

Datum  
2020-02-05

## Uppdrag att utvärdera reformen om reformerade stöd för personer med funktionsnedsättning (S2020/08254 (delvis))

Redovisning av ISF:s förstudie till uppdraget

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
Uppdraget .....	4
Genomförandet av förstudien.....	4
Resultat .....	6
Det kan vara svårare att komma upp i de högre ersättningsnivåerna inom omvårdnadsbidraget jämfört med vårdbidraget .....	6
Det är möjligt att Försäkringskassan inte följer praxis vad gäller barn med grav hörselnedsättning.....	8
Försäkringskassan förhåller sig inte alltid konsekvent till tiden i skolan .....	9
Annat samhällsstöd vägs in tydligare i besluten om omvårdnadsbidrag .....	9
Det finns en otydlighet och variation i hur Försäkringskassan förhåller sig till föräldraansvaret och jämförelser med barn i motsvarande ålder .....	10
Barnet utvecklas och blir mer självständigt vilket gör det rimligt med en lägre ersättningsnivå av omvårdnadsbidrag .....	12
Merkostnader har brutits ur och ingår inte längre i bedömningen ...	13

## Sammanfattning

Den 1 januari 2019 förändrades stödet till personer med funktionsnedsättning. Reformen innebar att två nya förmåner inom socialförsäkringen ersatte två gamla. Förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning har ersatt förmånerna vårdbidrag och handikappersättning. Den 12 november 2020 fick Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag av regeringen att analysera utfallet av reformen.

Denna skrivelse är en första delredovisning av uppdraget. Syftet är att visa på eventuella problemområden och ge oss möjligheter att inom ramen för uppdraget finna orsaker och förklaringar till dessa. Förstudien är till för att ge oss underlag till vad vi ska gå vidare med i en större granskning.

I arbetet med denna delredovisning har vi granskat sammanlagt 34 ärendeakter, där föräldrar tidigare har beviljats vårdbidrag och senare har ansökt om omvårdnadsbidrag till Försäkringskassan. I varje granskat ärende ingår hela vårdbidragsakten och hela omvårdnadsbidragsakten. Ärendena innehåller enbart beslut om ett och samma barn.

Våra resultat visar följande:

- Det kan vara svårare att komma upp till de högre ersättningsnivåerna inom omvårdnadsbidraget jämfört med inom vårdbidraget.
- Det är möjligt att Försäkringskassan inte helt följer praxis vad gäller barn med grav hörselnedsättning.
- Försäkringskassan är inte alltid konsekvent i hur myndigheten förhåller sig till den tid då barnet är i skolan.
- Annat samhällsstöd vägs in tydligare i besluten om omvårdnadsbidrag.
- Det finns en otydlighet och variation i hur Försäkringskassan förhåller sig till föräldraansvar och när det gäller att jämföra med barn i motsvarande ålder.
- I ärenden där barnet har utvecklats och blivit mer självständigt anser vi att barnets utveckling på ett rimligt sätt speglas i Försäkringskassans beslut om omvårdnadsbidrag.
- Det är svårt att utläsa hur nivån av ersättning har förändrats till följd av att merkostnader inte längre räknas in inom omvårdnadsbidraget, jämfört med nivån av ersättning inom vårdbidraget.

## Uppdraget

Den 12 november år 2020 fick ISF i uppdrag av regeringen att analysera utfallet av reformen om reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.<sup>1</sup> Syftet med reformen är att skapa enklare och tydligare regler för ersättning till barn och vuxna med funktionsnedsättning. Reformen är tänkt att öka transparensen, förutsebarheten och likformigheten i besluten samt skapa bättre förutsättningar för uppföljning av den enskildes behov. Vårt uppdrag är att utvärdera reformens utfall i relation till lagstiftarens intention.

I uppdraget ingår bland annat att studera reformens effekter när det gäller till exempel ersättningsnivåer. Analysen och granskningen ska också inkludera hur Försäkringskassan handlägger de nya förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning jämfört med hur de handlägger förmånerna handikappersättning och vårdbidrag.

Denna skrivelse är en första delredovisning av uppdraget. Delredovisningen utgör en initial analys av ärenden där Försäkringskassans bedömning av omvårdnadsbehovet skiljer sig mellan det nya omvårdnadsbidraget och det tidigare vårdbidraget. Vi har valt att genomföra delredovisningen som en förstudie, som ska ge oss underlag för att analysera vad vi ska gå vidare med i en mer omfattande granskning av ärenden.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 30 november 2021 när det gäller omvårdnadsbidrag och 30 september 2022 när det gäller merkostnadsersättning.

## Genomförandet av förstudien

I denna förstudie har vi granskat sammanlagt 34 ärendeakter hos Försäkringskassan, där föräldrar tidigare har beviljats vårdbidrag, och senare blivit beviljade ersättning på samma eller lägre ersättningsnivå, eller fått avslag på sin ansökan om omvårdnadsbidrag. Det innebär att vår granskning omfattar hela akten från beslutet om vårdbidrag för varje barn och hela akten från beslutet om omvårdnadsbidrag för varje barn. Ärendena innehåller enbart beslut om ett och samma barn.

Populationen som vi har granskat är ärenden med barn där föräldrarna har fått det senaste beslutet om beviljat vårdbidrag när barnet var i åldern 8–14 år, och där föräldrarna sedan har fått beviljat omvårdnadsbidrag på samma eller lägre ersättningsnivå, eller fått avslag på ansökan om omvårdnadsbidrag. Kategorierna i vårdbidrag gäller det senaste beslutet

---

<sup>1</sup> Regeringens beslut 2020-11-12, S2020/08254, *Uppdrag att utvärdera reformen om reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.*

om förmånen. Kategorierna i omvårdnadsbidrag gäller det första beslutet om förmånen. Ett slumpmässigt urval av 34 ärenden har sedan gjorts av Försäkringskassan utifrån 14 kategorier (tabell 1).

Tabell 1. Urvalet av ärendeakter som ingår i förstudien.

Omvårdnadsbidrag						
		Beviljad förmån				Avslag
		Hel	3/4	Halv	1/4	
Vårdbidrag Beviljad förmån	Hel	5	2	2	2	5
	3/4		2	2	2	2
	Halv			2	2	2
	1/4				2	2

Anm.: I 5 ärenden har föräldrarna till barnet fått helt vårdbidrag och har beviljats helt omvårdnadsbidrag, och så vidare.

Vi har gjort ett så kallat strategiskt urval av ärendeakter för att identifiera orsaker till att beslut om vårdbidrag och omvårdnadsbidrag har resulterat i samma ersättningsnivå, en lägre nivå eller avslag. Urvalet av ärendeakter har alltså syftat till att representera flera olika typer av ärenden och beslut.

Vidare har vi valt att granska ärenden där barnen är i ett äldre åldersspann, 8–14 år, vid det senaste beslutet vid ansökan om vårdbidrag. Vi har valt att fokusera på äldre barn i denna förstudie eftersom yngre barn generellt utvecklas fortare, vilket gör att det händer mer i deras utveckling under kortare tid. Vi bedömer att sannolikheten ökar att finna fler och andra förklaringar till en förändring i ersättningsnivån än att barnet utvecklas genom att välja något äldre barn, även om äldre barn också utvecklas och blir mer självständiga.

Vi har beställt kompletta ärendeakter med samtliga handlingar i ärendet, ärendejournalen och innehållsförteckningen. Det gäller både akterna från den tidigare förmånen vårdbidrag och akterna från den nya förmånen omvårdnadsbidrag. Personer med skyddad identitet har inte ingått i urvalet.

Tre utredare har deltagit i granskningen, varav en jurist, en forskare och en utredare med lång erfarenhet av tidigare arbete med handläggning och omprövning på Försäkringskassan. Initialt har vi granskat tio ärenden av olika karaktär gemensamt. Vi har valt att granska ärendena med en öppen inställning för vad som skulle kunna framkomma av jämförelserna mellan

beslutet om vårdbidrag och beslutet om omvårdnadsbidrag för samma barn. Vi hade med oss en förförståelse eftersom alla tre har kunskap om en del av de förklaringar som har förekommit om varför en del barn hade fått en förändrad nivå av ersättning med den nya reformen.<sup>2</sup>

Utifrån en analys av de tio ärendena har vi fastställt olika teman som vi har uppmärksammat. I granskningen av de resterande ärendena har vi använt dessa teman som hållpunkter för granskningen och analysen.

## Resultat

I detta avsnitt beskriver vi de resultat som vi anser att vi kan urskilja i granskningen av de 34 ärendeakterna. Vi är väl medvetna om att förstudien omfattar mycket få ärenden i relation till hur många som beviljas omvårdnadsbidrag eller får avslag på sin ansökan. Resultaten ska därför tolkas med stor försiktighet.

I det fortsatta arbetet med uppdraget kommer vi att granska och analysera ett större antal ärendeakter för att med större säkerhet kunna uttala oss om dessa resultat gäller för hela gruppen som ansöker om omvårdnadsbidrag. Vi kommer då även att undersöka om den problematik som vi ser i handläggningen har något större genomslag i praktiken.

### Det kan vara svårare att komma upp i de högre ersättningsnivåerna inom omvårdnadsbidraget jämfört med vårdbidraget

Vår granskning visar att det kan vara svårare att komma upp till de högre ersättningsnivåerna inom omvårdnadsbidraget jämfört med inom vårdbidraget. I vissa fall kan det vara kopplat till att vissa handläggare och beslutsfattare ser det som att samtliga exempel på behov av omvårdnad och tillsyn som förarbetena<sup>3</sup> och Försäkringskassans vägledning<sup>4</sup> beskriver måste vara uppfyllda för att föräldrarna ska ha rätt till en viss nivå inom omvårdnadsbidraget.

Vi kan även konstatera att Försäkringskassan varierar mellan vissa omvårdnadsbidragsärenden i hur de bedömer de fyra olika ersättningsnivåerna: helt, tre fjärdedels, halvt och en fjärdedels omvårdnadsbidrag. I flera ärenden gör Försäkringskassan en helhetsbedömning av barnets behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättningen. I andra ärenden får vi uppfattningen att bedömningen är gjord utifrån en checklista, där exemplen på behov av omvårdnad och tillsyn som finns i förarbetena till reformen och i

<sup>2</sup> Se ISF, *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. En granskning av hur Försäkringskassan har infört två nya förmåner i sin verksamhet till personer med funktionsnedsättning*. Rapport 2020:5.

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:190, *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning*, s. 74–75.

<sup>4</sup> Försäkringskassan, *Omvårdnadsbidrag*. Vägledning 2018:4, version 3, s. 54–56.

Försäkringskassans vägledning ska vara uppfyllda för att föräldrarna ska uppnå en viss ersättningsnivå.

Vi anser att det finns vissa ärenden där en helhetsbedömning skulle ha kunnat innebära att den försäkrade personen skulle ha fått en högre nivå med omvårdnadsbidrag än vad Försäkringskassan har beviljat i ärendet. Men i dessa ärenden har något av exemplen som beskrivs i förarbetena eller i Försäkringskassans vägledning inte uppfyllts, vilket har medfört att Försäkringskassan inte har beviljat den högre nivån av omvårdnadsbidrag. Ett sådant exempel är om barnet behöver tillsyn eller omvårdnad på natten eller inte.

Regeringen anger att några eller flera av de exempel på behov av omvårdnad och tillsyn som finns i förarbetena ska vara tillräckligt för att bevilja omvårdnadsbidrag på en viss ersättningsnivå.<sup>5</sup> Men i vår granskning finns exempel på att Försäkringskassan ibland har tolkat det som att samtliga exempel ska vara uppfyllda.

Flera remissinstanser, bland annat ISF, påpekade i remissbehandlingen av reformen att beskrivningarna var för vaga och att de skulle kunna medföra tolknings- och tillämpningsproblem. Försäkringskassan ansåg att det fanns risker att de beskrivningar som hade lämnats för respektive förmånsnivå skulle uppfattas som uttömmande exempel. Försäkringskassan ansåg att det tydligare borde framgå att myndigheten ska bedöma i förhållande till det ansvar föräldrar normalt har för barn i olika åldrar med hänsyn till eventuellt annat samhällsstöd.<sup>6</sup> Förarbetena understryker att exemplen inte är uttömmande och att det är barnets sammantagna behov av omvårdnad och tillsyn som ska ligga till grund för bedömningen.<sup>7</sup>

Flera remissinstanser ansåg också att kraven för att kunna beviljas helt omvårdnadsbidrag innebär att förmånen stramas åt i förhållande till vad som tidigare har gällt för helt vårdbidrag. En del remissinstanser framförde också att trösklarna och beskrivningarna för de olika nivåerna inom omvårdnadsbidrag är för högt ställda.<sup>8</sup>

Av förarbetena framgår däremot tydligt att reformen inte har avsikten att vara en åtstramning, utan att den praxis som har gällt för ersättningsnivåerna inom vårdbidraget även ska gälla inom omvårdnadsbidraget. Exemplet i förarbetena på behov av omvårdnad och tillsyn har utformats utifrån den praxis som har funnits för vårdbidraget.<sup>9</sup>

Omvårdnadsbidrag är en helt ny förmån som inte har handlagts under särskilt lång tid. Det innebär att det är rimligt att anta att det på sikt finns

---

<sup>5</sup> Prop. 2017/18, 190 s. 73.

<sup>6</sup> Prop. 2017/18:190, s. 68.

<sup>7</sup> Prop. 2017/18:190, s. 73–74.

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:190, s. 68 och 73.

<sup>9</sup> Prop. 2017/18:190, s. 73.

utrymme för en harmonisering mellan ersättningsnivåerna i det tidigare vårdbidraget och nivåerna i omvårdnadsbidraget.

Vår granskning visar även att barn med liknande problematik har fått olika ersättningsnivåer av omvårdnadsbidraget, utan att vi har kunnat se att Försäkringskassan har bedömt att andra faktorer har påverkat nivån, till exempel annat samhällsstöd. Vi bedömer därför att det också på sikt finns utrymme för ytterligare harmonisering mellan de olika nivåerna inom omvårdnadsbidraget.

De beslut om omvårdnadsbidrag som vi har studerat har vanligtvis varit mer utförligt motiverade än de tidigare besluten om vårdbidrag för samma barn. Besluten om omvårdnadsbidrag innehåller vanligtvis en mer systematisk genomgång av det aktuella barnets olika omsorgs- och tillsynsbehov jämfört med besluten om vårdbidrag. I granskningen finns beslut om vårdbidrag som är knapphändig motiverade, men det finns också beslut som är utförligt och systematiskt motiverade.

**Det är möjligt att Försäkringskassan inte följer praxis vad gäller barn med grav hörselnedsättning.**

Inom vårdbidraget har det utvecklats en kammarrättspraxis för döva och gravt hörselnedsatta barn som innebar att föräldrarna som regel ansågs berättigade till helt vårdbidrag.<sup>10</sup> Försäkringskassan överklagade flera kammarrättsdomar till Högsta förvaltningsdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd. Det betyder att kammarrättsdomarna får anses vara vägledande. Kammarrätterna anser att likformighetsskäl talar för att Försäkringskassan ska bedöma behovet hos barn med grav hörselnedsättning med utgångspunkt i helt vårdbidrag, samtidigt som kammarrätterna säger att myndigheten alltid ska göra en skälighetsbedömning av barnets behov. I praktiken innebar det att barn med grav hörselnedsättning alltid skulle beviljas helt vårdbidrag om det inte framkom någon omständighet som motiverade en lägre nivå.<sup>11</sup>

I ett ärende som vi har granskat har barnet en grav hörselnedsättning och andra omfattande funktionsnedsättningar. Barnets funktionsnedsättningar innebär bland annat att hen behöver hjälp med de flesta vardagliga aktiviteter, stöd i att kommunicera och att barnet har svårt att sysselsätta sig själv utan hjälp. Barnets tillstånd kräver också träning varje dag tillsammans med föräldrarna. I Försäkringskassans utredning av omvårdnadsbidrag står det att barnet har "ett mycket omfattande omvårdnad- och tillsynsbehov över hela dygnet". I detta ärende beviljades föräldrarna ett halvt omvårdnadsbidrag. Utifrån vad vi kan utläsa av ärendets journal föreslog försäkringsutredaren (handläggaren) först tre fjärdedels omvårdnadsbidrag, men efter att ärendet hade bedömts av en

<sup>10</sup> Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6212-13, 5835-15 och 322-18, Kammarrätten i Stockholm mål nr 5938-15 samt Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1352-16.

<sup>11</sup> Se Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6212-13.



kvalitetssäkrare hos Försäkringskassan ändrades beslutet till ett halvt omvårdnadsbidrag.

Enligt förarbetena är lagstiftarens intentioner att tidigare praxis ska följas, det vill säga att omvårdnadsbidrag ska följa tidigare praxis som fanns inom vårdbidraget.<sup>12</sup> I detta fall ser vi att det inte verkar ha blivit så.

### Försäkringskassan förhåller sig inte alltid konsekvent till tiden i skolan

Vår granskning visar att det är otydligt i ärendena hur Försäkringskassan låter barnets tid i skolan påverka nivån av omvårdnadsbidraget. Granskningen visar också att Försäkringskassan inte alltid förhåller sig konsekvent till den tiden.

I de beslut om vårdbidrag och omvårdnadsbidrag som vi har granskat tar Försäkringskassan ibland upp att myndigheten inte kan ta hänsyn till tiden som barnet vistas i skolan, eftersom barnet under den tiden får sitt omvårdnad- och tillsynsbehov tillgodosett där. Men det är inte alltid tydligt på vilket sätt det påverkar den beslutade ersättningsnivån.

Alla barn har skolplikt, vilket innebär att det är mycket få barn som inte är i skolan under en del av dagen. Det gäller även barn med omfattande funktionsnedsättningar, som till exempel kan gå i särskola. Vi anser att det är problematiskt att en förälder kan få en lägre ersättningsnivå på grund av att barnet går i skolan när behoven av omvårdnad och tillsyn är omfattande under den tid barnet inte är i skolan.

Det finns också exempel på ärenden som gäller barn som på grund av sina funktionsnedsättningar har velat vistas i skolan mycket lite eller inte alls. Det faktum att barnet knappt eller inte alls vistas i skolan under dagtid innebär att föräldrarna behöver vara aktivt närvarande eller tillgängliga för barnet under större del av dagen än om barnet hade vistats i skolan. Vi har i dessa ärenden inte kunnat utläsa att det faktum att barnet inte går i skolan har påverkat den beslutade ersättningsnivån i omvårdnadsbidraget. I dessa ärenden anser vi att en högre ersättningsnivå hade varit rimlig.

### Annat samhällsstöd vägs in tydligare i besluten om omvårdnadsbidrag

I de ärenden som vi har granskat ser vi att Försäkringskassan generellt väger in annat samhällsstöd tydligare i besluten om omvårdnadsbidrag än vad myndigheten har gjort i flera av besluten om vårdbidrag. Några av besluten om vårdbidrag framstår också som förhållandevis generösa, just med hänsyn till hur mycket annat samhällsstöd som barnet och föräldrarna har. Vi ser exempel på när barnet har haft ganska omfattande samhällsstöd och föräldrarna ändå har blivit beviljade helt vårdbidrag. I dessa ärenden

---

<sup>12</sup> Prop. 2017/18:190, s. 73.

bedömer vi att den lägre nivån av ersättning som har beviljats inom omvårdnadsbidraget är rimlig. Försäkringsutredarna på Försäkringskassan har också framfört att en del beslut inom vårdbidraget inte alltid har tagit så stor hänsyn till vilket annat samhällsstöd barnet har haft i bedömningen av nivån på vårdbidraget. Detta framförde de i ISF:s rapport om införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.<sup>13</sup>

### Det finns en otydlighet och variation i hur Försäkringskassan förhåller sig till föräldraansvaret och jämförelser med barn i motsvarande ålder

Vår granskning visar att det finns en otydlighet och variation i hur Försäkringskassan förhåller sig till föräldraansvaret och jämförelser med barn i motsvarande ålder.

Barnen i vårt urval av ärenden var mellan 8 och 14 år vid det senaste beslutet om vårdbidrag. Vad som ingår i föräldraansvaret bör minska i takt med att barnen blir äldre och mer självständiga i relation till föräldrarna.<sup>14</sup>

I flera beslut använder Försäkringskassan olika formuleringar i beslutsmotiveringen om föräldraansvaret och om jämförelser med barn i motsvarande ålder. Vi bedömer att det ofta är otydligt på vilket sätt myndigheten väger in föräldraansvaret och jämförelser med barn i motsvarande ålder i besluten om vilken ersättningsnivå som ska beviljas. I en del ärenden framstår det som att ansvaret och jämförelserna används för att motivera bedömningen på en lägre ersättningsnivå.

Ett exempel från de ärenden som vi har granskat är ett barn som är 15 år vid beslutstillfället och som har ADD, Asperger och ångesttillstånd. Barnet går i skolan enbart ett fåtal timmar i veckan. Resterande tid behöver föräldern vara tillgänglig på nära håll. Även på nätterna behöver föräldern vara i närheten. Barnet kan inte lämnas ensam av föräldern, eftersom det endast är föräldrarnas närvaro som mildrar ångesttillståndet. Situationen innebär att föräldern är mycket bunden till barnet och har svårt att ha ett arbete på grund av tillsynen av barnet. Föräldern har tidigare haft ett helt vårdbidrag och har ansökt om helt omvårdnadsbidrag. Försäkringskassan bedömde att föräldern inte kunde få helt omvårdnadsbidrag på grund av att barnets behov inte bedömdes som särskilt stora i förhållande till den föräldraomsorg som alla barn i hans ålder behöver.

Ett annat exempel är ett barn som är 15 år med svår obehandlad ADHD. Barnet är mycket utåtagerande och har stora svårigheter i sociala sammanhang och i skolan. Barnet går inte till skolan. Föräldern behöver vara ständigt tillgänglig eftersom barnet är utåtagerande och ofta hamnar i konflikter med andra barn och slår sina syskon. Barnet dras till andra barn med normbrytande beteenden, förstör dyrbara föremål, är ute på nätterna och slåss ibland med tillhyggen på ett sätt som blir farligt. Av ärendet

<sup>13</sup> ISF Rapport 2020:5, s. 94.

<sup>14</sup> Prop. 2017/18:190, s. 71, 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

framgår att barnets situation har försämrats. Föräldern hade tidigare tre fjärdedels vårdbidrag, men fick halvt omvårdnadsbidrag. I motiveringen skriver Försäkringskassan att "i bedömningen har hänsyn tagits till att det finns stora normalvariationer i hur mycket föräldrar behöver finnas till hands för sina tonåringar, exempelvis vid konflikter."

Ett tredje exempel är ett barn med grav hörsel- och synnedsättning, progressiv neurologisk sjukdom och medelsvår utvecklingsstörning. Läkarutlåtandet ger stöd för att barnet behöver omfattande hjälp med kommunikation, vägledning och påstötning i vardagliga aktiviteter. Barnet kan inte lämnas ensamt eftersom barnet inte förstår faror. Föräldrarna behöver ständigt finnas till hands och en viss tillsyn behövs också på natten. Föräldrarna fick en lägre nivå av ersättning, från helt vårdbidrag till halvt omvårdnadsbidrag. Barnet var 13 år vid beslutet om omvårdnadsbidrag. Försäkringskassan motiverar beslutet med att barnet är i skolan en del av dagen samt att barnet kan sysselsätta sig själv under stunder i hemmet, och att barnet inte behöver tillsyn av övervakande karaktär.

Vi anser att en 13-åring bör kunna lämnas utan tillsyn under åtminstone kortare stunder dagtid. Vi anser också att en 15-åring bör kunna vara utan sin förälder under längre stunder. På samma sätt ifrågasätter vi om det är rimligt att diskutera normalvariation i hur mycket föräldrar behöver finnas till hands för tonåringar vid konflikter, när läkarutlåtandet för barnet beskriver en allvarlig, utåtagerande beteendestörning på grund av barnets funktionsnedsättning.

Det finns också exempel bland de ärenden som vi har granskat där vi bedömer att försäkringsutredaren har haft ett mer rimligt förhållningssätt till barnets ålder och föräldraansvar. I ett beslut var barnet 17 år och hade en intellektuell funktionsnedsättning, ADHD, autism och epilepsi. Barnet behövde stöd i alla dagliga moment, kunde inte lämnas ensam och behövde tillsyn även på kvällen och natten. I beslutsmotiveringen skriver Försäkringskassan att de bedömer barnets omvårdnads- och tillsynsbehov som särskilt stora och att Försäkringskassan i den bedömningen har tagit hänsyn till att barn i den åldern förväntas vara självgående i de flesta dagliga moment och att de kan lämnas ensamma även längre stunder. Försäkringskassan bedömer utifrån detta att barnets behov av omvårdnad och tillsyn är särskilt stora, vilket motiverar helt omvårdnadsbidrag.

Försäkringskassan framhöll i remissbehandlingen av reformen att bedömningen av vad som omfattas av föräldrarnas normala ansvar ofta är en komplicerad avvägning och att Socialstyrelsen bör ta fram nationella riktlinjer för detta.<sup>15</sup> ISF har också framfört i en tidigare rapport att det bör tydliggöras vad som kan anses ingå i det normala föräldraansvaret.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:190, s. 67.

<sup>16</sup> ISF, *Vad är normalt? Föräldraansvaret i assistansersättningen*. Rapport 2014:6.

Det finns redan andra förmåner som kräver att Försäkringskassan bedömer föräldraansvaret, där Försäkringskassan har riktlinjer och där myndigheten har gjort rättsliga ställningstaganden. Ett exempel är riktlinjer om tillfällig föräldrapenning som säger att ett barn ska kunna lämnas ensamt vid sjukdom från 12 års ålder.<sup>17</sup> Ett annat exempel är assistansersättningen där riktlinjerna säger att föräldraansvaret faller bort för grundläggande behov vid 12 års ålder.<sup>18</sup>

### Barnet utvecklas och blir mer självständigt vilket gör det rimligt med en lägre ersättningsnivå av omvårdnadsbidrag

I flera av de ärenden som vi har granskat bedömer vi att det är rimligt att Försäkringskassan beviljar en lägre ersättningsnivå inom omvårdnadsbidraget jämfört med vårdbidraget. Barnen har i dessa fall blivit äldre och har utvecklats. Barnen har blivit mer självständiga och klarar mer av den dagliga livsföringen, såsom att ta på sig kläder, sköta personlig hygien och äta själv. I flera av dessa ärenden kan barnet också klara sig ensamt under längre stunder och sysselsätta sig med spel eller liknande efter skolan. En del barn behöver också mindre omvårdnad och tillsyn på nätterna än tidigare. I ett fall där föräldrarna hade haft ett helt vårdbidrag och sedan fick helt avslag på ansökan om omvårdnadsbidrag hade barnet hunnit bli för gammalt för att omfattas av försäkringen.

Vi har i en del ärenden också sett att barnet har fått bättre stöd med medicinerings mellan besluten. De har därför inte längre lika svåra problem, till exempel genom utåtagerande beteende, ångest eller sömnsvårigheter. Det påverkar barnets behov av tillsyn och omvårdnad. I dessa ärenden bedömer vi att den lägre ersättningsnivån inom omvårdnadsbidraget är rimlig.

Men i några enstaka ärenden har barnet samma medicinska situation som tidigare samtidigt som barnet har blivit äldre. Trots detta har föräldern fått samma ersättningsnivå av omvårdnadsbidraget som de tidigare hade för vårdbidraget, i något fall också en lägre ersättningsnivå. I ett ärende hade barnets situation försämrats samtidigt som Försäkringskassan minskade ersättningsnivån för omvårdnadsbidraget jämfört med vårdbidraget. Vi anser att detta är problematiskt, eftersom vad som ingår i det normala föräldraansvaret borde minska i takt med att barnet blir äldre.<sup>19</sup> Vi anser att en sådan situation därför i stället rimligtvis borde generera ett högre omvårdnadsbidrag.

---

<sup>17</sup> Försäkringskassan, *Tillfällig föräldrapenning*. Vägledning 2016:2, version 5, s. 41–42.

<sup>18</sup> Försäkringskassan, *Rättsfallsöversikt – personlig assistans (föräldraansvar)*. Rättslig uppföljning 2015:1.

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:190, s. 71.

## Merkostnader har brutits ur och ingår inte längre i bedömningen

Inom vårdbidraget kunde Försäkringskassan tidigare göra en sammanvägd bedömning av vård- och tillsynsbehovet samt godkända merkostnader. Men Försäkringskassans vägledning för vårdbidrag beskriver inte hur sammanvägningen ska göras.<sup>20</sup>

Vid bedömningen av omvårdnadsbidrag ska Försäkringskassan inte väga in merkostnader. I stället kan föräldrar ansöka om merkostnadsersättning separat. Förarbetena till reformen beskriver en otydlighet i regelverket när det gäller hur merkostnader ska vägas in i besluten om vårdbidrag, vilket är en anledning till att merkostnaderna har brutits ut och blivit en egen förmån.<sup>21</sup> Vi ser att den otydligheten också finns i de ärenden som vi har granskat.

I en del ärenden står det att beslutet om vårdbidrag är en sammanvägning av tillsyn, vårdbehov och godkända merkostnader som föräldrarna har yrkat på. Men det framgår inte hur merkostnaderna har påverkat ersättningsnivån på vårdbidraget. Det gör det svårt att veta hur nivån påverkas av att merkostnaderna inte längre vägs in i bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag.

Försäkringskassan anser att varje beslut medför en ny förutsättningslös prövning av rätten till ersättning. Det kan vara anledning till att Försäkringskassan inte beskriver hur borttagandet av merkostnader har påverkat bedömningen i de fall föräldrarna ansöker om omvårdnadsbidrag och har haft merkostnader godkända i sitt tidigare vårdbidrag. Det framgår därmed inte i ärendet om borttagandet av merkostnader har påverkat bedömningen av omvårdnadsbidragets nivå. I några ärenden ser vi att det kan ha gjorts det. Det gäller framför allt i ärenden med mycket merkostnader, där föräldern har fått ett lägre omvårdnadsbidrag än det tidigare vårdbidraget.

När det gäller barn med diabetes eller betydande allergiska besvär infördes en fjärdedels vårdbidrag 1988 för att kompensera för regelbundna och ofrånkomliga kostnader i kombination med ett visst merarbete. Föräldrar till barn med dessa diagnoser kunde få vårdbidrag främst för att behovet av vård och tillsyn och merkostnader vägdes samman i vårdbidraget.<sup>22</sup> ISF har i en tidigare rapport dragit slutsatsen att flera av dessa föräldrar inte kommer att ha rätt till ersättning alls på grund av att den sammanvägningen inte görs längre.<sup>23</sup>

Vår förstudie innehåller exempel på att så inte verkar ha blivit fallet fullt ut. Föräldrar till barn med diabetes har ibland blivit beviljade en fjärdedels omvårdnadsbidrag, och ibland fått helt avslag. Merkostnaderna verkar i de

<sup>20</sup> Försäkringskassan, *Vårdbidrag*. Vägledning 2012:1, version 2.

<sup>21</sup> Prop. 2017/18:190, s. 57 – 58.

<sup>22</sup> Prop. 1987/88:46, *Om vissa socialförsäkringsfrågor*, s. 16–18.

<sup>23</sup> ISF Rapport 2020:5, s. 95.

fallen inte ha påverkat bedömningen av beslutet och nivån. Men vi vill återigen påpeka att vi har granskat ett mycket litet antal ärenden i denna förstudie. Det krävs en granskning av ett betydligt större antal ärenden för att närmare kunna uttala sig om vilket genomslag denna iakttagelse har i praktiken.

Skrivelsen har skrivits av Maria Gustavson (projektledare), Geoffrey Bogaert och Leif Ericsson.

Eva-Lo Ighe  
generaldirektör