

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov, slutredovisning

Försäkringskassan

Datum: 2021-05-31

Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov

Version 1.0

Dnr 1382-2020

Innehåll

Inledning	6
Uppdraget	6
Frågeställningar, avgränsningar och faktorer som påverkat	6
Metod	7
Bestämmelser om rätten till assistansersättning	8
Assistansersättning för andningshjälp	10
Disposition av rapporten	10
Begrepp som används i rapporten	11
1. Nyansökan om assistansersättning och beslutsutfall	13
Barn och unga och pojkar och män utgör majoriteten av de som nyansökt	13
Behov av hjälpåtgärder kopplat till andning i nyansökan ser olika ut	14
Drygt hälften av alla som har nyansökt om assistansersättning för andningshjälp har beviljats assistansersättning	15
Bedömning av tillhörighet till LSS personkrets	16
Orsaker till avslag på ansökan om assistansersättning för andningshjälp	16
Andelen bifall är högre i beslut som är fattade från och med den 1 juli 2020	19
Bedömda timmar för grundläggande och andra personliga behov i bifall efter nyansökan	20
I vissa situationer bedömer inte Försäkringskassan om hjälpen är grundläggande behov	22
För några som har nyansökt om assistansersättning för hjälp med andning är det en sjukvårdande insats	23
2. Bedömning av behovet av andningshjälp	25
Bedömning av andningshjälp och beslutsutfall	25
Beslut där hjälp med andning har bedömts vara grundläggande behov	26
Beslut där hjälp med andning inte har bedömts vara grundläggande behov	30
3. Mer om de som har ansökt om assistansersättning för hjälp med andning	31
Några har tidigare ansökt om assistansersättning	31
Fler ansökningar än personer som har ansökt	31
Ansökan om assistansersättning för hjälp med andning har också förekommit vid ansökan om fler timmar	32
Ingen skillnad vad gäller andelen personer per län för de som söker om assistansersättning för hjälp med andning	32
4. Avslutande reflektioner	33
Referenser	36
Tabellförteckning	38
Figurförteckning	40
Bilaga 1. Metod, avvägningar och avgränsningar	41
Bilaga 2. Tabeller till rapporten	43

Sammanfattning

Den 1 november 2019 infördes att hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov enligt LSS som ger rätt till personlig assistans. Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera antalet personer som beviljas eller får avslag på sin ansökan om assistansersättning för andningshjälp och analysera och beskriva orsakerna till besluten.

Försäkringskassan lämnade en delredovisning av uppdraget den 14 december 2020. Då redovisades resultat av beslut, där ansökan gällde andningshjälp, fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020. Försäkringskassan slutredovisar i denna rapport uppdraget. I denna rapport redovisas det samlade resultatet av samtliga beslut, där ansökan gällde andningshjälp, fattade 1 november 2019–31 december 2020.

Uppföljningen som har genomförts har alltså omfattat de beslut som har fattats under de första 14 månaderna efter att lagen trädde ikraft den 1 november 2019. Det är en kort period och omfattar därför inte totalt sett så många beslut. Dessutom har det under den period som uppföljningen omfattar skett ytterligare lagändringar avseende hjälp med andning vilka infördes från och med den 1 juli 2020. De lagändringarna innebar bland annat att hjälp med andning ska vara grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär och att assistansersättning lämnas för tid den försäkrade vistas eller deltar i barnomsorg eller skola utan att det krävs särskilda skäl när hen behöver hjälp med andningshjälp.

För att svara på detta uppdrag, och inkludera de beslut där behov av andningshjälp inte har bedömts vara grundläggande behov, har Försäkringskassan gått igenom samtliga beslut utifrån en ansökan om assistansersättning under perioden 1 november 2019–31 december 2020 för att se om den sökande uppgett att hen är i behov av andningshjälp.

Det kommer att vara svårt att följa antal personer som ansöker om andningshjälp och får bifall eller avslag på sin ansökan i framtiden. Försäkringskassan har möjlighet att redovisa utvecklingen av antalet personer där det finns godtagen tid för hjälp med andning som grundläggande behov och om dessa beviljats eller fått avslag på sin ansökan om assistansersättning för andningshjälp.

För att även kunna redovisa utvecklingen av antal personer som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp men där det inte finns godtagen tid för hjälp med andning som grundläggande behov behöver Försäkringskassan göra ärendegranskningar. Det beror på att den som ansöker om assistansersättning, ansöker om ersättning för sitt totala behov av assistans och inte enbart för just andningshjälp. Försäkringskassan registrerar inte heller vilken hjälp som den sökande har behov av personlig assistans för i sin dagliga livsföring.

Tre av fem ansökningar om andningshjälp är en nyansökan

Under den period som uppföljningen omfattar har det fattats 753 beslut utifrån en ansökan om assistansersättning för andningshjälp.

Personer som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp är personer som

- inte är beviljade assistansersättning när de ansöker – nyansökan (446 beslut)
- är beviljade assistansersättning men ansöker om fler timmar – ansökan om fler timmar (307 beslut).

Majoriteten av ansökningarna gäller alltså nyansökan. Det är fler nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp som gäller barn än vuxna, men det är fler vuxna än barn som har ansökt om fler timmar. Lagändringen att hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov har haft störst betydelse för de som gjort en nyansökan. Det beror på att de som ansökt om fler timmar redan har grundläggande behov som överstiger

20 timmar per vecka. De personerna kunde redan före den 1 november 2019 få sitt behov av andningshjälp tillgodosett genom assistansersättning fast då som andra personliga behov. Av den anledningen redovisas inte resultatet för de som ansökt om fler timmar lika ingående i denna slutredovisning.

Majoriteten av de som nyansökt om assistansersättning för andningshjälp är barn och unga

Under hela den period som uppföljningen omfattar gäller nästan tre av fem nyansökningar – där andningshjälp ingår som ett behov – barn och unga i åldern 0–19 år. Barn under 7 år är i klar majoritet. Det är fler pojkar än flickor som har gjort en nyansökan.

Behov av hjälpåtgärder kopplat till andning i nyansökan ser olika ut

En ansökan om assistansersättning för andningshjälp kan gälla en eller flera åtgärder som personen behöver hjälp med som är kopplat till andningen. Hälften av alla som nyansökt anger att de behöver övervakning eller tillsyn. Ofta behöver personen det i kombination med andra åtgärder. Många behöver stöd av medicintekniska hjälpmedel för att kunna andas. De behöver exempelvis hjälp med slemsugning eller hjälp av en maskin för att kunna andas. Det är också vanligt att de behöver hjälp med inhalation och motståndsandning. Den hjälp som ansökan omfattar kan antingen handla om avgränsade hjälpåtgärder eller att det finns ett kontinuerligt behov av assistans.

Många uppfyller inte förutsättningarna för att andningshjälpen ska kunna ge rätt till assistansersättning

För att andningshjälpen ska kunna ge rätt till assistansersättning ska personen omfattas av socialförsäkringen, tillhöra LSS personkrets, inte bo på institution, andningshjälpen får inte heller vara en sjukvårdande insats. Om någon av dessa förutsättningar inte är uppfyllda bedömer Försäkringskassan inte om hjälp med andning kan ge rätt till assistansersättning. Det har förekommit i 75 av 446 beslut i en nyansökan. De vanligaste orsakerna var att personen inte bedömdes tillhöra LSS personkrets och att andningshjälpen var en sjukvårdande insats.

När ovanstående förutsättningar är uppfyllda bedömer Försäkringskassan om andningshjälpen är grundläggande behov enligt LSS.

Det finns två särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för att behovet av andningshjälp ska bedömas vara ett grundläggande behov:

- personen ska ha en dokumenterad nedsättning av någon av andningsfunktionerna
- det kan finnas en risk för personens hälsa, ytterst den enskildes liv, om hjälpinsatserna inte ges.

Där det var aktuellt att bedöma om andningshjälpen var grundläggande behov var de särskilda förutsättningarna inte uppfyllda i nästan fyra av tio beslut. Andningshjälpen kan därför inte vara ett grundläggande behov. Däremot kan assistansersättning beviljas även fast denna förutsättning inte är uppfylld. Det beror på att Försäkringskassan ska ta ställning till behovet av hjälp med samtliga grundläggande behov, inte enbart andningshjälpen. I de fall som de övriga grundläggande behov överstiger i genomsnitt 20 timmar i veckan har personen rätt till assistansersättning. I en sådan situation kan andningshjälpen tillgodoses med assistansersättning men som andra personliga behov.

Drygt hälften av alla som har nyansökt om assistansersättning för andningshjälp har beviljats assistansersättning

Mer än hälften av alla som har nyansökt om assistansersättning för andningshjälp har beviljats assistansersättning. Det gällde både barn och unga och vuxna. I åldern 0–19 år är det en högre andel barn i åldern 0–6 år som har fått rätt till assistansersättning än de som är 7 år och äldre.

Bifallsfrekvensen för de som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp är högre än för samtliga som har fått ett bifallsbeslut under 2020, oavsett vilket hjälpbehov ansökan gällde, där bifallsfrekvensen uppgår till knappt 20 procent.

I nästan sex av tio bifallsbeslut har andningshjälpen bedömts vara grundläggande behov. När andning bedöms vara ett grundläggande behov beviljas assistansersättning med i genomsnitt 157 timmar per vecka varav hjälp med andning omfattar i genomsnitt 81 timmar per vecka under den granskade perioden.

I övriga fall har personen beviljats assistansersättning även om andningshjälpen inte har bedömts vara grundläggande behov. Det beror på att övriga grundläggande behov har överstigit i genomsnitt 20 timmar i veckan. När andning inte bedöms vara ett grundläggande behov beviljas assistansersättning med i genomsnitt 108 timmar per vecka.

I bifall där andning har bedömts vara grundläggande behov är hjälp med slemsugning den vanligaste åtgärden

Hjälp med slemsugning är den vanligaste hjälpåtgärden i de bifall där andning har bedömts vara grundläggande behov. Ofta sker detta i kombination med övervakning eller tillsyn, inhalation, andningsmaskin, hostmaskin och trakealkanyl. Den här kombinationen av hjälpåtgärder är något vanligare bland barn och unga i åldern 0–19 år än vuxna. För personer som behöver hjälp med slemsugning uppgår det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmarna till knappt 180 timmar i veckan. Drygt hälften av det totala antalet assistanstimmar som har beviljats utgör tid för andning som grundläggande behov.

Fler timmar och fler bifall efter lagändringen den 1 juli 2020

Det genomsnittliga antalet beviljade timmar för andning som grundläggande behov är högre i beslut som fattades efter lagändringen den 1 juli 2020. Det gäller oavsett ålder, men genomsnittet för barn och unga är betydligt högre än för vuxna. Andelen bifall är högre i beslut som har fattats under perioden juli–december 2020 än november 2019–juni 2020. Det gäller för alla men ökningen är betydligt större för barn i åldern 0–6 år än övriga åldersgrupper.

Inledning

Insatsen personlig assistans är reglerad i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS infördes 1994 och syftar till att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. För mer omfattande insatser av personlig assistans infördes samtidigt assistansersättning som är en socialförsäkringsförmån som regleras i socialförsäkringsbalken (SFB).

Sedan LSS infördes har lagstiftningen vid några tillfällen tillförts nya regler. Några av dessa regler är av relevans för denna uppföljning och analys.

Den 1 juli 1996 infördes en regel i LSS att personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder 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 (grundläggande behov).

Den 1 november 2019 infördes att även hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov i LSS.

Uppdraget

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för 2020¹ i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera antalet personer som beviljas eller får avslag på sin ansökan om assistansersättning för andningshjälp enligt SFS 2019:618². I uppdraget ingår också att analysera och beskriva orsakerna till besluten.

Försäkringskassan lämnade en delredovisning den 14 december 2020³, då redovisades resultat av beslut fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020.

Försäkringskassan slutredovisar i denna rapport uppdraget. I denna rapport redovisas det samlade resultatet av beslut fattade under perioden 1 november 2019-31 december 2020.

Frågeställningar, avgränsningar och faktorer som påverkat

Utifrån uppdraget är följande frågeställningar vägledande

- Vilka ansöker om assistansersättning för andningshjälp?
- Har personen tidigare varit beviljad eller ansökt om assistansersättning?
- Vilken hjälp behöver den enskilde med andningen?
- Hur ser beslutsutfallen ut – bifall eller avslag?
- Hur bedömer Försäkringskassan andningshjälpen?

Uppföljningen avser alla beslut efter en ansökan om assistansersättning för andningshjälp som har fattats under perioden 1 november 2019–31 december 2020. Ansökan kan ha kommit in till Försäkringskassan vid en tidigare tidpunkt än 1 november 2019. Ansökningar som har kommit in under perioden men inte resulterat i beslut senast den 31 december 2020 ingår inte i uppföljningen.

I slutredovisningen kommer huvuddelen av redovisningen att avse resultatet för de personer som har nyansökt om rätten till assistansersättning för andningshjälp. Det beror på att assistansersättning för andningshjälp enligt SFS 2019:618 har haft störst betydelse för de som gjort en nyansökan. De som ansökt om fler timmar har redan

¹ Försäkringskassans regleringsbrev för 2020. Regeringsbeslut 2020-12-19. S2019/05315/RS (delvis), S2019/05292/RS, S2019/05294/RS (delvis).

² SFS 2019:618 gäller lagändringen som trädde i kraft 1 november 2019 och som innebar att även hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS.

³ Försäkringskassan, Rapport- Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov, Dnr 1382-2020, 2020-12-07.

grundläggande behov som överstiger 20 timmar per vecka. De personernas behov av andningshjälp kan dessutom redan innan lagändringen från och med den 1 november 2019 ha tillgodosetts med hjälp av assistansersättningen, som andra personliga behov.

Under den period som Försäkringskassan har följt upp antalet personer som beviljats eller fått avslag på sin ansökan om andningshjälp enligt SFS 2019:618 har det kommit ytterligare lagändring avseende hjälp med andning.

Den 1 juli 2020 infördes att hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär och att åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges ska ge rätt till personlig assistans för andra personliga behov enligt LSS⁴. Vidare infördes i SFB att hjälpåtgärder som ryms inom det normala föräldraansvaret ska kunna ge rätt assistansersättning när det gäller hjälp med andning och att hjälp med andning ska undantas från kravet på särskilda skäl för assistansersättning för tid när den funktionshindrade deltar i barnomsorg eller skola⁵.

Detta innebär att Försäkringskassan har svårt att följa upp just den lagändring som uppdraget omfattar eftersom det har skett andra ändringar som avser samma behov. I denna slutredovisning har vi därför, trots att det är en kort period, tittat på om lagändringarna som skedde den 1 juli 2020 påverkat antalet personer som beviljas eller får avslag på sin ansökan om andningshjälp.

Metod

Försäkringskassan registrerar inte vilka hjälpbehov som den sökande anger i sin ansökan om assistansersättning. Därför har samtliga beslut som fattats under perioden november 2019–december 2020 gåtts igenom. De ansökningar och beslut som gällde andningshjälp har därefter granskats.

Aktstudierna har varit nödvändiga för att ta reda på:

- vilken andningshjälp den enskilde ansökt om assistansersättning för
- vilken andningshjälp som bedömts vara grundläggande behov
- orsakerna till besluten.

Efter aktstudierna har uppgifter från Försäkringskassans register kopplats på för att ta reda på kön, ålder och antal beslutade timmar.

I den här rapporten redovisas inte alltid resultatet nedbrutet på fördelning på exempelvis kön och ålder. Vi måste skydda enskilda individer så att risk för röjande av identitet inte finns, och därför redovisas inte statistik där det blir för få personer. Det innebär i vissa fall att vi i statistiken redovisar *att* det finns personer i en viss kategori, men inte hur många.

⁴ SFS 2020:441 gäller lagändringen i 9 a § LSS som trädde i kraft 1 juli 2020.

⁵ SFS 2020:440 gäller lagändring i 51 kap. 5 och 6 §§ SFB och 106 kap. 1 § SFB samt införandet av ny bestämmelse i 106 kap. 25 a § SFB.

Bestämmelser om rätten till assistansersättning

Assistansersättning är reglerad i SFB och ger ersättning för kostnader för sådan personlig assistans som beskrivs i 9 § 2 LSS.

En förutsättning för att en person ska kunna få assistansersättning är att hen omfattas av socialförsäkringen, inte bor på institution eller i gruppbostad samt att hen tillhör personkretsen för LSS.⁶ Vid ansökningstillfället ska personen inte ha fyllt 65 år.

De grupper som ingår i LSS personkrets är:

1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. personer med 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.

Av 9 a § LSS framgår det att med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Sedan 1 juli 2020 gäller att hjälp med andning eller med måltider i form av sondmatning ska anses som grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Från och med 1 juli 2020 gäller också att om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),
2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och
3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts. I denna redovisning kallat dubbel assistans.

⁶ Att personen omfattas av socialförsäkringen samt att hen inte bor på institution eller i gruppbostad benämns i denna rapport för grundläggande förutsättningar.

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. För tid från och med 1 juli 2020 ska dock inte detta göras till den del hjälpbehovet avser

1. andning,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
3. måltider i form av sondmatning, eller
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

För att ha rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS.

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL). En förutsättning för att en hälso- och sjukvårdsåtgärd ska ge rätt till assistansersättning är att åtgärden kan utföras som egenvård utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen. Vad som utgör egenvård framgår inte av lag eller förordning. Av Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård framgår att egenvård avser hälso- och sjukvårdsåtgärd som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bedömt att en patient själv kan utföra. Vidare framgår i föreskriften att egenvård inte är hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Egenvård som gäller något av de grundläggande behoven kan ingå i bedömningen av hjälpbehovet.⁷ För att en hälso- och sjukvårdsåtgärd ska kunna beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans måste det klart framgå av beslutsunderlaget att legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har överlämnat åt den enskilde att utföra åtgärden själv eller med hjälp av någon annan.⁸

Assistansersättning lämnas inte för tid när den försäkrade

1. vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller en region,
2. vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller en region,
3. bor i en gruppbostad, eller
4. vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt LSS

Om det finns särskilda skäl kan assistansersättning lämnas även under tid när den försäkrade vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt LSS. Från och med 1 juli 2020 kan assistansersättning lämnas för tid den försäkrade vistas eller deltar i barnomsorg eller skola utan att det krävs särskilda skäl när hen behöver hjälp med

1. andning,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
3. måltider i form av sondmatning, eller
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

⁷ HFD 2018 ref. 21.

⁸ HFD 2021 ref. 11.

Assistansersättning för andningshjälp

Den lag som reglerar att hjälp med andning är ett grundläggande behov trädde i kraft den 1 november 2019. I Försäkringskassans tillämpning har dock andningshjälp tidigare kunnat ge rätt till assistansersättning men då inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Genom avgörandet HFD 2015 ref. 46, meddelad 25 juni 2015, fastslog HFD att uttrycket annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade måste förstås på det sättet att det uteslutande tar sikte på personer med psykiska funktionsnedsättningar. Det innebar att hjälpbehov till följd av fysiska funktionsnedsättningar, till exempel hjälp med andning, inte längre kunde ingå i det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper.

Genom lagändringen från och med 1 november 2019 kan andningshjälp åter ge rätt till assistansersättning.⁹ Hjälp med andning förutsätter inte ingående kunskaper om den funktionshindrade för att hjälpen ska bedömas vara grundläggande behov. Däremot ska två andra förutsättningar¹⁰ vara uppfyllda för andning som grundläggande behov:

- den som behöver hjälpen ska ha en dokumenterad nedsättning av någon av andningsfunktionerna
- det kan finnas en risk för den enskildes hälsa, ytterst den enskildes liv, om hjälpinsatserna inte ges. Hjälpåtgärder som mer allmänt syftar till att förbättra andningsförmågan, eller underlätta andning är alltså inte ett grundläggande behov.

Någon beskrivning av vilka hjälpåtgärder som ska bedömas som andningshjälp finns det inte i lagtexten. Enligt förarbetena kan det till exempel gälla avancerad andningsgymnastik (jfr hjälpbehovet i HFD 2015 ref. 46), respiratorvård, hantering av trakealkanyl vid trakeostomi, slemsugning i andningsvägarna och övervakning på grund av risk för kvävning eller lungblödningar.¹¹

För tid från och med 1 november 2019 till och med 30 juni 2020 skulle andningshjälpen för att bedömas vara grundläggande behov vara av en särskild karaktär, som kännetecknas av att den är mycket privat och uppfattas som mycket känslig för den personliga integriteten. För tid från och med 1 juli 2020 finns inte något krav på en sådan särskild karaktär.

Disposition av rapporten

Kapitel 1 innehåller en redovisning av vilka som har nyansökt om assistansersättning för andningshjälp, hur många som fått bifall respektive avslag på rätten till assistansersättning samt orsakerna till besluten. Kapitel 2 innehåller även en beskrivning av den utveckling som skett under perioden när det gäller bifallsfrekvens och antalet bedömda timmar för andning som grundläggande behov. Kapitel 3 avslutas med en beskrivning över de beslut där Försäkringskassan inte har tagit ställning till om andningshjälpen är ett grundläggande behov och orsaken till det.

Kapitel 2 handlar om bedömningen av andningshjälpen i nyansökningar. Här redovisas resultat över när hjälpen har bedömts vara grundläggande behov och vilka åtgärder som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning. I kapitlet redovisas även när och varför hjälp med andning inte bedömts vara ett grundläggande behov i de fall när det har varit aktuellt att bedöma det.

Kapitel 3 innehåller en redovisning av varför en del personer har ansökt vid flera tillfällen under perioden och resultatet efter en ansökan om fler timmar.

⁹ Äldre bestämmelser gäller fortfarande för personlig assistans som gäller tid före ikraftträdandet enligt SFS 2019:618.

¹⁰ prop. 2018/19:145 s. 29. I denna redovisning kallar vi detta särskilda förutsättningar.

¹¹ prop. 2018/19:145 s. 29.

Kapitel 4 innehåller avslutande reflektioner utifrån resultatet.

Bilaga 1 innehåller en beskrivning av den metod som har använts i uppföljningen samt de överväganden och avgränsningar som har gjorts utifrån uppdraget.

Bilaga 2 innehåller tabeller till rapporten. Här redovisas även tabeller med siffror för de figurer som presenteras i rapporten.

Begrepp som används i rapporten

Ansökan

Begreppet ansökan används oavsett om prövningen av rätten till assistansersättning har sin grund i en ansökan från den enskilde eller en anmälan från kommunen.¹²

I den här rapporten används formuleringar om att barn ansöker om assistansersättning även i de fall vårdnadshavaren formellt sett gjort ansökan.

Ansökan om assistansersättning för andningshjälp

En ansökan om assistansersättning gäller oftast inte enbart behov av andningshjälp utan personens totala hjälpbehov i olika situationer. Eftersom uppdraget handlar om ansökan om assistansersättning för andningshjälp används det begreppet i redovisningen, även om ansökan också har gällt flera andra hjälpbehov.

Nyansökan

Med nyansökan avses att personen inte är beviljad assistansersättning när ansökan görs. I gruppen ingår personer som tidigare har ansökt men fått avslag och därmed inte är beviljade assistansersättning. I gruppen ingår även personer som tidigare har varit beviljade assistansersättning men vars rätt till ersättning har upphört på grund av att de grundläggande hjälpbehoven inte längre bedömts uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Ansökan om fler timmar

Ansökan om fler timmar innebär att personen är beviljad assistansersättning och ansöker om fler assistanstimmar.

Återvändare

Med återvändare menas en person vars rätt till assistansersättning tidigare har upphört och som nu ansöker på nytt *och* får bifall på ansökan.

Olika slags andningshjälp

Andningsgymnastik används i denna rapport som samlingsbegrepp för olika övningar som görs för att frigöra slem från luftvägarna så att personen kan hosta upp det.

Hostmaskin används av personer som har en nedsatt hoststöt och därför inte orkar hosta upp slem från luftvägarna. Det kan till exempel vara aktuellt hos personer med neuromuskulära sjukdomar eller höga ryggradsskador med nedsatt muskelstyrka¹³.

PEP och CPAP är tekniska hjälpmedel för motståndsandning. PEP är en förkortning för Positive Expiratory Pressure. Motståndsandning är en del av andningsgymnastiken och gör att personen får en djupare andning och även aktiverar nedre delen av lungorna. Det minskar risken för att slem blir kvar i luftrören och lungblåsorna och på så sätt

¹² När någon som har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt 9 § 2 hos kommunen kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken ska kommunen anmäla det till Försäkringskassan (110 kap. 6 § första stycket 3 SFB). Då behöver en ansökan inte göras.

¹³ Andningsbeframjande tekniker, Vårdhandboken, <https://www.vardhandboken.se/vard-och-behandling/luftvagar/andningsvard/andningsbeframjande-tekniker/> Hämtat 2021-04-06.

minskar risken för lunginflammation. CPAP står för Continuous Positive Airway Pressure och är en andningsmask som används i motsvarande syfte¹⁴.

Andningsmaskiner avser här respirator, ventilator och Bi-level PAP. De två förstnämnda ser till att syre kommer ner till lungorna och att koldioxid fraktas bort från kroppen. Bi-level PAP används för motståndsandning (se ovan) men har också ett inandningsstöd. Den kan till exempel användas av personer med neuromuskulära sjukdomar, eftersom det då kan vara tungt att andas mot ett ökat tryck¹⁵.

Trakeostomi är en kirurgisk åtgärd som görs när en sjukdom eller skada hindrar en person från att andas via näsa eller mun. Det innebär att man gör en öppning på halsen för att skapa en fri luftväg genom att sätta in en trakealkanyl. Trakeostomi kan också göras på personer som har försämrad lungkapacitet och behöver långvarig respiratorbehandling, exempelvis vid lungsjukdomar eller neuromuskulära sjukdomar. En person med trakealkanyl kan behöva hjälp att byta och rengöra kanylen samt att byta den kompress som sitter under trakealkanylen och det band runt halsen som håller fast kanylen, så kallad trackband¹⁶.

¹⁴ Andningsbeframjande tekniker, Vårdhandboken, <https://www.varldhandboken.se/vard-och-behandling/luftvagar/andningsvard/andningsbeframjande-tekniker/> Hämtat 2021-04-06.

¹⁵ Respiratorbehandling, 1177, <https://www.1177.se/behandling--hjalpmedel/fler-behandlingar/Respiratorbehandling/> Hämtat 2021-04-06.

¹⁶ Trakeostomi, Vårdhandboken, <https://www.varldhandboken.se/vard-och-behandling/luftvagar/trakeostomi> Hämtat 2021-04-06.

1. Nyansökan om assistansersättning och beslutsutfall

En ansökan om assistansersättning för andningshjälp kan antingen leda till att personen beviljas eller får ett avslag på sin ansökan om rätten till assistansersättning. Detta gäller oavsett om andningshjälpen har godtagits som ett grundläggande behov eller inte har gjort det. I det här kapitlet redovisas beslutsutfallet av alla de nyansökningar där den enskilde angett att hen behöver andningshjälp.

Under hela perioden november 2019–december 2020 har Försäkringskassan fattat 446 beslut efter nyansökningar där andningshjälp ingår som ett behov.

Barn och unga och pojkar och män utgör majoriteten av de som nyansökt

Under hela perioden 1 november 2019–31 december 2020 gäller nästan tre av fem nyansökningar – där andningshjälp ingår som ett behov – barn och unga i åldern 0–19 (se Tabell 1). De yngre barnen är i klar majoritet.

Tabell 1 **Antal nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp, fördelat på ålder och kön**

	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Flickor och kvinnor	63	31	80	174
Pojkar och män	109	58	105	272
Totalt	172	89	185	446

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning, Försäkringskassan.

Anm. En person kan ha ansökt flera gånger under perioden därför motsvarar antalet ansökningar inte antal personer.

I Tabell 1 visas antalet nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp under den granskade perioden, fördelat på ålder och kön. Som framgår av tabellen är det fler pojkar och män, än flickor och kvinnor, som har gjort en nyansökan. Könsskillnaderna är större mellan flickor och pojkar i åldern 0–19 år, än mellan kvinnor och män i åldern 20–64 år.

Generellt är det fler män än kvinnor som har en insats enligt LSS.¹⁷ Skillnaderna mellan könen för de som har en insats enligt LSS är störst bland de yngre. Vissa av de här könsskillnaderna kan förklaras av skillnader i förekomst av olika diagnoser. Vissa diagnoser är vanligare bland män än kvinnor i totalbefolkningen, till exempel utvecklingsstörning och autism. Forskning visar att flickor många gånger får diagnoser senare än pojkar, exempelvis när det gäller autism, vilket kan förklara varför könsskillnaderna inom LSS minskar i de högre åldersgrupperna.¹⁸

Nästan hälften av de som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp har en diagnos¹⁹ inom diagnoskapitlet sjukdomar i nervsystemet. Där ingår till exempel motorneuron sjukdom, multipel skleros, muskeldystrofi och cerebral pares. Majoriteten är vuxna i åldern 20–64 år, och av dessa är sex av tio män. Nästan hälften av de som har en diagnos inom diagnoskapitlet sjukdomar i nervsystemet har amyotrofisk lateralskleros (ALS), även där är majoriteten män. (Se Bilaga 2, Tabell 15.) Att det är fler män än kvinnor överensstämmer med den kunskap som finns om insjuknande i ALS. Upp till 65 års ålder är det dubbelt så många män som kvinnor som insjuknar i ALS.²⁰

Knappt var femte person som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp har en diagnos inom diagnoskapitlet psykiska sjukdomar och syndrom samt

¹⁷ Uppgiften gäller samtliga insatser enligt LSS, det vill säga inte enbart personlig assistans.

¹⁸ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2020, s. 28.

¹⁹ Med diagnos menas här huvuddiagnos. Samma person kan ha flera diagnoser men det är endast huvuddiagnos som registreras.

²⁰ Databasen Sällsynta hälsotillstånd, Amyotrofisk lateralskleros, Socialstyrelsen 2021-03-09.

beteendestörningar. Majoriteten är flickor och pojkar i åldern 0–19 år. Tre av fem av de här ansökningarna gällde pojkar. (Se Bilaga 2, Tabell 15.) Sedan tidigare är det känt att det är fler pojkar än flickor i befolkningen som har utvecklingsstörning.

Drygt 15 procent av de som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp är personer som har en sjukdom inom diagnoskapitlet medfödda missbildningar, deformiteter och kromosomavvikelser. Åtta av tio av de här ansökningarna gäller barn i åldern 0–6 år. Ansökningarna gäller oftare pojkar än flickor. (Se Bilaga 2, Tabell 15.) Att de oftare gäller pojkar än flickor kan bero på att sex av tio barn som har fosterskador är pojkar.²¹

Behov av hjälpåtgärder kopplat till andning i nyansökan ser olika ut

En ansökan om assistansersättning för andningshjälp kan gälla en eller flera åtgärder som personen behöver hjälp med som är kopplat till andningen. Hälften av alla som nyansökt anger att de behöver övervakning eller tillsyn. Ofta behöver personen det i kombination med andra åtgärder.

En del behöver stöd med medicintekniska hjälpmedel för att kunna andas. Det handlar till exempel om följande.

- Hjälp för att kunna sköta någon form av andningsmaskin (respirator, ventilator eller Bi-level PAP) och syrgas.
- Hjälp för att hantera en maskin för att få upp slem från andningsvägarna.
- Hjälp för att kunna använda en maskin för att hosta.

Hjälp med olika typer av inhalationer för att lösgöra slem eller för att underlätta andningen är ett vanligt hjälpbehov som anges i ansökan. Motståndsandning och olika övningar för att frigöra slem från luftvägarna så att personen kan hosta upp det är också vanligt.

Några som ansökt behöver hjälp för att hantera trakealkanyl. Det beror på att sjukvården behövt göra en öppning i halsen för att skapa en fri luftväg genom att sätta in en trakealkanyl.

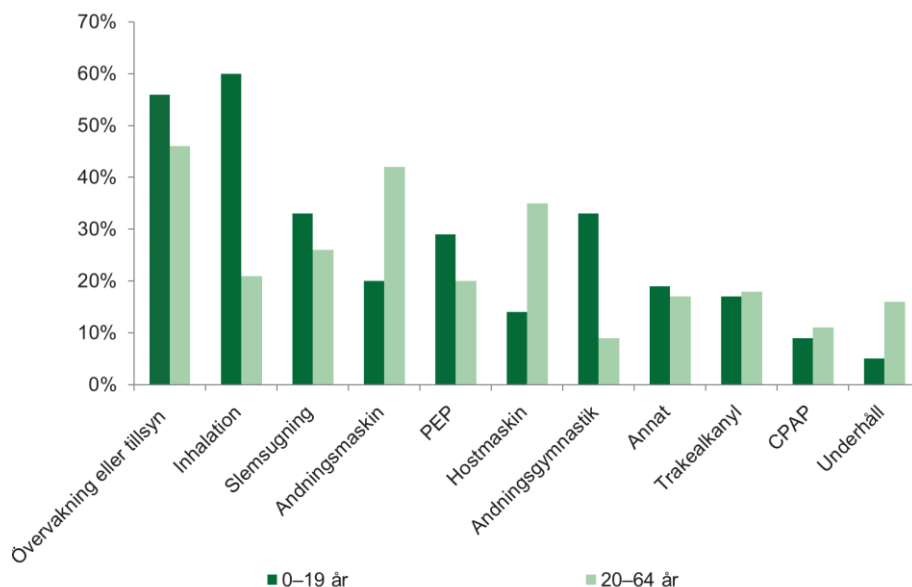
Den hjälp som ansökan omfattar kan alltså antingen handla om avgränsade hjälpåtgärder eller att det finns ett kontinuerligt behov av assistans. Det innebär att de som behöver hjälp med andning och har ansökt om assistansersättning för sådan hjälp har olika slags behov.

I Bilaga 2, Tabell 16 redovisas de hjälpåtgärder som anges i samband med nyansökan om assistansersättning för andningshjälp.

I Figur 1 redovisas i vilken omfattning olika hjälpåtgärder, som är kopplade till andning, förekommer i nyansökningar från barn och unga i åldern 0–19 år respektive vuxna 20 år och äldre. Hjälp med inhalation och andningsgymnastik är behov som är mer förekommande hos barn och unga än vuxna. Hjälp med hostmaskin och andningsmaskin är vanligare hos vuxna än barn och unga.

²¹Fosterskador och kromosomavvikelser 2008, s. 21, Socialstyrelsen.

Figur 1 Hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning, andel ansökningar där respektive behov finns, fördelat på ålder



Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan.

Anm. Det är vanligt att ansökan omfattar flera hjälpåtgärder, vilket gör att andelarna inte summeras till 100. PEP och CPAP är hjälpmedel som används när personen behöver hjälp med motståndsandning. I kategorin annat ingår exempelvis lägesändringar och mätning av syresättning.

Drygt hälften av alla som har nyansökt om assistansersättning för andningshjälp har beviljats assistansersättning

Mer än hälften av alla barn och unga i åldern 0–19 år, där ansökan gäller andningshjälp, har fått ett beslut om att de har rätt till assistansersättning. Det är fler barn i åldern 0–6 år som har fått rätt till assistansersättning än de som är 7 år och äldre. För barn och unga i åldern 7–19 år är det mer än hälften som inte har bedömts ha rätt till assistansersättning (se Tabell 2).

Drygt hälften av de kvinnor och män i åldern 20–64 år som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp har fått ett beslut om att de har rätt till assistansersättning (se Tabell 2).

Tabell 2 Antal bifall och avslag efter nyansökan om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och kön

Kön	0-6 år		7-19 år		20-64 år		Totalt 0-64 år	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Flickor/kvinnor	34	29	15	16	43	37	92	82
Pojkar/män	58	51	25	33	61	44	144	128
Totalt	92	80	40	49	104	81	236	210

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Bifallsfrekvensen för de som har ansökt om assistansersättning för andningshjälp är högre än för samtliga som har fått ett bifallsbeslut under 2020. Under 2020 utgjorde andelen bifall knappt 20 procent av alla beslut, oavsett vilket hjälpbehov ansökan gällde.²²

²² Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning Försäkringskassan 2021, dnr FK2021/000464, tabell 14. I dessa ingår även de som har ansökt om andningshjälp och fått bifall.

Tabell 3 Andel bifall och avslag i förhållande till antalet nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och kön

	0–6 år		7–19 år		20–64 år		Totalt 0–64 år	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Flickor/kvinnor	54 %	46 %	48 %	52 %	54 %	46 %	53 %	47 %
Pojkar/män	53 %	47 %	43 %	57 %	58 %	42 %	53 %	47 %
Totalt	53 %	47 %	45 %	55 %	56 %	44 %	53 %	47 %

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

För barn i åldern 0–6 år är det nästan inte någon skillnad mellan flickor och pojkar när det gäller hur många som fick bifall, sett i relation till antalet ansökningar inom respektive grupp. Flickor som är 7 år och äldre beviljas däremot assistansersättning i lite högre utsträckning än pojkarna i samma ålder. I åldern 20–64 år har männen fått bifall på sin ansökan i något högre utsträckning än kvinnorna. (Se Tabell 3.)

Läs mer i kapitel 2 om bedömning av andningshjälpen.

Bedömning av tillhörighet till LSS personkrets

I den här uppföljningen har majoriteten av de som nyansökt om assistansersättning för andningshjälp bedömts tillhöra grupp 3 i LSS personkrets.

Tabell 4 Tillhörighet till LSS personkrets fördelat på bifall och avslag efter nyansökan om assistansersättning för andningshjälp, antal personer fördelat på ålder

Personkrets	Bifall			Avslag		
	0–6 år	7–19 år	20–64 år	0–6 år	7–19 år	20–64 år
Grupp 1 och 2*	35	24	13	26	32	11
Grupp 3	57	16	91	26	10	57

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning, Försäkringskassan

Anm. *I åldersgruppen 0–19 år har alla bedömts tillhöra grupp 1. De som omfattas av grupp 2 är personer med betydande och bestående begävningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Därför bedöms inte barn omfattas av den gruppen. Antalet summeras inte till 446 som ansökt eftersom alla inte bedömts tillhöra LSS personkrets eller att det inte har varit aktuellt att bedöma personkretstillhörigheten.

För barn som är yngre än 7 år, och som har beviljats assistansersättning efter en nyansökan, har majoriteten bedömts tillhöra grupp 3. För de som är 7 år och äldre har majoriteten bedömts tillhöra grupp 1. För barn och unga i åldern 0–19 år som inte har beviljats assistansersättning är det fler som tillhör grupp 1 än 3.

För vuxna personer som är 20 år och äldre, och som har beviljats assistansersättning efter en nyansökan, har majoriteten bedömts tillhöra grupp 3. Resterande har bedömts tillhöra grupp 1 eller 2, det är fler som har bedömts tillhöra grupp 2 än 1. För vuxna personer som är 20 år och äldre som inte har beviljats assistansersättning men som har bedömts tillhöra LSS personkrets är det också en majoritet som bedömts tillhöra grupp 3. Däremot är det fler av de som inte har beviljats assistansersättning som tillhör grupp 1 än 2. (Se Tabell 4.)

Orsaker till avslag på ansökan om assistansersättning för andningshjälp

När personen inte omfattas av socialförsäkringen, inte tillhör LSS personkrets, bor på institution eller är över 65 år vid ansökningstillfället kan assistansersättning inte beviljas. I den här uppföljningen har alla som ansökt varit under 65 år, men övriga situationer har varit aktuella.

När personen omfattas av socialförsäkringen, tillhör LSS personkrets, inte bor på institution eller är under 65 år kan assistansersättning beviljas om den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS.

Tabell 5 Orsak till avslag på nyansökan om assistansersättning för andningshjälp, fördelat på ålder

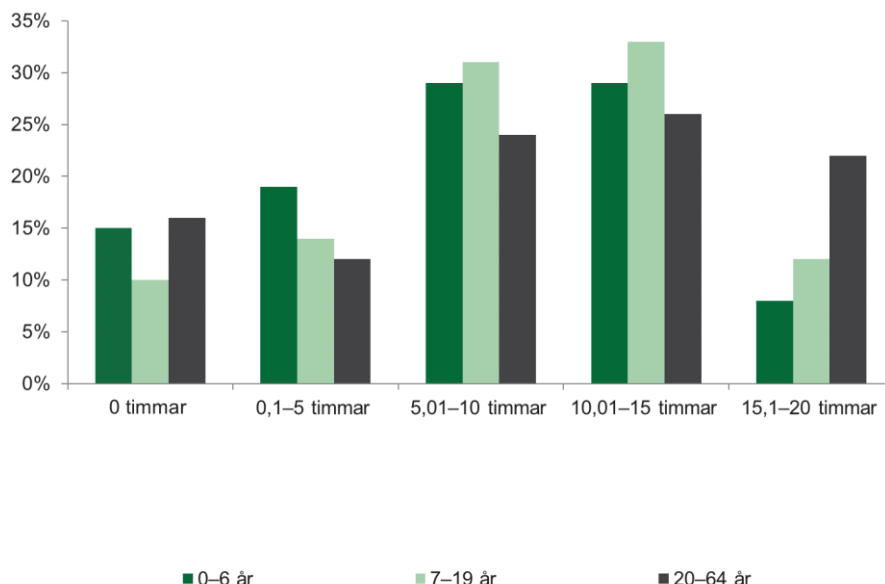
Orsak	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Uppfyller inte grundläggande förutsättningar	*	*	*	5
Bedöms inte tillhöra LSS personkrets	*	*	10	43
Grundläggande behov överstiger inte 20 timmar	52	42	68	162

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. Grundläggande förutsättningar är att personen omfattas av socialförsäkringen samt att hen inte bor på institution eller i gruppbostad. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

För sju av tio barn och unga i åldern 0–19 år som inte beviljades assistansersättning²³ var orsaken att de grundläggande behoven inte översteg i genomsnitt 20 timmar per vecka. För vuxna 20–64 år som inte beviljades assistansersättning var det orsaken i åtta av tio beslut. (Se Tabell 5.)

I Figur 2 visas fördelningen av bedömt antal timmar per vecka för grundläggande behov för de som fått avslag på sin ansökan på grund av att de grundläggande behoven inte översteg i genomsnitt 20 timmar per vecka. I tre av fem beslut har Försäkringskassan bedömt att de grundläggande behoven uppgår till högst tio timmar per vecka (se Bilaga 2, Tabell 17).

Figur 2 Bedömt antal timmar för grundläggande behov vid avslag efter nyansökan om andningshjälp, andel personer per ålderskategori


Källa: Försäkringskassans datalager STORE

I några av besluten när de grundläggande behoven inte översteg i genomsnitt 20 timmar per vecka hade hjälp med andning bedömts utgöra ett grundläggande behov. För barn i åldern 0–6 år var det vanligare än för personer som är äldre (se Tabell 6).

²³ Avslagsbeslut i åldersgruppen 0-19 var 129 beslut och i åldersgruppen 20-64 år 81 beslut, se Tabell 2.

Tabell 6 Andel personer inom respektive ålderskategori där tid har bedömts för grundläggande behov vid avslag nyansökan

Grundläggande behov	0–6 år	7–19 år	20–64 år	0–64 år
Andning	23 %	*	*	16 %
Personlig hygien	67 %	88 %	82 %	79 %
På och avklädning	56 %	79 %	76 %	70 %
Måltider	38 %	26 %	22 %	28 %
Sondmatning	*	*	*	8 %
Kommunikation	*	*	*	*
Antal personer per åldersgrupp	52	42	68	162

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Sondmatning är inte ett eget grundläggande behov utan ingår i måltider som grundläggande behov men särredovisas här. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori. Ingen person hade tid bedömt för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper.

I de beslut där andning bedömts utgöra ett grundläggande behov gällde andningshjälpen som godtagits som grundläggande behov främst slemugning, inhalationer, skötsel av trakealkanyl, andningsmaskin och hostmaskin. De grundläggande behoven har dock inte bedömts överstiga i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Under hela perioden var det 43 beslut efter en nyansökan om assistansersättning för andningshjälp som avslogs för att personen inte bedömdes omfattas av LSS personkrets. Det motsvarar drygt 20 procent av alla avslagsbeslut²⁴ efter nyansökan om assistansersättning för andningshjälp. Drygt hälften av de som inte bedömts omfattas av LSS personkrets är barn under 4 år (se Tabell 7).

Tabell 7 Antal beslut där personen inte bedöms tillhöra LSS personkrets fördelat på ålder

Ålder	0–1 år	2–3 år	4–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Antal beslut	12	11	10	10	43

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

De som i den här uppföljningen inte har bedömts tillhöra LSS personkrets har inte haft de diagnoser som gör att de skulle omfattas av grupp 1 eller 2. Efter att Försäkringskassan tagit ställning till det har bedömning gjorts om kriterierna är uppfyllda för att de ska omfattas av grupp 3. Alla angivna rekvisit i 1 § 3 LSS²⁵ ska vara uppfyllda för att en person ska omfattas av grupp 3. Rekvisiten går dock inte att helt självständigt bedöma var för sig, eftersom de påverkar varandra.²⁶ För små barn kan det, på grund av barnets låga ålder, vara svårt att bedöma de betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen. Detta eftersom alla små barn behöver hjälp med att äta, kommunicera och förflytta sig med mera. I dessa fall får man bedöma om barnet med stigande ålder kan antas komma att få onormalt stora svårigheter i den dagliga livsföringen, och därmed ett omfattande behov av stöd och service.²⁷

I granskningen av avslagsbesluten visade det sig att det ofta var flera rekvisit som inte var uppfyllda för att personen ska bedömas tillhöra grupp 3. Det förekom även att det

²⁴ Under perioden var det 210 avslagsbeslut, se Tabell 2.

²⁵ Personer med 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 (1 § 3 LSS).

²⁶ Jämför prop. 1992/93:159 s. 168.

²⁷ Jämför prop. 1992/93:159 s. 169.

var oklart hur personens funktionsnedsättning kommer att utvecklas, och om hen bedöms ha ett omfattande behov av stöd eller service i framtiden. För en del personer fanns det en plan att inom närtid ta bort trakealkanylen. Inga förändringar har skett i personkretsens utformning i samband med lagändringarna den 1 november 2019 och den 1 juli 2020. Inför lagändringen den 1 november 2019 gjordes förtydliganden i Försäkringskassans vägledning.²⁸ I beskrivningen av LSS personkrets och avsnittet om "betydande svårigheter i den dagliga livsföringen" lades till att även andning är en del av den dagliga livsföringen.

I de beslut där personen inte bedömdes tillhöra LSS personkrets har ansökan om andningshjälp främst gällt skötsel av trakealkanyl, i kombination med övervakning eller tillsyn och slemsugning.

Andelen bifall är högre i beslut som är fattade från och med den 1 juli 2020

I beslut som är fattade från och med den 1 juli 2020 är andelen bifall högre än i beslut som är fattade innan dess. Det gäller oavsett ålder (se Tabell 8 och Figur 3). För barn och unga i åldern 0–19 år är skillnaden i andelen bifallsbeslut som har fattats från och med den 1 juli större än för de som är äldre än 20 år.

Tabell 8 **Antal bifall och avslag på nyansökan om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och när beslutet fattades**

Ålder	Antal bifallsbeslut		Antal avslagsbeslut		Antal beslut (bifall och avslag)	
	Före 1 juli 2020	Fr.o.m. 1 juli 2020	Före 1 juli 2020	Fr.o.m. 1 juli 2020	Före 1 juli 2020	Fr.o.m. 1 juli 2020
0–6 år	31	61	53	27	84	88
7–19 år	11	29	29	20	40	49
20–64 år	50	54	43	38	93	92
Totalt	92	144	125	85	217	229

Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. När beslutet fattades före den 1 juli gäller det beslut fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020. När beslutet fattades från och med den 1 juli 2020 gäller det beslut fattade under perioden 1 juli–31 december 2020.

²⁸ Vägledning (2003:6) Assistansersättning version 25, beslutad 2019-10-25.

Figur 3 Andel bifall och avslag nyansökan fördelat på ålder och när beslutet fattades



Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Anm. När beslutet fattades före den 1 juli gäller det beslut fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020. När beslutet fattades från och med den 1 juli 2020 gäller det beslut fattade under perioden 1 juli–31 december 2020.

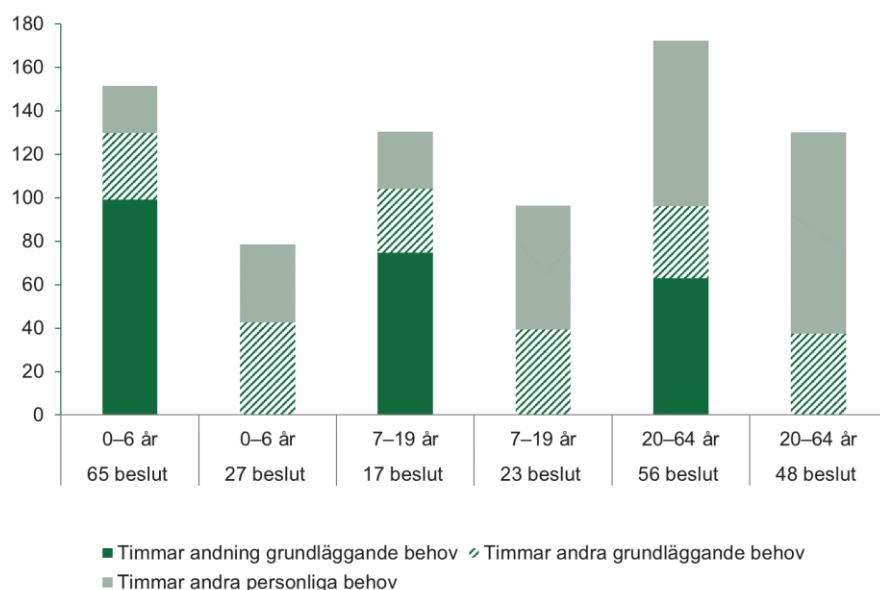
Barn i åldern 0–6 år beviljades assistansersättning i högre utsträckning än barn och unga i åldern 7–19 år. En förklaring skulle kunna vara att de barn i åldern 0–6 år som ansökte behövde hjälp med andning och sondmatning i högre utsträckning än barn och unga i åldern 7–19 år (se Bilaga 2, Tabell 18). Efter lagändringen den 1 juli 2020 gäller för dessa behov att hela momentet ska ge rätt till personlig assistans oavsett hjälpens karaktär.

Bedömda timmar för grundläggande och andra personliga behov i bifall efter nyansökan

I beslut där hjälp med andning bedömts vara ett grundläggande behov beviljades i genomsnitt totalt 157 assistanstimmar per vecka. Motsvarande siffra för beslut där hjälp med andning inte bedömts vara ett grundläggande behov var i genomsnitt totalt nästan 108 timmar per vecka. (Se Bilaga 2 Tabell 21 och Tabell 22.)

Att det genomsnittliga antalet beviljade timmar är högre i de beslut där hjälp med andning har bedömts vara grundläggande behov än i de beslut där det inte har bedömts vara det gäller alla åldersgrupper. Skillnaden är dock störst för barn i åldern 0–6 år (se Figur 4).

Figur 4 Genomsnittligt antal timmar per vecka vid nyansökan bifall, fördelat på bedömda timmar och ålder



Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Timmar andra grundläggande behov är timmar för alla grundläggande behov förutom hjälp med andning. Timmar för andning grundläggande behov och timmar andra grundläggande behov tillsammans utgör timmar för samtliga grundläggande behov.

Antalet bedömda timmar i genomsnitt för andning som grundläggande behov är betydligt högre för barn och unga än för vuxna. För barn i åldern 0–6 år är det genomsnittliga antalet timmar för andning som grundläggande behov drygt 99 timmar per vecka och det totala antalet beviljade assistanstimmar drygt 151 timmar per vecka (se Bilaga 2 Tabell 19). För barn i samma ålder där hjälp med andning inte bedömts vara grundläggande behov är det totala genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar drygt 78 timmar per vecka (se Bilaga 2, Tabell 20).

I två av fem beslut när andning bedömts vara grundläggande behov har tid för dubbel assistans beviljats antingen som ett grundläggande behov eller andra personliga behov. Totalt beviljade assistanstimmar i dessa beslut är i genomsnitt över 200 timmar per vecka. I beslut där andning inte bedömts vara grundläggande behov har tid för dubbel assistans beviljats antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov i nästan hälften av besluten. I de besluten är det totala antalet assistanstimmar i genomsnitt lägre än för de med andning som grundläggande behov, och uppgår till drygt 130 timmar per vecka (se Bilaga 2 Tabell 21 och Tabell 22).

Genomsnittet för antalet bedömda timmar för andning som grundläggande behov är högre i beslut som fattades från och med den 1 juli 2020 jämfört med de beslut som fattades innan dess. Det gäller oavsett ålder. (Se bilaga 2 Tabell 23.)

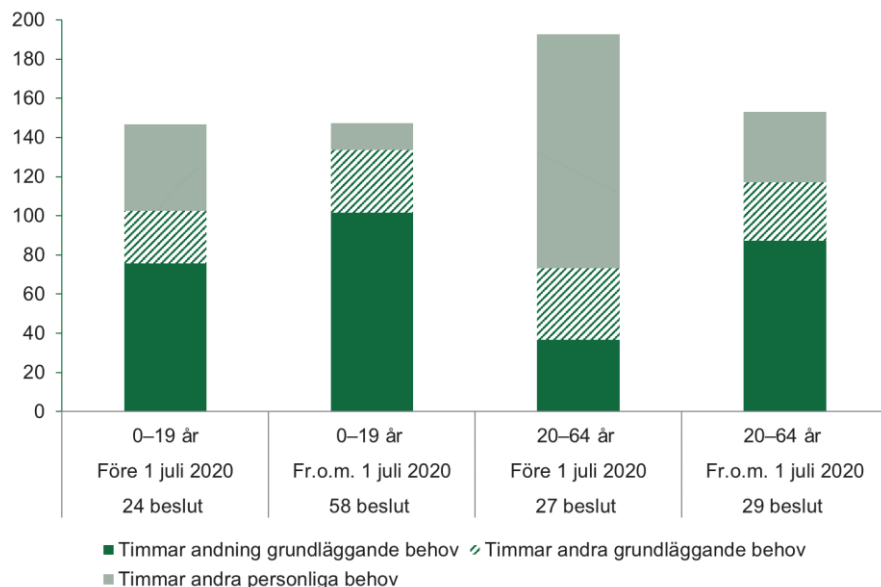
Att genomsnittet är högre i den senare perioden är en naturlig följd av lagändringen den 1 juli 2020, vilken innebär att det saknar betydelse i vilken utsträckning hjälpbehovet är av privat eller integritetskänslig karaktär och att tid beviljas för hela momentet. Resultaten av uppföljningen för perioden 1 november 2019–30 juni 2020 visade att det endast var i drygt 10 procent av avslagsbesluten som orsaken att andningshjälpen inte bedömdes vara grundläggande behov var att hjälpen inte bedömdes vara av privat eller integritetskänslig karaktär.²⁹ Den förändring som har skett från och med 1 juli 2020

²⁹ Försäkringskassan, Rapport- Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov, Dnr 1382-2020, 2020-12-07, s. 19.

indikerar att förutsättningen att hjälpen skulle vara av privat och integritetsnära karaktär påverkade omfattningen av de beviljade timmarna i beslut före 1 juli 2020. Däremot var det ovanligt att hjälp med andning inte alls godtogs med motiveringen att denna förutsättning inte var uppfylld. Från och med den 1 juli 2020 kan assistansersättning dessutom lämnas för tid den försäkrade vistas eller deltar i barnomsorg eller skola utan att det krävs särskilda skäl när hen behöver hjälp med andning eller åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges.³⁰ I de fall det har funnits behov av hjälp med andning under tid i barnomsorg och skola har det ingått i beräkningen av de grundläggande behoven. Detta har då påverkat omfattningen av det grundläggande behovet andning.

I beslut som fattats från och med den 1 juli 2020 sker det även en ökning av beviljad tid för andning som grundläggande behov och en minskning av beviljad tid för andra personliga behov, störst skillnad är det för barn och unga 0–19 år (se Figur 5 och Bilaga 2, Tabell 23).

Figur 5 Genomsnittligt antal timmar per vecka vid nyansökan bifall, fördelat på bedömda timmar, ålder och när beslutet är fattat



Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. När beslutet fattades före den 1 juli gäller det beslut fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020. När beslutet fattades från och med den 1 juli 2020 gäller det beslut fattade under perioden 1 juli–31 december 2020. Timmar andra grundläggande behov är timmar för alla grundläggande behov förutom hjälp med andning. Timmar för andning grundläggande behov och timmar andra grundläggande behov tillsammans utgör timmar för samtliga grundläggande behov.

Motsvarande mönster för fördelningen mellan grundläggande behov och andra personliga behov finns inte i beslut i vilka hjälp med andning inte har bedömts vara ett grundläggande behov (se Bilaga 2, Tabell 24).

I vissa situationer bedömer inte Försäkringskassan om hjälpen är grundläggande behov

Som framkommit ovan kan assistansersättning inte beviljas när personen inte omfattas av socialförsäkringen, inte tillhör LSS personkrets eller bor på institution. I de situationerna blir det därför inte aktuellt att bedöma om hjälpen är ett grundläggande behov. Försäkringskassan bedömer inte heller om hjälp med andning kan ge rätt till

³⁰ prop. 2019/20:92, s. 18 ff.

assistansersättning i de fall som stödbehovet inte kan tillgodoses som egenvård utanför hälso- och sjukvårdens tillämpningsområde. Behov av stöd för hjälp med andning ska i dessa situationer tillgodoses av kommunen eller regionen. I uppföljningen har det visat sig att det kan röra sig om omfattande hjälpbehov till exempel att personen har en trakealkanyl eller behöver stöd av en maskin för att kunna andas. Det kan också handla om mindre avancerade åtgärder som inhalation. (Se Bilaga 2, Tabell 25.)

I uppföljningen har det, av de skäl som beskrivs ovan, inte varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen kan ge rätt till assistansersättning i 75 beslut (se Tabell 9).

Tabell 9 Orsak till att det inte sker någon bedömning av andningshjälpen, antal beslut

Orsak	Antal
Uppfyller inte grundläggande förutsättningar	5
Tillhör inte personkretsen	43
Hjälp med andning är sjukvårdande insats enligt HSL	27
Totalt antal beslut	75

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan

När resultatet av bedömningen av behovet av andningshjälp redovisas i kapitel 2 ingår därför inte dessa 75 beslut.

För några som har nyansökt om assistansersättning för hjälp med andning är det en sjukvårdande insats

En legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som den försäkrade har kontakt med bedömer om den hjälp som hen behöver i sin dagliga livsföring kan utföras som egenvård. Försäkringskassan är beroende av den bedömningen för att kunna avgöra om assistansersättning kan lämnas för den hjälp som ansökan omfattar.

För 27 personer som ansökt om assistansersättning för andningshjälp har hjälpen inte kunnat utföras utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen (se Bilaga 2, Tabell 26). Det innebär att assistansersättning inte kan lämnas för hjälp med andning. Personens behov av stöd ska i stället tillgodoses av sjukvårdshuvudmannen.³¹

De flesta nyansökningar där hjälp med andning inte kan ingå i beslutet om assistansersättning har lett till avslag eftersom de övriga grundläggande behoven inte överstigit 20 timmar per vecka. I några fall har personens hjälp med grundläggande behov ändå överstigit 20 timmar i veckan, och assistansersättning har beviljats för behov som kan utföras utanför hälso- och sjukvårdslagen.

Av ärendegranskningen framkommer det vilken hjälp med andningen som en legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt som sjukvårdande insatser.

- Mer än hälften av ärendena har gällt hjälp med trakealkanyl vid trakeostomi i kombination med ytterligare hjälp till exempel slemsugning, andningsmaskin och hostmaskin.
- Nästan två av fem ärenden har gällt hjälp med PEP³² i kombination med andningsgymnastik och inhalation.

Andra exempel på åtgärder som har bedömts som sjukvårdande insatser är syrgas, hostmaskin och slemsugning. Tillsyn och övervakning som i sig inte innebär en praktisk åtgärd har i något fall bedömts vara en sjukvårdande insats enligt hälso- och sjukvårdslagen.

³¹ I nio av tio fall gäller besluten där hjälp med andning är sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen kvinnor och män över 20 år.

³² PEP är en förkortning för Positive Expiratory Pressure och är ett hjälpmedel som används vid motståndsandning.



Datum
2021-05-31

Vår beteckning
Dnr 1382-2020

I uppföljningen har det för en eller flera personer i 13 län varit så att en legitimerad sjukvårdspersonal bedömt att andningshjälpen är sjukvårdande insats (se Bilaga 2, Tabell 26). När ansökan har gällt hjälp med skötsel av trakealkanyl visar uppföljningen att i 7 av 18 län där detta hjälpbehov fanns har hälso- och sjukvården bedömt att åtgärden är sjukvårdande insatser. Resultaten skulle kunna indikera att det finns regionala skillnader i hur sjukvårdande insatser bedöms, men det är för få observationer för att kunna dra några slutsatser. Om det finns skillnader mellan olika regioner i bedömningen av vad som kan ske inom eller utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen, så påverkar det Försäkringskassans möjlighet att åstadkomma likvärdiga beslut över hela landet.

2. Bedömning av behovet av andningshjälp

I 371 beslut som fattats under perioden 1 november 2019–31 december 2020 utifrån en nyansökan har det varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen utgör ett grundläggande behov.³³

För att hjälp med andning ska vara ett grundläggande behov som kan ge rätt till assistansersättning ska särskilda förutsättningar för hjälp med andning vara uppfyllda.

De särskilda förutsättningarna innebär för det första att den enskilde ska ha en dokumenterad nedsättning av andningsfunktionerna. För det andra ska det finnas risk för den enskildes hälsa, ytterst den enskildes liv om inte hjälpinsatserna ges. Hjälpåtgärder som mer allmänt syftar till att förbättra andningsförmågan eller underlätta andning ger således inte rätt till personlig assistans som ett grundläggande behov.³⁴

Att båda förutsättningarna ska vara uppfyllda innebär att det kan finnas en dokumenterad nedsättning av andningsfunktionen, men att de särskilda förutsättningarna ändå inte är uppfyllda. Det beror på att de särskilda hjälpåtgärder som personen behöver mer allmänt syftar till att underlätta andningen.

Att det ska finnas en dokumenterad nedsättning av andningsfunktionerna förutsätter att en legitimerad yrkesutövare genom undersökning har fastställt detta.³⁵ Med andningsfunktioner menas funktioner att andas in luft i lungorna, gasutbyte mellan luft och blod samt utandning. Även andningsmuskelfunktioner, det vill säga funktioner i muskler som är involverade i andning omfattas.³⁶ En sådan nedsättning av andningsfunktionen som är en förutsättning för att andningshjälpen ska bedömas vara grundläggande behov behöver inte vara orsakad av sjukdomar i andningsorganen.³⁷ Den kan även ha sin grund i andra sjukdomar.

För beslut som gäller tid före 1 juli 2020 gällde också för att hjälp med andning ska bedömas vara grundläggande behov att hjälpen skulle vara av en särskild karaktär, som kännetecknas av att den är mycket privat och uppfattas som mycket känslig för den personliga integriteten.

Bedömning av andningshjälp och beslutsutfall

I drygt två av fem beslut där det varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen utgör det grundläggande behovet andning har den enskilde bedömts ha en dokumenterad nedsättning av andningsfunktionerna samt att det finns en risk för den enskildes hälsa, ytterst den enskildes liv om inte hjälpinsatserna ges. Övriga förutsättningar för att det ska vara ett grundläggande behov har också varit uppfyllda. I övriga beslut där andningshjälpen har bedömts har hjälpen inte bedömts vara ett grundläggande behov.

³³ Här ingår inte de 48 beslut som resulterade i ett avslag på grund av att grundläggande förutsättningar (att personen omfattas av socialförsäkringen, inte bor på institution eller i en gruppbostad) inte var uppfyllda, eller på grund av att den sökande inte tillhörde LSS personkrets. Här ingår inte heller de 27 beslut där andningshjälpen inte kunnat utföras utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen.

³⁴ prop. 2018/19:145 s. 29.

³⁵ Som stöd för vad som avses med andningsfunktionerna kan utgångspunkt tas från WHO:s International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). Se Vägledning (2003:6) Assistansersättning version 27 sidan 96 f. och Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF), Svensk version 2020 av International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), Socialstyrelsen, s. 75 f.

³⁶ Vilka andningsfunktionerna är framgår av den svenska versionen av ICF under andningsfunktioner kapitel 4 i komponenten kroppsfunktioner.

³⁷ Med sjukdomar i andningsorganen avses till exempel infektioner i övre och nedre luftvägarna, bronkit, lungemfysem, kroniskt obstruktiv lungsjukdom (KOL) och astma. Källa: ICD-10-SE Del 2 Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – Systematisk förteckning – Svensk version 2020 Del 2(3), kapitel J.

Andning har bedömts som grundläggande behov i en något högre andel av besluten som gäller barn och unga, än i besluten som gäller vuxna (Se Tabell 10.)

Tabell 10 Bedömning av andningshjälp i nyansökan fördelat på ålder, antal beslut

Bedömning	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Andning grundläggande behov	77	23	64	164
Andning inte grundläggande behov	65	58	84	207
Antal beslut	142	81	148	371

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. I tabellen ingår enbart de beslut som det har varit aktuellt att bedöma andningshjälpen

För att ha rätt till assistansersättning ska den försäkrade behöva personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS. När Försäkringskassan bedömer detta tas hänsyn till alla grundläggande behov, inte enbart andning. Det innebär att även om en persons behov av andningshjälp bedöms vara ett grundläggande behov är det inte säkert att hen får rätt till assistansersättning. Det innebär också att om Försäkringskassan har bedömt att andningshjälpen inte är ett grundläggande behov, men personen ändå har rätt till assistansersättning så bedömer Försäkringskassan om behovet av hjälp med andning istället kan godtas som ett annat personligt behov.

I Tabell 11 redovisas beslutsutfallen i de beslut som omfattats av uppföljningen och där det varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen är grundläggande behov.

Tabell 11 Beslutsutfall (bifall och avslag) och bedömning av hjälp med andning, antal beslut

Beslutsutfall	Andning grundläggande behov	Andning inte grundläggande behov	Totalt
Bifall	138	93	231
Avslag	26	114	140
Totalt	164	207	371

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. Totalt antal bifall 236, i tabellen ingår enbart de beslut som det har varit aktuellt att bedöma andningshjälpen vilket innebär att när andningshjälpen var en sjukvårdande insats men beslutet ändå var bifall ingår inte de besluten i tabellen.

Beslut där hjälp med andning har bedömts vara grundläggande behov

I majoriteten av de beslut där behovet av andningshjälp har bedömts vara grundläggande behov har personen beviljats assistansersättning (se Tabell 11). Det innebär att de här personernas behov av andningshjälp kommer att tillgodoses med hjälp av assistansersättningen.

I bifallsbeslut som gäller barn och unga i åldern 0–19 år är det en högre andel där hjälp med andning bedömts vara ett grundläggande behov än för vuxna. I bifallsbesluten är det en högre andel kvinnor än män där hjälp med andning bedömdes vara ett grundläggande behov, det gäller oavsett ålder. (Se Tabell 12)

Tabell 12 **Antal personer som fått bifall på nyansökan om assistansersättning fördelat på ålder och kön och om andning bedömts vara grundläggande behov**

	0–19 år		20–64 år		Totalt 0–64 år	
	Totalt bifall	varav andning	Totalt bifall	varav andning	Totalt bifall	varav andning
Flickor och kvinnor	49	32	40	25	89	57
Pojkar och män	83	50	59	31	142	81
Totalt	132	82	99	56	231	138

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. Totalt antal bifall 236, i tabellen ingår enbart de beslut som det har varit aktuellt att bedöma andningshjälpen vilket innebär att när andningshjälpen var en sjukvårdande insats men beslutet ändå var bifall ingår inte de besluten i tabellen.

I de beslut där andningshjälpen har bedömts vara grundläggande behov har det främst gällt övervakning eller tillsyn, hjälp med slemsugning, respirator, ventilator, inhalationer och hostmaskin (se Bilaga 2, Tabell 27).

I två av fem beslut var bedömningen att andning utgör ett grundläggande behov en förutsättning för att de grundläggande behoven skulle överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka. Det var vanligare för barn och unga än för vuxna. (Se Bilaga 2, Tabell 28.)

I 26 beslut där behovet av andningshjälp har bedömts vara grundläggande behov har personen fått avslag på sin ansökan om assistansersättning. Det beror på att de grundläggande behoven i dessa fall inte har bedömts överstiga i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan och personen har därför inte beviljats rätt till assistansersättning. (Se Tabell 11.) För de som inte beviljades assistansersättning och hjälp med andning bedömdes vara grundläggande behov uppgick det genomsnittliga antalet timmar per vecka till drygt 10 timmar varav det grundläggande behovet andning var drygt 3 timmar per vecka³⁸.

För de som nu beviljades assistansersättning och hjälp med andning bedömdes vara grundläggande behov uppgick det genomsnittliga antalet timmar per vecka till 157 timmar varav det grundläggande behovet andning var 81 timmar³⁹ (se Bilaga 2, Tabell 19). Som jämförelse kan nämnas att enligt årsstatistiken för 2020 uppgick det genomsnittliga antalet timmar per vecka för alla som fick assistansersättning till 130 timmar.⁴⁰

I de bifall där andning har bedömts vara grundläggande behov är det ofta en kombination av olika hjälpåtgärder som har bedömts ingå i det grundläggande behovet andning. I dessa beslut är de vanligaste förekommande hjälpåtgärderna övervakning eller tillsyn, slemsugning, andningsmaskin och inhalation som sker i kombination med olika hjälpåtgärder. Det är inte vanligt att det enbart är en hjälpåtgärd som ligger till grund för andning som grundläggande behov. För att ge en beskrivning över hur det kan se ut följer en redovisning av de vanligaste förekommande kombinationerna av hjälpbehov som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning när

³⁸ Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE.

³⁹ Dessa beslut är fattade under perioden 1 november 2019- 31 december 2020, därför är siffran inte den samma som redovisas i rapporten Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning Försäkringskassan 2021, dnr FK2021/000464.

⁴⁰ <https://www.forsakringskassan.se/statistik/funktions-nedsattning/assistansersattning>, hämtad 2021-03-10.

assistansersättning har beviljats. För respektive kombination redovisas även antalet bedömda assistanstimmar.⁴¹

Slemsugning

Hjälp med slemsugning är den vanligaste hjälpåtgärden, ofta sker detta i kombination med övervakning eller tillsyn, inhalation, andningsmaskin, hostmaskin och trakealkanyl. Den här kombinationen är något vanligare bland barn och unga i åldern 0–19 år än vuxna. Hälften av de som har behov av slemsugning har beviljats dubbel assistans antingen som ett grundläggande behov eller andra personliga behov. För personer som behöver hjälp med slemsugning uppgår det genomsnittliga antalet beviljade timmar i dessa beslut till knappt 180 timmar i veckan. Drygt hälften av det totala antalet assistanstimmar som har beviljats utgör tid för andning som grundläggande behov. (Se Bilaga 2, Tabell 29.)

Respirator, ventilator eller Bi-level PAP

Hjälp med andningsmaskin, det vill säga respirator, ventilator eller Bi-level PAP är också ett av de vanligaste hjälpbehoven. Utöver praktisk hjälp med maskinen är mer än sju av tio även i behov av övervakning eller tillsyn. Behov av hjälp med slemsugning och hostmaskin är också hjälpbehov som förekommer i kombination med andningsmaskin. Det är fler vuxna än barn som har assistansersättning för andning som grundläggande behov på grund av att de behöver hjälp med en andningsmaskin. Majoriteten av de vuxna har en motorneuron sjukdom⁴². Det förekommer att det har beviljats dubbel assistans för andning som grundläggande behov, men dubbel assistans har beviljats i ännu större utsträckning för andra behov (grundläggande eller andra personliga behov). Tid för andning som grundläggande behov har beviljats med i genomsnitt 98 timmar per vecka. För personer med andningsmaskin uppgår det genomsnittliga antalet beviljade timmar i dessa beslut till drygt 169 timmar i veckan. (Se Bilaga 2, Tabell 30.)

Maskinell hjälp för att kunna hosta

I drygt en tredjedel av bifallsbesluten när hjälp med andning bedömts vara ett grundläggande behov behöver personen hjälp av en maskin för att kunna hosta, ofta i kombination med slemsugning, andningsmaskin och övervakning eller tillsyn. Det är fler vuxna än barn och unga som har beviljats tid för andning som grundläggande behov för den här kombinationen. Även här förekommer det att dubbel assistans har beviljats för andning, men det är ännu vanligare att dubbel assistans har beviljats för andra behov (grundläggande eller andra personliga behov). Det genomsnittliga antalet beviljade timmar i dessa beslut uppgår till drygt 182 timmar i veckan. Tid för andning som grundläggande behov har beviljats med i genomsnitt nästan 79 timmar i veckan. (Se Bilaga 2, Tabell 31.)

Hjälp med hantering av trakealkanyl vid trakeostomi

Hjälp med trakealkanyl vid trakeostomi förekommer som behov i ett av fem bifallsbeslut när hjälp med andning bedömts vara ett grundläggande behov. Utöver hjälp med kanylen har dessa personer ofta beviljats tid för hjälp med slemsugning och övervakning eller tillsyn som det grundläggande behovet andning. Även hjälp med inhalationer och respirator, ventilator eller Bi-level PAP förekommer. Mer än tre av fem som har behov av hjälp med hantering av trakealkanyl är barn och unga i åldern 0–19 år, där barn upp till och med sex år är den största gruppen. I en majoritet av besluten har tid för dubbel assistans beviljats, i många fall för andning som grundläggande behov. Behovet av

⁴¹ I tid för grundläggande behovet andning ingår även tid för dubbel assistans när det är aktuellt. I genomsnittet ingår även tid för dubbel assistans när det är aktuellt. Det kan avse olika grundläggande behov, inklusive andning och andra personliga behov.

⁴² Motorneuron sjukdom omfattar till exempel ALS, Amyotrofisk lateralskleros (ICD-10-SE, Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – systematisk förteckning, svensk version 2021, Del 1 (3), Socialstyrelsen, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/klassifikationer-och-koder/2021-1-7084.pdf>, 2021-02-15.

dubbel assistans får genomslag i det genomsnittliga antalet beviljade timmar i dessa beslut som uppgår till drygt 200 timmar i veckan. Tid för andning som grundläggande uppgår till i genomsnitt drygt 139 timmar i veckan. (Se Bilaga 2, Tabell 32.)

Hjälp att andas mot ett motstånd (PEP)

En mindre andel beslut⁴³ – knappt ett av tio – gäller barn i åldern 0–12 år som behöver hjälp med motståndsandning (PEP), ofta i kombination med andningsgymnastik och inhalationer. I de situationer då motståndsandning har förekommit i kombination med andningsmaskin, hostmaskin eller trakealkanyl ingår det i redovisningen ovan. Det genomsnittliga antalet beviljade timmar för andning som grundläggande behov är lägre i dessa beslut än i de tidigare beskrivna för andra hjälpbehov. Hjälp med andning som grundläggande behov uppgår till i genomsnitt drygt 58 timmar i veckan. Det är ovanligt att tid för dubbel assistans har beviljats i dessa beslut. Även det totala antalet timmar är lägre än tidigare beskrivna, och uppgår till i genomsnitt 113 timmar i veckan. (Se Bilaga 2, Tabell 33.)

Många har behov av övervakning eller tillsyn

I ärendegranskningen framkommer det att behov av övervakning eller tillsyn kopplat till andning är det vanligast förekommande hjälpbehovet i ansökningarna om andningshjälp. Mer än hälften av ansökningarna gäller detta hjälpbehov (se Bilaga 2, Tabell 16). Det har också varit vanligt att övervakning eller tillsyn i kombination med andra hjälpåtgärder har bedömts ingå i det grundläggande behovet hjälp med andning (se Bilaga 2 Tabell 27).

I drygt tre av fem bifallsbeslut där hjälp med andning har bedömts vara ett grundläggande behov har tid för övervakning eller tillsyn ingått i det grundläggande behovet andning (se Tabell 28 och Tabell 34). Sju av tio beslut där andningshjälp i form av övervakning eller tillsyn har bedömts som grundläggande behov gäller barn. Majoriteten är i åldern 0–6 år (se Bilaga 2, Tabell 34).

I förarbetena nämns övervakning på grund av risk för kvävning eller lungblödningar som exempel på åtgärder som bör kunna ge rätt till assistansersättning för det grundläggande behovet andning.⁴⁴ Begreppet tillsyn är däremot inte något som nämns i anslutning till det grundläggande behovet andning. Resultaten från ärendegranskningen visar att det är ungefär samma behov av hjälp som personen har, oavsett vilket begrepp som används. Både andningshjälp i form av övervakning och tillsyn förekommer till exempel i ungefär lika stor grad i kombination med hjälp med andningsmaskin och skötsel av trakealkanyl när Försäkringskassan har bedömt att det handlar om andning som grundläggande behov. Det visar sig också att det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar är likartat och indikerar omfattande hjälpbehov. När det grundläggande behovet andning gäller övervakning uppgår antalet beviljade assistanstimmar till i genomsnitt 166,3 timmar i veckan, och när det gäller tillsyn i genomsnitt till 167,5 timmar i veckan. I en majoritet av besluten innebär det att assistansersättning har beviljats för hela dygnet, och i flera fall även för dubbel assistans i olika omfattning. (Se Bilaga 2, Tabell 35.)

⁴³ I de situationer då motståndsandning har förekommit i kombination med andningsmaskin, hostmaskin eller trakealkanyl ingår det i redovisningen ovan.

⁴⁴ prop. 2018/19:145 s. 29.

Beslut där hjälp med andning inte har bedömts vara grundläggande behov

Den vanligaste orsaken till att hjälp med andning inte bedömts vara ett grundläggande behov har varit att en eller båda av de särskilda förutsättningarna inte är uppfyllda. Det vill säga att det inte finns en dokumenterad nedsättning av andningsfunktionerna eller att hjälpåtgärderna mer allmänt syftar till att förbättra andningsförmågan eller underlätta andning.

Tre av fem beslut där de särskilda förutsättningarna inte är uppfyllda gäller barn i åldern 0–19 år (se Tabell 13).

Tabell 13 Orsaker till att andningshjälpen inte bedömts som grundläggande behov i nyansökan fördelat på ålder, antal beslut

Orsak	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Särskilda förutsättningar är inte uppfyllda	43	41	50	134
Övriga orsaker	10	11	11	32
Kategorisering omöjlig	12	6	23	41
Antal beslut	65	58	84	207

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

I de beslut där de särskilda förutsättningarna inte har bedömts vara uppfyllda har ansökan främst gällt hjälp med inhalationer, motståndsandning med hjälp av PEP, övervakning eller tillsyn och andningsgymnastik (se Bilaga 2, Tabell 35).

Övriga orsaker till att andning inte har bedömts vara ett grundläggande behov är till exempel att behovet av andningshjälp inte är av privat och integritetsnära karaktär⁴⁵ eller att varaktigheten inte är uppfylld. I en del beslut har motiveringen till avslag inte varit tillräckligt tydlig för att möjliggöra en kategorisering eller att det, utifrån tillgänglig dokumentation, är oklart om ställningstagande har gjorts gällande om andning utgör ett grundläggande behov eller inte. (Se Tabell 13.)

Tabell 14 Antal bifall och avslag när andningshjälpen inte bedömts vara grundläggande behov i nyansökan

	Antal bifall	Antal avslag	Totalt antal beslut
Andning inte grundläggande behov	93	114	207
varav andning andra personliga behov*	76		76

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. * I de fall som rätt till assistansersättning finns kan andningshjälpen bedömas vara andra personliga behov i de fall som den inte utgör ett grundläggande behov

I 45 procent av besluten där andning inte bedömts vara ett grundläggande behov fick personen bifall på sin ansökan om assistansersättning, övriga fick avslag (se Tabell 14). Att de fick bifall beror på att behovet av hjälp med övriga grundläggande behov överstiger i genomsnitt 20 timmar i veckan. I fyra av fem av dessa bifallsbeslut där hjälp med andning inte bedömdes vara ett grundläggande behov bedömdes personens behov av andningshjälp som andra personliga behov, och tillgodoses därmed inom ramen för assistansersättning (se Tabell 14).

⁴⁵ Förutsättningen att hjälpbehovet skulle vara av privat och integritetsnära karaktär upphörde genom lagändringen från och med den 1 juli 2020 och var därför enbart aktuellt att tillämpa i beslut som fattades till och med den 30 juni 2020.

3. Mer om de som har ansökt om assistansersättning för hjälp med andning

I det här kapitlet redovisas varför en del har ansökt om assistansersättning flera gånger under perioden. Även resultatet för de som ansökt om fler timmar under perioden redovisas.

Några har tidigare ansökt om assistansersättning

Något fler än tre av tio som har gjort en nyansökan om assistansersättning för andningshjälp har innan 1 november 2019 ansökt och fått ett beslut, men inte haft rätt till ersättning. För barn och unga i åldern 7–19 år är det något vanligare än för övriga åldrar. (Se Bilaga 2, Tabell 37.) När de nu ansökt igen var det mer än hälften som beviljades assistansersättning, barn i åldern 0–6 år beviljas i något högre utsträckning än övriga åldrar (se Bilaga 2, Tabell 38).

14 personer vars tidigare rätt till assistansersättning har upphört⁴⁶, och som nu ansökt igen beviljades nu assistansersättning (se Bilaga 2, Tabell 39).⁴⁷

För vissa av de som tidigare fått avslag eller vars tidigare rätt till assistansersättning har upphört har införandet av andning som grundläggande behov varit avgörande⁴⁸ för att de nu skulle få rätt till ersättning.

Fler ansökningar än personer som har ansökt

Under perioden november 2019–december 2020 fattade Försäkringskassan 753 beslut efter en ansökan (nyansökan och ansökan om fler timmar) som gällde andning (se Bilaga 2, Tabell 40). Det förekommer att en och samma person har ansökt om assistansersättning mer än en gång under perioden. Om vi ser till antal personer så är det 696 som fått beslut under den aktuella perioden. Det innebär att 55 personer fått beslut som gäller andningshjälp vid två eller tre tillfällen, vilket innebär att knappt var tionde beslut gäller en person som ansöker igen (se Bilaga 2, Tabell 41).

Att en person ansöker vid flera tillfällen kan antingen bero på att hen fick ett avslag första gången, eller att hen fick ett bifall men anser sig ha behov av fler assistanstimmar. Bland de som har ansökt mer än en gång är det nästan lika vanligt att det rör sig om barn och unga i åldern 0–19 år som vuxna i åldern 20–64 år (se Bilaga 2, Tabell 41).

Bland barn och unga i åldern 0–19 år är de flesta 0–6 år. För den här gruppen var det vanligast att de först fick ett avslag på en ansökan och sedan ansökte på nytt och då beviljades assistansersättning.

Bland vuxna 20–64 år är det vanligast att personen vid det andra ansökningstillfället ansökte om fler timmar. Det innebär att hens första beslut under perioden antingen var bifall på en nyansökan, eller ett beslut om fler timmar utifrån en ansökan om fler timmar. Majoriteten av personerna i den här gruppen har sjukdomar i nervsystemet, där motorneuron sjukdom är den vanligaste sjukdomen. Eftersom det är en progressiv sjukdom kan det vara förklaringen till att behovet av assistanstimmar ökar och att personen därför behöver ansöka om fler timmar.

⁴⁶ Assistansersättningen har tidigare upphört på grund av att de grundläggande hjälpbehoven inte längre bedömts uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

⁴⁷ I rapporten benämns dessa personer för återvändare. Då deras tidigare rätt till assistansersättning har upphört är de inte beviljade assistansersättning vid ansökningstillfället och deras ansökan ses därför som en nyansökan.

⁴⁸ I 21 beslut var det avgörande att andning bedömdes som ett grundläggande behov.

Ansökan om assistansersättning för hjälp med andning har också förekommit vid ansökan om fler timmar

Två av fem ansökningar under perioden 1 november 2019–31 december 2020 har varit en ansökan om fler timmar för andningshjälp (se Bilaga 2, Tabell 40). Det är fler vuxna än barn och unga som har ansökt om fler timmar. Nästan tre av fem som har ansökt om fler timmar är vuxna i åldern 20–64 år (se Bilaga 2, Tabell 42). Det är dock mindre skillnader mellan åldersgrupperna som har ansökt om fler timmar för andningshjälp än vad som har framkommit i en tidigare granskning av ansökan om fler timmar, där vuxna stått för en ännu högre andel.⁴⁹

Nästan fyra av fem som har ansökt om fler timmar för andningshjälp har också beviljats fler timmar (se Bilaga 2, Tabell 43). Det ligger i linje med den bifallsfrekvens som har framkommit i en tidigare granskning av ansökan om fler timmar⁵⁰. Att personen får ett bifall på sin ansökan om fler timmar är inte detsamma som att hen beviljas fler assistanstimmar helt enligt sitt yrkande. Det innebär dock att hen i någon omfattning beviljas fler assistanstimmar än tidigare.

I drygt två av fem beslut efter en ansökan om fler timmar har andning bedömts vara grundläggande behov (se Bilaga 2, Tabell 44). Det genomsnittliga antalet timmar per vecka för det grundläggande behovet andning har ökat i beslut fattade från och med 1 juli 2020 (se Bilaga 2, Tabell 45).

Att andning inte har bedömts vara grundläggande behov betyder inte att personen som har ansökt om fler timmar inte kommer att få sitt behov av andningshjälp tillgodosett med hjälp av assistansersättningen. I ungefär tre fjärdedelar av besluten utifrån en ansökan om fler timmar har behovet av andningshjälp istället bedömts som ett annat personligt behov (se Bilaga 2, Tabell 46).

De här personernas behov av andningshjälp kan dessutom redan innan lagändringen från och med den 1 november 2019 ha tillgodosetts med hjälp av assistansersättningen, som andra personliga behov.

Ingen skillnad vad gäller andelen personer per län för de som söker om assistansersättning för hjälp med andning

Andelen personer per län som ansökt om assistansersättning för andningshjälp motsvarar i stort andelen mottagare av assistansersättning totalt sett i respektive län. Exempelvis bor 21 procent av de som ansökt om assistansersättning för andningshjälp i Stockholms län, det motsvarar andelen av samtliga mottagare av assistansersättning år 2020 som är bosatta där (se Bilaga 2, Tabell 26).

⁴⁹ Försäkringskassan 2020, Rapport- Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning, Dnr 001380-2020, 2020-05-25, s. 115.

⁵⁰ Ärendegranskning som Försäkringskassan gjorde 2019 gällande alla beslut som har fattats utifrån en ansökan om fler timmar under perioden 1 april-31 december 2018, Försäkringskassan 2020, Rapport- Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning, Dnr 001380-2020, 2020-05-25, s. 56 ff.

4. Avslutande reflektioner

I detta kapitel lyfter vi vissa resultat utifrån syftet med lagändringen.

Majoriteten av de som har nyansansökt om assistansersättning för andningshjälp är barn och unga

Under hela perioden 1 november 2019–31 december 2020 gäller nästan tre av fem nyansökningar – där andningshjälp ingår som ett behov – barn och unga i åldern 0–19. De yngre barnen är i klar majoritet. I förarbetena⁵¹ till lagändringen den 1 november 2019 lyfts barn som exempel på personer som behöver hjälp med andning, men som inte fick det på ett ändamålsenligt sätt innan hjälpen infördes som ett grundläggande behov i LSS. Lagändringen den 1 juli 2020 innebar också förändringar som kan bidra till att yngre barns grundläggande behov som inte tidigare översteg i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka nu gör det. Resultaten i denna uppföljning tyder på att det var fler barn än vuxna som inte hade sitt behov av andningshjälp tillgodosett, och därför ansökte om assistansersättning.

När andning bedöms vara ett grundläggande behov beviljas i genomsnitt fler assistanstimmar

När andning bedöms vara ett grundläggande behov beviljas assistansersättning med i genomsnitt 157 timmar per vecka varav hjälp med andning är 81 timmar per vecka⁵². Det genomsnittliga antalet timmar per vecka är högre än i de beslut där andning inte har bedömts vara grundläggande behov. Det gäller alla åldersgrupper men skillnaden är störst för barn i åldern 0–6 år. För den gruppen är det genomsnittliga antalet timmar per vecka nästan dubbelt så högt för dem där andning har bedömts vara grundläggande behov. I de besluten är det genomsnittliga antalet timmar per vecka 152 timmar.

Det lyftes redan i förarbetena att barn med behov av andningshjälp har omfattande hjälpbehov, ofta behöver övervakning på grund av kvävningsrisk och därför kan behöva hjälp under dygnets alla timmar.⁵³ Resultatet i denna uppföljning tyder alltså på att så är fallet.

Fler barn än vuxna får hjälp med hantering av trakealkanyl vid trakeostomi som grundläggande behov

I förarbetena nämns hantering av trakealkanyler vid trakeostomi som sådana åtgärder som bör kunna ge rätt till personlig assistans för det grundläggande behovet andning.⁵⁴ Av de personer som ansökt om assistansersättning för bland annat hjälp med detta har det för knappt två av fem bedömts vara ett grundläggande behov enligt LSS. I nästan alla övriga fall har det resulterat i att assistansersättning inte har kunnat beviljas. I två av fem beslut där ansökan bland annat gällde hjälp med trakealkanyl var det inte aktuellt för Försäkringskassan att bedöma andningshjälpen. Det berodde på att personen inte tillhörde LSS personkrets eller att hjälpen inte kunnat utföras utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen. (Se Bilaga 2, Tabell 48.)

Majoriteten av de som har fått bifall på sin ansökan om assistansersättning, och har bedömts ha detta behov av hjälp, är barn och unga (se Bilaga 2, Tabell 27). Den största gruppen är barn under 6 år. I förarbetena står det om barn med trakealkanyl, att de behöver övervakning dag som natt. Det betyder att det alltid behöver finnas någon i barnets absoluta närhet som kan byta kanyl om den av misstag ryckts ut eller täpps till av slem.⁵⁵ Uppföljningen visar också att det finns ett omfattande behov av hjälp. Det

⁵¹ prop. 2018/19:145 s. 17.

⁵² Dessa beslut är fattade under perioden 1 november 2019- 31 december 2020, därför är siffran inte den samma som redovisas i rapporten Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning Försäkringskassan 2021, dnr FK2021/000464.

⁵³ prop. 2018/19:145 s. 26 f.

⁵⁴ prop. 2018/19:145 s. 18.

⁵⁵ prop. 2018/19:145 s. 11.

genomsnittliga antalet timmar för de som har beviljats hjälp med bland annat trakealkanyl (i kombination med slemsugning och övervakning eller tillsyn) är 200 timmar per vecka (se Bilaga 2 Tabell 32). För två av fem som fick bifall var bedömningen av andning som grundläggande behov avgörande för rätten till assistansersättning (se Bilaga 2, Tabell 48). Här återfinns också några av de personer vars rätt till ersättning tidigare upphört men som nu fått ett bifall.

Lagändringen har bidragit till att personer som behöver hjälp med andning har fått det med hjälp av assistansersättning

I två av fem bifallsbeslut där andning har bedömts vara grundläggande behov var det avgörande för att personen skulle få assistansersättning. Majoriteten av de här besluten gäller barn och unga.

Resultatet att majoriteten av dessa beslut gällde barn kan innebära att lagändringarna har bidragit till att barn som tillhör LSS personkrets, och som behöver hjälp med andning har fått sådan hjälp genom assistansersättning.

I mer än hälften av de beslut där andning har bedömts vara grundläggande behov hade personen tidigare fått avslag på sin ansökan eller fått sin ersättning indragen. Att de nu beviljas assistansersättning till följd av att andningshjälpen bedömts vara grundläggande behov kan vara en indikation på att lagändringarna i viss utsträckning har fått avsedd effekt.

Viss osäkerhet

Resultaten i denna rapport ses som en första indikation på vad lagändringarna den 1 november 2019 och den 1 juli 2020 har inneburit för hur många som får bifall eller avslag på sin ansökan om assistansersättning för andningshjälp. Det finns flera faktorer att beakta som bidrar till viss osäkerhet när det gäller att uttala sig om effekten av lagändringarna.

- Det är oklart om de som har väntat på lagändringarna faktiskt har ansökt under perioden.
- Alla som har ansökt om andningshjälp har förmodligen inte fått ett beslut under perioden.⁵⁶
- Det saknas motsvarande uppföljning som den som presenteras i den här rapporten för tiden före 1 november 2019. Det saknas därför kunskap om hur många som före den 1 november 2019 ansökte om assistansersättning för andningshjälp och fick avslag.
- Uppföljningen omfattar få beslut.
- Det är oklart om antalet ansökningar om andningshjälp och utfallet av dem i den här uppföljningen är representativt för kommande år eller om det funnits ett uppdämt behov att ansöka till följd av lagändringarna.
- Det kan inte uteslutas att andra faktorer än lagändringen den 1 juli 2020 har påverkat resultaten som gäller beslut fattade efter den 1 juli 2020.

⁵⁶ Den 31 december 2020 fanns totalt 157 ansökningar (nyansökan och ansökan om fler timmar) som kommit in till Försäkringskassan före den 1 augusti 2020 och där beslut inte hade fattats. En del av dessa kan gälla assistansersättning för andningshjälp.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, avdelningschef Marie Axelsson, avdelningschef Gabriella Bremberg och verksamhetsutvecklare Signe Holmlund Armerin, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Signe Holmlund Armerin

Referenser

1177, Respiratorbehandling, www.1177.se/behandling--hjalpmedel/fler-behandlingar/Respiratorbehandling, Hämtat 2021-04-06

Försäkringskassan, Vägledning 2003:6 Assistansersättning, version 27

Försäkringskassan, Vägledning 2003:6 Assistansersättning, version 25, beslutad 2019-10-25

Försäkringskassan 2021 Rapport- Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning. Svar på regeringsuppdrag, Dnr FK2021/000464

Försäkringskassan 2020 Rapport- Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen. Svar på regeringsuppdrag, Dnr: 001380-2020

Försäkringskassan 2020 Rapport- Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov, Dnr 1382-2020, 2020-12-07

Försäkringskassan, Antal personer som fått assistansersättning efter län, <https://www.forsakringskassan.se/wps/poc?uri=nm:oid:fk.statistik.statistikdatabas#!fn/ase-mottagare-lan>, Hämtat 2021-03-22

Försäkringskassan, Statistik inom området funktionsnedsättning, Assistansersättning, www.forsakringskassan.se/statistik/funktions-nedsattning/assistansersattning, Hämtat 2021-04-06

HFD 2015 ref. 46

HFD 2018 ref. 21

HFD 2021 ref. 11

ICD-10-SE, Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – Systematisk förteckning – Svensk version 2021 – Del 1 och 2 (3)

Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, Svensk version 2020 av International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), Socialstyrelsen

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

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

Prop. 2018/19:145 Personlig assistans för hjälp med andning

Prop. 2019/20:92 Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning

SFS 2019:618 Lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

SFS 2020:441 Lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

SFS 2020:440 Lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Socialförsäkringsbalken (SFB)

Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.

Socialstyrelsen, Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2020

Socialstyrelsen, Databasen Sällsynta hälsotillstånd, Amyotrofisk lateralskleros, <https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/sallsynta-halsotillstand/amyotrofisk-lateralskleros/> Hämtat 2021-04-06

Socialstyrelsen 2008, Fosterskador och kromosomavvikelser

Vårdhandboken, Andningsbefrämjande tekniker, www.vardhandboken.se/vard-och-behandling/luftvagar/andningsvard/andningsbeframjande-tekniker/ Hämtat 2021-04-06

Vårdhandboken, Trakeostomi, www.vardhandboken.se/vard-och-behandling/luftvagar/trakeostomi Hämtat 2021-04-06

Tabellförteckning

Tabell 1	Antal nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp, fördelat på ålder och kön.....	13
Tabell 2	Antal bifall och avslag efter nyansökan om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och kön.....	15
Tabell 3	Andel bifall och avslag i förhållande till antalet nyansökningar om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och kön.....	16
Tabell 4	Tillhörighet till LSS personkrets fördelat på bifall och avslag efter nyansökan om assistansersättning för andningshjälp, antal personer fördelat på ålder	16
Tabell 5	Orsak till avslag på nyansökan om assistansersättning för andningshjälp, fördelat på ålder.....	17
Tabell 6	Andel personer inom respektive ålderskategori där tid har bedömts för grundläggande behov vid avslag nyansökan.....	18
Tabell 7	Antal beslut där personen inte bedöms tillhöra LSS personkrets fördelat på ålder.....	18
Tabell 8	Antal bifall och avslag på nyansökan om assistansersättning för andningshjälp fördelat på ålder och när beslutet fattades.....	19
Tabell 9	Orsak till att det inte sker någon bedömning av andningshjälpen, antal beslut.....	23
Tabell 10	Bedömning av andningshjälp i nyansökan fördelat på ålder, antal beslut ...	26
Tabell 11	Beslutsutfall (bifall och avslag) och bedömning av hjälp med andning, antal beslut.....	26
Tabell 12	Antal personer som fått bifall på nyansökan om assistansersättning fördelat på ålder och kön och om andning bedömts vara grundläggande behov.....	27
Tabell 13	Orsaker till att andningshjälpen inte bedömts som grundläggande behov i nyansökan fördelat på ålder, antal beslut.....	30
Tabell 14	Antal bifall och avslag när andningshjälpen inte bedömts vara grundläggande behov i nyansökan.....	30
Tabell 15	Antal personer i nyansökningar fördelat på kön och ålder och de tre vanligaste diagnoskapitlen.....	43
Tabell 16	Antal hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning fördelat på ålder.....	44
Tabell 17	Bedömt antal timmar för samtliga grundläggande behov vid avslag efter nyansökan om andningshjälp, antal beslut fördelat på ålder.....	44
Tabell 18	Andel personer inom respektive ålderskategori där tid har bedömts för grundläggande behov vid bifall nyansökan.....	45
Tabell 19	Genomsnittligt antal timmar per vecka och antal beslut vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på ålder.....	45
Tabell 20	Genomsnittligt antal timmar per vecka och antal beslut vid bifall nyansökan i beslut där andning inte har varit grundläggande behov, fördelat på ålder ...	45
Tabell 21	Antal beslut och genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på om dubbel assistans beviljats eller inte och ålder.....	46
Tabell 22	Antal beslut och genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning inte bedömts vara grundläggande behov, fördelat på om dubbel assistans beviljats eller inte och ålder.....	46
Tabell 23	Genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattades.....	46
Tabell 24	Genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan i beslut där andning inte har varit grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattades.....	47
Tabell 25	Hjälpåtgärder enligt nyansökan i beslut där det inte har varit aktuellt att bedöma om hjälpen är grundläggande behov.....	47

Tabell 26	Antal assistansmottagare, antal ansökningar om andningshjälp, antal beslut där hjälp med andning är sjukvårdande insats, fördelat på län	48
Tabell 27	Antal hjälpåtgärder som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan, fördelat på ålder	49
Tabell 28	Antal bifall nyansökan när andning har bedömts vara grundläggande behov och antal där bedömningen var avgörande för bifall fördelat på ålder	50
Tabell 29	Antal hjälpåtgärder i kombination med slemsugning som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder.....	50
Tabell 30	Antal hjälpåtgärder i kombination med andningsmaskin som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder	51
Tabell 31	Antal hjälpåtgärder i kombination med hostmaskin som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder.....	52
Tabell 32	Antal hjälpåtgärder i kombination med trakealkanyl som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder.....	52
Tabell 33	Antal hjälpåtgärder i kombination med motståndandning med PEP som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder	53
Tabell 34	Antal bifall när andning bedömts vara grundläggande behov i nyansökan där övervakning eller tillsyn ingår i grundläggande behovet andning, fördelat på ålder.....	54
Tabell 35	Genomsnittligt antal timmar per vecka för andning som grundläggande behov när hjälpåtgärden övervakning eller tillsyn ingår och totala antalet assistanstimmar fördelat på ålder	54
Tabell 36	Antal hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning när andning inte bedömts vara grundläggande behov på grund av att de särskilda förutsättningarna inte är uppfyllda.....	54
Tabell 37	Antal nyansökningar fördelat på ålder och om personen tidigare fått avslag på en ansökan om assistansersättning.....	55
Tabell 38	Antal bifall och avslag på nyansökan om andningshjälp för personer som tidigare fått beslut om avslag på ansökan om assistansersättning, fördelat på ålder.....	55
Tabell 39	Antal bifall nyansökan om andningshjälp och antal av dem som är återvändare	55
Tabell 40	Antal beslut efter ansökan om andningshjälp under perioden 1 november 2019 – 31 december 2020 fördelat på ålder.....	55
Tabell 41	Antal som ansökt fler än en gång och fått ett beslut under perioden november 2019-december 2020, fördelat på ålder.....	55
Tabell 42	Antal ansökan om fler timmar om andningshjälp, fördelat på ålder	56
Tabell 43	Beslutsutfall ansökan om fler timmar för andningshjälp, fördelat på när beslutet fattades, antal beslut	56
Tabell 44	Bedömning av andningshjälp i ansökan om fler timmar fördelat på ålder, antal beslut	56
Tabell 45	Genomsnittligt antal timmar per vecka beslut efter ansökan om fler timmar när hjälp med andning bedöms vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattat.....	56
Tabell 46	Antal beslut vid ansökan om fler timmar när andning inte bedöms vara grundläggande behov men andra personliga behov, fördelat på ålder.....	56
Tabell 47	Genomsnittligt antal timmar per vecka beslut efter ansökan om fler timmar när hjälp med andning inte bedöms vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattat.....	57
Tabell 48	Antal nyansökningar som gäller hjälp med skötsel av trakealkanyl, beslutsutfall samt orsak.....	57

Figurförteckning

Figur 1	Hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning, andel ansökningar där respektive behov finns, fördelat på ålder.....	15
Figur 2	Bedömt antal timmar för grundläggande behov vid avslag efter nyansökan om andningshjälp, andel personer per ålderskategori.....	17
Figur 3	Andel bifall och avslag nyansökan fördelat på ålder och när beslutet fattades	20
Figur 4	Genomsnittligt antal timmar per vecka vid nyansökan bifall, fördelat på bedömda timmar och ålder	21
Figur 5	Genomsnittligt antal timmar per vecka vid nyansökan bifall, fördelat på bedömda timmar, ålder och när beslutet är fattat.....	22

Bilaga 1. Metod, avvägningar och avgränsningar

I det här avsnittet beskrivs hur vi har samlat in det material som använts för att kunna svara på uppdraget

Avvägningar

Syftet med uppdraget har lett till följande avvägningar.

Redovisning och analys gäller beslutade ärenden. Det innebär att ärenden där det finns en ansökan om assistansersättning för andningshjälp som fortfarande är under handläggning inte har ingått i granskningen.

Med beslutade ärenden avses ärenden där beslutsutfallet är avslag eller bifall, det vill säga ärenden där prövning har skett i sak. Ärenden där beslutet är avvisning eller avskrivning har inte ingått.⁵⁷

Eftersom analysen gäller utfallet av en ansökan om assistansersättning för andningshjälp har granskningen inte omfattat ärenden som resulterat i beslut om minskning eller indragning efter omprövning enligt 51 kap. 12 § SFB. Granskningen omfattar bara det första beslutet i ärendet efter att ansökan kom in, det vill säga inte beslut efter omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB eller ärenden som prövas efter att det har överlämnats eller återförvisats av domstol.

Tillgängliga registerdata

I registerdata finns uppgift om

- kön
- ålder
- om det gäller en ansökan (ny), anmälan (ny) eller ansökan, anmälan om fler timmar
- beslutsutfall (till exempel bifall och avslag)
- personkrets, om Försäkringskassan har bedömt att personen tillhör personkretsen
- antal bedömda timmar för andning som grundläggande behov
- antal bedömda timmar för respektive av de andra grundläggande behoven
- antal totalt beviljade assistanstimmar.

I registerdata finns *inte* uppgift om

- vad ansökan eller anmälan gäller, det vill säga om personen ansöker om andningshjälp och i så fall för vilka hjälpåtgärder
- vilka behov av andningshjälp som har bedömts vara grundläggande behov
- orsaken till avslag på specifikt andningshjälp
- för vilka behov dubbel assistans har beviljats
- för vilka behov föräldraansvar har påverkat bedömningen av rätten till assistansersättning.

Frågor som besvarats genom ärendegranskning

Eftersom de uppgifter som finns i registerdata inte är tillräckliga för att kunna svara på uppdraget har vi gjort en ärendegranskning för att kunna svara på följande frågor:

- Vilket behov av hjälp med andning gäller ansökan eller anmälan?

⁵⁷ En ansökan kan avvisas när det – trots vägledning från handläggarens sida – inte går att få fram uppgifter om de faktiska förhållandena så att en meningsfull prövning över huvud taget är möjlig. Ett exempel är om en ansökan saknar egenhändig underskrift enligt 110 kap. 4 § SFB eller uppgifter om faktiska förhållanden inte är lämnade på heder och samvete. Ett exempel då beslut om avskrivning blir aktuellt är när en enskild har kommit in med en ansökan om en förmån hos Försäkringskassan men sedan återkallar sin ansökan, dvs. då prövning inte ska ske i sak.

- Vilken är orsaken till beslutsutfallet när tid för hjälp med andning inte har bedömts vara grundläggande behov?
- Vilka behov av hjälp med andning har bedömts vara grundläggande behov?
- Vilka behov av hjälp med andning som grundläggande behov har dubbel assistans beviljats för i de fall det har varit aktuellt?
- Finns det någon annan faktor än själva hjälpbehovet som haft betydelse för hur många timmar som har bedömts för andning som grundläggande behov (till exempel föräldraansvar, vistelse i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, hälso- och sjukvårdsinsats)?
- Har hjälp med andning bedömts som andra personliga behov och vilka behov av hjälp har det i så fall avsett?
- Vilka behov av hjälp med andning som andra personliga behov har dubbel assistans beviljats för i de fall det har varit aktuellt?

Metod för att hitta ärenden där ansökan gällt andningshjälp

Alla ärenden som var registrerade som ansökan, anmälan, ansökan om fler timmar och anmälan om fler timmar med ett beslut under perioden 1 november 2019–31 december 2020 är inkluderade. Totalt var det 4 189 beslut. Alla dessa ärenden har gått igenom och vi fann 763 beslut där ansökan gällt behov av andningshjälp och det är de som har omfattats av ärendegranskningen.

Urvalsperiodens starttidpunkt är vald utifrån när det tidigast är möjligt att beviljas rätt till assistansersättning för andningshjälp enligt SFS 2019:618, det vill säga som grundläggande behov.

Genomförande av ärendegranskningen

Ärendegranskningen har utförts av två verksamhetsutvecklare med kunskap om assistansersättning. Granskningen har genomförts i två omgångar. Under perioden 17 april–10 augusti 2020 granskades beslut som är fattade 1 november 2019–30 juni 2020. Resultatet av den granskningen redovisas i den delredovisning som Försäkringskassan lämnade den 14 december 2020.⁵⁸ Under perioden 19 november 2020–18 januari 2021 granskades besluten som gäller perioden 1 juli–31 december 2020. Frågeformuläret till ärendegranskningen togs fram utifrån de frågor som skulle besvaras. Frågeformuläret kalibrerades genom en provgranskning där de två granskarna individuellt besvarade de framtagna frågorna i (samma) 6 ärenden.

Registerdata och data från ärendegranskningen

Resultatet från ärendegranskningen per period har kombinerats med registerdata per period och analyserats i en särskild fil. När detta gjorts visade det sig att 10 beslut hade skapats för att tekniskt kunna registrera beslut där antalet beviljade timmar varierade under olika perioder. Dessa beslut föll därför bort. Det totala antalet beslut som ingår i granskningen är efter det här bortfallet 753 ärenden.

I vissa ärenden har det saknats uppgift i registerdata om huvuddiagnos. Vi har då manuellt kompletterat registerdatat med detta för att ha ett komplett material för analyser.

Till slutredovisningen har vi lagt ihop filerna med resultat för perioderna november 2019–juni 2020 och juli-december 2020 i en särskild fil där det samlade resultatet har analyserats.

⁵⁸ Försäkringskassan, Rapport- Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov, Dnr 1382-2020, 2020-12-07.

Bilaga 2. Tabeller till rapporten

Tabell 15 **Antal personer i nyansökningar fördelat på kön och ålder och de tre vanligaste diagnoskapitlen**

	Flickor		Pojkar		Kvinnor	Män	Totalt
	0–6 år	7–19 år	0–6 år	7–19 år	20–64 år	20–64 år	
F00-F99 Psyksiska sjukdomar och syndrom samt beteende- störningar	*	15	19	25	*	*	82
G00-G99 Sjukdomar i nervsystemet	*	*	29	20	51	78	204
Q00-Q99 Medfödda missbildningar, deformiteter och kromosom- avvikelser	25	*	30	*	*		67

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning, Försäkringskassan

Anm. Diagnoskapitel är hämtade från den internationella sjukdomsklassifikationen ICD. Där klassificeras sjukdomar i 22 kapitel. Kapitelindelningen styrs av flera principer. Förutom olika kapitel för varje större organsystem finns kapitel som främst bygger på etiologi⁵⁹ eller uppkomstsätt (infektionssjukdomar, tumörer, medfödda missbildningar och skador) ICD-10-SE Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – Systematisk förteckning – Svensk version 2021 del 1 (3), s. 11

Av de som har en diagnos inom diagnoskapitel G, Sjukdomar i nervsystemet, har 25 kvinnor och 39 män diagnosen motoneuron sjukdom (ALS).

*För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

⁵⁹ Etiologi är läran om sjukdomsorsaker, Nationalencyklopedin.

Tabell 16 **Antal hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning fördelat på ålder**

Hjälpåtgärder	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Övervakning eller tillsyn	145	86	231
Inhalation	156	39	195
Slemsugning	86	48	134
Andningsmaskin	52	78	130
Motståndsandning med PEP	76	37	113
Hostmaskin	36	65	101
Andningsgymnastik	85	16	101
Annat (lägesändring, mätning av syresättning m.m.)	49	31	80
Trakealkanyl	45	33	78
Motståndsandning med CPAP	24	20	44
Underhåll	14	29	43
Syrgas	*	*	38
Mask	*	*	17

Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Ansökan kan omfatta en eller flera hjälpåtgärder. För beskrivning av olika slags andningshjälp se inledning till rapporten. Kategorin mask används när det inte har gått att utläsa vad det är för typ av andningsmask som den enskilde behöver hjälp med. Under hela perioden var det 446 nyansökningar som beslut fattades i. 261 ansökningar i åldersgruppen 0–19 år och 185 nyansökningar i åldersgruppen 20–64 år *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 17 **Bedömt antal timmar för samtliga grundläggande behov vid avslag efter nyansökan om andningshjälp, antal beslut fördelat på ålder**

Genomsnittligt antal timmar	0–6 år	7–19 år	20–64 år	0–64 år
0 timmar	8	4	11	23
0,1–5 timmar	10	6	8	24
5,01–10 timmar	15	13	16	44
10,01–15 timmar	15	14	18	47
15,1–20 timmar	4	5	15	24
Antal beslut	52	42	68	162

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Försäkringskassan bedömer inte antal timmar för grundläggande behov när personen inte omfattas av socialförsäkringen, inte tillhör LSS personkrets, bor på institution och när stödbehovet inte kan tillgodoses som egenvård utanför hälso- och sjukvårdens tillämpningsområde

Tabell 18 Andel personer inom respektive ålderskategori där tid har bedömts för grundläggande behov vid bifall nyansökan

Grundläggande behov	0–6 år	7–19 år
Andning	71 %	43 %
Personlig hygien	82 %	93 %
På och avklädning	54 %	90 %
Måltider	26 %	55 %
Sondmatning	72 %	58 %
Kommunikation	*	*
Ingående kunskaper	*	
Antal beslut	92	40

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Sondmatning är inte ett eget grundläggande behov utan ingår i måltider som grundläggande behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori

Tabell 19 Genomsnittligt antal timmar per vecka och antal beslut vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på ålder

	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Andning grundläggande behov	99,2	74,6	63	81,4
Andra grundläggande behov	30,6	29,3	33	31,4
Totalt beviljade assistanstimmar	151,5	130,4	172,2	157,3
Antal beslut	65	17	56	138

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Dessa beslut är fattade under perioden 1 november 2019–31 december 2020 därför är siffran inte den samma som redovisas i rapporten Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättning Försäkringskassan 2021, dnr FK2021/000464.

Tabell 20 Genomsnittligt antal timmar per vecka och antal beslut vid bifall nyansökan i beslut där andning inte har varit grundläggande behov, fördelat på ålder

	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Grundläggande behov	42,7	39,4	37,5	39,3
Totalt beviljade assistanstimmar	78,4	96,3	130,1	107,9
Antal beslut	27	23	48	98

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Grundläggande behov avser i dessa beslut alla behov förutom andning. De beslut som redovisas i tabellen gäller både när andning inte har bedömts vara ett grundläggande behov och i de fall som det inte har varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen är grundläggande behov på grund av att hjälpen är en sjukvårdande insats.

Tabell 21 **Antal beslut och genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på om dubbel assistans beviljats eller inte och ålder**

	0–19 år		20–64 år		Totalt 0–64 år	
	Antal	Timmar	Antal	Timmar	Antal	Timmar
Inte dubbel assistans	60	126,7	24	137,2	84	129,7
Med dubbel assistans	22	203,0	32	198,5	54	200,3
Totalt	82	147,2	56	172,2	138	157,3

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. När dubbel assistans ingår i beslutet är det antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov.

Tabell 22 **Antal beslut och genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning inte bedömts vara grundläggande behov, fördelat på om dubbel assistans beviljats eller inte och ålder**

	0–19 år		20–64 år		Totalt 0–64 år	
	Antal	Timmar	Antal	Timmar	Antal	Timmar
Inte dubbel assistans	36	77,0	14	107,7	50	85,6
Med dubbel assistans	14	111,5	34	139,2	48	131,2
Totalt	50	86,6	48	130,0	98	107,9

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. När dubbel assistans ingår i beslutet är det antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov.

Tabell 23 **Genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan när hjälp med andning bedömts vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattades**

Beslutstidpunkt	0–19 år		20–64 år	
	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli
Andning grundläggande behov	75,8	101,6	36,8	87,3
Andra grundläggande behov	26,7	31,8	36,3	29,9
Andra personliga behov	44,2	13,9	119,6	35,9
Totalt beviljade assistanstimmar	146,7	147,3	192,7	153,1

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 24 Genomsnittligt antal timmar per vecka vid bifall nyansökan i beslut där andning inte har varit grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattades

Beslutstidpunkt	0–19 år	0–19 år	20–64 år	20–64 år
	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli
Grundläggande behov	36,3	43,9	34,3	40,3
Andra personliga behov	47,0	44,6	94,7	90,7
Totalt beviljade assistanstimmar	83,3	88,5	129,0	131,0

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Grundläggande behov avser i dessa beslut alla behov förutom andning. De beslut som redovisas i tabellen gäller både när andning inte har bedömts vara ett grundläggande behov och i de fall som det inte har varit aktuellt att bedöma om andningshjälpen är grundläggande behov på grund av att hjälpen är en sjukvårdande insats.

Tabell 25 Hjälpåtgärder enligt nyansökan i beslut där det inte har varit aktuellt att bedöma om hjälpen är grundläggande behov

Behov enligt ansökan	Antal
Övervakning eller tillsyn	38
Trakealkanyl	33
Slemsugning	29
Andningsmaskin	27
Inhalation	26
Hostmaskin	13
Syrgas	11
Motståndsandning med PEP	11
Annat (mätning av syresättning m.m.)	10
Andningsgymnastik	*
Motståndsandning med CPAP	*

Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan

Anm. När inte personen omfattas av socialförsäringen, inte tillhör LSS personkrets, bor på institution eller att hjälpen inte kan utföras utanför hälso- och sjukvårdslagens tillämpningsområde bedömer inte Försäkringskassan om hjälpbehovet är ett grundläggande behov enligt LSS. Ansökan kan omfatta en eller flera hjälpåtgärder. För beskrivning av vad hjälpbehoven innebär se Inledning under Begrepp som används i rapporten.* För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 26 **Antal assistansmottagare, antal ansökningar om andningshjälp, antal beslut där hjälp med andning är sjukvårdande insats, fördelat på län**

Län	Mottagare 2020	Ansökt för andning nyansökan och fler timmar	Andning sjukvårdande insats enligt HSL nyansökan	Andning sjukvårdande insats enligt HSL ansökan fler timmar
Stockholms län	2 904	147	*	*
Uppsala län	474	34		
Södermanlands län	461	24	*	
Östergötlands län	608	31		*
Jönköpings län	412	24	*	
Kronobergs län	220	*	*	
Kalmar län	347	20		
Gotlands län	101	*		
Blekinge län	205	10	*	
Skåne län	1 836	104		
Hallands län	352	21	*	*
Västra Götalands län	2 299	117	*	*
Värmlands län	445	18	*	*
Örebro län	430	17		
Västmanlands län	379	18		
Dalarnas län	519	22	*	
Gävleborgs län	439	17	*	*
Västernorrlands län	375	19		
Jämtlands län	146	*	*	
Västerbottens län	371	21	*	
Norrbottnens län	543	21	*	*
Samtliga	13 867	696	27	10

Källa: Försäkringskassans officiella statistik
<https://www.forsakringskassan.se/wps/poc?uri=nm:oid:fk.statistik.statistikdatabas#!/fn/ase-mottagare-lan>, hämtat 2021-03-22, Försäkringskassans datalager STORE, ärendegranskning, Försäkringskassan

Anm. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 27 Antal hjälpåtgärder som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan, fördelat på ålder

Hjälptåtgärder	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Övervakning eller tillsyn	60	27	87
Slemsugning	44	23	67
Andningsmaskin	28	34	62
Inhalation	44	10	54
Hostmaskin	18	30	48
Andningsgymnastik	*	*	37
Trakealkanyl	17	10	27
Motståndsandning med PEP	*	*	23
Motståndsandning med CPAP	*	*	19
Syrgas	*	*	15
Annat	*	*	14
Mask	*	*	*

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. För beskrivning av olika slags andningshjälp se inledning till rapporten. Kategorin mask används när det inte har gått att utläsa vad det är för typ av andningsmask som den enskilde behöver hjälp med.*För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 28 **Antal bifall nyansökan när andning har bedömts vara grundläggande behov och antal där bedömningen var avgörande för bifall fördelat på ålder**

	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Hjälp med andning grundläggande behov	82	56	138
Hjälp med andning avgörande	35	19	54

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I 29 beslut av de 54 där hjälp med andning var avgörande för att grundläggande behov översteg 20 timmar per vecka avser personer som tidigare fått avslag eller indragen ersättning.

Tabell 29 **Antal hjälpåtgärder i kombination med slemsugning som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder**

Hjälptåtgärder i kombination med slemsugning	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Slemsugning	44	23	67
Övervakning eller tillsyn	*	*	42
Inhalation	*	*	31
Andningsmaskin	17	11	28
Hostmaskin	15	12	27
Trakealkanyl	*	*	24
Andningsgymnastik	*	*	21
Motståndsandning med PEP eller CPAP	*	*	18
Syrgas	*	*	*
Mätning av syresättning	*		*
Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov	116,2	60,5	97,1
Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar	174,2	189,8	179,5

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I 67 beslut har hjälp med slemsugning ingått i grundläggande behov hjälp med andning. I alla beslut utom 4 har slemsugning ingått i kombination med andra hjälpåtgärder. I 18 beslut har dubbelassistans godtagits som grundläggande behov hjälp med andning. I 34 beslut har dubbel assistans godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 30 **Antal hjälpåtgärder i kombination med andningsmaskin som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder**

Hjälpåtgärder i kombination med andningsmaskin	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Andningsmaskin	28	34	62
Övervakning eller tillsyn	28	18	46
Slemsugning	17	11	28
Hostmaskin	*	*	23
Inhalation	*	*	20
Trakealkanyl	*	*	13
Andningsgymnastik	12		12
Syrgas	*	*	*
Annat (t.ex. mätning av syresättning)	*	*	*
Motståndsandning med PEP eller CPAP	*	*	*
Mask	*	*	*
Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov	126,5	73,7	97,6
Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar	166,5	172,4	169,7

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I 62 beslut har hjälp med andningsmaskin (respirator, ventilator, Bi-level PAP) ingått i grundläggande behov hjälp med andning. I alla beslut utom 2 har andningsmaskin ingått i kombination med andra hjälpåtgärder. 1 9 beslut har dubbelassistans godtagits som grundläggande behov hjälp med andning. I 25 beslut har dubbel assistans godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 31 **Antal hjälpåtgärder i kombination med hostmaskin som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder**

Hjälpåtgärder i kombination med hostmaskin	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Hostmaskin	18	30	48
Slemsugning	15	12	27
Andningsmaskin	*	*	23
Övervakning eller tillsyn	12	11	23
Inhalation	*	*	17
Andningsgymnastik	*	*	11
Motståndsandning med PEP eller CPAP	*	*	10
Trakealkanyl	*	*	*
Mask	*	*	*
Annat (t.ex. mätning av syresättning)	*	*	*
Syrgas	*	*	*
Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov	108,5	60,5	78,5
Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar	175,0	186,7	182,3

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I 48 beslut har hjälp med hostmaskin ingått i grundläggande behov hjälp med andning. I alla beslut utom 4 har hostmaskin ingått i kombination med andra hjälpåtgärder. I 12 beslut har dubbelassistans godtagits som grundläggande behov hjälp med andning. I 30 beslut har dubbel assistans godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 32 **Antal hjälpåtgärder i kombination med trakealkanyl som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder**

Hjälpåtgärder i kombination med trakealkanyl	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Trakealkanyl	17	10	27
Slemsugning	*	*	24
Övervakning eller tillsyn	*	*	21
Inhalation	*	*	14
Andningsmaskin	*	*	13
Andningsgymnastik	*		*
Hostmaskin	*	*	*
Motståndsandning med PEP	*	*	*
Syrgas	*		*
Mätning av syresättning	*		*
Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov	159,4	103,7	138,8
Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar	196,6	207,3	200,6

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I 27 beslut har hjälp med trakealkanyl ingått i grundläggande behov hjälp med andning. I alla beslut trakealkanyl ingått i kombination med andra hjälpåtgärder. I 12 beslut har dubbelassistans godtagits som grundläggande behov hjälp med andning. I 17 beslut har dubbel assistans godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori.

Tabell 33 Antal hjälpåtgärder i kombination med motståndsandning med PEP som bedömts ingå i det grundläggande behovet andning i bifall efter nyansökan och genomsnittligt antal timmar per vecka, fördelat på ålder

Hjälpåtgärder i kombination med motståndsandning med PEP	0–12 år
Motståndsandning med PEP	12
Andningsgymnastik	*
Inhalation	*
Övervakning eller tillsyn	*
Slemsugning	*
Syrgas	*
Motståndsandning med CPAP	*
Annat (t.ex. mätning av syresättning)	*
Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov	58,1
Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar	113,3

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Totalt var det 23 beslut där motståndsandning med PEP var en hjälpåtgärd som ingick i andning som grundläggande behov. De 11 beslut som PEP var i kombination med andningsmaskin, hostmaskin eller trakealkanyl ingår inte i denna tabell. Det har förekommit att dubbel assistans har godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov i dessa beslut, inget beslut har det godtagits dubbelassistans för andning som grundläggande behov. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori. Kombinationerna i tabellen är sorterade i fallande ordning efter den som är vanligast förekommande.

Tabell 34 **Antal bifall när andning bedömts vara grundläggande behov i nyansökan där övervakning eller tillsyn ingår i grundläggande behovet andning, fördelat på ålder**

	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Övervakning	41	16	57
Tillsyn	19	12	31
Totalt övervakning eller tillsyn som ingår i andning som grundläggande behov	60	28	87

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I ett beslut ingick både övervakning och tillsyn i andning som grundläggande behov.

Tabell 35 **Genomsnittligt antal timmar per vecka för andning som grundläggande behov när hjälpåtgärden övervakning eller tillsyn ingår och totala antalet assistanstimmar fördelat på ålder**

	Genomsnittligt antal timmar per vecka andning grundläggande behov			Genomsnittligt antal timmar totalt beviljade assistanstimmar		
	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Övervakning	122,0	101,5	116,3	159,7	183,2	166,3
Tillsyn	123,6	115,7	120,5	167,4	167,7	167,5

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. I förarbetena nämns övervakning på grund av risk för kvävning eller lungblödningar som exempel på åtgärder som bör kunna ge rätt till assistansersättning för det grundläggande behovet andning. Begreppet tillsyn är däremot inte något som nämns i anslutning till det grundläggande behovet andning. I ärendegranskningen har det visat sig att både begreppen övervakning och tillsyn ingått i andning som grundläggande behov. Det har inte i något fall varit aktuellt att övervakning på grund av risk för lungblödning har behövts. I 31 beslut har dubbelassistans godtagits antingen som grundläggande behov eller andra personliga behov.

Tabell 36 **Antal hjälpåtgärder som är kopplat till andning i nyansökan om assistansersättning när andning inte bedömts vara grundläggande behov på grund av att de särskilda förutsättningarna inte är uppfyllda**

Hjälpåtgärder	0–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Inhalation	*	*	63
Motståndsandning med PEP	36	14	50
Övervakning eller tillsyn	17	13	30
Andningsgymnastik	*	*	27
Annat	*	*	24
Andningsmaskin	*	*	14
Motståndsandning med CPAP	*	*	10
Slemsugning	*	*	*
Hostmaskin	*	*	*
Syrgas	*	*	*
Mask	*	*	*
Underhåll	*	*	*

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Anm. *För att skydda enskilda individer så att det inte finns risk för röjande av identitet redovisas inte statistik där det blir för få personer i en kategori

Tabell 37 **Antal nyansökningar fördelat på ålder och om personen tidigare fått avslag på en ansökan om assistansersättning**

	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Har tidigare fått avslag	54	34	60	148
Har tidigare inte ansökt om assistansersättning	118	55	125	298
Totalt antal beslut	172	89	185	446

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 38 **Antal bifall och avslag på nyansökan om andningshjälp för personer som tidigare fått beslut om avslag på ansökan om assistansersättning, fördelat på ålder**

	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Bifall	31	17	32	80
Avslag	23	17	28	68
Totalt	54	34	60	148

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Besluten gäller under perioden november 2019 – december 2020

Tabell 39 **Antal bifall nyansökan om andningshjälp och antal av dem som är återvändare**

	Antal
Bifall	236
varav återvändare	14

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Med återvändare menas en person vars rätt till assistansersättning tidigare har upphört och som nu ansöker på nytt och får bifall på ansökan.

Tabell 40 **Antal beslut efter ansökan om andningshjälp under perioden 1 november 2019 – 31 december 2020 fördelat på ålder**

Typ av ansökan	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Nyansökan	172	89	185	446
Ansökan fler timmar	27	101	179	307
Totalt antal ansökningar	199	190	364	753

Källa: Ärendegranskning Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 41 **Antal som ansökt fler än en gång och fått ett beslut under perioden november 2019-december 2020, fördelat på ålder**

Ålder	0–6 år	7–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Antal	17	10	28	55

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. Ansökan omfattar både nyansökan och ansökan om fler timmar

Tabell 42 Antal ansökan om fler timmar om andningshjälp, fördelat på ålder

Ålder	0–6 år	7–12 år	13–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Totalt	27	54	47	179	307

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 43 Beslutsutfall ansökan om fler timmar för andningshjälp, fördelat på när beslutet fattades, antal beslut

	Före 1 juli 2020	Fr.o.m. 1 juli 2020	Hela perioden
Beslut om fler timmar	138	129	267
Oförändrat	26	14	40
Totalt	164	143	307

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning, Försäkringskassan

Anm. När beslutsutfallet är beslut om fler timmar beviljas personen fler timmar än föregående beslut. När beslutsutfallet är oförändrat har personen inte beviljats fler timmar än föregående beslut.

Tabell 44 Bedömning av andningshjälp i ansökan om fler timmar fördelat på ålder, antal beslut

	0–6 år	7–12 år	13–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Andning grundläggande behov	13	15	15	64	107
Andning inte grundläggande behov	14	39	32	115	200
Totalt	27	54	47	179	307

Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 45 Genomsnittligt antal timmar per vecka beslut efter ansökan om fler timmar när hjälp med andning bedöms vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattat

Beslutstidpunkt	0–19 år		20–64 år	
	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli
Andning grundläggande behov	38,6	94,2	49,2	98
Andra grundläggande behov	52,4	52,3	50,5	49,4
Totalt beviljade assistanstimmar	167,1	181,8	218,6	204,4
Antal beslut	18	25	32	32

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm. När beslutet fattades före den 1 juli gäller det beslut fattade under perioden 1 november 2019–30 juni 2020. När beslutet fattades från och med den 1 juli 2020 gäller det beslut fattade under perioden 1 juli–31 december 2020.

Tabell 46 Antal beslut vid ansökan om fler timmar när andning inte bedöms vara grundläggande behov men andra personliga behov, fördelat på ålder

Bedömning av andning	0–12 år	13–19 år	20–64 år	Totalt 0–64 år
Andning inte grundläggande behov	53	32	115	200
Andning andra personliga behov	37	26	94	157

Källa: Ärendegranskning, Försäkringskassan och Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 47 **Genomsnittligt antal timmar per vecka beslut efter ansökan om fler timmar när hjälp med andning inte bedöms vara grundläggande behov, fördelat på ålder och när beslutet fattat**

Beslutstidpunkt	0–19 år	0–19 år	20–64 år	20–64 år
	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli	Före 1 juli	Fr.o.m. 1 juli
Grundläggande behov	55,3	64,6	46,9	54
Totalt beviljade assistanstimmar	131	135,4	165,2	156,4
Antal beslut	45	40	69	46

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Tabell 48 **Antal nyansökningar som gäller hjälp med skötsel av trakealkanyl, beslutsutfall samt orsak**

	Bifall	Avslag	Samtliga beslut
Antal beslut	35	43	78
Andning grundläggande behov	27		
varav andning var avgörande för rätten till	11		
Andning andra personliga behov	8		
Tillhör inte LSS personkrets		18	
Hjälpen ges som en hälso- och sjukvårdsinsats		13	
Grundläggande behov överstiger inte i genomsnitt 20 timmar i veckan		12	

Källa: Försäkringskassans datalager STORE och Ärendegranskning Försäkringskassan

Anm. Några av de beslut där bedömningen av andning som grundläggande behov var avgörande för bifallet gäller personer vars ersättning tidigare upphört men nu fått ett bifall.

I några av de beslut där grundläggande behov inte överstiger i genomsnitt 20 timmar i veckan har hjälp med skötsel av trakealkanyl bedömts vara grundläggande behov.