
Barns rätt till personlig assistans & assistansersättning

— en kartläggning och analys av
utvecklingen 1996 – 2002

I serien RFV ANALYSERAR publicerar Riksförsäkringsverket sammanställningar av resultat av

- utrednings- och utvärderingsarbete

I huvudsak är det frågan om mera omfattande studier av olika försäkringsområden som genomförts på RFV:s initiativ.

Publikationerna i denna serie utarbetas av olika enheter inom Riksförsäkringsverket.

I vissa slag av rapporter i denna serie kan det förekomma uttalanden som pekar på behovet av nya eller ändrade författningsbestämmelser eller rekommendationer på något område. Med anledning av sådana uttalanden tar Riksförsäkringsverket sedan i särskild ordning upp frågan om att ge ut nya eller ändrade författningar och allmänna råd på området. Uttalanden i rapporterna har således ingen självständig ställning som går utöver innehållet i gällande författningar och allmänna råd.

Utgivare: Enheten för handikappfrågor

Författare: Carina Burguete

tel. 08-786 98 86

Skriftserier som ges ut av Riksförsäkringsverket:

RFV Föreskriver (RFFS)	Författningar med bindande föreskrifter
RFV Allmänna råd (RAR)	Allmänna råd om tillämpningen av författningar
RFV Vägledning	Beskrivning av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis, exempel och kommentarer
RFV Analyserar	Resultat av utrednings- och utvärderingsarbete
RFV Anser	Tolkningar av rättsläget, uttalande om verkets åsikt i olika frågor och framställningar till regeringen
RFV Informerar	Redovisning av statistik, upplysningar om regler, rutiner och praxis.
RFV Redovisar	Försäkringsanalyser och rapporter av mer begränsad omfattning.

Beställ hos: Riksförsäkringsverkets Kundtjänst Tfn 08-556 799 29

Fax 08-718 29 90

E-post: rfv@ontime.se eller på Internet www.rfv.se

Tryck: Sjuhäradsbygdens tryckeri 2004.

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Bakgrund	9
	2.1 <i>Uppdraget</i>	9
	2.2 <i>Material</i>	9
3	Redogörelse – barn med personlig assistans och assistansersättning	10
	3.1 <i>Övergripande uppgifter om barnen</i>	10
	3.2 <i>Åldersklassindelad statistik</i>	12
	3.2.1 Barn 0–6 år.....	12
	3.2.2 Barn 7–12 år.....	12
	3.2.3 Ungdomar 13–22 år.....	13
	3.3 <i>Granskning av assistansersättningsärenden</i>	14
	3.3.1 Barnkonventionen	14
	3.3.2 Samhällsstöd när barnen ansöker om LASS.....	15
	3.3.3 Behovsbedömning och föräldraansvar	16
	3.3.4 Kommunernas basansvar och Försäkringskassans möjlighet att fatta provisoriska beslut	17
4	Diskussion – barns rätt till personlig assistans och assistansersättning	19
	4.1 <i>Antal barn, antal beviljade timmar och olika personkrets-tillhörighet</i>	19
	4.1.1 Barn 0–6 år.....	19
	4.1.2 Personlig assistans och assistansersättning.....	19
	4.1.3 Barn och ungdomar 7–22 år	21
	4.1.4 Personlig assistans och assistansersättning.....	22
	4.2 <i>Flickor och pojkar</i>	22
	4.3 <i>Behovsbedömning och föräldraansvar</i>	23
	4.4 <i>Försäkringskassan och kommunerna</i>	24
	4.5 <i>Barnkonventionen</i>	25
	4.5.1 Studiens resultat	25
	4.5.2 Assistansens betydelse för barnet.....	25
	4.5.3 Barnkonventionens krav.....	26
	4.5.4 Rättsliga problem	27
	4.5.5 Nationell lagstiftning och barnets bästa.....	28
	4.5.6 Förslag	29
	4.6 <i>Återstående frågor</i>	29
5	Litteraturförteckning	31

Bilaga

1	Inledning.....	33
1.1	<i>Uppdraget i korthet</i>	33
1.2	<i>Uppdragets genomförande</i>	33
1.3	<i>Avgränsning</i>	34
1.4	<i>Statistikens tillförlitlighet</i>	34
1.4.1	Assistansersättning enligt LASS	34
1.4.2	Insatser enligt LSS	35
2	Den rättsliga utvecklingen av LSS och LASS.....	36
2.1	<i>Regeländringar</i>	36
2.1.1	Mer än 20 timmars grundläggande behov	36
2.1.2	Avgränsning mot kommunal verksamhet.....	37
2.2	<i>RFV:s vägledningstexter och allmänna råd</i>	38
2.3	<i>Rättsläget</i>	38
2.3.1	Socialstyrelsens analys av rättsfall i länsrätten.....	39
2.4	<i>Förarbetstext till LSS och LASS</i>	40
3	Personlig assistans enligt LSS och LASS.....	43
3.1	<i>Kommunal personlig assistans</i>	45
3.1.1	Andel insatser per barn.....	46
3.2	<i>Statlig assistansersättning</i>	48
3.2.1	Beviljade timmar.....	49
3.2.2	Val av anordnare	52
3.2.3	Handläggningstid	53
3.2.4	Barn och vuxna, vissa frågor	54
3.3	<i>Åldersklassindelad statistik (1996–2002)</i>	56
3.3.1	Barn med personlig assistans och assistansersättning 0–6 år	56
3.3.2	Barn med personlig assistans och assistansersättning 7–12 år	60
3.3.3	Ungdomar med personlig assistans och assistansersättning 13–22 år	64
3.4	<i>Beslut om assistansersättning för 9- och 10-åringar</i>	68
3.4.1	Barnkonventionen och de granskade ärendena.....	69
3.4.2	Samhällsstöd vid ansökan om LASS.....	73
3.4.3	Föräldraansvaret.....	76
3.4.4	Behovsbedömningen	76
3.4.5	Basansvar och provisoriska beslut	78
3.4.6	Vårdbidrag och assistansersättning	80

4	Material och urval.....	81
4.1	<i>Material och underlag för samtliga LSS-insatser</i>	<i>81</i>
4.2	<i>Material och underlag för LASS-statistiken</i>	<i>82</i>
4.3	<i>Samkörning av uppgifter LSS och LASS.....</i>	<i>84</i>
4.4	<i>Material och underlag för ärendegranskning</i>	<i>84</i>
5	Bakgrund	87
5.1	<i>Personlig assistans, för vilka och varför?</i>	<i>87</i>
5.2	<i>Personlig assistans och assistansersättning.....</i>	<i>87</i>
5.3	<i>Annat samhällsstöd för barn</i>	<i>88</i>
5.3.1	<i>Ersättning från socialförsäkringen.....</i>	<i>88</i>
5.3.2	<i>Andra kommunala insatser enligt LSS</i>	<i>89</i>
5.4	<i>Samordning av insatser</i>	<i>90</i>
6	Myndigheter och organisationer i uppdraget.....	92
7	Frågeformuläret och granskningen av ärenden.....	94

1 Sammanfattning

Av samtliga barn och unga, 0–22 år med personlig assistans och assistansersättning, är ungefär 40 procent flickor och 60 procent pojkar. Skillnaderna mellan antal flickor och pojkar är som mest framträdande bland barnen och ungdomarna i personkrets 1¹. Flickor i personkrets 3² har fler timmar än pojkarna i samma personkrets. Vetenskapliga analyser som förklarar skillnaderna mellan flickor och pojkar är knapphändiga. Därför är det också tänkbart att skillnaderna i vad beträffar antal barn och antal beviljade timmar för flickor och pojkar är naturliga. Kunskap behövs om flickors och pojkars funktionshinder, både förekomsten av funktionshinder samt hur funktionshindret yttrar sig.

Studien visar att antalet barn i 0–6-årsåldern med personlig assistans och assistansersättning drastiskt minskat. Även andra insatser enligt lagen 1993:387 om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har minskat för denna grupp barn. Minskningen av antalet barn i 0–6-årsåldern kan delvis förklaras av att det totala antalet barn i den aktuella åldersgruppen minskat. Även olika lag- och regeländringar har troligen haft en inverkan på antalet barn med personlig assistans och assistansersättning. För att undvika icke avsedda effekter för barn på grund av regeländringar måste värdet av barnkonsekvensanalyser före lag- och regeländringar betonas.

Som ett led i regeringsuppdraget har Riksförsäkringsverket granskat ärenden där Försäkringskassan utrett barns behov av assistansersättning. Studien är en totalundersökning av samtliga nybeviljade ärenden för 9- och 10-åringar under tidsintervallet januari 1999 till juni 2003. Granskningen visar att tillämpningen inte är likformig i fråga om bedömningen av barns behov. Avsaknad av enhetlighet återfinns bland annat avseende beräkningen av antalet timmar, hur timmarna ska viktas i förhållande till annat samhällsstöd och vad som ska ingå i föräldraansvaret. Mot denna bakgrund framgår det tydligt att Försäkringskassan behöver ytterligare stöd och vägledning från Riksförsäkringsverket för att på ett likformigt sätt bedöma behoven och därmed rätten till assistansersättning.

Av studien framgår diskrepans mellan kommunens och Försäkringskassans bedömningar. Kommun och försäkringskassa litar inte i alla lägen på var-

¹ Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

² 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 omfattande behov av stöd och service.

andras utredningar. Kommunen är försiktig i bedömningen av antalet timmar i osäkerhet om att Försäkringskassan inte ska ersätta alla timmar som kommunen beslutat om. Försäkringskassan använder inte kommunens utredning som beslutsunderlag för att snabbt kunna fatta provisoriska beslut. En förklaring kan vara försäkringskassans rädsla för att kommunens beslut inte handlar om barnets behov utan om försök till övervältring av vad som borde vara kommunalt finansierad verksamhet till den statligt finansierade socialförsäkringen.

Ett arbetsområde att prioritera i fortsättningen är att öka samarbetet och förtroendet mellan kommun och Försäkringskassa. En nära samverkan mellan kommun och Försäkringskassa förutsätter inte enbart samordning på lokal nivå utan även samordning på central nivå. Riksförsäkringsverket kommer därför, i samråd med Socialstyrelsen, att utarbeta en gemensam behovsbedömningsmodell. Världshälsoorganisationens ”Klassifikation av funktions-tillstånd, funktionshinder och hälsa” (ICF) skulle kunna tjäna som gemensam grund för en sådan gemensam behovsbedömningsmodell.

Granskningen av Försäkringskassans utredningar av barns rätt till assistansersättning visar att barnets bästa sällan är vägledande inför beslut om rätt till assistansersättning. Inte heller är det vanligt att barn får komma till tals i behovsutredningen. Andra villkor än de som enligt lag ska ge rätt till assistansersättning kan i dag inte prövas i barnärenden. Av den anledningen föreslår Riksförsäkringsverket, i samråd med Socialstyrelsen, att bestämmelser som tydligt reglerar barnets bästa och barnets rätt att komma till tals bör införas i LSS och i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Barn och unga med personlig assistans och assistansersättning är i många avseenden en utsatt grupp. Det faktum att de är barn med funktionshinder kan leda till dubbel diskriminering. Andra diskrimineringsgrunder som kön och utländsk bakgrund kan ytterligare spä på den utsatthet som barn och unga i allmänhet utsätts för. Anordnare har i dag inte någon skyldighet att enligt lag genomföra kontroller av personliga assistenters lämplighet att arbeta med barn. Det finns inte heller någon myndighet med ett övergripande ansvar att tillse privata anordnare som utför personlig assistans åt barn. Vi vet inte i dagsläget i vilken utsträckning utförandet av den personliga assistansen verkligen främjar barnets utveckling, bidrar till delaktighet, jämlikhet och ett självständigt liv. Frågor som rör funktionshindrade barn och ungas levnadsvillkor i relation till tillgängligheten av insatsen personlig assistans samt assistansens utförande bör enligt Riksförsäkringsverkets och Socialstyrelsens mening ses över. Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen föreslår att frågan hänförs till den parlamentariska utredning som tillsätts inom kort.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

I 2003 års regleringsbrev gavs Riksförsäkringsverket i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen kartlägga och analysera hur tillämpningen av barns rätt till personlig assistans och assistansersättning utvecklats. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juli 2004.

Med anledning av uppdraget överlämnar Riksförsäkringsverket rapporten ”Barns rätt till personlig assistans och assistansersättning”.

2.2 Material

Denna studie baseras på resultat av olika typer av material. Dels statistik från Socialstyrelsen rörande barn med personlig assistans samt andra insatser enligt LSS. Dels statistik från Riksförsäkringsverket beträffande barn med assistansersättning och slutligen en studie av ärenden där Försäkringskassan utrett barns rätt till assistansersättning. En redogörelse av de regeländringar som påverkat barns rätt till personlig assistans och assistansersättning återfinns i bilagan till denna rapport. Även en närmare beskrivning av rapportens underlag återfinns i bilagan. I samband med regeringsuppdraget har Socialstyrelsen genomfört en rättslägesöversikt av länsrättsdomar. En sammanställning av resultatet återfinns i bilagan till denna rapport. Riksförsäkringsverket har analyserat kammar- och Regeringsrättsdomar i sin rättslägesöversikt. Riksförsäkringsverket publicerar rättslägesöversikten separat.

3 Redogörelse – barn med personlig assistans och assistansersättning

Detta avsnitt redogör för utvecklingen av antalet barn med rätt till personlig assistans och assistansersättning. Bland annat redovisas hur många barn som genom åren haft personlig assistans och assistansersättning, fördelningen mellan flickor och pojkar samt vilken personkrets barnen bedömts tillhöra.

3.1 Övergripande uppgifter om barnen

Drygt 3 000 barn har personlig assistans och assistansersättning i Sverige.³ Siffran har i stort sett varit konstant mellan åren 1996 och 2002. Två tredjedelar av barnen anses ha grundläggande behov som överstiger 20 timmar i veckan. Dessa barn har assistansersättning som staten, genom Försäkringskassan, är huvudman för. Resterande tredjedel av barnen bedöms ha mindre än 20 timmars grundläggande behov i veckan och har personlig assistans enligt LSS, som någon av landets kommuner är huvudman för.

Av samtliga barn har ungefär 70 procent bedömts tillhöra personkrets 1 medan resterande 30 procent bedömts tillhöra personkrets 3. 60 procent är pojkar och 40 procent är flickor. Skillnaderna mellan antalet pojkar och flickor med personlig assistans och assistansersättning återfinns framför allt hos barnen i personkrets 1 där pojkarna är fler till antalet än flickorna.

Av de barn som har personlig assistans har i regel de som tillhör personkrets 1 fler insatser enligt LSS än barn i personkrets 3. De barn som har assistansersättning och som tillhör personkrets 3 har fler timmar assistansersättning än barn i personkrets 1. Barn i personkrets 3 har således ett mer samlat stöd genom assistansersättningen medan barnen i personkrets 1 kombinerar olika LSS-insatser för att på så sätt få en helhet i tillvaron.

Barnens kön har ingen betydelse för antalet insatser. Däremot har ålder en inverkan på antalet insatser. Oavsett personkrets har det visat sig att ju äldre barnen/ungdomarna är desto fler insatser har de enligt LSS i kombination med den personliga assistansen.

³ Siffran är osäker på grund av att en del barn både har personlig assistans och assistansersättning. För mer information om underlag och mätmetoder, var god se kapitel 5 i bilagan.

Antalet timmar per barn och vecka som beviljas inom ramen för assistansersättningen har kontinuerligt ökat sen 1996. Detta gäller för barn i samtliga personkretsar och oavsett kön. Ökningen har följt samma trend som för ersättningsberättigade i vuxen ålder. Antalet vuxna med assistansersättning har ökat med 3 000 personer under samma tidsperiod (1996–2002) som antalet barn med assistansersättning i stort sett varit konstant.

Barn beviljas i genomsnitt 18 assistanstimmar färre per vecka än vuxna. Försäkringskassan ska vid bedömningen av barnets rätt till assistansersättning ta hänsyn till föräldraansvaret.

Antalet beviljade assistanstimmar varierar i genomsnitt med 35 timmar per barn och vecka mellan landets försäkringskassor. Det bör noteras att en del försäkringskassor har ett fåtal barnärenden. Om ett fåtal barn har ett omfattande behov kan det påverka statistiken. Det kan antyda stora skillnader i bedömning men är egentligen beroende av skillnader i fråga om behov och antal barn per försäkringskassa.

Kommunen är den vanligaste arbetsgivaren. Kommunen anlitas dock i mindre utsträckning som arbetsgivare åt assistenterna år 2002 än 1996. Från att ha anordnat assistansen åt nästan 1 300 barn 1996 anordnar kommunerna i dag assistans åt drygt 1 000 barn. Assistansbolag⁴ och assistansföretag har däremot ökat sin andel på marknaden. Från att 1996 ha varit arbetsgivare åt ett 50-tal barn anordnade de år 2002 assistansen åt 420 barn. Från att ha varit arbetsgivare åt 140 barns assistenter 1996 anordnar brukarkooperativen år 2002 den personliga assistansen åt 280 barn. Det finns ingen skillnad mellan hur flickor, pojkar väljer anordnare. Inte heller visar statistiken några skillnader mellan hur barn med olika personkretstillhörighet väljer anordnare. Andelen egna arbetsgivare är i stort sett obefintlig.

Handläggningstiden hos Försäkringskassan var för 85 procent av samtliga assistansärenden kortare än nio månader mellan åren 1996 och 2002. 12 procent har haft en handläggningstid på mellan 9 och 15 månader medan återstående 3 procent har haft en handläggningstid på upp till två år.

Statistiken visar att införandet av schablonersättningen (1 september 1997) inverkat på den ersättning barn får för sin assistans i förhållande till vuxna. Före schablonens införande var den ersättning barn beviljades lägre än den ersättning vuxna beviljades. Dessa skillnader har i och med schablonens införande eliminerats.

⁴ Till exempel aktiebolag, handelsbolag, enskild firma.

3.2 Åldersklassindelad statistik

3.2.1 Barn 0–6 år

Statistik där barnen delats in i olika åldersgrupper visar att antalet små barn (0–6 år) med personlig assistans eller assistansersättning drastiskt minskat. Framför allt är det barnen i personkrets 1 som omfattas av minskningen. För barn med assistansersättning minskade antalet pojkar i personkrets 1 med 55 procent och antalet flickor med 73 procent. För barn med personlig assistans enligt LSS från kommunen minskade antalet pojkar med 47 procent medan antalet flickor minskade med 42 procent. Få barn i de yngre åldern i personkrets 3 har personlig assistans eller assistansersättning.

Samtidigt som antalet barn med assistansersättning i åldern 0–6 år minskat har antalet beviljade timmar per barn och vecka inom samma grupp ökat. Den största ökningen i antal timmar återfinns hos barnen i personkrets 3 och det är framför allt flickorna som beviljats fler timmar. Ökningen av antalet timmar är som tydligast mellan åren 1998 och 2001.

Antalet barn med LSS-insatser i åldersgruppen 0–6 år har minskat under perioden. Minskningen är olika fördelad beroende på vilken personkrets barnen tillhör. Antalet barn med personlig assistans och barn med korttidsvistelse i personkrets 1 har sedan 1997 minskat med drygt 50 procent. I antal räknat motsvarar det ungefär en minskning med hundra barn för den personliga assistansens del och nästan 500 barn för korttidsvistelsens del.

Statistiken visar också att minskningen inte enbart är en följd av en minskning av det totala barnafödandet. Även satt i relation till det totala antalet 0–6-åringar i Sverige under den aktuella tidsperioden framgår det att antalet barn med personlig assistans och assistansersättning minskat. Medan samtliga 0–6-åringar minskat med drygt 20 procent under tidsperioden 1996–2002 har till exempel antalet flickor med assistansersättning minskat med knappt 50 procent och antalet pojkar minskat med drygt 30 procent.

3.2.2 Barn 7–12 år

Antalet barn med assistansersättning i personkrets 1 och 3 samt barnen med personlig assistans enligt LSS i personkrets 3 har i stort sett varit konstant mellan åren 1996 och 2002. Barn med personlig assistans enligt LSS i personkrets 1 har däremot minskat med 20 procent för pojkarnas del och med 23 procent för flickornas del. Även 7–12-åringarna visar att skillnaderna i antal

mellan flickor och pojkar framför allt återfinns i personkrets 1. Skillnaderna mellan könen i fråga om antal har på senare år (1999–2002) i stort sett suddats ut både för barn med personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS.

Antalet beviljade timmar inom assistansersättningen per barn och vecka har kontinuerligt ökat mellan åren 1996 och 2002. Inga större skillnader finns mellan det antal timmar som flickor respektive pojkar har. Barnen i personkrets 3 har ungefär tio timmar fler per vecka än barnen i personkrets 1.

LSS-insatserna ”boende barn”⁵ och personlig assistans har minskat till antalet för barn i personkrets 1. I övrigt har samtliga insatser enligt LSS ökat till antalet för barn i åldern 7–12 år. De insatser som ökat mest till antalet är led-sagarservice, avlösarservice och korttidsvistelse för barn i personkrets 1.

Jämfört med totalbefolkningen har antalet barn med assistansersättning ökat i större utsträckning än vad antalet barn i 7–12-årsåldern sammantaget ökat under samma period. Medan samtliga 7–12-åringar ökat med 9 procent under tidsperioden 1996–2002 har antalet flickor med assistansersättning ökat med nästan 40 procent och antalet pojkar med 10 procent. Liknande jämförelser kan göras avseende utvecklingen av barn med personlig assistans enligt LSS.

3.2.3 Ungdomar 13–22 år

Såväl antalet ungdomar med personlig assistans som ungdomar med statlig assistansersättning har ökat mellan åren 1996 och 2002. Detta gäller för båda personkretsarna. Störst är ökningen bland ungdomarna i personkrets 1. Det finns stora skillnader mellan antalet flickor och pojkar, framför allt bland barnen i personkrets 1.

Antalet timmar för ungdomar med assistansersättning har stadigt ökat sedan 1996. Ungdomarna i personkrets 1 har år 2002 ungefär 20 timmar fler än 1996. Barnen i personkrets 3 beviljas ungefär 15 timmar fler 2002 än 1996. Mellan åren 1999 och 2002 har pojkarna i genomsnitt 7,5 fler timmar än flickorna per vecka.

Frånsett boende barn och boende vuxna för personkrets 1 samt boende vuxna för personkrets 3 har antalet LSS-insatser för ungdomar i åldern 13–22 år

⁵ Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.

ökat. I vissa fall har antalet LSS-insatser ökat med över hundra procent. Så är fallet till exempel för insatserna ledsagarservice (för ungdomar i personkrets 1), korttidstillsyn samt boende barn (för ungdomarna i personkrets 3).

Jämfört med totalbefolkningen har antalet ungdomar med assistansersättning ökat i större utsträckning än vad antalet ungdomar i åldern 13–18 år sammantaget ökat under samma period. Medan samtliga 13–18-åringar ökat med 12 procent under tidsperioden 1996–2002 har antalet flickor med assistansersättning ökat med 50 procent och antalet pojkar ökat med 42 procent. Liknande jämförelser kan göras avseende utvecklingen av ungdomar med personlig assistans enligt LSS.

3.3 Granskning av assistansersättningsärenden

3.3.1 Barnkonventionen

Genom riksdagens ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) den första juni 1990 bär staten det folkrättsliga ansvaret för att förpliktelserna enligt barnkonventionen uppfylls. De fyra grundläggande principerna i barnkonventionen är barnets rätt att komma till tals, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt skyddet mot diskriminering. Enligt artikel 12 barnkonventionen ska staten tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i frågor som rör barnet. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att uppfylla barnkonventionens krav att höra barn krävs rättsligt stöd. Detta stöd saknas och Riksförsäkringsverket har inte heller lämnat direktiv åt försäkringskassorna avseende hur ärenden bör handläggas för att leva upp till kraven i barnkonventionen. Om Försäkringskassan hör barn i dag är det med utgångspunkt i att fatta beslut på ett tillräckligt beslutsunderlag.

Att höra barn och att väga barnets intresse mot föräldrarnas⁶ och andra inblandades intressen är därför inget som Försäkringskassan hittills tillämpat i assistansärenden. Det beror på att rättsligt stöd saknas. Vad händer till exempel om Försäkringskassan fattar ett beslut som går föräldern emot men med barnets bästa som grund? Hur skulle Försäkringskassan kunna hävda att be-

⁶ Med föräldrar/förälder avses i denna rapport barnets vårdnadshavare.

slutet är riktigt om lagstöd saknas? Andra villkor än de som anges i LSS och LASS kan inte prövas.

I fyra av 146 ärenden hade Försäkringskassan dokumenterat att barnet på något sätt kommit till tals i ärendet. Mamman hade fört barnets talan utan pappans deltagande i 41 procent av ärendena medan pappan hade fört sitt barns talan utan mammans deltagande i 5 procent av ärendena. I mer än en tredjedel av ärendena (37 procent) förde båda föräldrarna tillsammans barnets talan och i 9 procent av ärendena hade någon annan part antingen tillsammans med någon av föräldrarna eller ensamma fört barnets talan. Det gick inte att utifrån underlaget avgöra vem som fört barnets talan i 11 procent av ärendena.⁷ I nio av de 146 granskade ärendena hade föräldrarna lämnat fullmakt åt annan att företräda barnet gentemot Försäkringskassan. Denna ”annan” var i sex ärenden ett assistansbolag, i två ärenden en handikapporganisation och i ett ärende ett annat ombud.

Ärendena har också granskats med utgångspunkt i barnkonventionens artiklar om barnets bästa och barnets rätt till liv och utveckling. I 13 av 146 ärenden bedömdes att barnets bästa beaktats och i 15 ärenden bedömdes barnets rätt till liv och utveckling ha varit vägledande i försäkringskassans bedömning. Motiveringarna har varierat men som exempel kan nämnas att försäkringskassa och kommun haft ett gott samarbete som lett till att barnet snabbt fått den kombination av insatser det varit i behov av.

Socialstyrelsens analys av rättsfall visar att i 35 rättsfall i länsrätten hade endast en dom omnämnt barnets bästa efter att klaganden åberopat detta som grund.

3.3.2 Samhällsstöd när barnen ansöker om LASS

De flesta barn har ett omfattande samhällsstöd då de ansöker om assistansersättning. Cirka 60 procent av 9- och 10-åringarna har vårdbidrag, någon insats enligt LSS och annat samhällsstöd när de ansöker om LASS. Med annat samhällsstöd avses till exempel elevassistent, färdtjänst eller insatser enligt socialtjänstlagen. 27 procent har antingen vårdbidrag tillsammans med någon LSS-insats eller vårdbidrag i kombination med annat samhällsstöd.

⁷ Summan av procenttalen blir mer än 100 eftersom annan part (till exempel assistansbolag eller ombud) i vissa fall drivit ärendet tillsammans med någon av föräldrarna.

De vanligast förekommande LSS-insatserna som barn i 9–10-årsåldern har då de ansöker om assistansersättning är avlösarservice i hemmet (24 procent), personlig assistans enligt LSS (30 procent) och korttidsvistelse utanför det egna hemmet (32 procent). I ett fall hade Försäkringskassan dokumenterat att barnet hade en individuell plan.

Då barn i 9–10-årsåldern beviljades assistansersättning för första gången hade 94 procent redan vårdbidrag och 25 procent hade bilstöd.

3.3.3 Behovsbedömning och föräldraansvar

Ärendegranskningen visar att det saknas en enhetlig behovsbedömning bland landets försäkringskassor. Det råder olika tillämpning avseende *vad* som ska utredas, hur behoven ska *bedömas* och hur till exempel antalet timmar ska *beräknas*.

Ett exempel på skillnader i bedömning avseende *vad* som ska utredas är att Försäkringskassan inte alltid tar hänsyn till behov barnet har då det inte är i skolan, det vill säga under helger och skollov. I ungefär 40 procent av ärendena hade Försäkringskassan inte utrett om det förelåg ett mer omfattande behov av assistans under skolledigheter och i 30 procent av ärendena saknades uppgifter om att barns behov på helger hade utretts.

Olika bedömning avseende hur något ska *bedömas* kan avspeglas genom bedömningarna av tillsyn och kommunikation. I vissa ärenden fastställdes att ett barn hade behov av ständig tillsyn eller ständig hjälp med kommunikationen. Däremot specificerades inga timmar för behovet.

I detta sammanhang kan också föräldraansvaret nämnas. I 55 av 114 ärenden nämndes ordet föräldraansvar i utredningen och i 21 av dessa ärenden hade Försäkringskassan sedan angett ett mätbart mått. Som mest ansågs föräldrarnas ansvar för ett barn i 9–10-årsåldern vara 21 timmar i veckan plus tid för jour då barnet sover. Det innebär att föräldraansvaret bedöms vara allt mellan noll och 21 timmar plus jour.

Som exempel på olika bedömning vad gäller hur ett visst behov ska *beräknas* kan nämnas hur olika insatser ska avräknas i förhållande till både grundläggande behov och andra personliga behov. Om ett annat samhällsstöd, till exempel korttidsboende eller avlösning, räknas av från barnets grundläggande behov kan det leda till att rätt till assistansersättning inte föreligger. Om den andra stödformen i stället räknas av från barnets totala behov av stöd (det vill säga både grundläggande och övriga behov) kan barnets i stället beviljas

assistansersättning. Det står klart att två barn med exakt samma behov kan få både ett avslagsbeslut och ett beviljande beroende på hur Försäkringskassan gör beräkningen.

Ett annat exempel är hanteringen av gränsdragningen mellan vårdbidrag och assistansersättning. Det förhållande att en förälder uppbär vårdbidrag för ett funktionshindrat barn bör till exempel inte påverka bedömningen av barnets rätt till ersättning för personlig assistans enligt LASS. Det framgår av flera ärenden att en förhandlingssituation uppstår mellan förälder och försäkringskassa rörande vilka behov som ska tillgodoses av de två stödformerna. I en del ärenden uppbär föräldern helt vårdbidrag samtidigt som den arbetar som personlig assistent åt barnet. En del försäkringskassor räknar rutinmässigt med att ett helt vårdbidrag motsvarar 40 timmar i arbetsinsats. Sammantaget kan denna lösning innebära att en förälder ibland ägnar upp till 80 timmar i veckan för att kunna tillgodose barnets behov.

3.3.4 Kommunernas basansvar och Försäkringskassans möjlighet att fatta provisoriska beslut

I 35 ärenden hade kommunen gjort en utredning där förhållandena i övrigt var sådana att Försäkringskassan skulle kunnat fatta ett provisoriskt beslut. Dels var handläggningstiden hos Försäkringskassan längre än tre månader. Vidare ledde Försäkringskassans utredning senare till ett beviljande om assistansersättning. Slutligen sträckte sig Försäkringskassans handläggningstid över årsskiftet 2000/2001 då möjligheten att fatta provisoriska beslut i assistansersättningsärenden infördes.

Endast i tre av dessa 35 ärenden hade Försäkringskassan fattat ett provisoriskt beslut. Två provisoriska beslut gällde assistansersättning. Det tredje beslutet var en provisorisk indragning av vårdbidrag i avvaktan på beslut om LSS/LASS.

Samtidigt som det är möjligt att argumentera för att Försäkringskassan kunde använt sig av kommunens utredning för att fatta ett provisoriskt beslut ansåg kommunen i 25 procent av avslagsärendena⁸ att barnet hade grundläggande behov som översteg 20 timmar i veckan. Det betyder att i vart fjärde avslags-

⁸ Det bör påpekas att antalet avslagsärenden endast var 16 stycken men siffrorna ger ändå en indikation om samarbetet och behovsbedömningen av barnen mellan kommun och försäkringskassa.

ärende hade försäkringskassa och kommun en delad åsikt om hur omfattande barnets behov var.

För de barn som i urvalet till studien beviljades assistansersättning bedömdes behovet i genomsnitt vara 60 timmar per barn och vecka. I de ärenden där både Försäkringskassan och kommunen utrett barnets behov visade det sig att kommunen bedömt barnets behov med i genomsnitt 16 timmar färre per barn och vecka än vad som framkom av Försäkringskassans utredning. Av de barn som beviljades assistansersättning hade 40 procent ett beslut om personlig assistans enligt LSS.

Även Socialstyrelsens rättslägesöversikt som genomförts med anledning av regeringsuppdraget visar att det i flera fall råder stora olikheter mellan den bedömning som Försäkringskassan och kommunen gjort och den enskildes beskrivning av behovet av hjälp.

4 Diskussion – barns rätt till personlig assistans och assistansersättning

Flera av de uppgifter som redovisats i avsnitt 3 föranleder frågor. Hur kan det komma sig att antalet 0–6-åringar med personlig assistans och assistansersättning minskat drastiskt? Hur kommer det sig att skillnaderna mellan antal flickor och pojkar är så stora, framför allt i personkrets 1? Vad kan göras för att förbättra förutsättningarna för en enhetlig bedömning av assistansärenden? Dessa och flera andra frågor diskuteras och behandlas i detta avsnitt.

4.1 Antal barn, antal beviljade timmar och olika personkretstillhörighet

4.1.1 Barn 0–6 år

Den statistiska redogörelsen i avsnitt 3 visar att antalet barn med personlig assistans och assistansersättning i åldern 0–6 år har minskat markant. Framför allt har minskningen omfattat antalet barn i personkrets 1. Samtidigt har antalet beviljade timmar inom assistansersättningen ökat avsevärt. Antalet timmar har framför allt ökat för barnen i personkrets 3. Detta tyder på en utveckling där antalet barn som har personlig assistans och assistansersättning (0–6 år) minskat samtidigt som de som uppstår assistansersättning 2002 har ett mycket mer omfattande behov av stöd och service än 1996. Statistiken visar att minskningen av antalet barn omfattar åren 1996 och är som mest framträdande till och med år 2001.

Redovisad befolkningsstatistik kan till viss del förklara ett minskat antal barn med personlig assistans och assistansersättning. Befolkningsstatistiken pekar på en minskning av antalet 0–6-åringar med 22 procent under åren 1996–2002. Minskningen av antalet 0–6-åringar med assistansersättning är däremot för flickorna 49 procent och för pojkarna 31 procent. Minskningen av antalet 0–6-åringar med personliga assistans enligt LSS är ännu mer markant. Flickorna har minskat med 58 procent och pojkarna med 55 procent.

4.1.2 Personlig assistans och assistansersättning

Införandet av kravet på 20 timmars grundläggande behov i LASS kan vara en förklaring till minskningen av antalet barn med assistansersättning. Lagändringen trädde i kraft 1996. Efter lagändringen kan barn beviljas assistansers-

sättning för de grundläggande behov som barnet har efter det att hänsyn tagits till föräldransvaret. Små barn har i regel mycket omfattande grundläggande behov (som till exempel på- och avklädning, matintag, toalettbesök, kommunicera och sköta sin hygien) och det är naturligt att föräldrarna tillgodoser dessa. Det är därför troligt att införandet av kravet på mer än 20 timmars grundläggande behov påverkat små barns rätt till assistansersättning på annat sätt än för vuxna.

Även införandet av kravet på särskilda skäl som förutsättning för att bevilja assistansersättning i barnomsorg eller skola borde rimligen minska antalet barn med assistansersättning. Syftet med reformen har i sådana fall uppfyllts.

Utöver ovan nämnda regeländringar införde Riksförsäkringsverket 1998 en rekommendation gällande barn med personlig assistans. Propositionen framhöll att personlig assistans kan vara av grundläggande betydelse för barn som har ett omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet. Rekommendationen förtydligade att med ”hela eller en stor del av dygnet” avsågs minst 12 timmar.

År 2001 upphörde rekommendationen och Riksförsäkringsverket påtalade genom ett informationsmeddelande att Försäkringskassan bör ta personlig kontakt med barnets vårdnadshavare i det fall Försäkringskassan ansåg att barnet kunde ha rätt till assistansersättning efter rekommendationens upphävande.

Rekommendationens krav har troligen också bidragit till att antalet barn med assistansersättning minskat framför allt mellan åren 1998 och 2001. Å andra sidan är det för tidigt att fastställa om rutinen att söka upp familjer och barn som kunde vara berättigade till assistansersättning efter rekommendationens avskaffande medfört en ökning av antalet barn med assistansersättning.

En annan möjlig delförklaring till minskningen av antalet barn i åldern 0–6 år kan för den personliga assistansens del vara att mätmetoderna för inhämtning av uppgifter till Socialstyrelsens register över LSS-insatser förändrats. Medan uppgifter om beslutad insats samlades in mellan åren 1996 och 1998 inhämtas sedan 1999 uppgifter om verkställd LSS-insats.

Även för den personliga assistansen del kan en del av minskningen förklaras med en generell minskning av det totala antalet barn i åldern 0–6 år under åren 1996–2002. Men kan förändringar i assistansersättningens regelverk förklara minskningen av antalet barn med personlig assistans enligt LSS?

Till viss del är det troligt att lagändring inom assistansersättningen kan påverka antalet barn med personlig assistans enligt LSS. Här åsyftas främst regeländringen som förtydligade kommunens ansvar för att tillgodose barns behov i skola och barnomsorg. Det är möjligt att anta att minskningen beror på att barnens behov av stöd och hjälp inom barnomsorg och skola år 2002 i större utsträckning tillgodoses av annan kommunalt finansierad personal än personliga assistenter enligt LSS. Det skulle i sådana fall kunna tyda på att barn i dag i mindre utsträckning får det individuellt anpassade stöd som personlig assistans innebär.

En annan förklaring till att antalet barn med assistansersättning minskar skulle kunna vara att barnen i större grad utnyttjar andra insatser enligt LSS. Om barn i större utsträckning föredrar andra kommunala insatser enligt LSS än personlig assistans skulle det avspegla sig i statistiken som en minskning av antalet barn med personlig assistans och assistansersättning. Statistiken visar däremot att så inte är fallet. Även övriga LSS-insatser har minskat i antal för de mindre barnen mellan åren 1996 och 2002.

En annan fråga som materialet ger upphov till är varför antalet barn med personlig assistans och assistansersättning i personkrets 1 minskar mer än antalet barn i personkrets 3. Statistiken visar att barn i personkrets 1 oftare kombinerar olika insatser enligt LSS. Barn i personkrets 3 har i större utsträckning ett samlat stöd i form av assistans. Detta kan vara en anledning till att barnen i personkrets 3 har fler timmar assistansersättning än barnen i personkrets 1. När reglerna förändras och kraven ökar på att barnen ska ha ett omfattande behov av stöd i form av timmar som sammantaget ska tillgodoses inom assistansersättningen påverkar det troligen barnen i personkrets 1 hårdare än barnen i personkrets 3. Detta eftersom barnen i personkrets 1 i större utsträckning får sina behov tillgodosedda genom en kombination av olika insatser.

För att undvika icke avsedda effekter för barn på grund av regeländringar måste värdet av barnkonsekvensanalyser före lag- och regeländringar betonas. Genom barnkonsekvensanalyser skulle man kunnat synliggöra effekterna för barn redan i förväg. Det är också viktigt att analysera barns behov av stöd utifrån ett helhetsperspektiv.

4.1.3 Barn och ungdomar 7–22 år

Den statistiska redogörelsen i avsnitt 3 visar att antalet barn med personlig assistans och assistansersättning i åldern 7–22 år sammantaget har ökat. Det totala antalet barn och ungdomar (0–22 år) med assistansersättning har däremot i stort sett varit konstant sen 1996.

Antalet assistanstimmar som beviljas per barn/ungdom och vecka har ökat sedan 1996. Ökningen följer samma utveckling som antalet assistanstimmar för vuxna. Barn och ungdomar i personkrets 3 har fler timmar än barnen i personkrets 1.

4.1.4 Personlig assistans och assistansersättning

En mängd förklaringsfaktorer till att antalet barn och ungdomar med personlig assistans och assistansersättning ökat och till att antalet timmar per barn och vecka ökar är möjliga. I detta regeringsuppdrag har Riksförsäkringsverket undersökt om ökningen kan bero på ett minskat utnyttjande av andra LSS-insatser. LSS-statistiken visar att så inte är fallet. Även i antal har andra insatser enligt LSS ökat, i vissa fall med över hundra procent. Det är inte heller möjligt att argumentera för att ökningen beror på att antalet LSS-beslut ökat men att besluten inte verkställts eftersom Socialstyrelsens statistik sedan 1999 bygger på antal verkställda beslut.

Till viss del kan ökningen förklaras av ett ökat antal barn i åldersgrupperna. Antalet barn totalt sett i åldern 7–12 år har ökat med nio procent och antalet ungdomar i åldern 13–22 år har ökat med 12 procent.

En förklaring kan vara att samhället i större utsträckning har förståelse för att barn och ungdomar med funktionshinder har rätt att leva ett liv som andra barn och ungdomar. Assistansersättning och personlig assistans är insatser som underlättar för barn med svåra funktionshinder att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor.

4.2 Flickor och pojkar

Av samtliga barn med personlig assistans och assistansersättning är ungefär 40 procent flickor och 60 procent pojkar. Skillnaderna är som mest framträdande bland barnen och ungdomarna i personkrets 1. Flickor i personkrets 3 har däremot fler timmar än pojkarna i samma personkrets.

Det är av flera skäl svårt att förklara skillnaderna mellan flickor och pojkar. Litteraturen knapphändig på området. Bakk/Grunewald tar i Omsorgsboken upp att av samtliga personer med utvecklingsstörning utgör männen 56 och kvinnorna 44 procent. Att de av manligt kön överväger hänger samman med

att pojkar drabbas av vissa hjärnskador oftare än flickor.⁹ Även Socialstyrelsens lägesrapport tar upp att vid alla neuropsykiatriska funktionshinder är pojkar överrepresenterade. Orsakerna till de stora könsskillnaderna på området är bristfälligt kartlagda, men en av orsakerna kan vara att nyföddhetsperiodens sjukdomar oftare drabbar pojkar än flickor. De sjukdomarna leder ofta till bestående funktionshinder. Pojkar föds även med missbildningar i större utsträckning än flickor. Fördelningen är ungefär 60 procent pojkar och 40 procent flickor.¹⁰ Eftersom kunskapen om flickors och pojkars funktionshinder är knapphändig är det också tänkbart att skillnaderna i vad beträffar antal barn och antal beviljade timmar för flickor och pojkar är naturliga.

Socialstyrelsen kom i sin rapport Handikappomsorg 2003 fram till en liknade slutsats. Kunskap behövs ”om hur könsfördelningen ser ut när det gäller olika funktionshinder, olikheter vad gäller behovet samt hur vård- och stödinsatser fördelas mellan könen. Många, även nya studier saknar dock information om könsskillnader. De är ofta inriktade på grupper med olika typer av funktionshinder, och kunskaperna om levnadsförhållanden riskerar därmed att bli könsblinda”.

Kunskap behövs om flickors och pojkars funktionshinder, förekomst samt hur funktionshindret det yttrar sig.

4.3 Behovsbedömning och föräldraansvar

Statistiken visar att antalet beviljade timmar per försäkringskassa varierar med så mycket som 35 timmar per barn och vecka. Till viss del kan dessa skillnader förklaras med att en del försäkringskassor endast handlägger ett fåtal barnärenden. Om det slumpar sig så att dessa barn exempelvis har ett väldigt omfattande behov av assistans kan det få genomslagskraft i statistiken.

Som ett led i detta regeringsuppdrag har Riksförsäkringsverket granskat ärenden där Försäkringskassan utrett barns behov av assistansersättning. Denna granskning visar att Försäkringskassan i flera avseenden saknar enhetlighet i bedömningen av barns behov. Olikformigheten återfinns bland annat vad gäller beräkningen av antalet timmar, hur timmarna ska viktas i förhållande till annat samhällsstöd och vad som ska ingå i föräldraansvaret.

⁹ Omsorgsboken, Ann Bakk och Karl Grunewald, s. 56.

¹⁰ Socialstyrelsen ”Handikappomsorg – Lägesrapport 2003” s. 40.

Mot denna bakgrund framgår det tydligt att Försäkringskassan behöver ytterligare stöd och vägledning från Riksförsäkringsverket för att på ett likformigt sätt bedöma behoven och därmed rätten till assistansersättning. Det vore lämpligt om en sådan behovsprövningsmodell inbegriper vilka moment som ska utredas i ett ärende, hur behovet av stöd och service ska beräknas samt hur behovet av stöd och service ska beaktas i förhållande till annat samhällsstöd.

4.4 Försäkringskassan och kommunerna

Granskningen av ärenden visar också att samarbetet mellan försäkringskassa och kommun måste förbättras för att snabbt och smidigt möta den enskildes behov. Trots att den enskilde genom en ansökan eller genom en anmälan från kommunen bedömts vara i behov av stöd och service hade endast 40 procent av barnen ett beslut om personlig assistans enligt LSS. Trots att kommunen utrett barnens behov och att Försäkringskassan i 35 ärenden hade möjlighet att fatta ett provisoriskt beslut i fattades bara två provisoriska beslut. I fyra fall, eller 25 procent, av Försäkringskassans avslagsbeslut ansåg kommunen att barnet hade rätt till assistansersättning. Av de som beviljades assistansersättning hade kommunen bedömt att barnets behov av assistans i snitt var 44 timmar per barn och vecka. Försäkringskassan å andra sidan bedömde behovet av assistans till i genomsnitt 60 timmar per vecka.

Av resultatet framgår en väldig diskrepans mellan kommunens och Försäkringskassans bedömningar. Kommun och försäkringskassa litar inte i alla lägen på varandras utredningar. Kommunen kanske är försiktig i bedömningen av antalet timmar i osäkerhet om att Försäkringskassan inte ska ersätta alla de timmar som kommunen beslutat om. Försäkringskassan använder inte kommunens utredning som beslutsunderlag för att exempelvis kunna fatta ett snabbt provisoriskt beslut. En förklaring kan vara försäkringskassans rädsla för att kommunens beslut inte handlar om barnets behov utan om försök till övervältring av vad som borde vara kommunalt finansierad verksamhet till den statligt finansierade socialförsäkringen.

Ett arbetsområde att prioritera i fortsättningen borde rimligen vara att öka samarbetet och förtroendet mellan kommun och försäkringskassa. En nära samverkan mellan kommun och Försäkringskassa förutsätter inte enbart samordning på lokal nivå utan även samordning på central nivå. En gemensam behovsbedömningsmodell skulle kunna vara ett sätt att åstadkomma denna ökade samsyn och detta förtroende. Världshälsoorganisationens ”Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa”, ICF, skulle kunna tjäna som gemensam grund för en sådan gemensam behovsbedömningsmodell.

Fördelen med att använda sig av en sådan övergripande modell som ICF är just att den banar väg för förståelse och gemensamt språkbruk mellan samtliga inblandade i ett ärende som den enskilde, försäkringskassa, kommun, sjukvård och barnhabilitering.

4.5 Barnkonventionen

4.5.1 Studiens resultat

Bland de ärenden som granskats, där Försäkringskassan utrett 9- och 10-åringars rätt till assistansersättning, beaktades konventionens bärande principer endast i ett fåtal fall. För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att uppfylla barnkonventionens krav att höra barn krävs rättsligt stöd. Detta stöd saknas och Riksförsäkringsverket har inte heller lämnat direktiv åt försäkringskassorna avseende hur ärenden bör handläggas för att leva upp till kraven i barnkonventionen. Om Försäkringskassan hör barn i dag är det med utgångspunkt i att fatta beslut på ett tillräckligt beslutsunderlag.

I fyra av 146 ärenden hade Försäkringskassan dokumenterat att barnet kommit till tals. Även andra bärande principer i barnkonventionen så som barnets bästa och barnets rätt till liv och utveckling beaktas i förhållandevis liten utsträckning vid handläggningen av assistansärenden.

Av Socialstyrelsens rättslägesanalys framgår att det inte går att utläsa om rätten tagit hänsyn till barnets önskemål eller hört barnet. Endast i ett fall hade barnets bästa beaktats. Detta föranleddes av att klaganden åberopat barnets bästa som grund.

Studien visar också att rätten inte i något mål gjort en jämförelse med hur barn utan funktionshinder lever. Inte heller har länsrätterna bedömt eller nämnt att barn med funktionshinder ska få möjligheten att leva som andra. Detta gäller även mål som avser ungdomar. Vidare framkommer det inte att domstolen i sin bedömning utgått från att insatserna ska utformas så att det stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv.

4.5.2 Assistansens betydelse för barnet

I allmänna ordalag brukar den personliga assistansen och assistansersättningen räknas som den ersättningsberättigades armar och ben. Detta sätt att beskriva assistansen kan naturligtvis diskuteras. Den utförda assistansen funge-

rar för de små barnen ofta mer som en avlastning för föräldrarna. Uttrycket kan också ifrågasättas utifrån att olika funktionshinder medför olika typer av handikapp men uttrycket avspeglar ändå till stor del vilken betydelse den personliga assistansen har för personer med funktionshinder. Samtidigt som assistansen innebär möjlighet till jämlika levnadsvillkor kan personlig assistans och assistansersättning också innebära upp till 24 timmars ständig närvaro av en eller flera andra personer som tillgodoser barnets behov.

Materialet visar att de barn som ingick i ärendegranskningen och beviljades assistansersättning hade ett omfattande behov av stöd och service. I genomsnitt beviljades 60 timmar assistans per barn och vecka. Många barn hade utöver den personliga assistansen andra insatser enligt LSS. Materialet visar också att försäkringskassa och kommun inte samarbetar i tillräckligt stor utsträckning för att barnet snabbt ska få sina behov tillgodosedda.

Det är barnet som är mottagare av assistansersättning och personlig assistans. Trots att barnet är mottagare och trots att assistansen direkt berör barn får inte barnet komma till tals i utredningen av de egna behoven. Barn hörs inte heller avseende hur samhällsstöden ska kombineras för att uppnå den sammanställning som är bäst för barnet. Barn hörs inte för att få vägledning i vad de själv anser kan gynna deras utveckling såväl fysiskt som psykiskt, socialt och andligt.

4.5.3 Barnkonventionens krav

Genom riksdagens ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter bär staten det folkrättsliga ansvaret för att förpliktelserna enligt barnkonventionen uppfylls. Barnkonventionens bärande principer innebär att varje barn, utan undantag, har rätt att få ta del av sina rättigheter. Artikel 3 i barnkonventionen om barnets bästa slår fast att barnet ska ses som en självständig individ. Det innebär att barnet ska betraktas som självständigt i förhållande till andra familjemedlemmar. Enligt artikel 12 i barnkonventionen ska staten tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2003 har riksdagen fastlagt målet för barnpolitiken.¹¹ Målet för barnpolitiken är att barn och unga

¹¹ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 9, bet. 2002/03:SoU1, rskr. 2002/03:81.

skall respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.

Utifrån de grundläggande principerna i barnkonventionen är inriktningen på barnpolitiken att inget barn får diskrimineras på grund av härkomst, kön, religion, funktionshinder eller andra liknande skäl. Barnets bästa skall vara vägledande vid allt beslutsfattande och vid alla åtgärder som rör barn och unga. Dessutom ska barn och unga tillåtas att utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. Barn och unga skall ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem.

Dessa områden är inte isolerade från varandra. Att avgöra vad som är ”barnets bästa” förutsätter att man har tagit reda på hur barnet själv – eller barn och unga som kollektiv – ser på saken.¹² Ett beslut om vad som är bäst för barnet kan inte fattas utan att hänsyn tas till barnets möjligheter till utveckling. Vid varje beslut ska frågan ställas om beslutet gynnar barnets utveckling eller inte.

4.5.4 Rättsliga problem

Möjligheten att höra barn enligt dagens bestämmelser är begränsade. Framför allt saknas ett tydligt lagstöd för att höra barn. Utan bestämmelser om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals i LSS kan det till exempel vara svårt för försäkringskassa och kommun att höra barn om föräldrarna skulle motsätta sig detta. Lagstöd skulle till exempel tydligt ge barnet möjlighet att uttrycka en egen önskan om kombination av insatser samt hur det ska förläggas över veckodagarna även om föräldrarna skulle vara av en annan åsikt. Försäkringskassa och kommun skulle – efter att ha viktat barnets, föräldrarnas och eventuellt andra inblandades intressen – kunna fatta ett beslut med hänsyn till barnets bästa.

I dag saknas möjligheten att fatta beslut med barnets bästa som grund om ett sådant beslut skulle gå föräldrarnas önskemål emot. Ett tänkbart problem som skulle kunna uppstå vid beslut som eventuellt går föräldrarnas vilja emot är om Försäkringskassan eller kommunen, med hänsyn till barnets bästa, skulle fatta ett beslut om ett visst antal timmar. Motiveringen skulle kunna vara att det bästa för barnet är att få vara kvar på ett korttidsboende på helgerna i

¹² Skr. 2003/04:47 Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 7.

stället för att ha personlig assistans. Andra villkor än de som anges i lagtext kan inte prövas inom LSS och LASS.

Assistansersättning och personlig assistans enligt LSS är båda rättighetslagar. Rättighetslagstiftningen erbjuder den enskilde rätt att överklaga beslut i domstol och därmed ett starkt skydd gentemot förvaltningen. Det skulle vara omöjligt för till exempel Försäkringskassan att driva barnets bästa som villkor i en förvaltningsdomstol utan lagstöd.

Möjligheten att höra barn enligt gällande lag är i dag begränsad. I dag hörs barn endas i sådana fall där lagen tillåter det, det vill säga där den internationella rätten transformeras in i den nationella rätten.

4.5.5 Nationell lagstiftning och barnets bästa

Flera författningar pekar ut att det som är bäst för barnet ska beaktas vid myndighetsbeslut. I 6 kap. föräldrabalken finns flera lagrum som öppnar upp för möjligheterna att besluta i enlighet med vad som är bäst för barnet. Vidare föreskriver föräldrabalkens 21 kap. att hänsyn ska tas till barnets bästa i fråga om verkställighet av domar och beslut om vårdnad eller umgänge m.m. I socialtjänstlagen (2001:453) finns en bestämmelse om att hänsyn till barnets bästa särskilt ska beaktas vid åtgärder som rör barn. Namnlagen (1982:670) föreskriver att för ändring av barnets namn krävs barnets medgivande. I utlänningslagen (1989:529) finns en bestämmelse om att hänsyn ska tas till barnets bästa i alla fall som rör barn. Det finns också bestämmelser som uttrycker principen om barnets bästa i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

De lagar där ett barnperspektiv tydligt kommer till uttryck är sådana där det primära syftet är att reglera förhållanden som direkt berör barn. I övrig lagstiftning, där det primära syftet inte är att reglera barns förhållanden men där barn berörs finns inte hänvisningar till principen om barnets bästa. Som exempel kan plan och bygglagen och trafiklagen nämnas.¹³

¹³ SOU 1997:116 Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.

4.5.6 Förslag

Uttryckliga bestämmelser om att barnets bästa eller barnets uppfattning ska beaktas återfinns i svensk lagtext i sådana sammanhang där barnet direkt berörs eller där det primära syftet är att reglera förhållanden som direkt berör barn.

Det är barnet som är mottagare av assistansersättning och personlig assistans. Assistansen har ibland framställts som den funktionshindrade personens armar och ben. Assistansen är för ett barn med funktionshinder vad andra barn tar för givet som möjligheten att själv sköta sina grundläggande behov. Ärendegranskningen och Socialstyrelsens rättslägesöversikt visar att trots att assistansen direkt berör barn hörs de i stort sett aldrig varken på Försäkringskassan eller i domstolssammanhang.

Staten bär det övergripande ansvaret för att förpliktelseerna enligt barnkonventionen uppfylls. Barnkonventionens artikel 3 anger att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt barnkonventionen har också det barn som är i stånd att bilda egna uppfattningar rätten att fritt få uttrycka dessa. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Artikel 12 anger också att vid beslutsfattande som rör barn ska barnets egna åsikter beaktas. Principen om barnets rätt att få sina åsikter beaktade måste dock ytterst vara underställd principen om barnets bästa.

Försäkringskassa, kommun och domstolsväsende bör uttryckligen ha möjlighet att väga barns intressen mot andra inblandades intressen samt höra barn. Av den anledningen föreslår Riksförsäkringsverket, i samråd med Socialstyrelsen, att bestämmelser som tydligt reglerar barnets bästa och barnets rätt att komma till tals bör införas i LSS och LASS.

4.6 Återstående frågor

Regeringen har genom detta ärende uppdragit åt Riksförsäkringsverket att i samråd med Socialstyrelsen kartlägga och analysera hur tillämpningen av barns rätt till personlig assistans och assistansersättning utvecklats. Många frågor kvarstår dock framför allt kring utförandet av barns personliga assistans.

Frågan om utförandet av personlig assistans handlar också om att garantera barnet dess rättigheter. Barnkonventionen och assistansreformen delar syftet att barn med funktionshinder får ett så självständigt, jämlikt och delaktigt liv

som möjligt. Staten bär ansvaret för att barnkonventionens principer efterlevs. Staten bär också ansvaret för att stödinsatser som inryms i handikappolitiken verkligen leder till förbättrade levnadsvillkor.

Det finns därför också ett behov av att inte enbart att nöja sig med konsekvensen av en utredning avseende barns rätt till personlig assistans och assistansersättning. Även utförandet måste ha en sådan kvalitet att den personliga assistansen faktiskt innebär att reformens och barnkonventionens intentioner efterlevs.

Barn och unga med personlig assistans och assistansersättning är i många avseenden en utsatt grupp. Det faktum att de är barn med funktionshinder kan leda till dubbel diskriminering. Andra diskrimineringsgrunder som kön och utländsk bakgrund kan ytterligare spä på den utsatthet som barn och unga i allmänhet utsätts för.

Anordnare har inte någon skyldighet att enligt lag genomföra kontroller av personliga assistenters lämplighet att arbeta med barn. Det finns inte heller någon myndighet med ett övergripande ansvar att tillse privata anordnare som bedriver personlig assistans. Vi vet inte i dag i vilken utsträckning utförandet av den personliga assistansen verkligen främjar barnets utveckling, bidrar till delaktighet, jämlikhet och ett självständigt liv. Frågor som rör funktionshindrade barn och ungas levnadsvillkor i relation till tillgängligheten av insatsen personlig assistans samt assistansens utförande bör enligt Riksförsäkringsverkets och Socialstyrelsens mening ses över. Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen föreslår att frågan hänförs till den parlamentariska utredning som tillsätts inom kort.

5 Litteraturförteckning

Bakk Anna och Karl Grunewald *Omsorgsboken – En bok om människor med begåvningsmässiga funktionshinder*, Liber AB, Tredje upplagan, Falköping, 2000

Betänkande 1995/96:SoU15

Hammarberg Tomas, *Konventionen om barnets rättigheter*, Regeringskansliet UD, Edita Nordstedts Tryckeri AB, Stockholm, 2002

Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS)

Lagen (1993:389) om assistansersättning, 3 §, i lydelse från 1994-01-01 till 1996-07-01

Lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag

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

Lagen (1996:535) om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Minnesanteckningar *Konferens Riktat ekonomiskt stöd till personer med funktionshinder*, Dnr 871/2003, juni 2003

Rapport från Barnens myndighet *Många syns inte men finns ändå*, Barnombudsmannen, 2002

Regeringens proposition 1992/93:159 *Stöd och service till vissa funktionshindrade*

Regeringens proposition 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans*

Regeringsrättens dom 12061-1995, refererad RÅ 1997 ref. 23 I

Riksdagens protokoll, nr: 02002/03:110

Riksförsäkringsverket informerar, Meddelande IM 2001:044, 2001-05-04

Riksförsäkringsverkets vägledning om Assistansersättning 2003:6

Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning

Riksrevisionsverkets revisionsrapport *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*” (RRV 1995:57)

Skr. 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

Socialstyrelsen *Handikappomsorg – lägesrapport 2003*, KopieCenter, Stockholm, februari 2004

SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*

Bilaga

1 Inledning

1.1 Uppdraget i korthet

I 2003 års regleringsbrev gavs Riksförsäkringsverket i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen kartlägga och analysera hur tillämpningen av barns rätt till personlig assistans och assistansersättning utvecklats. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juli 2004.

Syftet med uppdraget är att tio år efter assistansreformens ikraftträdande sätta särskilt fokus på de barn och ungdomar som omfattas av personlig assistans och assistansersättning. Bättre kunskap ger förutsättningar att nå upp till handikappolitikens målsättningar om förbättrade levnadsvillkor, jämställdhet mellan könen och en samhällsgemenskap med mångfald som grund. Det har också varit angeläget att närmare studera målgruppen barn och ungdomar inför den översyn av lagen om assistansersättning som Socialutskottet fattat beslut om den 23 maj 2003.¹⁴

Denna studie baseras på resultat av framför allt tre olika typer av material. Statistik från Socialstyrelsen rörande barn med personlig assistans samt andra insatser enligt LSS. Statistik från Riksförsäkringsverket beträffande barn med assistansersättning enligt LASS och slutligen en studie av ärenden där Försäkringskassan utrett barns rätt till assistansersättning. Med anledning av regeringsuppdraget har även två rättslägesöversikter genomförts. Resultatet av Socialstyrelsens översikt återfinns i denna rapport. Riksförsäkringsverkets rättslägesöversikt publiceras separat.

1.2 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i samråd med Socialstyrelsen och i samarbete med representanter från handikapprörelsen och tre försäkringskassor. I slutet av denna bilaga finns en närmare beskrivning av vilka myndigheter och organisationer som ingått i projektet.

¹⁴ Protokoll, nr: 2002/03:110, Rskr: 2002/03:193.

1.3 Avgränsning

Denna rapport utreder barns rätt till personlig assistans och assistansersättning. Barns situation i familjer där föräldern/föräldrarna har assistansersättning har inte varit föremål för studien.

Utredningen omfattar LASS samt insats 9 § 2 enligt LSS. Även andra stödformer som antingen påverkar rätten till personlig assistans eller assistansersättning berörs i rapporten.

Rapporten redogör för de ändringar i lag, förordning, föreskrifter och allmänna råd som bedömts ha haft betydelse för barns rätt till personlig assistans och assistansersättning.

Studien analyserar situationen för alla barn med personlig assistans och assistansersättning, oavsett huvudman och oavsett antal ersättningsberättigade timmar (fler eller färre än 20 timmar grundläggande behov per vecka).

Barn definieras i denna utredning som barn och ungdomar som är 18 år eller yngre. I vissa fall har statistiska uppgifter redovisats till och med det år den ersättningsberättigade fyllt 22 år. Detta beror på att delar av Socialstyrelsens uppgifter följer den indelningen. För att kunna göra Socialstyrelsens och Riksförsäkringsverkets material jämförbart har även Riksförsäkringsverket hämtat uppgifter på ungdomar upp till 22 år där så behövts.

1.4 Statistikens tillförlitlighet

1.4.1 Assistansersättning enligt LASS

Uppgifterna i Riksförsäkringsverkets register bygger huvudsakligen på assistansersättningens utbetalningssystem. Det innebär att sådana uppgifter som är en förutsättning för utbetalning har bäst tillförlitlighet. Följden blir också att uppgifter om samtliga avslagsbeslut inte går att inhämta via statistiken.

De uppgifter som inte leder till utbetalning bör användas eller tolkas med försiktighet. Av detta skäl har det till exempel varit svårt att samordna uppgifter om vårdbidrag med uppgifter om assistansersättning på ett rättvisande sätt. I vissa specifika frågor har ärendegranskningen därför varit värdefull som komplement till den generella statistiken.

1.4.2 Insatser enligt LSS

Uppgifterna i Socialstyrelsens statistik har samlats in från kommuner med varierande organisation och rutiner. I vissa kommuner är t.ex. ansvaret för insatser enligt LSS delat på olika nämnder och olika förvaltningar, vilket kan leda till oklarheter och olika tolkningar när statistiken rapporteras.

Vissa kommuner har haft svårigheter att skilja personlig assistans enligt LSS från assistansersättning enligt LASS. Instruktionen vid ifyllandet av statistiken är att kommunen endast ska rapportera de personer som har personlig assistans enligt LSS. De personer som enbart erhåller assistansersättning enligt LASS skall inte redovisas trots att kommunen ekonomiskt svarar för 20 timmar. Trots omfattande försök att komma till rätta med felaktigheter kan sådana fortfarande förekomma.

Statistiken från och med år 1999 är insamlad på individnivå vilket har inneburit möjligheten att göra rättningar så att samma person inte har kommit med mer än en gång i statistiken. Detta har inte varit möjligt när statistiken samlades in som mängdstatistik. Det finns alltså en risk att det totala antalet personer med insatser enligt LSS och antalet insatser enligt LSS har överskattats i statistiken från år 1998 och tidigare år. Detta gäller speciellt kommuner där ansvaret för insatser enligt LSS är fördelat på olika nämnder eller i de fall en insats har utförts av en annan kommun än den betalande. Ytterligare en skillnad i statistiken över tid är att före år 1999 efterfrågades antal personer med beslut enligt LSS oavsett om beslutet var verkställt eller inte. I insamlingarna fr.o.m. år 1999 efterfrågas endast verkställda beslut enligt LSS. Det bör tilläggas att med ”verkställt beslut” avses även delvis verkställda beslut.

Dessa osäkerhetskällor innebär att jämförelser bakåt i tiden bör göras med försiktighet.

2 Den rättsliga utvecklingen av LSS och LASS

2.1 Regeländringar

Av de lagändringar som ägt rum sedan reformen trädde i kraft 1994 har ingen särskilt berört barns rätt till personlig assistans enligt LSS. Däremot har regeländringar av särskild betydelse för barns rätt till assistansersättning enligt LASS genomförts under de tio år som förflutit sedan assistansreformens ikraftträdande. Nedan redogörs för de regeländringar som kan ha varit av särskild betydelse för barns rätt till assistansersättning. En kort sammanfattning av rättsläget återfinns under avsnitt 2.3 Rättsläget.

2.1.1 Mer än 20 timmars grundläggande behov

Före 1996 hade den som omfattades av någon av LSS personkretsar rätt till assistansersättning enligt lagen om assistansersättning om personen hade ett behov av personlig assistans *för sin dagliga livsföring* under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.¹⁵

I och med lagändringen 1996 kom personer som omfattas av någon av LSS personkretsar i stället att ha rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning enligt lagen om assistansersättning om han eller hon har behov av personlig assistans *för sina grundläggande behov* under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.¹⁶

Enligt förarbetena innebar lagändringen inte någon förändring av lagens faktiska tillämpning. Assistansutredningen¹⁷ hade anfört att det fanns två olika sätt att tolka lag och förarbeten när det gällde bedömningen om en person hade ett assistansbehov som översteg 20 timmar i veckan eller inte. Den ena tolkningen förespråkade att Försäkringskassan först skulle pröva om de

¹⁵ 3 §, Lagen (1993:389) om assistansersättning, i lydelse från 1994-01-01 till 1996-07-01.

¹⁶ Lagen (1996:535) om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.

¹⁷ Mot bakgrund av kostnadsökningarna för den statliga assistansersättningen hade regeringen 1995 tillkallat en särskild utredare att utreda frågan om finansieringen av och regelsystemet för assistansen. Utredningen antog namnet Assistansutredningen och lämnade sitt betänkande *"Kostnader för den statliga assistansersättningen"* (SOU 1995:126).

grundläggande behoven (praktisk hjälp med sin personliga hygien, att klä av och på sig, att äta eller att kommunicera med andra) i genomsnitt uppgick till mer än 20 timmar. Därefter, som ett andra steg, skulle försäkringskassorna pröva om det fanns behov av assistans i andra situationer. Enligt förarbetena innebar den andra tolkningen att den enskildes samlade behov av assistans, såväl grundläggande som övriga behov skulle uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. De flesta försäkringskassor ansågs redan tillämpa den första tolkningen vid tidpunkten för regeländringen. Förslaget ansågs därför inte medföra någon förändring av då rådande förhållanden.¹⁸

2.1.2 Avgränsning mot kommunal verksamhet

Personlig assistans ska inte ersätta personal som behövs för att driva kommunal verksamhet som barnomsorg eller skola.¹⁹ Både Assistansutredningen och Riksrevisionens revisionsrapport²⁰, som båda föregick lagändringen, visade att en stor del av den assistans som finansierades via den statliga assistansersättningen före regeländringen bestod av tid vid vistelse i barnomsorg, skola och dagligverksamhet.²¹

Av principiella och finansiella skäl förtydligades gränsdragningen mellan den statliga assistansersättningen och närliggande kommunala verksamheter.²²

Ett tillägg i 4 § LASS infördes därför 1996. 4 § LASS reglerar vid vilka tillfällen assistansersättning inte kan beviljas.

Det tillägg som infördes i 4 § LASS innebar att assistansersättning inte längre lämnas för tid då den funktionshindrade **vistas eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS**. Endast om särskilda skäl föreligger, kan assistansersättning lämnas även för tid då den funktionshindrade deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet.²³

¹⁸ Prop. 1995/96:146 s. 12 och 14.

¹⁹ Prop. 1995/96:146 s. 14.

²⁰ Riksrevisionsverkets revisionsrapport "Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade" (RRV 1995:57).

²¹ Prop. 1995/96:146 s. 14.

²² Prop. 1995/96:146 s. 14.

²³ Lagen (1996:535) om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.

2.2 RFV:s vägledningstexter och allmänna råd

Riksförsäkringsverket har sedan reformen trädde i kraft 1994 publicerat fem allmänna råd/vägledningar om assistansersättningen. Formuleringar om barn och föräldraansvar förekommer i samtliga skrifter. Däremot har endast en rekommendation beträffande barn utfärdats sedan lagens ikraftträdande. Denna rekommendation gällde under tiden juni 1998 och fram till februari 2001. Rekommendationen byggde på en text i förarbetena i vilken det framhölls att personlig assistans ska vara av grundläggande betydelse för barn som har omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet och som på grund av t.ex. hjärnskada, genetisk skada eller sjukdom har flera funktionshinder samtidigt.²⁴

För att vägleda försäkringskassorna i deras tillämpning av vad som avsågs med ”en stor del av dygnet” införde Riksförsäkringsverket en rekommendation om att en stor del av dygnet borde omfatta minst 12 timmar.

I lagtext görs ingen skillnad på barn och vuxna. Under den tid som rekommendationen tillämpades drev Riksförsäkringsverket flera ärenden i kammarrätterna och i Regeringsrätten. Varken kammarrätterna eller Regeringsrätten bemötte eller godtog de argument som grundades på rekommendationen. I flera fall beviljades inte prövningstillstånd i mål som i sak prövat denna fråga.

Mot denna bakgrund ansåg Riksförsäkringsverket att rekommendationen inte längre kunde vidhållas och den upphörde därför att gälla år 2001. Försäkringskassorna informerades om ändringen. I ett särskilt utskick översände Riksförsäkringsverket uppgifter om ärenden där ansökan avslagits på grund av den borttagna rekommendationen. Försäkringskassorna rekommenderades att göra en manuell genomgång av samtliga ärenden och ta kontakt med vårdnadshavare i de fall Försäkringskassan ansåg att barnet kunde ha rätt till assistansersättning efter rekommendationens upphävande.²⁵

2.3 Rättsläget

Både Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket har med anledning av regeringsuppdraget genomfört rättslägesöversikter. Socialstyrelsen har granskat länsrättsdomar avseende personlig assistans och assistansersättning. Riksför-

²⁴ Prop. 1992/93:159 s. 66.

²⁵ Riksförsäkringsverket informerar, Meddelande IM 2001:044, 2001-05-04.

säkringsverket har analyserat rättsfall gällande assistansersättning från kamrarrätterna samt Regeringsrätten. Riksförsäkringsverkets rättsfallsöversikt publiceras i en separat rapport (RFV Anser 2004:2).

2.3.1 Socialstyrelsens analys av rättsfall i länsrätten

Socialstyrelsen har analyserat domar avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS och enligt LASS, för barn upp till 18 år. Analysen grundar sig på material från utvalda länsrätter²⁶ under perioden november–december år 1995, 1999 och 2003. Underlaget har bestått av 35 domar. Domarna i undersökningen avsåg lika många flickor som pojkar. Två tredjedelar av domarna rörde personlig assistans enligt LASS och en tredjedel rörde personlig assistans enligt LSS.

Antal timmar

Överklagandena gäller ofta antal timmar. De som överklagar anser att behovet av hjälp är större än vad kommunen eller Försäkringskassan har beräknat det till. I flera fall är det stora olikheter i den bedömning som Försäkringskassan och kommunen gjort och den enskildes beskrivning av behovet av hjälp. I flera mål är det fråga om huruvida behovet av hjälp med de grundläggande behoven uppgår till mer än 20 timmar i veckan och därmed berättigar till assistansersättning enligt LASS. I två tredjedelar av samtliga domar har klaganden fått avslag och i en tredjedel har klaganden fått bifall eller delvis bifall. Vid bifall har domstolen i de flesta fallen återförvisat målet för ny utredning och beslut om antal timmar.

Tillfällig utökning

Den som överklagat ett beslut om tillfällig utökning t.ex. vid läger, semester eller efter sjukhusvistelse har inte i något fall fått ändring i domstol. I flera fall har klaganden t.ex. åberopat att barnet kräver dubbelbemanning vid lyft. Domstolarna har dock gått på kommunens bedömning i dessa fall.

Föräldraansvar

I de flesta domarna behandlas föräldraansvarets omfattning samt gränsdragningen mot annat samhällsstöd t.ex. barnomsorg och vårdbidrag. I domarna

²⁶ Begäran om domar gick till länsrätten i Göteborg, Stockholms län, Jönköpings län, Värmlands län och Norrbottens län (Länsrätten i Norrbottens län hade dock inga domar under den aktuella perioden).

från 1995 förekom i flera fall att Försäkringskassan vägde in om föräldrarna uppbar vårdbidrag. I samtliga fall har dock domstolen ändrat detta så att det inte påverkar bedömningen av personlig assistans. Beräkningen av föräldraansvaret har blivit mer enhetlig i de senare domarna på grund av Regeringsrättens dom, RÅ 1997: 23, som klargjorde att vårdbidrag inte påverkar rätten till personlig assistans.

Barnets bästa

I endast en dom nämns barnets bästa efter att klaganden åberopat detta som grund.

LSS grundläggande principer

I domskälen redogör domstolen för lagtext och i vissa fall förarbeten. Det saknas dock resonemang utifrån LSS grundläggande principer som självbestämmande och inflytande, tillgänglighet, delaktighet, kontinuitet och helhetssyn i det enskilda fallet. Inte i någon dom går det att utläsa att rätten har gjort en jämförelse med hur barn utan funktionshinder lever eller att barn med funktionshinder ska få möjligheten att leva som andra. Det går inte heller att utläsa ur någon dom om man tagit hänsyn till barnets önskemål eller hört barnet. Detta gäller även domar som avser ungdomar. Vidare framkommer det inte att domstolen i sin bedömning utgått från att insatserna ska utformas så att det stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv.

2.4 Förarbetstext till LSS och LASS

Både LSS och LASS riktar sig till personer som tillhör LSS personkrets. Det finns ingenting i lagtext som reglerar att det är någon skillnad mellan den rätt som barn respektive vuxna har till personlig assistans och assistansersättning.

I propositionen till LSS²⁷ finns däremot skrivningar som särskilt avser barn och deras vårdnadshavare. Dessa texter handlar om huruvida barn över huvud taget skulle ha rätt till personlig assistans, föräldraansvaret, barnets inflytande och medbestämmande i handläggningen samt föräldrar som personliga assistenter. Vid tillämpning av rätten till personlig assistans och assistansersättning har båda huvudmännen särskilt beaktat vad som står i förarbetena om föräldraansvaret.

²⁷ Prop. 1992:93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade.

Barns rätt till personlig assistans

Handikapputredningen föreslog en ny socialförsäkringsförmån – assistansersättningen, för den som fyllt 16 år och som bor i eget boende, servicehus eller hos familj/anhörig och har behov av assistans som överstiger 20 timmar i veckan. Många remissinstanser kritiserade den nedre åldersgränsen på 16 år för rätt till assistansersättning. Många remissinstanser ansåg också att assistansersättning borde kunna ges oavsett boendeform. I förarbetena togs inte detta förslag upp²⁸. Till skillnad från handikapputredningen ansåg regering och riksdag att assistansersättning också skulle kunna lämnas till barn under 16 år med särskilt omvårdnadsbehov²⁹.

Föräldraansvaret

Vårdnadshavare till barn med funktionshinder har, liksom andra vårdnadshavare, ansvar enligt föräldrabalken för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Det finns emellertid en grupp barn som är mycket vårdkrävande och för vilka föräldraansvaret i kombination med t.ex. avlösarservice, barnomsorg och skola inte räcker till³⁰. Dessa barn kan få rätt till personlig assistans. Enligt förarbetena handlade det om barn som har omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller en stor del av dygnet och som på grund av till exempel hjärnskada, genetisk skada eller sjukdom har flera funktionshinder samtidigt. Funktionshindren kan vara någon eller flera kombinationer av till exempel rörelsehinder, utvecklingsstörning synskada, hörselskada, epilepsi, andningsproblem, hjärtsjukdom eller extrem infektionskänslighet.³¹

Det hjälpbehov som går utöver vad som är normalt för ett barn i ifrågavarande ålder ska ligga till grund för bedömningen av behovet av personlig assistans. Det innebär att föräldraansvaret för ett barns omvårdnad måste bedömas vara mer omfattande ju yngre barnet är. Vid utredning av ett barns hjälpbehov är det därför viktigt att göra en jämförelse med andra barns behov i samma ålder.³²

²⁸ Prop. 1992:93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 65 och 70.

²⁹ Prop. 1992:93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 70.

³⁰ Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 65.

³¹ Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 66 och bet. 1995/96:SoU15, s. 11.

³² Riksförsäkringsverkets vägledning om Assistansersättning 2003:6 s. 33.

Inflytande och medbestämmande

LSS är grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Den ska ge personerna största möjliga inflytande och medbestämmande över det stöd som ges. Insatserna skall ges på den enskildes begäran. Endast om personen som ansöker om personlig assistans är under 15 år eller om personen uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan skall insatserna ges på begäran av vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare. Undantag skall bara kunna göras i fråga om den som på grund av sin ungdom har vårdnadshavare som har rätt och skyldighet att bestämma i barnets angelägenheter samt i fråga om personer som uppenbart saknar förmåga att ta ställning i frågan.³³

Föräldrar som personliga assistenter

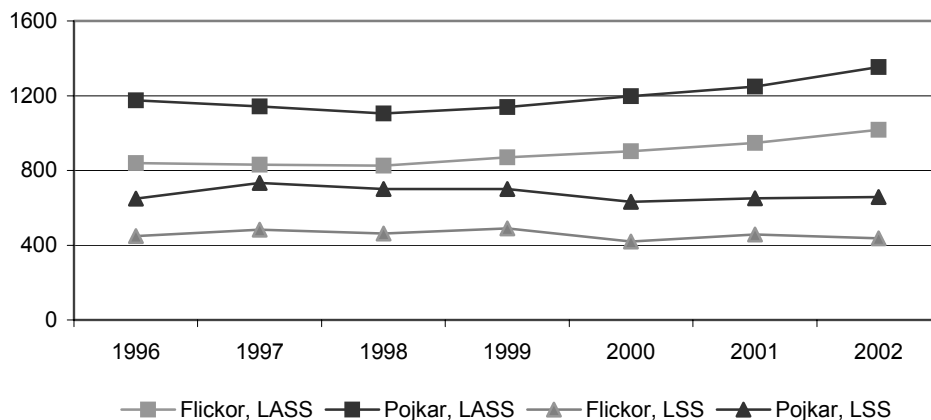
Syftet med assistansen var enligt förarbetena att bland annat tillgodose föräldrarnas behov av avlösning i omvårdnaden eller att ge familjen möjlighet att genomföra sådana aktiviteter som barnet inte deltar i. Trots detta ansågs en vårdnadshavare till barnet kunna vara personlig assistent, om assistansen kunde anses gå utöver vad föräldraansvaret omfattar och det är frågan om situationer där förutsättning för personlig assistent föreligger.³⁴

³³ Prop. 1992:93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 96–97.

³⁴ Prop. 1992:93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 66, 176.

3 Personlig assistans enligt LSS och LASS

Diagram 1 Antal flickor och pojkar (0–22 år) med personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS (1996–2002)



Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09 och Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Tabell 1 Antal flickor och pojkar (0–22 år) med personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS (1996–2002)

Alla 0–22 år	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LSS							
Pojkar, LSS	650	733	700	700	632	651	657
Flickor LSS	449	483	462	490	420	458	436
LASS							
Pojkar LASS	840	830	826	870	903	947	1 018
Flickor LASS	1 176	1 143	1 105	1 140	1 198	1 249	1 353

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Diagrammet och tabellen ovan visar barn och ungdomar i åldern 0–22 år. Antalet barn och ungdomar som vid mätillfällena haft personlig assistans är i stort sett konstant. Det totala antalet barn med personlig assistans var som högst år 1997 (1 216 barn) och lägst år 2000 (1 052 barn). Antalet barn med assistansersättning har däremot ökat. Från 2 016 barn och ungdomar 1996 till 2 371 år 2002. Under åren 1996–2002 har antalet barn med assistansersätt-

ning som högst varit 2 371 och som lägst varit 1 931 (siffrorna avser mättillfällena år 2002 respektive 1998). Några större variationer över tid av det totala antalet barn med personlig assistans kan följaktligen inte utläsas ur materialet. Däremot har antalet barn med assistansersättning ökat. Genomgående har ungefär dubbelt så många barn assistansersättning som personlig assistans enligt LSS.

Tabell 2 **Andel flickor och pojkar av de med personlig assistans och assistansersättning (0–22 år)**

<i>År</i>	<i>Andel pojkar med personlig assistans enl. LSS</i>	<i>Andel flickor med personlig assistans enl. LSS</i>	<i>Andel pojkar med assistansersättning enl. LASS</i>	<i>Andel flickor med assistansersättning enl. LASS</i>
1996	59	41	58	42
1997	60	40	58	42
1998	60	40	57	43
1999	59	41	57	43
2000	60	40	57	43
2001	59	41	57	43
2002	60	40	57	43

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09 och Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Stora skillnader framkommer mellan andelen flickor respektive pojkar med personlig assistans och assistansersättning. Av det totala antalet barn är ungefär 60 procent pojkar oavsett om de har personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning.³⁵

³⁵ För en redogörelse av skillnader i antal beviljade assistanstimmar per barn och vecka, var god se avsnitt 3.2.1 i denna bilaga. Uppgifter om timtal för personlig assistans enligt LSS finns inte att tillgå.

Tabell 3 **Andel barn och ungdomar med personlig assistans och assistansersättning fördelat på personkrets (0–22 år)³⁶**

	<i>Andel barn med personlig assistans enl. LSS</i>	<i>Andel barn med assistansersättning enl. LASS</i>
Personkrets 1	68	68
Personkrets 3	32	32

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09 och Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Av de som har personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning är det lika stor andel barn som bedöms tillhöra personkrets 1 respektive 3.

3.1 Kommunal personlig assistans

Socialstyrelsens statistik innehåller bland annat uppgifter om antal barn, kön, personkretstillhörighet, ålder samt antal insatser enligt LSS. Dessa uppgifter redogörs i detta avsnitt.

³⁶ Siffrorna avser mätningar från 1 januari 2002 (assistansersättning) respektive 1 september 2002 (personlig assistans).

3.1.1 Andel insatser per barn

Tabell 4 Andel barn fördelade på antal insatser och personkrets (1999–2002)

	<i>Endast personlig assistans</i>	<i>Personlig assistans + en annan LSS-insats</i>	<i>Pers. ass. + 2 eller flera LSS-insatser</i>	<i>Totalt</i>
1999				
Personkrets 1	29	40	31	100
Personkrets 3	51	36	13	100
2000				
Personkrets 1	26	43	31	100
Personkrets 3	55	31	14	100
2001				
Personkrets 1	27	39	34	100
Personkrets 3	63	28	9	100
2002				
Personkrets 1	30	38	33	100
Personkrets 3	65	25	10	100

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Tabell 5 **Andel barn fördelade på antal insatser samt flickor och pojkar (1999–2002)**

	<i>Endast personlig assistans</i>	<i>Personlig assistans + en annan LSS-insats</i>	<i>Pers. ass. + 2 eller flera LSS-insatser</i>	<i>Totalt</i>
1999				
Flickor	35	41	24	100
Pojkar	36	37	27	100
2000				
Flickor	38	38	25	100
Pojkar	34	40	26	100
2001				
Flickor	39	35	26	100
Pojkar	37	36	27	100
2002				
Flickor	40	34	26	100
Pojkar	41	34	25	100

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Tabell 6 Andel barn fördelade på antal insatser och ålder (1999–2002)

	<i>Endast personlig assistans</i>	<i>Personlig assistans + en annan LSS-insats</i>	<i>Pers. ass. + 2 eller flera LSS-insatser</i>	<i>Totalt</i>
1999				
0–6 år	52	38	10	100
7–12 år	37	48	15	100
13–22 år	30	33	38	100
2000				
0–6 år	52	34	14	100
7–12 år	41	45	14	100
13–22 år	29	37	34	100
2001				
0–6 år	53	38	9	100
7–12 år	44	44	13	100
13–22 år	31	31	38	100
2002				
0–6 år	61	33	6	100
7–12 år	45	40	14	100
13–22 år	34	31	35	100

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Av tabellerna ovan kan följande slutsatser dras:

- barn som bedömts ingå i personkrets 1 har i regel fler insatser än barn som tillhör personkrets 3
- kön har ingen betydelse för antalet insatser. Pojkar och flickor har ungefär lika många insatser
- ju äldre barnen blir, desto fler insatser har barnen
- ovanstående gäller utan några större variationer i tid. Åtminstone har inte tidsintervallet 1999–2002 visat några större avvikelser mellan olika år och mättillfällen.

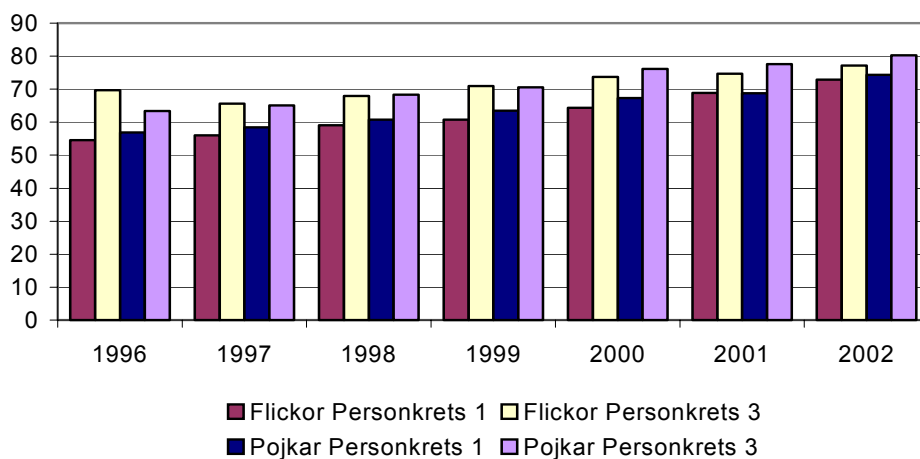
3.2 Statlig assistansersättning

Riksförsäkringsverkets statistik innehåller bland annat uppgifter om antal timmar, personkretstillhörighet och barnets kön och arbetsgivartyp. Dessa

och en del andra uppgifter återfinns i detta avsnitt. All statistik avser barn och ungdomar med assistansersättning 0–18 år.

3.2.1 Beviljade timmar

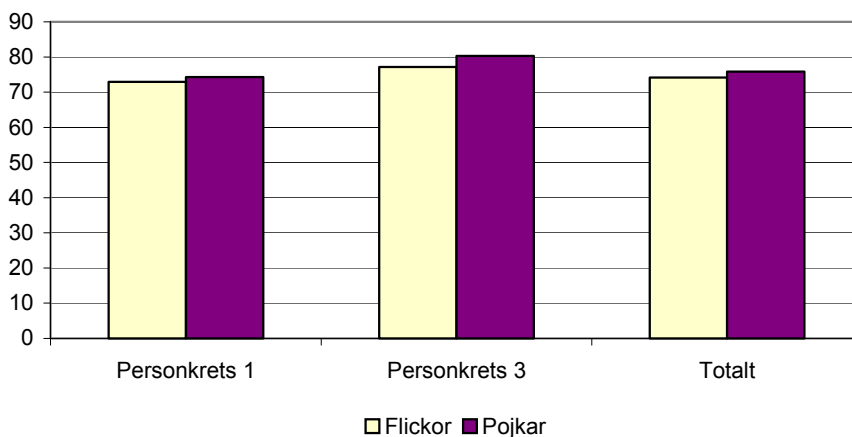
Diagram 2 Genomsnittligt antal assistanstimmar per barn, vecka, personkrets och kön (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Antalet timmar som barn med statlig assistansersättning har, ökade något mellan åren 1996 och 2002. Ökningen i timtal gäller för alla barn oavsett kön och personkretstillhörighet. Genomgående har barnen i personkrets 3 fler timmar än barnen i personkrets 1.

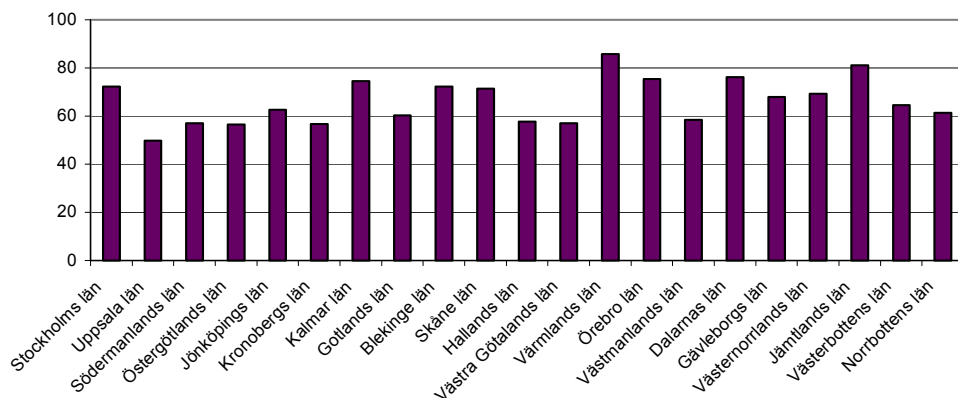
Diagram 3 Genomsnittligt antal assistanstimmar per barn, vecka, personkrets och kön (januari 2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Diagrammet visar att av samtliga barn som under januari månad 2002 hade assistansersättning hade barnen i personkrets 3 fler timmar än barnen i personkrets 1. I genomsnitt hade barnen i personkrets 3 knappt 10 timmar fler än barn i personkrets 1. Skillnader i antal assistanstimmar mellan flickor och pojkar finns både hos barnen i personkrets 1 och 3. Pojkar har i genomsnitt assistansersättning nästan två timmar mer än flickor. Eftersom barnen i personkrets 1 är fler till antalet än barnen i personkrets 3 visar det genomsnittliga antalet timmar värden som ligger närmare det timbelopp som barnen i personkrets 1 har.

Diagram 4 Antal assistanstimmar per barn, vecka och län (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

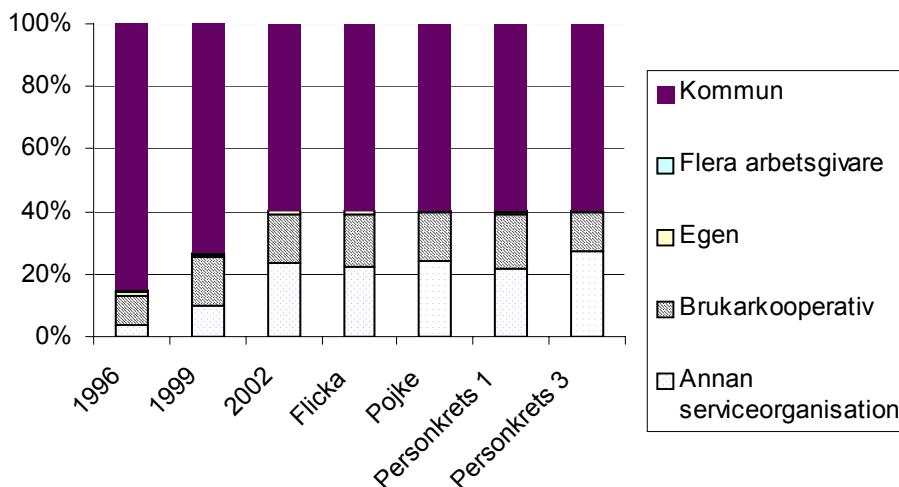
Diagrammet visar det genomsnittliga antal timmar som under åren 1996–2002 beviljats per barn och vecka i respektive länskassa. Antalet beviljade timmar per vecka och barn varierar mellan landets försäkringskassor. Försäkringskassan Uppsala har under mätåren beviljat i genomsnitt 50 timmar per barn och vecka medan Försäkringskassan Värmland i genomsnitt beviljat 85 timmar per barn och vecka. Genomsnittet per barn och vecka i hela landet är 66 timmar.

I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att antalet barn med assistansersättning varierar vid de olika försäkringskassorna. Därmed varierar också underlaget för de olika försäkringskassorna. ”Storkassorna” Västra Götaland, Skåne och Stockholm stod tillsammans för nästan hälften av samtliga löpande ärenden som underlaget grundar sig på.

Det bör också noteras att en del försäkringskassor har väldigt få barnärenden. Om ett fåtal barn har ett omfattande behov kan det påverka statistiken. Det kan antyda stora skillnader i bedömning men är egentligen beroende av skillnader i fråga om behov och antal barn per försäkringskassa.

3.2.2 Val av anordnare

Diagram 5 Arbetsgivartyp, kön och personkrets (januari 2002)

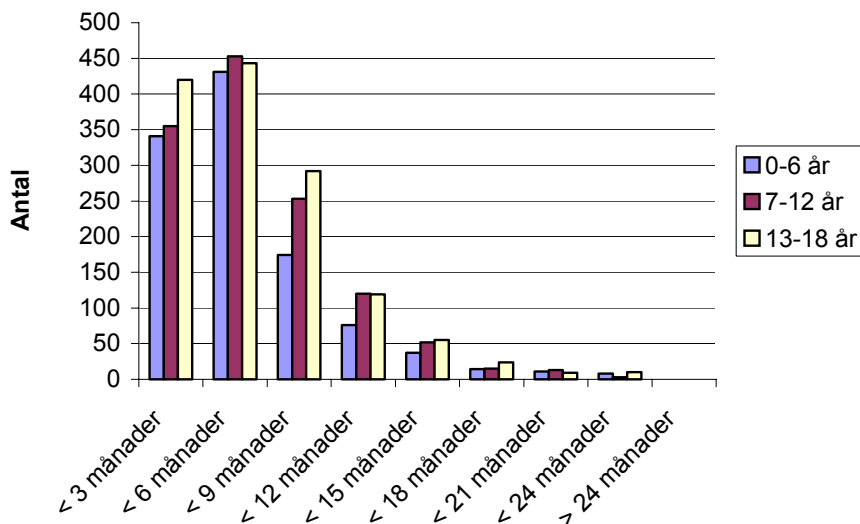


Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

De tre första staplarna i diagrammet visar fördelningen mellan olika arbetsgivartyper vid tre olika mättillfällen (januari 1996, 1999 och 2002). Det är vanligast att barnen anlitar kommunen som anordnare av den personliga assistansen. Detta gäller oavsett barnets kön eller barnets personkretstillhörighet. Av diagrammet framgår att under tidsperioden har kommunens andel som arbetsgivare för de personliga assistenterna minskat. Kommunen anlitas drygt 20 procent mindre i förhållande till andra arbetsgivartyper år 2002 än år 1996. Däremot har andra serviceorganisationer (t.ex. assistansföretag och assistansbolag) ökat sin andel. Från att knappt alls ha anlits som arbetsgivare vid reformens start, anlitas dessa typer av arbetsgivarformer år 2002 av över 20 procent av de assistansberättigade barnen och deras familjer. Andelen egna arbetsgivare är i stort sett obefintlig.

3.2.3 Handläggningstid

Diagram 6 Tid från ärendets ankomstdatum till nybeviljande (1996–2002)



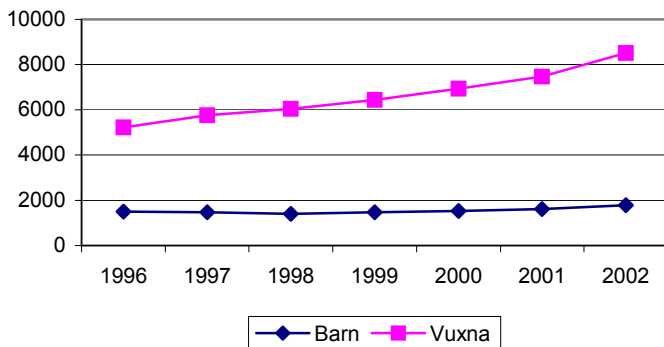
Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Diagrammet ovan redogör för den handläggningstid som samtliga nybeviljade ärenden med angivet ankomstdatum haft. Diagrammet avser barn 0–18 år mellan åren 1996 och 2002.³⁷ Flertalet ärenden har haft en handläggningstid på mindre än nio månader (3 162 ärenden). Det finns dock ett antal ärenden som haft en handläggningstid på mellan 9 och 15 månader (459 ärenden). Ett fåtal ärenden har haft handläggningstid på mellan 15 och 24 månader (107 ärenden). Nästan genomgående har de yngsta barnens ärenden den kortaste handläggningstiden och de äldsta barnen den längsta handläggningstiden.

³⁷ Uppgift om handläggningstid har här tagits fram genom att matcha uppgifter om ansökans ankomstdatum med socialförsäkringsnämndens beslutsdatum. Underlaget omfattar alla barn och unga som vid beslutstillfället var högst 18 år.

3.2.4 Barn och vuxna, vissa frågor

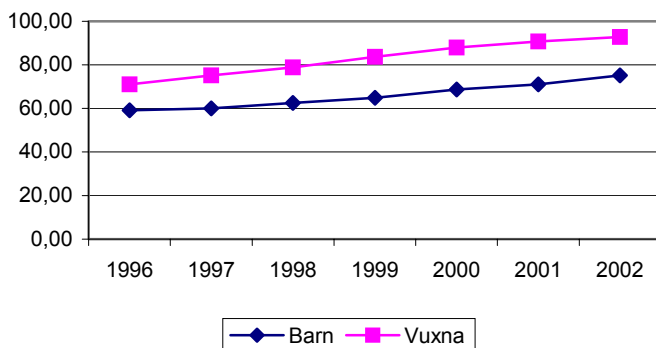
Diagram 7 Antal assistansberättigade barn och vuxna (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Medan antalet vuxna med assistansersättning ökat sedan 1996 från drygt 5 000 till drygt 8 000 personer har antalet barn med assistansersättning i stort legat på ungefär 2 000 barn.

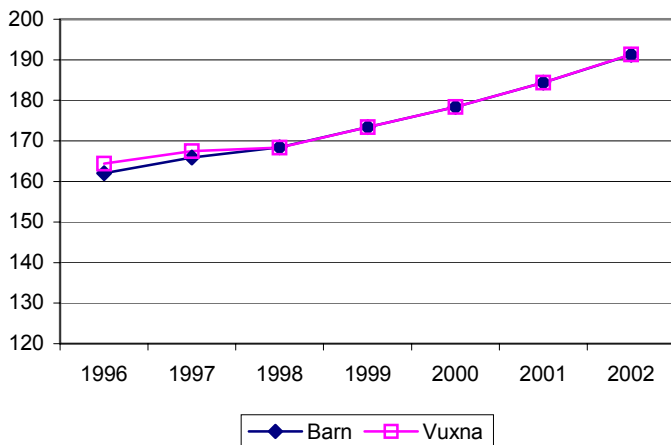
Diagram 8 Genomsnittligt antal timmar per vecka (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Vuxna beviljas i genomsnitt 18 fler timmar assistans än barn i veckan. Både barn och vuxna har i genomsnitt för varje år som mätningen avser beviljats fler timmar än vad som beviljats för samma kategori föregående år.

Diagram 9 Genomsnittlig ersättning kr/timme (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Före införandet av schablonersättningen i september 1997 beviljades barn något lägre timmersättning än vuxna. Diagrammet visar att införandet av en schablon haft en positiv inverkan så att barns assistans ersätts med samma summa som vuxna personers assistans.

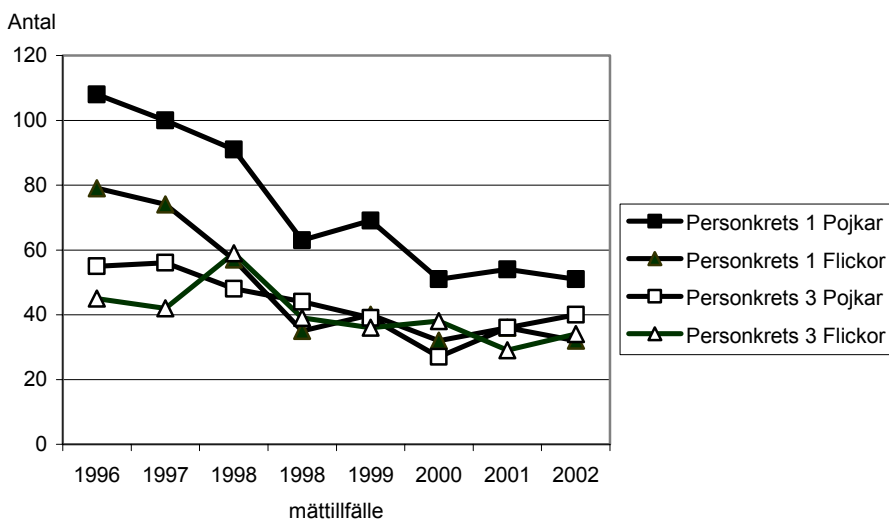
Kostnader för barns assistansersättning är något mindre än motsvarande kostnader för vuxna personer med rätt till assistansersättning. I genomsnitt har kostnaden för ett barn varit 11 700 kronor i veckan mellan åren 1996 och 2002. Motsvarande siffra för en vuxen person är 14 950 kronor per person och vecka. Att kostnaden för vuxna är högre beror på att barn i genomsnitt beviljas färre antal timmar assistansersättning än vuxna.

3.3 Åldersklassindelad statistik (1996–2002)

Nedan redovisas åldersindelad statistik om barn och ungdomar med assistansersättning och personlig assistans enligt LSS. Förutom att visa utvecklingen över tid avspeglar diagrammen också vilken huvudman som fattat beslutet, fördelning i fråga om antal, kön, personkretstillhörighet och antal timmar beträffande assistansersättningen.

3.3.1 Barn med personlig assistans och assistansersättning 0–6 år

Diagram 10 Antal barn (0–6 år) med personlig assistans enligt LSS indelat på personkrets och kön (1996–2002)

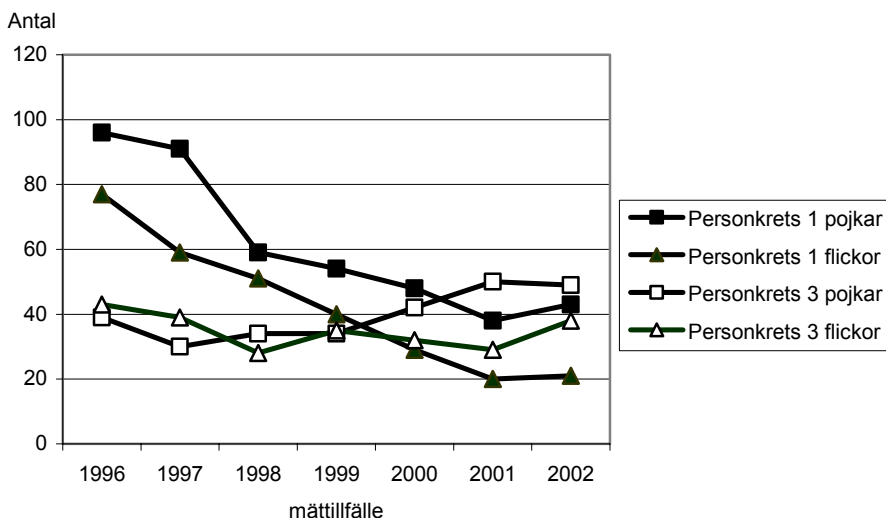


Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Av diagrammet framgår att antalet barn med personlig assistans enligt LSS i åldersgruppen 0–6 år konsekvent sjunkit sen första mättillfället. Det är framför allt barnen i personkrets 1 som minskat till antalet. Vid mättillfället år 1996 hade 108 pojkar och 79 flickor personlig assistans. År 2002 var motsvarande siffra 51 för pojkarna och 33 för flickorna. Detta innebär mer än en halvering av antalet barn i personkrets 1 oavsett kön. Diagrammet ovan visar också skillnader i antal flickor och pojkar. Flickorna i personkrets 1 är genomgående ungefär 20 procent färre till antalet än pojkarna med samma personkretstillhörighet vid samtliga mättillfällen.

Antalet barn med personlig assistans i åldersklassen 0–6 år som bedömts tillhöra personkrets 3 är oavsett kön och mättillfälle mellan 30 och 60 till antalet. Antalet barn i personkrets 3 har inte minskat på samma sätt som antalet barn i personkrets 1. Det är ungefär lika många flickor som pojkar som beviljas personlig assistans i personkrets 3. Vid ett par mättillfällen hade fler flickor än pojkar i åldersgruppen 0–6 år insatsen personlig assistans.

Diagram 11 Antal barn (0–6 år) med assistansersättning indelat på personkrets och kön (1996–2002)

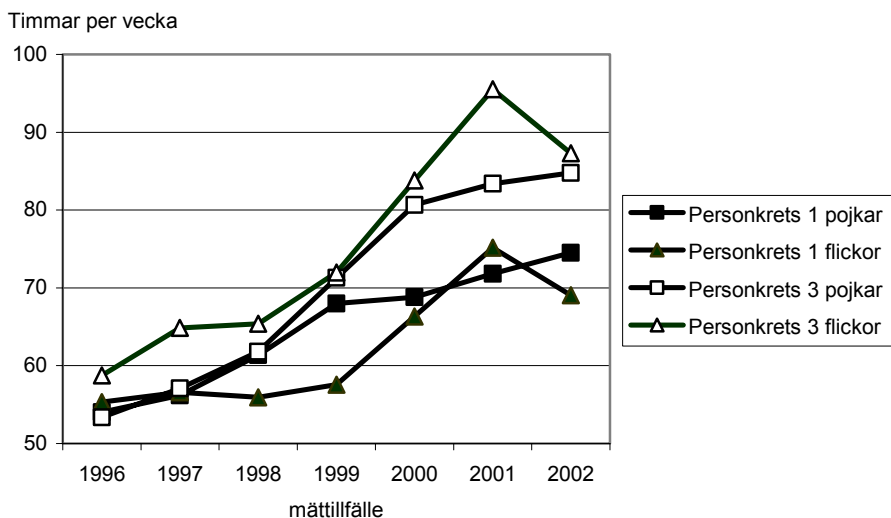


Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Även antalet barn i personkrets 1 med statlig assistansersättning har minskat. Minskningen har i antal räknat varit ännu större än för barnen med personlig assistans enligt LSS. Antalet barn med assistansersättning var 96 pojkar år 1996 och 43 år 2002. Detta motsvarar en minskning i antalet barn med assistansersättning med 55 procent. Motsvarande siffra för flickorna i personkrets 1 är 73 procent. Färre flickor i personkrets 1 har personlig assistans än pojkar.

Antalet barn i personkrets 3 med assistansersättning har däremot inte minskat på samma sätt som antalet barn i personkrets 1. Inte heller finns lika stora skillnader mellan antal flickor och pojkar hos barnen i personkrets 3.

Diagram 12 Genomsnittligt antal beviljade timmar assistansersättning per barn (0–6 år) och vecka indelat på personkrets och kön (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Mellan åren 1996 och 1998 har barn med statlig assistansersättning i genomsnitt mellan 53 och 65 timmar i veckan. Efter 1998 ökar antalet timmar per barn fram till år 2001 då ökningen av antalet timmar per barn och vecka antingen planar ut något eller avtar. Barnen i personkrets 3 har fler timmar än barnen i personkrets 1. Flickor i personkrets 3 har vid samtliga mättillfällen lika många eller fler assistanstimmar än pojkarna i samma personkrets. För flickorna i personkrets 1 är förhållandet det omvända. Pojkar i personkrets 1 har i genomsnitt fler timmar än flickor har i samma personkrets.

Tabell 7 Förändring av andelen 0–6 åringar med assistansersättning och i befolkningen mellan 1996 och 2002

Barn 0–6 år	Andel flickor	Andel pojkar
Befolkningen	-22	-22
Barn med LASS	-49	-31

Källa: SCB och Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Tabellen visar att antalet barn i 0–6-årsåldern minskat. Medan antalet flickor och pojkar i befolkningen minskat med 22 procent har antalet barn med assi-

stansersättning i samma åldersklass minskat med knappt 50 (flickor) respektive drygt 30 procent (pojkar). Siffrorna tyder på att minskningen av antalet barn med assistansersättning inte enbart kan förklaras av en minskning av antalet barn i åldersgruppen hos befolkningen i stort.

Det är inte möjligt att göra en fullständig rättvisande och motsvarande jämförelse med utgifterna om barn med personlig assistans. Det beror på att mätillfällena för den personliga assistansen inte är januarivärden. Det är däremot möjligt att dra liknade slutsatser i fråga om antalsminskningen för barnen med personlig assistans enligt LSS. Barnen med assistansersättning följer i stort samma utveckling.

Tabell 8 Utveckling av antal och andel LSS-insatser för barn 0–6 år mellan 1997 och 2002³⁸

<i>Barn 0–6 år</i>	<i>Personkrets 1</i>		<i>Personkrets 3</i>	
	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>
<i>Insats</i>				
Personlig assistans*	–104	–56	–26	–26
Personlig assistans	–91	–52	–24	–24
Ledsagarservice	–12	–32	–3	–21
Avlösarservice	–178	–26	–113	–45
Korttidsvistelse	–494	–50	–40	–26
Boende barn	–30	–46	–3	–50

* 1 jan 1996–1 sep 2002

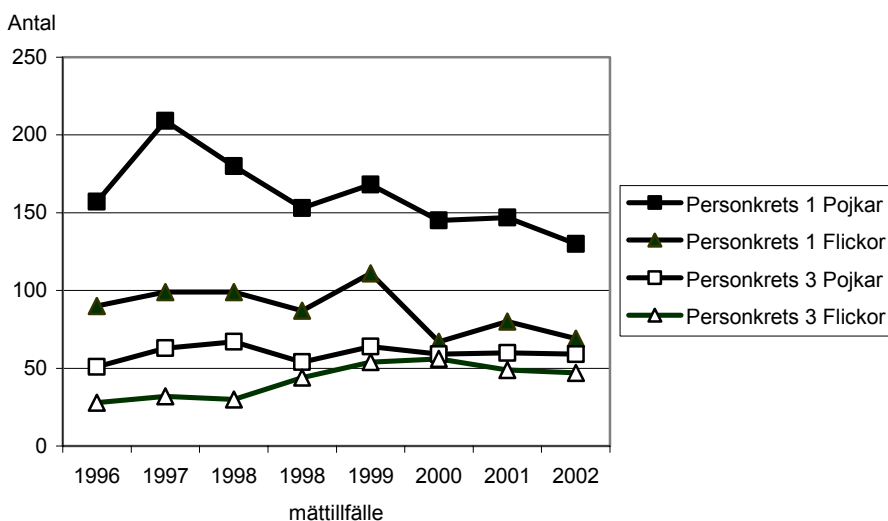
Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Av tabellen framgår att oavsett insats har antalet LSS-insatser till barn i åldersgruppen 0–6 år minskat. Minskningen varit mer omfattande för barnen i personkrets 1 än för barnen i personkrets 3. Oavsett insats har minskningen varit mellan 56 och 21 procent.

³⁸ Tabellen avser skillnaden i antal LSS-beslut per insats för barn i åldern 0–6 år mellan åren 1997 och 2002. För den personliga assistansens del redovisas även siffror från 1996. Årsindelningen beror på att uppgift om vissa insatser enligt LSS saknas för år 1996.

3.3.2 Barn med personlig assistans och assistansersättning 7–12 år

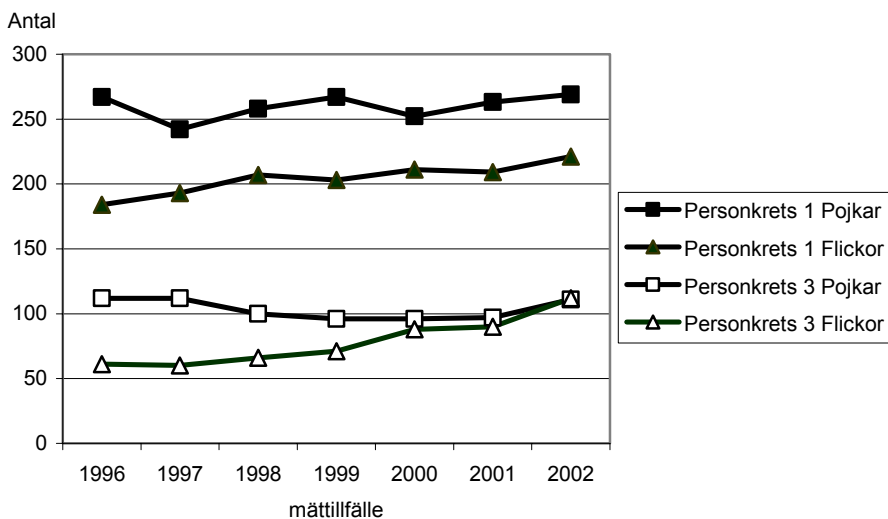
Diagram 13 Antal barn (7–12 år) med personlig assistans enligt LSS indelat på personkrets och kön (1996–2002)



Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Antalet barn i åldern 7–12 år i personkrets 1 har minskat. Minskningen är inte lika omfattande som den var för barnen i åldern 0–6 år. År 1996 hade 157 pojkar personlig assistans mot 130 år 2002. Antalet flickor minskade under samma period och för samma personkrets från 99 till 69. Skillnaden i kön för personkrets 1 är störst i januari 1997. Vid det mättillfället hade 99 flickor och 209 pojkar personlig assistans enligt LSS. Det innebär att mer än dubbelt så många pojkar som flickor hade personlig assistans. Skillnaden mellan flickor och pojkar är inte lika stor för barnen som bedömts tillhöra personkrets 3. Diagrammet visar att de flesta barnen i åldersgruppen 7–12 år tillhör personkrets 1 och att barnen i personkrets 3, oavsett kön och mättillfälle, varierar mellan 25 och 55 till antalet.

Diagram 14 Antal barn (7–12 år) med assistansersättning indelat på personkrets och kön (1996–2002)



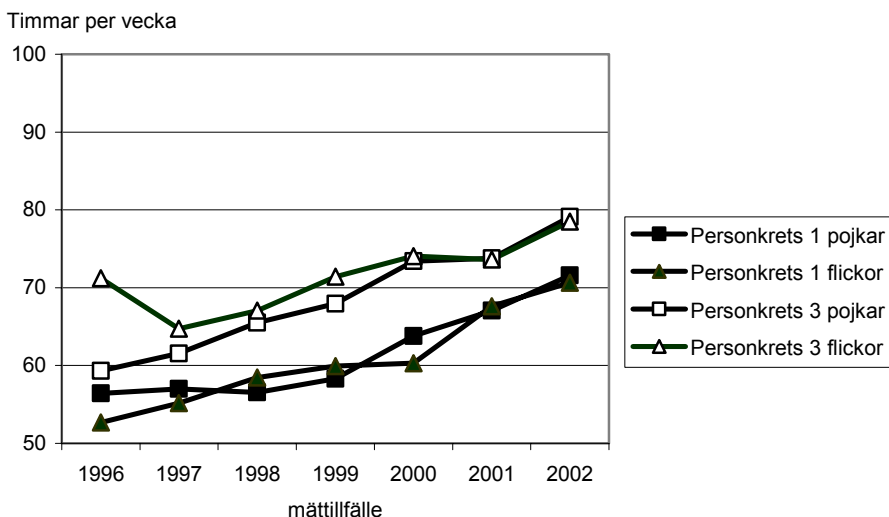
Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Antalet barn vid mättillfällena i åldersgruppen 7–12 år med assistansersättning avspeglar en ganska jämn fördelning. Siffrorna har pendlat mellan 267 och 242 för pojkarna i personkrets 1. Motsvarande siffra är mellan 184 och 221 för flickornas del. Skillnaden mellan flickor och pojkar är framför allt tydlig hos barnen i personkrets 1, där flickorna är 16–31 procent färre än pojkarna.

Mellan 61 och 112 barn i personkrets 3 och i åldern 7–12 år hade assistansersättning vid mättillfällena. Det finns även skillnader mellan antalet flickor och pojkar i personkrets 3 även om de är avtagande under hela tidsperioden. Skillnaderna mellan flickor och pojkar planar helt ut från år 2000 och framåt.

Vid en jämförelse av antalet barn med personlig assistans enligt LSS respektive statlig assistansersättning kan man konstatera att det finns fler barn i åldersgruppen 7–12 år med assistansersättning än med personlig assistans enligt LSS.

Diagram 15 Genomsnittligt antal beviljade timmar per barn (7–12 år) och vecka indelat på personkrets och kön (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Barn i 7–12-årsåldern visar inte samma utveckling i fråga om genomsnittligt antal timmar per barn och vecka som barnen i åldersklassen 0–6 år uppvisade. I stället har barnen i åldern 7–12 år en kontinuerlig ökning av antalet beviljade timmar från 1996 fram till 2002. Enda undantaget gäller för flickorna i personkrets 3 mellan år 1996 och 1997. Barnen i personkrets 1 har ungefär lika många timmar oberoende av kön. Barnen i personkrets 3 har fler timmar än barnen i personkrets 1. Flickor i personkrets 3 har vid samtliga mättillfällen lika många eller fler assistanstimmar än pojkarna i samma personkrets. För flickorna i personkrets 1 är förhållandet det omvända. Pojkar i personkrets 1 har i genomsnitt fler timmar än flickorna i samma personkrets.

Tabell 9 Förändring av andelen 7–12-åringar med assistansersättning och i befolkningen mellan 1996 och 2002

Barn 7–12 år	Andel flickor	Andel pojkar
Befolkningen	9	9
Barn med LASS	39	10

Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Tabellen visar att antalet barn i åldern 7–12 år ökat. Medan antalet flickor och pojkar i befolkningen ökat med 9 procent har antalet barn med assistansersättning i samma åldersklass ökat med 39 procent (flickor) respektive 10 procent (pojkar). Siffrorna tyder på att ökningen av antalet barn med assistansersättning inte enbart kan förklaras med en ökning av antalet barn i åldersgruppen hos befolkningen i stort.

Det är inte möjligt att göra en fullständig rättvisande och motsvarande jämförelse med uppgifterna om barn med personlig assistans. Det beror på att måttillfällena för den personliga assistansen inte är januarivärden. Det är däremot möjligt att dra liknande slutsatser i fråga om antalsökningen för barnen med personlig assistans enligt LSS. Barnen med assistansersättning följer i stort samma utveckling.

Tabell 10 Utveckling av antal och andel LSS-insatser för barn 7–12 år mellan 1997 och 2002³⁹

Barn 7–12 år Insats	Personkrets 1		Personkrets 3	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Personlig assistans*	-48	-19	27	34
Personlig assistans	-109	-35	11	12
Ledsagarservice	268	122	16	16
Avlösarservice	494	56	75	42
Korttidsvistelse	778	37	76	32
Boende barn	-57	-27	5	167

* 1 jan 1996–1 sep 2002

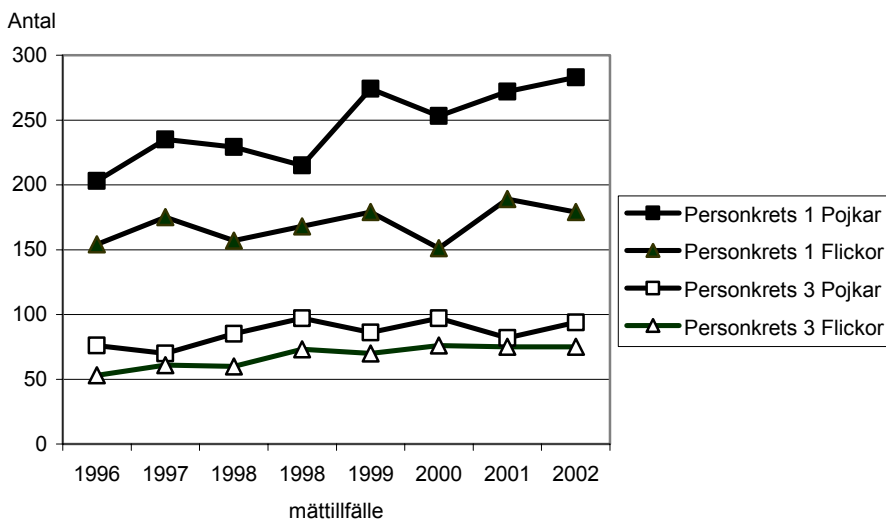
Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Antalet insatser enligt LSS för barn i 7–12-årsåldern har ökat för samtliga insatser fränsett den personliga assistansen och boende barn. Dessa två insatser har minskat med 35 respektive 27 procent och då endast för de barn som tillhör personkrets 1. I övrigt har antalet insatser enligt LSS ökat. Som mest har ledsagarservice för barn i personkrets 1 ökat (122 procent).

³⁹ Tabellen avser skillnaden i antal LSS-beslut per insats för barn i åldern 7–12 år mellan åren 1997 och 2002. För den personliga assistansens del redovisas även siffror från 1996. Årsindelningen beror på att uppgift om vissa insatser enligt LSS saknas för år 1996.

3.3.3 Ungdomar med personlig assistans och assistansersättning 13–22 år

Diagram 16 Antal ungdomar (13–22 år) med personlig assistans enligt LSS indelat på personkrets och kön (1996–2002)

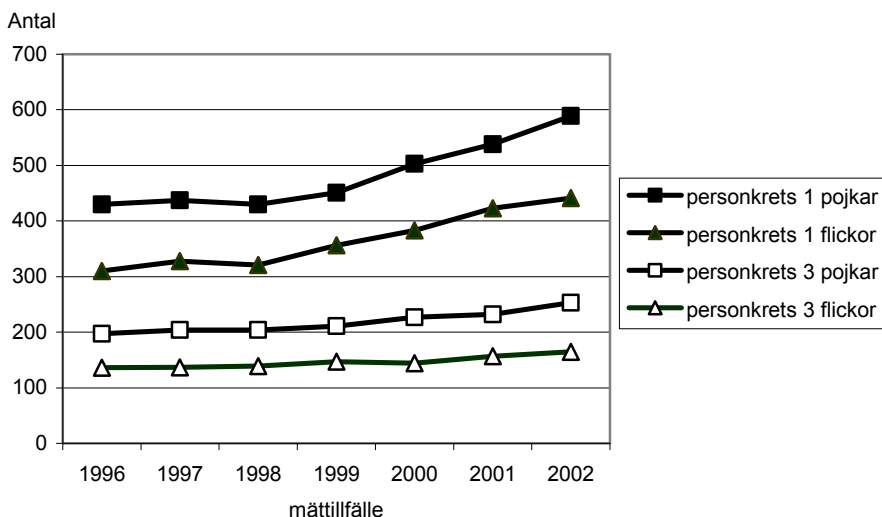


Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Antalet ungdomar med personlig assistans har mellan åren 1996 och 2002. Detta gäller oavsett om det är personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt LASS och oavsett personkrets. De unga i personkrets 1 har ökat med 39 procent (pojkar) respektive 16 procent (flickorna). Den största ökningen återfinns hos flickorna i personkrets 3 som ökat med 41 procent. Pojkarna i personkrets 3 har ökat med 23 procent under mätperioden.

Liksom i de andra åldersklasserna visar statistiken för 13–22-åringarna skillnader mellan flickor och pojkar. Pojkar har personlig assistans i större utsträckning än flickor oavsett mättillfälle och oavsett personkrets.

Diagram 17 Antal ungdomar (13–22 år) med assistansersättning indelat på personkrets och kön (1996–2002)



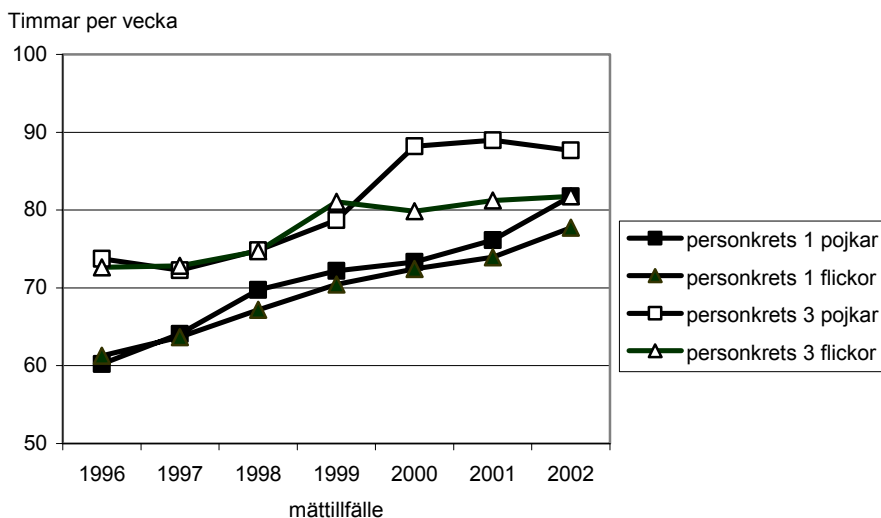
Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Till skillnad från tidigare redovisade åldersgrupper finns det hos ungdomarna med assistansersättning (13–22 år) en tydlig ökningstakt av antalet. Antalet pojkar i personkrets 1 har till exempel ökat med 27 procent sen 1996. För flickorna är motsvarande siffra 30 procent. Även antalet ungdomar i personkrets 3 har ökat till antalet.

Skillnaden mellan flickor och pojkar är tydlig i båda personkretsarna. Som minst är skillnaden mellan könen 21 procent (personkrets 1 år 1999) och som störst är skillnaden 37 procent (personkrets 3 år 2000).

Antalet ungdomar med statlig assistansersättning är vid de flesta mättillfällena dubbelt så många eller mer än dubbelt så många jämfört med ungdomarna med personlig assistans enligt LSS i samma åldersgrupp.

Diagram 18 Genomsnittligt antal beviljade timmar assistansersättning per ungdom (13–22 år) och vecka indelat på personkrets och kön (1996–2002)



Källa: Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Assistanstimmarna för ungdomarna i personkrets 1 har kontinuerligt ökat under mätperioden. Pojkarna har genomgående någon enstaka timme mer än flickorna. För ungdomar i personkrets 3 är antalet beviljade timmar i stort sett lika oavsett kön. Från och med 1999 avspeglas dock en markant skillnad i det antal timmar som flickor respektive pojkar i personkrets 3 har. Flickorna i personkrets 3 har i genomsnitt 7,5 färre timmar än pojkarna under åren 2000, 2001 och 2002.

Tabell 11 Förändring av andelen 13–18-åringar med assistansersättning och i befolkningen mellan 1996 och 2002

Barn 13–18 år	Andel flickor	Andel pojkar
Befolkningen	12	12
Barn med LASS	50	42

Källa: SCB och Riksförsäkringsverket, egna beräkningar

Tabellen visar att antalet ungdomar i åldern 13–18 år ökat. Medan antalet flickor och pojkar i befolkningen ökat med 12 procent har antalet ungdomar med assistansersättning i samma åldersklass ökat med 50 procent (flickor)

respektive 42 procent (pojkar). Siffrorna tyder på att ökningen av antalet ungdomar med assistansersättning inte enbart kan förklaras med en ökning av antalet ungdomar i åldersgruppen hos befolkningen i stort.

Det är inte möjligt att göra en fullständig rättvisande och motsvarande jämförelse med uppgifterna om barn med personlig assistans. Det beror på att mättillfällena för den personliga assistansen inte är januarivärden. Det är däremot möjligt att dra liknade slutsatser i fråga om antalsökningen för barnen med personlig assistans enligt LSS. Barnen med assistansersättning följer i stort samma utveckling.

Tabell 12 Utveckling av antal och andel LSS-insatser för ungdomar 13–22 år mellan 1997 och 2002⁴⁰

Ungdomar 13–22 år Insats	Personkrets 1		Personkrets 3	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Personlig assistans*	105	29	40	31
Personlig assistans	52	13	38	29
Ledsagarservice	1 137	165	155	91
Kontaktperson	324	21	11	8
Avlösarservice	403	90	48	68
Korttidsvistelse	1 503	56	142	88
Korttidstillsyn	497	19	76	117
Boende barn	–75	–8	23	121
Boende vuxna	–74	–13	–4	–19
Daglig verksamhet**	232	24	–	–

* 1 jan 1996–1 sep 2002

** 1 nov. 1998–1 sep 2002

Källa: Socialstyrelsen 2004-02-09

Samtliga LSS-insatser, förutom ”boende barn” (för personkrets 3) och ”boende vuxna”, har ökat till antalet för ungdomar i 13–22-årsåldern. En del insatser har ökat med ungefär 100 eller mer än 100 procent. Ledsagarservice

⁴⁰ Tabellen avser skillnaden i antal LSS-beslut per insats för ungdomar i åldern 13–22 år mellan åren 1997 och 2002. För den personliga assistansens del redovisas även siffror från 1996. Siffrorna som avser daglig verksamhet jämför åren 1998 och 2002. Indelningen beror på att uppgift om vissa insatser enligt LSS saknas för år 1996 och för den dagliga verksamhetens del för år 1996 och 1997.

har ökat med 165 procent mellan åren 1997 och 2002 för barnen i personkrets 1 och med 91 procent för barnen i personkrets 3. Korttidstillsyn och boende barn för ungdomarna i personkrets 3 har också ökat med över 100 procent.

3.4 Beslut om assistansersättning för 9- och 10-åringar

För en redogörelse av ärendegranskningens urval, se kapitel 4 i denna bilaga.

Tabell 13 Antal och andel flickor, pojkar med assistansersättning samt personkrets⁴¹

	<i>Antal personkrets 1</i>	<i>Andel personkrets 1</i>	<i>Antal personkrets 3</i>	<i>Andel personkrets 3</i>	<i>Antal totalt</i>	<i>Procent totalt</i>
Flickor	45	74	16	26	61	100
Pojkar	56	70	24	30	80	100
Totalt	101	72	40	28	141	100

Av samtliga ärenden avsåg 42 procent flickor och 58 procent pojkar. I de ärenden där personkretstillhörighet framgick bedömdes 74 procent av flickorna och 70 procent av pojkarna tillhöra personkrets 1. 26 procent av flickorna och 30 procent av pojkarna bedömdes tillhöra personkrets 3. Det innebär att förhållandet mellan de olika personkretstillhörigheterna är ungefär det samma oavsett kön. Däremot har fler pojkar fått ett beslut än flickor. Om detta beror på att fler pojkar än flickor ansöker om assistansersättning går inte att avgöra eftersom registerdata för underlaget bygger på ärenden som lett till utbetalning.⁴²

⁴¹ Fem av ärendena saknade uppgift om personkrets. Två hade inte grundläggande behov som översteg 20 timmar och beviljades därför inte assistansersättning. Fyra av dessa var pojkar och en var flicka. Av den anledningen är det totala underlaget för denna tabell 141 ärenden.

⁴² För en närmare beskrivning se avsnitt 1.4 Statistikens tillförlitlighet i denna bilaga.

3.4.1 Barnkonventionen och de granskade ärendena

FN:s barnkonvention godkändes av riksdagen 1990. Genom godkännandet är Sverige förpliktigt att följa barnkonventionens krav och bestämmelser. Idén om barns rättigheter betonar att barn som individer har rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda. De har rätt att skyddas mot diskriminering och utnyttjande. Barn har rätt att uttrycka sin mening och bli respekterade. Samhället är skyldigt att ställa upp på dessa krav.

Barnkonventionens bärande principer

Art 2 Icke-diskriminering

Artikel 2 uttrycker en bärande princip i konventionen som säger att barn har ett fullt och lika människovärde. Barn får inte diskrimineras. Denna idé om jämställdhet gäller mellan barn och vuxna men också barn emellan. Barn får till exempel inte diskrimineras på grund av vare sig sitt eget eller sina föräldrars kön, ras, handikapp, hudfärg eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna är skyldiga att skydda barnet mot diskriminering och bestraffning.

Art 3 Barnets bästa

Barnets bästa, eller artikel 3, är en annan grundläggande princip i barnkonventionen. Den uttrycker att ”Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet”⁴³. Detta betyder inte att barnets intresse ska väga tyngre än alla andra intressen. Barnets intresse ska däremot beaktas och väga tungt, dvs. komma i främsta rummet.

Art 6 Rätt till liv och överlevnad

Artikel 6 handlar om barnets rätt till liv och utveckling. I praktiken omfattar begreppet ”utveckling” barnets utveckling inom till exempel utbildnings- och hälsopolitiken men stor vikt läggs även på barns rätt till exempelvis lek och fritid.

Art 12 Åsiktsfrihet och rätten att bli hörd

Som tidigare poängterats slår artikel 2 fast ett förbud mot och ett skydd för att barn inte ska diskrimineras. Tanken om det fulla människovärdet omfattar även yttrandefriheten. Den bärande principen i artikel 12 är att staten ska

⁴³ ”Konventionen om barnets rättigheter”, Tomas Hammarberg, Regeringskansliet UD-info, september 2002, s. 12.

tillförsäkra ”det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet”⁴⁴. Barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Vidare ska barnet särskilt ges möjlighet att höras antingen genom företrädare, lämpligt organ eller på sådant sätt som är förenligt med landets lagar och procedurregler i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Assistansärenden och barnkonventionen

Även om Sverige förpliktigt sig att följa barnkonventionen har den inte uppmärksammats särskilt mycket varken inom kommunernas LSS-utredningar eller inom socialförsäkringens riktade stöd till barn och unga med funktionshinder. År 2002 uppmärksammades frågan av Barnombudsmannen som i sin årliga rapport bland annat föreslog att ”handläggare i enskilda LSS-ärenden ska vara skyldiga att tala direkt med barnet eller den unge, som den ansökta insatsen riktar sig till, innan beslut om beviljande eller avslag av LSS-ansökan fattas”⁴⁵.

Att höra barn och att väga barnets intresse mot föräldrarnas och andra inblandades intressen är inget som Försäkringskassan hittills tillämpat i assistansärenden. För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att uppfylla barnkonventionens krav att höra barn krävs rättsligt stöd. Detta stöd saknas och Riksförsäkringsverket har inte heller lämnat direktiv åt försäkringskassorna avseende hur ärenden bör handläggas för att leva upp till kraven i barnkonventionen. Om Försäkringskassan hör barn i dag är det med utgångspunkt i att fatta beslut på ett tillräckligt beslutsunderlag.

Enligt förvaltningslagen är Försäkringskassan skyldig att dokumentera sådana uppgifter som kan ha betydelse för utgången av ärendet om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (14–15 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Riksförsäkringsverket har undersökt hur vanligt det är att barn hörs i ärenden om assistansersättning. När ärenden granskats har också hänsyn tagits till om utredningen eller beslutet (utöver det stöd och avlastning som assistansersättningen i allmänhet innebär för barnen och deras familjer) också medfört att barnets bästa och barnets rätt till liv och utveckling särskilt beaktats i utredningen/beslutet.

⁴⁴ ”Konventionen om barnets rättigheter”, Tomas Hammarberg, Regeringskansliet UD-info, september 2002, s. 39.

⁴⁵ ”Många syns inte men finns ändå”, Rapport från Barnens myndighet. Barnombudsmannen 2002, s. 60.

Barnets talan i ärendet

I fyra av 146 granskade ärenden kan man spåra att barnet på något sätt kommit till tals i ärendet. I två fall har handläggaren i utredningen noterat att barnet närvarat vid hembesök/utredning.⁴⁶ I övriga två fall har barnet kommit till tals dels genom att själv formulera sina behov i ansökan och dels genom att handläggaren uttryckligen inför hembesöket bett föräldern att få träffa barnet. Dessa siffror innebär inte att Försäkringskassan endast träffat fyra av 146 barn. Siffran ska snarare tolkas som att handläggaren i dessa fyra fall bedömt att barnets utsaga på något sätt måste dokumenteras enligt förvaltningslagen. Det bör också påpekas att en stor del av de barn som tillhör LSS personkrets har olika typer av intellektuella och språkliga funktionshinder vilket försvårar handläggarens möjligheter att tala med barnet.

Utöver dessa fyra fall har barnets talan nästan uteslutande framkommit genom att någon annan fört deras talan. I 60 fall har mamman ensam fört barnets talan. Åtta pappor har ensamma stått för kommunikationen med Försäkringskassan. I 54 ärenden hade båda föräldrarna fört barnets talan tillsammans. I 14 fall hade någon annan part, antingen själv eller tillsammans med någon av föräldrarna varit inblandad i kommunikationen med Försäkringskassan.⁴⁷ I 17 ärenden framgick inte vem som fört barnets talan över huvud taget.

Riksförsäkringsverket har under senare tid fått signaler från Försäkringskassan om att det blivit allt vanligare att enskilda inte för sin egen eller barnets talan mot Försäkringskassan i assistansärenden. I stället är det mer och mer vanligt att föräldern lämnar över en fullmakt till ett assistansbolag. Detta är, enligt flera försäkringskassor, framför allt vanligt bland försäkrade med utländsk bakgrund. Mot bakgrund av detta dokumenterades i aktstudien barn

⁴⁶ Vid en konferens med försäkringschefer eller motsvarande framgick att barnet nästan alltid närvarar vid hembesöket. Handläggaren pratar med och uppmärksammar barnet men hör inte efter med barnet om dess åsikt angående den personliga assistansen eller annat samhällsstöd. Konferensen arrangerades av Riksförsäkringsverket juni 2003.

⁴⁷ Denna ”annan” var till exempel handikappförbund, närstående släkting, assistansbolag, den personlige assistenten eller ett ombud.

och föräldrar med utländsk bakgrund⁴⁸. Vidare dokumenterades de fall där föräldern lämnat fullmakt åt annan att föra deras och barnets talan.

Riksförsäkringsverket fann att i nio av 146 ärenden fall hade föräldern/föräldrarna lämnat fullmakt åt någon annan att helt sköta barnets och föräldrarnas talan. I sex av dessa nio ärenden hade fullmakt lämnats till ett assistansbolag. Barnen och föräldrarna i de övriga tre ärendena företrädde av en handikapporganisation (två ärenden) eller annat ombud (ett ärende). I två av dessa nio ärenden har inte den som fått fullmakten företrätt barnet och föräldrarna under hela utredningen utan enbart vid överklagande i domstol.

Totalt hade 51 barn och familjer utländsk bakgrund av samtliga 146 ärenden som granskats. Sex av de nio familjer/barn som lämnade fullmakt åt annan att företräda dem var av utländsk bakgrund enligt definitionen ovan.

Barnets bästa och barnets rätt till liv och utveckling i ärendet

Det är möjligt att argumentera att det inte går att beakta barnets bästa utan att höra barnet. Frånsett detta ansågs barnets bästa ha blivit beaktat i 13 av de 146 granskade ärendena. Motiveringarna till dessa ställningstaganden varierar. Här återges bara ett par motiveringar. I ett fall framgick det tydligt i akten att kommun och försäkringskassa haft en god samordning. De hade tillsammans snabbt och smidigt sett till att barnet fick sina behov tillgodosedda. I ett annat fall hade kommunen och Försäkringskassan samverkat så att barnet fick den kombination av insatser som ansågs vara mest lämplig för att tillförsäkra barnet goda levnadsvillkor. I ett par andra ärenden hade man uttryckligen beviljat timmar för att göra det möjligt för barnet att göra sådant som andra barn i motsvarande ålder gör.

Barnets rätt till liv och utveckling ansågs ha varit en vägledande princip inför bedömningen av 15 ärenden. I de flesta ärenden motiverades ställningstagandet med att tid beviljats för lek och fritidsaktiviteter. Barnets rätt till liv och utveckling ansågs också ha beaktats i ett avslagsärende. Med tanke på vad

⁴⁸ Utländsk bakgrund har i ärendena dokumenterats antingen genom att barnet/familjen har ett utländskt namn eller genom att det framgått av läkarintyg eller liknande. Dokumentation av utländsk bakgrund med anledning av familjens namn är tveksam. Familjnamnet i sig säger ingenting om de strukturer som skulle kunna bidra till att den enskilde lämnar över sitt mandat åt ett assistansföretag att föra deras talan. Riksförsäkringsverket ville ändå följa upp frågan för att få en uppfattning om hur vanligt det är att ett en försäkrad överlåter sin talan gentemot Försäkringskassan åt en assistansanordnare.

som framgick av läkarutlåtande och annat underlag hade barnet inte behov av personlig assistans och därför troligen också ett mer aktivt liv utan personliga assistenter. I ett annat ärende hade föräldrarna uttryckt att de var positiva till att barnet hade utomstående assistenter när det vistades utanför hemmet.

3.4.2 Samhällsstöd vid ansökan om LASS

Vid utredning av barns rätt till assistansersättning har Försäkringskassan en skyldighet att utreda vilket annat samhällsstöd barnen har. Hur barn med funktionshinder och deras familjer väljer att kombinera olika stödformer har aldrig tidigare dokumenterats.

Tabell 14 Antal och andel insatser⁴⁹ före beslut om assistansersättning, 9- och 10-åringar

	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Ingen insats	1	0,5
Endast vårdbidrag	10	7,0
Endast LSS-insats/er	1	0,5
Endast Övrig samhällsstöd	0	0,0
Vårdbidrag + LSS-insats/er	25	17,0
LSS-insats/er + Övrigt	0	0,0
Vårdbidrag + Övrigt	15	10,0
Vårdbidrag + LSS-insats/er + Övrigt	87	60,0
Uppgift saknas på Vårdbidrag	7	5,0
Summa	146	100

Flertalet barn (i 9–10-årsåldern) har redan ett omfattande samhällsstöd när de ansöker om assistansersättning. 60 procent hade både någon insats enligt LSS, vårdbidrag, och övrigt samhällsstöd vid ansökan om LASS. Med övrigt samhällsstöd avses till exempel särskild hjälp i skolan, färdtjänst eller insatser enligt socialtjänstlagen. Den näst vanligaste kombinationen är att föräldrarna uppbär vårdbidrag för barnet samtidigt som barnet har någon LSS-insats. Vilka LSS-insatser barnen har framgår av tabellen nedan. 17 procent

⁴⁹ Med insats här avses antingen ersättning från socialförsäkringen i form av vårdbidrag, någon LSS-insats eller övrigt samhällsstöd vilket syftar till exempelvis insatser enligt SoL, färdtjänst eller särskilt stöd i skolan.

av barnen hade vårdbidrag i kombination med någon LSS-insats. 10 procent hade vårdbidrag tillsammans med annan insats medan 7 procent endast hade vårdbidrag. Det är däremot viktigt att i detta sammanhang nämna att flera av de insatser enligt LSS som i själva verket inte var verkställda eller endast delvis verkställda.

LSS-insatser samt individuell plan vid ansökan/anmälan om LASS

Det var 113 barn av 146 som hade någon insats enligt LSS. Ett barn kan ha flera beslut enligt LSS. Av denna anledning blir summan av det totala antalet LSS-insatser högre än det antal barn som hade insats enligt LSS.

Tabell 15 LSS-insatser före beslut om assistansersättning, antal och andel

	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>
Personlig assistans	53	30
Ledsagarservice	11	6
Kontaktperson	3	2
Avlösarservice i hemmet	41	24
Korttidsvistelse utanför det egna hemmet	56	32
Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn	9	5
Individuell plan	1	1
Summa	174	100

Korttidsvistelse, personlig assistans och avlösarservice är de LSS-insatser som barn i 9–10-årsåldern vanligtvis har när de ansöker om assistansersättning. 56 barn av 146 barn hade vid ansökan/anmälan om assistansersättning ett beslut om korttidsvistelse. Det innebär att 32 procent av det totala antalet LSS-beslut för denna grupp barn avsåg korttidsvistelse. 53 barn av 146 eller 30 procent av samtliga beslut om LSS för denna grupp barn var personlig assistans och 41 barn hade avlösarservice.

Individuell plan är inte en insats enligt LSS. Däremot kan den enskilde, i samband med att någon insats enligt LSS beviljas begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas. Endast i ett fall hade Försäkringskassan gjort en anteckning om att barnet hade individuell plan enligt LSS.

Tabell 16 Annan ersättning från socialförsäkringen⁵⁰ när barnen ansöker om assistansersättning, antal och andel

	<i>Flickor</i>		<i>Pojkar</i>	
	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Vårdbidrag	58	42	79	58
Bilstöd	18	49	19	51

Nästan alla barn hade före ett nybeviljande eller före ett avslagsbeslut på något sätt varit i kontakt med socialförsäkringen antingen genom ett beviljande av vårdbidrag eller bilstöd. Föräldrarna till 137 av de 146 barn som omfattades av undersökningen hade vårdbidrag.

Tabell 17 Ansökan i förhållande till beslut – antal och procentuell fördelning

	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Uppgift saknas	66	45
Lika många timmar som ansökt	24	16
Fler timmar än ansökt	10	7
Färre timmar än ansökt ⁵¹	46	32
Summa	146	100

I 45 procent av ärendena saknades vid ansökan/anmälan uppgift om hur många timmar ansökan/anmälan avsåg. I 32 procent av ärendena beviljades färre timmar än vad ansökan/anmälan avsåg. I dessa ärenden finns 16 avslagsbeslut inräknade. I 7 procent av ärendena beviljades fler timmar än vad som preciserats i ansökan/anmälan. I 24 ärenden eller 16 procent av det totala underlaget beviljades samma antal timmar som den försäkrade ansökt om.

⁵⁰ Denna redovisning avser ekonomiskt riktat stöd till personer med funktionshinder eller deras förälder/föräldrar. Socialförsäkringens stöd i form av föräldrapenning, bostadsbidrag m.m. är här inte föremål för utredning.

⁵¹ I de beslut som beviljades färre timmar än vad ansökan/anmälan avsåg ingår också de 16 avslagsbesluten.

3.4.3 Föräldraansvaret

Vårdnadshavare till barn med funktionshinder har, liksom andra vårdnadshavare, ansvar enligt föräldrabalken för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Det hjälpbehov som går utöver vad som är normalt för ett barn i ifrågavarande ålder ska ligga till grund för bedömningen av behovet av personlig assistans.

Begreppet föräldraansvar förekom i ungefär hälften av utredningarna, det vill säga i 55 av 114 ärenden. I 21 av dessa utredningar hade föräldraansvaret preciserats i antal timmar eller något annat mätbart mått som till exempel tid för jour för tid då barnet sover. Av dessa 21 ärenden där föräldraansvaret specificerats i tid var den mest omfattande bedömningen av föräldraansvaret 21 timmar i veckan plus tid som annars skulle beviljats med jour. Det innebär att det ansvar föräldrar har för sina barn bedömdes för 9- och 10-åringarna vara allt mellan 0 timmar och 21 timmar plus jour i veckan. Flera av de ärenden där timmar för föräldraansvar angetts innehöll inte någon redogörelse för vad denna tid avsåg i form av aktiviteter.

I flertalet av de ärenden där föräldraansvar inte specificerats i antal timmar formulerades föräldraansvaret i stället i text. Exempel på vad som nämns i ärendena som föräldraansvar i dessa fall är läxläsning, klädvård, matlagning, städning och kommunikation (vilket är ett grundläggande behov enligt LSS). Det förekommer också att propositionstext citeras eller att föredragningspromemorian innehöll en rubrik med begreppet utan att föräldraansvarets innehåll i den aktuella utredningen närmare specificeras. I några ärenden framgick av beslutet att hänsyn tagits till föräldraansvaret. Däremot hade föräldraansvaret i flera av dessa ärenden inte dokumenterats i det underlag som beslutet grundades på. I vissa ärenden hänvisar utredningen till att föräldraansvaret på natten anses ingå i vårdbidraget.

3.4.4 Behovsbedömningen

I Riksförsäkringssveket väglledning anges vad som är grundläggande behov respektive vad som kan vara andra personliga hjälpbehov inom assistansersättningen. Vägledningen beskriver regler och refererar till bland annat förarbeten till LSS och LASS, domar från Regeringsrätten, hänvisningar till Socialstyrelsens allmänna råd samt hänvisningar till annan angränsande lagstiftning till exempel hälso- och sjukvårdslagen.

För att ytterligare vägleda försäkringskassorna i behovsbedömningen har Riksförsäkringsverket normerat på området. En föreskrift och fem allmänna

råd är i dag gällande och reglerar vad som ska anses vara grundläggande behov vid utredning av rätt till assistansersättning. Föreskriften reglerar vad som räknas som jour och beredskap. De allmänna råden rekommenderar Försäkringskassan att bedöma ärenden enhetligt i fråga om vad som menas med måltider, hur hjälpinsatser av tillsynskaraktär ska bedömas, vad som räknas som kortare tid på sjukhus, vad som räknas som institutionsvistelse samt vad som räknas som skola.⁵²

Det finns däremot inga detaljerade riktlinjer för vad som ska beaktas i uträkningen av antalet timmar, hur uträkningen ska göras eller vad som ska ingå i utredningen. När det gäller barn är det viktigt att Försäkringskassan i sin utredning av såväl grundläggande som övriga behov bland annat uppmärksammar tid då barnet vistas på andra samhällsinstitutioner. Det är också viktigt att Försäkringskassan utreder om barnet ska ha sin assistent med sig vid andra samhällsinstitutioner eller inte.

Det är också lämpligt att Försäkringskassan uppmärksammar om behovet av assistans är annorlunda på vardagar än vid helger eftersom barnet på vardagarna i regel vistas i skolan. På samma sätt är det viktigt att uppmärksamma om barnets behov av assistans förändras under andra skolledigheter som till exempel sommarlov och jullov. Bland de ärenden som granskades hade behov under skolledigheter beaktats i 77 av 146 fall (helt och hållet) och i 12 fall delvis. Det innebär att i ungefär en tredjedel av ärendena hade ett eventuellt mer omfattande behov av assistans under sommarlov, jullov, påsklov med mera inte utretts. Behov av assistans på helger hade utretts helt i 60 procent och delvis i 7 procent av ärendena.

Det är också viktigt att Försäkringskassan i sin utredning specificerar tid för de behov som dokumenteras under utredningens gång. Om utredningen visar att barnet behöver konstant hjälp med tillsyn och/eller kommunikation bör också Försäkringskassan fatta beslut om hur mycket ersättning som kommer att beviljas för detta ändamål. Det förekommer att utredningen fastslår att behovet finns men att ersättning för behovet inte beaktas i beslutet.

Ärendegranskningen visade att det saknas enhetlighet i vad som ska utredas och hur behoven ska beräknas. Man kan till exempel anta att ett barns korttidsvistelse eller avlösarservice inte enbart går ut på att sköta barnets hygien, behovet av att klä av och på sig eller sköta sin toalett. Beroende på om Försäkringskassan gör ett avdrag på det totala antalet timmar (både grund-

⁵² Riksförsäkringsverkets föreskrifter, RFFS 1993:24, och Riksförsäkringsverkets allmänna råd, RAR 2002:6, om assistansersättning.

läggande behov och andra personliga behov) eller enbart de timmar som bedömts vara grundläggande behov kommer barnet att antingen få ett avslag eller beviljas assistansersättning.

3.4.5 Basansvar och provisoriska beslut

Insatser enligt LSS ska endast ges om den enskilde begär det.⁵³ Kommunen har däremot till uppgift att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Kommunerna har även till uppgift att verka för att de personer som omfattas av LSS personkrets får sina behov tillgodosedda.⁵⁴ Det är viktigt att insatserna snabbt, smidigt och på ett samordnat sätt kommer till stånd.

För att se till att de personer som omfattas av LSS personkrets får sina behov tillgodosedda kan en kommun fatta beslut om personlig assistans enligt LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut.⁵⁵ Försäkringskassan kan å sin sida fatta provisoriska beslut om det anses vara av väsentlig betydelse för den funktionshindrade personen.⁵⁶

Möjligheten för Försäkringskassan att fatta provisoriska beslut i assistansersättningsärenden har funnits sedan 1 januari 2001. Försäkringskassan kan fatta ett provisoriskt beslut i ärenden där det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om någon har rätt till assistansersättning. Beslutet ska också vara av väsentlig betydelse för den funktionshindrade om det inte finns särskilda omständigheter som talar emot detta. Vad som avses med ”utan betydande dröjsmål” har närmare specificerats i Riksförsäkringsverkets vägledning om assistansersättning. Om Försäkringskassan bedömer att ett beslut i ärendet kan fattas först tre månader eller mer efter det att ansökan eller anmälan kommit in, är det lämpligt att Försäkringskassan tar ställning till om ett provisoriskt beslut kan fattas.⁵⁷

⁵³ 8 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁴ 15 §, punkt 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁵ 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁶ 8 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

⁵⁷ 8 § lagen (1993:389) om assistansersättning och Riksförsäkringsverkets vägledning 2003:6 sidan 85.

Det innebär att möjligheten att fatta provisoriska beslut inte funnits under hela den tid som urvalet för ärendegranskningen omfattar. Av samtliga ärenden i studien hade Försäkringskassan fattat två provisoriska beslut avseende assistansersättningen. Försäkringskassan hade även fattat ett provisoriskt beslut om indragning av vårdbidrag i avvaktan på LASS-/LSS-utredning.

Kommunen hade utrett barnets behov av personlig assistans i 53 ärenden. I 35 av dessa ärenden var samtidigt följande villkor uppfyllda:

- handläggningstiden hos Försäkringskassan var längre än tre månader,
- Försäkringskassans utredning ledde till ett beviljande om assistansersättning,
- Försäkringskassans handläggningstid sträckte sig över årsskiftet 2000/2001 eller också inkom ansökan/anmälan efter januari 2001 då möjligheten att fatta provisoriska beslut i assistansärenden infördes.

Av de sammanlagt 16 avslagsbeslut som granskats ansåg kommunen i fyra fall att barnen borde varit berättigade till assistansersättning. Försäkringskassan ansåg däremot att rätt till assistansersättning inte förelåg. För de barn som beviljades assistansersättning var däremot kommunens bedömning av antalet timmar i genomsnitt lägre än vid Försäkringskassans bedömning. Medan kommunen bedömde att barnen hade rätt till i genomsnitt 44 timmar i veckan, bedömde Försäkringskassan att barnen i genomsnitt hade ett behov av assistans på 60 timmar i veckan.⁵⁸

Ärendegranskningen visade också att av samtliga 130 ärenden där assistansersättning beviljats hade kommunen fattat beslut om personlig assistans enligt LSS i 53 fall. Det innebär att 41 procent av de barn som beviljades assistansersättning hade ett beslut om personlig assistans då de ansökte om LASS.

Att barnen i nästan 60 procent av fallen inte hade ett beslut om personlig assistans enligt LSS då de ansökte om assistansersättning enligt LASS betyder inte per automatik att de inte fått sina behov tillodosedda. Det framgår av flertalet ärenden att föräldrar i stor utsträckning tar ansvaret för att barnets behov tillgodoses. Statistiken visar dessutom att barnen som ansöker om assistansersättning också i hög utsträckning har andra kommunala insatser som till exempel avlösarservice och korttidsvistelse. Vidare hade flertalet föräldrar vårdbidrag från Försäkringskassan.

⁵⁸ De barn som fick ett avslag ingår inte i detta underlag.

3.4.6 Vårdbidrag och assistansersättning

En problematik som framkom vid ärendegranskningen gäller hur avvägningen mellan vårdbidrag och assistansersättning ska göras. Förhållandet mellan de båda försäkringarna regleras genom en dom från Regeringsrätten. I domen har Regeringsrätten uttalat att det förhållandet att en förälder uppbär vårdbidrag för ett funktionshindrat barn inte bör påverka bedömningen av barns rätt till personlig assistans enligt LASS.⁵⁹ Denna dom har lett till en rättspraxis där beslut om assistansersättning fattas först. Som ett andra steg omprövas vårdbidraget beroende på vilka behov som bedömts falla inom assistansersättningen.

Vid ärendegranskningen har det framgått att en del försäkringskassor schablonmässigt räknar att ett vårdbidrag i fråga om vård och tillsynsbehov (inte merkostnader) motsvarar 40 timmars arbetsinsats. Föräldern ges i samband med handläggningen av assistansärendet möjlighet att yttra sig beträffande hur olika insatser inom socialförsäkringen ska kombineras. I flera fall angav föräldrarna att de inte ville bli av med vårdbidraget. Vidare angav de att de önskade arbeta som personliga assistenter åt sina barn under 40–50 timmar per vecka. Totalt innebär det att en förälder i vissa fall kan ha en arbetsbörda för att tillgodose sina barns behov som ungefär motsvarar 80 timmars arbetsvecka.

⁵⁹ RegR Dom 12061-1995, refererad RÅ 1997 ref. 23 I.

4 Material och urval

4.1 Material och underlag för samtliga LSS-insatser

Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över verksamhet enligt LSS. För detta ändamål hämtar Socialstyrelsen in uppgifter. Två olika typer av data förekommer, mängd- respektive mikrostatistik. Mängdstatistiken innehåller inte uppgifter om personnummer. Socialstyrelsen har inhämtat uppgifter i form av mängdstatistik mellan 1 januari 1996 och 1 november 1998. Mikrostatistiken, tidigare också benämnd som ”individstatistik”, innehåller uppgift om personnummer. Fördelen med mikrostatistik är att det går att koppla olika uppgifter till en enskild person. Insamlingen av mikrostatistik påbörjades 1999 och var föranledd av ett regeringsuppdrag om utjämning av LSS-kostnaderna.

Uppgifter hämtade ur Socialstyrelsens register över LSS-insatser:

- antal barn
- barnens ålder i åldersgrupper fördelade på 0–6 år (förskolebarn), 7–12 år (skolbarn med tillgång till skolans fritidsverksamhet) och 13–22 år
- kön (pojke – flicka)
- personkretstillhörighet 1 och 3. Den statistik som redovisas i denna rapport innehåller inte uppgifter om barn med personkretstillhörighet 2. Det beror på att kriterierna för att tillhöra personkretsen är att personen ska ha förvärvat sitt funktionshinder i vuxen ålder
- uppgift om beslutad LSS-insats (år 1996–1998)
- uppgift om verkställd LSS-insats (år 1999–2002).

Mättillfällen:

För 1996, 1997 och 1998 var mättillfället 1 januari. År 1998 ändrades datum för inhämtning av uppgifter från den 1 januari till den 1 november. Av denna anledning gjordes två mätningar under 1998. För både 1999 och 2000 års mätningar användes den 1 juni som mättag medan 2001 och 2002 års statistik är baserad på mätningar gjorda den 1 september för respektive år. Åren 1996–1998 insamlades uppgifterna som mängdstatistik och åren 1999–2002 insamlades uppgifterna som mikrostatistik.

4.2 Material och underlag för LASS-statistiken

Statistiken som redogörs i denna rapport och som avser assistansersättningen har hämtats ur Riksförsäkringsverkets register. De data som inhämtas bygger på assistansersättningens utbetalningssystem. Av detta skäl kan endast uppgifter som leder till utbetalning tas fram och analyseras.

Följande uppgifter har ingått i Riksförsäkringsverkets statistikinhämtning:

1. GRUNDDATA, där januari månad varit mätmånad för 1996–2002 utom 1997 då mars varit mätmånad

- All data har varit fördelad per år, åren 1996–2002
- Barn med assistansersättning till och med det år de fyller 18 år
- Kön
- Personkrets
- Ålder/personnummer
- Timmar per vecka
- Kronor per timme (beviljat belopp)
- Ställföreträdare
- Annordnare/Arbetsgivartyp
- Betalningsmottagare
- CK-tillhörighet

2. NYBEVILJADE/ UPPHÖRDA helårsmätning 1996–2002

- Nybeviljade ärenden
- Upphörda ärenden
- Upphörandeorsak
- Ankomstdatum (år och månad)
- Beslutsdatum (år och månad)
- Utbetalningsdatum (år och månad)
- Personnummer/löpnummer
- Kön
- Personkrets
- Ålder/personnummer

- Timmar per vecka per barn
- Kronor per timme (beviljat belopp)
- CK-tillhörighet

3. ÄRENDETYP helårsmätning 1996–2002

Uppgift om barn som förälder har vårdbidrag för finnes att tillgå fr.o.m. januari 2000. Samkörning av ärendestatistik från assistansersättningen med vårdbidragssuppgifter kan endast göras fr.o.m. januari 2000.

- Ansökan (år och månad)
- Anmälan (år och månad)
- Omprövning (år och månad)
- Avslag (Ja, Nej)
- Ankomstdatum (år och månad)
- Beslutsdatum (år och månad)
- Utbetalningsdatum (år och månad)
- Ålder/personnummer
- Kön
- Koppling till Vårdbidrag (personnummer)
- CK-tillhörighet

4. ÖVRIGA BEFOLKNINGEN

- Befolkningen i åldersgrupper
- Antal barn i Sverige per år
- Antal barn i Sverige per ålder
- Antal barn i Sverige per kön

5. ANDRA SOCIALFÖRSÄKRINGSFÖRMÅNER helårsmätning

- Vårdbidrag
- Personnummer på samtliga barn som beslutet omfattar
- Ankomstdatum (år och månad)
- Beslutsdatum (år och månad)
- Utbetalningsdatum (år och månad)

- Ålder/personnummer
- Kön
- Nivå
- Nivå av vård och tillsyn
- Nivå av merkostnader
- Bilstöd
- Ankomstdatum (år och månad)
- Beslutsdatum (år och månad)
- Utbetalningsdatum (år och månad)
- Ålder/personnummer
- Kön

4.3 Samkörning av uppgifter LSS och LASS

Det hade varit intressant att samköra Socialstyrelsens uppgifter om insatsen personlig assistans enligt LSS med uppgifter ur LASS-registret för att få exakt kunskap om hur många barn och ungdomar som vid ett givet tillfälle hade personlig assistans och/eller assistansersättning. Detta har inte varit möjligt eftersom Socialstyrelsens personuppgifter om vilka som har personlig assistans enligt LSS ursprungligen är insamlade för att besvara ett regeringsuppdrag om LSS-kostnader.

4.4 Material och underlag för ärendegranskning

Riksförsäkringsverket har inom ramen för detta regeringsuppdrag granskat barnärenden, dvs. utredningar som Försäkringskassan gjort på barn inför ett beslut om assistansersättning. Det finns ett flertal bedömningsmoment som Försäkringskassan har att ta ställning till i utredningen om barns rätt till assistansersättning. Riksförsäkringsverkets statistik bygger på försäkringskassans utbetalningssystem. Det innebär att flera faktorer som skulle kunna ha varit intressanta inte går att utläsa ur det statistiska materialet. Av den orsaken och som ett komplement till den övriga statistiken har Riksförsäkringsverket granskat utredningar som Försäkringskassan gjort på barn inför ett beslut om assistansersättning.

Det urval som gjorts för att granska försäkringskassans ärenden var samtliga barn i 9- och 10-årsåldern. Barnen hade någon gång mellan januari 1999 och juni 2003 antingen fått ett nybeviljande eller ett avslagsbeslut.

Följande kriterier ställdes på urvalet:

- **9–10 år** – Föräldraansvaret ska bedömas vara mindre omfattande ju äldre barnet är. Regeringsrätten uttryckte i Mål nr 12061-1995 RÅ 1997 ref. 23 I att föräldraansvaret vad avser ett tolvårigt barns grundläggande är av begränsad omfattning. Av den anledningen finns viss vägledning för försäkringskassorna i fråga om föräldraansvaret för barn som är tolv år och äldre. Eftersom vägledning framför allt saknas för barn som är yngre än 12 år har urvalet omfattat 9- och 10-åringar.
- **Nybeviljade beslut** – Ett beslut om assistansersättning kan gälla under två år, ibland längre om ärendet inte omprövas i tid. Därför kan ett barn som enligt statistiken är 10 år i själva verket ha fått sitt beslut då det var i 7–8-årsåldern. Det betyder att ett barns ålder inte är en garanti för att beslutet fattats vid en viss tidpunkt. För att kunna jämföra hur Försäkringskassan bedömt föräldraansvaret för barn i samma ålder måste såldes underlaget bestå av barn som vid ett nybeviljande hade en viss ålder. Därför bestod urvalet av nybeviljade ärenden och avslagsbeslut som fattats då barnet var 9–10 år.
- **Januari 1999 till och med juni 2003** – Föräldraansvaret är beroende av den allmänt rådande uppfattningen vid en viss tidpunkt i samhället om vad en förälders ansvar över sitt barn är. Även reglerna för bedömningen av rätten till assistansersättning kan förändras. Det var därför viktigt att urvalet hämtades ur ett mindre tidsintervall.

Urvalet omfattade sammanlagt 166 barn vilket var samtliga registrerade avslag respektive nybeviljande ärenden mellan januari 1999 och juni 2003. Det bör noteras att antalet avslagsbeslut endast var 20 medan 146 ärenden var nybeviljanden. Orsaken till att avslagsbesluten är så få har att göra med att Riksförsäkringsverkets statistik hämtas från utbetalningssystemet. Eftersom avslagsbeslut inte leder till utbetalning registernas inte alla avslagsbeslut av försäkringskassorna. Av den anledningen kan inte någon slutsats dras mellan antalet avslagsbeslut och antalet nybeviljade ärenden.

Av 166 begärda ärenden inkom 158 ärenden till Riksförsäkringsverket. Utöver de 8 ärenden som inte skickades in tillkommer ett bortfall på 12 ärenden som av olika anledningar inte kunde granskas⁶⁰. Det totala bortfallet är såle-

⁶⁰ I nio fall hade Försäkringskassan skickat in omprövningsbeslut i stället för nybeviljade ärenden. I ett fall gick det inte att utläsa ut akten ifall det överklagats eller ifall kassans beslut stod fast. I ett annat fall skickade Försäkringskassan in ett beslut om indragning och i ett annat fall var ärendet i domstol.

des 20 ärenden (ärenden som inte skickades in plus ärenden som inte gick att granska). Av de ärenden som granskades och som utgör studiens underlag var 16 ärenden avslagsbeslut och 130 nybeviljanden. Uppgifterna i detta avsnitt grundar sig således på 146 ärenden⁶¹.

114 av de 146 ärendena avsåg barn som vid tidpunkten för beslut var 9–10 år. 32 ärenden levde således inte upp till kravet på att barnet skulle vara 9–10 år gammalt. Trots att de ärenden som skickades av försäkringskassorna inte till 100 procent levde upp till ställda kriterier används hela underlaget i analysen förutom där föräldraansvaret diskuteras. I de avsnitt där föräldraansvaret är föremål för utredning har endast de ärenden som rör barn som vid beslutstillfället var 9 eller 10 år används som underlag.

I slutet av denna bilaga återfinns en förteckning över de frågor som ställdes till materialet.

⁶¹ Vid granskningen av ärendena gick det ibland inte att utifrån akten utläsa vissa uppgifter. Därför blir inte summan i den kommande redovisningen alltid 146.

5 Bakgrund

5.1 Personlig assistans, för vilka och varför?

Den 1 januari 1994 trädde LSS och LASS i kraft. Båda lagarna var viktiga komponenter i den handikappreform som bland annat syftade till att åstadkomma jämlika levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med omfattande funktionshinder. Jämlika levnadsvillkor innebär att jämförelser måste göras med de villkor som gäller för jämnåriga som inte har funktionshinder. Centrala begrepp i LSS är självbestämmande och inflytande, tillgänglighet, delaktighet, kontinuitet och helhetssyn. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. Människor som har rätt till personlig assistans ska ha möjlighet att leva som andra. Genom LSS har personer med varaktiga och omfattande funktionshinder fått rätt till tio olika insatser för stöd och service.⁶² Insatserna ska tillförsäkra personerna goda levnadsvillkor. Insatser enligt LSS ges endast om den enskilde begär det.

De som har rätt till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är personer med:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. 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 och service.

5.2 Personlig assistans och assistansersättning

Personer som tillhör LSS personkrets och som behöver hjälp i sin dagliga livsföring kan ha rätt till personlig assistans om inte behoven tillgodoses på annat sätt. Det innebär att en person kan ha rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans. Den enskilde kan själv välja vem som anordnar assistansen och kan även välja att själv vara arbetsgivare.

⁶² De insatser som kan åtnjutas av barn finns återgivna längre fram under rubriken ”*Annat samhällsstöd för barn*”.

Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. Med grundläggande behov avses hjälp med den personliga hygien, måltider, klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen med funktionshinder. En person som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt att få personlig assistans för andra personliga behov om dessa inte tillgodoses på annat sätt.

Staten finansierar, via Försäkringskassan, den personliga assistansen om personen behöver hjälp med sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. I dessa fall finansierar även staten övriga personliga behov som personen har (utöver de grundläggande behoven). Kommunen är dock ålagd att finansiera de första 20 timmarna av den personliga assistansen. Till kommunens uppgifter hör att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av LSS samt vilka deras behov är. Kommunen ska vidare alltid verka för att de personer som tillhör LSS personkrets får sina behov tillgodosedda. Dessa regler medför att stat och kommun delar på kostnadsansvaret för den personliga assistansen.

I samband med att en eller flera LSS-insatser beviljas kan den enskilde begära att en individuell plan med beslutade och planerande insatser upprättas av kommunen i samråd med honom eller henne. Planen ska även redovisa insatser som andra än kommunen är ansvariga för. Planen ska fortlöpande och minst en gång om året omprövas.

5.3 Annat samhällsstöd för barn

Barn med omfattande funktionshinder kan förutom personlig assistans och assistansersättning ansöka och beviljas annat samhällsstöd. Annat samhällsstöd kan påverka rätten till personlig assistans/assistansersättning.

5.3.1 Ersättning från socialförsäkringen

Vårdbidrag – Är ett ekonomiskt riktat stöd till föräldrar med barn med funktionshinder. Riksförsäkringsverket tillsammans med försäkringskassorna administrerar stödet. En förälder har rätt till vårdbidrag för barn till och med juni det år barnet fyller 19 år om barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder behöver särskild tillsyn och vård under minst sex månader. Vårdbidrag kan också utbetalas till föräldrar om det på

grund av barnets sjukdom utvecklingsstörning eller funktionshinder uppkommer merkostnader.

Regeringsrätten har i ett rättsfall konstaterat att det förhållandet att en förälder uppbär vårdbidrag för ett barn med funktionshinder inte bör påverka bedömningen av barnets rätt till ersättning för personlig assistans och LASS.⁶³ Detta innebär att Försäkringskassan ska ompröva rätten till utgående vårdbidrag i samband med att assistansersättning beviljas.⁶⁴

5.3.2 Andra kommunala insatser enligt LSS

Ledsagarservice – Behovet av att få en annan person till stöd för att kunna delta i samhällslivet tillgodoses genom denna insats. Det kan till exempel röra sig om ledsagning till fritidsaktiviteter för att besöka vänner eller läkare.

I förarbetena till LSS och LASS ansåg regeringen att ledsagarservice borde vara egen insats i den nya lagen (LSS). Ledsagarservice kan erbjudas person- eller som tillhör LSS-personkrets och som inte har personlig assistans.⁶⁵

Följden eller praxis av denna skrivning är att tid för ledsagarservice kan ingå i det som definieras som personlig assistans/assistansersättning. I assistansersättningen kan behov av ledsagning räknas som andra personliga hjälpbehov (dvs. behov utöver de som inte är grundläggande).

Biträde av kontaktperson – Kommunen kan förordna en kontaktperson som ett personligt stöd, för att bryta isolering och för att underlätta ett självständigt liv.

I stället för att utföra assistans åt den funktionshindrade ska i stället en kontaktperson tillgodose behovet av en medmänniska när anhörigkontakt saknas eller behöver kompletteras⁶⁶.

Avlösarservice i hemmet – Anhöriga som har ansvar för att ge en familjemedlem med funktionshinder omvårdnad, behöver vanligtvis få avlösning.

⁶³ RegR Dom 12061-1995, är refererad RÅ 1997 ref. 23 I.

⁶⁴ 10 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

⁶⁵ Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 74.

⁶⁶ Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 75.

Denna insats innebär att personal kommer hem till familjen och där tillfälligt övertar ansvaret.

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet – Anhöriga eller den enskilde kan begära att avlastning ges utanför hemmet i ett korttidshem, i en annan familj eller på annat sätt. Insatsen syftar till att ge anhöriga avlastning men också att tillgodose enskildas behov av miljöombyte och rekreation.

Korttidsvistelse kan delvis ses som ett alternativ till avlösarservice. Omvårdnad ingår i insatsen men assistansersättning kan lämnas för tid då personen är på korttidsvistelse utanför det egna hemmet för det omvårdnads och assistansbehov som inte tillgodoses genom insatsen.⁶⁷

Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet – Ungdomar med stora funktionshinder kan behöva omvårdnad och/eller tillsyn under den tid som de inte är i skolan, vilket denna insats skall tillgodose.

Boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet – Barn och ungdomar som av skilda skäl inte kan bo hos sina föräldrar kan beviljas boende i en annan familj eller i en bostad med särskild service. Inriktningen bör vara att insatsen utnyttjas flexibelt efter barnets och familjens behov.

I bostäder med särskild service för barn och ungdom tillhandahålls omvårdnad och service i sådan omfattning att hjälpbehovet normalt är tillgodosett. I vissa fall kan det dock finnas behov av kompletterande insatser i form av personlig assistans för den tid barnet vistas i bostad med särskild service för barn och ungdom. Assistansersättning kan lämnas för tid när barnet bor hemma under till exempel veckoslut och skolfrier.⁶⁸

5.4 Samordning av insatser

Den enskilde ska genom insatserna i LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor. Meningen är att insatserna ska vara varaktiga och samordnade.⁶⁹ I samband med att en insats enligt LSS beviljas kan den enskilde begära en individuell plan. I den individuella planen ska beslutade och planerade insatser upprättas.

⁶⁷ Vägledning om assistansersättning 2003:6, s. 44.

⁶⁸ Vägledning om assistansersättning 2003:6, s. 42.

⁶⁹ 7 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Detta ska ske i samråd med den enskilde. Även åtgärder som annan huvudman än kommunen står för ska beaktas i planen som fortlöpande och minst en gång om året ska omprövas.⁷⁰

⁷⁰ 10 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

6 Myndigheter och organisationer i uppdraget

Styrgruppen har bestått av:

SoS – Enheten för handikappfrågor	Peter Brusén
RFV – Utvärderingsavdelningen	Britt-Marie Anderson (ordf.)
RFV – Juridiska avdelningen	Eva Nordqvist
RFV – Enheten för handikappfrågor	Heini Möller (ordf.)
Dalarna läns allmänna försäkringskassa	Per Helin
Kronoberg läns allmänna försäkringskassa	Lars Thorstensson
Socialdepartementet	Ylva Eriksson, Hanna Andersson

Arbetsgruppen har bestått av:

Socialstyrelsen:

Enheten för handikappfrågor	Ulla Clevnert
Socialtjänstavdelningens kansli	Bitte Fritzon
Statistikenheten	Kerstin Westergren

Riksförsäkringsverket:

Enheten för handikappfrågor	Carina Burguete (projektledare)
Enheten för handikappfrågor	Christina Bjurlöf
Utvärderingsavdelningen	Fredric Johansson
Utvärderingsavdelningen	Karin Stillerud
RFV Data	Ingrid Pallin
RFV Data	Michael Ericson
Ombudsenheten	Charlotte Gilén
Ombudsenheten	Carl Johan Hardt
Rättsenheten	Hans Frodegård

Referensgrupperna har bestått av:

Barn- och ungdomsorganisationer:

Unga RBU:are

Stewe Sehlberg

Föräldraorganisationer:

Föreningen för utvecklingsstörda barn,
ungdomar och vuxna (FUB)

Ingela Andersson

Döva hörselskadade och språkstörda
barn (DHB)

Bertil Carlzon

Riksförbundet rörelsehindrade barn
och ungdomar (RBU)

Eva Hersler
Agnetha Mbuyamba

Synskadades Riksförbund (SRF)

Agneta Lindblom

Riksföreningen Autism

Ragnar Olinder

Försäkringskassor:

FK Västerbotten

Birgitta Andersson

FK Gotland

Leif Eriksson

FK Blekinge

Ulla Hällsén

En kontinuerlig dialog har förts med :

Barnombudsmannen

Marina Gunnmo Grönros

7 Frågeformuläret och granskningen av ärenden

Det frågeformulär som använts för att granska ärenden där Försäkringskassan utrett barns behov till assistansersättning utarbetades tillsammans med projektets referensgrupper. Den text som nedan återges inom parentes är de svarsalternativ som granskaren hade att välja bland. Följande frågor ställdes till materialet:

Barnet

1. Löpnummer
2. Barnets födelseår
3. Barnets ålder vid beslut
4. Kön (pojke/flicka)
5. Personkrets (1/3)

Ärendet

6. Vem har fört barnets talan? (mamman/pappan/båda föräldrarna/annan/framgår ej) se även fråga nummer 48
7. Har tolk använts? (ja/nej)
8. Har föräldern lämnat fullmakt till annan att företräda barnet? (ja/nej)
9. Till vem har fullmakt lämnats? (assistansanordnaren/den personliga assistenten/närstående släkting/annan – om annan vem)
10. Utländsk bakgrund? (ja/nej – enligt utredningen/enligt familjens namn)
11. Har den försäkrade eller den som företräder barnet varit närvarande vid SFN beslut? (ja/nej)
12. Är föräldern/föräldrarna anställda/ska anställas som assistenter åt barnet? (ja/nej/framgår ej)
13. Ankomstdatum (ÅÅÅÅMMDD)
14. Datum då beslutet expedierats alt. beslutsdatum i nämnd (ÅÅÅÅMMDD)
15. Handläggaren är (man/kvinna/framgår ej)

Kommunen och personlig assistans

16. Utredning avseende personlig assistans har gjorts hos kommunen (ja/nej)
17. Den försäkrade har vid ansökan/anmälan till Försäkringskassan insatsen personlig assistans enligt LSS (ja/nej)
18. Kommunen har gjort en anmälan (ja/nej)
19. Kommunens beslut av antal timmar är ___ per vecka
20. Barnet har ingen utförd assistans av kommunen (kontrolluppgift till fråga 17)

Ansökan/anmälan, utredning och beslut hos Försäkringskassan

21. Det är den försäkrade som ansökt om assistansersättning (ja/nej)
22. Den försäkrade har ansökt om __ timmar i veckan/det framgår inte hur många timmar den försäkrade ansökt om
23. Försäkringskassan beviljar assistansersättning (ja/nej)
24. Den försäkrade beviljas i genomsnitt __ timmar per vecka
25. Har de grundläggande behoven specificerats i antal timmar (dvs. utöver de första 21 timmarna)? (ja/nej)
26. Hur många timmar utgörs av grundläggande behov totalt? __ (inklusive de första 20 timmarna)
27. Har behoven specificerats i antal timmar per grundläggande behov? (ja/nej/framgår ej)
28. Om de grundläggande behoven specificerats per grundläggande behov, hur?
personlig hygien __ timmar per vecka,
måltider __ timmar per vecka,
klä av och på sig __ timmar per vecka,
kommunicera med andra __ timmar per vecka,
behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshinderade __ timmar per vecka
29. Har personen berättigats ersättning för andra personliga behov? (ja, men det framgår ej vilka/ja och det framgår vilka de andra behoven är/nej)
30. Vilket stöd ingår i de andra personliga behoven? (ledsagning/förflyttning/träning/lek och fritidsaktiviteter/föreningsliv/bevakning, skydd, tillsyn – t.ex. hindra aggressivitet, lidande/aktivering/besök hos läkare/andra hjälpbehov/framgår ej/fyll i eget alternativ som ej passar ovanstående)
31. Hur många timmars hjälp med de grundläggande behoven anses barnet ha vid avslag? (__ antal timmar/antal timmar framgår ej)
32. Är den försäkrade berättigad assistans på grund av särskilda skäl på (institution/skola/annat)?
33. Är den försäkrade berättigad assistans med (jour/dubbel bemanning)?
34. Har den försäkrades behov av assistansersättning under skolledigheter beaktats? (ja/nej/delvis)
35. Har behov av assistansersättning under helgen beaktats? (ja/nej/delvis)
36. Förekommer begreppet föräldraansvar i Försäkringskassans utredning? (ja/nej)
37. Hur många timmar bedömer Försäkringskassan vara föräldraansvar? __ timmar per vecka

38. Vad anses ingå i föräldraansvaret i Försäkringskassans utredning? _____
39. Har ärendet överklagats till länsrätt? (ja/nej/ärendet ej överklagat)
40. Hur många timmar bedöms vara föräldraansvar enligt länsrätten ____ timmar
41. Vad anses ingå i föräldraansvaret enligt länsrättens dom _____
42. Har ärendet överklagats till kammarrätt? (ja/nej/ärendet ej överklagat)
43. Hur många timmar bedöms vara föräldraansvar enligt kammarrätten ____ timmar
44. Vad anses ingå i föräldraansvaret enligt kammarrättens dom _____
45. Har ärendet överklagats till Regeringsrätten? (ja/nej/ärendet ej överklagat)
46. Hur många timmar bedöms vara föräldraansvar enligt Regeringsrätten ____ timmar
47. Vad anses ingå i föräldraansvaret enligt Regeringsrättens dom _____
48. Har barnet fått komma till tals i ärendet? Kommentera under övriga uppgifter/anmärkningsvärda synpunkter
49. Har barnets bästa beaktats i utredningen? Kommentera under övriga uppgifter/anmärkningsvärda synpunkter
50. Har barnets rätt till liv och utveckling på något sätt beaktats i utredningen? Kommentera under övriga uppgifter/anmärkningsvärda synpunkter

Överklagande

51. Har ärendet överklagats? (ja/nej)
52. Om ärendet överklagats: ärendet avgörs i (länsrätt/kammarrätt/Regeringsrätt)
53. Ärendet avgörs slutligen till den försäkrades fördel/den försäkrades nackdel/ännu ej avgjort.
54. Ärendet i länsrätten har överklagats av _____
55. Ärendet i kammarrätten har överklagats av _____
56. Ärendet i Regeringsrätten har överklagats av _____

Annat samhällsstöd

57. Är barnet/föräldern berättigat annat samhällsstöd från socialförsäkringen? (ja/nej)
58. Vårdbidrag? (ja/nej)
59. Vårdbidrag för vård och tillsyn? (ja/nej)
60. Om ja, vilken nivå? $\frac{1}{4}$ $\frac{1}{2}$ $\frac{3}{4}$ eller helt?
61. Om ja, finns rätt till ersättning för merkostnader? (ja/nej)

- 62. Bilstöd? (ja/nej)
- 63. Andra insatser enligt LSS? (ja/nej)
- 64. Om ja, vilka? (personlig assistans/ledsagarservice/kontaktperson/avlösarservice i hemmet/korttidsvistelse utanför det egna hemmet/boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn)
- 65. Har barnet enligt försäkringskassans utredning individuell plan? (ja/nej)
- 66. Andra insatser/samhällsstöd som ej är LSS eller socialförsäkring? (ja/nej)
- 67. Om ja, vilka? (annat stöd i skolan/färdtjänst/anhörigbidrag/insatser enligt SoL/tolktjänst/sjukvårdande insatser enligt Hälso- och sjukvårdslagen/ annat, ange vilket _____)

Övriga uppgifter

- 68. Bristfälligt underlag
- 69. Bra underlag
- 70. Utrymme för andra iakttagelser
Förklaringar till vår bedömning av barnkonventionen
Provisoriska beslut
- 71. Den försäkrade har tidigare ansökt om LASS men fått avslag (ja/nej)
- 72. Mamman arbetar som _____
- 73. Pappan arbetar som _____