

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2023:1

---

## Från handikappersättning och vårdbidrag till merkostnadsersättning

En granskning av de reformerade stöden till personer med  
funktionsnedsättning

---

*isf*

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.isf.se](http://www.isf.se).

Göteborg 2023

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Maria Gustavson (projektledare), Leif Ericsson, Albin Palmqvist och Helena Poirier

# Sammanfattning

Den 1 januari 2019 infördes två nya förmåner inom socialförsäkringen: merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag. Förmånerna ersätter successivt de tidigare förmånerna handikappersättning och vårdbidrag.

Vuxna som på grund av sin funktionsnedsättning har merkostnader kan fråna och med den 1 januari 2019 ansöka om merkostnadsersättning. Föräldrar som har merkostnader på grund av sitt barns funktionsnedsättning kan också ansöka om merkostnadsersättning. Föräldrar till barn med funktionsnedsättning kan även ansöka om omvårdnadsbidrag för omvårdnaden och tillsynen för barnen. Även personer som likställs med föräldrar kan ansöka om förmånerna för sina barn.

Syftet med reformen är bland annat att de nya förmånerna ska bli tydligare och mer transparenta och att förmånerna ska vara mer tidsenliga än handikappersättning och vårdbidrag.

Granskningen visar följande:

- Regelverket för merkostnadsersättning är på flera sätt tydligare och mer transparent än regelverken för handikappersättning och vårdbidrag. Men granskningen visar samtidigt att det är svårt för många som ansöker att förstå vad en merkostnad är.
- En stor andel av de som ansöker om förmånen får avslag på sin ansökan. Över 90 procent av föräldrarna och ungefär 50 procent av de vuxna som ansöker för egen del får avslag på sin ansökan.
- Det finns inte något i Försäkringskassans handläggning av ärendena som kan förklara varför andelen avslag, särskilt för barn, i merkostnadsersättning är så hög. Snarare kan det finnas en felaktig förväntan hos de som ansöker på vad ersättningen ska täcka.
- Förmånen är utredningskrävande. Försäkringsutredarna behöver utreda flera kostnader noggrant och behöver göra svåra bedömningar av skäligheten i en del kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för.
- Det finns en variation i hur Försäkringskassan utreder och bedömer kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för. Det gäller till exempel i utredningar och bedömningar av hjälpmedel som ibland kan förskrivas av vården och det gäller skälighetsbedömningar.
- Försäkringsutredarna behöver inte bedöma en kostnad om den inte påverkar beslutet. Det finns ärenden där de kostnader som inte bedöms och de godtagna merkostnaderna tillsammans hamnar nära gränsen för rätt till ersättning eller nästa nivå av ersättning. Det kan i dessa ärenden bli svårt för den sökande att ta tillvara sina

intressen och till exempel ta ställning till om hen ska begära omprövning av sitt beslut.

- Antalet vuxna som har någon av ersättningarna handikappersättning eller merkostnadsersättning har minskat med cirka 7 500 personer. Granskningen kan inte svara på om minskningen beror på att det har blivit svårare att bli beviljad merkostnadsersättning än handikappersättning, eller om det finns andra förklaringar, som till exempel att regelverket är förändrat så att det inte längre går att få ersättning för hjälpbehov.
- Det är i huvudsak mammor som ansöker om och beviljas merkostnadsersättning enskilt för sina barn. Men andelen föräldrar som beviljas förmånen gemensamt för sina barn är högre än andelen föräldrar som hade delad utbetalning i vårdbidraget.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fick i uppdrag av regeringen att analysera utfallet av reformen. Denna rapport är slutredovisningen av merkostnadsersättning. Den del av uppdraget som gäller omvårdnadsbidrag slutredovisades den 14 december 2021. Vi har även delredovisat uppdraget genom en skrivelse den 5 februari 2021.

## Genomförandet av granskningen

Vi har genomfört granskningen genom att göra en registerstudie av alla ansökningar som har resulterat i ett beslut och samtliga utbetalningar av merkostnadsersättning från januari 2019 till mars 2022. Registerstudien innefattar också samtliga utbetalningar av handikappersättning sedan januari 2003.

Vi har därutöver genomfört en aktstudie där vi har granskat 149 ärendeakter som gäller barn och 149 ärendeakter som gäller vuxna, som har upprättats av Försäkringskassan. Med en "ärendeakt" menar vi akten om merkostnadsersättning och akten om handikappersättning för samma vuxna person, eller akten om merkostnadsersättning och akten om vårdbidrag för samma barn. I 37 av ärendena som gäller vuxna hade personen tidigare haft handikappersättning. I 85 av ärendena som gäller barn hade föräldrarna tidigare haft vårdbidrag för barnet.

Vi har även genomfört intervjuer med tjänstepersoner på Försäkringskassan, både från den handläggande verksamheten och på centrala funktioner, samt studerat dokument, vilket inkluderar en rättsutredning.

## Ökad tydlighet och transparens och ökat stöd i handläggningen men förmånen är ändå utredningskrävande

Vår granskning visar att regelverket för merkostnadsersättning på flera sätt är tydligare och mer transparent än regelverken för handikappersättning och vårdbidrag. Det finns nu en tydligare definition och tydligare kriterier i lagstiftningen för vad som krävs för att en person ska beviljas ersättningen.

I lagen står nu att en merkostnad ska vara en skälig kostnad som upp- kommer på grund av en persons funktionsnedsättning och som går utöver en kostnad som är normal för en person utan funktionsnedsättning i mot- svarande ålder. I merkostnadsersättning är det enbart merkostnader som Försäkringskassan godtar som kan berättiga till ersättning, och det finns exakta gränser för vilket belopp som krävs för att få rätt till ersättning på de olika nivåerna. Försäkringskassan kan inte väga samman hjälpbehov respektive vård- och tillsynsbehov med de beviljade merkostnaderna när myndigheten bedömer om en person har rätt till ersättning. Det kunde göras i de tidigare ersättningarna. Vi anser att detta sammantaget gör förmånen mer tydlig och transparent än de tidigare förmånen var.

Den ökade tydligheten i lagstiftningen har gjort det möjligt för Försäkrings- kassan att ge ett bättre stöd för försäkringsutredare och beslutsfattare som arbetar med förmånen. Detta har myndigheten också gjort. Försäkrings- kassan har i vägledningen som gäller förmånen arbetat fram ett tydligt metodstöd i olika steg, för att försäkringsutredarna som utreder rätten till förmånen bättre ska kunna avgöra vad som kan vara en merkostnad. Det förbättrar möjligheterna för en likvärdig bedömning.

Granskningen visar att merkostnadsersättning är en utredningskrävande förmån. För att kunna bedöma de kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för behöver försäkringsutredarna utreda flera kost- nader noggrant. De behöver till exempel kontrollera kostnader för olika hjälpmedel, produkter och avgifter, vilket kan vara kostnader som är kopplade till regioners och kommuners ansvarsområden.

Regelverken ser olika ut i olika regioner och kommuner över landet, till exempel när det gäller avgifter och högkostnadsskydd för färdtjänst och hjälpmedel. Försäkringsutredarna måste därför utreda sådana kostnader i förhållande till vad som gäller i respektive kommun eller region i varje enskilt ärende för att kunna bedöma dem. Detta kan innebära att det tar lång tid att handlägga ärenden med många kostnader av den typen. Efter- som försäkringsutredarna handlägger ärenden från hela landet behöver de också kontrollera kostnader i regioner och kommuner över hela landet.

Granskningen visar också att försäkringsutredarna behöver göra svåra bedömningar av skäligheten i en del kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för. Om en person till exempel ansöker om mer- kostnadsersättning för kostnaden för fyra extra tvättar per vecka kan försäkringsutredarna bedöma att två extra tvättar per vecka är skäligt. Eller om någon ansöker om merkostnadsersättning för kostnader för slitage av kläder och skor. Då kan försäkringsutredarna på samma sätt bedöma att det är skäligt att godta till exempel 10 eller 20 procent av Konsumentverk- ets bedömning av vad som är normala kostnader för kläder respektive skor för en person i den åldern.

Skälighetsbedömningar är inget som är nytt med reformen, utan det gjordes även i de tidigare förmånen. Men skillnaden är att dessa bedöm- ningar nu kan få större konsekvenser eftersom mindre belopp kan avgöra om en person blir beviljad ersättning eller inte. Tidigare kunde merkostnad- erna vägas ihop med hjälpbehov eller vård- och tillsynsbehov. Nu är det bara det totala godtagna beloppet som avgör om en sökande har rätt till ersättning eller ersättning på en högre nivå.

## Merkostnadsersättning är en förmån som är svår för många att förstå

Även om reglerna är tydligare och mer transparenta än de var tidigare visar vår granskning att förmånen är svår att förstå för många som ansöker. Över 90 procent av föräldrarna och ungefär 50 procent av de vuxna som ansöker för egen del får avslag på sin ansökan.

Granskningen visar att de sökande kan ha svårt att skilja på vad som är normala kostnader och vad som är merkostnader. Som ersättningen är konstruerad räcker det inte att ha kostnader utan kostnaderna måste vara skäliga, vara en följd av funktionsnedsättningen och gå utöver vad som är normala kostnader. Detta kan vara svårt att förstå för de som ansöker. Många har levt hela eller en stor del av sitt liv med sin egen eller sitt barns funktionsnedsättning och kan därför ha svårt att skilja på vad som är normala kostnader och vad som är merkostnader.

Att förmånen är svår att förstå framgår också av våra resultat. Granskningen visar att föräldrar som har låg utbildningsnivå i högre utsträckning får avslag på sin ansökan om förmånen, jämfört med högutbildade föräldrar. Förmånen kan också vara än svårare att förstå för någon som har svårigheter med språket. Våra resultat visar att personer med utländsk bakgrund har störst andel avslag. Det gäller såväl vuxna som ansöker för egen del som föräldrar som ansöker för sina barn.

Vi har i vår granskning inte kunnat se att det finns något i Försäkringskassans handläggning av ärendena som skulle kunna förklara varför andelen avslag, särskilt för barn, i merkostnadsersättning är så hög. Snarare visar granskningen att det är vanligt att föräldrar ansöker om merkostnadsersättning för kostnader som inte är rimliga att Försäkringskassan godtar, utifrån hur lagstiftningen ser ut. Granskningen visar att Försäkringskassan har gjort betydande informationsinsatser om förmånen. Vi bedömer därför att det inte är brist på information som är orsaken till att andelen avslag för barn är så hög eller att en så stor andel av alla kostnader som föräldrar ansöker om merkostnadsersättning för inte blir godkända.

Men det är problematiskt att en så hög andel som 90 procent av föräldrarna som ansöker om ersättning får avslag på sin ansökan om merkostnadsersättning fyra år efter att reformen trädde i kraft. Under 2022 fick 8 463 föräldrar avslag och 719 blev beviljade ersättning. Att tusentals föräldrar ansöker och får avslag innebär kostnader i form av extra administration för Försäkringskassan och onödig tid nedlagd för de föräldrar som ansöker, trots att de i princip inte har någon möjlighet att beviljas ersättning. Vi bedömer att det kan finnas en felaktig förväntan hos många av de föräldrar som ansöker om merkostnadsersättning för sina barn, något som visar sig i den höga andelen avslag. Om det finns en stor skillnad mellan människors förväntningar på vad socialförsäkringen ska ersätta och vad Försäkringskassan enligt regelverket har möjlighet att ersätta riskerar förtroendet för Försäkringskassan att påverkas negativt.

Mot bakgrund av den höga andelen och det stora antalet avslag för föräldrar, och att förmånen är utredningskrävande för Försäkringskassan, anser vi att regeringen bör följa utvecklingen av andelen avslag i merkostnadsersättning för barn. Om den höga andelen avslag kvarstår över

tid bör regeringen överväga om några åtgärder behöver vidtas vad gäller utformningen av ersättning för merkostnader för barn med funktionsnedsättning.

## Försäkringskassan behöver fortsätta arbeta på likformigheten

Vår granskning visar att det finns en variation i hur Försäkringskassan utreder och bedömer kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för. Det är visserligen naturligt och svårt att komma ifrån att det blir en variation när det är många som handlägger förmånen och det finns ett stort bedömningsutrymme. Men variationen i utredningar och bedömningar riskerar att påverka rättssäkerheten för den enskilde. I vår granskning ser vi till exempel variation i utredning och bedömning av hjälpmedel som ibland kan förskrivas av vården. Det kan gälla exempelvis inkontinensskydd eller andra hjälpmedel som rullstolar eller särskilda barnvagnar.

Vår granskning visar också att det finns en variation i hur försäkringsutredarna gör skälighetsbedömningar av kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för. Granskningen visar att det är svårt att göra dessa bedömningar och det stöd som finns för att göra dem är begränsat. Det är svårt för försäkringsutredarna att avgöra om det till exempel är 10 eller 20 procents extra slitage av kläder som är skäligt, jämfört med vad som kan anses vara normalt för ett barn utan funktionshinder i motsvarande ålder.

Försäkringskassan gjorde skälighetsbedömningar av kostnaderna som personer ansökte om ersättning för även i handikappersättning och vårdbidrag, så det är inget som är nytt i och med reformen. Men skillnaden är att dessa bedömningar nu kan få större konsekvenser. Mindre belopp kan avgöra om en person blir beviljad merkostnadsersättning eller inte. Tidigare kunde merkostnaderna vägas ihop med hjälpbehov eller vård- och tillsynsbehov. Men nu är det bara det totala godtagna beloppet som avgör om en sökande har rätt till ersättning eller ersättning på en högre nivå. Granskningen visar att Försäkringskassan arbetar för att utredningar och bedömningar inom förmånen ska bli likformiga. Vi anser att det är viktigt att myndigheten fortsätter att arbeta med detta.

## I en del ärenden borde Försäkringskassan överväga att bedöma fler kostnader

Försäkringsutredarna behöver enligt Försäkringskassans vägledning inte utreda alla kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för. En kostnad behöver inte bedömas om det är tydligt att den inte påverkar nivån på ersättningen, fördelningen eller hur länge beslutet gäller.

Vi förstår att förhållningssättet att inte utreda alla merkostnader gör handläggningen snabbare och mer kostnadseffektiv. Det är positivt både för Försäkringskassan och de som ansöker, utifrån att det har varit långa handläggningstider i förmånen tidigare. Men vi anser att effektivitetsvinsten i förhållningssättet att i vissa fall inte utreda alla kostnader den enskilde

ansöker om merkostnadsersättning för måste balanseras mot den enskilda personens möjlighet att ta till vara sina intressen.

I granskningen ser vi ärenden där den sökande ligger nära insteget eller nästa nivå av ersättning, när de kostnader som inte bedöms och de godtagna merkostnaderna räknas samman. Vi anser att det i dessa ärenden kan vara svårt för den sökande att utläsa av beslutet hur långt ifrån rätt till ersättning eller nästa nivå av ersättning som personen är, när fler kostnader inte är bedömda. Det kan då vara svårare för personen att ta tillvara sina intressen och ta ställning till om det kan vara värt att begära omprövning eller överklaga sitt beslut, eller om det är värt att ansöka igen om någon ny kostnad tillkommer.

## Insteget sänktes men det har blivit färre vuxna som har någon av förmånerna

Insteget är det belopp av godkända merkostnader som krävs för att bli beviljad merkostnadsersättning på den lägsta nivån. Reformen innebar ett sänkt insteg, vilket regeringen ansåg skulle ge en viss kompensation för att rena hjälpbehov togs bort.

Men vi bedömer att det inte är självklart att det har blivit lättare att få rätt till ersättning för vuxna med funktionsnedsättning, eftersom det tidigare var möjligt att även väga in ett hjälpbehov i bedömningen om en sökande skulle få handikappersättning. Reformen innebär att vuxna med funktionsnedsättning numera enbart kan få ersättning för sina merkostnader. Det betyder att vuxna personer som får hjälp av exempelvis anhöriga utan kostnad inte får tillgodoräkna sig detta när de ansöker om ersättning. Men om den sökande har kostnader för att tillgodose ett hjälpbehov kan dessa räknas med som grund för rätt till ersättning, till exempel kostnader för hemtjänst.

Granskningen visar att det fortfarande är många som har handikappersättning fyra år efter att reformen genomfördes, även om antalet tydligt har minskat efter reformen. Vi ser också att det sammantaget sker en minskning av personer som har någon av förmånerna handikappersättning eller merkostnadsersättning (för vuxna). Antalet personer som har haft handikappersättning har varit över 60 000 under flera år före reformen genomfördes. I december 2018 var det 61 904 personer som hade förmånen. Fyra år senare, i december 2022 hade 42 572 personer handikappersättning, och 11 761 personer merkostnadsersättning för vuxna. Det betyder att vi ser en minskning med 7 571 personer, när vi lägger samman de som har handikappersättning och de som har merkostnadsersättning för vuxna.

Eftersom Försäkringskassan saknar tillförlitliga registerdata över avslagsbeslut för handikappersättning kan vi inte svara på om minskningen beror på att det har blivit svårare att bli beviljad merkostnadsersättning än handikappersättning, eller om det finns andra förklaringar, som att det inte längre går att få ersättning för hjälpbehov.



## Det är i huvudsak mammor som ansöker och beviljas förmånen för sina barn

Vår granskning visar att det i huvudsak är mammor som ansöker om och blir beviljade merkostnadsersättning enskilt för sina barn. I 83 procent av ansökningarna om merkostnadsersättning är det en förälder som ansöker enskilt för sina barn, och i resterade 17 procent ansöker båda föräldrarna samtidigt för samma barn och tid.

Av de föräldrar som blir beviljade merkostnadsersättning gäller 21 procent båda föräldrarna, antingen gemensamt eller var och en för sig för samma barn och tid. Resterande 79 procent är beviljanden för en enskild förälder.

Av de som ansöker enskilt om merkostnadsersättning för sina barn är 86 procent mammor. Av alla föräldrar som beviljas merkostnadsersättning enskilt för barnen är 85 procent mammor. Det finns alltså en ojämställdhet vad gäller vem som ansöker om förmånen för sina barn.

Vårdbidrag kunde enbart beviljas en förälder, men föräldern kunde dela utbetalningen med den andra föräldern. Åren före reformen, mellan 2015 och 2018 var det ungefär 8 procent av de föräldrar som beviljades vårdbidrag som hade delad utbetalning.

Utifrån ett barnrättsperspektiv ser vi positivt på att andelen beviljade ansökningar för barn där båda föräldrarna beviljas ersättning för samma barn och tid är högre i merkostnadsersättning än andelen föräldrar som hade delad utbetalning i vårdbidrag.

## ISF:s rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och de slutsatser som vi har dragit lämnar ISF följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen

- att följa utvecklingen i andelen avslag i merkostnadsersättning för barn. Om den höga andelen avslag kvarstår över tid bör regeringen överväga om några åtgärder behöver vidtas vad gäller utformningen av ersättning för merkostnader för barn med funktionsnedsättning.

ISF rekommenderar Försäkringskassan

- att fortsätta arbeta med att öka likformigheten vad gäller utredningar och bedömningar inom förmånen
- att överväga att utreda fler kostnader som personer ansöker om merkostnadsersättning för i de ärenden där det kan ha betydelse för den sökandes möjlighet att ta tillvara sina intressen.



*adress* Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg  
*telefon* 010-174 15 00 *e-post* [registrator@isf.se](mailto:registrator@isf.se) *webb* [www.isf.se](http://www.isf.se)