

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

## Svar på regeringsuppdrag

**Rapport – Analys av minskat antal mottagare av  
assistansersättning**

**Försäkringskassan 2020**

<b>Datum: 2020-05-25</b>
<b>Analys av minskat antal mottagare av assistansersättning</b>
<b>Version 1.0</b>
<b>Dnr. 001381–2020</b>

## Innehåll

Innehåll.....	2
Sammanfattning .....	3
Inledning .....	6
Kapitel 1: Utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning .....	9
Kapitel 2. Förändringar i rättsläget som har haft störst påverkan på antalet mottagare av assistansersättning .....	22
Kapitel 3: Fullständig översikt av relevanta förändringar av rättsfall och styrande dokument som kan ha påverkat antal mottagare av assistansersättningen.....	29
Referenser .....	45
Bilaga 1. Definitioner av begrepp, datakällor samt metod .....	48
Bilaga 2. Tabeller och figurer .....	51

## Sammanfattning

Antalet mottagare av assistansersättning har minskat, från drygt 16 000 personer 2015 till drygt 14 000 personer 2019. I följande rapport analyseras och beskrivs orsaker till att antalet personer som beviljas assistansersättning har minskat och att antalet personer vars rätt till assistansersättning upphör har ökat. En genomgång och analys görs av förändrad lagstiftning, rättspraxis och styrning sedan 2015 som kan ha påverkat antalet mottagare av assistansersättning. Vidare beskrivs och analyseras hur utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning har förändrats över tid.

De största förändringarna i Försäkringskassans tillämpning som påverkar antalet mottagare av assistansersättning grundar sig i följande:

- domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) avseende *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* och egenvård som grundläggande behov
- förändringar i lagstiftningen och tillämpningen gällande omprövning av rätten till assistansersättning
- tolkningen av det grundläggande behovet personlig hygien.

### **Avslag på ansökan om rätten till assistansersättning beror oftast på att personen inte bedöms ha tillräckligt omfattande behov eller inte tillhör personkretsen för LSS**

Antalet avslag på ansökningar om rätten till assistansersättning var 2019 cirka 1 600. Den vanligaste avslagsmotiveringen var att personen inte bedömdes ha ett grundläggande hjälpbehov som överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka. Detta gäller för två tredjedelar av alla avslag. Ungefär en tredjedel av alla avslag motiverades med att personen inte tillhör personkretsen för LSS.

Intervjuer har genomförts med Försäkringskassans verksamhetsområde Funktionsnedsättning (FVF) för att bättre förstå bland annat varför personer som inte tillhör målgruppen för assistansersättningen ändå ansöker om ersättning. I intervjuerna framkom att många sökande har bristande kunskap om reglerna för assistansersättningen och andra samhällsstöd, där begreppet grundläggande behov uppfattas som något annat än det som definieras i lagen. Ofta handlar det om svårigheter att förstå vad som krävs för att ha rätt till assistansersättning.

### **Ny rättspraxis avseende annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade har lett till färre mottagare av assistansersättning**

I rättsfallet HFD 2015 ref. 46 angavs att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade endast kan komma ifråga för den som har en psykisk funktionsnedsättning. I Domsnytt 2015:041 förtydligades bland annat att behovet av hjälp av någon med ingående kunskaper om den



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

försäkrade, ska vara en följd av den psykiska funktionsnedsättningen och att behovet av hjälp ska kunna kopplas till de andra grundläggande behoven, för att hjälpbehovet ska kunna godtas som ett grundläggande behov.

HFD:s klargörande av rättsläget fick genomslag vid Försäkringskassans tvåårsomprövningar, vilket ledde till att enskilda inte längre hade rätt till assistansersättning. Det fick även genomslag i handläggningen av ansökningar och anmälningar om behov av assistansersättning, genom att färre beviljades förmånen.

Det kan alltså bedömas vara klarlagt att HFD 2015 ref. 46 har påverkat antalet mottagare, såväl när det gäller dem som har ansökt om rätten till assistansersättning som dem för vilka ersättningen har upphört. Däremot går det inte att uttala sig om exakt hur många det berör eller hur utvecklingen skulle ha sett ut utan domen.

Ett faktum är dock att antalet personer som är beviljade assistansersättning har minskat med cirka 2 000 personer sedan 2015, vilket åtminstone till viss del kan förklaras av denna dom. För barn och unga i åldern 0–19 år har andelen bifall på ansökningar om rätten till assistansersättning minskat, från 42 procent 2014 till 17 procent 2019. Utvecklingen ser likadan ut för vuxna. För dem har andelen bifall minskat från 35 procent till 15 procent.

Domen har även påverkat andelen avslag på ansökningar om rätten till assistansersättning, även om det inte heller här går att exakt säga hur mycket det förklarar. I data framkommer det att andelen avslag sett till alla som ansöker har ökat från 61 procent 2014, året innan HFD 2015 ref. 46, till 81 procent 2019.

## **Försäkringskassans bedömning av egenvård har förändrats vilket har påverkat antalet mottagare**

I maj 2016 förtydligade Försäkringskassan att egenvård aldrig kunde bedömas som ett grundläggande behov. Förtydligandet ledde troligtvis till en viss minskning av antalet mottagare. Dels genom att ersättningen drogs in efter en tvåårsomprövning. Dels genom att färre beviljades ersättning på grund av att de grundläggande behoven inte bedömdes uppgå till i genomsnitt 20 timmar per vecka.

I en ny dom, HFD 2018 ref. 21, framkom dock att egenvård som avsåg något av de grundläggande behoven kunde beaktas inom ramen för bedömningen av hjälpbehovet. Detta innebär att sådana grundläggande hjälpbehov som tillgodoses genom egenvård åter kunde beaktas i bedömningen av om en försäkrad hade rätt till assistansersättning. Något som borde ha lett till något fler mottagare.

## **När tvåårsomprövningarna togs bort fick färre sin ersättning indragen**

Borttagandet av tvåårsomprövningar från och med 1 april 2018 har inneburit att färre mottagare av assistansersättningen har fått sin ersättning indragen. Åren innan tvåårsomprövningarna togs bort genomfördes fler tvåårsomprövningar än tidigare för att



hantera ärenden som inte omprövats under lång tid. Det kan ha bidragit till att rätten till assistansersättning upphörde för fler personer 2017 än tidigare år. Att tvåårsomprövningarna togs bort har också lett till att vissa assistansmottagare har kvar sin ersättning, trots att de med största sannolikhet inte hade haft rätt till assistansersättning om de ansökt i dag.

En vanlig anledning till att rätten till assistansersättning upphörde vid en tvåårsomprövning, var att de grundläggande hjälpbehoven inte bedömdes överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka. Det kan även finnas andra anledningar till att assistansersättningen upphör än ett indrag vid en tvåårsomprövning. Det kan vara på grund av att personen avlider, eller att personen flyttar till en gruppbostad eller vårdas på institution. Det absolut vanligaste är dock att assistansersättningen upphör av naturliga skäl, det vill säga till följd av att personen avlider. Under perioden 2007–2019 har det handlat om ungefär 600 personer årligen.

### **När det grundläggande behovet personlig hygien avgränsades till att hålla sig ren och liknande minskade antalet mottagare**

I ett rättsligt ställningstagande om hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättningen (FKRS 2017:02), ansåg Försäkringskassan att detta behov typiskt sett handlade om att hålla sig ren och liknande behov. Det skulle vara behov som man normalt inte avstod ifrån. Det finns exempel på att Försäkringskassan före ställningstagandet godtog upprepade angivna behov, exempelvis dusch vid flera tillfällen dagligen utan att det fanns medicinska skäl för upprepade duschningar. Något som också godtogs före ställningstagandet var exempelvis insmörjning, rituell tvagning och sminkning som grundläggande behov. Att det grundläggande behovet personlig hygien genom ställningstagandet avgränsades till att hålla sig ren och liknande, har lett till ett minskat antal mottagare.

### **Andra ändringar som kan ha påverkat antalet mottagare**

Ytterligare skrivningar i Försäkringskassans styrande och stödjande dokument (främst rättsliga ställningstaganden och vägledning) kan i vissa fall ha påverkat antalet mottagare. Detsamma gäller olika åtgärder från Försäkringskassans sida som har haft olika syften, exempelvis att skapa en mer enhetlig rättstillämpning eller att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa ändringar borde inte enskilt ha haft stor påverkan, eftersom de rör ett litet antal försäkrade eller därför att de bedöms ha en mycket indirekt påverkan på bedömningen av rätten till assistansersättning. Sammantaget kan sådana förändringar emellertid ha bidragit till att antalet mottagare har minskat.

## 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. Assistansersättning är en socialförsäkringsförmån som ger ersättning för kostnader för personlig assistans.<sup>1</sup>

## Uppdraget

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att beskriva och förklara orsaker till det minskande antalet personer som mottar assistansersättning (Socialdepartementet 2019). I uppdraget ingår att analysera och beskriva orsaker till att antalet personer som beviljas ersättningen minskar. I uppdraget ingår även att analysera och beskriva orsaker till ökningen av antalet personer för vilka ersättningen upphör. Försäkringskassan ska redovisa uppdraget till regeringen (Socialdepartementet) senast 25 maj 2020. I ett parallellt regeringsuppdrag redovisas och analyseras indikatorer för assistansersättningens utveckling.<sup>2</sup>

## Kriterier för att beviljas assistansersättning

För att avgöra om en person kan få assistansersättning för personlig assistans för sin dagliga livsföring, behöver Försäkringskassan bedöma om förutsättningarna i lagstiftningen är uppfyllda. En förutsättning för att en person ska kunna få assistansersättning är att han eller hon omfattas av svensk socialförsäkring. Dessutom ska personen inte ha fyllt 65 år vid ansökningstillfället.

För att ha rätt till assistansersättning ska den försäkrade dessutom tillhöra personkretsen för LSS. De grupper som ingår i personkretsen 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
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.

Ytterligare ett kriterium för att ha rätt till assistansersättning är att den försäkrade har grundläggande behov av hjälp som i genomsnitt uppgår till mer än 20 timmar per vecka.

---

<sup>1</sup> Rätten till assistansersättning finns beskriven i 51 kap. i socialförsäkringsbalken (SFB).

<sup>2</sup> Dnr. 001380–2020, *Regeringsuppdrag – Indikatorer för utvecklingen av assistansersättningen*.



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

De grundläggande behoven är följande:

- andning<sup>3</sup>
- personlig hygien
- att klä av och på sig
- måltider<sup>4</sup>
- kommunikation med andra
- annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.<sup>5</sup>

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande hjälpbehov har även rätt till insatser för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Andra personliga behov kan till exempel vara behov av hjälp med att träna, arbeta eller studera. Det kan också handla om hjälp med att utföra sina fritidsintressen eller annat som leder till att personen kan leva ett liv så likt andras som möjligt (prop. 1992/93:159). När det gäller hjälp med andning, personlig hygien, att klä av och på sig, måltider och kommunikation, kan de behoven även beviljas som andra personliga behov om de inte redan tillgodoses på annat sätt. Det görs för de delar där assistansmottagarna har behov som inte motsvarar de kriterier som gäller för grundläggande behov.

Personer som tillhör personkretsen, men som inte bedömts ha mer än i genomsnitt 20 timmars grundläggande hjälpbehov i veckan, kan ändå ha rätt till personlig assistans, eller andra LSS-insatser, via kommunen. År 2019 var det cirka 75 000 personer som beviljades någon insats enligt LSS via kommunen, varav ungefär 5 200 beviljades personlig assistans (Socialstyrelsen 2020). Kommunerna har det yttersta ansvaret för att människor med funktionsnedsättning får det stöd och den service de behöver.

Assistansersättning lämnas inte heller för tid när den funktionshindrade vårdas på vissa institutioner, bor i en gruppbostad eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, enligt 106 kap. 24 § SFB. Trots detta kan assistansersättning lämnas under tid när personen vårdas på sjukhus under en kortare tid eller deltar i skola, barnomsorg eller daglig verksamhet, enligt 25 § samma kapitel, om det finns särskilda skäl. Det framgår vidare av 51 kap. 6 § samma balk att när behovet av

---

<sup>3</sup> Ingår från och med 1 november 2019.

<sup>4</sup> Sondmatning ingår i måltider. I statistiken särredovisas det från och med 1 september 2019.

<sup>5</sup> I föreliggande rapport är utgångspunkten hur Försäkringskassan ansåg att behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade skulle definieras under den period som studeras här, det vill säga till och med 2019. Det innebär att förändringar i rättspraxis till följd av HFD:s dom 10 februari 2020 i mål nr 3757–18 inte beaktas. Med annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade avses således i den här rapporten tidigare praxis om ”aktiv tillsyn av övervakande karaktär”. Det innebär att tillsynen ska vara kvalificerad och syfta till att (1) förmå personen att själv utföra något av de andra grundläggande behoven (kvalificerade motivations- och aktiveringsinsatser) eller (2) begränsa allvarliga konsekvenser av ett utåtagerande beteende, det vill säga att egendom skadas eller att personen skadar sig själv eller andra (se vägledning 2003:6, version 23, s. 93).



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.

## **Disposition av rapporten**

Rapporten består av tre kapitel. Det första kapitlet innehåller beskrivningar och analyser av utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning. Här studeras också utvecklingen av beslut på ansökningar om rätten till assistansersättning, genom att visa på olika beslutsutfall, det vill säga bifall och avslag. Vidare studeras utvecklingen av indrag, det vill säga när rätten till ersättning upphör för vissa mottagare.

I det andra kapitlet ligger fokus på de förändringar i lagstiftning, rättspraxis och Försäkringskassans styrande och stödjande dokument som har haft störst påverkan på antalet mottagare av assistansersättning.

Det tredje och avslutande kapitlet innehåller en omfattande redovisning av de rättsfall och de styrande dokument som är relevanta för assistansersättningen. Vidare analyseras på vilka sätt dessa kan ha påverkat såväl antalet mottagare av ersättningen som antalet som beviljas ersättning för första gången under perioden 2015–2019.

I bilaga 1 beskrivs de datakällor, definitioner och avgränsningar som ligger till grund för att visa utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning i kapitel 1. Här beskrivs också intervjuerna med Försäkringskassans verksamhetsområde Funktionsnedsättning (FVF). Bilaga 2 innehåller tabeller och figurer med resultat fördelat på kön och olika åldersgrupper som hör till kapitel 1.



## **Kapitel 1: Utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning**

Syftet med det här kapitlet är att visa hur utvecklingen av antalet mottagare av assistansersättning har förändrats över tid. I kapitlet studeras även det minskade antalet mottagare mellan 2014 och 2019. Det görs främst med utgångspunkt från förändringar i bifall och avslag på ansökningar om rätten till assistansersättning, samt orsaker till att ersättningen upphör för vissa mottagare. Vidare analyseras motiveringar till avslag på ansökningar om rätten till assistansersättning och beslut utfall för personer som ansöker på nytt. I kapitlet redogörs också för möjliga förklaringar till varför personer som inte omfattas av lagen ansöker om rätten till assistansersättning. Det görs utifrån intervjuer med Försäkringskassans verksamhetsområde Funktionsnedsättning (FVF).

Den sammantagna bilden är att antalet mottagare av assistansersättning har minskat sedan 2015 med 2 000 personer, från drygt 16 000 personer 2014 till drygt 14 000 personer 2019. Minskningen utgörs till knappt hälften av barn och unga i åldern 0–19 år. När förändringen mellan de två åren studeras utifrån andelarna för olika åldersgrupperna, visar det sig att den största minskningen är för åldersgruppen 0–6 år, som har minskat med över 70 procent.

Förändringar i lagstiftning och rättspraxis har påverkat antalet personer som tillkommer till ersättningen, vilket beskrivs och analyseras i kapitel 2 och 3. Förändringarna har medfört att färre personer har rätt till assistansersättning än tidigare. När det gäller antalet bifall på ansökan om rätten till assistansersättning har det skett en minskning, från drygt 1 000 personer 2014 till drygt 300 personer 2019.

För dem där rätten till assistansersättning upphörde i samband med en tvåårsomprövning, var en vanlig anledning till indraget att de grundläggande hjälpbehoven inte bedömdes överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka. Enligt en lagändring upphörde tvåårsomprövningarna 1 april 2018. Numera handlar indragen främst om ärenden där det skett väsentligt ändrade förhållanden som kan hänföras till den försäkrade. Över hela perioden är den vanligaste anledningen till att rätten till assistansersättning upphör att en person avlider.

Andelen avslag har ökat över tid; 2019 uppgick den till knappt 83 procent. För två tredjedelar avslogs ansökan på grund av att grundläggande behov i genomsnitt inte översteg mer än 20 timmar i veckan. För knappt en tredjedel avslogs ansökan på grund av att personen inte bedömdes tillhöra personkretsen. Av dem som fick avslag på ansökan om rätten till assistansersättning 2018 och som ansökte igen 2019, fick de flesta avslag även på den senare ansökan.

### **Antalet mottagare av assistansersättning har minskat sedan 2015**

Den övergripande utvecklingen när det gäller antalet mottagare av assistansersättning beror på hur många som årligen tillkommer till ersättningen och hur många som



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

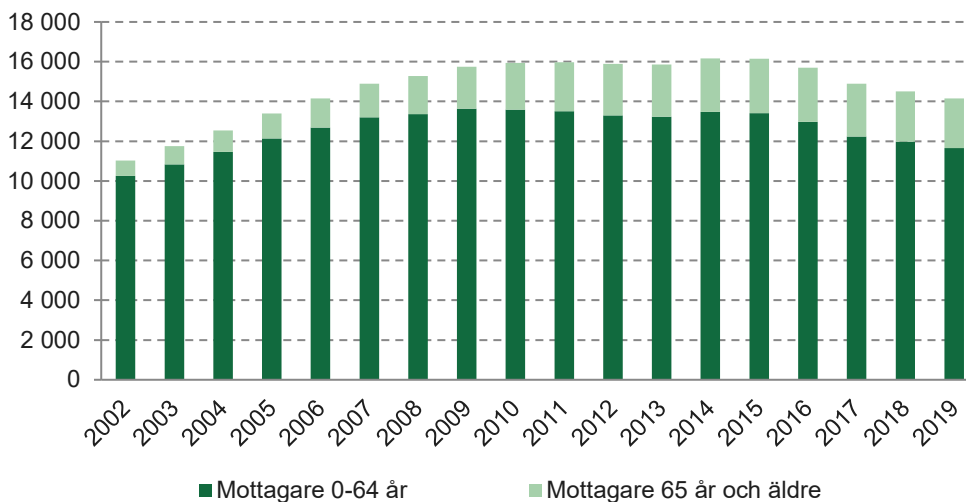
Dnr. 001381–2020

lämnar ersättningen. När det gäller utvecklingen av hur många som tillkommer till ersättningen, handlar det främst om hur många av dem som ansöker om assistansersättning som uppfyller kriterierna för att ha rätt till personlig assistans. För att kunna beviljas assistansersättning räcker det inte med att uppfylla kriterierna för att beviljas personlig assistans. Man måste dessutom ha tillräckligt omfattande behov av hjälp med de grundläggande behoven. Kriterierna för att beviljas assistansersättning kan i sin tur förändras över tid till följd av förändringar i lagstiftning, rättspraxis och tillämpning, vilket beskrivs och analyseras vidare i kapitel 3.

När det gäller utvecklingen av hur många som lämnar ersättningen handlar det främst om två grupper. Dels dem som lämnar ersättningen för att de avlider. Dels dem som får ersättningen indragen för att de inte längre uppfyller kriterierna för att ha rätt till assistansersättning. Sedan 1 april 2018 görs inte längre tvåårsomprövningar. Det betyder att rätten till ersättningen numera främst omprövas i de fall det har skett väsentliga förändringar som kan hänföras till den försäkrade, exempelvis att en person har flyttat till en bostad med särskild service för vuxna.

Figur 1 visar att antalet mottagare av assistansersättning ökade kontinuerligt fram till 2010. Därefter var antalet någorlunda stabilt fram till 2015 för att sedan minska.

**Figur 1**      **Antal assistansmottagare i december, fördelat på 0–64 år samt 65 år och äldre, 2002–2019**



Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Över tid har sammansättningen av dem som är beviljade assistansersättning ändrats. Som framgår av figuren ovan har andelen mottagare som är över 65 år ökat över tid, från cirka 7 procent 2002 till cirka 18 procent 2019. Lagen ändrades 2001 så att det blev möjligt att behålla assistansersättning enligt det senaste beslutet innan personen fyllde 65 år, även efter 65-årsdagen. Personer över 65 år kan dock inte beviljas fler

Datum

Vår beteckning

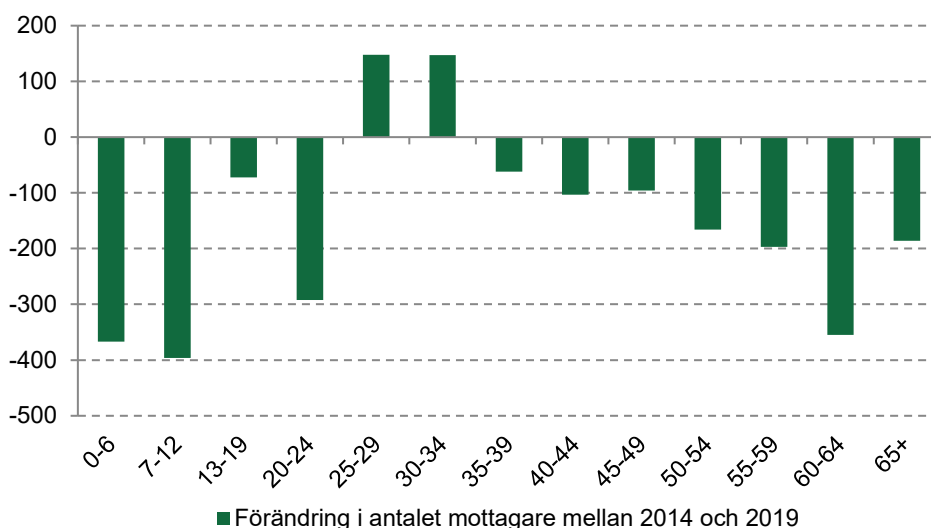
2020-05-25

Dnr. 001381–2020

timmar.<sup>6</sup> Vidare var inte denna grupp föremål för tvåårsomprövningarna, vilka försvann ur lagstiftningen 1 april 2018. Utvecklingen för gruppen över 65 år har därför påverkats mindre än övriga grupper av förändringar i lagstiftning, rättspraxis och tillämpning.

I Figur 2 visas hur antalet mottagare i olika åldersgrupper förändrades mellan 2014 och 2019.

**Figur 2** Förändring i antalet mottagare per åldersgrupp mellan 2014 och 2019



Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Utmärkande är att i nästan alla åldersgrupper har antalet mottagare minskat. Det är endast för två åldersgrupper, 25–29 år samt 30–34 år, som det har skett en ökning av antalet mottagare. För båda grupperna ökade antalet mottagare med knappt 150 personer mellan 2014 och 2019. För den åldersgrupp där den största förändringen har skett, 7–12 år, var det nästan 400 mottagare färre 2019 än 2014. För åldersgruppen där minskningen var minst, 35–39 år, var det drygt 60 personer färre 2019 än 2014.

Hur andelen mottagare förändrades mellan 2014 och 2019 visas i Bilaga 2, Figur 7. Det som är mest markant när andelarna för de olika åldersgrupperna studeras, är att åldersgruppen 0–6 år minskade med över 70 procent mellan de två åren. Åldersgruppen 7–12 år, som hade den största förändringen i antalet personer, minskade med cirka 30 procent. I övrigt är mönstret i stort sett en spegling av bilden för antalet mottagare ovan.

<sup>6</sup> Ett undantag är dock i det fall personen lämnat in en ansökan senast dagen före sin 65-årsdag men beslutet på ansökan fattas efter det att personen fyllt 65 år.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

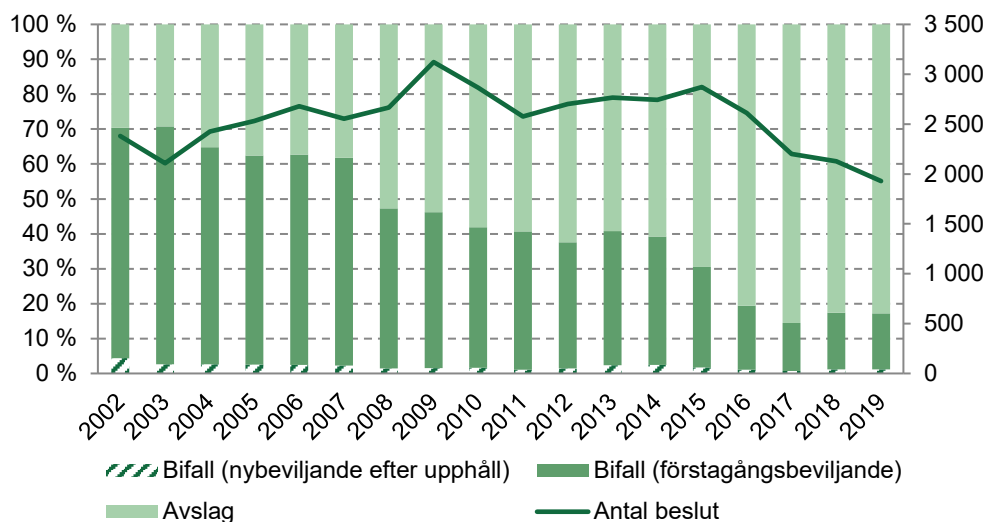
Dnr. 001381–2020

## Över tid har andelen bifall minskat och andelen avslag ökat på ansökningar om rätten till assistansersättning

Antalet personer som har fått rätten till assistansersättning prövad, det vill säga har fått ett beslut om bifall eller avslag på sin ansökan, har minskat något sedan 2015. I Figur 3 redovisas alla beslut som medfört antingen bifall eller avslag på ansökan om rätten till assistansersättning.

I figuren framgår att andelen som fått avslag har ökat över tid och andelen som fått bifall har minskat. De flesta som har fått bifall är förstagångsmottagare som inte tidigare har haft assistansersättning, men som framgår av figuren finns även en liten andel som har återbeviljats ersättningen efter att ha haft ett uppehåll.

**Figur 3** Antal beslut per år, samt andel som får bifall och avslag på sin ansökan om rätten till assistansersättning, 2002–2019



Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Anm.: Ett fåtal personer har fått avslagsbeslut och bifallsbeslut under ett och samma år, dessa personer räknas med i både antal avslag och antal bifall för det året. Ansökningar som återtagits eller avskrivits ingår inte.

Förutom att andelen avslag har ökat gradvis över tid, ökade andelen särskilt mycket vid två tillfällen: dels 2008, dels åren 2015 och 2016. Ökningen 2008 sammanföll med att Försäkringskassan förtydligade hur tre av de grundläggande behoven (personlig hygien, på- och avklädning och måltider) ska definieras och bedömas; detta för att öka kvaliteten i bedömningarna. Efter förtydligandet minskade antalet och andelen personer som beviljas tid för dessa grundläggande behov (Försäkringskassan 2015). Försäkringskassans förtydligande bekräftades 2009 i en dom från HFD (RÅ 2009 ref. 57). När det gäller ökningen från 2015 och 2016 sammanföll den med en dom som HFD meddelade i juni 2015 (HFD 2015 ref. 46). Konsekvenserna av den senare domen analyseras närmare i kapitel 2 och kapitel 3.

Datum

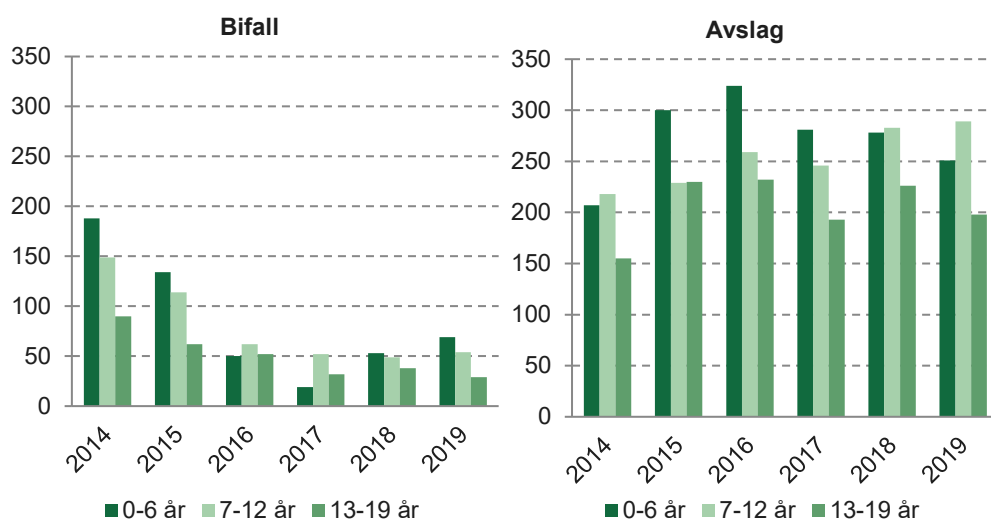
Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Andelen barn och unga i åldern 0–19 år som är beviljade assistansersättning utgör cirka 20 procent av alla mottagare.<sup>7</sup> Trots det gällde nära hälften av alla ärenden om prövning av rätten till assistansersättning 2019 barn och unga. Av den anledningen är det intressant att särskilt studera utvecklingen av antalet bifall och avslag för den gruppen under perioden 2014 till 2019, vilket visas i Figur 4.

**Figur 4** Antal bifall och antal avslag för barn och unga, 2014–2019



Källa: Försäkringskassans datalager STORE.  
Bifall avser här förstagångsmottagare.

I figuren framgår att samtidigt som antalet bifall för förstagångsmottagare minskade i alla åldersgrupper mellan 2014 och 2019, ökade antalet avslag i alla åldersgrupper. Den tydligaste iakttagelsen är att antalet bifall i åldersgruppen 0–6 år minskade kraftigt under perioden 2014 till 2017; därefter har bifallen ökat något. År 2014 beviljades 427 barn och unga assistansersättning. Motsvarande siffra för 2019 var 152 barn och unga. När det gäller avslag så är mönstret det motsatta, de har ökat från 580 avslag 2014 till 738 avslag 2019.

Hur andelen beviljanden utvecklades för barn och unga i åldern 0–19 år under samma period framgår av Tabell 1. Andelen bifall (för förstagångsmottagare) minskade från 42 procent 2014 till 17 procent 2019, medan andelen avslag ökade från 58 procent till 83 procent. Förändringen för vuxna följer i stort samma mönster, men förändringen var mindre än för barn och unga. För vuxna ökade andelen avslag från 65 procent 2014 till 85 procent 2019. Samtidigt minskade andelen bifall från 35 procent till 15 procent (se Bilaga 2, Tabell 8).

<sup>7</sup> Andelen barn och unga utgjorde cirka 20 procent av alla mottagare hela den studerade perioden, 2002–2019.

Datum

2020-05-25

Vår beteckning

Dnr. 001381–2020

**Tabell 1 Bifall och avslag för barn och unga (0–19 år), antal och andel**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bifall (förstagångsmottagare)	427	310	164	103	140	152
Avslag	580	759	815	720	787	738
Antal beslut	1 007	1 069	979	823	927	890
Andel bifall	42 %	29 %	17 %	13 %	15 %	17 %
Andel avslag	58 %	71 %	83 %	87 %	85 %	83 %

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Anm. Ett fåtal personer har fått avslagsbeslut och bifallsbeslut under ett och samma år, då räknas personen med i både antal avslag och antal bifall för det året. Ansökningar som har resulterat i beslut om avskrivning eller avvísning ingår inte.

En genomgång av olika orsaker som kan förklara det minskade antalet personer som beviljades assistansersättning under perioden 2014–2019, behandlas närmare i kapitel 2 och 3.

En förändring som framöver direkt och i ökande grad kommer att påverka utvecklingen av antalet mottagare, är de senaste två årens utvidgning av vad som är att betrakta som ett grundläggande behov. Av HFD 2018 ref. 21 framgår bland annat att sondmatning ska betraktas som intag av en måltid, och därmed utgöra ett grundläggande behov.<sup>8</sup> Efter ett beslut i riksdagen utgör även andning ett grundläggande behov sedan 1 november 2019.

I den promemoria från Socialdepartementet som regeringens förslag vilade på, antogs antalet personer som, till följd av lagändringen, skulle bli berättigade till assistansersättning under 2019 vara lägre än 50. Vidare bedömdes det sannolikt att lika många kommer att behöva hjälp med andning under 2020.<sup>9</sup> I ett regeringsuppdrag ska Försäkringskassan följa upp och analysera antalet personer som beviljas eller får avslag på sin ansökan om assistansersättning för andningshjälp. I uppdraget ingår att analysera och beskriva orsakerna till besluten.<sup>10</sup>

## Avslag och motiveringar till avslag

I Figur 3 framgick det att antalet personer vars rätt till assistansersättning har prövats, det vill säga som har fått bifall eller avslag på sin ansökan, har minskat något. Det kan tyda på att antalet ansökningar har minskat, men det går inte att säga med

<sup>8</sup> Domen gällde om egenvård som avser något av de grundläggande hjälpbehoven kan ge rätt till insatsen personlig assistans. Se vidare kapitel 3 där domen behandlas närmare.

<sup>9</sup> Se vidare i Prop. 2018/19:145 *Personlig assistans för hjälp med andning* samt *Promemoria om behov av hjälp med andning och sondmatning* (S2019/00767/FST), s. 20.

<sup>10</sup> Dnr. 001382–2020, *Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov*. Uppdraget ska slutredovisas senast 7 juni 2021.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

säkerhet eftersom vissa ansökningar kan ha avvisats eller avskrivits innan beslut om rätten till assistansersättning har fattats.<sup>11</sup>

För de senaste två åren finns det information om antalet ansökningar fördelat på avslag, bifall, avskrivning och avvisning (Tabell 2). En ansökan avskrivs i de fall personen exempelvis återkallar sin ansökan, och den avvisas exempelvis i de fall ansökan inte är fullständig. För 2018 och 2019 ledde omkring 75 procent av ansökningarna till ett beslut om bifall eller avslag, medan omkring 25 procent av ansökningarna avvisades eller avskrevs.

**Tabell 2 Ansökningar om rätten till assistansersättning, 2018 och 2019**

År	Avslag	Bifall	Avskrivning	Avvisning	Totalt
2018	1 650	384	490	139	2 673
2019	1 597	362	629	83	2 671

Källa: Försäkringskassans handläggningsstöd HAPO. I kolumnen för bifall ingår både bifall för förstagångsmottagare och bifall för mottagare som beviljats ersättning efter uppehåll.

I Figur 5 visas avslagsmotiveringar för åren 2012, 2016, 2018 och 2019. För alla fyra åren var det en ungefär lika stor andel som fick avslag på grund av att de inte tillhörde personkretsen (cirka 30 procent). Andelen som fick avslag på grund av att de grundläggande behoven inte uppgick till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka har inte heller ändrats så mycket. Andelen var cirka 60–70 procent för samtliga fyra år.

---

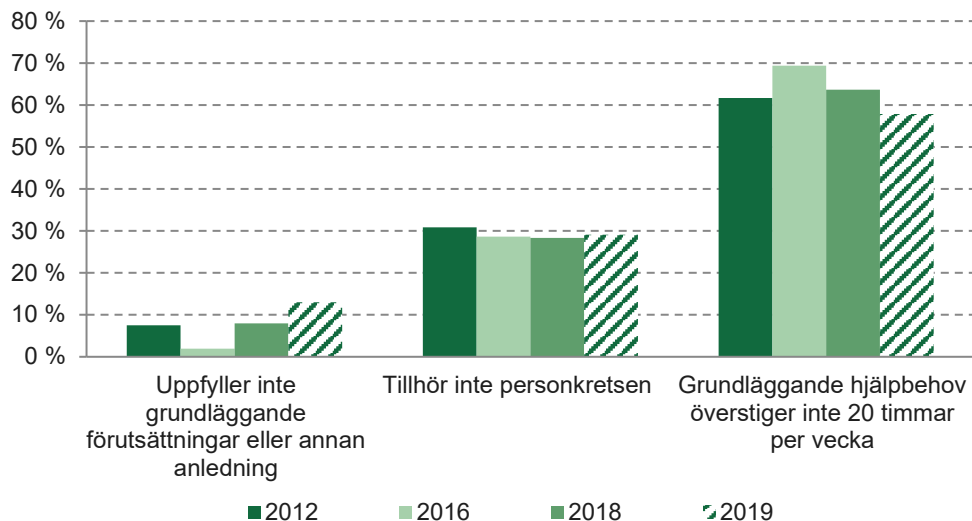
<sup>11</sup> Ärenden avskrivs om det inte längre finns anledning att göra en prövning exempelvis för att sökanden har återkallat sin ansökan. Ansökan avvisas exempelvis om ansökan trots påminnelse inte har undertecknats.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

**Figur 5 Motiveringar till avslag (andel), för åren 2012, 2016, och 2018 och 2019**


Källa: Uppgifter för 2012 och 2016 kommer från en aktstudie om avslag (Försäkringskassan 2017a), och uppgifter för 2018 och 2019 kommer från Försäkringskassans handlägningsstöd HAPO.

*Andelen* avslag för varje orsakskategori har inte förändrats nämnvärt över tid. Men eftersom *antalet* avslag har ökat, innebär det att varje kategori rymmer fler personer. Som framgår i figuren ovan fick exempelvis cirka 30 procent (nästan 500 personer) avslag 2019 på grund av att de inte tillhörde personkretsen för LSS.

Antalet avslag var liknande för både 2018 och 2019, med cirka 1 600 avslag per år (se Tabell 3). Antalet för varje orsakskategori var också liknande för båda åren. Den vanligaste avslagsmotiveringen var att personen inte bedömdes ha ett grundläggande hjälpbehov som överstiger 20 timmar per vecka i genomsnitt, vilket gällde för två tredjedelar av alla avslag. Ungefär en tredjedel av alla avslag motiverades med att personen inte tillhörde personkretsen för LSS.

**Tabell 3 Motiveringar till avslag (antal), 2018 och 2019**

Motivering till avslag	2018	2019
Uppfyller inte grundläggande förutsättningar eller annan anledning	132	208
Tillhör inte personkretsen	468	465
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 timmar per vecka	1 050	924
<b>Totalt</b>	<b>1 650</b>	<b>1 597</b>

Källa: HAPO.

Förändringar i lagstiftning, rättspraxis och tillämpning skulle kunna ha påverkat utvecklingen för antalet avslag. Dessa förändringar analyseras närmare i kapitel 2 och 3. När det gäller personkretstillhörighet har varken lagstiftning eller rättspraxis förändrats. Att så många personer ansöker om assistansersättning trots att de inte



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

tillhör personkretsen kan tyda på att det är otydligt för de sökande hur lagstiftningen ser ut och vem som kan beviljas assistansersättning.<sup>12</sup>

### De som ansökte om rätten till assistansersättning både 2018 och 2019 får ofta avslag andra gången

Som beskrevs tidigare är det många personer som får avslag på sin ansökan om rätten till assistansersättning för att de inte tillhör personkretsen, eller bedöms ha litet eller inget behov av hjälp med de grundläggande behoven. Bland dem som får avslag finns det en stor spridning; från personer som troligtvis aldrig kommer att bli beviljade assistansersättning, till personer där det är mycket troligt att de med tiden kommer att bli beviljade assistansersättning. I det förra fallet handlar det exempelvis om personer som inte har den typ av hjälpbehov som anges i lagen. I det senare fallet kan det handla om personer som bedömts tillhöra personkretsen, men där de grundläggande hjälpbehoven inte nått upp till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

För den senare gruppen kan således exempelvis ett förändrat hälsotillstånd eller ett minskat föräldraansvar på grund av att barnet blir äldre, leda till att personen får bifall på en ny ansökan. För att få veta hur vanligt det är med upprepade ansökningar och vad beslutsutfallet är vid upprepade ansökningar, studeras de som har ansökt både 2018 och 2019.<sup>13</sup> I Tabell 4 visas bifall och avslag för de personer som ansökte om assistansersättning både 2018 och 2019.

**Tabell 4 Beslutsutfall vid upprepade ansökningar, fördelat på flickor och pojkar samt kvinnor och män, för dem som ansökte både 2018 och 2019**

	Flickor 0–19 år	Pojkar 0–19 år	Kvinnor 20 år och äldre	Män 20 år och äldre	Totalt
Antal avslagsbeslut 2018	277	471	421	481	1 650
Antal som ansöker igen 2019	42	70	54	66	232
Andel som ansökte igen	15,2 %	14,9 %	12,8 %	13,7 %	14,1 %
Beslutsutfall 2019					
Antal avslag	39	59	44	55	197
Antal bifall	3	11	10	11	35
Andel bifall 2019 av alla dem som fick avslag 2018	1,1 %	2,3 %	2,4 %	2,3 %	2,1 %
Andel bifall 2019 av dem som ansökte igen 2019	7,1 %	15,7 %	18,5 %	16,7 %	15,1 %

Källa: HAPO.

<sup>12</sup> Detta bekräftas i intervjuer med personer verksamma inom handläggningen av assistansersättningen. Se vidare i avsnittet *Varför ansöker personer som inte tillhör målgruppen om rätten till assistansersättning?* i slutet av det här kapitlet.

<sup>13</sup> De som fick avslag 2018 kan även ha ansökt och fått avslag tidigare år.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Av de 1 650 personer som ansökte och fick avslag på sin ansökan om assistansersättning 2018, ansökte 232 personer igen 2019. Det motsvarar 14 procent av alla avslag 2018. De allra flesta fick avslag på sin ansökan även när de ansökte 2019, men 35 personer fick bifall på sin ansökan. Det innebär att av alla dem som fick avslag på sin ansökan om assistansersättning 2018, ansökte cirka 2 procent igen 2019 och blev då beviljade assistansersättning. Av dem som ansökte igen 2019 beviljades 15 procent assistansersättning.

I Tabell 5 visas motiveringar till avslag 2018 för de personer som sedan ansökte om assistansersättning igen 2019.

**Tabell 5 Motiveringar till avslag 2018 och beslut 2019 för dem som ansökte igen, fördelat på antal avslag och antal bifall**

Motivering till avslag 2018	Avslag	Bifall
Uppfyller inte grundläggande förutsättningar eller annan anledning	10	2
Tillhör inte personkretsen	70	8
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 timmar per vecka	117	25
Totalt antal personer som fick avslag på ansökan om rätten till assistansersättning 2018 och ansökte igen 2019	197	35

Källa: HAPO.

Anm.: Antal avslag och antal bifall i tabellen avser 2019 för dem som fick avslag 2018 och ansökte igen.

Den vanligaste motiveringen var att de grundläggande behoven inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka, vilket gällde för över 60 procent av dem som ansökte igen. Att personen inte tillhörde personkretsen var också vanligt; en tredjedel av personerna fick avslag av det skälet.<sup>14</sup> ”Annan anledning” infattar främst de personer som vid ansökan vårdades på en institution eller bodde i en gruppbostad, för vilket assistansersättning inte kan lämnas<sup>15</sup>. Dessa personer skulle således kunna komma att beviljas assistansersättning om vård- eller boendesituationen ändras.

Av dem som ansökte igen och beviljades assistansersättning 2019 var det 25 personer som fick avslag 2018 på grund av att det grundläggande behovet inte bedömdes överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka. När de fick avslag 2018 hade deras grundläggande behov i genomsnitt bedömts vara knappt 11 timmar per vecka. Vid beslutet på ansökan 2019 bedömdes dock deras grundläggande hjälpbehov

<sup>14</sup> Av alla som fick avslag 2018 fick 468 personer avslag med motivering att de ej tillhörde personkretsen. Av dem ansökte 78 personer igen 2019, varav 27 personer bedömdes tillhöra personkretsen och 51 fortsatt bedömdes inte tillhöra den. Fördelningen mellan personkretsarna för dessa 27 personer var: 7 personer i personkrets 1, 4 personer i personkrets 2 och 16 personer i personkrets 3. Av de 78 personerna som ansökte igen, fick 70 personer avslag. De 8 personerna som fick bifall 2019 bedömdes alla tillhöra personkrets 3.

<sup>15</sup> Se 106 kap. 24 och 25 §§ SFB.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka, varför de vid det tillfället blev beviljade assistansersättning. Deras grundläggande behov bedömdes 2019 till i genomsnitt drygt 37 timmar per vecka. Att det grundläggande behovet bedömdes högre 2019 än 2018 skulle kunna bero på en eller flera orsaker, exempelvis ett minskat föräldraansvar, ett minskat kommunalt stöd, ett förändrat hälsotillstånd eller ett nytt medicinskt underlag. Det skulle också kunna vara så att bedömningen av sondmatning<sup>16</sup> som en del av det grundläggande hjälpbehovet måltider hade fått genomslag 2019.<sup>17 18</sup>

### **Varför ansöker personer som inte tillhör målgruppen om rätten till assistansersättning?**

Det saknas kunskap om varför personer som inte tillhör målgruppen ändå ansöker om assistansersättning, liksom varför personer som redan har fått avslag ansöker igen. För att bättre förstå och kunna förklara detta har kunskapsinhämtande intervjuer genomförts med sex personer med lång erfarenhet av assistansersättningens handläggning, både försäkringsutredare och beslutsfattare. Intervjuerna genomfördes vid tre separata tillfällen och täckte in personer verksamma i olika delar av landet. De erfarenheter och den kunskap som förmedlades var påfallande samstämmig mellan intervjuerna.<sup>19</sup>

När det gäller personer som ansöker om assistansersättning trots att de kanske inte tillhör målgruppen, är erfarenheten att de ofta saknar kunskap om reglerna för assistansersättningen och andra samhällsstöd. Det handlar ofta om svårigheter att förstå vad som krävs för att ha rätt till assistansersättning. Begreppet grundläggande behov uppfattas exempelvis som något annat än det som definieras i lagen. Många av dessa personer kan visserligen ha stora hjälpbehov: det handlar dock inte om sådana behov som kvalificerar för rätt till personlig assistans, utan snarare stöd i form av hemtjänst.

Vidare är upplevelsen att vissa grupper är vanligare än andra när det kommer till att ansöka trots att man står långt ifrån att beviljas assistansersättning. Det handlar om personer med olika psykiska diagnoser som inte omfattas av personkretsen; personer som nyligen drabbats av en stroke och där det är för tidigt att bedöma varaktigheten i funktionsnedsättningen; samt barn och unga. I den senare gruppen handlar det ofta om att föräldraansvaret gör att barnens grundläggande behov inte överstiger 20 timmar per vecka. Men det handlar också om barn och unga som har behov av tillsyn och ”påputtning”, som inte ingår i de grundläggande behoven. En annan grupp som

---

<sup>16</sup> Sondmatning särredovisas från 1 oktober 2019, dessförinnan har det varit inkluderat i redovisningen av måltider.

<sup>17</sup> Från och med 1 november 2019 kan även andning beviljas som ett grundläggande hjälpbehov.

<sup>18</sup> Eftersom statistik inte har särredovisats för sondmatning förrän från 1 oktober 2019, och att hjälp med andning inte kunde beviljas som ett grundläggande hjälpbehov förrän 1 november 2019, går det inte att säga något om effekten av dessa än.

<sup>19</sup> Se Bilaga 1 för beskrivning av intervjuerna.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

nämns är nyanlända, för vilka det kan saknas underlag som styrker personkrets-tillhörighet och hjälpbehov, eller där underlag från hemlandet inte innehåller den information handläggaren behöver. I dessa fall krävs nya underlag för att handläggaren ska kunna bedöma behovet.

När det gäller personer som redan har fått avslag och som ansöker igen, är erfarenheten att barn är en vanlig grupp. Det upplevs som rimligt med tanke på att de ingår i gruppen som står långt ifrån att beviljas assistansersättning men som ändå ansöker. Föräldransvaret är stort när barnen är små, men det minskar när barnet blir äldre. Föräldrarna uppges ibland ansöka varje år med förhoppningen att bedömningen ska ändras. Personer med progressiva sjukdomar är en annan grupp som nämns. I dessa personers fall ökar behovet av hjälp allteftersom sjukdomen förvärras, vilket medför att möjligheten att komma upp i 20 timmars grundläggande behov per vecka ökar.

Under intervjuerna framkom det också att Försäkringskassan bedöms ha blivit striktare över tid. Handläggarna menar att det har skett en kontinuerlig kvalitets-höjning genom att de har gått utbildningar i utredningsmetodik och nu arbetar på ett annat sätt med mer medicinska underlag. En del av dem som nu får avslag kunde ha beviljats ersättning tidigare.

### **Vanligaste anledningen till att assistansersättningen upphör är att personen avlider**

Varje år upphör assistansersättningen för vissa personer. Det finns framför allt tre orsaker till att assistansersättningen upphör: att personen avlider, att grundläggande hjälpbehov inte överstiger 20 timmar per vecka eller att personen flyttar till en grupp-bostad eller vårdas på institution. Innan tvåårsomprovningarna togs bort 1 april 2018 var det vanligt att rätten till assistansersättningen upphörde till följd av att det grundläggande hjälpbehovet inte bedömdes överstiga i genomsnitt 20 timmar per vecka vid provningen.<sup>20</sup> Figur 6 visar fördelningen av orsaker till att ersättningen upphör under 2002–2019.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Försäkringskassan har fortfarande möjlighet att ompröva rätten till assistansersättning i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade (51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken [SFB]). Det innebär att vid en sådan prövning kan bedömningen bli att rätt till assistansersättning inte längre föreligger.

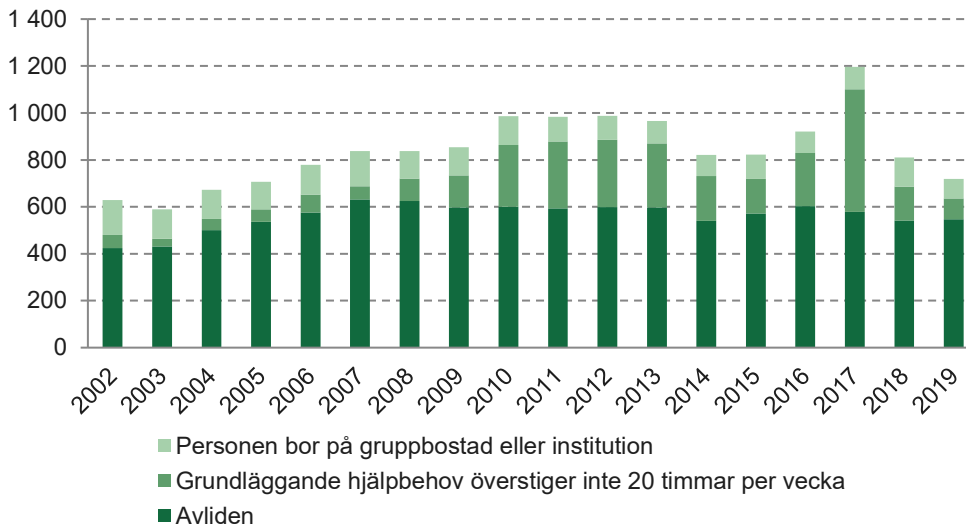
<sup>21</sup> Se Tabell 9 och Tabell 10 i Bilaga 2 för fördelningen av orsaker till avslut för barn och unga, samt vuxna.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

**Figur 6 Orsaker till att ersättningen upphör, 2002–2019**


Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Det absolut vanligaste är att assistansersättningen upphör av naturliga skäl till följd av att personen avlider; under perioden 2007–2019 handlar det om ungefär 600 personer årligen. Att assistansersättningen upphör för att en person har flyttat till ett gruppboende eller vårdas på institution, låg också på en jämn nivå under perioden 2007–2019; det handlar om cirka 100 personer årligen.

När det gäller antalet personer som har fått sin assistansersättning indragen – det vill säga när ersättningen upphör på grund av att grundläggande hjälpbehov inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka – går utvecklingen åt olika håll under perioden. Mellan 2007 och 2012 mer än tredubblades antalet indrag, från knappt 60 personer per år till knappt 300 personer per år. År 2014 bröts den stigande trenden och i stället började antalet indrag gradvis minska till cirka 150 personer 2015. Därefter ökade antalet indrag igen, för att vara som störst när över 500 personer fick beslut om indrag 2017.

Variationen under perioden har även att göra med genomslaget av förändrad rättspraxis på tvåårsomprövningarna, vilket analyseras närmare i kapitel 2 och 3. Åren innan tvåårsomprövningarna togs bort genomfördes fler tvåårsomprövningar än tidigare för att hantera ärenden som inte omprövats under lång tid. Det kan ha bidragit till att rätten till assistansersättning upphörde för fler personer 2017 än tidigare år. År 2018, när tvåårsomprövningarna togs bort, började antalet indrag minska igen till samma nivå som före 2008. Indragen som görs numera handlar främst om ärenden där det skett väsentligt ändrade förhållanden som kan hänföras till den försäkrade.

## Kapitel 2. Förändringar i rättsläget som har haft störst påverkan på antalet mottagare av assistansersättning

Syftet med det här kapitlet är att redovisa de förändringar i lagstiftning, rättspraxis och Försäkringskassans styrande och stödjande dokument som har haft störst påverkan på antalet mottagare av assistansersättning. I nästa kapitel görs en genomgång av *alla* de förändringar som kan ha påverkat antalet mottagare. I det kapitlet beskrivs även de typer av dokument som nämns i detta kapitel.<sup>22</sup>

Antalet förstagångsmottagare och befintliga mottagare av assistansersättning har minskat från 2015. Därför kommer det som har påverkat utvecklingen under perioden 2015–2019 att vara i fokus i det här kapitlet. Det är bara förändringar som i någon riktning kan ha påverkat antalet mottagare av assistansersättning som kommer att beskrivas. Andra förändringar, exempelvis rörande ersättningsbelopp eller utbetalningsförfarandet, som har gjorts i både lagstiftning och styrande och stödjande dokument under perioden, behandlas inte.

Förändringar som gjorts för sent i tiden för att ha kunnat påverka antalet mottagare under den studerade perioden, kommer inte heller att analyseras i den här rapporten. Vissa förändringar gjordes före denna period, men de tas med eftersom de kan ha påverkat antalet mottagare. Ett exempel är förändringar i de tvåårsomprövningar som tidigare gjordes.

Vid sidan om rättslig styrning kan det även förekomma indirekt styrning av verksamheten genom dokument som formellt inte benämns styrande och stödjande dokument, eller genom administrativa styrdokument och liknande. Det kan röra sig om informella direktiv om att prioritera vissa ärendeslag, eller påminnelser om att beakta vissa förändringar i de styrande och stödjande dokumenten. Vidare kan det aldrig uteslutas att produktionsprocesser och beslutsmallar eller liknande dokument medför oavsiktlig styrning. Dessa olika former av styrning faller utanför ämnet för denna rapport. Det går inte heller att avgöra om sådana faktorer har påverkat antalet mottagare utan att det genomförs ytterligare undersökningar.<sup>23</sup> Sådana undersökningar har dock inte varit möjliga att göra i denna rapport.

---

<sup>22</sup> Se avsnittet *Beskrivning av lagstiftning och rättspraxis samt Försäkringskassans styrande och stödjande dokument*.

<sup>23</sup> I undersökningar där en stor mängd ärenden granskas skulle man kunna upptäcka eventuella förändringar till följd av styrsignaler, som kan ha haft en påverkan på antalet mottagare. På samma sätt skulle omfattande undersökningar kunna göras på de enheter där handläggare, beslutsfattare, omprövare och processförare är verksamma för att upptäcka om det finns styrsignaler som kan ha haft en påverkan på antalet mottagare.

## **Förändringar i rättsläget som har haft störst påverkan på antalet mottagare av assistansersättning**

Förändringar i rättsläget leder till förändringar i Försäkringskassans tillämpning av assistansersättningen. De största förändringarna som har påverkat antalet mottagare av assistansersättning grundar sig i följande:

- domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) avseende *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* och egenvård som grundläggande behov
- förändringar i tillämpningen och lagstiftningen gällande omprövning av rätten till assistansersättning
- tolkningen av det grundläggande behovet personlig hygien.

Vad dessa förändringar innebär för antalet mottagare av assistansersättning redogörs för i detta kapitel.

### **Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper avser endast personer med psykisk funktionsnedsättning**

I HFD:s dom 2015 ref. 46 angavs att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade endast kan komma ifråga för den som har en psykisk funktionsnedsättning. I Domsnytt 2015:041 förtydligades bland annat att behovet av hjälp av någon med ingående kunskaper om den försäkrade ska vara en följd av den psykiska funktionsnedsättningen. Dessutom ska behovet av hjälp kunna kopplas till de andra grundläggande behoven för att hjälpbehovet ska kunna godtas som ett grundläggande behov.

HFD:s klargörande av rättsläget fick genomslag i Försäkringskassans tvåårsomprövningar, vilket ledde till att enskilda inte längre hade rätt till assistansersättning. Det fick även genomslag i handläggningen av ansökningar och anmälningar om behov av assistansersättning, genom att färre beviljades förmånen.

Nedan fiktiva exempel<sup>24</sup> illustrerar hur HFD:s dom har inneburit att vissa personer som tidigare beviljats assistansersättning inte längre har rätt till ersättningen.

---

<sup>24</sup> Jämför Försäkringskassan 2017b.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

**Mira ansöker 2017 om fler timmar men har inte längre rätt till annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade**

Mira har viss kvarstående nedsättning i ena kroppshalvan efter en stroke. Hon har dessutom epilepsi med i genomsnitt tre stora epileptiska anfall per vecka och ett 15-tal andra anfall av varierande karaktär, som några gånger per vecka kräver kramplösande insatser. Mira har tidigare beviljats många timmar för annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade med anledning av de epileptiska anfällen.

Eftersom mer än två år har gått sedan den senaste prövningen gör Försäkringskassan även en tvåårsomprövning 2017. Mira bedöms tillhöra personkretsen enligt LSS, grupp 3. Av beslutet framgår att hon inte bedöms ha en stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning, och det bedöms inte krävas ingående kunskaper om henne och hennes funktionsnedsättning.

Eftersom Mira inte bedöms ha en stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning kan ingen tid beviljas för annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Miras funktionsnedsättning innebär att hon behöver hjälp med vissa moment för att sköta sin hygien och med klädsel. Tidsåtgången för dessa insatser understiger dock 20 timmar per vecka. Eftersom det hjälpbehov som kan beaktas som grundläggande behov inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka har Mira inte längre rätt till assistansersättning.

**När tvåårsomprövningen togs bort fick färre sin ersättning indragen**

De så kallade tvåårsomprövningarna, som föreskrevs i 51 kap. 12 § SFB, togs bort den 1 april 2018. Sedan dess sker inga fullständiga omprövningar av besluten om rätt till assistansersättning. Något som har inneburit att färre mottagare av assistansersättning har fått sin ersättning indragen. Det har också lett till att vissa assistansberättigade har kvar sin ersättning, trots att rätten till assistansersättning med största sannolikhet inte hade funnits om de ansökt i dag.<sup>25</sup>

Före 2018 kunde den tid som förflöt mellan omprövningar variera, vilket påverkade antalet mottagare. Under vissa perioder har tvåårsomprövningar prioriterats, men under andra perioder har andra utredningar prioriterats i större utsträckning. Under 2017 gjorde Försäkringskassan fler omprövningar än tidigare, främst för att hantera ärenden som inte hade omprövats under lång tid. Att antalet omprövningar ökade, berodde också på ett ökat fokus på att motverka felaktiga utbetalningar. När regeringen föreslog att möjligheten att göra tvåårsomprövningar skulle tas bort, beslutade dock Försäkringskassan att omprövningar av ärenden som berördes av viss ny praxis inte skulle prioriteras.

---

<sup>25</sup> Se vidare Dnr. 001380–2020, *Regeringsuppdrag – Indikatorer för utvecklingen av assistansersättningen*, Fördjupningsdel 2.



Datum

2020-05-25

Vår beteckning

Dnr. 001381–2020

Sedan tvåårsomprövningarna togs bort sker inga fullständiga omprövningar av besluten. Ett beslut kan fortfarande ändras om det föreligger väsentligt ändrade förhållanden, enligt 51 kap 12 § SFB. Försäkringskassan har i flera fall dragit in ersättningen på grund av väsentligt ändrade förhållanden. Vad som karakteriserar väsentligt ändrade förhållanden framgår inte direkt av lagtext eller förarbeten. För att uppnå en mer enhetlig tillämpning av den nya lydelsen har vägledningen i denna del nyligen uppdaterats.

### **Försäkringskassans bedömning av egenvård som grundläggande behov har förändrats – något som har påverkat antalet mottagare**

I HFD 2012 ref. 41 uttalades att sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen<sup>26</sup> principiellt inte ska beaktas vid bedömning av rätten till personlig assistans. Sådana behov kunde således inte räknas till de grundläggande behoven. I maj 2016 förtydligade Försäkringskassan att egenvård aldrig kunde bedömas som ett grundläggande behov. Förtydligandet ledde troligtvis till en viss minskning av antalet mottagare. Detta genom indragning efter tvåårsomprövningar och färre beviljanden på grund av att de grundläggande behoven inte bedömdes uppgå till i genomsnitt 20 timmar per vecka.

I en ny dom, HFD 2018 ref. 21, framkom dock att egenvård som avsåg något av de grundläggande behoven, kunde beaktas när hjälpbehovet ska bedömas. Detta innebar att sådana grundläggande hjälpbehov som tillgodoses genom egenvård, åter kunde beaktas i bedömningen av om en försäkrad har rätt till assistansersättning. Något som borde ha lett till något fler mottagare.

### **När det grundläggande behovet personlig hygien avgränsades till att hålla sig ren och liknande minskade antalet mottagare**

I ett rättsligt ställningstagande om hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättningen,<sup>27</sup> ansåg Försäkringskassan att detta behov typiskt sett handlade om att hålla sig ren och liknande behov. Det skulle vara behov som man normalt inte avstod ifrån. Hjälpen måste dessutom vara av en särskild karaktär, det vill säga vara mycket privat och uppfattas som mycket känslig för den personliga integriteten. Hur ofta det grundläggande behovet personlig hygien behöver tillgodoses och hur lång tid det tar, måste avgöras i det enskilda fallet.

Före ställningstagande godtog Försäkringskassan exempelvis insmörjning, rituell tvättning och sminkning som grundläggande behov, enligt vägledningen (se kapitel 3). Det finns också exempel på att Försäkringskassan godtog upprepade angivna

---

<sup>26</sup> Den dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har numera ersatts med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

<sup>27</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2017:02) *Hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättning*.



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

behov, exempelvis dusch vid flera tillfällen dagligen utan att det fanns medicinska skäl för upprepade duschningar.

Efter ställningstagandet om hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättningen, ändrade Försäkringskassan sin tillämpning. Det innebär att hjälpbehov med personlig hygien som typiskt sett inte handlar om att hålla sig ren och liknande behov, inte omfattas av detta hjälpbehov. Ställningstagandet fick genomslag i Försäkringskassans tvåårsomprövningar, vilket ledde till att enskilda inte längre hade rätt till assistansersättning. Det fick också genomslag i Försäkringskassans beviljande av assistansersättning.

De två fiktiva exemplen nedan illustrerar hur förändringarna i tillämpningen av hjälpbehov med personlig hygien har påverkat antalet mottagare av assistansersättning. Det första exemplet gäller en person som ansöker om assistansersättning 2014, det vill säga före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande. Det andra exemplet gäller en person som ansöker om assistansersättning 2018, det vill säga efter ställningstagandet.

**Kalle ansöker om assistansersättning 2014 och blir beviljad eftersom tidsåtgången för hans grundläggande behov överstiger 20 timmar i veckan**

Vid utredningen av Kalles hjälpbehov framkommer att Kalle på grund av sin funktionsnedsättning har behov av hjälp i samband med dusch med intvålning, schamponering, avsköljning och avtorkning, vilket tar 20 minuter vid varje dusch-tillfälle. Kalle behöver också hjälp med av- och påklädning i samband med dusch, vilket tar 10 minuter totalt per tillfälle.

Försäkringskassan bedömer att tidsåtgången per duschtillfälle är rimlig utifrån Kalles funktionsnedsättning. Även tidsåtgången för av- och påklädning bedöms rimlig. Det uppges att Kalle duschar i genomsnitt tre gånger per dag.

Tidsåtgången för de övriga grundläggande behoven som Kalle har bedöms uppgå till 12 timmar i genomsnitt per vecka. Tillsammans med tid för dusch och av- och påklädning i samband med detta, som godtas i sin helhet, bedöms Kalles grundläggande behov överstiga 20 timmar i genomsnitt per vecka. Kalle beviljas assistansersättning.



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

**Erik ansöker om assistansersättning 2018 men får avslag eftersom endast ett duschtillfälle per dag bedöms ingå i det grundläggande behovet personlig hygien och Eriks grundläggande behov därför inte bedöms uppgå till 20 timmar i veckan**

Vid utredningen av Eriks hjälpbehov framkommer att även Erik på grund av sin funktionsnedsättning har behov av hjälp i samband med dusch med intvålning, schamponering, avsköljning och avtorkning, vilket tar 20 minuter vid varje duschtillfälle. Erik behöver också hjälp med av- och påklädning i samband med dusch, vilket tar 10 minuter totalt per tillfälle.

Tidsåtgången per duschtillfälle och av- och påklädning i samband med detta bedöms rimlig. Det uppges att Erik duschar i genomsnitt tre gånger per dag. Eriks övriga grundläggande behov bedöms uppgå till i genomsnitt 13 timmar per vecka.

De tre duschtillfällena dagligen som Erik yrkat tid för bedöms inte vara grundläggande behov som typiskt sett handlar om att hålla sig ren och liknande. I de inkomna underlagen finns inget som påvisar att Erik skulle ha ett medicinskt behov av att duscha flera gånger dagligen i syfte att hålla sig ren och liknande, och det har inte heller framkommit någon sådan orsak vid utredningssamtalet.

Till det grundläggande behovet personlig hygien räknas därför ett duschtillfälle per dag och av- och påklädning i samband med detta tillfälle. Eriks grundläggande hjälpbehov bedöms inte uppgå till minst 20 timmar per vecka i genomsnitt. Eriks ansökan om assistansersättning avslås.

**Andra ändringar som kan ha påverkat antalet mottagare**

Ytterligare skrivningar i Försäkringskassans styrande och stödjande dokument (främst rättsliga ställningstaganden och vägledning) kan i vissa fall ha påverkat antalet mottagare. Detsamma gäller olika åtgärder från Försäkringskassans sida som har haft olika syften, exempelvis att skapa en mer enhetlig rättstillämpning eller att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa ändringar borde inte enskilt ha haft stor påverkan, eftersom de rör ett litet antal försäkrade, eller därför att de bedöms ha en mycket indirekt påverkan på bedömningen av rätten till assistansersättning. Sammantaget kan sådana förändringar emellertid ha bidragit till att antalet mottagare har minskat. På vilka sätt olika förändringar indirekt kan påverka antalet mottagare exemplifieras nedan.

Om det upptäcks att beslutsfattare gör sinsemellan olika bedömningar av lika fall finns skäl att ifrågasätta om Försäkringskassans tillämpning är rättssäker. Ett förtydligande för att motverka sådan osäkerhet kommer i de flesta fall att leda till att beslutsfattare ändrar sin tillämpning. Det är då ofrånkomligt att några beslutsfattare går från en extensiv tillämpning av bestämmelserna om rätten till assistansersättning till en mer restriktiv, såvida inte förtydligandet uttryckligen avser att göra tillämpningen mer extensiv.

**Datum**

2020-05-25

**Vår beteckning**

Dnr. 001381–2020

Det förhåller sig på ett liknade sätt med utredningar i ärenden om assistansersättning. Det ligger nära till hands att anta att brister i underlag och försäkringsmedicinska analyser i vissa fall blir till fördel för de försäkrade. Förändringar för stärkt kvalitet i dessa delar kommer sannolikt att påverka utredningarna i en riktning som gör att färre försäkrade beviljas ersättning. Som framgår av kapitel 3 har ett flertal förändringar gjorts när det gäller utredningsmetodik, värdering av underlag och försäkringsmedicinsk analys.

När det upptäcks att assistansersättning har betalats ut felaktigt till en försäkrad, kan det i sin tur föranleda en utredning om huruvida den försäkrade har rätt till assistansersättning.

## **Kapitel 3: Fullständig översikt av relevanta förändringar av rättsfall och styrande dokument som kan ha påverkat antal mottagare av assistansersättningen**

Syftet med det här kapitlet är att ge läsaren av rapporten en fullständig översikt över alla förändringar som – i vart fall i teorin – har kunnat påverka antalet mottagare. I kapitlet presenteras samtliga relevanta förändringar av den rättsliga styrningen. Det handlar om förändringar i lagstiftning, rättspraxis och Försäkringskassans andra styrande och stödjande dokument. I kapitlet resoneras även om de enskilda förändringarnas betydelse för antalet mottagare. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka slags dokument som utgör den rättsliga styrningen, det vill säga den lagstiftning och rättspraxis som finns på området samt de andra styrande och stödjande dokument som Försäkringskassan tar fram.

### **Beskrivning av lagstiftning och rättspraxis samt Försäkringskassans andra styrande och stödjande dokument**

Nedan följer en beskrivning av de typer av dokument som detta kapitel bygger på. Det rör sig om författningar, socialförsäkringsbalken, domstolsavgöranden, domsnytt, rättsliga ställningstaganden, vägledningar, informationsmeddelanden och rättsliga kvalitetsuppföljningar.

#### **Författningar**

Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande. Detsamma gäller i många fall EU-rättsakter. I 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) återfinns de mest centrala bestämmelserna om assistansersättningen. Lagar beslutas av riksdagen och förordningar av regeringen, medan föreskrifter om socialförsäkringen beslutas av Försäkringskassan själv. Försäkringskassan beslutar även om allmänna råd som är generella rekommendationer om tillämpningen av socialförsäkringsrättsliga bestämmelser. Några relevanta ändringar av andra författningar än SFB har dock inte gjorts under nu aktuell period.

#### **Domar från Högsta förvaltningsdomstolen**

Ny rättspraxis ger förändringar i tillämpningen. Ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen<sup>28</sup> tillämpas omedelbart och föranleder ett domsnytt, vilket ofta publiceras i direkt anslutning till domen. Det kan emellertid dröja innan vägledningen uppdateras och därmed finns en risk att det dröjer innan avgörandet får fullt genomslag i handläggningen. Inte sällan publiceras då särskilda informationsmeddelanden (IM) för att överbrygga tiden mellan dom och revidering

---

<sup>28</sup> I vissa fall ska även andra domstolsavgöranden tillämpas omedelbart, exempelvis avgöranden i EU-domstolen. I denna rapport nämns dock inte några sådana avgöranden.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

av vägledningen. IM kan även meddelas i andra fall för att ge stöd vid tillämpningen. Giltighetstiden är alltid högst ett år.

### **Domar från kammarrätterna**

Domar från kammarrätterna bidrar inte till styrning av och stöd till verksamheten i samma utsträckning som avgöranden från HFD. Sådana domar kan trots det ibland medföra behov av att nå ut med informationen till handläggarna. Det förekommer därför att Försäkringskassan publicerar domsnytt om ett eller flera intressanta avgöranden från kammarrätterna.

### **Rättsliga ställningstaganden**

Rättsliga ställningstaganden innehåller Försäkringskassans ställningstagande i principiella frågor där det saknas svar i en rättsfråga eller där rättsläget är oklart. Syftet med rättsliga ställningstaganden är att skapa enhetlighet i rättstillämpningen. Ett rättsligt ställningstagande kan, men behöver inte, vara direkt kopplat till en författningsbestämmelse. Ibland kan det vara svårt att bestämma om tillämpningen ska styras genom ett rättsligt ställningstagande eller ett allmänt råd. Om ställningstagandet enbart riktar sig till handläggare inom Försäkringskassan beslutas i regel om ett rättsligt ställningstagande.

Det är Rättsavdelningen som är ansvarig för att ta fram rättsliga ställningstaganden, även om impulsen kan komma någon annanstans ifrån, främst försäkringsavdelningarna. Rättschefen är beslutsfattare.

### **Försäkringskassans vägledningar**

En vägledning är ett stöd för handläggare och beslutsfattare vid utredning och beslut i ärenden. Den innehåller en samlad information om vad som gäller på det aktuella området, uppdelat på tillämpningsavsnitt och metodstödsavsnitt. En revidering av vägledningen används vanligen inte för att ta ställning i olösta rättsfrågor.

Tillämpningsavsnitten handlar om vad som gäller på det aktuella området. Det innebär att i dessa avsnitt beskrivs författningsbestämmelser, förarbeten, rättspraxis, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden som avser det aktuella området.

Metodstödsavsnitten är beskrivningar av hur man ska handlägga ärenden på det aktuella området och vilka metoder som ska användas för att på bästa sätt åstadkomma kvalitet och effektivitet i handläggningen.

Det är försäkringsavdelningen som ansvarar för att förvalta och utveckla vägledningen samt besluta om metodstödsdelen, medan Rättsavdelningen ansvarar för att besluta om tillämpningsdelen. Arbetet involverar även personer från andra berörda avdelningar.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

## Rättsliga kvalitetsuppföljningar

Det finns andra dokument som formellt sett inte ska innehålla rättslig styrning, men däremot har ett sådant innehåll att det kan påverka handläggningen eller rättstillämpning. I första hand rör det sig om rättsliga kvalitetsuppföljningar. Resultatet av uppföljningarna kan leda till behov av förtydliganden i styrande och stödjande dokument.

## Genomgång och analys av de förändringar i lagstiftning, rättspraxis och Försäkringskassans styrning som kan ha påverkat antalet mottagare av assistansersättning

### Ändringar av lagtext

#### Ändringar för att motverka fusk och överutnyttjande

Den 1 juli 2013 gjordes ändringar av 51 kap. SFB som i huvudsak syftade till att motverka fusk och överutnyttjande.<sup>29</sup> Förändringen innebar bland annat: skärpta krav för att betala ut assistansersättning, krav på löpande redovisning av assistansersättning som utfördes i avvaktan på beslut, anmälnings- och uppgiftsskyldighet mellan myndigheter, uppgiftsskyldighet för anordnare av personlig assistans och befogenhet för Försäkringskassan att begära att en försäkrad ska genomgå undersökning eller delta i utredning.

Ändringarna torde inte ha haft stor påverkan på antalet mottagare av assistansersättning, eftersom ändringarna inte tog sikte på rätten till assistansersättning. Samtidigt kan det inte uteslutas att uppgifter som inkommit till Försäkringskassan mot bakgrund av de nya bestämmelserna, kan ha bidragit till flera kontrollutredningar av den utförda assistansen. Sådana kontroller kan ha lett till att Försäkringskassan kommit fram till att mottagare av assistansersättning inte haft behov av ersättningen.

#### Tvåårsomprövningarna togs bort den 1 april 2018

Enligt den äldre så kallade tvåårsomprövningen i 51 kap. 12 § SFB, skulle rätten till assistansersättning omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen. Tvåårsomprövningen togs bort den 1 april 2018. Det har inneburit att färre mottagare av assistansersättningen har fått sin ersättning indragen. Det har också lett till att vissa assistansberättigade har kvar sin ersättning trots att rätten till assistansersättning med största sannolikhet inte hade funnits om de ansökt i dag.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Prop. 2012/13, utgiftsområde 9, s. 215.

<sup>30</sup> Se vidare Dnr. 001380–2020, *Regeringsuppdrag – Indikatorer för utvecklingen av assistansersättningen*, Fördjupningsdel 2.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att de senaste årens omfattande förändringar i tillämpningen på assistansområdet hade medfört instabilitet och oro för enskilda assistansberättigade och deras närstående. Därför ville regeringen skapa bättre förutsägbarhet och förhindra att fler ingripande förändringar fick genomslag för enskilda assistansberättigade utan att det hade föregåtts av politiska beslut.<sup>31</sup> Antalet mottagare kan dock fortfarande minska till följd av tvåårsomprövningar i de fall frågan är föremål för prövning i pågående mål i domstol och Försäkringskassans grundbeslut fattades före den 1 april 2018. Enligt övergångsbestämmelserna gäller den äldre bestämmelsen fortfarande för omprövningsbeslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Den tid som förflutit mellan omprövningar har varierat, vilket kunnat påverka antalet mottagare. Under vissa perioden har tvåårsomprövningar prioriterats, men under andra perioder har andra utredningar prioriterats i större utsträckning. Åren innan tvåårsomprövningarna togs bort genomfördes fler tvåårsomprövningar än tidigare för att hantera ärenden som inte omprövats under lång tid. Under 2017 hade Försäkringskassan även en avarbetningsplan och gjorde därför fler omprövningar än tidigare. Ytterligare en förklaring till ökningen av antalet omprövningar var sannolikt ett ökat fokus på att motverka felaktiga utbetalningar.

I den rättsliga uppföljningen 2017:4<sup>32</sup>, hade det rekommenderats att omprövningen skulle göras i nära anslutning till att två år passerat sedan tidigare prövning (se nedan). Detta kan ha lett till färre mottagare, men enligt IM<sup>33</sup> skulle bland annat följande omprövningsärenden prioriteras: ärenden som inte berördes av viss ny praxis, ärenden där kontroller behövdes, ärenden där det fanns väsentligt ändrade förhållanden och ärenden där den försäkrade ansökte om fler timmar. Detta IM publicerades kort efter att regeringen föreslog att möjligheten att göra tvåårsomprövningar skulle tas bort.

Ett beslut kan fortfarande ändras om det föreligger väsentligt ändrade förhållanden, enligt 51 kap 12 § SFB. Det är dock inte den enda grund som Försäkringskassan har för att dra in assistansersättning, exempelvis kan det även göras med stöd av 110 kap 52 § SFB.<sup>34</sup> Det har förtydligats hur denna bestämmelse ska tillämpas<sup>35</sup>, men det

---

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:78, s. 19 f.

<sup>32</sup> Rättslig uppföljning 2017:4 *Assistansersättning Omprövning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken*. Rättslig kvalitetsuppföljning.

<sup>33</sup> IM 2017:150 *Omprövning av assistansersättning enligt 51 kap. 12 § SFB i avvaktan på kommande lagändring*.

<sup>34</sup> Enligt 110 kap 52 § första stycket SFB, får ersättningen dras in eller sättas ned om den försäkrade, eller den som annars får ersättningen, medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift, inte har lämnat uppgift av betydelse för bedömningen, eller inte har anmält vissa ändrade förhållanden.

<sup>35</sup> Se Försäkringskassans vägledning (2004:1) *Kontrollutredning*.



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

finns inga indikationer på att det skulle ha påverkat antalet mottagare under den studerade perioden.

## **Förändringar i rättspraxis som kan ha påverkat antalet mottagare av assistansersättning**

### **Sjukvårdande insatser – HFD 2012 ref. 41**

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) uttalade i rättsfallet HFD 2012 ref. 41 att sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen<sup>36</sup> principiellt inte skulle beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans. Sådana behov kunde således inte räknas till de grundläggande behoven. HFD ansåg inte att de hjälpbehov som det var fråga om i målet – varma bad och massage – var av en sådan karaktär att de kunde räknas som grundläggande behov.

I Domsnytt 2012:110, som publicerades i anslutning till domen, angavs att domen inte förändrade Försäkringskassans tolkning av äldre praxis att det som var ”fysiskt nära” i samband med personlig hygien, måltider och av- och påklädning ingick i dessa grundläggande behov. Även om det således inte finns mycket som tyder på att domen inledningsvis fick stora konsekvenser för antalet mottagare, förtydligade Försäkringskassan i maj 2016 att egenvård, enligt Försäkringskassan, aldrig kunde bedömas som ett grundläggande behov (se nedan). Detta förtydligande kan ha lett till en viss minskning av antalet mottagare under den studerade period.

### **Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade – HFD 2015 ref. 46**

I HFD 2015 ref. 46 angavs att det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* endast kan komma ifråga för den som har en psykisk funktionsnedsättning. HFD uttalade även att det handlade om högst basala behov och att det skulle vara fråga om hjälp eller stöd av mycket privat karaktär. Målet gällde en försäkrad som behövde hjälp med bland annat avancerad andningsgymnastik. Det allmänna ombudet hade överklagat Försäkringskassans beslut att bevilja assistansersättning med beaktande av detta hjälpbehov.

I Domsnytt 2015:041 förtydligades att det endast är personer med psykisk funktionsnedsättning som kan få tillgodoräkna sig tid för annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, om övriga förutsättningar också är uppfyllda. För att kunna godtas som ett grundläggande behov ska behovet av hjälp av någon med ingående kunskaper om den försäkrade vara en följd av den psykiska funktionsnedsättningen.

Domen innebar ingen ändring för bedömningen av de grundläggande hjälpbehoven för personer som på grund av en psykisk funktionsnedsättning behövde kvalificerade

---

<sup>36</sup> Den dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har numera ersatts med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

motivations- och aktiveringsinsatser för att tillgodose andra grundläggande behov eller viss aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Försäkringskassan gav ut ett rättsligt ställningstagande (se nedan) för att definiera vad som avsågs med en psykisk funktionsnedsättning.

Försäkringskassan gjorde i Domsnytt 2015:041 också ställningstagandet att för att ett behov av hjälp av någon med ingående kunskaper om den försäkrade ska kunna ses som ett grundläggande behov, måste behovet av hjälp kunna kopplas till de andra grundläggande behoven, det vill säga hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra. Före domen utgick Försäkringskassan från att exempelvis behov av andningshjälp och sondmatning i vissa delar kunde omfattas av det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Efter domen ändrade Försäkringskassan sin tillämpning på så sätt att hjälpbehov på grund av fysiska funktionsnedsättningar inte omfattas av detta hjälpbehov.

HFD:s klargörande av rättsläget fick genomslag vid Försäkringskassans tvåårsomprövningar, vilket ledde till att enskilda inte längre hade rätt till assistansersättning. Det fick även genomslag vid handläggningen av ansökningar och anmälningar om behov av assistansersättning, genom att färre beviljades förmånen.

### **Egenvård (måltid i form av sondmatning) – HFD 2018 ref. 21**

I HFD 2018 ref. 21 framkom att egenvård som avsåg något av de grundläggande behoven, enligt 9 a första stycket LSS, kunde beaktas inom ramen för bedömningen av hjälpbehovet. Sondmatning skulle betraktas som intag av en måltid och utgjorde därmed ett grundläggande behov som kunde ge rätt till insatsen personlig assistans, om hjälpen var av tillräckligt integritetskänslig karaktär. För sondmatning ingick samtliga moment av näringstillförseln i behovet måltid. Det grundläggande behovet måltid omfattade alla moment från påkoppling av sondslang till urkoppling av denna. Förberedelser och efterarbete, exempelvis rengöring av sondsprutan, omfattas dock inte.

I Domsnytt 2018:007 förtydligade Försäkringskassan att i vilken utsträckning hjälp med ett grundläggande behov berättigade till insatsen personlig assistans enligt domen, berodde på om hjälpen – helt eller delvis – var av tillräckligt kvalificerat slag, det vill säga om den var av tillräckligt privat och integritetskänslig karaktär. Detta måste avgöras efter en individuell bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Så kan vissa delar av ett hjälpbehov bedömas vara ett grundläggande behov, medan andra delar inte är det.

Domen får anses ha öppnat för ett ökat antal mottagare. Detta även om beskrivningen av hur bedömningen skulle göras av om hjälpen var av tillräckligt kvalificerat slag, innebar att många med behov av hjälp med sondmatning inte hade ett tillräckligt omfattande hjälpbehov för att beviljas assistansersättning. Med anledning av domen antog Försäkringskassan ett rättsligt ställningstagande (se nedan).



### **Taktil teckenspråkstolkning – HFD 2018 ref. 44**

I rättsfallet HFD 2018 ref. 44, från den 18 juni 2018, ansågs att taktil teckenspråkstolkning inte utgjorde hjälp med det grundläggande behovet kommunikation med andra. I Domsnytt 2018:010 konstaterades dock att domen stämde överens med Försäkringskassans tillämpning. Domen borde inte ha lett till någon större förändring av antalet mottagare.

### **Andra domsnytt som kan ha påverkat antalet mottagare av assistansersättning**

#### **Föräldraansvar och tillsyn – Domsnytt 2013:066 och 2013:067**

I två domsnytt från den 19 december 2013, Domsnytt 2013:066 och 2013:067, omfattade sådana rättsområden som varit föremål för många ändringar i de styrande och stödjande dokumenten. I det förra ansågs det att det ingick i det normala föräldraansvaret att föräldrar till barn utan funktionsnedsättning som är ett och ett halvt år var tvungna att finnas till hands i närheten om ett hjälpbehov skulle uppstå. Det kan ha bidragit till färre mottagare under den studerade perioden.

I det senare domsnyttet uttalades att avgörande för om tillsyn skulle bedömas som ett grundläggande eller ett övrigt behov, var om den förutsatte ingående kunskaper om den funktionshindrade. Något som var i linje med Försäkringskassans dittillsvarande tillämpning och inte kan antas ha haft någon större effekt på antalet mottagare.

#### **Avvägning av vilket hjälpbehov som är av mycket privat karaktär – Domsnytt 2014:020**

I Domsnytt 2014:020, från den 3 april 2014, uttalades att Försäkringskassan ansåg att hjälp med av- och påtagning av skydd i första hand skulle prövas enligt grunden att klä av och på sig. Det var viktigt att göra en avvägning av vilket hjälpbehov som var av mycket privat karaktär. Insatsen skulle vara förbehållen situationer av krävande eller på annat sätt komplicerad natur, i regel av mycket personlig karaktär.

Hjälp med av- och påtagning av skydd som bars inpå kroppen, och som därmed var känslig för den personliga integriteten, omfattades av det grundläggande behovet av- och påklädning. Hjälp med av- och påtagning av skydd som bars utanpå kläderna var inte integritetsnära, och skulle som huvudregel inte beaktas vid bedömning av de grundläggande behoven.

Försäkringskassan ansåg vidare att hjälp vid luxationer inte var att betrakta som annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den försäkrade.

Detta domsnytt föranleddes av en kammarrättsdom (Kammarrätten i Stockholms mål nr 2737–13), vars bedömningar inte delades fullt ut av Försäkringskassan. Behoven som var aktuella i detta domsnytt berör ett litet antal mottagare och därför måste betydelsen ha varit ringa.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Det är för övrigt oklart i vilken riktning domsnyttet har påverkat antalet mottagare. I vägledningen hänvisades till detta domsnytt för att förklara att det inte måste vara kontakt ”hud mot hud” för att hjälp med personlig hygien ska betraktas som fysiskt nära och att behov av hjälp med ytterkläder kan betraktas som fysiskt nära eftersom hjälpen till följd av smärtan kan kännas som en kontakt in på bara kroppen.

### **Frågor om bevisning och prövningens omfattning – Domsnytt 2014:024**

I Domsnytt 2014:024, från den 29 april 2014, uttalade Försäkringskassan följande: Det är den försäkrade som har bevisbördan för att ett hjälpbehov föreligger samt dess omfattning. Det är ingen skillnad på vilken prövning som Försäkringskassan gör (förstagångsprövning, tvåårsomprövning eller prövning vid ansökan om fler timmar).

Vidare uttalade Försäkringskassan att det är viktigt att titta på utredningen i sin helhet för att bedöma den försäkrades rätt till assistansersättning. Ett utlåtande från till exempel en läkare innebär inte med automatik att en viss funktionsnedsättning eller grad av funktionsnedsättning är styrkt. Motstridiga uppgifter och vem som har lämnat uppgifterna i utredningen kan vara en viktig del i den sammantagna bedömningen som ska göras. Utlåtanden som grundar sig endast på uppgifter från närstående, eller uppgifter från närstående som inte bekräftas från annat håll, och utlåtanden som grundar sig på ett enstaka möte eller via telefonkontakt med närstående, bör bedömas med försiktighet.

Det antyds med andra ord att uppgifter tidigare godtogs utan en tillräcklig bevisvärdering och försäkringsmedicinsk analys. Uttalandet kan därför ha inneburit färre beviljanden och fler indragningar.

### **Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade – Domsnytt 2016:017**

I Domsnytt 2016:017, från den 9 september 2016, förtydligade Försäkringskassan att annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, förutsätter att en person behöver aktiv tillsyn av övervakande karaktär som bara kan utföras av någon med ingående kunskaper om personen. Med aktiv tillsyn av övervakande karaktär menades kvalificerade motivations- och aktiveringsinsatser samt aktiv tillsyn av övervakande karaktär på grund av ett utåtagerande beteende. Det rör sig i båda fallen om en kvalificerad tillsyn. Försäkringskassan förtydligade också att konsekvenserna av utebliven tillsyn, frekvensen på ingripandena och tillsynens karaktär måste beaktas vid bedömningen av om det krävs tillsyn.

För att kunna bedöma behovet av annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, behövde man även utreda om tillsynen krävde att assistenten hela tiden var i den försäkrades omedelbara närhet med möjlighet att direkt ingripa, och om en assistent behövde tillbringa längre tid tillsammans med den försäkrade för att skaffa sig tillräckliga kunskaper för att kunna utföra tillsynen. I

Datum

2020-05-25

Vår beteckning

Dnr. 001381–2020

dessa delar innebar dokumentet en justering av delar av en äldre rättsfallsöversikt (Personlig assistans [Anser 2012:2]).

Efter HFD 2015 ref. 46 och Domsnytt 2015:041 fanns en viss osäkerhet om tillämpningen av tillsyn som grundläggande hjälpbehov. Detta domsnytt gjorde att tillämpningen och utredningsmetodiken blev mer enhetlig. Därmed kan det ha inneburit något färre mottagare än vad som annars hade varit fallet.

## Rättsliga ställningstaganden

### Föräldraansvarets omfattning vid hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer

I ett rättsligt ställningstagande om föräldraansvarets omfattning vid hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer inom assistansersättning, från den 22 maj 2015<sup>37</sup>, ansåg Försäkringskassan följande: Behov av hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer utanför familj och förskola, skulle helt omfattas av föräldraansvaret till och med juli det år då barnet fyller sex år. Behov av hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer utanför familj, skola och fritids, skulle inte till någon del omfattas av föräldraansvaret från och med augusti det år då barnet fyllde sex år.

Det underströks att föräldraansvarets omfattning, enligt ställningstagandet, enbart gällde vanliga sociala situationer utanför familj, barnomsorg, förskola, skola och fritids. Det gällde alltså inte den hjälp som barnet behöver vid kontakter med myndigheter, sjukvårdspersonal eller liknande. Det rättsliga ställningstagandet utvidgade och förtydligade vad som framkommit i rättsfallöversikten om föräldraansvar (se nedan).

### Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov

Det rättsliga ställningstagandet om psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov<sup>38</sup>, hängde nära samman med HFD 2015 ref. 46 (se ovan). Försäkringskassan ansåg att vid bedömningen av det grundläggande behovet annan hjälp som kräver ingående kunskaper om den funktionshindrade, skulle personer som har en nedsättning av någon av de psykiska funktionerna anses ha en psykisk funktionsnedsättning. Vad som avsågs med psykiska funktioner framgick av Socialstyrelsens version av WHO:s *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF). Den senare delen av ställningstagandet innebar att

---

<sup>37</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2015:5) *Föräldraansvarets omfattning vid hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer inom assistansersättning*.

<sup>38</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2015:7) *Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov*.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

bedömningen inte skulle ske utifrån diagnos. Betydelsen av detta rättsliga ställningstagande måste analyseras tillsammans med HFD:s dom (se ovan).

### **Hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien**

I ett rättsligt ställningstagande om hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättning, från den 25 augusti 2017<sup>39</sup>, ansåg Försäkringskassan att det grundläggande behovet hjälp med personlig hygien typiskt sett handlade om att hålla sig ren och liknande behov. Det skulle vara behov som man normalt inte avstod ifrån. Hjälpen måste dessutom vara av en särskild karaktär, det vill säga kännetecknas av att vara mycket privat och uppfattas som mycket känslig för den personliga integriteten. Hur ofta det grundläggande behovet personlig hygien behöver tillgodoses och hur lång tid det tar, måste avgöras i det enskilda fallet, särskilt utifrån vad som är rimligt i förhållande till den enskildes funktionsnedsättning.

I ställningstagandet angavs även att det i de styrande och stödjande dokumenten fanns skrivningar som kunde tolkas som om det vore tillräckligt att assistenten var fysiskt nära och hjälpen kroppsnära, för att hjälp med personlig hygien skulle betraktas som grundläggande behov. Ställningstagandet har mot bakgrund av denna formulering lett till ett minskat antal mottagare.

Före ställningstagande godtog Försäkringskassan exempelvis insmörjning, rituell tvagning och sminkning som grundläggande behov, enligt vägledningen (se nedan). Det finns exempel på att Försäkringskassan före ställningstagandet godtog upprepade angivna behov, exempelvis dusch vid flera tillfällen dagligen, utan att det fanns medicinska skäl för upprepade duschningar.

Som en följd av att HFD i rättsfallet HFD 2019 ref. 56 sade att begreppet personlig hygien avser att hålla människokroppen ren från smuts och andra ohälsosamma ämnen, upphävdes detta ställningstagande. HFD-domen meddelades den 2 december 2019, vilket innebär att den inte har kunnat påverka antalet mottagare under den period som studeras här. HFD gjorde i denna dom en något snävare tolkning av begreppet personlig hygien, vilket skulle kunna innebära en viss minskning av antalet nybeviljanden från och med december 2019.

### **Bedömning av hjälp med måltid i form av sondmatning**

Det rättsliga ställningstagandet om bedömning av hjälp med måltid i form av sondmatning<sup>40</sup>, antogs som en konsekvens av HFD 2018 ref. 21 (se ovan). Det anfördes att Försäkringskassan skulle bedöma vilken hjälp som var tillräckligt privat och integritetskänslig för att ge rätt till assistansersättning. Hjälp med på- och

---

<sup>39</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2017:02) *Hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättning*.

<sup>40</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2018:04) *Bedömning av hjälp med måltid i form av sondmatning*.



Datum

2020-05-25

Vår beteckning

Dnr. 001381–2020

urkoppling samt justering av slangar ansågs vanligen tillräckligt privat och integritetskänslig, medan själva matningen genom sond, det vill säga närings-tillförseln, dock typiskt sett inte var tillräckligt privat och integritetskänslig. I vissa fall kunde dock sondmatningen förutsätta att assistenten övervakade matningen och därigenom den enskilde på ett så intensivt och närgånget sätt att själva sondmatningen borde betraktas som tillräckligt privat och integritetskänslig. Om assistenten sondmatade den enskilde manuellt eller maskinellt spelade inte i sig någon roll för bedömningen.

Domen i sig öppnade för att fler försäkrade bedömdes ha ett grundläggande hjälpbehov. Om ställningstagandet påverkade hur många av dem som ansågs komma över gränsen om minst 20 timmar är svårt att uttala sig om, eftersom ställningstagandet publicerades strax efter domen.

## Rättsfallsöversikter

### Ställningstagande om föräldraansvar

I rättsfallsöversikten *Personlig assistans (föräldraansvar)* gjorde Försäkringskassan ställningstagandet att hjälp med personlig hygien inte till någon del skulle omfattas av normalt föräldraansvar för barn från och med nio års ålder. Inte heller skulle något föräldraansvar beaktas för hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer, exempelvis fritidsaktiviteter utanför skola, fritids och familj för barn från sex års ålder. Dessutom kunde aktiv tillsyn av övervakande karaktär, vilken förutsatte ingående kunskaper om barnet, helt eller delvis gå utöver ett normalt föräldraansvar, även för barn till och med fem års ålder.<sup>41</sup> Vid samma tid gjordes även ändringar på detta område i vägledningstexten (se nedan om version 13).

## Ändringar i Försäkringskassans vägledning (2003:6) Assistansersättning

Under åren 2015–2019<sup>42</sup> gjordes ett flertal ändringar i vägledningen, vilken då uppdaterades som en ny version av vägledningen. I många fall hänger ändringarna nära samman med lagändringar, nya domstolsavgöranden och rättsliga ställningstaganden. Det har emellertid även gjorts ett antal andra förtydliganden, tillägg, korrigeringar och omdisponeringar, vilka kan tänkas ha haft inverkan på bedömningarna av rätten till assistansersättning.

---

<sup>41</sup> Rättslig uppföljning 2015:1. *Personlig assistans (föräldraansvar)*. Rättsfallöversikt.

<sup>42</sup> Under 2014 gjordes ingen revidering av Försäkringskassans vägledning (2003:6) Assistansersättning.

**Version 13 – Boende- och vistelsesituation samt annat samhällsstöd och föräldraansvar med mera**

I version 13 av vägledningen, som beslutades den 22 januari 2015, gjordes förtydliganden om när assistansersättning, med stöd av 106 kap. 24–25 §§ SFB, inte ska betalas ut på grund av den försäkrades boende- och vistelsesituation.

Det gjordes även tillägg om föräldraansvaret för annat samhällsstöd, personlig hygien och aktiv tillsyn av övervakande karaktär, vilken förutsätter ingående kunskaper om barnet. Den äldre tillämpningen förefaller ha varit mindre detaljerad, men mer öppen för att kunna beakta föräldraansvar i högre åldrar. Detta bör därmed inte ha gjort att antalet mottagare minskat.

Det förtydligades även att personkretstillhörigheten borde prövas i de fall det finns anledning att ifrågasätta den tidigare bedömningen av rätten till assistansersättning i samband med en uppföljning.

Beräkning av grundläggande behov måste, enligt en ny skrivning, göras som ett genomsnitt per vecka, även för behov som inträffar med en annan frekvens. Även beräkning av andra personliga behov beskrevs för att all beräkning av tid skulle vara enhetlig. Huruvida den nya vägledningen i dessa delar medfört färre mottagare av assistansersättning beror på hur beräkningarna gjordes. Tillägg till nekad utbetalning enligt 51 kap. 16 § SFB gjordes på grund av arbete i strid med arbetstidslagstiftningen, återkallande av tillstånd för anordnare och möjligheten att hålla inne utbetalning av assistansersättning. Det kan inte uteslutas att detta lett till fler utredningar om felaktiga utbetalningar, vilka kunnat omfatta frågor om behov av personlig assistans.

**Version 14 – Egenvård som grundläggande behov och försäkringsmedicinsk gruppkonsultation med mera**

I version 14 av vägledningen, som beslutades den 17 oktober 2016, arbetades IM 2016:063<sup>43</sup> in. Där framgår det att egenvård aldrig kunde bedömas som ett grundläggande behov. Förtydligandet ledde troligtvis till viss minskning av antalet mottagare. Detta genom indragningar efter så kallade tvåårsomprövningar och genom färre beviljanden på grund av att de grundläggande behoven då inte bedömdes uppgå till i genomsnitt 20 timmar per vecka.

Det beskrevs också bland annat att försäkringsmedicinsk gruppkonsultation alltid skulle genomföras i ärenden där det var aktuellt att bedöma om den försäkrade hade behov av personlig assistans för annan hjälp som förutsatte ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta borde ha lett till mer enhetliga bedömningar, som kan ha lett till en viss minskning av antalet mottagare.

---

<sup>43</sup> IM 2016:063 *Assistansersättning – hälso- och sjukvård eller egenvård?*



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Vissa tillägg gjordes om vägrad utbetalning på grund av assistents sjukdom, enligt 51 kap. 16 § SFB, samt om återkallade tillstånd för anordnare. Det kan inte uteslutas att detta lett till fler utredningar om felaktiga utbetalningar, vilka kunnat omfatta frågor om behov av personlig assistans.

### **Version 15 – Tillägg och förtydligande gällande anmälningar av missförhållanden till andra myndigheter med mera**

I version 15 av vägledningen, som beslutades den 10 februari 2017, gjordes det tillägg och förtydliganden om anmälningar av missförhållanden till andra myndigheter, bland annat Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det gjordes även vissa ytterligare tillägg om när utbetalning av assistansersättning skulle vägras med stöd av 51 kap. 16 §, samt om beslut med förbehållet att de endast gäller om den försäkrade flyttar från viss institution. Liksom tidigare förtydliganden om 51 kap. 16 § SFB, kan ändringarna ha påverkat antalet kontrollutredningar och i förlängningen haft viss påverkan på antalet mottagare.

### **Version 16 – Försäkringsmedicinsk analys**

I version 16 av vägledningen, som beslutades den 10 maj 2017, gjordes förtydliganden och förändringar som gällde den försäkringsmedicinska analysen. Det beskrevs hur den försäkringsmedicinska analysen skulle göras utifrån kraven i lagstiftningen om bland annat personkrets, funktionsnedsättning och behov av hjälp med grundläggande behov. För de fall där tidigare medicinska analyser brustit, i bemärkelsen att beslut fattats på felaktiga underlag, kan ändringen ha lett till ett minskat antal mottagare.

### **Version 19 – Distinktionen mellan mindre och mer omfattande uppföljningar vid tvåårsomprövningar togs bort**

I version 19 av vägledningen, som beslutades den 15 november 2017, gjordes redigeringar i avsnitten om anmälan om ändrade förhållanden och omprövning. Vårt att nämna är att distinktionen mellan mindre och mer omfattande uppföljningar vid tvåårsomprövningar, togs bort ur metodstödet. En mindre omfattande uppföljning kunde göras per telefon eller genom att underlag skickades för uppföljning. Genom att detta metodstöd försvann kan man tänka sig att omprövningarna överlag genomfördes mer omsorgsfullt och att fler fall av ändrade förhållanden därför upptäcktes. Något som gav anledning att dra in assistansersättningen. I denna version gjordes även förtydliganden om hur utredningar ska bedrivas och när uppgifter ska inhämtas.

### **Övriga versioner**

I versionerna 17–18 av vägledningen gjordes få ändringar av intresse för den här rapporten. Dessa ändringar följde inte av ändringar i lagstiftning, rättspraxis eller rättsliga ställningstaganden. Det kan dock nämnas att version 17 beslutades i anslutning till det rättsliga ställningstagandet om begreppet personlig hygien (se ovan).



Datum

2020-05-25

Vår beteckning

Dnr. 001381–2020

Versionerna 20–23 innehöll ett stort antal omskrivningar och nya texter, vilka i de flesta fall hängde samman med ändrad lagstiftning, bland annat förändringen av 51 kap. 12 § SFB och en ny förvaltningslag<sup>44</sup>, ny praxis och nya rutiner för utbetalning och belopp. Några förändringar av tillämpningen som inte nämnts ovan och som kan antas ha lett till en stor minskning av antalet mottagare, gjordes däremot inte.

## Rättsliga kvalitetsuppföljningar

### Personkrets och grundläggande behov

I den rättsliga uppföljningen 2015:2<sup>45</sup> följdes den rättsliga kvaliteten upp i beslut om assistansersättning avseende bedömningen av personkretstillhörighet och de fem grundläggande behoven vid förstagångsansökningar år 2014. Slutsatsen blev att dessa ärenden höll god kvalitet, både vid beviljanden och avslag. Den rättsliga styrningen upplevdes tydligare för de tre första grundläggande behoven, men det fanns ett visst utrymme för förbättringar av likformigheten i bedömningarna av de två andra grundläggande behoven.<sup>46</sup> Resultaten visade också att besluten sällan innehöll för snäva bedömningar av de grundläggande behoven, men ibland något för generösa. Under förutsättning att handläggningen anpassades till resultaten i uppföljningen kan antalet mottagare antas ha minskat något.

### Bedömningar av rätt till assistansersättning för vissa behov

I den rättsliga uppföljningen 2015:7<sup>47</sup> granskades bedömningar av rätten till: assistansersättning för behov av hjälp vid fritids- och samhällsaktiviteter, dubbel assistans, assistansersättning under tid när den funktionshindrade deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, samt tillsyn, både som grundläggande och som andra personliga behov. Dessa områden valdes ut eftersom de skulle kunna generera många timmar beviljad assistansersättning.

Det var huvudsakligen tillsyn som grundläggande behov som kunde påverka antalet mottagare av assistansersättning (för behovet av assistansersättning under tid när den funktionshindrade deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, skiljs inte på om assistansersättningen som beviljats avser grundläggande eller andra personliga behov).

---

<sup>44</sup> Förvaltningslagen (2017:900).

<sup>45</sup> Rättslig uppföljning 2015:2 *Personkrets och grundläggande behov. Bedömning av grundläggande rekvisit för assistansersättning*. Rättslig kvalitetsuppföljning.

<sup>46</sup> De fem grundläggande behoven var vid denna tidpunkt; hjälp med personlig hygien, måltider, på- och avklädning, kommunicera med andra och annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade.

<sup>47</sup> Rättslig uppföljning 2015:7 *Assistansersättning Fritids- och samhällsaktiviteter, Dubbel assistans, Assistans under tid i barnomsorg, skola och daglig verksamhet, Tillsyn, både som grundläggande och andra personliga behov*. Rättslig kvalitetsuppföljning.



Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

Utredningarna som ingick i uppföljningen bedömdes genomgående vara bristfälliga och det bedömdes finnas en otydlig rättslig styrning på området.

Uppföljningen föranledde ett antal åtgärder. Bland annat gjordes en översyn av tillämpningen, vilket ledde till förtydliganden i vägledningen. En utbildning i utredningsmetodik togs fram och genomfördes för ökad kompetens inom utredning av assistansersättningen. I den mån tidigare brister i utredningen lett till felaktiga beviljandebeslut är det möjligt att åtgärderna resulterade i något färre mottagare, än om utbildningen inte genomförts. De granskade ärendena i den rättsliga uppföljningen beslutades innan HFD:s dom 2015 ref. 46 (se ovan) meddelades.

### **Omprövning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken**

I den rättsliga uppföljningen 2017:4<sup>48</sup> om omprövning enligt 51 kap 12 § SFB, konstaterades att det fanns brister i tillämpningen av det förmånsrättsliga regelverket och i utredningen av ärendena. Det rekommenderades att Försäkringskassan skulle säkerställa att omprövningen skulle göras i nära anslutning till att två år passerat sedan det senaste prövningstillfället.

Det konstaterades också att det var oklart med efterlevnaden av tillämpningen av personlig assistans för annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den försäkrade efter HFD 2015 ref. 46, och det efterföljande rättsliga ställningstagandet om psykisk funktionsnedsättning (se ovan) vid bedömning av grundläggande behov.

En åtgärdsplan togs fram efter granskningen, där bland annat utbildningsinsatser i förvaltningsrätt och det förmånsrättsliga regelverket genomfördes för både chefer och medarbetare. Arbetssättet för omprövningar ändrades (se skrivning om version 19 av vägledningen ovan), men relativt snart därefter ändrades lagtexten så att omprövningar endast ska göras vid väsentligt ändrade förhållanden.

### **Annan styrning och andra åtgärder**

Under 2015–2016 genomförde Försäkringskassan ett antal åtgärder för att förbättra den medicinska informationen och försäkringsmedicinska analysen inom assistansersättningen. Bland annat infördes ett särskilt läkarutlåtande för assistansersättningen, och en metod för utredning och bedömning utvecklades. I Försäkringskassans vägledning infördes en ny beskrivning av försäkringsmedicinsk analys och vad detta innebär. Syftet med dessa åtgärder var att handläggarna skulle kunna göra en bättre analys utifrån de underlag som bedömdes behövas, för att det skulle kunna fattas korrekta beslut så att rätt person får rätt ersättning. Som ett stöd i detta arbete

---

<sup>48</sup> Rättslig uppföljning 2017:4 *Assistansersättning Omprövning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken*. Rättslig kvalitetsuppföljning.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

tillfördes också ökad tillgång till Försäkringskassans försäkringsmedicinska rådgivare.

En utbildning riktad till läkare som skriver intyg för assistansersättning togs fram. Åtgärden att ta fram ett nytt medicinskt underlag framgick också i svaret på ett regeringsuppdrag som Försäkringskassan lämnade 2014.<sup>49</sup>

Försäkringskassan startade under hösten 2015 ett så kallat strategiskt initiativ för att motverka brottslighet inom assistansersättningen. Detta baserades på det så kallade Fjordprojektet.<sup>50</sup> Syftet med det strategiska initiativet var huvudsakligen att inom en femårsperiod få bukt med fusk och oegentligheter inom assistansersättningen. Inom ramen för initiativet togs en handlingsplan fram för förbättringar av administrationen av assistansersättningen. Vissa åtgärder har redan beskrivits ovan. Övriga åtgärder inom strategiska initiativet bedöms dock inte ha haft så stor påverkan på antalet mottagare, eftersom dessa åtgärder i högre utsträckning syftade till korrekta utbetalningar av ersättningen, inte rätten till ersättningen.

---

<sup>49</sup> Dnr. 002628–2014, 2014-06-13, Svar på regeringsuppdrag. *Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen*, tredje delen.

<sup>50</sup> Mellan 2011 och årsskiftet 2015/2016 pågick en stor myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och i förekommande fall bryta upp pågående assistansbedrägerier, det så kallade Fjordprojektet. Projektet hade till syfte att upptäcka, utreda och i förekommande fall lagföra och förebygga brott i samband med assistansersättning. Det handlade om riktade kontroller mot 26 utvalda anordnare av personlig assistans, alla privata bolag, där misstankar om systematiskt fusk med tidredovisningar, räkningar med mera funnits.

## Referenser

### Lagar

Förvaltningslagen (2017:900)

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

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

Socialförsäkringsbalken

### Domar

RÅ 2009 ref. 57

HFD 2012 ref. 41

HFD 2015 ref. 46

HFD 2018 ref. 21

HFD 2018 ref. 44

HFD 2019 ref. 56

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2737–13

### Försäkringskassans Domsnytt

Domsnytt 2012:110

Domsnytt 2013:066

Domsnytt 2013:067

Domsnytt 2014:020

Domsnytt 2014:024

Domsnytt 2015:041

Domsnytt 2016:017

Domsnytt 2018:007

Domsnytt 2018:010

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

## Förarbeten

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

Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9, *Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Prop. 2017/18:78 *Vissa förslag om personlig assistans.*

## Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden (FKRS)

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2015:5) *Föräldraansvarets omfattning vid hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer inom assistansersättning.*

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2015:7) *Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov.*

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2017:2) *Hjälp med det grundläggande behovet personlig hygien inom assistansersättning (upphävt).*

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2018:4) *Bedömning av hjälp med måltid i form av sondmatning.*

## Försäkringskassans vägledningar

2003:6      Assistansersättning

2004:1      Kontrollutredning

## Försäkringskassans socialförsäkringsrapporter och svar på regeringsuppdrag

Svar på regeringsuppdrag, *Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen, tredje delen.* Dnr. 002628–2014, 2014-06-13.

Försäkringskassan 2015. *Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar.* Socialförsäkringsrapport 2015:13.

Försäkringskassan 2017a. *Avslag inom assistansersättningen. Hur kan vi förstå den senaste tidens ökning?* Socialförsäkringsrapport 2017:8.

Försäkringskassan 2017b. *Assistansersättning. Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis.* Socialförsäkringsrapport 2017:14.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

## Försäkringskassans övriga publikationer

Rättsfallsöversikt - *Personlig assistans*, Anser 2012:2.

Rättsfallsöversikt – *Personlig assistans (föräldraansvar)*, Rättslig uppföljning 2015:1.

IM 2016:063 *Assistansersättning – hälso- och sjukvård eller egenvård?*  
Informationsmeddelande.

IM 2017:150 *Omprövning av assistansersättning enligt 51 kap. 12 § SFB i avvaktan på kommande lagändring.* Informationsmeddelande.

Rättslig uppföljning 2015:2 *Personkrets och grundläggande behov. Bedömning av grundläggande rekvisit för assistansersättning.* Rättslig kvalitetsuppföljning.

Rättslig uppföljning 2015:7 *Assistansersättning Fritids- och samhällsaktiviteter, Dubbel assistans, Assistans under tid i barnomsorg, skola och daglig verksamhet, Tillsyn, både som grundläggande och andra personliga behov.* Rättslig kvalitetsuppföljning.

Rättslig uppföljning 2017:4 *Assistansersättning Omprövning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.* Rättslig kvalitetsuppföljning.

## Övrigt

International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), WHO.

Socialdepartementet 2019. Försäkringskassans regleringsbrev för 2020.  
Regeringsbeslut 2019-12-19, S2019/05315/RS.

Socialstyrelsen 2020. *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2019.*

## **Bilaga 1. Definitioner av begrepp, datakällor samt metod**

### **Definitioner av begrepp**

#### **Förstagångsmottagare**

Uppgifter om förstagångsmottagare hämtas från TP och HAPO. I TP definieras förstagångsmottagare som får sitt första bifallsbeslut (oavsett prövningstyp). I det nya IT-stödet HAPO har alla förstagångsmottagare tagits fram med prövningstyperna ”Anmälan” och ”Ansökan”.

#### **Nybeviljande efter uppehåll**

Uppgiften om nybeviljande efter uppehåll tas från TP. Alla beviljade beslut registrerades i TP, men det saknas uppgifter om det var en ansökan om fler timmar eller om det var en annan typ av ansökan. För att få fram uppgifter om det är ett bifall efter uppehåll görs därför en begränsning; de fall som har mer än tre månader mellan två ersättningsperioder räknas som ett bifall efter uppehåll.

#### **Avslag**

Antalet avslags begränsas till ett avslag per år och person.

#### **Upprepade avslag**

En person som inte uppbär ersättning och som vid närmast tidigare beslut fått avslag.

#### **Avslag efter har haft ersättning**

En person som uppburit ersättning, men ersättningen har av någon anledning upphört och personen får avslag på ny ansökan.

#### **Antal mottagare**

Antalet mottagare av assistansersättning i december aktuellt år.

#### **Inflöde och utflöde**

Med inflöde avses personer som inte hade ersättning i december föregående år, men som har det i december det aktuella året. Med utflöde avses personer som hade ersättning i december föregående år, men inte i december det aktuella året.

#### **Indrag**

Personer som inte längre har rätt till assistansersättning och där det beror på att grundläggande hjälpbehov inte i genomsnitt överstiger 20 timmar registreras som indrag. I denna rapport visas alla beslut där en persons rätt till assistansersättning upphör på grund av indrag.

#### **Avslutsanledning**

Personer som uppbar ersättning i slutet december månad föregående år, men inte i december det aktuella året anses ha lämnat ersättningen. Avslutsanledning för de som lämnar ersättningen definieras exempelvis som avliden, byte av boende, grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 timmar (indrag) eller annan anledning.



## Datalagret STORE

Försäkringskassan har tillgång till registerdata med uppgifter som behövs för att kunna betala ut assistansersättning. Här finnas bland annat uppgifter om kön, ålder, personkrets, kommun, antal beviljade timmar, anordnare, utbetalningar och tidigare beslut.

Registerdata ger möjlighet att följa utvecklingen över tid, vad gäller både antal assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar. Uppgifterna finns uppdelade efter bland annat kön, åldersgrupper och län. Det går även att göra analyser av utvecklingen av antalet timmar uppdelat på, exempelvis, anordnartyp. Genom att sambearbeta uppgifter från olika register går det även att följa utvecklingen över tid för exempelvis olika diagnoser.

## Nytt handläggningsstöd sedan 2017

Försäkringskassan hade under åren 1994–2017 ett system för handläggning av assistansersättning (TP) där bland annat information om mottagaren, beslut, utbetalningsinformation och ärendehantering lagrades.

Sedan juni 2017 har Försäkringskassan ett nytt IT-stöd för assistansersättningen, Handläggningsportalen (HAPO). HAPO är ett sammanhållet handläggningsstöd som gör att handläggaren slipper växla mellan olika IT-system. Det har ett intuitivt gränssnitt som anpassar informationen till aktuell handläggningssituation.

Det nya handläggningsstödet gör det möjligt att ta fram ny och förbättrad statistik. Genom HAPO finns det numera uppgifter i den löpande statistiken om vilka olika behov mottagarna beviljats tid för och hur många timmar som beviljats för vart och ett av behoven. Även vid avslagsbeslut registreras bedömt antal timmar grundläggande behov.<sup>51</sup> Uppgifterna i HAPO gäller endast beslut som fattats efter september 2017. I den här rapporten används uppgifter från och med 2018, vilket är det första året som det finns helårssiffror för.

Den nya statistiken registreras inte på samma sätt som tidigare, vilket kan innebära att det blir viss skillnad i redovisningarna.<sup>52</sup>

## Tillfällig statistiklösning 2015–2017

Från april 2015 till och med juni 2017 använde Försäkringskassan en tillfällig statistiklösning för att samla in data om bland annat de fem grundläggande behoven för

---

<sup>51</sup> Uppgifter om timmar för grundläggande behov vid avslag finns bara för personer som bedömts tillhöra personkretsen för LSS och som därefter fått en bedömning av sina grundläggande behov.

<sup>52</sup> För samtliga mottagare ligger skillnaden mellan det gamla och nya handläggningssystemet i hur besluten är registrerade. I det nya systemet är beslutet registrerat efter antalet timmar som står i beslutsbrevet till mottagaren i stället för antalet timmar per avräkningsperiod som var fallet i det gamla systemet. Den här skillnaden kan innebära ett tidsseriebrott.



nya mottagare. I december 2015 utökades insamlandet till att även inkludera kategorier av andra personliga behov. Den tillfälliga statistiklösningen tillhandahåller uppgifter som man tidigare enbart kunde ta fram med hjälp av aktstudier.

## **Intervjuer med Försäkringskassans verksamhetsområde Funktionsnedsättning (FVF)**

För att fördjupa kunskapen om de som får avslag på sin ansökan intervjuades tre försäkringsutredare och tre beslutsfattare som arbetar inom assistansersättningen. De intervjuade verkar inom tre olika organisatoriska områden och har olika lång erfarenhet av assistansersättning, mellan ungefär tre och tolv år. Flera har haft olika yrkesroller inom området.

Tre intervjuer gjordes parvis, med en försäkringsutredare och en beslutsfattare från respektive organisatoriskt område. Intervjuerna skedde över videosamtal (Skype). Minnesanteckningar fördes under intervjuerna och analyserna baseras på dessa anteckningar.

Intervjuerna fokuserade på två huvudfrågor:

- Hur kommer det sig att personer som inte tillhör målgruppen för assistansersättning ändå ansöker?
- Hur kommer det sig att personer som redan har fått avslag ansöker igen?

Totalt intervjuades sex personer. Det möjligt att ytterligare aspekter hade tillkommit i underlaget om fler personer hade intervjuats. Syftet var dock inte att fånga in alla tänkbara aspekter utan enbart att få ta del av några reflektioner och erfarenheter kring frågorna från personer som arbetar i handläggningen.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

## Bilaga 2. Tabeller och figurer

**Tabell 6**      **Antal assistansmottagare i december fördelat på 0–64 år och 65 år och äldre, 2002–2019**

År	Mottagare 0–64 år	Mottagare 65 år och äldre	Totalt antal assistansmottagare
2002	10 259	776	11 035
2003	10 838	921	11 759
2004	11 464	1 080	12 544
2005	12 137	1 256	13 393
2006	12 681	1 465	14 146
2007	13 208	1 688	14 896
2008	13 362	1 912	15 274
2009	13 632	2 116	15 748
2010	13 596	2 336	15 932
2011	13 505	2 462	15 967
2012	13 301	2 591	15 892
2013	13 237	2 629	15 866
2014	13 477	2 681	16 158
2015	13 416	2 726	16 142
2016	12 972	2 719	15 691
2017	12 235	2 651	14 886
2018	11 980	2 528	14 508
2019	11 664	2 495	14 159

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

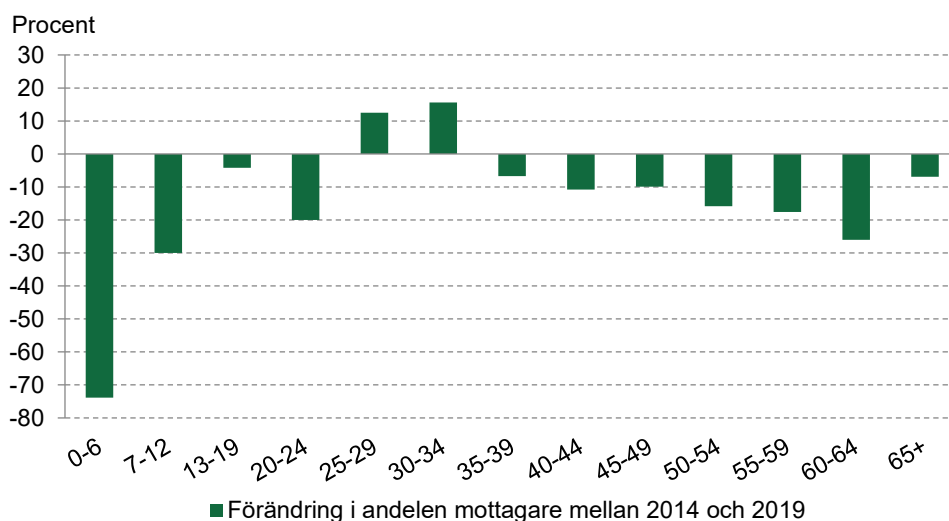
Dnr. 001381–2020

**Tabell 7      Antal personer med avslagsbeslut eller bifallsbeslut (fördelat på  
förstagångsmottagare, beviljande efter uppehåll), samt antal beslut  
2002–2019**

År	Bifallsbeslut	varav förstagångs- beviljande	varav beviljande efter uppehåll	Avslagsbeslut	Antal beslut (bifall och avslag)
2002	1 676	1 572	104	705	2 381
2003	1 493	1 437	56	616	2 109
2004	1 572	1 509	63	855	2 427
2005	1 582	1 518	64	951	2 533
2006	1 679	1 614	65	1 000	2 679
2007	1 578	1 521	57	977	2 555
2008	1 262	1 223	39	1 404	2 666
2009	1 443	1 396	47	1 679	3 122
2010	1 199	1 152	47	1 666	2 865
2011	1 049	1 021	28	1 529	2 578
2012	1 015	975	40	1 687	2 702
2013	1 128	1 063	65	1 637	2 765
2014	1 077	1 010	67	1 666	2 743
2015	877	828	49	1 994	2 871
2016	507	479	28	2 105	2 612
2017	318	303	15	1 882	2 200
2018	371	347	24	1 757	2 128
2019	332	309	23	1 597	1 929

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Anm. Ett fåtal personer har fått avslagsbeslut och bifallsbeslut under ett och samma år, då räknas personen med i både antal avslag och antal bifall för det året. Ansökningar som har återtagits eller avskrivits ingår inte.

**Figur 7      Förändring i andel mottagare mellan 2014 och 2019, per åldersgrupp**


Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Datum

Vår beteckning

2020-05-25

Dnr. 001381–2020

**Tabell 8 Bifall och avslag för vuxna (20 år och äldre), antal och andel**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bifall (förstagångsmottagare)	583	518	315	200	207	157
Avslag	1 086	1 235	1 290	1 162	970	859
Antal beslut	1 669	1 753	1 605	1 362	1 177	1 016
Andel bifall (förstagångsmottagare)	35 %	30 %	20 %	15 %	18 %	15 %
Andel avslag	65 %	70 %	80 %	85 %	82 %	85 %

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

**Tabell 9 Avslutsorsak för flickor och pojkar, 0–19 år, antal**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Avliden	30	40	46	49	43	42	48	46	44
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 tim/vecka	13	*	*	18	18	13	*	31	47
Personen bor på grupp- bostad eller institution	21	*	12	13	17	16	10	14	16
Totalt antal	64	*	*	80	78	71	*	91	107

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avliden	40	41	48	33	43	41	29	31	34
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 tim/vecka	41	53	52	52	31	78	150	60	25
Personen bor på grupp- bostad eller institution	15	*	*	14	13	16	10	13	11
Totalt antal	96	*	*	99	87	135	189	104	70

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.

Anm.: \*För att skydda enskilda individer så att risk för röjande inte föreligger redovisas inte statistik där det blir för få personer i en cell.

**Tabell 10 Avslutsorsak för kvinnor och män, 20 år och äldre, antal**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Avliden	394	391	455	487	533	589	577	551	556
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 tim/vecka	43	28	39	36	58	43	86	106	217
Personen bor på grupp- bostad eller institution	128	116	111	103	110	135	107	106	106
Totalt antal	565	535	605	626	701	767	770	763	879

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avliden	554	558	549	507	528	562	550	511	513
Grundläggande hjälpbehov överstiger inte 20 tim/vecka	244	234	221	139	117	149	372	84	64
Personen bor på grupp- bostad eller institution	90	93	87	76	90	75	85	112	72
Totalt antal	888	885	857	722	735	786	1007	707	649

Källa: Försäkringskassans datalager STORE.