

Avslag inom assistansersättningen

Hur kan vi förstå den senaste tidens ökning?

Utgivare: Försäkringskassan
Analys och prognos

Upplysningar: Anna Persson
010-116 91 18
anna.persson@forsakringskassan.se

Webbplats: www.forsakringskassan.se

Förord

Under de senaste åren har andelen ansökningar om assistansersättning som avslås ökat kontinuerligt. År 2012 avslogs 59 procent av alla ansökningar, jämfört med 79 procent år 2016. På fem år har andelen avslag alltså ökat med en tredjedel.

I denna rapport försöker vi besvara frågan varför andelen avslag på ansökningar om assistansersättning har ökat. För att svara på frågan har vi genomfört en aktstudie av beslut om avslag från 2012 och 2016. Resultaten från aktstudien kombineras med Försäkringskassans registerdata för att ge en så heltäckande bild som möjligt av de som ansöker om assistansersättning.

Resultaten pekar på att ökningen av andelen avslag i första hand beror på två saker. Dels har sammansättningen bland de som ansöker om assistansersättning förändrats, dels har förändrad rättspraxis medfört att färre personer bedöms ha rätt till assistansersättning.

Anna Persson har skrivit rapporten. I aktstudien deltog även Anna Falkenberg, Ieva Reine och Helene Wernöe von Granitz. Samtliga är verksamma vid Avdelningen för analys och prognos på Försäkringskassan. Tack till Mona Backhans som i egenskap av extern granskare lämnat värdefulla synpunkter på en tidigare version av rapporten.

Stockholm, juni 2017

Gabriella Bremberg
Avdelningschef
Avdelningen för analys och prognos

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	8
Bakgrund och syfte	8
Tidigare kunskap om avslag inom assistansersättningen	10
Vad är grund för att beviljas assistansersättning? Om regelverk och rättspraxis.....	11
Genomförande	13
Resultat	15
Ansökningar och avslag – en översikt	15
Vilka får avslag och varför? Resultat från aktstudien.....	19
Övriga iakttagelser från aktstudien	29
Avslutande diskussion	31
Referenser	34
Appendix 1: Resultat	35
Appendix 2: Frågor i aktstudien	37

Sammanfattning

Assistansersättning är en statlig ersättning som kan beviljas till personer med betydande och långvariga funktionsnedsättningar. Ersättningen har funnits sedan 1994. Tanken bakom assistansersättningen är att den ska möjliggöra för personer med omfattande funktionsnedsättningar att leva ett liv så likt andra som möjligt.

Antalet nyansökningar om assistansersättning som kommer in till Försäkringskassan har varit förhållandevis stabilt under de senaste 10 åren. Samtidigt har andelen ärenden som avslås ökat kontinuerligt. År 2012 avslogs 59 procent av alla ansökningar, jämfört med 79 procent år 2016. På fem år har andelen avslag alltså ökat med en tredjedel.

Försäkringskassan har i flera tidigare rapporter kartlagt assistansersättningens utveckling utifrån olika perspektiv. Kunskapen om vilka ärenden som leder till avslag och varför är dock begränsad. I denna rapport försöker vi därför besvara frågan *varför andelen avslag på ansökningar om assistansersättning har ökat under de senaste åren*. För att besvara frågan har vi genomfört en aktstudie av beslut om avslag från 2012 och 2016. Resultaten från aktstudien kombineras med Försäkringskassans registerdata för att ge en så heltäckande bild som möjligt av de som ansöker om assistansersättning.

För att ha rätt till assistansersättning måste personen tillhöra någon av de tre personkretsarna enligt LSS:

- Personkrets 1: Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- Personkrets 2: Personer med betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Personkrets 3: Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar 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.

Personen måste även behöva hjälp med de grundläggande behoven med mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt. De grundläggande behoven enligt LSS är:

1. Personlig hygien
2. På- och avklädning
3. Måltider
4. Kommunikation
5. Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen

Personkrets ett har ökat både bland sökande och avslag

Flera resultat i rapporten pekar på att sammansättningen bland de som ansöker om assistansersättning förändrats. En större andel av de sökande är barn 2016 jämfört med 2012. I synnerhet pojkar har ökat som andel av de sökande. Bland de vuxna är könsfördelningen i stort sett oförändrad.

Även de sökandes sammansättning med avseende på personkrets har förändrats. Skattningar¹ av antalet personer i varje personkrets bland alla som ansöker om assistansersättning visar att andelen som tillhör personkrets 1 ökat. Detta avspeglar sig även bland avslagen, personkrets 1 utgör en större andel av avslagen 2016 jämfört med 2012.

I linje med att personkrets 1 ökat bland avslagen har även andelen med psykiska funktionsnedsättningar ökat bland dem som får avslag 2016 jämfört med 2012. De psykiska funktionsnedsättningar som ökat mest är autism och autismliknande tillstånd. Aktstudien visar att bland personer med dessa funktionsnedsättningar är det vanligt att Försäkringskassan bedömer att hjälpbehovet till stor del består av motiveringsinsatser som inte kräver ingående kunskap om personen. Detta är sådant som inte ryms inom det som lagen avser med grundläggande behov.

Försäkringskassan beaktar färre timmar för grundläggande behov

Även de behov de sökande beskriver, och hur Försäkringskassan bedömer dessa, har förändrats i vissa avseenden. Försäkringskassan beaktar färre timmar för hjälp med grundläggande behov bland de som får avslag 2016 jämfört med 2012. Fler sökande bedöms dessutom inte ha behov av hjälp för något grundläggande behov. Det finns alltså fler avslagsärenden 2016 än 2012 där Försäkringskassan beaktar noll timmars hjälpbehov för grundläggande behov. Mycket talar även för att fler i hela gruppen sökande (både sett som andel och antal) har *hjälpbehov som inte är av den omfattning eller karaktär som avses inom assistansersättningen*. Detta förklarar i så fall varför en betydande andel av de sökande får avslag.

Vilka behov Försäkringskassan beaktar som grundläggande behov styrs av lagstiftning och rättspraxis. Att Försäkringskassan beaktar färre timmar för hjälp med grundläggande behov i avslagsärenden beror på förändrad rättspraxis. Förändringen består i att vissa behov som tidigare kunde betraktas som grundläggande inte längre gör det. Under den period som aktstudien omfattar kom två betydelsefulla domar från Högsta förvaltningsdomstolen som båda har bidragit till utvecklingen. Bland annat förtydligades att hjälpbehov för egenvård inte ska klassas som grundläggande behov.

¹ Vi kan jämföra resultatet i aktstudien med information om personkretstillhörighet i beviljade ärenden, och därmed skatta antalet personer i respektive personkrets bland alla som ansöker om assistansersättning. Beräkningarna bygger på flera antaganden och ska tolkas med försiktighet.

Många som får avslag kan ha rätt till annat samhällsstöd

En viktig iakttagelse i aktstudien är att personer som nekas assistansersättning ofta beskriver stora hjälpbehov och har stora svårigheter i sin vardag. En stor del av de behov som beskrivs ingår dock inte i de fem grundläggande behov som enligt gällande lagstiftning kan ge rätt till assistansersättning. Att personens ansökan om ersättning avslås innebär alltså inte att Försäkringskassan bedömer att personen inte är i behov av stöd, men detta stöd kan inte erbjudas inom ramen för assistansersättningen. Dessa behov behöver tillgodoses av andra delar av samhället. Ofta kan personer som inte har rätt till assistansersättning ha rätt till personlig assistans hos kommunen enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS). Vissa behov kan också tillgodoses genom insatser med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Inledning

Bakgrund och syfte

Assistansersättningen har funnits sedan 1994. Den bärande tanken bakom assistansersättningen är att den ska möjliggöra för personer med omfattande funktionsnedsättningar att leva ett liv så likt andra som möjligt. Assistansersättning beviljas och administreras av Försäkringskassan men har en nära koppling till den personliga assistans som bedrivs på kommunal nivå. Personer som har grundläggande behov², men där dessa inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt, kan få personlig assistans utförd av kommunen enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS). Kommunen kan även bevilja en rad andra stödinsatser till personer med funktionsnedsättning, både enligt LSS och socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).³

Försäkringskassan beviljar assistansersättning för personer vars hjälpbehov med de grundläggande behoven uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt. Detta regleras i socialförsäkringsbalken (SFB).

Försäkringskassan har under de senaste åren publicerat flera rapporter där man kartlägger assistansersättningen ur olika perspektiv. I Socialförsäkringsrapport 2015:13 (Försäkringskassan 2015a) analyseras orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och antalet beviljade timmar. Rapporten visar att antalet assistansmottagare ökat både på grund av lagändringar, befolkningsökning och att fler ansöker om assistansersättning. I två rapporter (Försäkringskassan 2016a och Försäkringskassan 2017) beskrivs assistansersättningens utveckling med avseende på framför allt nybeviljade ansökningar, utvecklingen av kostnader och beviljade timmar med personlig assistans. Rapporterna visar att kostnaderna för assistansersättningen ökat framför allt till följd av att de som har ersättningen beviljas fler timmar. Detta beror dels på att de som nybeviljas ersättningen beviljas fler timmar, dels på att det genomsnittliga antalet timmar ökar för dem som redan har ersättningen. Ungefär hälften av alla som beviljats assistansersättning för första gången ansöker om fler timmar inom de kommande två åren.

Tack vare dessa rapporter har kunskapen om både de personer som uppstår assistansersättning och orsaker till kostnadsökningarna ökat. Kunskapen om

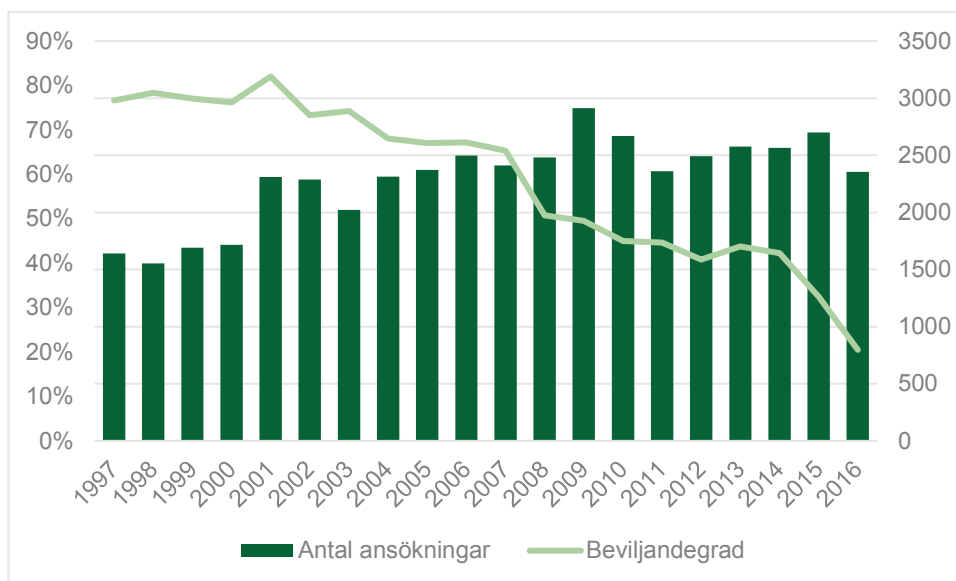
² I de grundläggande behoven ingår personlig hygien, på- och avklädning, måltider, kommunicera med andra och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper. Dessa beskrivs mer utförligt längre fram i rapporten.

³ För att beviljas insatser enligt LSS måste personen tillhöra den personkrets som beskrivs i lagen (1 § LSS), insatser enligt socialtjänstlagen kan beviljas även till personer utanför personkretsen.

de personer som ansöker om assistansersättning och får avslag är dock fortfarande mycket begränsad.

2016 mottog knappt 15 700 personer assistansersättning från Försäkringskassan, antalet mottagare är relativt stabilt sedan 2009. Antalet personer som ansöker om assistansersättning har ökat sedan mitten av 1990-talet, men minskade något under 2016 jämfört med året innan. Samtidigt har även andelen avslag på nyansökningar om assistansersättning ökat kontinuerligt. År 2005 beviljades 67 procent av alla ansökningar, jämfört med 21 procent år 2016. Utvecklingen visas i Figur 1 nedan.

Figur 1 Antal ansökningar och beviljandegrad*



* För att figuren bättre ska visa antalsutvecklingen för ansökningar och beviljandegrad utesluts åren 1994–1996. Dessa år var ersättningen helt ny och väldigt många ansökningar kom in.

Frågeställning

Syftet med rapporten är att försöka förklara varför andelen avslag ökat under de senaste åren, samt att öka kunskapen om hur avslag motiveras, och hur gruppen försäkrade som får avslag ser ut.

Den övergripande frågeställningen i denna rapport är vad ökningen av andelen avslag beror på. Frågeställningen kan delas upp i en rad delfrågor. Har sammansättningen bland de som ansöker om assistansersättning förändrats? Har fördelningen mellan avslagsanledningar förändrats? Har sammansättningen bland de som får avslag förändrats med avseende på till exempel personkrets och funktionsnedsättning? Har Försäkringskassans bedömning av de grundläggande behoven i avslagärenden förändrats? Att kartlägga eventuella förändringar kan bidra till vår förståelse för varför andelen avslag ökat. För att besvara frågeställningen har vi genomfört en aktstudie där vi granskat avslagsbeslut från 2012 och 2016.

Kunskapen om gruppen sökande som får avslag är begränsad. Därför är ett viktigt syfte med rapporten även att öka kunskapen om hur avslag

motiveras, och hur gruppen sökande som får avslag ser ut. För att få en bild av hela gruppen som ansöker om assistansersättning kan vi kombinera resultaten från aktstudien med information om beviljade ärenden från Försäkringskassans datalager. På så sätt kan vi jämföra ärenden som fick avslag med ärenden som beviljades ersättning under samma period.

Rapportens disposition

I det följande avsnittet presenteras först en kortfattad sammanställning av vad vi vet om avslag inom assistansersättningen utifrån tidigare studier, framförallt från Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Därefter beskriver vi hur ett beslut om assistansersättning fattas och vad som krävs för att en person ska ha rätt till ersättningen. Sist i bakgrundskapitlet beskriver vi de metoder och datakällor som vi har använt.

Resultatsammanställningen inleds med att vi presenterar registerdata avseende avslag. Vi kombinerar även data från registren med information från aktstudier för att få ungefärlig information om personkretstillhörighet bland alla de som ansöker om assistansersättning. Därefter visar vi resultaten från aktstudien, bland annat avslagsanledning, personkretsbedömning och beaktade timmar för grundläggande behov. Efter resultatsammanställningen sammanfattar vi våra iakttagelser i ett diskussionsavsnitt.

Tidigare kunskap om avslag inom assistansersättningen

Som vi nämnde tidigare är kunskapen om ärenden som leder till avslag inom assistansersättningen begränsad. Tidigare rapporter från Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har visat att den vanligaste avslagsanledningen är att de grundläggande behoven inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka i genomsnitt (Försäkringskassan 2015b och Inspektionen för socialförsäkringen 2014). ISF:s granskning visade även att majoriteten av de som fick avslag på en ansökan om assistansersättning hade andra stödinsatser från kommunen när de ansökte om assistansersättning. De flesta hade alltså ett sådant hjälpbehov att de beviljats andra offentliga stöd, men hjälpbehovet bedömdes inte vara av en sådan karaktär eller omfattning att personen var berättigad till assistansersättning.

Försäkringskassans granskning av avslagsbeslut genomfördes 2014 som en del i större rättslig kvalitetsuppföljning av beslut om assistansersättning för vuxna. Granskningen omfattade totalt 487 ärenden, varav 263 avslagsärenden. Granskningens huvudsakliga syfte var att granska beslutens rättsliga kvalitet, men gav även en översikt över avslagsanledning och behov hos de sökande. Granskningen visade att kvaliteten var god i beslut vid förstagångsansökningar, både vid avslag och vid beviljanden.

ISF:s resultat bygger på en studie av beslut inom assistansersättningen där även avslagsbeslut ingick. Studien är relativt liten och omfattar 225 avslagsbeslut fördelade på fem år (2002, 2005, 2008, 2011 och 2013). Granskningen visade att andelen avslag som motiverades med att hjälpbehovet för

de grundläggande behoven inte bedömdes överstiga 20 timmar per vecka i genomsnitt minskade från 78 procent före 2009 till 58 procent efter 2009. Resterade avslag motiverades med att personen inte bedömdes tillhöra någon av de personkretsar som omfattas av LSS (vad personkretsarna är och vilka som omfattas av dem beskrivs i nästa avsnitt).

I de ärenden där Försäkringskassan bedömt de grundläggande behoven fann ISF att i 70 procent av ärendena uppgick de grundläggande behoven till mellan 5 och 14,99 timmar. Andelen som hade andra stödinsatser minskade från drygt 80 procent 2002 till drygt 60 procent 2013. ISF visar även att 10 procent fler hade insatser från kommunen året efter att Försäkringskassan avlog ansökan om assistansersättning jämfört med året innan. Många som fick avslag på sin ansökan hos Försäkringskassan ansökte alltså om stöd från kommunen efter avslaget, eller ansökte om både assistansersättning och insatser från kommunen samtidigt.

För en heltäckande sammanställning av kunskapsläget kring assistansersättningen hänvisar vi läsaren till tidigare rapporter från Försäkringskassan (framför allt Försäkringskassan [2017]).

Vad är grund för att beviljas assistansersättning? Om regelverk och rättspraxis

Utredningen om rätten till assistansersättning sker i flera steg enligt en särskild process. Denna beskrivs i Försäkringskassans vägledning för handläggare (Försäkringskassan 2016b). Förenklat kan utredningen delas in i följande moment, som i stort följer de kriterier lagen anger.

1. Tillhör den sökande den svenska socialförsäkringen?
2. Är den sökande yngre än 65 år vid ansökningstillfället? Endast personer som inte fyllt 65 år kan nybeviljas assistansersättning.⁴
3. Tillhör den försäkrade någon av personkretsarna enligt LSS? Personkretsarna beskrivs nedan.
4. Tillgodoses behoven på annat sätt, till exempel i barnomsorg, skola, daglig verksamhet eller genom gruppboende?
5. Behöver den försäkrade personlig assistans för de grundläggande behoven med mer än 20 timmar i veckan i genomsnitt? De grundläggande behoven beskrivs nedan.

Om förutsättningarna inte är uppfyllda har den sökande inte rätt till assistansersättning. Hjälpt behovet för de grundläggande behoven utreds bara för personer vars ansökan inte avslås av någon annan anledning.

⁴ Personer som beviljats assistansersättning får behålla sin ersättning även efter att de fyllt 65 år, men personer som är över 65 år kan inte nybeviljas ersättningen.

För att ha rätt till insatser enligt LSS måste personen tillhöra någon av lagens tre personkretsar:

- Personkrets 1: Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- Personkrets 2: Personer med betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Personkrets 3: Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar 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.

Personkretstillhörigheten enligt personkrets 1 och 2 är diagnosstyrd, det vill säga tillhörigheten styrks av en medicinsk diagnos. Personkretstillhörigheten enligt personkrets 3 bygger på en funktionsbedömning utifrån vilka svårigheter den enskilde har i den dagliga livsföringen till följd av en eller flera funktionsnedsättningar. Den tar därmed inte fasta på någon speciell diagnos.

De grundläggande behoven enligt LSS är:

1. Personlig hygien
2. På- och avklädning
3. Måltider
4. Kommunikation
5. Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen

Det femte grundläggande behovet, annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper, tillkom 1996. Genom rättspraxis har behovet utvecklats till att framför allt handla om aktiv tillsyn av övervakande karaktär på grund av personens psykiska tillstånd. Det kan till exempel handla om personer som behöver tillsyn för att inte skada sig själva eller andra (Försäkringskassan 2015a). Personer vars behov av hjälp för grundläggande behov uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt kan även beviljas assistans för övriga personliga behov. Hur omfattande de övriga personliga behoven är bedöms inte i avslagsärenden.

Förändringar i regelverk och rättspraxis

Lagstiftningen ger i många avseenden utrymme för tolkning och därför spelar rättspraxis en stor roll för hur Försäkringskassan tillämpar lagstiftningen. I vissa fall leder förändringarna till att fler personer beviljas assistansersättning och i andra fall kan det blir färre.

Under de senaste åren har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) förtydligat lagen på ett sätt som medfört att färre personer beviljas assistansersättning. Under den period som omfattas av denna rapport är det främst två domar från 2012 och 2015 som är relevanta. 2012 fastslog HFD att insatser av

sjukvårdande karaktär som utförs som egenvård inte ska räknas till de grundläggande behoven och därmed inte längre beaktas vid bedömningen av rätten till assistansersättning (HFD 2012 ref. 41). Försäkringskassans tillämpning av denna dom blev inte enhetlig förrän våren 2016 då man skrev in ett förtydligande i de vägledande dokument som styr handläggningen. Ett annat klargörande gjordes i en dom som kom i juni 2015, HFD förtydligade då att det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper* endast kan komma ifråga för de som har en psykisk funktionsnedsättning (HFD 2015 ref. 46).

Genomförande

Information från register

Försäkringskassans registerdatabas innehåller viss information om avslag, men informationen är betydligt mer begränsad än den information som finns för beviljade ärenden. För beviljade ärenden finns information om bland annat antalet beviljade timmar i olika behovskategorier, personkrets och vem som utför assistansen. I avslagsärenden lagras däremot enbart information om den sökandes kön, ålder och bostadsort. Registerdata kan alltså ge oss data på aggregerad nivå om hur köns- och åldersfördelningen ser ut, men ger ingen information om till exempel avslagsanledning eller vad den sökande har för funktionsnedsättning. För att få svar på sådana frågor måste vi studera akterna.

Aktstudie

Den aktstudie som denna rapport till stor del bygger på omfattar avslagsärenden från 2012 och 2016. Genom att ta fram uppgifter från två år kan vi dra slutsatser om eventuella förändringar mellan dessa år. Vi fokuserar på perioden 2012 till 2016 eftersom andelen avslag då ökade, men antalet ansökningar var relativt stabilt.

I akten finns de dokument som ligger till grund för beslutet och dokumentation av den kommunikation som ägt rum i ärendet. Aktstudien ger svar på frågor om Försäkringskassans bedömning av ärendet, till exempel avslagsanledning och antalet timmar som de grundläggande behoven bedöms uppgå till. Dessutom har vi samlat in information om personkrets (där personen bedöms tillhöra en sådan), personens funktionsnedsättning, behov av medicinsk omvårdnad och om man har insatser enligt LSS och/eller SoL beviljade från kommunen sedan tidigare. Hela frågeformuläret finns i appendix 2.

Resultaten från en rättslig granskning (Försäkringskassan 2015b) som genomfördes av Försäkringskassans Rättsavdelning avseende beslut från 2014 kan användas som en extra jämförelsepunkt i några av frågorna. I och med att Rättsavdelningens granskning endast omfattar vuxna sökande kan vi dock inte stödja oss på de resultaten när vi talar om sökande under 19 år.

Tabell 1 sammanfattar hur urvalet ser ut avseende fördelningen på vuxna och barn (0–19 år).

Tabell 1 Beskrivning av urvalet

	Antal obs	varav vuxna (andel, %)	varav barn (andel, %)
2012	309	203 (66)	106 (34)
2016	305	182 (60)	123 (40)

Personerna i urvalet är i genomsnitt knappt 33 år gamla. Bland barn (personer mellan 0 och 19 år) är genomsnittsåldern 9 år, och bland vuxna 49,5 år.

Urvalet har gjorts slumpmässigt med en jämn fördelning mellan könen och mellan barn och vuxna. För 2012 ingår 23 procent av det totala antalet avslagsbeslut under perioden, för 2016 ingår 21 procent. Urvalsstorleken baseras på att våra resultat ska spegla hela avslagspopulationen med 5 procenters felmarginal. På totalen kan vi alltså med 95 procenters säkerhet uttala oss om alla avslag under respektive år genom att bara studera vårt urval. Om de skillnader som vi observerar mellan de olika tidsperioderna är statistiskt signifikanta kan de slutsatser vi drar utifrån urvalet även antas gälla alla avslagsärenden under respektive år. När vi bryter ner urvalet i mindre grupper finns det däremot ingen garanti för att resultatet är representativt. Även om det för en viss grupp finns en statistiskt signifikant skillnad mellan år inom urvalet bör man alltså vara försiktig med att generalisera resultaten till alla avslagsbeslut i den gruppen.

Resultaten från aktstudien är uppdelade på barn och vuxna. Vissa könsuppdelade resultat presenteras i appendix. När resultaten delas upp utifrån kön blir varje grupp (kvinnor, män, flickor och pojkar) relativt små och resultaten blir därför mer osäkra. För att få könsuppdelade resultat som är representativa skulle vi behövt göra ett större urval av akter. Sett till assistansersättningen som helhet är könsskillnaderna mycket små, därför krävs ett stort datamaterial för att kartlägga dessa med tillräcklig statistisk precision (Försäkringskassan 2017).

Som ett komplement till vissa frågor i aktstudien har vi tagit fram viss information om nybeviljade ärenden från Försäkringskassans nya statistiklösning. I denna databas finns information om bland annat personkrets och beviljade timmar för personer som nybeviljas assistans från 2015 och framåt. Med hjälp av denna information kan vi jämföra ärenden som får avslag med ärenden som beviljas ersättning, till exempel avseende hur personerna är fördelade på de tre personkretsarna (för mer information om databasen, se Försäkringskassan (2017)). I statistiklösningen finns inte data för 2012 och vi kan därför inte göra samma beräkningar för båda åren. Däremot kan vi använda resultaten från en aktstudie av nybeviljande ärenden 2014 som jämförelsepunkt. Eftersom informationen för avslag och beviljanden inte avser samma år blir den beräknade förändringen över tid ungefärlig. Även om resultaten är osäkra ger de ny information om hur gruppen som får avslag förhåller sig till de som beviljas ersättning. Aktstudien av nybeviljade ärenden 2014 beskrivs i detalj i en Socialförsäkringsrapport från 2015 (Försäkringskassan 2015a).

Resultat

Resultatkapitlet inleds med en beskrivning av utvecklingen av gruppen sökande, beviljandegrad och andel avslag på aggregerad nivå. Denna beskrivning bygger framför allt på Försäkringskassans registerdata. Analysen visar att andelen barn och personer i personkrets 1 ökat bland de sökande. Andelen avslag har ökat bland både barn och vuxna och bland båda könen. Mest har andelen avslag ökat bland barn. Sett till personkrets har andelen avslag ökat mest i personkrets 1.

Huvuddelen av resultatkapitlet utgörs av den information som samlades in genom aktstudien. Dessa resultat visar att det inte skett några stora förändringar i sammansättningen av den grupp som får avslag på sin ansökan om assistansersättning. Andelen som får avslag på grund av att de grundläggande behoven inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt har ökat något mellan 2012 och 2016 (särskilt andelen som inte bedöms ha några grundläggande behov alls). Personkrets 1 har ökat som andel av avslagen.

Att personkrets 1 ökat bland avslagen återspeglas även i de funktionsnedsättningar som beskrivs i utredningen, fler har någon psykisk funktionsnedsättning 2016 jämfört med 2012.

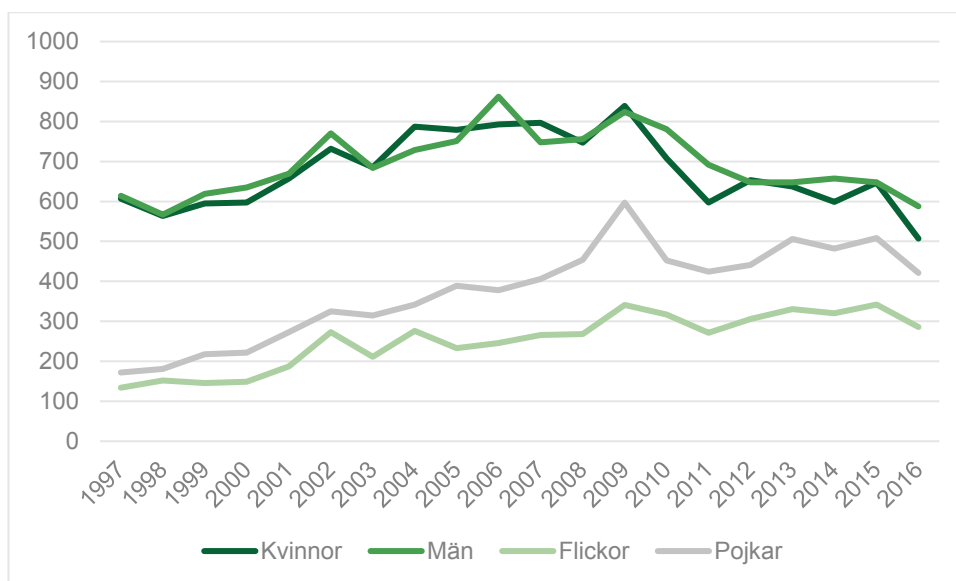
Ansökningar och avslag – en översikt

I detta avsnitt visar vi utvecklingen för avslag och beviljanden baserat på Försäkringskassans registerdata. Informationen är hämtad från databasen Store. Vi gör även beräkningar för att beskriva hur de sökande är fördelade mellan personkretsarna.

Fler personer i personkrets 1 bland de sökande

Antalet ansökningar om assistansersättning avseende vuxna ökade från ersättningsens införande fram till 2009 och har därefter minskat. För barn har ökningen varit kontinuerlig, störst har ökningen varit bland pojkar. Sedan 2012 har antalet ansökningar totalt sett varit förhållandevis stabilt, men vi ser tendenser till en minskning under 2016. Fler pojkar än flickor ansöker, könsskillnaderna bland vuxna är betydligt mindre.

Figur 2 Antal ansökningar*



* För att bättre kunna visa antalsutvecklingen för ansökningar och beviljandegrad utesluts åren 1994–1996 i figuren. Dessa år var ersättningen helt ny och väldigt många ansökningar kom in. En figur som visar utvecklingen för hela perioden 1994–2015 finns i Försäkringskassan (2015). Säkerställda siffror för hela 2016 blir tillgängliga i april 2017.

Hur ser personkretsarna ut i alla inkomna ansökningar?

Som vi nämnde tidigare innehåller Försäkringskassans register ingen information om personkretstillhörighet för de som får avslag (före 2015 finns denna information inte heller för beviljade ärenden). Därför kan vi utifrån registret inte säga hur de som ansöker om assistansersättning är fördelade på de tre personkretsarna, och hur många som inte tillhör någon personkrets. Utifrån aktstudier och Försäkringskassans nya statistiklösning för assistansersättningen kan vi dock göra ungefärliga beräkningar av personkretsarna bland de sökande.

Vi använder resultatet i aktstudien för att skatta antalet personer i respektive personkrets bland alla avslag.⁵ Det finns flera osäkra faktorer i beräkningen och resultaten ska därför tolkas med försiktighet. Eftersom den statistiska osäkerheten är större när man delar upp gruppen på vuxna och barn gör vi dessa beräkningar bara för gruppen som helhet.

Beräkningen sammanfattas i Tabell 2 nedan. Motsvarande beräkningar för 2012/2014 visas i Tabell A11 i appendix.

⁵ För 2016 kan vi jämföra resultatet i aktstudien med information om personkretstillhörighet i beviljade ärenden, och därmed skatta antalet personer i respektive personkrets bland alla som ansöker om assistansersättning. Därefter kan vi skatta beviljandegraden inom varje personkrets. Eftersom aktstudien omfattar ärenden där beslut fattas mellan första januari och sista september beräknar vi andelen i respektive personkrets för den perioden och gör ett antagande om att fördelningen är densamma under resterande delen av året. För 2012 finns ingen information om personkrets för beviljade ärenden, därför används resultaten från en aktstudie av nybeviljade ärenden 2014 som jämförelse. Även detta bidrar till osäkerheten.

Beräkningarna för 2016 visar att majoriteten av de sökande som tillhör en personkrets, 741 ärenden, tillhör personkrets 1. Dessa resultat kan användas för att illustrera sammansättningen bland alla sökande. Detta visas i Tabell 3 nedan. Majoriteteten, 56 procent, av de sökande som tillhörde en personkrets 2016 tillhörde personkrets 1. 5 procent tillhörde personkrets 2 och 39 procent tillhörde personkrets 3. Skattningen visar att personkrets 1 ökat som andel av de sökande. Både personkrets 2 och 3 har minskat något.

Tabell 2 Personkretstillhörighet bland alla sökande jan–sept 2016, skattningar

	Akt-studien	Alla avslag (skattat)	Beviljade ärenden	Alla ansökningar
Antal som tillhör personkretsen	204	997	335	1332
varav personkrets 1	130	635	106	741
personkrets 2	9	44	29	73
personkrets 3	65	318	200	518

Tabell 3 Andel (%) sökande i varje personkrets*, skattningar

	2012	2016
Personkrets 1	45	56
Personkrets 2	6	5
Personkrets 3	49	39

* Beräkningarna omfattar bara personer som tillhör en personkrets.

Personkrets 1 dominerar även i alla delar av LSS. Under 2015 tillhörde strax under 87 procent av alla som var beviljade någon LSS-insats hos kommunen personkrets 1 (Socialstyrelsen 2015). Det är därför inte förvånande att den gruppen står ut även här. Bland de som uppbär assistansersättning är dock personkrets 3 störst, 48 procent av samtliga mottagare tillhörde denna personkrets 2015. Personkrets 1 är dock den grupp som ökat mest över tid även sett till de som uppbär assistansersättning, 2015 tillhörde 43 procent av mottagarna personkrets 1 (Försäkringskassan 2017).

På motsvarande sätt som ovan kan vi även beräkna andelen av alla sökande som inte tillhör en personkrets. Genom aktstudien kan vi skatta att 493 personer som fick avslag under 2016 inte tillhörde någon personkrets. Totalt inkom 1490 ansökningar. 33 procent av alla ansökningar kom alltså från personer som inte bedömdes tillhöra någon personkrets. Motsvarande siffra för 2012 är 48 procent. Andelen sökande som tillhör en personkrets har alltså ökat.

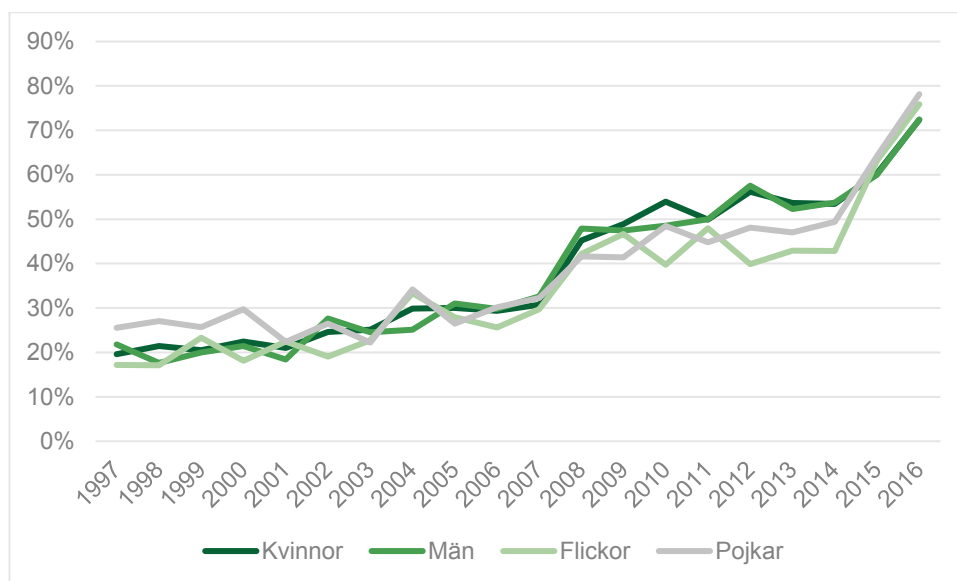
Andelen avslag ökar mest bland barn och i personkrets 1

Andelen som får avslag på sin ansökan om assistansersättning har ökat betydligt sedan mitten av 2000-talet. Fram till 2008 var avslagsfrekvensen under 30 procent i genomsnitt, därefter har andelen avslag ökat stadigt. Särskilt stora ökningar i andelen avslag skedde mellan 2007 och 2008 och mellan 2014 och 2015. Att särskilt stora minskningar skedde just dessa år

beror sannolikt till stor del på förändrad rättspraxis i och med avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen.

Under vissa perioder har det funnits nivåskillnader mellan könen, men utvecklingen följer samma mönster för alla grupper. Under 2016 avslogs 77 procent av alla ansökningar avseende barn och 72 procent bland vuxna. Andelen avslag var något högre för pojkar än för flickor, könsskillnaden är dock mycket liten. Utvecklingen visas i Figur 3 nedan.

Figur 3 Andel avslag*



* För att bättre kunna visa antalsutvecklingen för ansökningar och beviljandegrad utesluts åren 1994–1996 i figuren. Dessa år var ersättningen helt ny och väldigt många ansökningar kom in. En figur som visar utvecklingen för hela perioden 1994–2015 finns i Försäkringskassan (2015). Säkerställda siffror för hela 2016 blir tillgängliga i april 2017.

Andelen avslag i de tre personkretsarna

Resultaten för hur de sökande är fördelade mellan personkretsarna (Tabell 2) kan användas för att illustrera andelen avslag inom respektive personkrets. Detta visas i Tabell 4 nedan.

Enligt skattningen har andelen avslag bland de personer som tillhör någon av personkretsarna ökat från 61 till 75 procent mellan 2012 och 2016. Den största ökningen har skett i personkrets 1. 2016 är andelen avslag i personkrets 1 86 procent, jämfört med runt 60 procent i personkrets 2 och 3. Det innebär att en stor majoritet av alla sökande i personkrets 1 inte har så omfattande behov av hjälp med de grundläggande behoven att de har rätt till assistansersättning.

Tabell 4 Andel (%) avslag inom varje personkrets, ungefärliga skattningar

	Andel avslag	
	2012	2016
Personkrets 1	71	86
Personkrets 2	58	60
Personkrets 3	52	61

Vilka får avslag och varför? Resultat från aktstudien

Sammanställningen ovan bygger på information om alla avslag under tidsperioden. Vi övergår nu till att presentera resultaten från aktstudien. Dessa bygger på ett urval av alla avslagsbeslut och det är därför viktigt att komma ihåg att resultaten är förknippade med en viss statistisk osäkerhet. Vi inleder med resultat som beskriver grunden för avslaget. Därefter presenterar vi resultat som beskriver de personer som fått avslag och hur Försäkringskassan bedömt deras behov.

Aktstudien visar att de flesta som får avslag tillhör en personkrets, men att hjälpbehovet för de grundläggande behoven bedöms uppgå till mindre än 20 timmar per vecka i genomsnitt. Bland de som ingår i aktstudien som tillhör någon av personkretsarna dominerar personkrets 1 bland barnen, och personkrets 3 bland vuxna. Andelen bland de som får avslag som tillhör personkrets 1 har ökat över tid.

Flest avslag på grund av för litet behov av hjälp med de grundläggande behoven

Aktstudien visar att den i särklass vanligaste avslagsanledningen är att de grundläggande hjälpbehoven inte uppgår till mer än 20 timmar i veckan i genomsnitt. Detta gäller för både barn och vuxna. Till stor del ser fördelningen mellan avslagsanledningarna likartad ut 2012 och 2016. Resultaten överensstämmer med de som presenterats i tidigare studier av avslag inom assistansersättningen.

Fördelningen av avslagsanledningar 2012 och 2016 uppdelat på vuxna och barn sammanfattas i Tabell 5. 2016 utgjorde ärenden där den sökande bedömdes tillhöra en personkrets, men de grundläggande behoven var mindre än 20 timmar, 62 procent av alla avslag. I 8 procent av avslagen bedömdes den sökande inte ha behov av hjälp med något grundläggande behov. I 29 procent av avslagen bedömdes den sökande inte tillhöra någon personkrets. Detta innebär att 70 procent av de som får avslag tillhör en personkrets och därför kan ha rätt till kommunala hjälpinsatser enligt LSS som alternativ till assistansersättning.

Fördelningen ser något olika ut för vuxna och barn, bland annat tillhör barn oftare än vuxna en personkrets. 15 procent av avslagen som rör barn beror på att den sökande inte tillhör någon personkrets, jämfört med 38 procent för vuxna. 74 procent av avslagen i ärenden som gäller barn beror på att de

grundläggande behoven inte bedöms uppgå till mer än 20 timmar i veckan i genomsnitt. Motsvarande siffra för vuxna är 53 procent.

Resultaten överensstämmer med den granskning som gjordes av Försäkringskassan 2014 av vuxna personer som ansöker om assistansersättning. Där fann man att 37 procent av avslagen motiverades med att den sökande inte tillhörde någon personkrets. 4 procent motiverades med att den sökande inte bedömdes ha några grundläggande behov och 50 procent motiverades med att de grundläggande behoven inte översteg 20 timmar i veckan i genomsnitt. Resultaten är även i linje med de som presenterats av ISF (ISF 2014).

Som tabellen visar har fördelningen mellan avslagsansledningar inte förändrats avsevärt mellan åren. Den största förändringen ser vi i andelen avslag som motiveras med att den sökande inte har behov av hjälp med något grundläggande behov. Andelen är relativt liten, men har nästan fördubblats från 2012 till 2016. Skillnaden är statistisk signifikant för den totala populationen och för vuxna, men inte för barn. I dessa ärenden bedömer Försäkringskassan ofta att personen behöver påminnas och motiveras för att till exempel sköta sin hygien, men att det inte kan betraktas som grundläggande behov.

Eftersom en större andel sökande får avslag 2016 än 2012, innebär ökningen även en ökning av antalet personer som får avslag på grund av att man inte bedöms ha några grundläggande behov. I och med att alla sökande som inte har några grundläggande behov får avslag, kan vi även dra slutsatsen att dessa ökat bland alla som ansöker om assistansersättning. Det är dock viktigt att ha i åtanke att bedömningen bara gäller det som lagstiftningen avser med grundläggande behov. De sökande har ofta andra hjälpbehov, och dessa behöver tillgodoseas av någon annan aktör.

Kategorin ”Annat” omfattar framför allt personer som fått avslag på grund av att de bor i ett gruppboende eller vårdas på institution och därför bedöms få sina behov tillgodosedda på det sättet. Det finns även några fall där avslaget motiveras med att ansökan inte varit komplett.

När man tolkar siffrorna i tabellen bör man ha i åtanke att en större andel av de sökande, och även fler personer i absoluta tal, fick avslag 2016 jämfört med 2012. Trots att till exempel andelen sökande som får avslag på grund av att man inte bedöms tillhöra någon personkrets är oförändrad är det, sett till antal, fler sökande som inte tillhör en personkrets 2016 än 2012.

Tabell 5 Grund för avslaget 2012 och 2016. Andel (%) med respektive avslagsanledning

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Bedömdes inte tillhöra socialförsäkringen	0	0	0	1	0	0
Den sökande var över 65 år	5	1	7	2	.	.
Bedömdes inte tillhöra någon personkrets	31	29	39	38	15	15
Bedömdes inte behöva personlig assistans för grundläggande behov	5	8	3	6	7	11
De grundläggande behoven uppgår inte till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt	57	62	47	53	76	74
Annat	3	1	3	1	2	1
Framgår ej	0	0	0	0	0	0
Antal	308	304	202	181	106	123

Fetstil markerar att förändringen är statistiskt signifikant på femprocentsnivå, det vill säga förändringen är skild från 0 med 95 % säkerhet.

I Tabell A12 i appendix delas avslagsanledning upp utifrån kön. Tabellen visar att andelen avslag på grund av att de grundläggande behoven inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka framför allt har ökat bland männen. Att dela upp urvalet på kön gör dock att grupperna blir relativt små och resultaten kan inte generaliseras till avslag som inte ingår i urvalet. Resultaten ska därför tolkas med försiktighet.

Personkrets 1 ökar bland avslagen

För att ha rätt till assistansersättning måste den sökande tillhöra någon av personkretsarna inom LSS. Att titta på hur personkretsarna är fördelade ger en bild av vilka de personer som får avslag på sin ansökan om assistansersättning är, och hur de skiljer sig från personer som beviljas ersättning. Resultaten från denna del av aktstudien används för att beräkna andelen i respektive personkrets bland alla sökande, som visas i Tabell 2 ovan.

Aktstudien visar att personkrets 1 ökat som andel av avslagen, medan personkrets 3 minskat. Eftersom personkrets 1 ökat som andel av alla sökande är det inte förvånande att även dess andel bland avslagen ökat.

Personkretsen bedöms innan hjälpbehovet utreds. Det är alltså bara för personer som tillhör någon av personkretsarna som Försäkringskassan gör en bedömning av behovet av hjälp med de grundläggande behoven. Under 2016 bedömdes 70 procent av de som fick avslag tillhöra en personkrets. Tabell 6 visar hur dessa var fördelade på de tre personkretsarna, och hur fördelningen förändrats sedan 2012.

Totalt sett utgör personkrets 1 den största delen av avslagen, 64 procent. Nästan 90 procent av alla barn som får avslag 2016 tillhör personkrets 1, bland vuxna utgör i stället personkrets 3 den största gruppen. För både

vuxna och barn har andelen i personkrets 3 minskat medan personkrets 1 ökat (förändringen är statistiskt säkerställd när man tittar på hela gruppen).

Jämfört med 2012 berör alltså en större andel av avslagen 2016 personer med utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd. Detta kan kopplas till diagnosutvecklingen i samhället i stort, där antalet personer som har en autismdiagnos ökat över tid (Socialstyrelsen 2010).

Tabell 6 Personkretstillhörighet 2012 och 2016. Andel (%) i respektive personkrets

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Personkrets 1	53	64	28	40	80	88
Personkrets 2	6	4	11	9	.	.
Personkrets 3	42	32	61	51	20	12
Antal	161	204	85	104	76	100

Fetstil markerar att förändringen är statistiskt signifikant på femprocentnivå, det vill säga förändringen är skild från 0 med 95 % säkerhet.

De vuxna i personkrets 1 har som regel fått sin funktionsnedsättning diagnostiserad i barndomen. Att de inte ansökt om assistansersättning tidigare bland annat förklaras av att den sökande invandrat till Sverige i vuxen ålder. Det kan även ha sin förklaring i att hen bott med sina föräldrar även efter avslutad skolgång och fått stöd av dem. I genomsnitt är vuxna sökande i personkrets 1 betydligt yngre än vuxna i andra personkretsar.

Hur motiveras att den sökande inte tillhör en personkrets?

Att en sökande inte bedöms tillhöra någon personkrets kan ha olika anledningar. Personkretstillhörigheten bedöms utifrån ett antal olika kriterier som har olika betydelse beroende på vilken personkrets som är aktuell att bedöma. Personkrets 1 och 2 är diagnosstyrda och för att tillhöra dessa krävs i första hand ett läkarintyg⁶ på att man har en av de diagnoser som ingår. Personkrets 3 bedöms i stället utifrån hjälpbehovens omfattning, det ska vara medicinskt styrkt att funktionshindret är *varaktigt* och *orsakar betydande svårigheter* och därmed *ett omfattande behov av hjälp i den försäkrades vardag*. En person skulle i princip kunna tillhöra flera personkretsar. När det finns ett medicinskt underlag som styrker tillhörighet enligt personkrets 1 eller 2 är det dock någon av dessa som ska fastslås även om kriterierna för personkrets 3 också är uppfyllda.

Aktstudien visar att i nästan alla ärenden där den sökande fått avslag på grund av att hen inte tillhör personkretsen så har det varit aktuellt att bedöma personkrets 3. Det är alltså ovanligt att personkretstillhörigheten

⁶ Läkarutlåtandet måste uppfylla vissa krav, bland annat ska en diagnoskod enligt ICD-10 framgå, liksom funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning. Det är också viktigt att den medicinska informationen visar vilka undersökningar och utredningar som har gjorts för att fastställa diagnosen.

avslås enbart på grund av att den sökande inte har ett läkarintyg som styrker en diagnos som ingår i personkrets 1 eller 2.

Vilka behov har de som får avslag?

För att få en bättre förståelse för hjälpbehoven hos personer som får avslag har vi även samlat in information som på olika sätt kan illustrera vilka funktionsnedsättningar och hjälpbehov som finns representerade i avslagsärenden. Vi kan bland annat se att andelen som har en utvecklingsstörning, autism eller psykisk funktionsnedsättning har ökat, och att fysiska funktionsnedsättningar blivit mindre vanliga.

Andelen med fysiska funktionsnedsättningar minskar

I aktstudien har vi samlat in information om vilka funktionsnedsättningar den sökande har. Informationen bygger på handläggarens beskrivning i utredningen inför beslutet.

I aktstudien fanns en indelning med nio svarsalternativ och möjlighet att ange svaret i fritext. De nio alternativen är: utvecklingsstörning; autism eller autismliknande tillstånd, inklusive Aspergers syndrom; hyperaktivitet, t.ex. ADHD; schizofreni eller psykossjukdom; övriga psykiska funktionsnedsättningar; rörelsehinder (inkl. MS och ALS); hjärnskada efter skada eller sjukdom; besvär i andningsorgan eller allergier; övriga psykiska funktionsnedsättningar. I sammanställningen nedan har besvären delats in i psykiska respektive fysiska funktionsnedsättningar. Som psykiska funktionsnedsättningar klassas utvecklingsstörning; autism eller autismliknande tillstånd; hyperaktivitet; schizofreni eller psykossjukdom; övriga psykiska funktionsnedsättningar. Resterande funktionsnedsättningar klassas som fysiska.⁷ Alla diagnoser förekommer i alla tre personkretsar. Psykiska diagnoser är vanliga som huvuddiagnos i både personkrets 1 och 3. Rörelsehinder är vanligt i alla personkretsar, många i personkrets 1 (som har en psykisk huvuddiagnos) har dessutom rörelsehinder.

Resultaten sammanfattas i Tabell 7 nedan. Tabellen visar att fysiska funktionsnedsättningar förekommer oftare än psykiska i de avslagsärenden vi studerat. Psykiska funktionsnedsättningar är vanligare bland barn än bland vuxna. Andelen barn som har en psykisk funktionsnedsättning har ökat bland avslagen (ökningen är inte statistiskt signifikant), medan andelen med en fysisk nedsättning minskat. Detta stämmer överens med att fler barn tillhör personkrets 1 under 2016 jämfört med under 2012, vilket visas i Tabell 6 ovan.

⁷ Det är inte uppenbart att utvecklingsstörning, autism och ADHD ska klassas som en psykisk funktionsnedsättning. Försäkringskassan har dock tolkat HFD:s dom från 2015 som att dessa funktionsnedsättningar ska klassas som psykiska (Försäkringskassan 2015c).

**Tabell 7 Funktionsnedsättningar hos de sökande 2012 och 2016.
Andel (%) med respektive funktionsnedsättning**

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Psykisk funktionsnedsättning	48	54	39	40	66	75
Fysisk funktionsnedsättning	82	71	86	82	74	54
Kombination	31	26	26	24	40	29
Framgår inte	1,3	2,0	2,0	2,8	0,0	0,8
N	306	304	201	181	105	123

Fetstil markerar att förändringen är statistiskt signifikant på femprocentsnivå, det vill säga förändringen är skild från 0 med 95 % säkerhet.

Inom gruppen psykiska diagnoser har utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd och hyperaktivitet ökat. Störst är ökningen för autism, andelen med sådana funktionsnedsättningar har ökat från 12 till 28 procent (ökningen är ännu större om man begränsar urvalet till barn). Aktstudien visar att sökande med autism som får avslag ofta har relativt lindriga funktionsbegränsningar. Det är vanligt att avslaget motiveras med att personen klarar större delen av de grundläggande behoven själv men att de kan krävas motiveringsinsatser (vilket inte räknas som ett grundläggande behov).

Samtliga fysiska funktionsnedsättningar har minskat, minskningen är störst (från 70 till 54 procent) bland övriga fysiska funktionsnedsättningar. Dessa resultat visas i Tabell A14 i appendix.

Fysiska funktionshinder vanligast bland personer som inte tillhör personkretsen

När det gäller funktionsnedsättningar är det intressant att titta särskilt på de personer som inte bedöms tillhöra någon personkrets. Dessa personer har inte rätt till varken assistansersättning hos Försäkringskassan eller insatser enligt LSS hos kommunen.

Om man delar upp resultaten i tabellen ovan utifrån personkretstillhörighet ser man att fysiska funktionsnedsättningar är vanligare bland personer som fått avslag på grund av att de inte bedöms tillhöra en personkrets, jämfört med personer som bedöms göra det. Psykiska funktionsnedsättningar förekommer å andra sidan oftare bland de som fått avslag trots att de tillhör en personkrets. Dessa resultat visas i Tabell 8. Ingen av förändringarna i gruppen som inte tillhör någon personkrets är statistiskt signifikanta.

Tabell 8 Funktionsnedsättningar hos de sökande 2012 och 2016. Andel (%) med respektive funktionsnedsättning uppdelat på personkretstillhörighet

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Tillhör en personkrets						
Psykisk	59	68	42	50	78	87
Fysisk	79	64	85	80	72	48
Framgår ej	0	0	0	0	0	0
Antal	161	204	85	104	76	100
Tillhör inte en personkrets						
Psykisk	27	21	30	26	13	0
Fysisk	90	91	91	90	88	94
Framgår ej	1	3	1	3	0	6
Antal	93	86	77	68	16	18

Fetstil markerar att förändringen är statistiskt signifikant på femprocentsnivå, det vill säga förändringen är skild från 0 med 95 % säkerhet.

De vanligaste diagnoserna bland personer som inte tillhör någon personkrets är sjukdomar i rörelseorganen och övriga fysiska funktionsnedsättningar, där till exempel cancer, ämnesomsättningsjukdomar och synnedsättning ingår. Bland personer som tillhör en personkrets är även utvecklingsstörning och diagnoser inom autismspektret vanliga.

Bland barn som inte tillhör någon personkrets är det vanligt att barnet har ett rörelsehinder och till exempel har problem att gå, men att detta inte bedöms orsaka betydande svårigheter. Det är också relativt vanligt att barnet är så litet att det inte går att bedöma om funktionsnedsättningen är varaktig och vilka svårigheter den kommer orsaka när barnet blir äldre. Granskningen har inte visat att detta förändrats mellan 2012 och 2016.

Bland vuxna utanför personkretsarna är det vanligt att funktionsnedsättningen beror på en sjukdom, ofta stroke eller cancer. I dessa fall är det ofta oklart hur sjukdomen kommer utveckla sig. Det finns ofta en möjlighet till förbättring eller någon form av rehabilitering, det är alltså inte säkerställt att funktionsnedsättningen är varaktig. I granskningen har det också förekommit flera fall där funktionsnedsättningen uppstått som en följd av långvarigt alkohol- eller drogmissbruk. Även i dessa fall bedöms det ofta finnas möjlighet till rehabilitering och förbättring. Bland vuxna som inte tillhör någon personkrets finns även en grupp med psykiska sjukdomar som kommer i skov, och där besvären varierar mycket över tid.

Sökta och beaktade timmar

I aktstudien har vi även samlat in information om hur mycket assistans den sökande yrkar på, och hur många timmar Försäkringskassan beaktar för grundläggande behov. De sökande ansöker i genomsnitt om assistansersättning för fler timmar 2016 jämfört med 2012, men Försäkringskassan beaktar i genomsnitt färre timmar för grundläggande behov.

Fler timmar i ansökan

I ansökan om assistansersättning ombeds den sökande ange hur många timmar per vecka man behöver personlig assistans. Den sökande har alltid rätt att ändra sin ansökan, så i praktiken utformas ansökan i samband med utredningen. Många lämnar också det fältet tomt, och vissa skriver till exempel ”så mycket som möjligt”. Det finns därför anledning att tolka denna uppgift med försiktighet. Den går inte heller att jämföra med det antal timmar som Försäkringskassan sedan bedömer att hjälpbehovet för de grundläggande behoven uppgår till, eftersom det bara avser just de grundläggande behoven (vid avslag bedöms inte de övriga personliga behoven). Med det antal timmar som anges i ansökan avser den sökande som regel hela det upplevda behovet (alltså en kombination av det som i lagen benämns *grundläggande behov* och *övriga personliga behov*).

Omkring 76 procent av de sökande anger önskat antal timmar med personlig assistans. Andelen är något högre bland vuxna (cirka 80 procent) än bland barn (cirka 70 procent). Omkring 3 procent av de sökande 2016 anger att de behöver personlig assistans ”all vaken tid”, denna andel har minskat från 7 procent 2012.

Bland de som anger önskat antal timmar i ansökan anger man i genomsnitt knappt 84 timmars hjälpbehov. I genomsnitt anger man fler timmar 2016 än 2012. Ökningen är störst i ansökningar som avser barn (inget av dessa resultat är dock statistiskt säkerställt). Resultaten sammanfattas i Tabell 9 nedan. Resultaten avser bara de omkring 76 procent av de sökande som angett hjälpbehovet i timmar i sin ansökan.

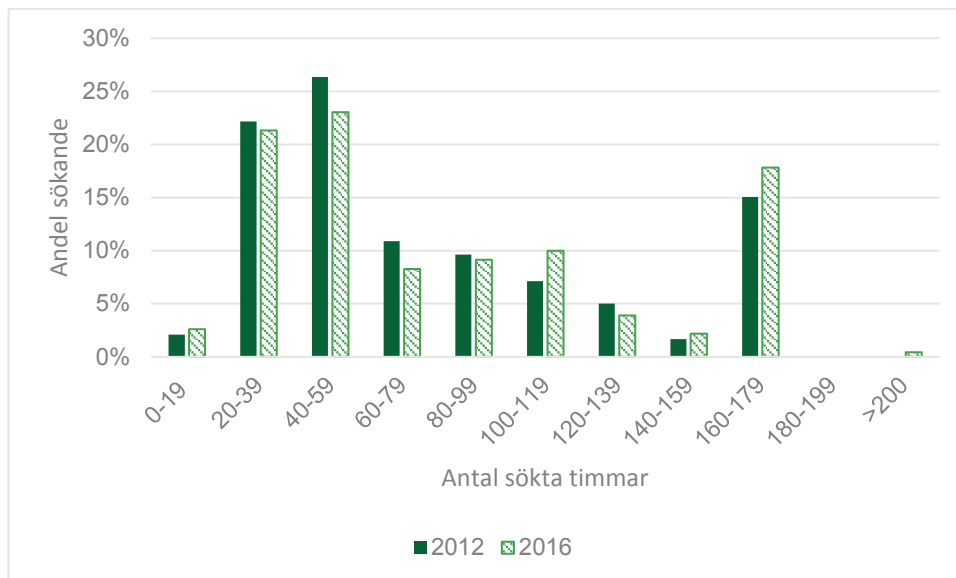
Tabell 9 Antal sökta timmar med assistansersättning 2012 och 2016

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Antal timmar	77,85	83,83	75,56	79,78	83,12	90,75

Andelen av de som får avslag vars sökta timmar uppgår till ett visst timintervall visas i Figur 4. Majoriteten av ansökningarna avser assistans för 20 till 60 timmar per vecka. Som figuren visar finns ett fåtal ansökningar som anger ett hjälpbehov som är mindre än 20 timmar per vecka. En del av dessa är antagligen personer som angett sitt hjälpbehov under en dag i stället för en vecka. Det finns även personer som missuppfattat syftet med assistansersättningen, och ansöker om hjälp med att bara till exempel städa eller gå och handla.

Vi ser att fördelningen förskjutits mot fler timmar under 2016 (streckade staplar) jämfört med 2012. Vi vet inte om motsvarande ökning av antal timmar i yrkandet har skett även bland de som beviljats assistansersättning. Det skulle i så fall kunna vara en bidragande förklaring till att de som beviljas assistansersättning för första gången varje år beviljas fler timmar än föregående års förstagångsmottagare (Försäkringskassan 2016).

Figur 4 Antalet sökta timmar med assistansersättning 2012 och 2016. Andel (%) i respektive tidsintervall



Försäkringskassan beaktar färre timmar för dem som får avslag

I de ärenden där den sökande bedöms tillhöra en personkrets gör handläggaren en bedömning av behovet av hjälp med de grundläggande behoven. Bedömningen ska alltså bara göras om den sökande uppfyller alla andra kriterier för att beviljas assistansersättning. Om hjälpbehovet för de grundläggande behoven uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt har den sökande rätt till assistansersättning, annars ska ansökan avslås. I aktstudien finns därför inget ärende där de grundläggande behoven uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt.

Att Försäkringskassan *beaktar* tid för grundläggande behov innebär att handläggaren bedömer att den sökandes hjälpbehov för grundläggande behov uppgår till ett visst antal timmar. Tiden *godtas* dock bara om den sökande beviljas ersättning, det vill säga om tiden uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt.

Genomsnittet för den beaktade tiden för grundläggande behov i aktstudien är omkring 9 timmar (fördelningen visas i Figur 5 nedan). Motsvarande siffra för de som nybeviljades assistansersättning under samma period var 35 timmar. För både barn och vuxna beaktas något färre timmar för grundläggande behov under 2016 jämfört med 2012 (förändringen är statistiskt säkerställd för vuxna men inte för barn). Detta skulle kunna bero på att bedömningen av vad som är grundläggande behov förtydligats i och med Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Observera att även de personer som inte bedöms ha behov av hjälp med något grundläggande behov (där Försäkringskassan alltså beaktar noll timmar) ingår i beräkningen nedan. Beräkningen är begränsad till personer som ingår i personkretsen eftersom det bara är för dessa som Försäkringskassan bedömer de grundläggande behoven.

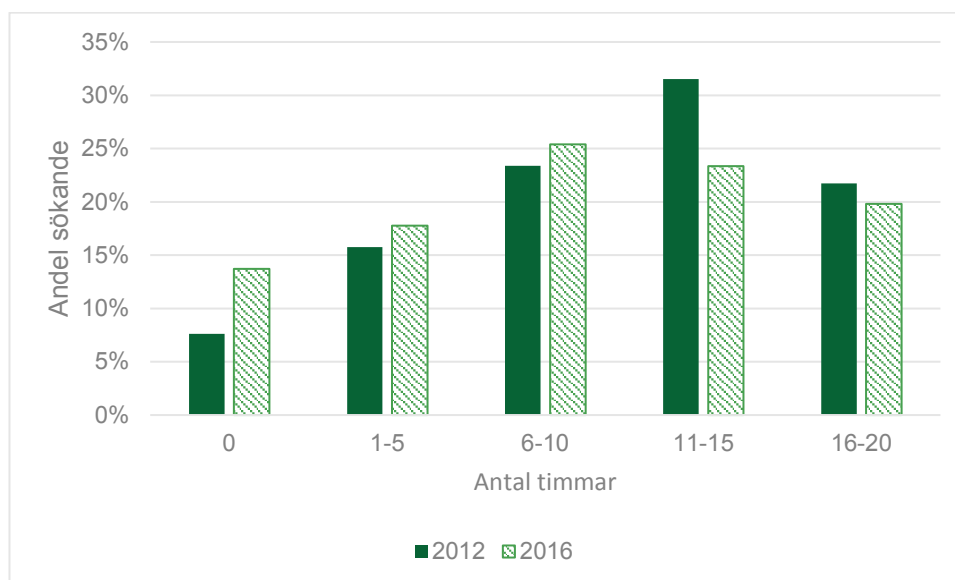
Tabell 10 **Antal timmar som Försäkringskassan beaktar för grundläggande behov 2012 och 2016**

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Totalt	10,01	8,37	10,32	8,18	9,65	8,56
Antal	183	196	98	101	85	95

Fetstil markerar att förändringen är statistiskt signifikant på femprocentnivå, det vill säga förändringen är skild från 0 med 95 % säkerhet.

I Figur 5 nedan visas andelen av de som får avslag vars beaktade grundläggande behov uppgår till ett visst timintervall. Vi ser att fördelningen förskjutits mot färre timmar under 2016 (streckade staplar) jämfört med 2012.

Figur 5 **Antalet beaktade timmar för grundläggande behov 2012 och 2016. Andel (%) i respektive tidsintervall**



De behov som oftast beaktas är personlig hygien, av- och påklädning och hjälp vid måltider, vilket överensstämmer med de vanligaste behoven bland personer som beviljas assistansersättning. Både under 2012 och 2016 är det mycket ovanligt att Försäkringskassan beaktar tid för det femte grundläggande behovet, annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen. De behov där de beaktade timmarna minskat mest är kommunikation (gäller både vuxna och barn) och på- och avklädning (främst för vuxna).

Det verkar inte finnas något samband mellan hur många timmar man anger i sin ansökan och hur många timmar Försäkringskassan beaktar för grundläggande behov.⁸ Det är därmed inte så att Försäkringskassan bedömer de grundläggande behoven som större hos sökande som anger fler timmar i sin ansökan (som alltså själva bedömer sitt behov som stort).

Som vi nämnde ovan är de behov som den sökande yrkar ersättning för inte jämförbara med det antal timmar Försäkringskassan beaktar som grundläggande behov. Däremot är det intressant att notera att den sökande beskriver stora behov som inte betraktas som Försäkringskassans ansvar, men som behöver tillgodoses på annat sätt, till exempel av kommunen.

I ansökningar gällande barn motiveras ofta avslag som grundas på att antalet timmar för grundläggande behov inte överstiger 20 timmar i genomsnitt med att det normala föräldraansvaret täcker en stor del av barnets behov. Det gäller för avslag både under 2012 och 2016. Försäkringskassan bedömer det normala föräldraansvaret som större än föräldrarna eller ombuden själva gör. Ibland har även kommunen gjort en annan bedömning än Försäkringskassan. Det nämns sällan i besluten, men det är rimligt att tänka sig att många av dessa familjer kan komma att beviljas assistansersättning senare, när barnet blir större och det som bedöms som föräldraansvar minskar.

Bland barn är det även vanligt att vårdnadshavaren anger i ansökan att barnet behöver ständig tillsyn och inte kan lämnas ensam. Även om detta i vissa fall bedöms ligga utanför det normala föräldraansvaret bedömer Försäkringskassan ofta att det inte rör sig om ett grundläggande behov. Ofta anger man att det inte krävs ingående kunskaper om barnet och hens funktionsnedsättning för att se till barnet, och därför bedöms det vara ett övrigt personligt behov.

För både vuxna och barn med psykiska funktionshinder bedömer Försäkringskassan ofta att en stor del av det behov som den sökande beskriver utgörs av motiveringsinsatser som inte kräver ingående kunskaper om personen. Det vill säga, personen kan till exempel klä på sig själv om någon räcker fram kläderna och uppmanar hen att ta på sig dem. I sådana ärenden beaktas ofta tid för vissa avgränsade moment som är mer integritetsnära, till exempel tandborstning eller hjälp vid toalettbesök. Den beaktade tiden uppgår dock till mindre än 20 timmar per vecka i genomsnitt.

Övriga iakttagelser från aktstudien

Aktstudien innehöll ett antal frågor som inte redovisas ovan. Dessa presenteras kortfattat nedan.

Efter HFD:s avgörande (HFD 2012 ref. 41) ska insatser av sjukvårdande karaktär som utförs som egenvård inte räknas till de grundläggande behoven

⁸ Korrelationen mellan beaktade timmar och det antal timmar som anges i ansökan är 0,066 och inte statistiskt signifikant. Korrelationen beräknas med Pearsons produktmomentkorrelationskoefficient.

och därmed inte längre beaktas vid bedömningen av rätten till assistansersättning. För att se om domen haft genomslag på avlagen har vi kartlagt om den sökande beskriver ett behov av assistans för sondmatning, kateteranvändning, läkemedelsadministration, övervakning för medicinska risker, epilepsi, övervakning samt tracheostomi och respirator. Detta är insatser som ofta kan utföras som egenvård, och som alltså i och med HFD:s avgörande inte längre ska betraktas som grundläggande behov. I omkring 14 procent av avslagsärendena 2016 beskriver den sökande ett behov av personlig assistans för egenvård. Andelen har minskat sedan 2012, förändringen är dock inte statistiskt signifikant.

Det är ovanligt att Försäkringskassan beaktar tid för dubbel assistans i avslagsärenden. Försäkringskassan beaktade tid för dubbel assistans i 2 procent av alla avslagsärenden 2016. När vi skattar det totala antalet sökande där Försäkringskassan godtar ett behov av dubbel assistans ser vi att majoriteten, omkring 70 procent, av de sökande som har behov av dubbel assistans för grundläggande behov beviljas ersättning. Behov av dubbel assistans är alltså förknippat med så stora hjälpbehov att personen oftast har rätt till assistansersättning.

Aktstudien visar att 23 procent av de sökande som fick avslag under 2016 fått avslag på minst en tidigare ansökan under de senaste fem åren. Andelen har inte förändrats över tid. Majoriteten av dessa hade ett tidigare avslag. Omkring fem procent av de som fick avslag 2016 hade ansökt minst två gånger under de fem föregående åren. Det är ovanligare med tidigare ansökningar bland personer som inte bedöms tillhöra någon personkrets, och vanligare bland personer som får avslag på grund av att hjälpbehovet för de grundläggande behoven inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt.

För de som fick avslag under 2012 kan vi även titta på andelen som ansöker igen och beviljas assistansersättning senare (för sökande 2016 är uppföljningsperioden inte tillräckligt lång för att detta ska vara meningsfullt). Vi ser att omkring 20 procent av de sökande 2012 som ingick i aktstudien beviljades ersättning inom de följande fem åren. Andelen är högre för barn än för vuxna.

I omkring 56 procent av alla ärenden framgår att den sökande har stödinsatser från kommunen vid tiden för ansökan. I många ärenden framgår det inte tydligt om sådana förekommer. Detta är i linje med de resultat som ISF visar för en liknande fråga i sin aktstudie från 2014. Förändringarna över tid är små och inte statistiskt signifikanta.

Avslutande diskussion

I denna rapport försöker vi besvara frågan varför andelen avslag på ansökningar om assistansersättning har ökat under de senaste åren. För att svara på frågan har vi genomfört en aktstudie av beslut om avslag från 2012 och 2016. Resultaten från aktstudien kombineras med Försäkringskassans registerdata för att ge en så heltäckande bild som möjligt av dem som ansöker om assistansersättning.

Gruppen sökande har förändrats

Det finns flera resultat i rapporten som tyder på att sammansättningen bland dem som ansöker om assistansersättning förändrats. Förändringen gäller framför allt vilka personer som ansöker, men även hur de sökandes behov bedöms av Försäkringskassan har förändrats i vissa avseenden. Personkrets 1 har ökat både som andel av hela gruppen sökande och som andel av avslagen.

Resultaten i rapporten visar att fler av dem som ansöker om assistansersättning har behov som inte är av den karaktär och omfattning som assistansersättningen är avsedd att tillgodose. Det kan till exempel handla om att personen framför allt behöver vägledning och motivering för att klara sina grundläggande behov, vilket inte bedöms vara ett grundläggande behov. I ärenden som rör barn kan det även handla om att det normala föräldrasvaret bedöms omfatta en stor del av barnets hjälpbehov.

Att fler av de som ansökte om assistansersättning 2016 jämfört med 2012 i stor utsträckning har en annan typ av de behov än de behov som kan ge rätt till ersättningen kan bero på flera saker. De sökandes kunskap om försäkringen kan ha minskat så att de i mindre utsträckning kan förutse Försäkringskassans beslut. Även det faktum att de privata anordnarna har ökat som andel av utförarna kan ha betydelse. Möjligheten att få hjälp av ett assistansbolag i kontakterna med Försäkringskassan kan påverka vilka som väljer att ansöka om assistansersättning.

Det kan också vara så att förväntningarna på assistansersättningen förändrats. I media framstår ofta assistansersättning som det enda alternativet för personer med funktionsnedsättning som är i behov av hjälp. I själva verket har kommunerna huvudansvaret för insatser till personer med funktionsnedsättning och assistansersättningen riktar sig enbart till dem som har de allra största behoven. Sett till lagstiftningen så finns det ingen anledning till att assistansersättning skulle vara mer fördelaktigt än andra insatser inom LSS, som även inkluderar den personliga assistans som beviljas av kommunen. Det verkar dock som att assistansersättningen upplevs som tryggare och mer flexibel än de stöd som kan erbjudas av kommunerna. För att den enskilde ska få det stöd hen behöver och har rätt till är det viktigt att hela stödsystemet fungerar och håller god kvalitet.

Att personer som har andra hjälpbehov än de som ska omfattas av assistansersättningen ansöker om ersättning (och får avslag) i stället för att direkt vända sig till rätt aktör gör att de får vänta längre än nödvändigt på rätt stöd. Alla har rätt att få sin rätt till assistansersättning prövad, men om kunskapen kring de övriga insatser som finns för personer med funktionsnedsättning var större skulle fler kunna få rätt insats snabbare.

Villkoren för att beviljas ersättning har förändrats

Aktstudien visar att Försäkringskassan beaktar färre timmar som grundläggande behov i avslagsärenden 2016 jämfört med 2012. Under den period som aktstudien omfattar kom två betydelsefulla domar från Högsta förvaltningsdomstolen som båda kan ha bidragit till denna utveckling. Domarna tydliggjorde vad som kännetecknar de grundläggande behoven, bland annat att aktiv tillsyn bara kan betraktas som ett grundläggande behov när behovet uppkommer på grund av personens psykiska tillstånd. Vi vet sedan tidigare att förtydligandet i första hand berörde personer i personkrets 1, som samtidigt ökat som andel av de som ansöker om assistansersättning.

Domarna hade antagligen inte fått fullt genomslag när aktstudien genomfördes vilket gör att vi inte med säkerhet kan uttala oss om hur stora effekter de haft på många ansökningar som avslås. Det är sannolikt att domarna fortsättningsvis kommer bidra till att färre personer beviljas assistansersättning och att fler mottagare blir av med sin ersättning. Det är svårt att förutse vilka konsekvenserna blir för de personer som berörs, inte minst eftersom det beror på vilket stöd andra huvudmän kommer att bevilja.

Rätt stöd till rätt person

Försäkringskassan eftersträvar god kvalitet i alla beslut. Detta innebär både att de personer som har rätt till assistansersättning ska beviljas ersättning och att personer som inte har rätt till ersättning ska få avslag. Assistansersättningen är till för dem som har de mest omfattande behoven och bedömningen av rätt till ersättningen fokuserar på specifika, väl avgränsade behov. Vi återkommer ofta i rapporten till att ett avslag från Försäkringskassan inte innebär att Försäkringskassan anser att personen inte är i behov av stöd. Aktstudien visar tydligt att den sökande ofta beskriver stora behov, men att behoven inte kan betraktas som Försäkringskassans ansvar. Den hjälp personen behöver kan alltså inte erbjudas inom ramen för assistansersättningens lagstiftning, men behöver tillgodoses på något annat sätt. Samtidigt visar resultaten att nästan alla som har behov av dubbel assistans, som hör till dem med störst hjälpbehov, beviljas ersättning.

Sammantaget kan man säga att assistansersättningen tillsammans med de stödinsatser som kan beviljas av kommun eller landsting utgör ett komplext system. Sannolikt är det svårt för den enskilde att ha full överblick över helheten och dess olika delar. Därför är det viktigt att de aktörer som en person med behov av stöd möter har goda kunskaper om de olika insatser som finns och kan guida den enskilde.

I dagsläget vet vi inte vad som händer med personer som fått avslag hos Försäkringskassan. Socialstyrelsen har i uppdrag från regeringen att utreda hur HFD:s domar avseende vad som ingår i det femte grundläggande behovet påverkat kommunernas beviljanden av insatser enligt LSS och SoL. Det vore även värdefullt att utreda vilka insatser som beviljas alla som får avslag, oavsett avslagsanledning. För att ta reda på det skulle vi behöva kombinera Försäkringskassans dataregister med information från kommunerna. En sådan analys skulle kunna ge mycket information om hur de som har fått avslag får sina hjälpbehov tillgodosedda.

Referenser

- Försäkringskassan (2015a). *Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar*. Socialförsäkringsrapport 2015:13. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2015b). *Personkrets och grundläggande behov. Bedömningen av grundläggande rekvisit för assistansersättning*. Rättslig uppföljning 2015:2. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2015c). *Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov*. Rättsligt ställningstagande 2015:07. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2015d). *Föräldraansvarets omfattning vid hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer inom assistansersättning*. Rättsligt ställningstagande 2015:05. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2016a). *Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2015*. Socialförsäkringsrapport 2016:5. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2016b). *Assistansersättning*. Vägledning 2003 version 15
- Försäkringskassan (2016c). *Försäkringskassans årsredovisning 2016*. Stockholm: Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2017). *Assistansersättningens utveckling*. Socialförsäkringsrapport 2017:4. Stockholm: Försäkringskassan
- Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2009 ref 57, mål nr 5321-07
- Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2012 ref 41, mål nr 1-12
- Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2015 ref 46, mål nr 3527-14
- ISF (2014). *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*. Rapport 2014:9. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen
- Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Socialförsäkringsbalk (SFB) 2010:110
- Socialstyrelsen (2010). *Barn som tänker annorlunda*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen (2015). *Personer med funktionsnedsättning. Insatser och stöd enligt LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialtjänstlag (2001:453)

Appendix 1: Resultat

Tabell A11 Personkretstillhörighet bland alla sökande 2012, skattningar. Andel (%)

	I akt-studien	Bland alla avslag (skattat)	I beviljade ärenden	Bland alla ansökningar
Antal som tillhör personkretsen	161	690	440	1 130
varav personkrets 1	85	364	148	512
personkrets 2	9	39	28	67
personkrets 3	67	287	264	551

Tabell A12 Grund för avslaget 2012 och 2016. Andel (%) med respektive avslagsanledning uppdelat på kön

	Kvinnor		Män		Flickor		Pojkar	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Bedömdes inte tillhöra socialförsäkringen	1	1	0	0	0	0	0	0
Den sökande var över 65 år	6	0	8	3	0	0	0	0
Bedömdes inte tillhöra någon personkrets	41	42	38	34	24	22	10	10
Bedömdes inte ha något grundläggande behov	2	9	5	3	3	13	9	9
De grundläggande behoven uppgår till mindre än 20 timmar per vecka i genomsnitt	48	48	46	58	74	64	78	79
Annat	2	0	4	1	0	0	3	1
Framgår ej	0	0	0	0	0	0	0	0
Antal	98	90	104	91	38	45	68	78

Tabell A13 Personkretstillhörighet 2012 och 2016. Andel (%) i respektive personkrets uppdelat på kön

	Kvinnor		Män		Flickor		Pojkar	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Personkrets 1	22	36	35	44	76	86	82	89
Personkrets 2	7	6	15	11	0	0	0	0
Personkrets 3	71	58	50	44	24	14	18	11
Antal	45	50	40	54	25	35	51	65

Tabell A14 Funktionsnedsättningar hos de sökande 2012 och 2016. Andel (%) med respektive funktionsnedsättning, detaljerad indelning

	Alla		Vuxna		Barn	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Utvecklingsstörning	31	38	19	23	55	60
Autism och autismliknande tillstånd	14	28	8	14	26	48
Hyperaktivitet	3	7	0	2	9	13
Schizofreni och psykosjukdomar	6	2	9	3	0	0
Övriga psykiska funktionsnedsättningar	12	8	17	13	1	1
Rörelsehinder	32	25	40	36	17	9
Hjärnskada	10	10	16	15	0	1
Andning	5	4	4	4	6	3
Övriga fysiska funktionsnedsättningar	70	54	73	57	66	50
Antal	306	304	201	181	105	123

Tabell A15 Andel (%) av de sökande 2012 som beviljats assistansersättning fem år efter det granskade avslaget

	Alla	Vuxna	Barn
Andel som beviljats assistansersättning fem år efter avslaget	21	17	27

Appendix 2: Frågor i aktstudien

	Fråga	Svarsalternativ
1.	Löpnummer	Ange löpnummer
2.	Vilket år har beslut fattats i ärendet?	Ärendet har beslutats under 2012 Ärendet har beslutats under 2016 Ärendet beslutades ett annat år (granskningen avslutas)
3.	Framgår omfattningen av hjälpbehovet av ansökan (inklusive bilagor)?	Ange timmar per vecka All vaken tid Annat, vad? Framgår inte
4.	Vad anges som grund för avslaget?	Bedömdes inte omfattas av socialförsäkringen. Den sökande var över 65 år. Bedömdes inte tillhöra personkrets Bedömdes inte ha behov av personlig assistans med något av de grundläggande behoven. De grundläggande behoven bedömdes inte överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka i genomsnitt. Annan ledning, vad?
5.	Vilken personkrets anges?	1 2 3 Personkrets framgår inte
6.	Om den sökande inte bedöms tillhöra en personkrets, hur motiveras detta beslut?	Funktionshindret är inte medicinsk styrkt Funktionshindret bedöms inte vara varaktigt Funktionshindret bedöms inte orsaka stora svårigheter Annat, vad? Ingen motivering finns Inte aktuellt
7.	Vilken/vilka funktionsnedsättningar har den försäkrade?	Utvecklingsstörning Autism eller autismliknande tillstånd, inklusive Aspergers syndrom Hyperaktivitet, till exempel ADHD Schizofreni eller psykossjukdom Övriga psykiska funktionsnedsättningar Rörelsehinder (inklusive MS och ALS) Hjärnskada efter skada eller sjukdom Besvär i andningsorganen eller allergier Övriga fysiska funktionsnedsättningar Annat, vad? Anges inte

	Fråga	Svarsalternativ
8.	Vilka behov av personlig assistans för egenvård eller medicinsk problematik framkommer?	Sondmatning Kateteranvändning Läkemedelsadministration Övervakning för medicinska risker Epilepsi Övervakning Tracheostomi och respirator Annat, vad? Inget behov framkommer
9.	Hur många timmar i genomsnitt per vecka har de grundläggande behoven bedömts uppgå till? Ange antal timmar som bedömts för respektive behov. Totalt Personlig hygien På- och avklädning Måltider Hjälp med att kommunicera med andra Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper	Ange timmar Ange timmar Ange timmar Ange timmar Ange timmar Ange timmar Ange timmar Framgår inte Inte aktuellt
10.	Bedömer FK att det finns ett behov av dubbel assistans?	Ja Nej
11.	Är kommunala insatser (LSS/SOL) beviljade sedan tidigare?	Ja Nej Indragna insatser Framgår inte
12.	Har du sett något i ärendet du vill kommentera eller undrar över?	Öppet svar

I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2017:

- 2017:1 En sjukförsäkring att lita på? Rapport från forskarseminarium i Umeå 14–15 januari 2015
- 2017:2 Arbetslivet och socialförsäkringen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 13–14 januari 2016
- 2017:3 Sjukskrivningsmönster. Skillnader mellan län, kommuner och vårdenheter
- 2017:4 Assistansersättningens utveckling
- 2017:5 Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning
- 2017:6 Migration och socialförsäkringen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 18–19 januari 2017
- 2017:7 Sjukfrånvaro efter invandring. Utrikes föddas tillgång till och nyttjande av sjukpenning
- 2017:8 Avslag inom assistansersättningen. Hur kan vi förstå den senaste tidens ökning?