

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2021:10

Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag

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.

Göteborg 2021

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Maria Gustavson (projektledare), Geoffrey Bogaert, Leif Ericsson, Johan Mellberg och Helena Poirier. Olle Bertilsson, Josefine Heinevik och Tobias Johansson har deltagit i aktstudien.

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2019 finns det två nya förmåner inom socialförsäkringen: omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. De nya förmånerna ersätter de tidigare förmånerna vårdbidrag och handikappersättning. Föräldrar med barn som på grund av sin funktionsnedsättning behöver omvårdnad och tillsyn kan från och med den 1 januari 2019 ansöka om omvårdnadsbidrag. Även merkostnadsersättning kan beviljas till föräldrar som har merkostnader på grund av sitt eller sina barns funktionsnedsättning.

Syftet med reformen om reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning är dels att de nya förmånerna ska bli tydligare och mer förutsebara, dels att förmånerna ska vara mer tidsenliga jämfört med de tidigare förmånerna vårdbidrag och handikappersättning.

Granskningen visar följande:

- Jämställdheten har inte ökat efter reformen. Det är fortfarande störst andel mammor som beviljas förmånen enskilt för sina barn. Men granskningen visar att det har skett en viss ökning av andelen föräldrar där båda tar del av förmånen för sina barn samtidigt.
- Omvårdnadsbidraget har blivit en mer tydlig och transparent förmån inom socialförsäkringen än vårdbidraget. Det beror på att merkostnaderna nu skiljs från behoven av omvårdnad och tillsyn, och att det nu finns tydligare exempel på behov av omvårdnad och tillsyn för respektive ersättningsnivå.
- Det är oklart vad som ska ingå i normalt föräldraansvar och hur bedömningar ska göras av vad som kan anses vara behov som en förälder normalt ska tillgodose vid barns olika åldrar.
- Omvårdnadsbidraget kan vara otydligt för en del föräldrar som tidigare har haft vårdbidrag, eftersom lagstiftarens intention om att samma vård och tillsynsbehov ska ge samma ersättning inte helt uppfylls.
- Försäkringskassan följer inte kammarrättspraxis när det gäller barn med grav hörselnedsättning.
- Ersättningsnivåerna förändras efter reformen men de har också förändrats över tid i vårdbidraget. En mindre andel av de föräldrar som har beviljats förmånen får helt omvårdnadsbidrag och ett halvt omvårdnadsbidrag, än det var i vårdbidraget. En större andel av föräldrarna har i stället beviljats en fjärdedels omvårdnadsbidrag.

- Försäkringskassan har gått från nationell kvalitetssäkring till områdesvis kvalitetssäkring av ärenden som gäller omvårdnadsbidrag. Vi anser att det kan öka risken för att tillämpningen av regelverket skiljer sig åt mellan olika områden.
- Försäkringskassan anser att tiden som barnet går i skolan utgör ett annat samhällsstöd. Vi anser inte att skolan är ett annat samhällsstöd på samma sätt som exempelvis korttidsboende eller ledsagare.
- Det är oklart hur Försäkringskassan ska bedöma i ärenden som gäller barn som inte går i skolan eller har reducerad skoltid.
- Det är otydligt i Försäkringskassans styrning och stöd till handläggningen vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fick i uppdrag av regeringen att analysera utfallet av reformen. Denna rapport är en slutredovisning vad gäller omvårdnadsbidraget. Den del av uppdraget som gäller merkostnadsersättningen ska slutredovisas senast den 30 september 2022. 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 ärenden där föräldrar har beviljats vårdbidrag eller omvårdnadsbidrag, och där den första utbetalningen har skett någon gång mellan den 1 januari 2015 och den 31 december 2020.

Vi har också genomfört en aktstudie där vi har granskat 148 slumpmässigt utvalda ärendeakter som har upprättats av Försäkringskassan, där föräldrar har fått beviljat vårdbidrag för ett barn och sedan ansökt om omvårdnadsbidrag för samma barn.

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.

Jämställdheten har inte ökat efter reformen, men en något större andel föräldrar tar del av förmånen samtidigt för sina barn

Vi kan i granskningen inte se att jämställdheten har ökat efter reformen, när det gäller könsfördelningen bland föräldrarna som beviljas förmånen för sina barn. Det är fortfarande störst andel mammor som beviljas förmånen enskilt för sina barn. Men granskningen visar att det har skett en viss ökning av andelen föräldrar där båda tar del av förmånen för sina barn samtidigt, vilket är positivt ur ett barnrättsperspektiv.

Före reformen, mellan 2015 och 2018, låg andelen kvinnor som beviljades vårdbidrag på omkring 75 procent. Efter reformen, för 2019, var andelen kvinnor som enskilt beviljades omvårdnadsbidrag 79 procent. Andelen män som enskilt beviljas förmånen har minskat efter reformen. Före reformen,

2015–2018, var andelen män som beviljades vårdbidrag enskilt för sina barn mellan 15 och 17 procent. För 2019 var andelen 12 procent.

I vårdbidraget var det inte möjligt för båda föräldrarna att ansöka om förmånen, men föräldrarna kunde ha delad utbetalning. Under 2015–2018 var det ungefär 8 procent av de som beviljades vårdbidrag som hade delad utbetalning.

I omvårdnadsbidraget kan båda föräldrarna ansöka om och bli beviljade förmånen, gemensamt eller parallellt, för samma barn och tidsperiod. Av de föräldrar som beviljades omvårdnadsbidrag var det för 2019 cirka 8 procent som beviljades förmånen gemensamt. Det är en liten andel föräldrar som beviljas omvårdnadsbidrag parallellt för sina barn. För 2019 var den andelen 0,6 procent av samtliga föräldrar som beviljades omvårdnadsbidrag.

Merkostnaderna bryts ut och det finns exempel för ersättningsnivåerna, vilket gör förmånen tydligare

Vår granskning visar att det är otydligt hur mycket merkostnaderna påverkade ersättningsnivån i vårdbidraget. Det framkommer i våra intervjuer att något högre merkostnader i vårdbidraget kunde medföra att föräldern fick en något högre nivå i vårdbidraget. Det framkommer också i intervjuerna att det kanske fanns en tro tidigare hos föräldrarna att merkostnader i vårdbidraget påverkade nivån mer än de faktiskt gjorde. Upplevelsen hos intervjupersonerna är att det var ovanligt att merkostnaderna hade någon betydelse för ersättningsnivån i vårdbidraget.

Med undantag för ett fåtal ärenden har vi i aktstudien inte kunnat se att den omständigheten att merkostnaderna har tagits bort har inneburit att föräldrarna har fått en lägre nivå med omvårdnadsbidrag än med vårdbidrag.

Sammantaget gör detta att vi drar slutsatsen att borttagandet av merkostnaderna inte verkar ha påverkat de som tidigare hade en fjärdedels vårdbidrag i någon större utsträckning.

I förarbetena till reformen preciseras förutsättningarna för att beviljas omvårdnadsbidrag på olika ersättningsnivåer genom olika exempel. Dessa används som stöd vid bedömningar av hur barnens behov kan se ut för att beviljas bidraget på olika ersättningsnivåer.

Vår granskning visar att exemplen kan vara problematiska på så sätt att försäkringsutredare eller beslutsfattare riskerar att ta fasta på att något enskilt exempel för en viss ersättningsnivå inte är uppfyllt och att de därför inte kan bevilja den nivån. Samtidigt innebär exemplen på vad som kan vara behov av omvårdnad och tillsyn på olika ersättningsnivåer att försäkringsutredare och beslutsfattare har något mer att förhålla sig till i sina bedömningar.

Vi anser att de exempel som finns i förarbetena till reformen bidrar till att omvårdnadsbidraget har blivit en mer tydlig och transparent socialförsäkringsförmån jämfört med vårdbidraget. Men som förarbetena och den senaste vägledning om omvårdnadsbidrag understryker så ska inte

exemplen vara uttömmande utan barnets sammantagna behov av omvårdnad och tillsyn ska ligga till grund för bedömningen.

Vad som omfattas av det normala föräldraansvaret vid olika åldrar är oklart och bör förtydligas

Vår granskning visar att det kan vara svårt att bedöma vad som kan anses ingå i det normala föräldraansvaret. Det saknas enhetliga riktlinjer och ett utarbetat stöd för Försäkringskassans försäkringsutredare och beslutsfattare om vad som är behov som en förälder normalt ska tillgodose vid barns olika åldrar, det så kallade föräldraansvaret. I stället är tjänstepersonerna hänvisade till allmänna skrivningar om barns utveckling på 1177 och ibland tar de stöd av de bedömningar som andra samhällsaktörer gör. Eftersom detta inte ger särskilt mycket vägledning för alla de olika behov som Försäkringskassan behöver ta ställning till i ärenden som gäller omvårdnadsbidrag använder utredare också sina egna eller kollegors erfarenheter av barn i olika åldrar.

Vi anser att det inte är tydligt eller transparent och inte heller rättssäkert att en så central del i bedömningen inom omvårdnadsbidraget i så stor utsträckning lämnas utan utarbetat stöd och enhetliga riktlinjer. Konsekvensen kan bli att föräldrar med barn som har likartad funktionsnedsättning och liknande behov bedöms på olika sätt av Försäkringskassan.

Vi anser därför att regeringen bör ge någon lämplig myndighet i uppdrag att utarbeta nationella riktlinjer om föräldraansvaret. Vi anser också att Försäkringskassan bör arbeta för en samsyn inom myndigheten om vad som ska ingå i det normala föräldraansvaret för olika förmåner. Detta saknas i stort sett i dag. Vi bedömer att myndigheten kan göra detta även om lagstiftaren inte ger någon ytterligare vägledning om vad som ingår i ett normalt föräldraansvar utöver det som står i föräldrabalken.

Intentionen om att samma vård- och tillsynsbehov ska ge samma ersättningsnivå som tidigare uppfylls inte helt

Vår granskning visar att omvårdnadsbidraget kan vara otydligt för de föräldrar som tidigare har haft vårdbidrag. Regeringen uttalade att reformen inte skulle innebära någon materiell förändring av förmånsnivåerna, det vill säga att samma behov av omvårdnad och tillsyn som tidigare krävdes för att få vårdbidrag på de olika nivåerna skulle gälla även för omvårdnadsbidraget. Men för en del av föräldrarna som hade vårdbidrag för sina barn har reformen inneburit en försämring.

Av föräldrarna som hade vårdbidrag och som sedan har ansökt om omvårdnadsbidrag eller merkostnadsersättning för ett och samma barn har 54 procent fått lägre ersättningsnivå eller avslag på sin ansökan. Det är 33 procent som har fått lägre nivå och 21 procent som har fått avslag.

Vår granskning visar att det kan finnas flera olika förklaringar till varför många föräldrar som tidigare hade vårdbidrag har fått lägre ersättningsnivå eller avslag på sin ansökan om omvårdnadsbidrag. En del beslut om vårdbidrag hade inte omprövats på flera år. Det kan därmed ha hunnit hända

mycket i barnets utveckling och mognad, vilket kan sänka ersättningsnivån i omvårdnadsbidraget.

En annan förklaring är att det inte fanns några direkta kriterier för de olika ersättningsnivåerna inom vårdbidraget. Efter reformen finns det tydligare riktlinjer för vilken omfattning av behov av omvårdnad och tillsyn som krävs för olika ersättningsnivåer. När det gäller ärenden där föräldrarna tidigare har haft vårdbidrag upplever försäkringsutredarna och beslutsfattarna att nivån på vårdbidraget ofta var för hög, när de bedömer behoven utifrån de exempel som finns i förarbetena.

I en del av ärendena i aktstudien där föräldrarna fick lägre nivå eller avslag på sin ansökan framgår det inte av handlingarna i ärendet att något har förändrats i barnets situation som kan förklara den lägre nivån eller avslaget.

Sammantaget anser vi att detta kan leda till att föräldrar som tidigare har haft vårdbidrag kan ha svårt att förstå ett beslut om lägre omvårdnadsbidrag utifrån de förväntningar och erfarenheter som de har. I våra intervjuer framkommer också att det främst är föräldrar som haft vårdbidrag tidigare som har svårt att förstå Försäkringskassans beslut om omvårdnadsbidrag.

Försäkringskassan följer inte kammarrättspraxis när det gäller barn med grav hörselnedsättning

Våra granskning visar att Försäkringskassan inte följer kammarrätternas praxis för vårdbidraget för barn med grav hörselnedsättning när det gäller bedömningarna i omvårdnadsbidraget. Det gjorde Försäkringskassan inte heller under de sista åren med vårdbidraget. Försäkringskassan följer inte heller den kammarrättspraxis som hittills finns för omvårdnadsbidraget. Försäkringskassan fokuserar i stället enbart på individuella bedömningar.

I förarbetena till reformen framgår att de exempel som anges för de olika ersättningsnivåerna inom omvårdnadsbidraget är utarbetade utifrån tidigare praxis för vårdbidraget. Förarbetena anger också att ingen materiell ändring av förmånsnivåerna var avsedd i och med reformen. Vi tolkar detta som att den praxis som finns för vårdbidraget även ska gälla i omvårdnadsbidraget. Samtidigt framgår det i förarbetena att rätten till omvårdnadsbidrag inte bör grundas på diagnoser utan fastställas med utgångspunkt i de konsekvenser som en funktionsnedsättning medför efter en individuell bedömning. Förarbetena är alltså något motsägelsefulla. Men vi kan konstatera att det finns en tydlig rättspraxis från kammarrätterna för barn med grav hörselnedsättning. Försäkringskassan följer också domarna i de aktuella enskilda ärendena. I andra ärenden där föräldrarna inte har överklagat sina ärenden till domstol tar Försäkringskassan däremot inte hänsyn till den rättspraxis som finns.

Vi anser att detta skapar ett rättssäkerhetsproblem. Föräldrar till barn med grav hörselnedsättning kommer med stor sannolikhet att som utgångspunkt beviljas ett helt omvårdnadsbidrag, om de överklagar sina beslut i domstol. De föräldrar som inte har den kunskapen eller kapaciteten får sannolikt inte samma ersättningsnivå.

Ersättningsnivåerna har påverkats på olika sätt efter reformen

Vår granskning visar att det för 2019 är en mindre andel av de föräldrar som har beviljats förmånen av Försäkringskassan som får ett helt omvårdnadsbidrag och ett halvt omvårdnadsbidrag, än det var i vårdbidraget. En större andel av de föräldrar som har beviljats förmånen får i stället en fjärdedels omvårdnadsbidrag och tre fjärdedels omvårdnadsbidrag.

Samtidigt kan vi se att en del motsvarande förändringar redan fanns för vårdbidraget åren före reformen. Det gör att vi inte kan utesluta att en del ersättningsnivåer hade påverkats i denna riktning även om reformen inte hade genomförts.

Det finns risk att det utvecklas olika tillämpning hos Försäkringskassan mellan olika områden

Vår granskning visar att det kan finnas en risk att det utvecklas olika tillämpning i omvårdnadsbidraget hos Försäkringskassan mellan olika områden. En skillnad i Försäkringskassans handläggning mellan vårdbidrag och omvårdnadsbidrag är att alla ärenden inom omvårdnadsbidrag ska kvalitetssäkras av en särskild beslutsfattare. Försäkringsutredarna handlägger ärenden från hela landet. Det gjorde också beslutsfattarna från början. De kvalitetssäkrade och fattade beslut i ärenden som hade handlagts av utredare i hela landet.

Av granskningen framgår att beslutsfattarna från och med våren 2021 i stället enbart arbetar områdesvis. Det betyder att utredarna skickar sina ärenden till beslutsfattare i det egna området, i stället för till beslutsfattare i hela landet. De som vi har intervjuat uppger att detta har inneburit att det har blivit enklare för både försäkringsutredare och beslutsfattare att arbeta. Inom områdena diskuterar specialister, beslutsfattare och försäkringsutredare svårigheter i handläggningen och de skapar en samsyn.

Vi ser positivt på att Försäkringskassan verkar för att göra arbetet i handläggningen enklare och smidigare för att korta de långa handläggningstiderna i omvårdnadsbidraget. Men i våra intervjuer framkommer att områdena skiljer sig åt i hur de bedömer vilken nivå av omvårdnadsbidrag som ska beviljas och vad de anser ska finnas med i besluten. Att beslutsfattarna nu enbart arbetar med ärenden från försäkringsutredare från det egna området innebär att skillnader mellan områdena riskerar att öka. Vi anser därför att Försäkringskassan bör följa upp hur olika områden tillämpar reglerna för omvårdnadsbidrag så att myndigheten inte utvecklar olika tillämpning i olika områden.

Försäkringskassan behöver klargöra hur bedömningen ska göras när barn med funktionsnedsättning inte går i skolan

Av granskningen framgår att Försäkringskassan anser att tiden som barnet går i skolan utgör ett annat samhällsstöd. Annat samhällsstöd innebär stöd från samhället som är avsett att tillgodose samma eller delvis samma

behov som omvårdnadsbidraget, till exempel ledsagare eller korttidsboende.

Vi anser inte att skolan är ett annat samhällsstöd på samma sätt som exempelvis korttidsboende eller ledsagare. Det är inte avsett att tillgodose liknande behov som omvårdnadsbidraget och räknas inte heller upp som ett annat samhällsstöd i förarbetena till reformen. Det finns därför inget som hindrar att föräldrarna beviljas ett helt omvårdnadsbidrag även för barn som går långa dagar i skolan, eller som är så kallade hemmasittare.

Vår granskning visar vidare att det är oklart hur Försäkringskassan ska bedöma i ärenden som gäller barn som inte går i skolan eller har reducerad skoltid. I vissa fall räknar myndigheten det som att det är skolan och kommunen som har ansvar för tiden som barnet borde vistas i skolan och att omvårdnadsbidrag därför inte kan beviljas för den tiden. I andra fall kan tiden räknas med om det finns en åtgärdsplan och utredningen visar att situationen är varaktig. Oavsett om Försäkringskassan bedömer att skolan är ett annat samhällsstöd eller inte, är det problematiskt att det förekommer att myndigheten i motiveringen till besluten skriver att barnet får sina behov tillgodosedda i skolan, trots att de vistas reducerad tid i skolan eller inte vistas i skolan alls.

Vår granskning indikerar att skolan och kommunen inte alltid tar sitt ansvar för att nå fram till en lösning för det enskilda barnet. En uppfattning som framkommer i intervjuerna med tjänstepersoner hos Försäkringskassan är att ansvaret då ska flyttas över till staten genom att föräldrarna får omvårdnadsbidrag. De anser att skolan och kommunen ska ta ansvar för att försöka lösa situationen.

Vi instämmer i att det kan vara problematiskt att staten ska ersätta föräldrar till barn som befinner sig hemma. Det beror främst på att det kan skapa incitament för föräldrar att hålla sina barn hemma från skolan av olika anledningar. Men vi anser samtidigt att det är problematiskt att det finns en risk att föräldrarna och barnen hamnar i kläm om de inte får stöd från vare sig skolan eller staten, i de fall barnen med funktionsnedsättning är hemmasittare.

Försäkringskassan behöver tydliggöra vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget

Vi anser att Försäkringskassan bör förtydliga vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget så att det framgår direkt av vägledningen för förmånen. Detta för att det ska bli tydligt för försäkringsutredarna och beslutfattarna som ska tillämpa lagstiftningen.

När det gäller beviskrav hänvisar Försäkringskassans vägledning om omvårdnadsbidrag till vägledningen om förvaltningsrätt. Men i denna vägledning står ingenting specifikt om vad som gäller för omvårdnadsbidraget, utan enbart att beviskravet "sannolikt" gäller om inte ett särskilt beviskrav finns angivet i den bestämmelse om rätten till förmån som ska tillämpas eller framgår av vägledande avgöranden från högre instans

Lagtexten anger att en försäkrad förälder har rätt till omvårdnadsbidrag för ett försäkrat barn, om barnet på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader. "Kan antas" är ett vanligt förekommande beviskrav i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Försäkringskassans centrala funktioner beskriver att myndigheten anser att det är ytterst oklart om "kan antas" är ett uttryckligt beviskrav inom omvårdnadsbidraget eller om skrivningen enbart beskriver hur prognosbedömningen i förmånen ska göras.

I vägledningen för omvårdnadsbidrag finns lagtexten återgiven, men det står inget om det i sammanhanget är att anse som ett beviskrav eller inte, och vad som i så fall ska gälla om det inte är att anse som ett beviskrav i egentlig mening.

Vi anser att om Försäkringskassan är av uppfattningen att "kan antas" i ovan nämnda paragraf inte är att anse som ett beviskrav i egentlig mening, utan att "sannolikt" gäller i alla delar av omvårdnadsbidraget bör detta förtydligas i myndighetens styrning och stöd så att det blir tydligt för försäkringsutredare och beslutsfattare som ska tillämpa lagstiftningen.

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 ge lämplig myndighet i uppdrag att utarbeta nationella riktlinjer om vad som ska anses ingå i föräldraansvaret vid barns olika åldrar.

ISF rekommenderar Försäkringskassan

- att utarbeta en samsyn inom myndigheten och ett konkret stöd för försäkringsutredare och beslutsfattare när det gäller föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget
- att klargöra vad som gäller angående beviskrav inom omvårdnadsbidraget i den aktuella vägledningen för förmånen så att det blir tydligt för samtliga yrkesroller som ska tillämpa lagstiftningen
- att följa upp hur tillämpningen av omvårdnadsbidraget i den handläggande verksamheten utvecklas i myndighetens olika geografiska områden
- att tydliggöra för den handläggande verksamheten att skolan inte utgör ett annat samhällsstöd
- att förtydliga hur ärenden om omvårdnadsbidrag när barn med funktionsnedsättning inte går i skolan eller har reducerad skoltid ska bedömas
- att fortsätta verka för ett klargörande från Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller omvårdnadsbidrag för barn med grav hörselnedsättning.



adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@isf.se *webb* www.isf.se