterats, särskilt frekvent efter 2009. Den senaste versionen av vägledningen publicerades i juni 2013.⁶⁰

Genom ett rättsligt ställningstagande⁶¹ förtydligade Försäkringskassan 2006 hur tiden för de grundläggande behoven skulle beräknas.⁶² I beräkningen skulle all tid som krävdes för att tillgodose ett grundläggande behov ingå i sin helhet. Däremot skulle inte tid mellan olika grundläggande behov ingå. Det rättsliga ställningstagandet bedömdes inte ha klargjort handläggningen tillräckligt, varför Försäkringskassan förtydligade ställningstagandet i ett internt informationsmeddelande i

⁵⁸ Se RÅ 1999 ref. 54, RÅ 2001 ref. 33, HFD 2011 ref. 36, HFD 2012 ref. 8.

⁵⁹ RÅ 1999 ref. 54 och HFD 2012 ref. 8.

⁶⁰ Försäkringskassan (2013).

⁶¹ Rättsliga ställningstaganden görs i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart. Internt blir alla ställningstaganden som myndigheten gör i rättstillämpningsfrågor bindande. Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden är däremot inte bindande för till exempel domstolar.

⁶² Försäkringskassan (2006). Försäkringskassan upphävde FKRS 2006:03 2011-07-07.

november 2007.⁶³ Där angavs att grundläggande behov var hjälp-behov som innehöll moment av mycket privat karaktär. Det innebar att om det fanns ett delmoment av mycket privat karaktär, till exempel att föra mat till munnen, så skulle även övriga delmoment godtas som grundläggande behov.⁶⁴

I såväl vägledningen för assistansersättning som i en rättsfallsöversikt Anser⁶⁵ från 2011⁶⁶ tolkar Försäkringskassan RÅ 2009 ref. 57. Försäkringskassan drar ett antal slutsatser om vad som bör beaktas vid bedömningen av personlig assistans, både vad gäller LSS och assistansersättning. Den första slutsatsen är att personkretsbedömningen och bedömningen av rätten till personlig assistans är två olika prövningar som inte behöver sammanfalla. Den andra slutsatsen är att de grundläggande behoven ska vara av en särskild karaktär. En tredje slutsats är att om det enbart finns ett mycket begränsat behov av hjälp med de grundläggande behoven finns det ingen självklar rätt till personlig assistans, även om behoven är av en privat och känslig karaktär. I vägledningen anges att RÅ 2009 ref. 57 gäller en kommuns prövning av personlig assistans enligt LSS där det inte finns något 20-timmarskrav per vecka för de grundläggande behoven. För Försäkringskassan är det dock nödvändigt att beräkna tiden för att tillgodose varje behov som bedöms vara grundläggande behov utifrån behovets karaktär. En fjärde slutsats, som anges i vägledningen är att aktiverings- och motiveringsinsatser normalt inte ingår i de grundläggande behoven, men undantag görs om det rör sig om aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Försäkringskassan sammanfattar i sin analys i rättsfallsöversikten Anser 2011:1 att RÅ 2009 ref. 57 har inneburit att det har blivit svårare att beviljas personlig assistans.

I en rättsfallsöversikt från 2012 behandlas de grundläggande behoven att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade. Försäkringskassans tolkning är att olika former av tillsyn normalt sett inte ska betraktas

⁶³ Försäkringskassan (2007). Ett informationsmeddelande kan innehålla information om nya regler eller ställningstaganden i olika frågor. Det används när Försäkringskassan snabbt ska föra ut nya riktlinjer till handläggare, i avvaktan på revidering av exempelvis en vägledning.

⁶⁴ För ytterligare beskrivning se Inspektionen för socialförsäkringen (2012b) och Inspektionen för socialförsäkringen (2012c).

⁶⁵ Försäkringskassan publicerar i Anser sina rättsfallsöversikter. En rättsfallsöversikt ger en översikt av de rättsfall som Försäkringskassan anser vara särskilt viktiga för tillämpningen av olika socialförsäkringsförmåner.

⁶⁶ Försäkringskassan (2011).

som grundläggande behov. Det gäller till exempel aktiverings- och motiveringsinsatser såsom påminnelser, praktiska instruktioner, behov av rutiner och handräckning. Undantaget är om en person, till följd av exempelvis ett psykiskt tillstånd, behöver aktiv tillsyn som närmast är av övervakande karaktär.⁶⁷

2.3.3 Försäkringskassans prioriteringar och arbetssätt

De senaste åren har Försäkringskassan ändrat förutsättningarna för och styrningen av handläggningen av assistansersättning på flera sätt. Assistansersättning har prioriterats i förhållande till andra förmåner, till exempel genom att resurser har fördelats om för att klara det lagstadgade kravet på en tvåårsomprövning av rätten till assistansersättning. Styrningen har också förtydligats genom att kraven på de medicinska underlagen har skärpts.⁶⁸ Andra förändringar som har haft betydelse för handläggningen är införandet av ett instrument för behovsbedömning och implementeringen av ett nytt digitalt IT-stöd för handläggningen av assistansersättning.⁶⁹ Behovsbedömningsinstrumentet bygger på WHO:s terminologi för att beskriva och jämföra funktionstillstånd och hälsa.⁷⁰ Instrumentet infördes först på försök på ett antal lokala försäkringscenter, men är numera obligatoriskt över hela landet.

Antalet fattade beslut per år har ökat under den studerade perioden med en topp 2009. Att antalet har ökat kan bero på att resurser har tillförts assistansersättningen. Därför är det viktigt att andelen avslag och indragningar relateras till den ökade volymen av beslut.

Under den senare delen av den studerade perioden har Försäkringskassan lagt större fokus på att genomföra tvåårsomprövningar och att göra dessa mer noggrant.⁷¹

Slutligen, sedan 2010 är huvudregeln att en försäkringsmedicinsk rådgivare (FMR) ska konsulteras när tillhörigheten till personkrets 3 prövas.⁷²

⁶⁷ Försäkringskassan (2012).

⁶⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2012b) s. 67.

⁶⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) s. 48.

⁷⁰ År 2001 publicerade WHO *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), där en persons fungerande, hälsa, delaktighet och aktivitet ses som beroende av omvärlden och dess värderingar. För en beskrivning av hur ICF används se Pless & Granlund (2011).

⁷¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012b) s. 66f.

⁷² Försäkringskassan (2010).

2.4 Stödinsatser enligt SoL

Kommunen är ytterst ansvarig för att kommuninvånarna får den hjälp och det stöd de behöver.⁷³ Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till stöd från kommunens socialnämnd. Bistånd enligt SoL ska tillförsäkra en person en skälig levnadsnivå, till skillnad mot LSS som ska tillförsäkra goda levnadsvillkor. Socialnämnden kan bevilja bistånd för dels försörjning (försörjningsstöd), dels livsföring i övrigt (annat bistånd).⁷⁴

Det finns ingen definition av annat bistånd i SoL. Enligt förarbetena är det inte heller möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av alla insatser eller behov som ska anses ingå och därför måste det göras en individuell bedömning i varje enskilt fall.⁷⁵ Det innebär att utformningen av stödinsatserna kan variera mellan kommunerna. SoL innehåller också särskilda bestämmelser som tar sikte på personer med funktionshinder och betydande svårigheter i sin livsföring.⁷⁶ Socialstyrelsen redovisar (årligen) statistik över vård- och omsorgsinsatser enligt SoL till personer under 65 år med funktionsnedsättning. Det som redovisas är biståndsbeslut om vissa insatser vid en given tidpunkt respektive år.⁷⁷ De insatser som Socialstyrelsen samlar in och redovisar i publikationen är följande⁷⁸:

- Permanent boende i särskilt boende.
- Hemtjänst i ordinärt boende, uppdelad på service, personlig omvårdnad, ledsagning, avlösning av anhörig i hemmet och matdistribution.
- Boendestöd – bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen, riktad till särskilda målgrupper i eget boende. Det kan vara såväl praktiskt som socialt stöd för att stärka en persons förmåga att klara vardagen i bostaden och ute i samhället.
- Trygghetslarm som ett separat biståndsbeslut i ett ordinärt boende.

⁷³ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL).

⁷⁴ 4 kap. 1 § SoL.

⁷⁵ Prop. 2000/01:80 s. 92.

⁷⁶ 5 kap. 7–8 a §§ SoL.

⁷⁷ Socialstyrelsen (2013).

⁷⁸ <http://socialstyrelsen.item.se>.

- Dagverksamhet – avser biståndsbeslutade verksamheter som sysselsättning, gemenskap, behandling eller rehabilitering under dagtid utanför den egna bostaden.
- Korttidsvård/korttidsboende – avser ett tillfälligt boende som är förenat med behandling, rehabilitering och omvårdnad för bland annat avlösning, växelvård och eftervård.
- Kontaktperson/kontaktfamilj – person eller familj som utses av socialnämnden med uppgiften att antingen hjälpa den enskilda och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, eller att ta emot barn för regelbunden vistelse och som ska finnas till hands i övrigt för barnet och dess närstående.

Varje kommun ska även erbjuda en god hälso- och sjukvård till dem som bor i särskilt boende och till dem som vistas i dagverksamhet.⁷⁹ Kommunen får även erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) till dem som bor i ordinärt boende och övertar då ansvaret från landstinget.

I denna undersökning delas insatserna enligt SoL upp i tre kategorier:⁸⁰

- Hemtjänst – här ingår hemtjänst i ordinärt boende, uppdelad på service, personlig omvårdnad, ledsagning, avlösning av anhörig i hemmet och matdistribution.
- Boende – här ingår särskilt boende och boendestöd.
- Dagverksamhet och övrigt – här ingår dagverksamhet, korttidsvård och korttidsboende, samt kontaktperson och kontaktfamilj.

⁷⁹ 18 § HSL.

⁸⁰ Trygghetslarm är en insats som ingår i SoL, men då cirka 80 procent av personerna i studien har trygghetslarm (av dem som har någon insats enligt SoL) har de som endast har insatsen trygghetslarm exkluderats i kapitel 5.

3 Statlig assistansersättning och kommunala stödinsatser till personer med funktionsnedsättning

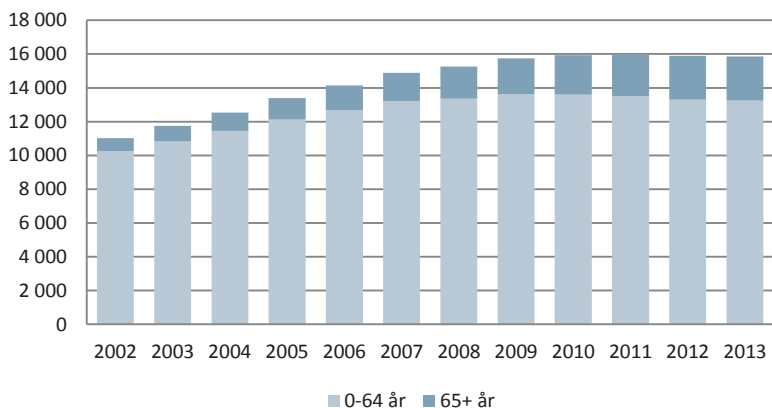
I detta kapitel beskrivs först utvecklingen av den statliga assistansersättningen och de årliga utfallen av Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Därefter ges en överblick över omfattningen av de kommunala stöden till personer med funktionsnedsättning enligt LSS och SoL.

3.1 Personer som har beviljats assistansersättning

Antalet personer som hade assistansersättning i december respektive år ökade kontinuerligt fram till 2010 och stabiliserades därefter på en jämn nivå. I december 2002 hade drygt 11 000 personer assistansersättning. Motsvarande siffra för december 2013 var knappt 16 000 personer, vilket är en ökning på cirka 44 procent. Figur 2 beskriver antalet personer med assistansersättning mellan 0 och 64 år, samt 65 år och äldre.⁸¹

⁸¹ Se även Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) för 2002–2011.

Figur 2. Antal med assistansersättning, 0–64 år samt 65 år och äldre



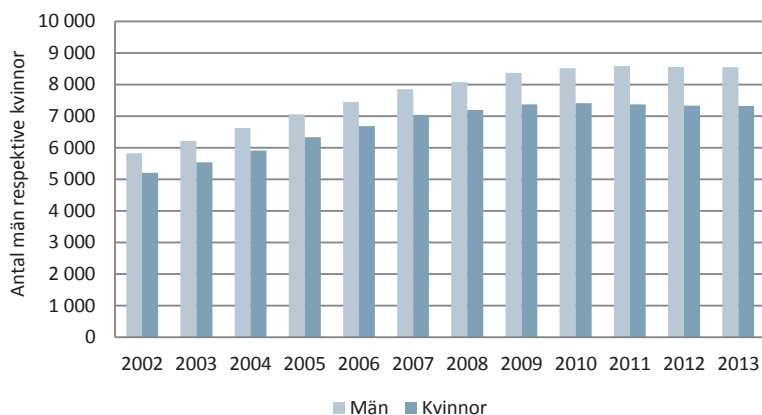
Källa: Försäkringskassan.

Fram till och med 2007 varierade den årliga ökningen av antalet personer med assistansersättning med mellan 5,3 och 6,8 procent per år. Ökningen fortsatte 2008–2010 men i en lägre takt, i genomsnitt med 2,1 procent per år. Mellan 2011–2013 är antalet personer med assistansersättning nära oförändrat, med en svag antydning till en minskning.

För personer som är yngre än 65 år ökade antalet som hade assistansersättning årligen fram till och med 2009. För 2002–2007 uppgick den årliga ökningen till i genomsnitt 5,2 procent och för 2008–2009 till i genomsnitt 0,9 procent, vilket är en klart lägre ökning. År 2010–2013 minskar antalet personer yngre än 65 år med assistansersättning. Den genomsnittliga minskningen uppgick till 1,0 procent. Att det totala antalet assistansmottagare trots det ökar under nästan hela perioden beror på att antalet personer i gruppen 65 år och äldre ökar och att de från och med 2001 får behålla den personliga assistans som de beviljades innan de fyllde 65 år.⁸² I januari 2002 var 7 procent av mottagarna 65 år och äldre, medan motsvarande siffra för december 2013 var 17 procent. Gruppens storlek har mer än trefaldigats under perioden, men har stabiliserats de sista åren.

⁸² 51 kap. 8 § SFB. Jfr 9 b § LSS.

Figur 3. Antal med assistansersättning, fördelat på kön



Källa: Försäkringskassan.

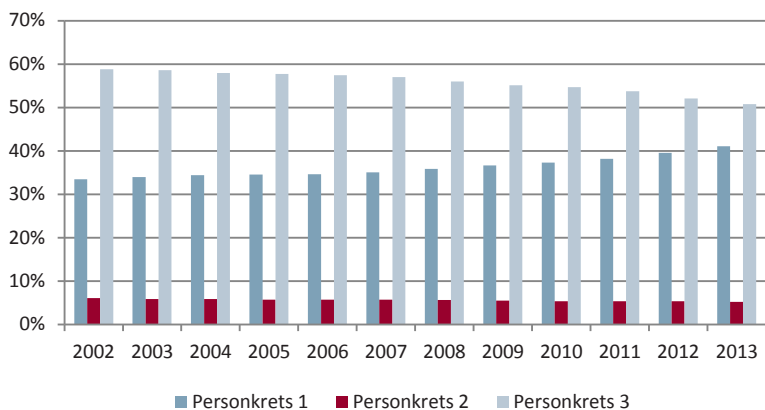
Figur 3 beskriver antalet personer med assistansersättning, fördelat på kön. Under hela tidsperioden beviljades fler män än kvinnor assistansersättning. I januari 2002 var 47 procent av mottagarna kvinnor, medan deras andel hade sjunkit marginellt med en procentenhet i december 2013. Att skillnaden mellan kvinnor och mäns andel har förändrats med en procentenhet kan delvis förklaras av att fler män har nybeviljats assistansersättning varje år.

3.1.1 Personkretsarnas storlek

Den statliga assistansersättningen riktar sig till olika personkretsar (se avsnitt 2.2.1 för beskrivning av personkretsarna).⁸³ Figur 4 visar andelen mottagare av assistansersättning, fördelad på personkrets.

⁸³ Personkretsarna definieras i LSS.

Figur 4. Andelen mottagare av assistansersättning, fördelad på personkrets



Källa: Försäkringskassan.

Personkrets 3 är den största av de tre personkretsarna. Under den studerade tidsperioden minskar dock personkretsens andel för varje år, från 59 procent 2002 till 51 procent 2013. Andelen assistansmottagare i personkrets 1, som är den näst största personkretsen, ökar kontinuerligt under perioden: från 33 procent 2002 till 41 procent 2013. I personkrets 2, den minsta av personkretsarna, uppgår andelen assistansmottagare till mellan 5 och 6 procent av det totala antalet assistansmottagare per år.⁸⁴

3.1.2 Beviljade assistanstimmar

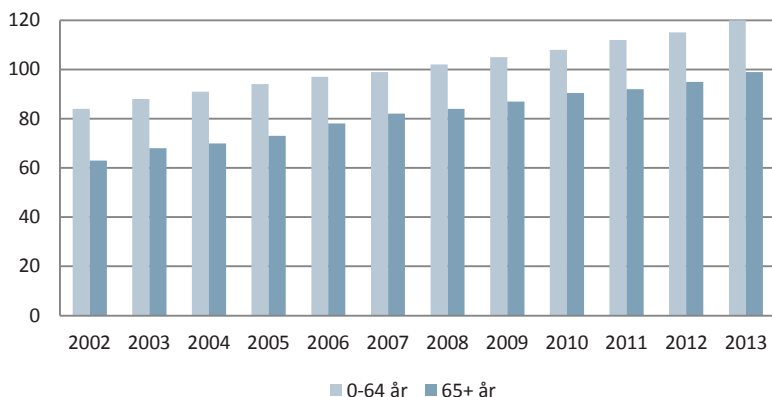
Figur 5 beskriver den genomsnittligt beviljade assistanstiden, mätt som timmar per vecka (median), för personer mellan 0 och 64 år samt 65 år och äldre.⁸⁵ När en person med assistansersättning har fyllt 65 år ska det senaste beslutet som fattades innan personen fyllde 65 år fortsätta att gälla, om inte förhållandena har ändrats väsentligt.⁸⁶ Eftersom Försäkringskassan i regel inte ska ompröva rätten till assistansersättning för personer som har fyllt 65 år, kan det i det här avsnittet vara relevant att dela upp alla mottagare av assistansersättning utifrån den åldersgränsen.

⁸⁴ Andelen där personkretstillhörighet saknas uppgår till mellan 2 och 3 procent per år.

⁸⁵ Den genomsnittliga tiden mätt som timmar per vecka (medel) visar en liknande utveckling som timmar per vecka (median), dock med en något högre nivå när medel används.

⁸⁶ 51 kap. 12 § andra stycket SFB.

Figur 5. Beviljade assistanstimmar per person och vecka, median, 0–64 år samt 65 år och äldre



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetningar.

För gruppen 0–64 år har det genomsnittliga antalet timmar ökat från knappt 84 timmar per vecka i januari 2002 till drygt 120 timmar per vecka i december 2013. Under den studerade perioden är ökningen för gruppen 43 procent, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning med 3,3 procent. En liknande, något kraftigare, ökning går också att se för assistansmottagare 65 år och äldre. Denna grupp får inga nya beslut när de har fyllt 65 år, utan ökningen beror på tillskottet av en ny årskull varje år. De som ännu inte har fyllt 65 år tar alltså i genomsnitt med sig fler timmar än föregående årskullar. Även ökningen i gruppen som har fyllt 65 år är relativt kontinuerlig och uppgår till 57 procent mellan januari 2002 och december 2013. Det motsvarar en ökning med 4,2 procent per år.

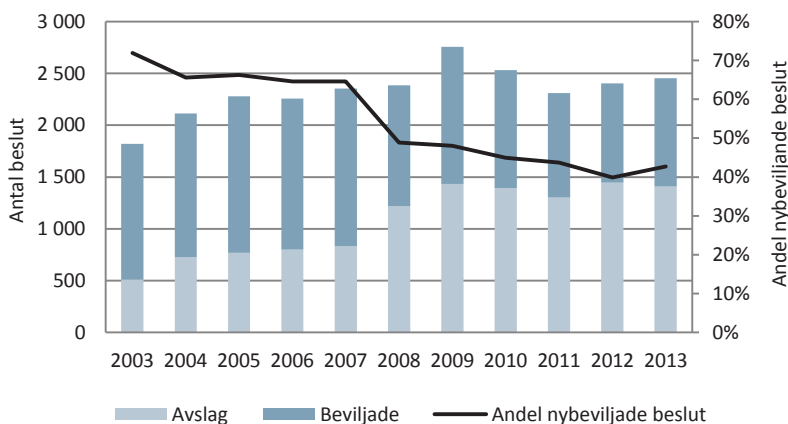
3.1.3 Flöden till och från statliga assistansersättningen: nybeviljande, avslag och upphörande (inklusive indragningar)

Ärenden som kategoriseras som nybeviljanden rör personer som har ansökt om, och beviljats, assistansersättning under ett kalenderår. Ärenden som kategoriseras som avslag rör personer som har ansökt om assistansersättning under ett kalenderår, men som inte har beviljats det.

I figur 6 visas antalet och andelen beslut på nya ansökningar för 2003–2013. Antalet beslut på nya ansökningar var cirka 1 800 stycken under 2003. Därefter skedde en gradvis ökning fram till 2008. År 2009 skedde en markant men temporär ökning då antalet beslut ökade med 14 procent till cirka 2 800. En förklaring till ökningen kan vara att Försäkringskassan prioriterade ansökningsärenden efter 2008.⁸⁷ Från 2010 och framåt sjönk antalet beslut kontinuerligt och 2013 fattades knappt 2 500 beslut på nya ansökningar.

Fram till 2007 varierade antalet avslagsbeslut på nya ansökningar mellan cirka 500 och 800 per år. År 2008 ökade antalet avslag markant, med 46 procent, samtidigt som antalet beviljanden sjönk kraftigt, med 23 procent. För perioden därefter låg avslagen på en fortsatt hög nivå, i jämförelse med åren innan. Från och med 2008 fattade Försäkringskassan fler avslagsbeslut än beviljanden på nya ansökningar om assistansersättning. En möjlig förklaring till utvecklingen från och med 2008 kan vara det successiva förtydligandet av hur de grundläggande behoven ska definieras och beräknas. En ytterligare förklaring kan vara att det är många som ansöker om assistansersättning som inte bedöms tillhöra någon av personkretsarna. Antalet personer som fick avslag på ansökan om assistansersättning 2009–2013 varierade mellan cirka 1 300 och 1 400 personer per år.

Figur 6. Beslut på nya ansökningar av assistansersättning, antal och andel av alla nya ansökningar



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetningar.

⁸⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) s. 48.

Figur 6 visar också hur stor andel av nya ansökningar som beviljats varje år (se linjen och den högra axeln i figuren). Andelen nybeviljanden sjönk från 72 procent 2003 till 66 procent 2004, där nivån låg kvar de följande tre åren. År 2008 skedde en tydlig förändring då andelen nybeviljade beslut minskade med cirka 16 procentenheter. Från 2010 planade minskningen ut något, och 2013 var andelen beviljade beslut 43 procent. För avslagen är bilden spegelvänd, och andelen avslagsbeslut har ökat i stort sett under hela tidsperioden.

Ärenden där assistansersättningen upphör beskrivs genom en uppdelning utifrån Försäkringskassans orsaksregistrering, baserat på ett antal kategorier. Assistansersättningen kan upphöra på grund av olika orsaker varav de vanligaste är dödsfall eller att personen i stället får hälso- och sjukvårdande insatser.⁸⁸ Ärenden där assistansersättningen upphör ökade kontinuerligt under hela perioden, från 600 stycken 2003 till knappt 1 100 stycken 2012⁸⁹. Den årliga ökningen av ärenden där assistansersättningen upphörde uppgick till i genomsnitt 6,7 procent under 2003–2012. Assistansersättningen kan också upphöra på grund av att de grundläggande behoven inte längre överstiger 20 timmar per vecka, och sådana ärenden utgör en mindre andel av de ärenden där assistansersättningen upphör. I den här rapporten är det ändå särskilt intressant att studera dessa ärenden eftersom de berörda personerna kan bli aktuella för kommunala stöd efter indragning av assistansersättningen.

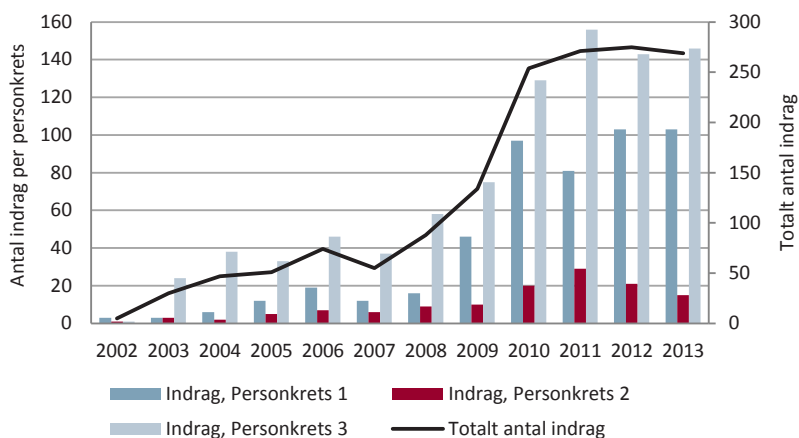
I figur 7 visas hur många personer mellan 0 och 64 år, fördelat på respektive personkrets⁹⁰, som årligen har fått sin assistansersättning indragen därför att de grundläggande behoven inte längre i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka.

⁸⁸ Se Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) för en redovisning av antalet per indragningsorsak i Försäkringskassans register.

⁸⁹ Eftersom antalet indragningar bygger på skillnader i värden för det aktuella året, i jämförelse med året efter, blir inte antalet indragningar för 2013 tillgängligt förrän registerdata för hela 2014 är tillgängligt.

⁹⁰ Se avsnitt 2.2.1. för beskrivning av personkretsar enligt LSS, samt avsnitt 3.1.1 för personkretsarnas storlek.

Figur 7. Indragning på grund av att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka, antal personer per personkrets



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetningar.

Som figuren visar så ökar antalet indragningar för alla personkretsar och år (med något enstaka undantag), men framför allt från 2008 och framåt. Den årliga ökningen av antalet indragningar under perioden 2008–2010 var i genomsnitt 70 procent. Som en jämförelse kan nämnas att det totala antalet personer med assistansersättning ökade med 27 procent under samma tidsperiod. Att antalet indragningar ökar 2009 kan bero på förtydligandet av vad som ska anses utgöra grundläggande behov (RÅ 2009 ref. 57).

De senaste tre åren har antalet indragningar legat kvar på samma nivå, vilket kan tyda på att bland annat tvåårsomprövningarna nu bidrar till en högre nivå på antal indragningar. När alla ärenden är tvåårsomprövade (med viss eftersläpning) utifrån förtydligandet om de grundläggande behoven och en bedömning har gjorts med hjälp av tidsinstrumentet, borde antalet indragningar återigen minska och stabilisera sig på en lägre nivå.

Antalet indragningar ökar för de flesta åren i personkrets 1, men framför allt mellan 2009 och 2010 då de mer än fördubblas. Även om antalet indragningar ökar har personkrets 1 en lägre andel indragningar än motsvarande andel personer i personkretsen.

Personkrets 2 är den minsta av personkretsarna och därför är det också naturligt att indragningarna för denna grupp är minst. Sett till antalet indragningar i relation till storleken på personkretsen så har personkrets 2 dock en större andel än sin motsvarande andel personer, i jämförelse med de andra personkretsarna.

Allra tydligast är ökningen av indragningarna i personkrets 3. Eftersom tillhörighet till personkrets 3 inte bygger på medicinska diagnoser, till skillnad från personkrets 1 och 2, är gruppens sammansättning mer heterogen. Tillhörighet till personkretsen baseras på en funktionsbedömning av den försäkrades svårigheter att klara den dagliga livsföringen. En tydlig utveckling för personkrets 3 är att indragningarna av assistansersättning årligen ökade från och med 2008 och det är i den personkretsen de flesta indragningarna sker. Precis som för personkrets 2 har personkrets 3 en större andel indragningar än motsvarande andel personer i personkretsen.

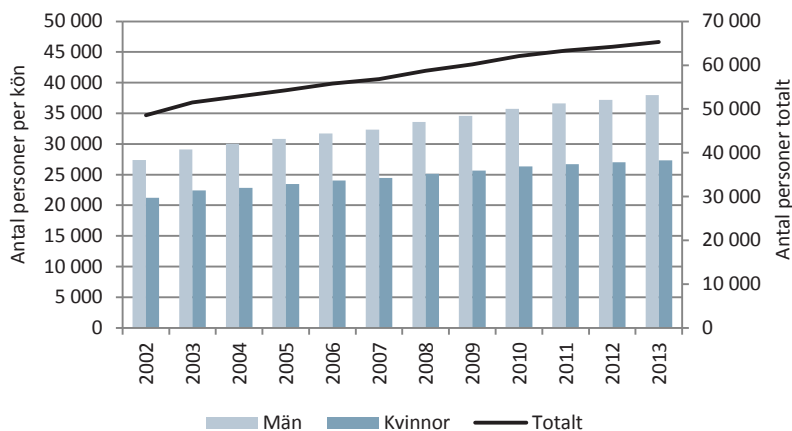
3.2 Kommunala stöd: insatser enligt LSS och SoL till personer med funktionsnedsättning, år 2002–2013

Personer med en funktionsnedsättning kan beviljas insatser från kommunen enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och enligt socialtjänstlagen (SoL). För en beskrivning av de insatser som ingår i LSS och SoL, se avsnitt 2.1 och 2.2.

3.2.1 Insatser från kommunen enligt LSS

Figur 8 visar antalet personer med minst en insats från kommunen enligt LSS per kön och totalt 2002–2013. Antalet personer har under perioden ökat från 48 600 till 65 300 (cirka 34 procent), vilket motsvarar en genomsnittlig ökning med 2,7 procent per år.

Figur 8. Antalet personer med minst en insats från kommunen enligt LSS⁹¹, per kön och totalt, den 1 oktober 2002–2013.⁹²



Källa: Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

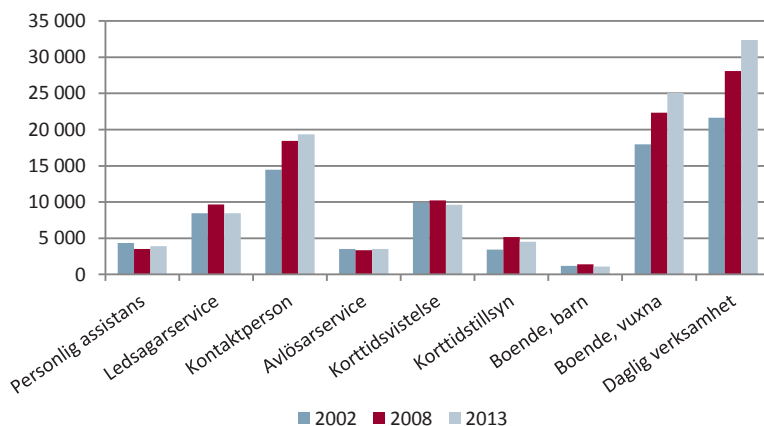
Andelen kvinnor var i början av perioden cirka 44 procent och har gradvis minskat till cirka 42 procent av det totala antalet, vilket kan beror på att en större andel av dem som nybeviljats insatser var män.

Figur 9 visar antalet personer med beslut om insats av kommunen enligt LSS för 2002, 2008 och 2013, fördelat per insats.

⁹¹ Exklusive insatsen råd och annat personligt stöd som enda insats, vilken landstingen ansvarar för.

⁹² För 2002 har mätningen gjorts den 1 september. För 2002 ingår inte stadsdelen Eriksberg i Uppsala. Dessutom saknas uppgifter för kommunerna Simrishamn och Härjedalen för 2002. För dessa två kommuner har motsvarande uppgifter från 2001 använts.

Figur 9. Antalet personer med beslut om insats av kommunen enligt LSS, fördelat per insats, 1 september 2002, 1 oktober 2008 och 1 oktober 2013



Källa: Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

De insatser som flest personer har beviljats är daglig verksamhet, särskilt boende för vuxna och kontaktperson. Dessa tre insatser har dessutom ökat mellan 2002 och 2013.

År 2002 var antalet personer med personlig assistans enligt LSS cirka 4 300. Mellan 2003 och 2007 minskade antalet från cirka 4 600 till 3 300 personer, en minskning med 7,6 procent per år. En möjlig förklaring är att nybeviljanden av statlig assistansersättning ökade under denna period.⁹³ År 2009 började antalet personer med personlig assistans att öka igen, för att 2013 uppgå till cirka 3 900 personer. Ökningen under dessa år var i genomsnitt 3,8 procent per år.

Av dem som har beviljats minst en insats av kommunen enligt LSS tillhör drygt 85 procent personkrets 1, cirka 3 procent personkrets 2 och drygt 11 procent personkrets 3. Detta kan jämföras med dem som har beviljats assistansersättning från Försäkringskassan: cirka 41 procent tillhör personkrets 1, cirka 5 procent tillhör personkrets 2 och drygt hälften tillhör personkrets 3.

⁹³ Eftersom de som har beviljats statlig assistansersättning inte redovisas inom den kommunala personliga assistansen går det i det här fallet inte att avgöra.

3.2.2 Insatser från kommunen enligt SoL till personer under 65 år med funktionsnedsättning

Som redan har nämnts i rapporten ingår insatserna särskilt boende, hemtjänst i ordinärt boende, boendestöd, trygghetslarm i ordinärt boende, dagverksamhet, korttidsvård och korttidsboende, kontaktperson och kontaktfamilj samt annat bistånd i SoL. Antalet personer med funktionsnedsättning som har stöd enligt SoL steg från cirka 43 800 till cirka 46 800 personer mellan 2008 och 2012, en ökning på 1,7 procent per år.⁹⁴ År 2012 var boendestöd (cirka 18 300 personer), hemtjänst i ordinärt boende (cirka 16 400 personer) och trygghetslarm i ordinärt boende (cirka 8600 personer) de insatser som flest personer var beviljade.⁹⁵ År 2012 var cirka 51 procent av dem som beviljats minst en insats enligt SoL kvinnor.

⁹⁴ Uppgifterna har inhämtats vid olika tidpunkter olika år. För 2008 gäller uppgifterna den 30 juni på grund av brister i kvaliteten för andra halvåret 2008. År 2009 har utelämnats på grund av bristande kvalitet. År 2010 inhämtades uppgifterna den 1 november och 2011–2012 inhämtades uppgifterna den 1 oktober.

⁹⁵ Socialstyrelsen (2013), s.14.

4 Analys av Försäkringskassans beslut om assistansersättning, 2002–2013

Utifrån den genomförda aktgranskningen beskrivs och analyseras här Försäkringskassans ärenden för att fastställa hur behoven har bedömts och tidssatts, samt på vilka grunder besluten har fattats. Granskningen är uppdelad utifrån fyra typer av beslutsutfall. De två första avsnitten behandlar utfall av nya ansökningar: avslag och beviljanden. Därefter görs en jämförelse dem emellan. De fjärde och femte avsnitten behandlar beslut vid en omprövning för personer som vid beslutstillfället har assistansersättning, nämligen indragningar och fortsatt beviljande. Därefter följer en jämförelse dem emellan. Kapitlet avslutas med en genomgång av generella intryck ifrån aktgranskningen. Totalt har 1 053 akter granskats.⁹⁶

4.1 Avslag på nya ansökningar

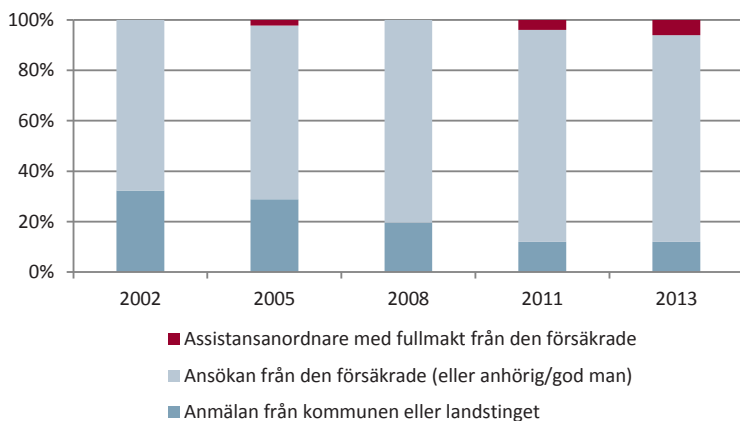
Det här avsnittet beskriver och analyserar ärenden som rör personer som har ansökt om rätten till assistansersättning, där Försäkringskassan har fattat beslut om att avslå ansökan. Totalt har 225 ärenden granskats.⁹⁷

En ansökan om assistansersättning kan göras av den försäkrade själv eller av föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Den försäkrade kan även genom fullmakt låta någon annan, exempelvis god man eller assistansanordnare, göra en ansökan för sin räkning. En prövning av rätten till assistansersättning kan också initieras genom en anmälan från en kommun eller ett landsting. Figur 10 visar förekomsten av de olika ansökningssätten i de studerade besluten om avslag.

⁹⁶ I bilaga 2 återfinns tabeller över de olika urvalens fördelning avseende kön, ålder och personkretstillhörighet.

⁹⁷ I två av dessa fall har personen varit beviljad assistansersättning vid ett tidigare tillfälle. I 13 av dessa fall har personen tidigare fått avslag på en ansökan om assistansersättning.

Figur 10. Vem som har ansökt om assistansersättning, andel



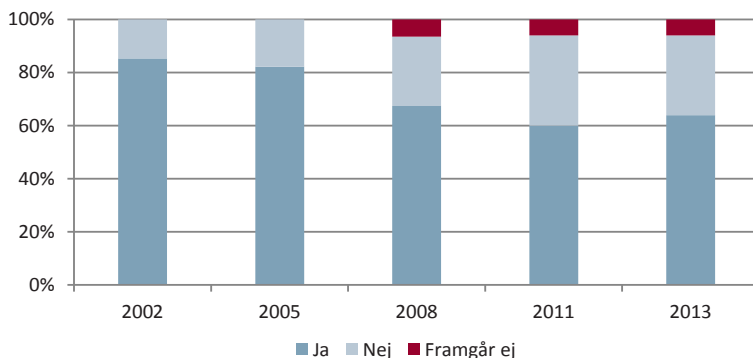
Källa: ISF:s aktgranskning.

Under hela perioden är det vanligast att ansökan görs av den försäkrade själv. I ett fåtal fall hjälper en assistansanordnare till i kontakterna med Försäkringskassan. Andelen avslagsbeslut där prövningen har initierats av kommunen har minskat successivt, från cirka 30 procent 2002 till drygt 10 procent 2013.

Av dem som har fått ett beslut om avslag under perioden har i genomsnitt cirka 75 procent varit beviljade en eller flera andra stödinsatser när de ansöker om assistansersättning.⁹⁸ Figur 11 visar att andelen ärenden rörande personer som har beviljats sådana insatser har minskat från drygt 80 procent 2002 till drygt 60 procent 2013.

⁹⁸ Här avses beviljade kommunala insatser inklusive trygghetslarm. Därför kan siffrorna inte direkt jämföras med dem i kapitel 5 där trygghetslarm har exkluderats. I ett fåtal fall har insatsen av olika skäl inte verkställts, ibland på brukarens egen begäran.

Figur 11. Andel som har personlig assistans eller annan stödsats genom kommunen vid ansökningstillfället av sökande som fått avslag



Källa: ISF:s aktgranskning.

De vanligaste beviljade insatserna är dels personlig assistans enligt LSS, dels andra stödsatser enligt SoL och HSL. LSS respektive SoL och HSL ges i genomsnitt till drygt 20 procent av personerna. Andra stödsatser enligt SoL eller HSL kan exempelvis ges i form av stöd för den dagliga livsföringen eller sjukvårdande insatser. Ungefär lika många, i genomsnitt drygt 20 procent, har dock inga stödsatser när en ansökan om assistansersättning avslås. Denna andel ökar i slutet av perioden.

När det gäller andra stöd från Försäkringskassan så är sjuk- eller aktivitetsersättning det vanligaste stödet bland de granskade ärendena. När ärendena rör barn så är i många fall vårdbidrag beviljat. I knappt 20 procent av ärendena saknas information om stöd från Försäkringskassan.

Det innebär att många som får avslag på sin ansökan om assistansersättning har ett så pass omfattande hjälpbehov att andra offentliga stöd beviljas. Däremot bedöms inte omfattningen vara tillräckligt stor, eller av sådan karaktär, för att beviljas assistansersättning.

Personen som ansöker måste dels höra till personkretsen, dels ha ett hjälpbehov för grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20

timmar per vecka för att ha rätt till assistansersättning. I tabell 1 går det att utläsa hur fördelningen av beslut om avslag på dessa grunder såg ut före och efter 2009.⁹⁹

Tabell 1. Huvudorsak till avslag, andelar fördelade på beslutsår

Orsak till avslag	Före 2009	Efter 2009
Grundläggande behov ≤ 20 tim/vecka	78 %	58 %
Omfattas inte av personkretsarna ¹⁰⁰	20 %	41 %
<i>Antal beslut</i>	125	100

Källa: ISF:s aktgranskning.

Den vanligaste orsaken till avslag, både före och efter 2009, är att personen inte bedöms ha tillräckligt omfattande grundläggande behov.¹⁰¹ Orsaken minskar dock i andel efter 2009. I de andra ärendena har orsaken till avslagen främst varit att personen inte bedöms uppfylla kriterierna för att tillhöra personkretsen. Den orsaken fördubblar sin andel efter 2009. I granskningen har ISF hittat flera fall där bedömningen av de grundläggande behoven och bedömningen av personkretstillhörighet har gjorts samtidigt, trots att de utgör separata steg i bedömningen. Med andra ord grundas bedömningen av personkretstillhörighet i vissa fall inte på hela hjälpbehovet, det vill säga, både grundläggande och övriga behov. Att det över tid sker en omfördelning mellan orsakernas andelar kan förklaras av att det har förtydligats hur bedömningen av såväl grundläggande behov som personkretstillhörighet ska göras.¹⁰² I tre fall har avslaget berott på att personen har varit 65 år eller äldre vid ansökningstillfället.

⁹⁹ När indelningen görs i före och efter 2009 gäller 2002, 2005 och 2008 för år före 2009, respektive 2011 och 2013 för år efter 2009. Indelningen görs för att relevanta förändringar i rättspraxis och tillämpning främst är från 2009 och framåt. Se 2.3.1 och 2.3.2.

¹⁰⁰ I den här gruppen ingår personer som har medicinska tillstånd som inte uppenbart omfattas av personkretsen enligt 1§ LSS. Exempel på medicinska tillstånd är fibromyalgi, balansstörning, bröstcancer och posttraumatiskt stresstillstånd. Att personerna inte bedöms tillhöra personkretsen kan bero på att varaktigheten inte är styrkt, eller att underlagen inte styrker omfattande behov som orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen, utan framför allt visar att tillstånden kräver hjälp från hälso- och sjukvården. I vissa fall kan det alltså handla om att personen i första hand inte är i behov av personlig assistans, utan snarare behöver sjukvårdande eller livsuppehållande insatser (vilket assistansersättning inte lämnas för).

¹⁰¹ Bland personer som fick avslag på den grunden finns det fem fall där personkretsen inte har bedömts.

¹⁰² Se 2.3.1 och 2.3.2.

I Försäkringskassans beslutsunderlag¹⁰³ finns oftast motiveringar till det beslut som har fattats. Tabell 2 redogör för hur besluten om avslag har motiverats.

Tabell 2. Huvudsaklig motivering till avslagsbesluten

Motivering	Före 2009	Efter 2009
Medicinskt underlag styrker inte behov eller varaktighet	9 %	18 %
Behoven bedöms inte som grundläggande (helt eller delvis)	42 %	31 %
Inga betydande svårigheter i den dagliga livsföringen	12 %	29 %
Assistans kan inte beviljas, annans ansvar (helt eller delvis)	16 %	13 %
Inga motiveringar finns utöver tidsbedömningen av behov	15 %	7 %
Annat	6 %	2 %
<i>Antal beslut</i>	125	100

Källa: ISF:s aktgranskning.

Den vanligaste motiveringen för avslag, både före och efter 2009, är att behoven, helt eller till viss del, inte har bedömts vara av grundläggande karaktär. Den motiveringen minskar dock i andel efter 2009. Den näst vanligaste motiveringen efter 2009 är att funktionsnedsättningen inte bedöms medföra betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Den motiveringen återfinns dubbelt så ofta efter 2009 än före. Även det här kan förklaras av förtydliganden gällande bedömningen av grundläggande behov och personkretstillhörighet.

Avslag som motiveras med att det medicinska intyget inte styrker hjälpbehovet förekommer också dubbelt så ofta efter 2009 än före, vilket kan bero på att kraven på de medicinska underlagen skärpts. I övriga fall är utvecklingen den motsatta; motiveringen hittas mer sällan i beslut som har fattats efter 2009. Det gäller för det första motiveringar för hela eller delvisa tidsavdrag som görs för tid då annan huvudman (kommun eller landsting), maka- eller make, respektive föräldrar bedöms ha ansvaret för att tillgodose personens behov. För det andra gäller det förekomsten av beslut som saknar uttalade motiveringar och som enbart utgår från att tidsberäkningen inte visar på att de grundläggande behoven överstiger 20 timmar per

¹⁰³ Med beslutsunderlag avses beslutsbrev, kommunikering, föredragningsmissiv, journalanteckningar, bedömningsinstrument och andra inlagor i handläggarens utredning.

vecka. Slutligen finns det ett fåtal avslag under perioden som enbart motiveras med att personen är äldre än 65 år eller inte tillhör personkretsen.

När en person får avslag på grund av att han eller hon inte bedöms uppfylla kriterierna för att tillhöra personkretsen görs oftast inga tidsbedömningar av behoven. Därför var det bara i drygt hälften av de granskade ärendena som de grundläggande behoven hade tidsbedömts. I tabell 3 delas dessa bedömningar in i fyra tidsintervall.

Tabell 3. Grundläggande behov för de ärenden som detta har beräknats för¹⁰⁴

Grundläggande behov	Före 2009	Efter 2009
0–4,99 timmar per vecka	15 %	16 %
5–9,99 timmar per vecka	31 %	41 %
10–14,99 timmar per vecka	39 %	25 %
15–20 timmar per vecka	16 %	18 %
Antal beslut	62	56

Källa: ISF:s aktgranskning.

Både före och efter 2009 har de flesta som har fått avslag, cirka 70 procent, bedömts ha grundläggande behov mellan 5 och 14,99 timmar per vecka. I drygt 30 procent av fallen har personen antingen bedömts ha grundläggande behov under 5 timmar per vecka eller över 15 timmar per vecka. Ingen person har fått en tid som bedöms vara 18 timmar eller mer per vecka.

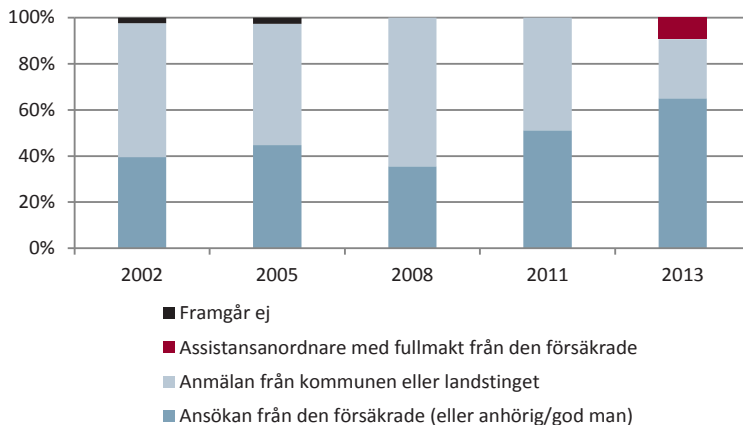
4.2 Beviljande av nya ansökningar

Fokus i det här avsnittet är ärenden där Försäkringskassan har fattat beslut om att bevilja assistansersättning. Totalt har 214 ärenden granskats där personen har beviljats assistansersättning efter en ny ansökan.

¹⁰⁴ I 118 av ärendena var de grundläggande behoven tidsbedömda. I 40 ärenden har Försäkringskassan enbart konstaterat att det inte finns några grundläggande behov eller att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka.

Figur 12 visar förekomsten av olika ansökningssätt i besluten om beviljande som har studerats.

Figur 12. Vilka som har ansökt, andel

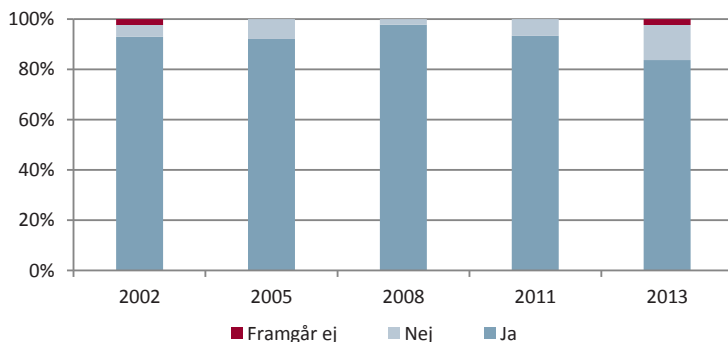


Källa: ISF:s aktgranskning.

Bland personer som beviljas assistansersättning var det fram till 2011 vanligast att prövningen initierades av kommunen. Förutom 2013, då andelen var knappt 25 procent, varierar andelen anmälningar mellan cirka 50 och 60 procent, vilket är en betydligt högre siffra än bland besluten om avslag. När det gäller ansökningar som har initierats av den försäkrade har utvecklingen varit den motsatta: i den senare delen av perioden blir det allt vanligare att personen själv ansöker om stödet.

För gruppen som har så pass omfattande hjälpbehov att assistansersättning beviljas finns det i regel andra samhällstöd vid ansöknings-tillfället (se figur 13).

Figur 13. Personlig assistans eller annan stödinsats genom kommunen vid ansökningstillfället av beviljade ansökningar



Källa: ISF:s aktgranskning.

Under i stort sett hela perioden har mer än 90 procent av personerna haft minst en annan stödinsats från kommunen. Att den försäkrade inte har kommunala stöd är relativt ovanligt, men den andelen är som störst 2013.

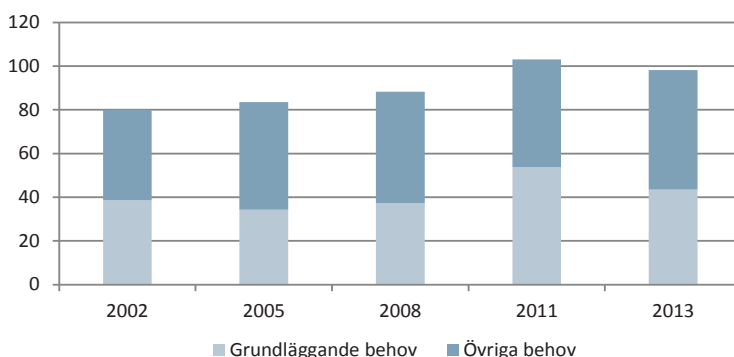
Sammanlagt 63 procent av personerna med stödinsats hade vid ansökningstillfället personlig assistans från kommunen. Det näst vanligaste stödet för gruppen är en insats för att klara den dagliga livsföringen enligt SoL. Omfattningen i beviljad tid för de kommunala stöden framgår dock inte alltid av underlaget och kan därför inte redovisas.

Av Försäkringskassans övriga stöd är sjuk- eller aktivitetsersättning det vanligaste bland de granskade ärendena. Ungefär var fjärde vuxen person med stöd från Försäkringskassan har handikappersättning. I de flesta ärenden där barn beviljas assistansersättning är vårdbidrag beviljat vid tidpunkten för ansökan. Endast i ett fåtal fall saknas information om stöd från Försäkringskassan.

Det innebär att personer som beviljas assistansersättning ofta har ansetts ha ett så pass omfattande hjälpbehov att de tidigare har beviljats andra offentligt finansierade stöd, i många fall personlig assistans genom kommunen.

En generell trend när assistans beviljas första gången under perioden är att de beviljade timmarna per vecka i genomsnitt ökar för både kvinnor och män.¹⁰⁵ I figur 14 delas den totala beviljade tiden upp i tid för grundläggande respektive övriga behov.¹⁰⁶

Figur 14. Timmar för grundläggande och övriga behov, per beslutsår



Källa: ISF:s aktgranskning.

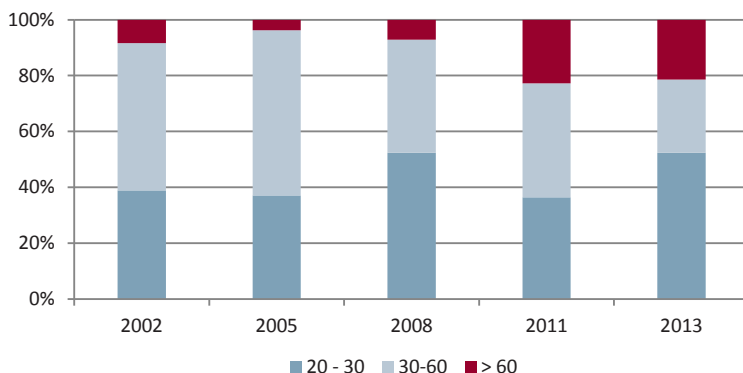
De grundläggande behoven varierar i genomsnitt mellan 34 och 43 timmar per vecka, förutom 2011 då det var cirka 54 timmar per vecka. Att andelen är högre 2011 kan bero på att det då beviljades mer tid, i genomsnitt drygt 10 timmar per vecka, än övriga år för hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade personen. Bortsett från 2002, då övriga behov i genomsnitt var 41 timmar per vecka, har de legat runt 50 timmar per vecka för dem som nybeviljats assistansersättning. Den sammantagna beviljade tiden har kontinuerligt ökat fram till 2011 då den genomsnittliga tiden var 103 timmar per vecka, för att därefter minska något till 98 timmar per vecka 2013.

Om det grundläggande behovet delas upp i olika tidsintervall framträder mönstret i figur 15.

¹⁰⁵ Undantaget är för män mellan 2011 och 2013 och för kvinnor mellan 2002 och 2005 då de beviljade timmarna minskar.

¹⁰⁶ Totalt 188 ärenden ingår i denna sammanställning. I övriga 26 ärenden gick det inte att skilja mellan grundläggande och övriga behov.

Figur 15. Timmar för grundläggande behov per vecka i olika intervall, andel och årsvis

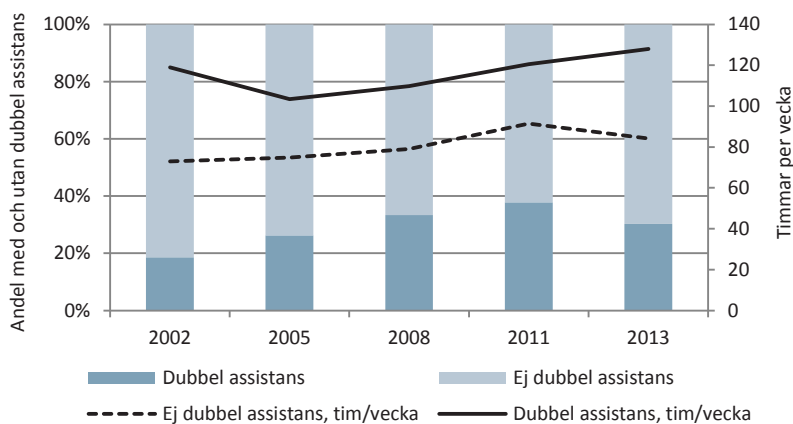


Källa: ISF:s aktgranskning.

Andelen som har grundläggande behov på 20–30 timmar per vecka varierar under perioden mellan 40 och 50 procent av alla nybeviljade beslut. De tydligaste förändringarna syns för de ärenden som beviljas mer än 30 timmar grundläggande behov per vecka. Andelen med grundläggande behov på mellan 30 och 60 timmar per vecka halveras, medan andelen med mer än 60 timmar per vecka fördubblas under perioden. En förklaring till att det blir vanligare att mer än 60 timmars grundläggande behov beviljas är att fler personer beviljas stora delar av, eller hela, sitt totala hjälpbehov som ett grundläggande behov när behovet måste tillgodoses av någon med ingående kunskap om personens funktionshinder.

I en del fall ansöker personen om assistans av fler än en person samtidigt, så kallad dubbel assistans. Figur 16 visar hur vanligt förekommande det är bland de granskade ärendena.

Figur 16. Dubbel assistans, andel och timmar per vecka



Källa: ISF:s aktgranskning.

Andelen som har beviljats dubbel assistans ökar något under perioden, från nivåer under 20 procent till drygt 30 procent. Personer med dubbel assistans beviljades under perioden i genomsnitt drygt 36 timmar mer per vecka än personer utan dubbel assistans. För dem med dubbel assistans är det i slutet av perioden en tydligare ökning av beviljade timmar per vecka vid det första beslutstillfället, i jämförelse med dem utan dubbel assistans.

4.3 Jämförelser mellan avslag och beviljanden av nya ansökningar

De flesta personer verkar inte ligga nära gränsen för att beviljas eller få avslag på ansökan (i genomsnitt mer än 20 timmar grundläggande behov per vecka). Totalt utgörs de granskade urvalen av 439 ärenden, varav 306 har tidsbedömts på ett sådant sätt att grundläggande och övriga behov kan särskiljas.

Knappt 6 procent av dem ligger i intervallet 18–22 timmar grundläggande behov per vecka. Bland dem som får avslag är det ingen som har en bedömd tid över 18 timmar per vecka. Bland dem som har fått sin ansökan beviljad har 9 procent en bedömd tid mellan 20 och 22 timmar per vecka.

Andelen anmälningar från kommunen minskar under perioden, både för personer som får avslag och för personer som blir beviljade assistansersättning. En möjlig förklaring är att kommunerna har fått erfarenhet av att bedöma vilka personer som kan antas ha rätt till assistansersättning och därför anmäler beslut som beviljas i ökad utsträckning. Detta skulle också kunna förklara att det bland dem som beviljas ersättning är fler som är beviljade personlig assistans enligt LSS än bland dem som får avslag. En annan möjlig förklaring till utvecklingen är att uppmärksamheten från media leder till en ökad allmän kännedom om förmånen, som gör att personer i högre grad ansöker direkt hos Försäkringskassan i stället för hos kommunen när de behöver stöd. Det skulle även kunna förklara varför det är en större andel som inte har andra stöd från Försäkringskassan bland dem som får avslag än bland dem som beviljas assistansersättning.

4.4 Indragning av assistansersättning

I det här avsnittet beskrivs och analyseras ärenden där personen har fått sin ersättning indragen för att de grundläggande behoven inte bedöms överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka när rätten till assistansersättning har omprövats. Totalt har 241 indragningsärenden granskats.

Fokus läggs på de grundläggande behoven, framför allt på skillnader mellan det föregående och det aktuella beslutet och mellan de olika behoven. Vidare analyseras orsakerna till ersättningen dras in och varför de grundläggande behoven bedöms minska.

På grund av att vissa ärenden fallit bort, och att det totala antalet indragningar för perioden 2002–2007 är färre än 50 ärenden per år, fokuserar analysen främst på perioden 2008–2013 där det är fler ärenden och få bortfall.¹⁰⁷

När Försäkringskassan beslutar om indragning kan det grunda sig på en eller flera orsaker. Tabell 4 redogör för de vanligaste orsakerna.¹⁰⁸ Eftersom ett och samma beslut kan innehålla flera motiveringar summerar inte tabellen till 100 procent.

¹⁰⁷ Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av bortfallet och avsnitt 3.1.3 för det totala antalet indragningar fördelat på personkrets och år.

¹⁰⁸ Här delas de grundläggande behoven upp i behov 1–3 *personlig hygien, måltider, att klä av sig och på sig*, respektive behov 4–5 *att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* eftersom olika rättspraxis kan ha påverkat dem.

Tabell 4. Orsak till indragning och antalet granskade beslutsmotiveringar

Motivering till indraget	Före 2009	2011	2013
Förändrad bedömning, behov 1–3	41 %	66 %	83 %
Förändrad bedömning, behov 4–5	13 %	28 %	37 %
Förändrad livssituation	35 %	16 %	8 %
Fusk och felaktigheter	4 %	3 %	1 %
Annat	26 %	21 %	15 %
<i>Antal beslut</i>	69	80	92

Källa: ISF:s aktgranskning

De vanligast orsaken är en ändrad bedömning av de grundläggande behoven 1–3: personlig hygien, måltider, att klä av sig och på sig. År 2008 bedömdes dessa grundläggande behov ha förändrats i hälften av de studerade besluten. Detta orsakade helt eller delvis att de grundläggande behoven inte översteg i genomsnitt 20 timmar per vecka. Siffran ökade till 66 procent 2011 respektive 83 procent 2013. Liknande mönster, men på en lägre nivå, uppvisas när det gäller grundläggande behov 4 och 5: kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, som gått från 13 procent till 37 procent under samma tidsperiod. Andelen beslut där orsaken till indragningen är ändrade livsförhållanden eller annat minskar under perioden.

Orsakerna till indragning som redovisas ovan motiveras på olika sätt i Försäkringskassans beslut. När det gäller de grundläggande behoven 1–3 motiveras ungefär vartannat beslut med att behovet nu helt eller till viss del inte bedöms vara av den personliga eller integritetsnära karaktär som avses inom ramen för LSS. I vart tionde fall eller mindre är motiveringarna att hjälpinsatser av stöd-, motivations- och aktiveringskaraktär inte bedöms ingå i den hjälp som krävs för att tillgodose de grundläggande behoven, eller att endast aktiva hjälpinsatser utgör ett grundläggande behov (varför tid för vissa moment inte beräknas och beaktas). I knappt vart femte fall finns två eller tre av dessa motiveringar i samma beslutsunderlag.

För de grundläggande behoven 4–5 motiverades drygt vart tredje beslut med att personen inte bedömdes behöva kvalificerade motiveringsinsatser eller tillsyn av övervakande karaktär. I drygt vart fjärde beslut ansågs inte kommunikationsbehovet vara grundläggande eftersom det inte krävdes ytterligare en person med ingående kunskap

om den försäkrade för att kommunikation med andra över huvudtaget skulle vara möjlig. En annan motivering som återfanns i vart femte beslut var att funktionsnedsättningen inte innebar att det behövdes ingående kunskap om personen och dennas funktionsnedsättning. I ett fåtal beslut var motiveringen att endast aktiva hjälpinsatser utgör ett grundläggande behov, varför tid för vissa moment inte beräknades och beaktades. Slutligen fanns det enstaka fall där flera av motiveringarna fanns med i beslutsunderlaget.

När orsaken till indragningen var en förändrad livssituation handlade det i 75 procent av fallen om ett förbättrat hälsotillstånd. I övriga fall är motiveringarna att en annan huvudman ansvarar för mer tid än tidigare eller en mer specifik orsak, som exempelvis att personen har fått hjälpmedel och klarar mer av den dagliga livsföringen själv.

När det gäller annat så var motiveringen i tre av fyra fall enbart att de grundläggande behoven inte uppgick till i genomsnitt mer än 20 timmar. I resten av besluten är det mer specifika motiveringar, exempelvis att intyg som styrker behovet saknas eller att Försäkringskassan har fått kännedom om att personen använder mindre tid för grundläggande behov per vecka än vad som krävs.

Sammanfattningsvis framgår det av tabell 4 (ovan) att andelen som har fått en förändrad bedömning av sina grundläggande behov har ökat under den studerade perioden. Det indikerar att det har skett en förändring i hur dessa behov bedöms, vilket talar för ett genomslag av de gradvisa förtydliganden som skett genom RÅ 2009 ref. 57 och Försäkringskassans normerande dokument. En annan aspekt som bör beaktas är att Försäkringskassan under samma period (2011–2013) gått mot en mer enhetlig bedömning och tidssättning av alla behov, både grundläggande och övriga, genom att införa ett behovsbedömningsinstrument.¹⁰⁹

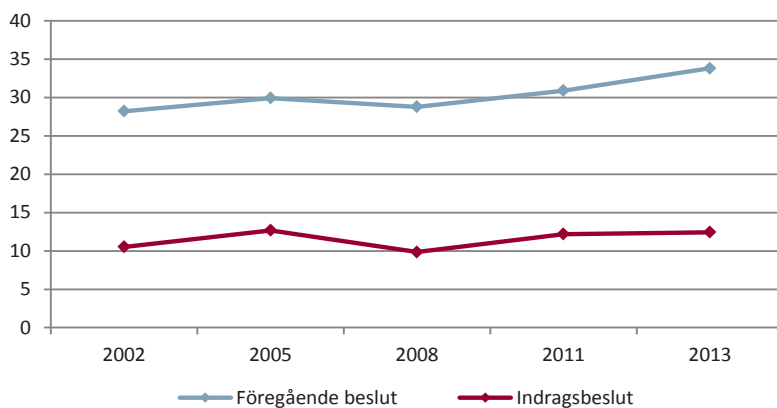
Men trots att Försäkringskassan har gått mot att bli mer enhetlig i utformningen av sina underlag, skiljer sig utredningarna åt på grund av att varje ärende är unikt och att handläggare kan sammanställa underlaget på olika sätt. Det innebär att det är väldigt svårt, om inte omöjligt, att bedöma vilka indragningar som orsakas av en utveckling av rättspraxis, respektive av att Försäkringskassan har förändrat prioritering, arbetssätt eller regeltillämpning. Det kan till exempel framhållas att bland de 172 indragningsbeslut som Försäkringskassan har

¹⁰⁹ Se 2.3.3.

fattat efter RÅ 2009 ref. 57, refereras det till domen i endast 6 procent av fallen (11 stycken). I motiveringarna till besluten går det dock i flera fall att se att behov som vid det föregående beslutet bedömdes som grundläggande, helt eller delvis bedömdes som ett övrigt behov vid indragningsbeslutet.

Figur 17 visar hur stort grundläggande behov de personer som har fått sin assistans indragen bedömdes ha vid det aktuella och det föregående beslutet.

Figur 17. Grundläggande behov vid föregående beslut och indragningsbeslut, timmar per vecka



Källa: ISF:s aktgranskning.

I 87 procent av de granskade besluten hade tidsberäkningen gjorts separat för både de grundläggande och de övriga behoven vid båda beslutstillfällena. I genomsnitt hade det föregående beslutet fattats drygt fyra och ett halvt år före beslutet om indrag. Det genomsnittliga grundläggande behovet som beviljades vid det föregående beslutet ökar något under perioden, från cirka 30 timmar per vecka till knappt 35 timmar. Vid indragningsbesluten varierade de grundläggande behoven mellan knappt 10 och knappt 13 timmar per vecka. Skillnaden mellan den tid som har bedömts vid de två besluten är som störst 2013, i genomsnitt drygt 21 timmar per vecka.

Av dem som fick ett beslut om indragning var det ett fåtal beslut, i genomsnitt var tionde, där en tid för dubbel assistans hade beräknats vid det föregående beslutet.

I tabell 5 delas de grundläggande behoven upp utifrån bedömningen av olika hjälpbehov, fördelat på år för beslut om indragning.

Tabell 5. Tid för grundläggande behov för olika hjälpbehov, genomsnittligt antal timmar per vecka

<i>Timmar per vecka</i>	<i>Före 2009</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>
Föregående beslut, behov 1–3	26,2	29,3	29,4
Indragsbeslut, behov 1–3	12,3	14,5	15,3
Föregående beslut, behov 4–5	8,6	32,5	35,8
Indragsbeslut, behov 4–5	6,3	5,7	2,9
Föregående beslut, annat	7,1	4,7	5,8
Indragsbeslut, annat	0,7	1,6	1,8
<i>Antal beslut</i>	42	61	70

Källa: ISF:s aktgranskning.

I 72 procent av de granskade ärendena har beräkningen genomförts för vart och ett av de grundläggande behoven, vid både det föregående beslutet och vid beslutet om indragning. Om de grundläggande behoven som det har beviljats tid för delas upp i behov 1–3, 4–5 och annat¹¹⁰ framträder ett tydligt mönster. I alla tre fallen är den bedömda tiden vid det aktuella beslutet lägre än vid det föregående beslutet.

Studeras istället utvecklingen mellan de föregående besluten är den mest iögonfallande förändringen att mellan åren före 2009 och 2011 för behov 4–5 (att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrede). Den genomsnittliga beviljade tiden vid föregående beslut för indragningarna som gjordes före 2009 var cirka 9 timmar per vecka, motsvarande antal timmar 2011 och 2013 var cirka 33 respektive 36 timmar i genomsnitt per vecka.

¹¹⁰ Annat som också har beviljats tid för som grundläggande behov kan vara aktiv tid natt eller beviljad tid som inte förklaras av de fem grundläggande behoven, inklusive extra tid som beviljas till följd av felsummering i tidsbedömningen.

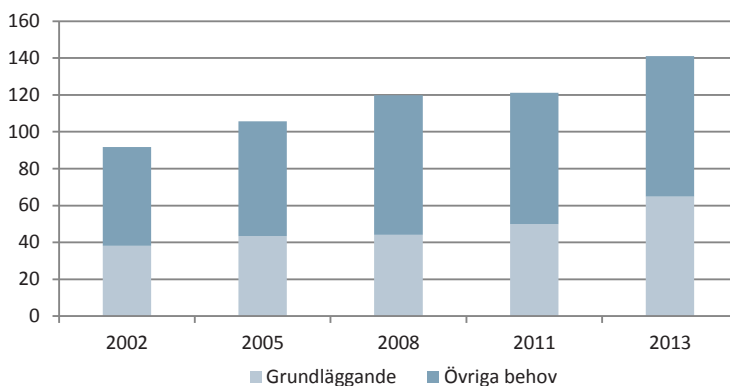
4.5 Fortsatt assistansersättning

I det här avsnittet beskrivs och analyseras beslut för personer som har fått sin rätt till assistansersättning omprövad. Totalt har 373 beslut om fortsatt assistansersättning granskats.

Även i det här urvalet ligger fokus främst på de grundläggande behoven, framför allt skillnader mellan det föregående och det aktuella beslutet och mellan de olika behoven. Vidare analyseras de olika utfallen: ökning, minskning eller oförändrad beviljad tid.

I figur 18 delas den beviljade tiden upp mellan grundläggande och övriga behov som beviljas vid beslutet om fortsatt assistansersättning.

Figur 18. Grundläggande och övriga behov vid aktuell prövning, timmar per vecka



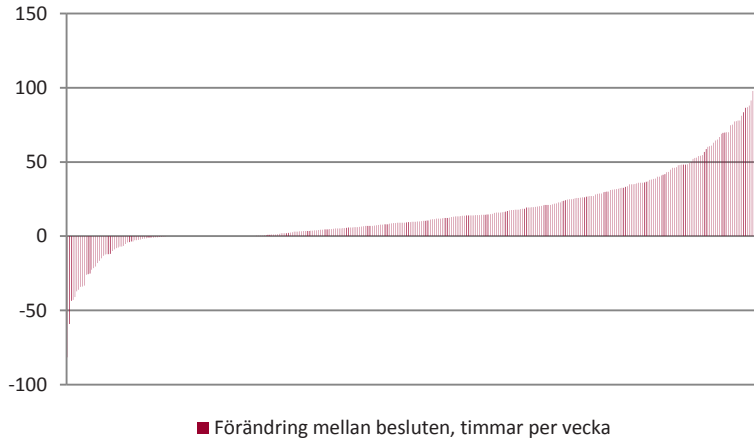
Källa: ISF:s aktgranskning.

Antalet beviljade timmar i genomsnitt ökar för både grundläggande och övriga behov under hela perioden. När det gäller grundläggande behov har ökningen i genomsnitt varit mer än 20 timmar per vecka från 2002 till 2013: från drygt 53 timmar till drygt 76 timmar per vecka. De övriga behoven har under perioden i genomsnitt ökat med mer än 25 timmar per vecka: från drygt 38 timmar per vecka 2002 till 65 timmar per vecka 2013.

Av dem som fick ett beslut om fortsatt assistansersättning har under perioden tid för dubbel assistans beräknats i genomsnitt i drygt vart fjärde fall. I genomsnitt har drygt 20 timmar per vecka beviljats för dubbel assistans under perioden. Antalet beviljade och antalet timmar ökar under perioden.

Figur 19 visar hur förändringen av beviljad tid mellan det föregående beslutet och beslutet om fortsatt assistansersättning ser ut för de granskade ärendena.¹¹¹

Figur 19. Förändring av tid, timmar per vecka



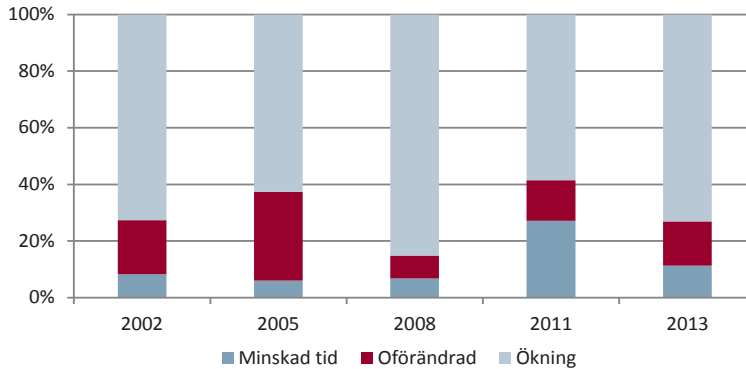
Källa: ISF:s aktgranskning.

Det absolut vanligaste utfallet för dem som behåller sin assistans vid en omprövning är att fler timmar beviljas. Den största ökningen är 125 timmar mer per vecka. I en sjättedel av besluten får personen mindre beviljad tid, som mest knappt 82 timmar mindre per vecka. En ungefär lika stor andel av besluten förblir oförändrade. Tendensen under perioden är att de som beviljas mindre tid i genomsnitt får färre timmar indragna i slutet än i början av den studerade perioden. Samtidigt får de som beviljas mer tid i genomsnitt fler timmar beviljade i slutet än i början av perioden.

¹¹¹ I det här urvalet är den genomsnittliga tiden mellan det föregående beslutet och beslutet om fortsatt assistansersättning knappt 3 år.

Figur 20 visar hur fördelningen mellan beslutsutfallen har sett ut under perioden.

Figur 20. Andel med respektive beslut per år



Källa: ISF:s aktgranskning.

Under hela perioden är ökning av tid det vanligaste beslutet i de granskade ärendena. I genomsnitt fick drygt 70 procent en ökning, vilket var vanligast 2008 då andelen var 15 procent. Andelen som fick minskad tid var störst, cirka 27 procent, 2011. I genomsnitt under perioden utgjorde minskningarna 12 procent av besluten. Andelen som fick beslut om oförändrad tid var störst 2005 då den var 31 procent. I genomsnitt fick 17 procent ett beslut om oförändrad tid under hela perioden.

ISF har även granskat hur Försäkringskassan har bedrivit utredningen för att se om det kan förklara utfallet av beslutet (ökning, minskning oförändrat). Det kan konstateras att den vanligaste utredningsformen under perioden var ett personligt möte vid en omprövning, vilket skedde i cirka 60 procent av de granskade ärendena. Det finns dock inga tydliga mönster mellan utredningsformen och utfallet.

Tabell 6 delar upp de grundläggande behoven utifrån bedömningen av olika hjälpbehov, fördelat på år för beslut om fortsatt assistansersättning.

Tabell 6. Timmar grundläggande behov för olika hjälpbehov, genomsnittlig tid per vecka

Timmar per vecka	Före 2009	2011	2013
Föregående beslut, behov 1–3	32,2	34,9	31,9
Aktuellt beslut, behov 1–3	34,2	33,9	28,1
Föregående beslut, behov 4–5	7,9	5,6	14,9
Aktuellt beslut, behov 4–5	8,9	10,6	21,9
Föregående beslut, annat	3,4	3,4	10,6
Aktuellt beslut, annat	6,0	3,9	7,2
<i>Antal beslut</i>	63	36	67

Källa: ISF:s aktgranskning.

När det gäller den bedömda tiden vid det aktuella beslutet är det för behov 1–3 från och med 2011 något lägre än vid det föregående beslutet. För behov 4–5 har besluten under hela perioden varit högre vid det aktuella beslutet än det föregående. Särskilt tydlig blir ökningen av den genomsnittligt beviljade tiden för behov 4–5 i beslut för dem som omprövas 2011 och 2013. I genomsnitt hade de föregående beslutet fattats knappt 3 år före omprövningen.

När Försäkringskassan beslutar att bevilja fler timmar kan det grunda sig på en eller flera orsaker. Dessa beskrivs i tabell 7.

Tabell 7. Orsaker till att det beviljas mer tid och antalet granskade beslutsmotiveringar¹¹²

Motivering till mer beviljad tid	Före 2009	2011	2013
Mer aktiviteter	18 %	22 %	18 %
Förändrat hälsotillstånd	27 %	34 %	38 %
Mindre maka-/föräldrastöd	6 %	5 %	12 %
Förändrat kommunalt stöd	20 %	10 %	28 %
Extra stöd (dubbel assistans, jour)	41 %	51 %	54 %
Annat (enbart tidsbedömning)	37 %	29 %	22 %
<i>Antal beslut</i>	63	36	67

Källa: ISF:s aktgranskning.

¹¹² I beslutet kan det förekomma flera beslutsmotiveringar och andelarna summerar därför till mer än 100 procent.

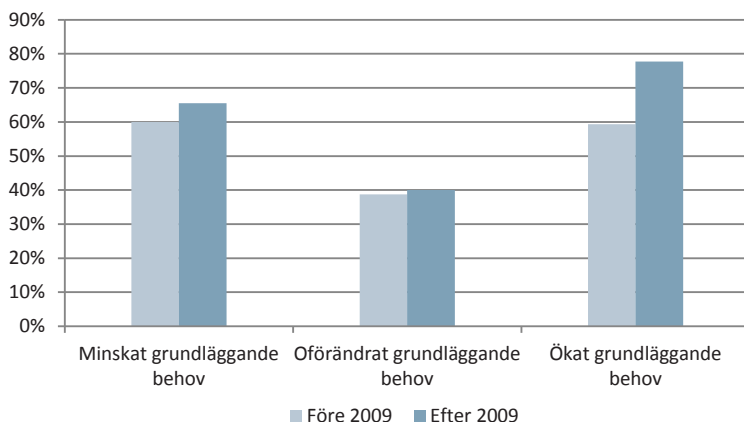
Den vanligaste anledningen till att det beviljas fler timmar är under hela perioden att personen behöver extra stöd i form av exempelvis dubbel assistans eller jour på natten. Från 2011 är extra stöd en motivering i mer än hälften av besluten. Den näst vanligaste motiveringen från 2011 är ett förändrat hälsotillstånd. Det kan dels handla om ett ökat hjälpbehov till följd av ett sämre hälsotillstånd, dels om ett förbättrat hälsotillstånd som gör att personen nu är mer aktiv och av den anledningen har ett ökat behov av stöd. Endast en orsak, annat, minskar i andel under perioden. Kategorin består främst av ärenden där det inte finns någon motivering utöver en förändrad tidsberäkning i beslutet.

Det kan finnas flera orsaker när Försäkringskassan fattar beslut om att bevilja samma antal timmar som vid föregående beslutet. Bortsett från 2013 var den vanligaste orsaken samma bedömning som vid det föregående beslutet. Under perioden har den motiveringen gått från att återfinnas i 80 procent till 21 procent av de oförändrade besluten. Den orsak som ökar mest under perioden är att samma tid beviljas, men den omfördelas mellan behoven. Vissa behov som vid föregående beslut hade bedömts som ett grundläggande behov har nu bedömts som ett övrigt behov. År 2013 är det vanligt förekommande att tid omfördelas mellan grundläggande och övriga behov när den totala tiden är densamma som vid föregående beslut.

När Försäkringskassan beslutar att bevilja färre timmar kan det grunda sig på en eller flera orsaker. Det är relativt få beslut om färre timmar, vilket gör att det är svårt att se tydliga mönster när det gäller orsakernas utveckling. Den vanligaste orsaken till att färre timmar beviljas är att personen helt eller delvis får en minskning av det extra stödet (exempelvis dubbel assistans). Andra anledningar är exempelvis att personen har mindre vaken tid per dygn eller att enbart en ny tidsbedömning har gjorts i det aktuella beslutet.

ISF har också undersökt om det finns något mönster mellan utfallet i det aktuella beslutet och förekomsten av ett aktuellt medicinskt underlag, se figur 21.

Figur 21. Andel av omprövningarna där ett nytt medicinskt underlag har inhämtats, beslutsutfall



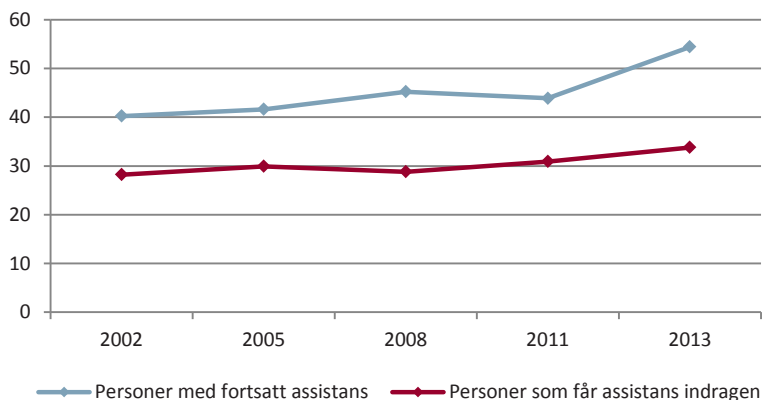
Källa: ISF:s aktgranskning.

När samma tid beviljas vid en omprövning som i det föregående beslutet är det mindre vanligt att ett nytt medicinskt underlag har inkommit än i de fall där mer eller mindre tid beviljats. Vid beviljande av mer tid efter 2009 finns ett nytt medicinskt underlag i nästan 80 procent av besluten.

4.6 Jämförelser mellan indragning och ombeviljande vid en omprövning

I figur 22 jämförs den beviljade tiden för grundläggande behov vid det föregående beslutet för dem med fortsatt assistansersättning och dem som får assistansersättningen indragen.

Figur 22. Grundläggande behov vid föregående prövning, antal timmar per vecka



Källa: ISF:s aktgranskning.

När tiden för grundläggande behov som beviljades i beslutet före den aktuella prövningen studeras så visar det sig att det finns skillnader mellan dem som får assistansen indragen och dem som får fortsatt assistans. Personer som får behålla sin assistans fick i genomsnitt 10 timmar mer tid beviljad för grundläggande behov vid den föregående prövningen.

Skillnaderna i det totala beviljade behovet vid den föregående prövningen är mindre än när enbart de grundläggande behoven granskas. Det tyder på att de största skillnaderna i det föregående beslutet finns inom de grundläggande behoven.

4.7 Generella intryck av ärendeakterna

Totalt har 1 053 ärendeakter från Försäkringskassan granskats i fyra urval under 2002–2013. Försäkringskassan har under den studerade perioden gått ifrån att utgöras av länsvisa försäkringskassor till att bli en myndighet. Det är därför förväntat att en viss variation mellan akternas format förekommer och att de blir alltmer enhetliga i slutet av perioden. Trots det har ISF noterat ett antal generella punkter där oklarhet föreligger:

- Det är en bristande transparens när det gäller avdrag för ansvar som annan huvudman har, föräldraansvar och makaansvar. Ibland görs dessa per behov, ibland bara som ett totalt avdrag

på hela det beräknade behovet per vecka. I det senare fallet är det oklart vad som gäller grundläggande och övriga behov. Det är vanligt förekommande att tidsavdrag nämns, exempelvis att ett resonemang förs om att föräldraansvar föreligger för barn, utan att ett specifikt tidsavdrag görs. Det är möjligt att handläggaren beaktar avdraget i sin beräkning, men det redogörs inte för tiden. Tidsavdrag är dock vanligt förekommande i de urval som rör omprövningar, men det görs på så olika sätt att ISF bedömer att en rättvisande jämförelse inte går att göra.

- Om en genomsnittlig tid per vecka ska redovisas kan det leda till att de grundläggande behoven inte uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Det beror på att en del personer bara beviljas assistans vissa veckor. Exempel på situationer när detta kan uppstå är när en person bor på skolinternat under terminerna men hemma under skolloven, eller veckor då en person helt eller delvis bor på korttidsboende.
- Ibland görs prövningen av personkretstillhörighet samtidigt med tidsbedömningen fast de ska utgöra separata steg. Vidare förekommer motiveringen att ”någon bedömning av tillhörighet till LSS personkrets görs inte då grundläggande behov inte överstiger 20 timmar per vecka.”. Det innebär i vissa fall att avslagsgrunden inte är tydlig för brukaren.
- I flera fall har tidsbedömningen för tidigare år beräknats utifrån antagandet att varje sexmånadersperiod innehåller 184 dagar. I något fall har 185 dagar använts per sexmånadersperiod med hänvisning till skottårsberäkning. ISF har tidigare uppmärksammat Försäkringskassan på att detta är en felberäkning och beräkningarna ska nu göras utifrån det exakta antalet dagar i de aktuella sexmånadersperioderna vid beslutet.¹¹³ En konsekvens av det är att en person som får ett nytt beslut med exakt samma tid beviljad som vid det föregående beslutet, ser ut att ha fått en minskning av tiden när den tidigare felberäknade överkompensationen försvinner. Det är viktigt att beakta detta när minskningen av assistanstid studeras. I den här granskningen har ISF valt att bedöma dessa fall som oförändrad tid eftersom fokus ligger på förändringar i bedömningen.

¹¹³ Se Inspektionen för socialförsäkringen (2012a).

5 Flöden mellan statlig assistansersättning och kommunala stödinsatser till personer med funktionsnedsättning

I detta kapitel ligger fokus på att studera vilka kommunala stöd som ges till personer som ansöker om statlig assistansersättning eller får sin assistansersättning indragen.

5.1 Kommunala insatser och flöden mellan dem och assistansersättningen

För att undersöka flöden mellan kommunala insatser och assistansersättning har registerdata från Försäkringskassan länkats samman med registerdata från Socialstyrelsen över insatser enligt LSS och insatser enligt SoL.¹¹⁴

Syftet med att länka samman registerdata från Försäkringskassan och Socialstyrelsen är att göra det möjligt att undersöka om personer som har ansökt om eller får sin assistansersättning indragen, har eller får insatser enligt LSS eller enligt SoL. Alla insatser enligt LSS är inkluderade i undersökningen, förutom insatsen rådgivning och annat personligt stöd som landstingen ansvarar för. De övriga nio insatserna

¹¹⁴ Registerdata för kommunala insatser enligt LSS finns för 2004–2013 och har hämtats in den 1 oktober varje år. Registerdata för insatser enligt SoL finns för 2007–2008 och 2010–2013. För 2008 gäller uppgifterna den 30 juni. För 2010 inhämtades uppgifterna den 1 november och för 2007 och 2011–2013 inhämtades uppgifterna den 1 oktober.

är specificerade i undersökningen var för sig (se avsnitt 2.1). Alla insatser enligt SoL, förutom trygghetslarm¹¹⁵, är inkluderade i undersökningen. Insatserna enligt SoL är grupperade i tre grupper: hemtjänst, boende, samt daglig verksamhet och övrigt (se avsnitt 2.3).

För att undersöka om och vilka stödinsatser personerna eventuellt har, används registerdata för året före och året efter beslut om assistansersättning. För att beskriva andelen personer med kommunala insatser enligt LSS eller SoL, används det totala antalet beslut om assistansersättning i respektive kategori (beviljade, avslag, och indragning). Av andelen och antalet stödinsatser året före och året efter beslut från Försäkringskassan, framgår det om och i vilken utsträckning det har skett någon förändring.¹¹⁶ Eftersom antalet beslut används för att räkna fram andelarna, inleds varje avsnitt med en beskrivning över antalet och dess utveckling över åren.

I respektive avsnitt presenteras sedan de mest centrala resultaten över hur stor andel som har kommunala stöd av dem som fick:

- ansökan om statlig assistansersättning beviljad
- avslag på ansökan om statlig assistansersättning
- statlig assistansersättning indragen.

De centrala resultaten presenteras i figurer som är grupperade utifrån om personerna har några kommunala insatser som riktar sig till funktionshindrade över huvudtaget, för att sedan brytas ned och fokusera på insatser enligt LSS. Slutligen presenteras resultat för insatsen personlig assistans enligt LSS eftersom det är den insats som mest liknar den statliga assistansersättningen.

Figurerna i avsnitten visar resultaten utifrån de tre ovanstående grupperingarna, men i texten och i analysen diskuteras även de övriga insatserna enligt både LSS och SoL.¹¹⁷

¹¹⁵ Trygghetslarm är en insats som ingår i SoL, men då cirka 80 procent av personerna i studien har trygghetslarm (av dem som har någon insats enligt SoL) har personer som endast har insatsen trygghetslarm exkluderats.

¹¹⁶ Till exempel, personer som får assistansersättningen indragen på grund av att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka, kan året efter indragningen, förväntas ha en större andel stödinsatser från kommunen enligt LSS eller SoL.

¹¹⁷ I bilaga 4 återfinns tabeller där samtliga resultat för insatser enligt SoL och LSS är specificerade var för sig, både som antalet personer och som andelen personer med respektive insats.

5.2 Stöd till personer som beviljas assistansersättning

I det här avsnittet studeras vilka kommunala insatser de personer hade som fick sin ansökan om assistansersättning beviljad. Anledningen är främst att se vad de hade året före deras ansökan blev beviljad, men även året efter det att ansökan blev beviljad. Det totala antalet personer som fick sin assistansersättning beviljad används för att räkna fram hur stor andel av dem som hade kommunala insatser.

5.2.1 Beviljade nya ansökningar om assistansersättning

År 2003 fick drygt 1 300 personer bifall på nyansökan om assistansersättning. Antalet bifall ökade successivt fram till 2007, därefter började antalet personer som fick bifall att minska, och 2013 uppgick antalet personer som fick bifall till drygt 1 000 personer. Sammantaget minskade antalet personer som fick bifall på en nyansökan om assistansersättning med 20 procent mellan 2003 och 2013.¹¹⁸

Personkrets 1 står för i genomsnitt 30 procent av alla nybeviljanden. För personkrets 2 beviljas cirka 60 nya ansökningar per år, vilket motsvarar 5 procent av alla beviljade nyansökningar. År 2003 tillhörde cirka 60 procent av alla nybeviljanden personkrets 3, men andelen hade minskat till knappt 47 procent 2013.¹¹⁹ Mellan cirka 4 och 15 procent av dem som får bifall på en nyansökan om assistansersättning har ingen personkrets registrerad, antingen för att den saknas eller är okänd. Den uppgiften finns endast dokumenterad i ärendeakten hos Försäkringskassan och kan därför inte redovisas utifrån registerdata.

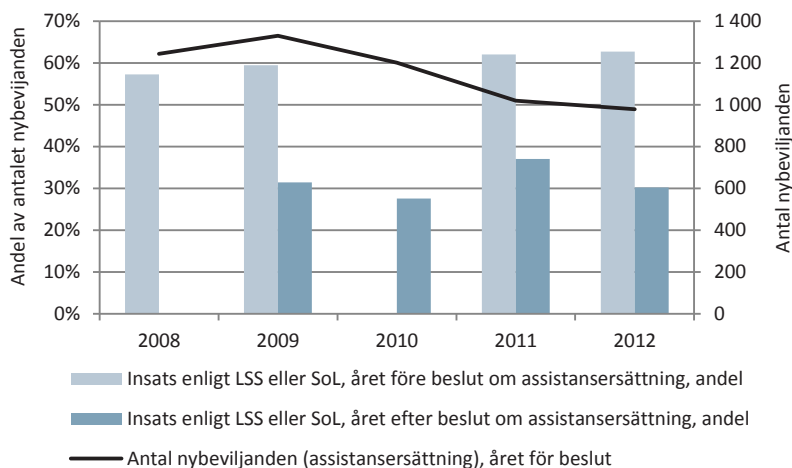
¹¹⁸ För en detaljerad beskrivning av antalet nybeviljanden fördelat på år och personkrets, se tabell 15 i bilaga 4.

¹¹⁹ Se figur 32 i bilaga 4 för utvecklingen per personkrets och år.

5.2.2 Kommunala insatser enligt LSS och SoL

Registerdata för SoL finns endast från och med 2007 och som beskrivits tidigare saknas registerdata för 2009.

Figur 23. Kommunala insatser för dem som beviljades assistansersättning



Anm.: För 2008 saknas stapeln för året efter beslutet, och för 2010 saknas stapeln för året före beslutet, på grund av att SoL-data för 2009 inte finns tillgängligt.

Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Figur 23 visar att andelen¹²⁰ som har insatser enligt LSS eller SoL sjunker när de får sin assistansersättning beviljad, vilket är förväntat eftersom en stor del av hjälpbehovet därefter täcks av assistansersättningen. Året före ansökan beviljas hade i genomsnitt 60 procent insatser enligt LSS eller SoL (av dem som beviljas assistansersättning). Året efter ansökan sjunker andelen till i genomsnitt 32 procent.¹²¹

¹²⁰ Andelen av antalet personer som beviljas assistansersättning av försäkringskassan.

¹²¹ Se tabell 18 och 19 i bilaga 4 för resultat för samtliga insatser enligt SoL och LSS, redovisat som antal respektive andel av nybeviljade ansökningar.

Andelen som har insatser enligt LSS minskar för alla insatser, förutom för daglig verksamhet enligt LSS. I stället sker en ökning av den dagliga verksamheten enligt LSS året efter ett bifall på ansökan om assistansersättning. Andelen med daglig verksamhet ökar från i genomsnitt 5 till i genomsnitt 9 procent.¹²²

Den största minskningen har skett av insatsen personlig assistans, där i genomsnitt 21 procent hade personlig assistans året före bifall på assistansansökan och endast 3 procent i genomsnitt hade personlig assistans året efter bifall. Även den siffran kan vara överskattad eftersom kommunen kan bevilja personlig assistans i väntan på Försäkringskassans besked.¹²³

Andelen personer med LSS-insatser för barn och ungdomar i särskilda boenden eller familjehem är i stort sett oförändrade året före och året efter ett nybeviljande. Det kan tyda på att det inte är personer som bor i dessa typer av boenden som beviljas assistansersättning (i så fall borde andelen minska). För vuxna i särskilda boenden minskar dock andelen marginellt, med i genomsnitt ett par procentenheter. Här kan det vara personer som beviljas assistansersättning.¹²⁴

Andelen som har insatserna kontaktperson och ledsagarservice enligt LSS sjunker efter ett bifall på ansökan om assistansersättning: från i genomsnitt 2 respektive 8 procent till i genomsnitt 1 procent vardera, året efter bifall.

Insatser enligt SoL för hemtjänst visar ett liknande mönster som LSS: andelen med hemtjänst minskar starkt efter bifall (från i genomsnitt 18 procent till i genomsnitt 5 procent).

Till skillnad mot LSS är andelen personer som har stöd i form av boende enligt SoL lägre året efter bifall på ansökan om assistansersättning. En möjlig orsak är att de personer som tidigare hade en sådan insats i stället har beviljats assistansersättning. Även andelen personer som får insatsen daglig verksamhet enligt SoL minskar något.

¹²² Alla resultat kan detaljstuderas i tabellerna i bilaga 4, även om de inte visas i figurerna.

¹²³ Se utförligare diskussion i 5.2.3.

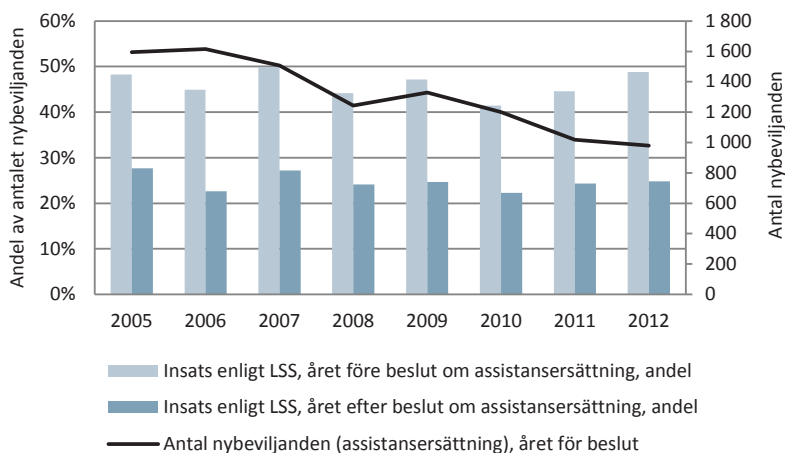
¹²⁴ Det inkluderar barn och ungdomar i familjehem, barn och ungdomar i bostad med särskild service, bostad med särskild service för vuxna, samt annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

5.2.3 LSS och personlig assistans

En stor del av minskningen av andelen med insatser enligt LSS och SoL förklaras av att insatserna enligt LSS, och då främst personlig assistans, minskar. I figurerna nedan bryts därför detta ned och studeras.

Antalet personer som får bifall på ansökan om statlig assistansersättning minskar med i genomsnitt 40 procent mellan 2005 och 2012, men andelen som hade LSS året före de beviljades ersättning är relativt konstant. I genomsnitt 46 procent hade minst en insats enligt LSS året före bifall. Även om huvudsyftet här är att studera vad personer som beviljades assistansersättning hade för stöd innan de fick assistansersättning, är det även intressant att se hur stor andel som behåller de kommunala stöden sedan de har beviljats assistansersättning.

Figur 24. Insatser enligt LSS för dem som beviljades assistansersättning



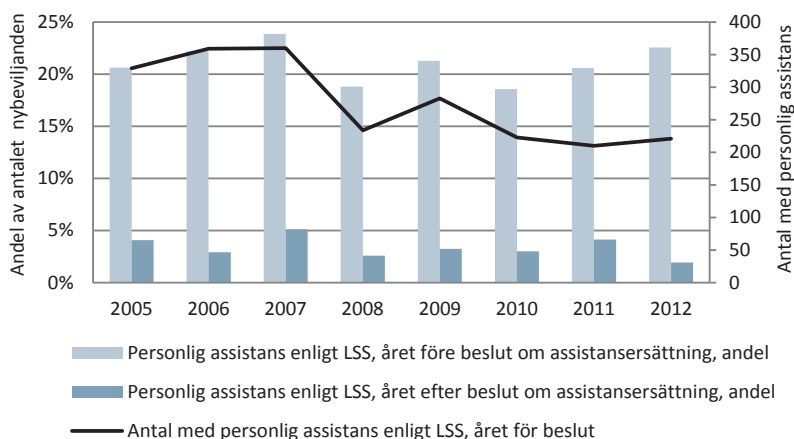
Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Figur 24 visar att andelen personer som har någon insats enligt LSS året efter det att de har beviljats assistansersättning är relativt konstant, i genomsnitt 25 procent. Insatser som personlig assistans och ledsagning upphör nästan, medan andra insatser minskar något (exempelvis korttidsstillsyn och kontaktpersoner), och andelen med

daglig verksamhet ökar. Som redan har nämnts kan ökningen av andelen med daglig verksamhet bero på att de som beviljats personlig assistans (assistansersättning) har möjlighet att delta i daglig verksamhet som då också ökar.

Eftersom personlig assistans är den kommunala insats som ligger närmast Försäkringskassans assistansersättning är det intressant att studera den separat från övriga LSS-insatser. Figur 25 visar hur andelen och antalet med personlig assistans enligt LSS förändras före och efter bifall till en ansökan om assistansersättning. Antalet personer med personlig assistans enligt LSS (linjen i figuren) minskar över åren. Det kan till viss del förklaras av att antalet personer med assistansersättning från staten ökar under hela perioden (se avsnitt 3.2.1) vilket då redovisas enbart i den statliga assistansersättningen.

Figur 25. Personlig assistans enligt LSS för dem som beviljades assistansersättning



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Av de personer som får bifall på ansökan om assistansersättning har i genomsnitt 21 procent redan personlig assistans från kommunen året före de beviljas ersättning. Eftersom de har insatser enligt LSS beviljade från kommunen, innebär det att de redan har en personkrets-tillhörighet, vilket också är ett av kraven för att få assistansersättning. Att insatserna enligt LSS minskar (se föregående stycke) från året före till året efter ett beslut om assistansersättning beror främst på att den personliga assistansen minskar kraftigt i och med att personen beviljas assistansersättning från Försäkringskassan. Året efter bifall

på en ansökan om assistansersättning är det enligt registerdata i genomsnitt 3 procent som har personlig assistans enligt LSS.¹²⁵ Resultaten visar att när en person beviljas assistansersättning från Försäkringskassan upphör i stort sett den personliga assistansen från kommunen, vilket är förväntat.

5.3 Andra stöd till personer som får avslag på assistansersättning

I det här avsnittet studeras vilka kommunala insatser personer som fick avslag på sin ansökan om assistansersättning hade året före och året efter avslaget på ansökan.

5.3.1 Avslag på assistansersättning

Drygt 1 400 personer fick avslag på ansökan om assistansersättning 2013, vilket är en fördubbling i jämförelse med 2004. Den årliga utvecklingen av antalet avslag varierar både över år och personkrets, men generellt sett ökar avslagen i både personkrets 1 och personkrets 3 över hela tidsperioden (med några få undantag).¹²⁶

En betydande del av dem som får avslag har ingen personkrets registrerad, antingen för att den saknas eller är okänd. Andelen utan personkrets varierar från 46 till 76 procent över den studerade tidsperioden. Det finns flera anledningar till att personkrets saknas eller är okänd, till exempel att personen inte tillhör någon av personkretsarna eller att det inte finns någon uppgift om personkrets i Försäkringskassans register. Den uppgiften finns endast dokumenterad i förmånsakten hos Försäkringskassan och i beslutet och kan därför inte sammanställas. En annan orsak kan vara att personkretstillhörighet i vissa fall inte har prövats (och inte har registrerats) där orsaken till avslaget är att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka. Personkretstillhörighet ska fastställas separat från tidsberäkningen av de grundläggande behoven, men ibland har endast tidsberäkningen skett.

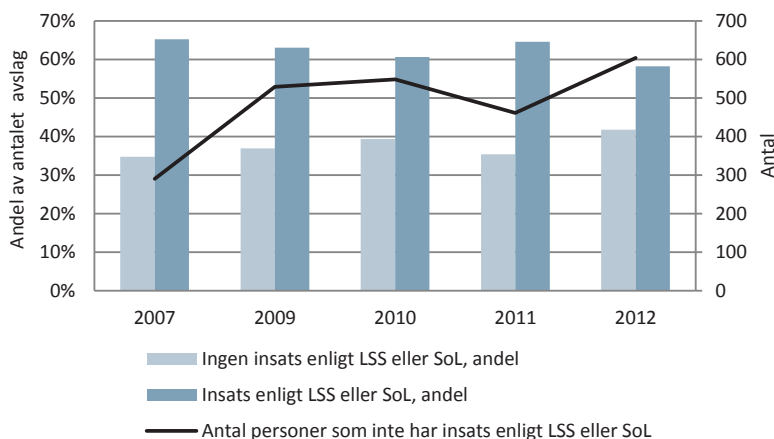
¹²⁵ Vilket dessutom kan vara en överskattad siffra. Registerdata för insatser enligt LSS och assistansersättning från Försäkringskassan kan överlappa varandra på grund av att kommunerna ibland bifaller personlig assistans under tiden en ansökan behandlas av Försäkringskassan.

¹²⁶ I bilaga 4 finns en detaljerad tabell över antalet avslag, fördelade på år och personkrets (se tabell 16).

5.3.2 Kommunala stöd året efter avslag

I figur 26 visas en sammanfattning av andelen personer som får minst en insats enligt LSS och SoL, jämfört med andelen personer som inte får någon insats enligt vare sig SoL eller LSS.¹²⁷

Figur 26. Kommunala stöd året efter avslag



Anm.: År 2008 har inte inkluderats i figuren eftersom registerdata för SoL saknas för 2009.

Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

I genomsnitt har drygt 60 procent av dem som får avslag på sin assistansansökan minst en insats enligt LSS eller SoL året efter avslaget. Andelen som varken har LSS eller SoL året efter avslaget ökar under hela perioden (2007–2012), med undantag för 2011 då det skedde en temporär minskning. I genomsnitt är det knappt 40 procent som varken har insatser enligt LSS eller SoL året efter avslaget på ansökan om assistansersättning.

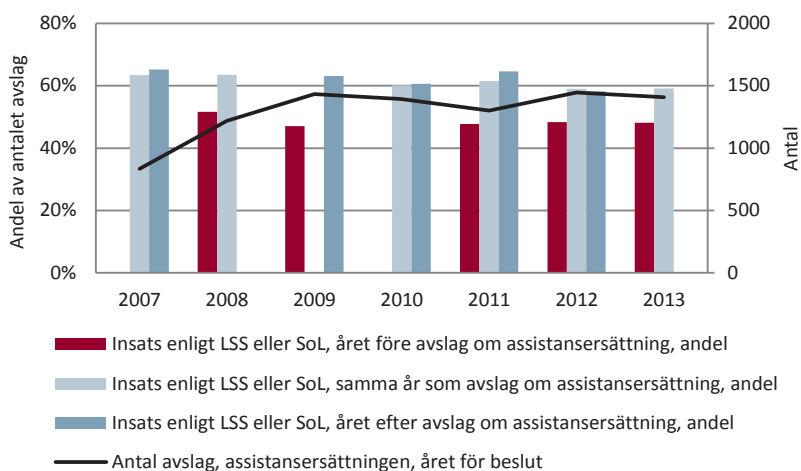
En förklaring till att antalet som varken har insatser enligt LSS eller SoL ökar under den studerande perioden (med undantag för 2011) är att personer som inte har någon registrerad personkrets ökar. Det skulle i sin tur kunna förklaras av att det är en större andel personer som inte tillhör någon personkrets som ansöker om assistansersättning, och att dessa inte ansöker om eller beviljas insatser enligt SoL.

¹²⁷ Se tabell 20 och 21 i bilaga 4 för resultat för samtliga insatser enligt SoL och LSS, redovisat som antal respektive andel av antal avslag.

5.3.3 Kommunala insatser enligt LSS och SoL

Resultaten visar att andelen personer med insatser enligt LSS eller SoL ökar med i genomsnitt 10–13 procent från året före de får avslag, till året efter avslaget på ansökan om assistansersättning. Det innebär att en större andel har stöd från kommunen året efter avslaget. Andelen personer som antingen har insatser enligt LSS eller SoL året före avslaget minskar från 52 procent 2008 till 48 procent 2013. Andelen som har någon insats enligt LSS eller SoL året efter avslaget minskar från 65 procent 2007 till 58 procent 2012.

Figur 27. Kommunala stöd för dem som fick avslag på sin ansökan om assistansersättning



Anm.: År 2008 saknas en stapel för året efter beslut, 2009 saknas en stapel för året för beslut och 2010 saknas en stapel för året före beslut, detta eftersom SoL-data för 2009 inte finns tillgängligt.

Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Ökningen av andelen som får LSS eller SoL året efter avslagsbeslutet beror nästan uteslutande på en ökning av insatser enligt LSS. Året före avslagsbeslutet är andelen personer som har minst en insats enligt LSS i genomsnitt 35 procent, medan motsvarande siffra är 50 procent året efter avslaget.¹²⁸ Ökningen kan bero på att vissa ansöker

¹²⁸ För 2009 saknas registerdata enligt SoL och det året är därför inte med i beräkningen.

om assistansersättning utan att först ansöka om insatser enligt LSS hos kommunen, men när de får avslag på sin ansökan om assistansersättning så ansöker de om insatser enligt LSS från kommunen. I andra fall kan personen söka från både kommunen och Försäkringskassan samtidigt.

Bland dem som har sökt och fått avslag på sin ansökan om assistansersättning ökar andelen som får insats enligt LSS året efter avslaget. Det är främst insatserna personlig assistans samt i viss mån daglig verksamhet som ökar. Daglig verksamhet ökar från i genomsnitt 9 till i genomsnitt 12 procent. I ett tidigare avsnitt diskuterades att en av förklaringarna kan vara att personlig assistans¹²⁹ gör det möjligt att delta i daglig verksamhet som då skulle öka.

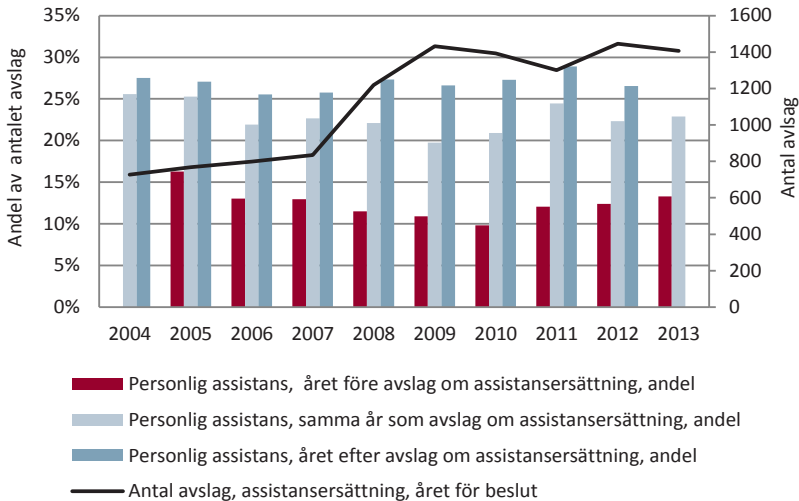
I genomsnitt hade cirka 18 procent insatser enligt SoL året före avslaget, en andel som ökar till i genomsnitt 20 procent året efter avslag.

5.3.4 LSS och personlig assistans

Eftersom ökningen av den andel som har insatser enligt LSS eller SoL året efter avslag nästan uteslutande beror på av en förändring i andelen personer med personlig assistans enligt LSS, fokuserar följande avsnitt på detta. I figur 28 är det tydligt att antalet avslag var relativt konstant de första åren för att kraftigt öka 2008–2009. Från 2009 och framåt är antalet avslag konstant igen (men på en högre nivå). Att avslagen ökar kan till exempel bero på att fler söker som inte tillhör LSS personkrets, att de grundläggande behoven inte bedöms uppgå till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt, att ansökan är ofullständig (och att saknade dokument aldrig skickas in), eller att den sökande ångrar sig och återkallar sin ansökan.

¹²⁹ Andelen som har personlig assistans enligt LSS (från kommunen) ökar året efter att personen har fått avslag på assistansansökan från Försäkringskassan.

Figur 28. Personlig assistans (enligt LSS) för dem som fick avslag på sin ansökan om assistansersättning



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Personlig assistans enligt LSS ökar från i genomsnitt 12 procent året före avslaget på ansökan om assistansersättning till 27 procent året efter. Att andelen som har personlig assistans året efter avslaget inte ökar i lika stor utsträckning som antalet avslag skulle kunna förklaras av att antalet personer som ansöker om assistansersättning men inte tillhör LSS personkrets har ökat under senare år. Det gör att antalet avslag ökar, men insatserna enligt LSS året efter avslaget påverkas inte.

5.4 Stöd till personer som får sin assistansersättning indragen

I det här avsnittet studeras om och i så fall vilka andra kommunala insatser de som får sin assistansersättning indragen har eller får. Enbart indragning som beror på att de grundläggande behoven i genomsnitt inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka studeras. Även om det är mest intressant att se vilka insatser (om några) som ges året efter det att assistansersättningen blev indragen, är det – inte minst för jämförelsens skull – även intressant att se vilka andra kommunala insatser personerna hade året före indragningen.

5.4.1 Indragning av assistansersättning – antal och utveckling

Det totala antalet indragningar på grund av att de grundläggande behoven inte bedöms överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka¹³⁰ har ökat från 48 stycken 2004 till 273 stycken 2013, vilket är en sexfaldig ökning. Som en jämförelse kan nämnas att under samma tidsperiod ökade det totala antalet personer med assistansersättning från 12 540 till knappt 16 000 personer, vilket motsvarar en ökning på 27 procent.

Ökningen av antalet indragningar är störst 2008–2010. Från 2011 avstannar ökningen och 2011–2013 ligger antalet indragningar på en nästan konstant nivå, cirka 280 indragningar per år. En orsak till att antalet indragningar ligger på en högre nivå än tidigare år kan bero på att tvåårsomprövningar görs, med förtydligandet från 2009 om vad som ska ingå i de grundläggande behoven (RÅ 2009 ref. 57). För en utförligare beskrivning av antalet och andelen indragningar per år och personkrets, se avsnitt 2.3.3 samt tabell 17 i bilaga 4.

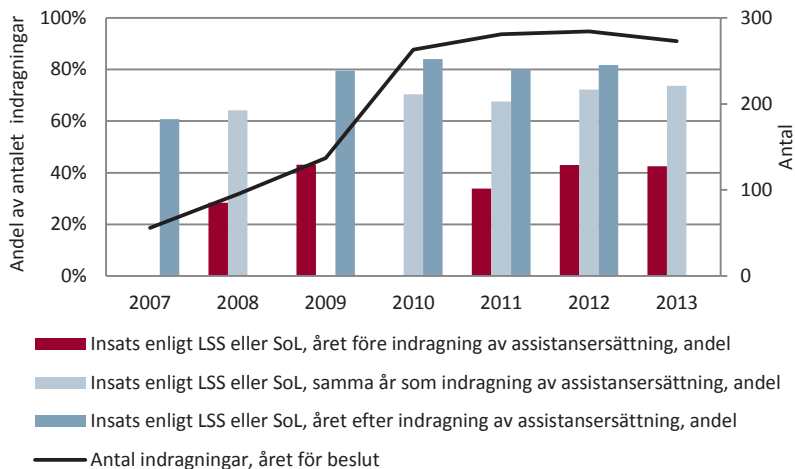
5.4.2 Kommunala insatser enligt LSS och SoL

Figur 29 visar kommunala stödinsatser året före och året efter en indragning av assistansersättning. Andelen personer av dem som fick sin ersättning indragen och som hade minst en insats enligt LSS eller SoL året före indragningen var i genomsnitt 38 procent. Året efter indragningen ökade andelen till i genomsnitt 77 procent, det vill säga mer än tre fjärdedelar av dem som får ersättningen indragen får minst en insats enligt LSS eller SoL. I genomsnitt får drygt 20 procent varken insatser enligt LSS eller SoL året efter indragningen.¹³¹

¹³⁰ Hädanefter betyder indragning ”indragning på grund av att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka”, om inget annat anges.

¹³¹ Se tabell 22 och 23 i bilaga 4 för resultat för samtliga insatser enligt SoL och LSS, redovisat som antal respektive andel av antal indragningar.

Figur 29. Kommunalt stöd för dem som fick assistansersättningen indragen



Anm.: År 2008 saknas en stapel i figuren för året efter beslut, 2009 saknas en stapel för året för beslut och 2010 saknas en stapel för året före beslut, detta eftersom SoL-data för 2009 inte finns tillgängligt.

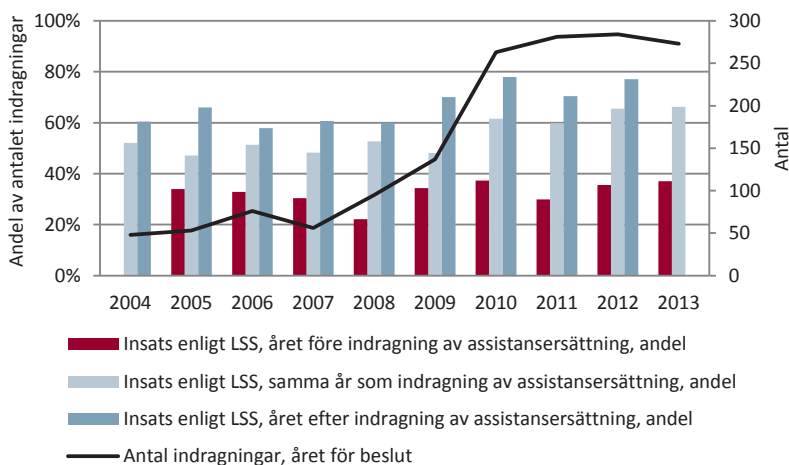
Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Ökningen av andelen som får insatser enligt LSS och SoL beror på en ökning i både insatserna enligt LSS och i insatserna enligt SoL. Detta är en skillnad i jämförelse med de personer som har fått avslag, där i stort sett hela ökningen beror på en ökning av insatser enligt LSS. När det gäller insatserna enligt LSS är det främst personlig assistans som ökar, medan de ökade insatserna enligt SoL gäller hemtjänstinsatser. De andra insatserna är oförändrade. Att det är just personlig assistans enligt LSS och hemtjänstinsatser enligt SoL som ökar är naturligt eftersom dessa insatser mest liknar assistansersättningen.

5.4.3 LSS och personlig assistans

Följande avsnitt studerar LSS och personlig assistans och hur andelen som har insatser har förändrats året efter indragningen av assistansersättningen.

Figur 30. Insatser enligt LSS för dem som fick assistansersättningen indragen

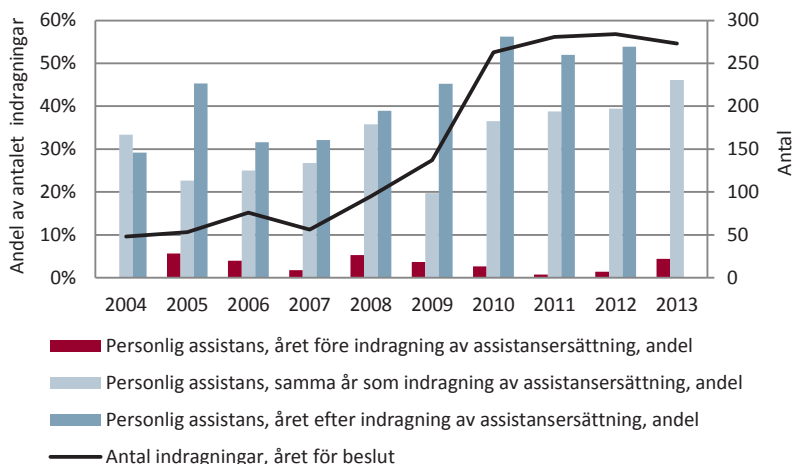


Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

I figur 30 studeras hur andelen som har minst en insats enligt LSS förändras när assistansersättningen dras in. Året före indragningen av assistansersättningen från Försäkringskassan har i genomsnitt drygt 30 procent minst en insats enligt LSS från kommunerna. Året efter indragningen är det en kraftig ökning av andelen som har någon insats enligt LSS. År 2004–2008 får i genomsnitt 61 procent någon LSS-insats, medan andelen är ännu högre 2009–2012, nästan 74 procent i genomsnitt. Det är en tydlig skillnad mellan åren före förtydligandet om de grundläggande behoven och åren efter, det vill säga det finns en tydlig skiljelinje 2009. Ökningen i insatser enligt LSS för personer som får sin assistansersättning indragen beror främst på att den personliga assistansen ökar, men ledsagarservice och bostad med särskild service för vuxna ökar också. Alla andra insatser enligt LSS är i stort sett oförändrade.

Eftersom ökningen i andelen som får insatser enligt LSS främst beror på att insatsen personlig assistans ökar, studeras i figur 31 enbart hur andelen med personlig assistans förändras vid en indragning av assistansersättningen.

Figur 31. Personlig assistans (enligt LSS) för dem som fick sin assistansersättning indragen



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen. ISF:s bearbetning.

Andelen som får personlig assistans året efter en indragning av assistansersättningen varierar från i genomsnitt 30 procent till i genomsnitt 56 procent. Eftersom antalet indragningar på grund av att de grundläggande behoven inte bedöms överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka har ökat, främst från 2009 och framåt, är det möjligt att personerna som redan har en personkrets enligt LSS och som har ett behov av personlig assistans, men som inte når upp till 20 timmar grundläggande behov per vecka enligt Försäkringskassans bedömning, får personlig assistans från kommunen i stället för från Försäkringskassan.

Assistansersättning igen, året efter indragning?

Av dem som får sin assistansersättning indragen finns det, enligt registeruppgifterna, en liten andel som får ersättning igen, året efter det att den blev indragningen. Några möjliga orsaker till att assistansersättning beviljas eller betalas ut året efter en indragning är:

- ett nytt beslut om beviljad assistansersättning (bifall på ny ansökan)
- en begärd omprövning eller överklagan av indragningsbeslutet som leder till att personen får tillbaka rätten till assistansersättning
- eftersläpning i data, det vill säga att utbetalning görs året efter indragningen men personen beviljas inte assistansersättning.

5.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att:

- I genomsnitt drygt 20 procent av dem som får sin ansökan om assistansersättning beviljad av Försäkringskassan hade personlig assistans beviljad av en kommun enligt LSS året innan de ansökte om assistansersättning.
- Av dem som får avslag på sin ansökan om assistansersättning får i genomsnitt drygt 60 procent minst en insats enligt SoL eller LSS, och i genomsnitt drygt 25 procent får personlig assistans enligt LSS. I genomsnitt knappt 40 procent av dem som får avslag på sin ansökan om assistansersättning får varken stöd enligt SoL eller LSS.
- Antalet personer som får sin assistansersättning indragen har ökat kraftigt sedan 2009. Sedan 2009 får i genomsnitt 50 procent personlig assistans i stället (av dem som fått sin assistansersättning indragen på grund av att de inte har grundläggande behov som överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka). I genomsnitt 80 procent får minst en insats enligt LSS eller SoL året efter en indragning av den statliga assistansersättningen.

6 Diskussion och slutsatser

Syftet med denna rapport är att undersöka orsaken till de utfall av Försäkringskassans beslut om assistansersättning som beskrevs i ISF:s delrapport 2012. I rapporten görs även en kartläggning av vilka andra stöd som ges till personer som får assistansersättningen indragen, eller avslag på sin ansökan, och vilka andra stöd personer fick före de beviljades assistansersättning. En analys görs också av orsakerna till utfallet vid såväl nya ansökningar som vid omprövning av rätten till assistansersättning, liksom av eventuella förändringar över tid och tänkbara orsaker till sådana förändringar.

Assistansersättning och kommunala insatser

Antalet nya ansökningar om rätt till assistansersättning har ökat under den studerade perioden. Däremot har andelen bifall på nya ansökningar minskat under hela perioden bortsett från 2013. I de fall som kommunen gör en anmälan om assistansersättning till Försäkringskassan blir det vanligare att ansökan blir beviljad. Det kan tyda på att kommunerna successivt blivit bättre på att bedöma vilka personer som kan vara aktuella för att bli beviljade assistansersättning från Försäkringskassan. Personer som beviljas assistansersättning är i stor utsträckning beviljade kommunala stöd enligt SoL och LSS innan de ansöker om assistansersättning. Cirka var femte person hade personlig assistans enligt LSS året före de beviljades assistansersättning.

Antalet avslag på nya ansökningar ökar under perioden, och från och med 2008 är andelen avslag större än andelen bifall. Bland de granskade ärendeakterna finns ärenden som rör personer som inte alls omfattas av, eller ens söker, assistansersättning för grundläggande behov. Detta kan tyda på att vissa nya ansökningar kan ha gjorts till följd av större medvetenhet om att ersättningen finns, men att en del

personer söker utan att ha kunskap om kriterierna för att ha beviljas assistansersättning. Det skulle kunna vara en orsak till att ISF ser flera fall där personkretsen inte blivit bedömd.

Under den studerade perioden har antalet avslag ökat samtidigt som orsakerna till avslag har förändrats. Det blir vanligare att Försäkringskassan motiverar avslag med att personen inte omfattas av personkretsarna samtidigt som det blir mindre vanligt att orsaken till avslaget är att de grundläggande behoven i genomsnitt inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka. Det tyder på att förändrad rättspraxis och Försäkringskassans tillämpning har fått genomslag vid handläggarnas bedömningar. Att de grundläggande behoven i genomsnitt inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka är dock fortfarande den vanligaste orsaken till avslag.

Försäkringskassan har i vissa fall, framför allt under den tidiga delen av den studerade perioden, gjort bedömning av personkretstillhörighet och tidsbedömning av de grundläggande behoven samtidigt. Då personkretstillhörighet ska bedömas utifrån både grundläggande och övriga behov, har det i vissa fall medfört att personkretstillhörigheten bedömts på felaktiga grunder, eller inte alls. Numera ska tillhörigheten till personkrets 3 som huvudregel bedömas med hjälp av försäkringsmedicinsk rådgivare. Det bidrar troligtvis till att bedömningarna blir bättre och mer enhetliga i längden. Det innebär också att ärenden där bedömningen tidigare gjorts av handläggaren nu även ska granskas av någon med medicinsk kunskap om såväl hälsotillstånd som medicinska intyg. Det kan i några fall medföra att en person bedöms tillhöra en annan personkrets än tidigare, eller inte bedöms ha en personkretstillhörighet alls.

Bland personer som får avslag på en ny ansökan hade ungefär hälften insats enligt LSS eller SoL året före avslag. Året efter avslag ökar andelen med i genomsnitt 10 procentenheter. Studeras enbart personlig assistans enligt LSS, framgår det att drygt var tionde person hade personlig assistans enligt LSS året före avslag. Året efter hade i genomsnitt knappt var tredje person personlig assistans enligt LSS, en tydlig ökning med andra ord. En möjlig förklaring är att personer som är i behov av personlig assistans väljer att söka assistansersättning från Försäkringskassan, antingen först eller parallellt med ansökan hos kommunen. I båda fallen kommer beslut från kommunen först efter Försäkringskassans ställningstagande.

Antalet indragningar på grund av att grundläggande behov inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka ökar framför allt 2008–2010. För 2011–2013 har antalet legat kvar på samma nivå. Av de personer som fått indragning av assistansersättningen hade från 2009 i genomsnitt cirka åtta av tio personer minst en insats enligt LSS eller SoL året efter indragning. Vidare fick ungefär hälften personlig assistans enligt LSS året efter indragning. Även om de flesta året efter indragning får kommunala stöd, finns det dock ett antal personer, cirka 30 till 50 personer per år efter 2009, som varken får LSS eller SoL vid indragning av assistansersättningen. Detta kan exempelvis förklaras av att personen är i behov av sjukvårdande insatser, att personens hälsotillstånd har förbättrats och behovet av stöd inte längre finns (och på egen eller Försäkringskassans begäran omprövas rätten till assistansersättning), att Försäkringskassan har uppmärksammat att väsentligt ändrade förhållanden föreligger och att personen därmed inte har rätt till fortsatt stöd (inklusive fusk och felaktigheter). Enligt brukarorganisationerna förekommer det även att personer väljer att avstå från kommunala stöd och i stället tar hjälp av närstående. Det går heller inte att utesluta att det i vissa fall rör sig om personer som fortfarande är i behov av omfattande stöd.

När det gäller assistansersättning har rapporten visat i vilken omfattning stödet ges. När det gäller insatser enligt SoL och LSS visas endast om personen får stöd, inte i vilken omfattning. För att visa omfattningen måste djupare studier göras av insatserna enligt SoL och LSS vilket inte har varit möjligt inom ramen för det här regeringsuppdraget.

Orsaker till utvecklingen

Det kan konstateras att det finns flera samverkande orsaker till förändringarna av assistansersättningens utfall och utveckling. Det framstår som att RÅ 2009 ref. 57 har fått genomslag i Försäkringskassans bedömningar. Samtidigt är det oklart i vilken omfattning. En anledning är att Försäkringskassan sedan 2006 stegvis förtydligat hur de grundläggande behoven ska bedömas och beräknas, till exempel genom ett rättsligt ställningstagande 2006 och ett informationsmeddelande 2007. Försäkringskassan har även sedan 2008 arbetat fram och infört ett behovsbedömningsinstrument som innebär en mer enhetlig och detaljerad bedömning av vart och ett av de grundläggande

och övriga behoven. Därför är det svårt att avgöra i vilken grad rättsfallet, Försäkringskassans styrning, respektive bedömningsinstrumentet har påverkat utfallet, då alla, på olika sätt, tydliggör hur behoven ska bedömas. Förtydliganden av hur bedömningen ska göras leder ofta till omfördelning av tid, främst mellan grundläggande behov och övriga behov. I vissa fall leder det till indragning av assistansersättningen. Försäkringskassan har dessutom i en rättsfallsöversikt från 2012 förtydligat hur de grundläggande behov som inte täcks in i RÅ 2009 ref. 57 ska bedömas. Rättsfallsöversikten och ett antal domar om hur personkretstillhörighet ska bedömas, kan också antas haft inverkan på utfallet av beslut om assistansersättning.

Antalet beviljade timmar ökar både för nybeviljade och personer som fortsatt får assistansersättning efter en tvåårsomprövning. Det kan tyda på att det inte går att förklara antalet timmar med enbart förändrade behov hos brukare eller förändrad bedömning hos Försäkringskassan. Det faktum att å ena sidan antalet beviljade timmar ökar både för nybeviljade och de som får fortsatt assistansersättning samt att å andra sidan antalet avslag och indragning ökar innebär att utvecklingen så att säga går åt två håll. Det skulle kunna tolkas som att utveckling av rättspraxis, tillämpning samt förändrade arbets sätt hos Försäkringskassan har fått genomslag som går i olika riktning. Det är numera färre som blir beviljade assistansersättning, men de som blir beviljade får i genomsnitt fler timmar.

Försäkringskassan har på en rad punkter vidtagit åtgärder som möjliggör en alltmer enhetlig och likartad bedömning. Exempel på det är införandet av ett digitalt ärendehanteringssystem, behovsbedömningsinstrumentet, och konsultation av försäkringsmedicinsk rådgivare vid bedömning av tillhörighet till personkrets 3. Däremot har Försäkringskassan förbättringspotential på ett antal punkter när det gäller transparens i besluten. Det gäller framförallt att skapa enhetlighet kring beräkningsmodeller, hur avdrag görs och hur motiveringar till beslut formuleras.

ISF noterar att det delade huvudmannskapet när det gäller personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt SFB leder till otydlighet för den enskilda och administrativt merarbete för Försäkringskassan och kommunerna. Då det blivit vanligare att personer ansöker om stöd hos både Försäkringskassan och kommunen, parallellt eller efter avslag på en ansökan från den ena, innebär det att två separata utredningar måste göras för en och samma person, vilket medför merkostnader för samhället. ISF har uppmärksammat att det finns aktörer

inom assistansområdet som uppmanar personer som vill ha personlig assistans enligt LSS att främst göra en ansökan hos Försäkringskassan, och vid eventuellt avslag från Försäkringskassan först då gå vidare med en ansökan till kommunen. På grund av det delade huvudmannskapet görs det för många personer som beviljats assistansersättning tidsavdrag för kommunala stödinsatser, så som daglig verksamhet, korttidsboende och skola. Om tidsavdragen är otydliga är det svårt för den enskilda att veta vad man har rätt att kräva från respektive huvudman.

ISF har visat att antalet beviljade timmar ökar under den studerade perioden, såväl vid nya beviljanden som vid omprövning. Det gäller både för grundläggande och övriga behov samt för extra stöd så som dubbel assistans. Förtydligande av rättspraxis och tillämpning har lett till en mer enhetlig bedömning av de grundläggande behoven, medan övriga behov i högre grad bedöms utifrån den beskrivning av behoven som görs i ansökan och under utredningen av ärendet. Det senare innebär att ambitionen om delaktighet i högre grad uppfylls i det avseendet. Samtidigt innebär det, inte minst i ljuset av ökade timmar, en sannolikhet för en fortsatt ökad kostnadsutveckling för assistansersättningen om Försäkringskassan beviljar i enlighet med ansökan. ISF menar att lagstiftaren bör överväga hur ambitionen om delaktighet och ökad kostnadsutveckling ska balanseras i förhållande till varandra.

ISF har även funnit att det är främst är de personer som tillhör personkrets 3 som påverkas av förändringar i utfall av beslut om assistansersättning under den studerade perioden. Det är bland personer som tillhör personkrets 3 som flest får rätten till assistansersättning indragen. Samtidigt minskar andelen nybeviljade i personkrets 3 under alla studerade år utom 2013. Personkrets 3 är den enda personkretsen där tillhörighet inte bygger på diagnos, utan på svårigheter med den dagliga livsföringen till följd av ett varaktigt och omfattande funktionshinder. Samtidigt är det rimligt att fundera över om inte själva behovet av stöd till följd av en omfattande och varaktig funktionsnedsättning, snarare än en diagnos i sig, borde ligga till grund för att över huvudtaget omfattas av rätten till personlig assistans eller assistansersättning. Lagstiftaren borde därför se över om personkretsindelningen fortfarande fyller sin funktion eller om det kan vara aktuellt att istället grunda personkretstillhörigheten på en bedömning av funktionsbehovet.

Den sammantagna bilden är att de som är i störst behov av stöd också är de som beviljas assistansersättning. De flesta som får sin assistansersättning indragen beviljas stöd från kommunen året efter indragningen. Det finns dock ett fåtal personer som varken får insatser enligt SoL eller LSS efter att de fått sin assistansersättning indragen. I många fall är det dock ett förväntat utfall då orsaken till indragningen är av sådan art personen inte vill eller ska ha rätt till assistansersättning. Bland dem som får avslag på ansökan om assistansersättning finns personer som inte omfattas av personkretsarna för att beviljas assistansersättning eller insatser enligt LSS.

Referenser

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting (2011): *Samordna rehabiliteringen – stöd till utveckling av arbetsinriktad rehabilitering för personer med psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning*.

Försäkringskassan (2006): *Beräkning av tid för att tillgodose de grundläggande behoven*. Försäkringskassans rättsliga ställningstagande, FKRS 2006:03.

Försäkringskassan (2007): *Assistansersättning – steg i bedömningen*. Informationsmeddelande IM 2007:161. Beslutad 2007-11-09.

Försäkringskassan (2010): *Assistansersättning*. Vägledning 2003:6, version 7. Beslutad 2010-12-14.

Försäkringskassan (2011): *Rättsfallsöversikt – personlig assistans*. Anser 2011:1.

Försäkringskassan (2012): *Rättsfallsöversikt – personlig assistans*. Anser 2012:2.

Försäkringskassan (2013): *Assistansersättning*. Vägledning 2003:6, version 12. Beslutad 2013-06-12.

HFD 2011 ref. 36.

HFD 2012 ref. 8.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012a): *Felberäkning av assistansersättning*. Skrivelse Dnr 2012:5.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012b): *Tvåårsomprövningar av assistansersättning*. Rapport 2012:13.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012c): *Utfall av beslut om statlig assistansersättning*. Delrapport. Rapport 2012:18.

Pless, M. & Granlund, M (red) (2011): *Handbok i att använda ICF och ICF-CY*. Lund: Studentlitteratur.

Prop. 1981/82:216. *Om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar med handikappade barn m.m.*

Prop. 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Prop. 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.*

RÅ 1999 ref. 54.

RÅ 2001 ref. 33.

RÅ 2009 ref. 57.

Socialdepartementet (2012). *Uppdrag att följa utfall av beslut om statlig assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken*. S2012/2324/FST, beslutat 2012-05-10.

Socialstyrelsens terminologibank, <http://socialstyrelsen.item.se/>

Socialstyrelsen (2007): *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS – stöd för rättstillämpning och handläggning.*

Socialstyrelsen (2013): *Personer med funktionsnedsättning – vård och omsorg den 1 oktober 2012.*

SOU 2008:77. *Möjligheter att leva som andra.*

World Health Organization (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).*

Bilaga 1

Registerdata från Försäkringskassan och Socialstyrelsen har använts i kapitel 3 och kapitel 5. De uppgifter som har använts från Försäkringskassan rör ärendehantering, beslut, månadsutbetalningar samt personuppgifter. Nedan följer en beskrivning av hur hanteringen av data har gått till, samt vilka definitioner som har gjorts i undersökningen.

Antal i assistansersättningen

Antal individer med en utbetalning i december.

Nybeviljade

Individer som har en utbetalning i december, men som inte fick en utbetalning i december året före.

Upphörande

Individer som i december året före fick en utbetalning, men inte fick en utbetalning i december.

Avslag

Individer som har fått ett avslagsbeslut under året och som inte har fått ett beviljande tidigare samma år.

Beslut på nyansökningar

Beslut på nyansökningar är en summering av nybeviljande och avslag, enligt ovanstående definitioner för gällande år.

Bilaga 2

Försäkringskassans ärendeakter – bortfallsanalys

Det ursprungliga urvalet bestod av 1 300 ärendeakter, fördelat på beslutsåren 2002, 2005, 2008, 2011 eller 2013, som har handlagts på Försäkringskassans lokala försäkringscenter (LFC) över hela landet. I rapporten har 1 053 akter granskats, varav de flesta rör ärenden som är en del av det ursprungliga urvalet, men det förekommer även ersättningsakter för ärenden som av någon anledning utgjort ett bortfall. Det finns i huvudsak tre anledningar till bortfallen:

För det första förekommer det bortfall till följd av oklar registrering i Försäkringskassans ärendehanteringssystem innehåller en annan typ av beslut i ärendeakten än vad som har indikerats i systemet. Det är exempelvis inte tydligt när ett nytt beslut avser ansökan om fler eller färre timmar, eller en tvåårsomprövning. Det har också visat sig att en registrering av ett nytt beslut i flera fall inte gäller ett faktiskt nytt beslut, utan enbart är ett verkställande av ett tidigare beslut om antal timmar. Detta gäller framför allt barn som kan ha olika mycket tid beviljad per halvårsperiod, beroende på exempelvis skolgång, där en annan huvudman tillgodoser delar av behovet.

För det andra förekommer det även bortfall där ärendeakter inte har återfunnits. Det gäller framför allt ärenden för de tidigaste åren. I vissa fall finns den aktuella ärendeakten inte längre på LFC men återfinns i Centralarkivet. I andra fall återfinns inte akten, utan det kan handla om ärenden som har gallrats ut eller inte finns på det lokalkontor som handlagt ärendet. I det senare fallet skulle det exempelvis kunna förklaras av att en person har flyttat och att akten har blivit kvar på det föregående lokalkontoret. I de fall ärendet rör en indragning av rätten till assistansersättning är det också möjligt att den berörda personen har begärt en omprövning, och att ärendeakten av den anledningen kan finnas på omprövningsenheten eller hos domstolen.

För det tredje förekommer också bortfall där ett ofullständigt, och därmed felaktigt, underlag har inkommit till ISF. Den vanligaste anledningen till ett ofullständigt underlag är att Försäkringskassan enbart har levererat delar av, och inte hela, den efterfrågade ärendeakten. En leverans av enbart delar av ärendeakten har främst påverkat de urval som gäller omprövning av rätten till assistansersättning (indragning respektive fortsatt assistansersättning), där två beslut som fattas vid olika tidpunkter granskats. Stora delar av bortfallet i dessa granskningar är en följd av detta. Andra exempel på felaktiga underlag har varit att underlaget inte gäller den efterfrågade tidsperioden eller att det rör en annan förmån.

Slutligen har Försäkringskassan ibland tagit fram ett ersättningsärende från det LFC som det aktuella bortfallet handlagts på. Det har gjorts i de fall en ärendeakt inte har kunnat återfinnas, eller då komplettering till ett ofullständigt underlag av någon anledning inte har varit möjlig. I en del fall har det visat sig att även ett ersättningsärende har utgjort ett bortfall. I vissa fall har det dessutom inte gått att ta fram ett ersättningsärende på grund av att inga ytterligare ärenden har handlagts på det aktuella kontoret för det aktuella året och urvalet.

Tabell 8. Bortfall, totalt och per urval

	Urval 1	Urval 2	Urval 3	Urval 4	Totalt
Beställda ärenden	250	250	300	500	1 300
Granskade ärenden	225	214	241	373	1 053
Andel granskade ärenden	90 %	86 %	80 %	75 %	81 %

I urvalen med nya ansökningar (avslag och bifall) har inte de granskade akterna snedvidit urvalet vad gäller ålder, kön eller beslutsår i någon större utsträckning. I urvalet med avslag av en ny ansökan är dock kvinnor och äldre ålderskategorier något överrepresenterade i bortfallet. I urvalet med bifall av en ny ansökan är kvinnor och personer som är 45+ år något överrepresenterade i bortfallet, och bortfallen återfinns främst för de sista två urvalsåren, 2011 och 2013. När det gäller urvalen vid omprövning av rätten till assistansersättning (indragning och fortsatt assistansersättning) är ärenden med beslutsår 2002 och 2005 och män något överrepresenterade i bortfallet. Ålder

verkar däremot inte skilja sig åt nämnvärt. Uppgift om personkretstillhörighet saknas till stora delar för de ärenden som utgör bortfall, varför det inte direkt går att göra en analys av hur bortfallet snedvrider urvalet i det avseendet.

Tabell 9. Bortfallsanalys, procent

	<i>Bifall</i>		<i>Avslag</i>		<i>Indragning</i>		<i>Fortsatt stöd</i>	
	<i>granskad</i>	<i>urval</i>	<i>granskad</i>	<i>urval</i>	<i>granskad</i>	<i>urval</i>	<i>granskad</i>	<i>urval</i>
<i>Kön</i>								
Man	45 %	46 %	41 %	42 %	52 %	53 %	47 %	50 %
Kvinna	55 %	54 %	59 %	58 %	48 %	47 %	53 %	50 %
<i>Beslutsår</i>								
2002	20 %	20 %	15 %	14 %	6 %	8 %	19 %	20 %
2005	18 %	17 %	20 %	20 %	6 %	8 %	18 %	20 %
2008	21 %	20 %	20 %	20 %	16 %	17 %	20 %	20 %
2011	21 %	22 %	22 %	21 %	33 %	34 %	18 %	20 %
2013	20 %	20 %	22 %	22 %	37 %	33 %	24 %	20 %
<i>Åldersgrupp</i>								
0-15 år	16 %	15 %	22 %	22 %	4 %	4 %	13 %	16 %
16-24 år	7 %	7 %	11 %	11 %	0 %	1 %	20 %	19 %
25-44 år	18 %	18 %	18 %	18 %	4 %	5 %	28 %	28 %
45-64 år	55 %	55 %	40 %	40 %	82 %	80 %	35 %	34 %
65+ år	5 %	5 %	9 %	8 %	10 %	10 %	3 %	3 %

I den här rapporten görs ingen direkt analys i kapitel 4 utifrån personkretstillhörighet, kön eller ålder när det gäller de granskade ärendena. Analysen görs i stället främst årsvis, eller med hjälp av årsgrupperingar, för det aktuella urvalet. Eftersom bortfallsanalysen visar att det främst är de tidiga åren, 2002 och 2005, som är underrepresenterade bör de analyseras med viss försiktighet.

Tabeller över fördelningen av kön, personkretstillhörighet och ålder per urval och beslutsår i de granskade ärendena följer nedan.

Tabell 10. Avslag på ny ansökan, antal

	2002	2005	2008	2011	2013	Totalt
<i>Kön</i>						
Kvinna	14	20	20	16	22	92
Man	20	25	26	34	28	133
<i>Personkrets</i>						
Personkrets 1	11	14	13	15	10	63
Personkrets 2	2	4	4	1	1	12
Personkrets 3	11	17	20	11	20	79
Tillhör inte personkretsen	9	7	8	23	19	66
Personkrets inte bedömd	1	3	1			5
<i>Åldersgrupp</i>						
0–15 år	6	9	8	16	10	49
16–24 år	5	6	4	4	6	25
25–44 år	11	12	6	7	5	41
45–64år	9	17	24	19	21	90
65+ år	3	1	4	4	8	20
<i>Totalt</i>	34	45	46	50	50	225

Att det förekommer personer som är äldre än 65 år vid nybeviljandet beror på att de inte hade fyllt 65 år vid ansökningstillfället.

Tabell 11. Beviljande på ny ansökan, antal

	2002	2005	2008	2011	2013	Totalt
<i>Kön</i>						
Kvinna	16	16	22	20	23	97
Man	27	22	23	25	20	117
<i>Personkrets</i>						
Personkrets 1	9	13	6	6	21	55
Personkrets 2	8	2	6	9	2	27
Personkrets 3	26	23	33	30	20	132
<i>Åldersgrupp</i>						
0–15 år	6	5	5	9	9	34
16–24 år	4	5		1	5	15
25–44 år	7	7	7	6	11	38
45–64år	24	21	30	24	18	117
65+ år	2		3	5		10
<i>Totalt</i>	43	38	45	45	43	214

Tabell 12. Indragning vid omprövning av rätten till assistansersättning, antal

	2002	2005	2008	2011	2013	Totalt
<i>Kön</i>						
Kvinna	6	5	15	44	45	115
Man	9	9	25	36	47	126
<i>Personkrets</i>						
Personkrets 1		1	3	6	16	26
Personkrets 2	2	2	1	6	10	21
Personkrets 3	12	11	33	66	65	187
Tillhör inte personkretsen	1		3	2	1	7
<i>Åldersgrupp</i>						
0–15 år				4	7	11
16–24 år				1		
25–44 år	5	2	2	1		10
45–64 år	10	11	31	62	80	194
65+ år		1	7	12	5	25
<i>Totalt</i>	15	14	40	80	92	241

Tabell 13. Fortsatt beviljande vid omprövning av rätten till assistansersättning, antal

	2002	2005	2008	2011	2013	Totalt
<i>Kön</i>						
Kvinna	36	37	39	34	52	198
Man	37	30	35	36	37	175
<i>Personkrets</i>						
Personkrets 1	34	26	27	31	45	163
Personkrets 2	1	5	2	3	4	15
Personkrets 3	38	36	45	36	40	195
<i>Åldersgrupp</i>						
0–15 år	11	8	13	5	13	50
16–24 år	18	9	9	18	19	73
25–44 år	23	26	17	18	21	105
45–64 år	20	23	28	29	32	132
65+ år	1	1	7		4	13
<i>Totalt</i>	73	67	74	70	89	373

Bilaga 3

Tabell 14. Riktade stöd till personer med funktionsnedsättning

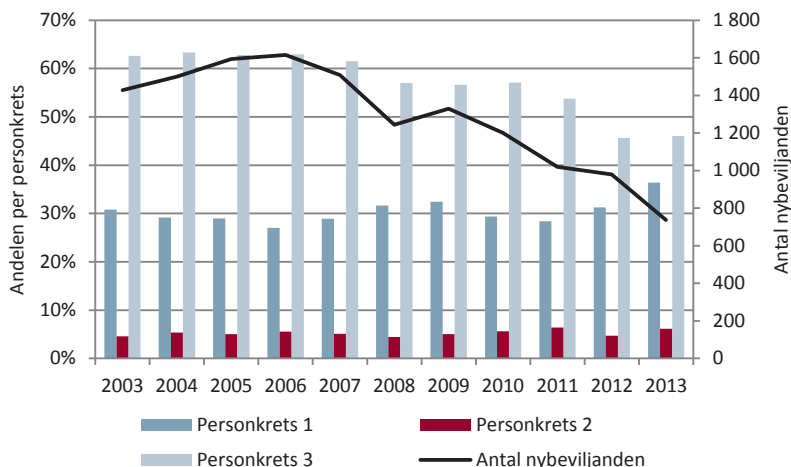
Insatser för att stärka den enskildas hälsa	Stöd för att täcka merkostnader	Stöd vid studier och arbete	Stöd för förflyttning	Särskilda stöd vid omfattande och varaktig funktionsnedsättning
<p>Särskilda stöd för vård och hälsa från <i>kommun eller landsting</i> i enlighet med HSL. Rehabilitering och andra rehabiliterande insatser i olika former kan ingå.</p> <p>Till exempel stöd av:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbetsterapeut - Psykolog - Logoped - Sjukgymnast - Kurator 	<p><i>Försäkringskassan</i> kan ge stöd för att täcka merkostnader till följd av funktionsnedsättning, enligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handikappersättning - Vårdbidrag 	<p><i>Arbetsförmedlingen</i> kan ge ekonomiskt stöd för att ta sig in eller återvända till arbete, till exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lönebidrag - Stöd till personligt biträde - Utvecklingsanställning - Trygghetsanställning - Skyddat arbete - Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd <p><i>Försäkringskassan</i> kan ge ekonomiskt stöd som:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bidrag för arbetshjälpmedel - Aktivitetsersättning - Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång <p>Det statliga bolaget <i>Sanhall</i> har till uppgift att skapa arbetstillfällen för personer med både funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga.</p>	<p><i>Kommunen</i> ansvarar för att ge stöd till dem som till följd av en funktionsnedsättning har stora svårigheter att förflytta sig på egen hand eller använda allmänna kommunikationer. Stöd kan ges som:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Färdtjänst efter behovs-utredning av kommunen - Riksferdijämnst kan beviljas för privata resor för rekreation och fritidsaktiviteter till en kostnad som motsvarar kostnaden för allmänna kommunikationer - Mobilitetsstöd (som kompletter till färdtjänst) för att köpa och anpassa fordon <p><i>Försäkringskassan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bilstöd för att köpa och anpassa fordon 	<p><i>Kommunen</i> kan ge stöd enligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stödsatser enligt LSS: <ul style="list-style-type: none"> - rådgivning och annat personligt stöd (landsting) - personlig assistans - ledsagarservice - kontaktperson - avlösarservice i hemmet - korttidsvistelse utanför hemmet - korttidsstillsyn för ungdomar - bostad i familje hem - bostad med särskild service för vuxna - daglig verksamhet - Stödsatser enligt SoL: <ul style="list-style-type: none"> - hemjämnst - korttidsboende - ledsagarservice - matleverans - särskilt boende - trygghetslarm <p><i>Försäkringskassan</i> kan ge ersättning för:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assiansersättning

Bilaga 4

Tabell 14. Antalet beviljade nyansökningar, fördelat per år och personkrets

År	Personkrets 1	Personkrets 2	Personkrets 3	Saknas/okänd	Total
2003	385	65	806	53	1 309
2004	417	69	827	72	1 385
2005	419	81	916	93	1 509
2006	377	78	891	113	1 459
2007	431	71	905	112	1 519
2008	342	56	646	121	1 165
2009	416	55	724	128	1 323
2010	364	58	616	101	1 139
2011	313	61	526	110	1 010
2012	327	63	426	142	958
2013	393	56	488	110	1 047

Figur 32. Antal och andel nybeviljanden, fördelat per år och personkrets



Tabell 15. Antalet avslag på nyansökningar, fördelade per år och personkrets

År	Personkrets 1	Personkrets 2	Personkrets 3	Saknas/Okänd	Total
2004	74	16	87	550	727
2005	93	24	114	537	768
2006	111	15	103	570	799
2007	111	19	118	586	834
2008	128	24	172	894	1 218
2009	170	15	172	1 075	1 432
2010	203	7	172	1 011	1 393
2011	206	20	192	883	1 301
2012	433	38	308	667	1 446
2013	362	31	321	693	1 407

Tabell 16. Antalet indragningar på grund av grundläggande behov överstiger inte 20 timmar per vecka, fördelade per år och personkrets

År	Personkrets 1	Personkrets 2	Personkrets 3	Saknas/okänd	Total
2004	6	2	39	1	48
2005	12	6	34	1	53
2006	19	8	47	2	76
2007	12	6	38	0	56
2008	16	9	65	5	95
2009	46	10	78	3	137
2010	97	22	136	8	263
2011	81	29	166	5	281
2012	103	23	150	8	284
2013	103	15	150	5	273

Tabell 17. Personer som får bifall på nyansökan om assistansersättning. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan bifall och året efter bifall. Redovisas som antal insatser

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	1 594		1 616		1 508		1 243		1 330		1 201		1 019		979		736	
Insatser enligt LSS																		
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012	2012
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	329	65	359	47	360	77	234	32	283	43	223	36	210	42	221	19	254	
Ledsägerservice (9 § 3 LSS)	158	8	124	10	143	11	102	8	114	7	77	1	68	6	63	3	49	
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	70	29	88	37	57	29	42	16	53	18	37	16	32	12	31	5	27	
Avfärservice (9 § 5 LSS)	136	16	108	11	121	7	118	10	130	14	103	6	98	6	86	5	76	
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	216	177	171	144	197	157	174	148	195	161	141	113	132	111	134	97	130	
Korttidsstämning för skuldbömmar över 12 år (9 § 7 LSS)	73	55	74	62	78	73	68	54	79	65	51	40	63	43	61	52	56	
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	14	10	18	13	18	6	9	4	15	5	12	2	12	3	10	4	13	
Bostad, vuxna (9§9 LSS)	100	43	62	47	84	47	51	28	66	32	50	20	36	16	43	13	54	
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	138	170	96	129	113	150	75	104	82	99	68	91	55	79	72	90	82	
Minst en insats enligt LSS ¹	769	441	726	366	752	410	549	300	627	328	498	268	454	248	478	243	495	
Insatser enligt SoL																		
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012	2012
SoL Hemjämnst	-	-	-	-	-	114	196	-	240	75	-	58	201	65	152	41	162	
SoL Boende	-	-	-	-	-	34	51	-	56	18	-	20	44	14	48	13	38	
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	-	-	35	30	-	43	28	-	12	32	7	31	9	29	
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	-	-	152	233	-	281	105	-	77	240	78	201	57	189	
Insatser enligt LSS och SoL																		
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012	2012
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	-	-	533	712	-	791	418	-	331	632	377	614	296	625	
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	-	-	29	70	-	117	15	-	14	62	15	65	4	59	
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	-	-	986	453	-	532	905	-	808	378	633	344	662	422	

Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

Tabell 18. Personer som får bifall på nyansökan om assistansersättning. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan bifall och året efter bifall. Redovisas som andel insatser av antalet bifall

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013
	Antal nybeviljade ansökningar		1 616		1 508		1 243		1 330		1 201		1 019		979		736
<i>Insatser enligt LSS</i>																	
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	21 %	4 %	22 %	3 %	24 %	5 %	19 %	3 %	21 %	3 %	19 %	3 %	21 %	4 %	23 %	2 %	35 %
Ledsagarstjänst (9 § 3 LSS)	10 %	1 %	8 %	1 %	9 %	1 %	8 %	1 %	9 %	1 %	6 %	0 %	7 %	1 %	6 %	0 %	7 %
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	4 %	2 %	5 %	2 %	4 %	2 %	3 %	1 %	4 %	1 %	3 %	1 %	3 %	1 %	3 %	1 %	4 %
Avlösarservice (9 § 5 LSS)	9 %	1 %	7 %	1 %	8 %	0 %	9 %	1 %	10 %	1 %	9 %	0 %	10 %	1 %	9 %	1 %	10 %
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	14 %	11 %	11 %	9 %	13 %	10 %	14 %	12 %	15 %	12 %	12 %	9 %	13 %	11 %	14 %	10 %	18 %
Korttidsstämning för skollungdomar över 12 år (9 § 7 LSS)	5 %	3 %	5 %	4 %	5 %	5 %	5 %	4 %	6 %	5 %	4 %	3 %	6 %	4 %	6 %	5 %	8 %
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	2 %
Bostad, vuxna (9 § 9 LSS)	6 %	3 %	4 %	3 %	6 %	3 %	4 %	2 %	5 %	2 %	4 %	2 %	4 %	2 %	4 %	1 %	7 %
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	9 %	11 %	6 %	8 %	7 %	10 %	6 %	8 %	6 %	7 %	6 %	8 %	5 %	8 %	7 %	9 %	11 %
Minst en insats enligt LSS ¹	48 %	28 %	45 %	23 %	50 %	27 %	44 %	24 %	47 %	25 %	41 %	22 %	45 %	24 %	49 %	25 %	67 %
<i>Insatser enligt SoL</i>																	
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
SoL Hemjämsamt	-	-	-	-	-	8 %	16 %	-	18 %	6 %	-	5 %	20 %	6 %	16 %	4 %	22 %
SoL Boende	-	-	-	-	-	2 %	4 %	-	4 %	1 %	-	2 %	4 %	1 %	5 %	1 %	5 %
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	-	-	2 %	2 %	-	3 %	2 %	-	1 %	3 %	1 %	3 %	1 %	4 %
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	-	-	10 %	19 %	-	21 %	8 %	-	6 %	24 %	8 %	21 %	6 %	26 %
<i>Insatser enligt LSS och SoL</i>																	
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	-	-	35 %	57 %	-	59 %	31 %	-	28 %	62 %	37 %	63 %	30 %	85 %
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	-	-	2 %	6 %	-	9 %	1 %	-	1 %	6 %	1 %	7 %	0 %	8 %
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	-	-	65 %	36 %	-	40 %	68 %	-	67 %	37 %	62 %	35 %	68 %	57 %

Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

Tabell 19. Personer som får avslag på ansökan om assistansersättning. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan avslag och året efter avslag. Redovisas som antal insatser

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012	2013
Antal avslag	768		799		834		1 218		1 432		1 393		1 301		1 446		1 407	
Insatser enligt LSS																		
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	125	208	104	204	108	215	140	333	156	381	137	380	157	376	179	384	187	
Ledsagarservice (9 § 3 LSS)	78	96	84	72	67	74	122	119	96	100	102	88	85	84	113	104	103	
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	44	53	36	49	43	59	67	66	51	53	63	76	51	63	70	57	40	
Avfärservice (9 § 5 LSS)	48	47	50	32	46	41	68	76	89	80	71	59	62	69	73	59	82	
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	59	60	78	77	85	81	128	118	155	140	115	123	117	110	142	120	135	
Korttidsstillsyn för skollungdomar över 12 år (9 § 7 LSS)	20	24	32	23	39	41	68	56	80	81	56	49	67	69	82	66	79	
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	7	6	10	8	8	4	7	5	7	11	7	6	5	4	6	5	2	
Bostad, vuxna (989 LSS)	39	48	28	58	29	54	40	57	39	54	33	65	35	57	42	75	22	
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	83	95	95	118	75	112	88	139	101	136	107	139	92	127	138	184	92	
Minst en insats enligt LSS ¹	316	421	310	401	312	424	440	624	487	690	430	662	441	657	509	681	476	
Insatser enligt SoL																		
SoL Hemjämsn	-	-	-	144	-	173	233	-	216	271	-	252	190	246	217	226	229	
SoL Boende	-	-	-	37	-	26	25	-	28	55	-	42	26	36	34	38	27	
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	26	-	29	40	-	39	46	-	37	35	34	38	28	55	
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	163	-	192	258	-	248	300	-	275	223	267	252	243	261	
Insatser enligt LSS och SoL																		
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	498	-	544	629	-	674	903	-	845	621	840	699	842	678	
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	66	-	72	69	-	61	87	-	92	43	84	62	82	59	
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	301	-	290	589	-	758	529	-	548	680	461	747	604	729	

Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

Tabell 20. Personer som får avslag på ansökan om assistansersättning. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan avslag och året efter avslag. Redovisas som andel insatser av antalet avslag

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
Antal avslag	768		799		834		1 218		1 432		1 393		1 301		1 446		1 407
Insatser enligt LSS																	
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	16 %	27 %	13 %	26 %	13 %	26 %	11 %	27 %	11 %	27 %	10 %	27 %	12 %	29 %	12 %	27 %	13 %
Ledsägerservice (9 § 3 LSS)	10 %	13 %	11 %	9 %	8 %	9 %	10 %	10 %	7 %	7 %	7 %	6 %	7 %	6 %	8 %	7 %	7 %
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	6 %	7 %	5 %	6 %	5 %	7 %	6 %	5 %	4 %	4 %	5 %	5 %	4 %	5 %	5 %	4 %	3 %
Avfärservice (9 § 5 LSS)	6 %	6 %	6 %	4 %	6 %	5 %	6 %	6 %	6 %	6 %	5 %	4 %	5 %	5 %	5 %	4 %	3 %
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	8 %	8 %	10 %	10 %	10 %	10 %	11 %	10 %	11 %	10 %	8 %	9 %	9 %	8 %	10 %	8 %	10 %
Korttidsstämning för skoleldomar över 12 år (9 § 7 LSS)	3 %	3 %	4 %	3 %	5 %	5 %	6 %	5 %	6 %	6 %	4 %	4 %	5 %	5 %	6 %	5 %	6 %
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Bostad, vuxna (9 § 9 LSS)	5 %	6 %	4 %	7 %	3 %	6 %	3 %	5 %	3 %	4 %	2 %	5 %	3 %	4 %	3 %	5 %	2 %
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	11 %	12 %	12 %	15 %	9 %	13 %	7 %	11 %	7 %	9 %	8 %	10 %	7 %	10 %	10 %	13 %	7 %
Minst en insats enligt LSS ¹	41 %	55 %	39 %	50 %	37 %	51 %	36 %	51 %	34 %	48 %	31 %	48 %	34 %	50 %	35 %	47 %	34 %
Insatser enligt SoL																	
SoL Hemjämsn	-	-	-	18 %	-	21 %	19 %	-	15 %	19 %	-	18 %	15 %	19 %	15 %	16 %	16 %
SoL Boende	-	-	-	5 %	-	3 %	2 %	-	2 %	4 %	-	3 %	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	3 %	-	3 %	3 %	-	3 %	3 %	-	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	4 %
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	20 %	-	23 %	21 %	-	17 %	21 %	-	20 %	17 %	21 %	17 %	17 %	19 %
Insatser enligt LSS och SoL																	
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	62 %	-	65 %	52 %	-	47 %	63 %	-	61 %	48 %	65 %	48 %	58 %	48 %
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	8 %	-	9 %	6 %	-	4 %	6 %	-	7 %	3 %	6 %	4 %	6 %	4 %
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	38 %	-	35 %	48 %	-	53 %	37 %	-	39 %	52 %	35 %	52 %	42 %	52 %

¹ Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

Tabell 21. Personer som assistansersättning indragen. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan indragning och året efter indragning. Redovisas som antal insatser

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	2004	2006	2005	2007	2006	2008	2007	2009	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012	2013
Antal i indragningar	53		76		56		95		137		263		281		284		273	
Insatser enligt LSS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	3	24	3	24	1	18	5	37	5	62	7	148	2	146	4	153	12	12
Ledsägarstjänst (9 § 3 LSS)	0	5	2	7	0	7	0	12	1	8	2	17	1	16	3	18	0	0
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	2	3	1	5	3	3	2	3	7	7	15	18	12	14	11	17	8	8
Avlösarservice (9 § 5 LSS)	0	0	1	4	1	0	1	3	2	1	0	1	1	2	1	0	2	2
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	7	7	4	4	4	6	6	4	19	17	26	25	25	19	19	15	36	36
Korttidsvård för skolelever över 12 år (9 § 7 LSS)	2	2	2	4	0	0	4	2	7	7	15	14	6	7	13	10	13	13
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	3	2	3	1	2	1	1	0	0	2	2	5	2	0	0	1	0	0
Bostad, vuxna (9 § 9 LSS)	1	1	4	6	0	1	1	4	4	8	12	23	5	17	13	32	12	12
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	6	8	16	19	6	9	11	10	23	28	66	71	54	57	70	79	61	61
Minst en insats enligt LSS ¹	18	35	25	44	17	34	21	57	47	96	98	205	84	198	101	219	101	101
Insatser enligt SoL	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
SoL Hemjämsn	-	-	-	-	-	10	6	-	10	25	-	35	11	56	21	40	8	8
SoL Boende	-	-	-	-	-	1	3	-	3	1	-	6	3	7	2	5	3	3
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	-	-	0	2	-	4	5	-	8	1	7	7	7	11	11
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	-	-	10	8	-	14	29	-	41	13	61	27	44	20	20
Insatser enligt LSS och SoL	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	-	-	34	27	-	59	109	-	221	95	225	122	232	116	116
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	-	-	7	2	-	2	16	-	25	2	34	6	31	5	5
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	-	-	22	68	-	78	28	-	42	186	56	162	52	157	157

Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

Tabell 22. Personer som assistansersättning indragen. Insatser enligt LSS och insatser enligt SoL året innan indragning och året efter indragning. Redovisas som andel insatser av antalet indragningar

År	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013
	Antal indragningar		76		56		95		137		263		281		284		273
Insatser enligt LSS		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
Personlig assistans (9 § 2 LSS)	6 %	45 %	4 %	32 %	2 %	32 %	5 %	39 %	4 %	45 %	3 %	56 %	1 %	52 %	1 %	54 %	4 %
Ledarservice (9 § 3 LSS)	0 %	9 %	3 %	9 %	0 %	13 %	0 %	13 %	1 %	6 %	1 %	6 %	0 %	6 %	1 %	6 %	0 %
Kontaktperson (9 § 4 LSS)	4 %	6 %	1 %	7 %	5 %	5 %	2 %	3 %	5 %	5 %	6 %	7 %	4 %	5 %	4 %	6 %	3 %
Avlösarservice (9 § 5 LSS)	0 %	0 %	1 %	5 %	2 %	0 %	1 %	3 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %
Korttidsvistelse (9 § 6 LSS)	13 %	13 %	5 %	5 %	7 %	11 %	6 %	4 %	14 %	12 %	10 %	10 %	9 %	7 %	7 %	5 %	13 %
Korttidsstämning för skulldomar över 12 år (9 § 7 LSS)	4 %	4 %	3 %	5 %	0 %	0 %	4 %	2 %	5 %	5 %	6 %	5 %	2 %	2 %	5 %	4 %	5 %
Bostad & familjehem, för barn och ungdomar (9 § 8 LSS)	6 %	4 %	4 %	1 %	4 %	2 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Bostad, vuxna (9 § 9 LSS)	2 %	2 %	5 %	8 %	0 %	2 %	1 %	4 %	3 %	6 %	5 %	9 %	2 %	6 %	5 %	11 %	4 %
Daglig verksamhet (9 § 10 LSS)	11 %	15 %	21 %	25 %	11 %	16 %	12 %	11 %	17 %	20 %	25 %	27 %	19 %	20 %	25 %	28 %	22 %
Minst en insats enligt LSS ¹	34 %	66 %	33 %	58 %	30 %	61 %	22 %	60 %	34 %	70 %	37 %	78 %	30 %	70 %	36 %	77 %	37 %
Insatser enligt SoL		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
SoL Hemjämsn	-	-	-	-	-	18 %	6 %	-	7 %	18 %	-	13 %	4 %	20 %	7 %	14 %	3 %
SoL Boende	-	-	-	-	-	2 %	3 %	-	2 %	1 %	-	2 %	1 %	2 %	1 %	2 %	1 %
SoL Dagverksamhet & annat	-	-	-	-	-	0 %	2 %	-	3 %	4 %	-	3 %	0 %	2 %	2 %	2 %	4 %
Minst en insats enligt SoL ²	-	-	-	-	-	18 %	8 %	-	10 %	21 %	-	16 %	5 %	22 %	10 %	15 %	7 %
Insatser enligt LSS och SoL		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2010	2009	2011	2010	2012	2011	2013	2012
LSS-insats eller SoL-insats	-	-	-	-	-	61 %	28 %	-	43 %	80 %	-	84 %	34 %	80 %	43 %	82 %	42 %
LSS-insats och SoL-insats	-	-	-	-	-	13 %	2 %	-	1 %	12 %	-	10 %	1 %	12 %	2 %	11 %	2 %
Ej LSS, ej SoL	-	-	-	-	-	39 %	72 %	-	57 %	20 %	-	16 %	66 %	20 %	57 %	18 %	58 %

¹ Anm.: ¹ exklusive insatsen råd och annat personligt stöd, ² exklusive trygghetslarm.

