

Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

En analys av hur kommuner och brukare påverkas

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2017-12-19

Publicerad www.socialstyrelsen.se, december 2017

Förord

Socialstyrelsen har haft i uppdrag av regeringen att utreda konsekvenserna av de domar från Högsta förvaltningsdomstolen som rör det s.k. femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. I uppdraget har ingått att analysera hur domarna påverkat kommunernas beviljanden av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I uppdraget ingick också att analysera domarnas konsekvenser för brukare med personlig assistans.

Ansvarig projektledare har varit Hanna Jarvad. Mariana Näslund Blixt har varit ansvarig enhetschef.

Socialstyrelsen vill tacka alla de personer som har bidragit med kunskap och värdefulla synpunkter under genomförandet av uppdraget.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	9
Uppdraget	9
Termer och begrepp	9
Läsanvisning	9
Metod och genomförande	11
Enkät	11
Registeranalys	12
Dialogmöten	12
Avgränsningar	13
Rättsliga utgångspunkter	14
Ansvaret för personlig assistans	14
Definitionen av personlig assistans och de grundläggande behoven ..	14
Andra personliga behov	15
Personkretsen i LSS	15
Insatser enligt LSS och socialtjänstlagen för personer med funktionsnedsättning	15
Egenvård och sjukvård vid personlig assistans	16
Vad står det i förarbetena om det femte grundläggande behovet? ...	17
Högsta förvaltningsdomstolens domar om det femte grundläggande behovet	19
Styrdokument som berör domarna om det femte grundläggande behovet	20
Övergripande frågor om domarnas konsekvenser	22
Konsekvenserna av domarna syns ännu inte fullt ut	22
Svårigheter att uppskatta antalet personer som berörs av domarna ...	23
Konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser	25
Insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning	25
Insatser när kommunal personlig assistans dras in eller avslås	28
Insatser till barn	30
Gemensamma resultat om konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser	33
Konsekvenser för brukare med personlig assistans	38
Vilka grupper berörs av konsekvenser av domarna?	38
Kan behoven tillgodoses genom andra insatser?	39
Konsekvenser för barn med funktionsnedsättning	40

Konsekvenser för delaktighet och självbestämmande	41
Närstående tar över ansvaret i vissa fall.....	42
Risk för ökad oro och psykisk ohälsa	42
Stöd i mellantiden innan ny insats beslutas.....	43
Har domarna fått konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv?	43
Slutsatser och diskussion	45
De flesta får andra insatser från kommunerna	45
Förskjutning av kostnad och ansvar från stat till kommuner	46
Olikheter över landet.....	46
Det femte grundläggande behovet är svårt att tillgodose genom andra insatser	47
Närstående får ta ett större ansvar	47
Konsekvenser avseende delaktighet och självbestämmande	47
Domarnas konsekvenser för barn	48
Barns möjlighet att bo kvar i föräldrahemmet	48
Vuxnas möjligheter att bo självständigt.....	49
Konsekvenser vad gäller behov av hjälp med egenvård	49
Domarnas konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv	50
Utvecklingen behöver följas	50
Referenser	51
Bilaga 1. Kvalitetsdeklaration	53
Datainsamling	53
Tillförlitlighet.....	53
Bilaga 2. Tillvägagångssätt vid Försäkringskassans aktstudie	55
Hur identifierades indragsbeslut som påverkats av HFD:s domar	55

Sammanfattning

Personlig assistans är ett stöd som riktar sig till personer som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen. Dessa behov räknas inom den personliga assistansen som grundläggande behov.

Ansvar för personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Ansvarsfördelningen är, i huvudsak, beroende av hur omfattande den enskildes behov av personlig assistans för grundläggande behov är.

En person som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

År 2012 och 2015 kom två vägledande avgöranden¹ från Högsta förvaltningsdomstolen som påverkar vilka hjälpbehov som räknas som grundläggande och vilka personer som kan få personlig assistans för sådan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen, det så kallade femte grundläggande behovet.

Domarna från Högsta förvaltningsdomstolen har fått direkta konsekvenser för både kommuner och brukare med personlig assistans. Möjligheten att få personlig assistans för det femte grundläggande behovet har begränsats för den som inte har en psykisk funktionsnedsättning, för den som behöver hjälp med egenvård och för den som behöver hjälp av någon med ingående kunskap om honom eller henne där koppling saknas till övriga grundläggande behov. Vilken omfattning konsekvenserna kommer att få på sikt är för tidigt att säga, eftersom dessa ännu inte syns fullt ut.

Konsekvenserna har inneburit att en grupp personer som tidigare har haft personlig assistans har fått den indragen. Andra har fått avslag på ansökan eller har avstått från att ansöka om personlig assistans på grund av det ändrade rättsläge som domarna har fört med sig.

De personer som får sin personliga assistans indragen på grund av tillämpning av domarna har som regel stora behov av hjälp. När assistansen dras in på grund av ändrad rättspraxis är behovet av hjälp oförändrat och det behöver då tillgodoses på annat sätt.

De personer som har fått sin assistansersättning indragen eller som har fått avslag på ansökan om assistansersättning har i de flesta fall fått insatser av kommunerna istället. Det har lett till att kommunerna får ta ett större ansvar än tidigare.

Även personer som har fått sin personliga assistans från kommunen indragen eller som har fått avslag på ansökan om sådan assistans har fått andra insatser från kommunen i relativt hög utsträckning.

I många fall beviljas dock mer begränsade alternativa insatser med andra syften än att tillgodose den enskildes samtliga hjälpbehov, exempelvis avlastningsinsatser för närstående. Det gör att de enskildas behov inte

¹ HFD 2012 ref. 41 och HFD 2015 ref. 46.

tillgodoses i samma utsträckning som när de hade eller kunde ha fått personlig assistans. I vissa fall beviljas inga insatser alls.

En konsekvens av domarna är att närstående får ta ett större ansvar än tidigare för att tillgodose behov av stöd, omvårdnad och tillsyn.

De behov av hjälp som tidigare berättigat till personlig assistans för det femte grundläggande behovet är svåra att tillgodose med andra insatser än personlig assistans, eftersom det handlar om behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde och hjälpen behöver ges av ett begränsat antal personer. Sådan hjälp är svårare att tillhandahålla inom ramen för andra insatser enligt LSS och SoL.

Personlig assistans är även en unik insats i den bemärkelsen att den möjliggör för en enskild med stora hjälpbehov att bo hemma, få stöd av ett begränsat antal personer och själv bestämma över var och när hjälpen ska ges. Domarna får därför konsekvenser för möjligheten till delaktighet och självbestämmande även för de som får andra insatser enligt LSS och SoL istället för personlig assistans.

Domarna om det femte grundläggande behovet har fått konsekvenser för barn med funktionsnedsättning, särskilt vad gäller barn med stora behov av hjälp med egenvård. I den grupp som har påverkats av domarna är barnen överrepresenterade. Det är svårt för kommunerna att hitta insatser för barn som kan tillgodose de behov som tidigare tillgodosågs genom personlig assistans. Närmare hälften av de barn som inte får personlig assistans på grund av domarna får istället avlösarservice, vars syfte är avlastning av närstående, och insatsen ger barnet sämre möjlighet till självständighet och delaktighet än vid personlig assistans. Domarna har också till viss del inneburit ökad vistelse utanför föräldrahemmet för barn med funktionsnedsättning.

På sikt riskerar domarna att få konsekvenser för barns möjlighet att växa upp i föräldrahemmet om föräldrar och barn inte får tillräckligt stöd för att möjliggöra ett liv hemma för barnet. Det finns även en risk för att fler vuxna på sikt behöver bo i särskilda boendeformer med kontinuerlig tillgång till personal.

Inledning

Uppdraget

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för år 2017 fått i uppdrag av regeringen att utreda konsekvenserna av de domar från Högsta förvaltningsdomstolen som rör det s.k. femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” (bl.a. HFD 2015 ref. 46). Analysen ska omfatta hur domarna påverkat kommunernas beviljanden av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och socialtjänstlagen, SoL. Vidare ska konsekvenserna för brukare med personlig assistans samt ett barnrätts- och jämställdhetsperspektiv inkluderas i analysen. Socialstyrelsen ska inom ramen för uppdraget samråda med Försäkringskassan.

Termer och begrepp

- Med **funktionsnedsättning** avses i rapporten nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga².
- På vissa ställen i rapporten citeras lagtext och förarbeten där ordet **funktionshinder** användes för att beskriva det som idag kallas funktionsnedsättning. Idag används ordet funktionshinder för att beskriva en begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen³.
- Begreppet **personlig assistans** används i rapporten för att beskriva själva insatsen, oavsett om den har beviljats av Försäkringskassan i form av assistansersättning eller av kommunen i form av biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans.
- När begreppet **personlig assistans enligt LSS** används avses sådan personlig assistans som beviljas av kommunen i form av biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS.

Läsanvisning

I det följande kapitlet beskrivs metod och genomförande. Därefter kommer ett kapitel om rättsliga utgångspunkter. Sedan följer resultatredovisning, vilket inleds med ett kapitel som innehåller en redogörelse för de faktorer som tyder på att konsekvenserna av domarna ännu inte syns fullt ut samt en diskussion om svårigheten att uppskatta antalet personer som inte längre får personlig assistans på grund av domarna.

Resultatredovisningen är därefter uppdelad i två kapitel motsvarande de två huvudfrågorna i uppdraget. Det första redogör för konsekvenser för

² Se Socialstyrelsens termbank.

³ Se Socialstyrelsens termbank.

kommunernas beviljanden av insatser och är indelat i fyra delar. I första delen redovisas ärenden om insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning från Försäkringskassan. I den andra delen redovisas resultat avseende insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av personlig assistans enligt LSS från kommunen. I den tredje delen redogör Socialstyrelsen särskilt för resultat som avser barn. I den fjärde delen redovisas gemensamma resultat som berör konsekvenserna för kommunernas beviljanden av insatser.

Därefter följer ett kapitel om den andra huvudfrågan i uppdraget, där konsekvenser för brukare beskrivs.

Rapporten avslutas med slutsatser och diskussion.

Metod och genomförande

Socialstyrelsen har inhämtat underlag på flera olika sätt för att få en så fullständig bild som möjligt av konsekvenserna av domarna från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). I detta kapitel redogör Socialstyrelsen närmare för den enkätundersökning som har genomförts, den registeranalys som har gjorts och de dialogmöten som har hållits.

Utöver de ovan nämnda metoderna har Socialstyrelsen även sammanställt och värderat information från andra rapporter som berört frågan, både Socialstyrelsens egna och andra myndigheters. En rättslig analys har också genomförts för att beskriva bakgrunden till bestämmelsen om det femte grundläggande behovet och den praxis som bildats genom domarna från HFD.

Under uppdragets gång har Socialstyrelsen samrått med Försäkringskassan vid ett flertal tillfällen samt inhämtat synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Löpande dialog har även förts internt på Socialstyrelsen med projektledare för regeringsuppdraget om att kartlägga kommunernas stöd vid genomförande av egenvård⁴.

Enkät

En webbaserad enkätundersökning riktad till samtliga kommuner i Sverige genomfördes mellan den 1 juni och 31 augusti 2017. Till kommunerna skickades en länk till en webbundersökning (Stockholm och Göteborg delades in i sina respektive stadsdelar). När begreppet kommuner används i rapporten avses också kommunala stadsdelar.

Det totala antalet utskick var 312. Totalt inkom fullständiga svar från 215 kommuner och stadsdelar, vilket innebär en svarsfrekvens på 69 procent.

Enkätundersökningens syfte var att ta reda på hur domarna från HFD påverkat kommunernas beviljanden av insatser enligt LSS och SoL. Frågorna gällde hur många ärenden kommunen handlagt där personer fått indragen assistansersättning eller indragen personlig assistans enligt LSS alternativt avslag på ansökningar om sådan ersättning eller insats, och där beslutet rörde det femte grundläggande behovet. Kommunerna fick sedan redogöra för om och i så fall vilka insatser enligt LSS och SoL dessa personer beviljats istället. Enkäten innehöll också frågor för att fånga upp barnrätts- och jämställdhetsperspektivet. Vidare kunde kommunerna lämna fritextsvar för att beskriva konsekvenserna av domarna utifrån olika aspekter.

I missivet till enkäten förklarades syftet med enkäten och en kort bakgrundsbeskrivning gavs av uppdraget och av domarna från HFD om det femte grundläggande behovet.

Socialstyrelsen har samrått med SKL inför utformandet och genomförandet av enkäten. En kvalitetsdeklaration återfinns i bilaga 1.

⁴ Diarienummer hos Regeringskansliet: S2016/07779/RS (delvis). Uppdraget återrapporteras den 1 december 2017.

Registeranalys

Socialstyrelsen har genomfört en registeranalys som ett komplement till enkätundersökningen. Studiepopulationen utgjordes av individer som fick sin assistansersättning indragen under 2016 på grund av domarna från HFD. (I bilaga 2 finns en redogörelse från Försäkringskassan av hur populationen togs fram). Efter att personnummer ersatts med löpnummer samkördes uppgifter⁵ om dessa individer med följande register:

- Patientregistret
- Registret över insatser enligt LSS
- Registret över insatser enligt SoL
- Registret över kommunal hälso- och sjukvård.

Registeranalysens syfte var att undersöka i vilken utsträckning dessa personer beviljades insatser enligt LSS och SoL istället för assistansersättning, och om de vårdades inom slutenvården, inom den specialiserade öppenvården eller fick insatser via den kommunala hälso- och sjukvården.

Samtliga ovan nämnda register publicerar månadsstatistik med undantag av LSS-registret som publicerar årsstatistik (1 oktober varje år). Detta medförde att studiepopulationen begränsades till att omfatta personer som fått beslut om indragen assistansersättning mellan den 1 januari och sista juli 2016. För att kontrollera för eventuella dödsfall och eventuella beslut om att återfå assistansersättning samkördes även uppgifterna mot dödsorsaksregistret samt mot Försäkringskassans register över assistansmottagare.

Studiepopulationen avser endast en del av de personer som påverkats av domarna, det vill säga de som fått indragen assistansersättning under 2016 på grund av domarna. Det har inte varit möjligt att genomföra större jämförande registeranalyser av vilka insatser som beviljas de som nekats eller fått indragen assistansersättning avseende det femte grundläggande behovet till följd av domarna. Anledningen till detta är att det saknas uppgifter om orsaker till beslut om avslag och indragning uppdelat på behov i Försäkringskassans register om assistansersättning. Inte heller Socialstyrelsens register över insatser enligt LSS innehåller uppgifter om avslag på ansökan eller indragning, utan redovisar endast samtliga beviljade insatser ett visst datum.

Dialogmöten

Socialstyrelsen har hållit två dialogmöten med brukarorganisationer och ett möte med företrädare för branschorganisationer för anordnare av personlig assistans (nedan kallade assistansanordnare). På dialogmötena diskuterades allmänt vilka konsekvenser domarna har fått för brukare med personlig assistans och specifikt vilka insatser kommunerna beviljat dem som inte längre får personlig assistans på grund av domarna. Följande brukarorganisationer deltog i mötena eller lämnade synpunkter via telefon: Autism- och Aspergerförbundet, Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR),

⁵ Ålder 2017, datum för beslut om indragning av assistansersättning samt kön.

Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB), Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA), Jämlikhet Assistans Gemenskap (JAG), Neuroförbundet, Personskadeförbundet RTP, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU) och Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL). Vid mötet med assistansanordnare deltog representanter för arbetsgivarföreningen KFO, Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), och Vårdföretagarna.

Socialstyrelsen har även haft ett dialogmöte med representanter för fyra kommuner. Syftet med mötet var dels att få en bild av domarnas konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser och dels att diskutera utformningen av enkätundersökningen.

Avgränsningar

Analysen har avgränsats till att utreda de huvudfrågor som anges i uppdraget, det vill säga vilka konsekvenser domarna från HFD har fått för kommunernas beviljanden av insatser enligt LSS och SoL samt konsekvenser för brukare med personlig assistans. Barnrätts- och jämställdhetsperspektiv har inkluderats i analysen. Vidare har analysen avgränsats till att utreda konsekvenserna av två domar från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2012 ref. 41 och HFD 2015 ref. 46, eftersom Socialstyrelsen bedömt att det främst är dessa två domar som påverkat tillämpningen avseende det femte grundläggande behovet.

Rättsliga utgångspunkter

Ansvaret för personlig assistans

Ansvaret för insatsen personlig assistans är i dag delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. En persons behov av personlig assistans kan tillgodoses genom insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS eller genom assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Kommunen fattar beslut om personlig assistans enligt LSS och Försäkringskassan fattar beslut om assistansersättning. Assistansersättning lämnas om den enskildes behov av personlig assistans för de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka⁶. Vid färre timmar grundläggande behov kan istället personlig assistans enligt LSS från kommunen beviljas.

Den personliga assistans som tillhandahålls en enskild som beviljas assistansersättning från Försäkringskassan är motsvarande insats som tillhandahålls den som beviljas personlig assistans enligt LSS av kommunen⁷.

Definitionen av personlig assistans och de grundläggande behoven

Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov) (9 a § första stycket LSS). Det sistnämnda behovet, ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”, brukar kallas det femte grundläggande behovet. Så kommer det även att benämnas i denna rapport. HFD har i en dom uttalat att hjälpbehoven ska vara privata och känsliga för den personliga integriteten för att räknas som grundläggande behov (se RÅ 2009 ref. 57).

Bedömningen av de grundläggande behoven följer samma regler i 9 a § LSS, oavsett om ärendet gäller assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS⁸. Förarbetsuttalanden och praxis som rör grundläggande behov inom personlig assistans enligt LSS har därför betydelse även vid beslut om assistansersättning enligt SFB och tvärtom.

⁶ Se 51 kap. 3 § SFB.

⁷ Se 51 kap. 2 § SFB och proposition 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet s. 78.

⁸ Se 51 kap. 2 § SFB.

Andra personliga behov

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § andra stycket LSS). Det innebär att själva insatsen personlig assistans omfattar mer än bara de grundläggande behoven. Vad som är personliga behov är inte specificerat i lagtexten. I HFD 2017 ref. 27 beskrev HFD vad som krävs för att den enskilde ska ha rätt till personlig assistans för andra personliga behov. HFD uttalade att stödet i någon mån måste vara kvalificerat samt att den personliga assistentens insats ska ha en direkt och konkret koppling till ett individuellt behov av hjälp i det dagliga livet.

Personkretsen i LSS

För att beviljas personlig assistans (såväl assistansersättning från Försäkringskassan som personlig assistans enligt LSS från kommunen) måste den enskilde tillhöra personkretsen som anges i 1 § LSS. Personkretsen omfattar personer:

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Insatser enligt LSS och socialtjänstlagen för personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning kan beviljas insatser från kommunen enligt både LSS och SoL om de har behov av det.

Om en enskild bedöms tillhöra personkretsen enligt 1 § LSS kan denne ha rätt till insatser enligt LSS, vilka räknas upp i 9 § LSS. Insatserna är:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Kommunen är ansvarig för samtliga insatser enligt LSS utom rådgivning och annat personligt stöd, som landstinget ansvarar för⁹. Inga andra insatser än de som räknas upp ovan kan beviljas enligt LSS.

Personer som tillhör personkretsen i LSS har rätt till insatser enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10.¹⁰

Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.¹¹

Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra¹².

LSS har till syfte att stärka rätten till vissa angivna insatser för personer som omfattas av lagens personkrets jämfört med vad de har rätt till enligt SoL¹³.

Personer med funktionsnedsättning kan också söka insatser enligt SoL. SoL är en ramlag som anger att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.¹⁴ Till skillnad från LSS finns i SoL inga bestämmelser om vilken personkrets eller vilka insatser lagen omfattar. Det innebär att kommunen själv kan välja hur insatser utformas och namnges. Exempel på insatser enligt SoL som kan vara aktuella för personer med funktionsnedsättning är hemtjänst och boendestöd.

Egenvård och sjukvård vid personlig assistans

Varken personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt SFB lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL (se HFD 2012 ref. 41 och 51 kap. 5 § SFB). Däremot kan personlig assistans lämnas för insatser avseende hjälp med egenvård. Försäkringskas-

⁹ Se 2 § LSS.

¹⁰ Se 7 § första stycket LSS.

¹¹ Se 7 § andra stycket LSS.

¹² Se 5 § LSS.

¹³ Jfr prop. 1992/93:59 om stöd och service till vissa funktionshindrade s. 50, 93 och 170 f.

¹⁴ Se 4 kap. 1 § första och fjärde styckena SoL.

san har dock gjort ställningstagandet att en åtgärd som är bedömd som egenvård aldrig kan vara ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS [1]. Socialstyrelsen har i yttrande till HFD i mål nr 682-17 uppgett att HFD:s uttalanden om egenvård i HFD 2012 ref. 41 enligt Socialstyrelsens mening inte innebär att behov av hjälp med en åtgärd som bedömts som egenvård aldrig skulle kunna räknas till de grundläggande behoven.

En person som redan har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov kan få assistans beviljad även för egenvård inom ramen för ”andra personliga behov”.

Egenvård är hälso- och sjukvårdsåtgärder som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bedömt att en patient själv kan utföra. Hälso- och sjukvårdsåtgärder definieras som åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Egenvård är inte hälso- och sjukvård enligt HSL.¹⁵

Som en del av egenvårdsbedömningen ska det ingå en analys av om utförandet av egenvården kan innebära att patienten utsätts för risk att skadas. I förekommande fall ska en utredning göras för att avgöra om patienten själv eller med hjälp av någon annan på ett säkert sätt kan utföra en hälso- och sjukvårdsåtgärd som egenvård.¹⁶ Om patienten behöver praktisk hjälp för att utföra egenvården, ska den behandlande legitimerade yrkesutövaren samråda med den eller de närstående som ska hjälpa patienten, med ansvarig nämnd inom socialtjänsten eller med ansvarig befattningshavare hos en annan aktör¹⁷.

Vad står det i förarbetena om det femte grundläggande behovet?

Definitionen av personlig assistans i 9 a § LSS, där de grundläggande behoven räknas upp, infördes den 1 juli 1996, ett par år efter att LSS började gälla.

Syftet med införandet av grundläggande behov

Syftet med just 9 a § LSS var att klargöra innebörden av insatsen personlig assistans¹⁸. Enligt det förslag som lades i propositionen var de grundläggande behoven fyra stycken; praktisk hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra¹⁹. Motiveringen till det var bland annat följande: ”Regeringens bedömning är mot denna bakgrund att det i LSS bör klargöras att personlig assistans skall avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer (jfr. med proposition 1992/93:159). Det betyder inte att någon grupp som omfattas av LSS skall utestängas från rätten till personlig assistans, utan att det tydliggörs vilka hjälpbehov som, efter individuell prövning, krävs för att personlig assistans skall komma ifråga.

¹⁵ Se 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) Bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.

¹⁶ Se 4 kap. 5 § SOSFS 2009:6.

¹⁷ Se 4 kap. 6 § SOSFS 2009:6.

¹⁸ Prop. 1995/96:146 Vissa frågor om personlig assistans s. 12.

¹⁹ Prop. 1995/96:146 s 4.

Klargörandet innebär att det främst är personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blir berättigade till insatsen personlig assistans. [...] Undantagsvis bör emellertid även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans. Så bör kunna vara fallet i situationer där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret ställer krav på sådan praktisk hjälp som är en förutsättning för att den enskildes grundläggande behov skall kunna tillgodoses”.²⁰

Tillägget ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper”

Socialutskottet föreslog vissa ändringar i lagtexten, vilka också antogs av riksdagen. Bland annat lade socialutskottet till ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” i beskrivningen av vilka hjälpbehov som kunde berättiga till personlig assistans enligt 9 a § LSS. Socialutskottet skrev bl.a. följande: ”Insatsen personlig assistans skall förbehållas krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet. För barn med omfattande omvårdnadsbehov under hela eller stor del av dygnet kan personlig assistans även innefatta nödvändigt personligt stöd på grund av t.ex. epilepsi, extrem infektionskänslighet, hjärtsjukdom eller andningsproblem. [...] Utskottet anser dock i likhet med inriktningen i motionerna att införande av en definition i LSS av begreppet personlig assistans inte får innebära att någon grupp som för närvarande i praxis omfattas av lagstiftningen helt utestängs från insatsen personlig assistent. Personer med enbart psykiska funktionshinder t.ex. bör även i fortsättningen vara berättigade till personlig assistans i vissa speciella fall, nämligen där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret medför behov av hjälp med de grundläggande behoven. En person kan t.ex. på grund av sitt psykiska funktionshinder vara helt ur stånd att själv klara sin hygien eller få i sig mat. Den i propositionen föreslagna lydelsen av 9 a § första stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) bör enligt utskottets mening ändras i enlighet med det nyss anförda”.²¹

Socialutskottets uttalanden utgör alltså motiveringen till varför det femte grundläggande behovet lades till i 9 a § LSS. Socialutskottets ändringar innebar också att propositionens föreslagna lagtext när det gällde ”praktisk hjälp” med de grundläggande behoven ändrades till endast ”hjälp” i 9 a § LSS.

²⁰ Prop. 1995/96:146 s. 13 f.

²¹ 1995/96:SoU15 Vissa frågor om personlig assistans s. 11 f.

Högsta förvaltningsdomstolens domar om det femte grundläggande behovet

HFD har meddelat två domar där huvudfrågan i målet rör det femte grundläggande behovet; HFD 2015 ref. 46 och HFD 2012 ref. 41. I detta avsnitt redogörs för dessa två domar samt för ett prövningstillstånd som meddelats av HFD i en fråga som har betydelse för konsekvenserna av HFD 2012 ref. 41.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden skapar prejudikat, vilket innebär att domstolen genom avgöranden vägleder domstolar och myndigheter i hur gällande rätt ska tolkas och tillämpas. I praktiken innebär det att ett ställningstagande från HFD exempelvis kan medföra att ett visst behov som tidigare berättigade till personlig assistans inte längre gör det.

HFD 2015 ref. 46

HFD 2015 ref. 46 meddelades i juni 2015. Personen i det aktuella målet hade en fysisk funktionsnedsättning, cystisk fibros, och behövde hjälp med avancerad andningsgymnastik för att lossa och hosta upp slem från lungorna samt tillsyn på grund av risk för livshotande tillstånd vid lungblödningar. Personen hade varit beviljad assistansersättning för dessa behov sedan år 1996.

I skälen för avgörandet hänvisar HFD till uttalanden i de förarbeten som föregick införandet av 9 a § LSS, se ovan. HFD uttalade att tillägget i lagtexten om ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” måste förstås på det sättet att det uteslutande tar sikte på personer med psykiska funktionsnedsättningar. Eftersom personen i målet inte hade en psykisk funktionsnedsättning berättigade inte det aktuella hjälpbehovet denne till assistansersättning.

HFD 2012 ref. 41

HFD 2012 ref. 41 meddelades i juli 2012. Målet rörde ett barn med en bindvävssjukdom. Sjukdomen orsakade smärta och behövde behandlas med varma bad och massage för att lindra smärtan. Barnet hade även autism. Frågan i målet var om behandlingsinsatserna varma bad och massage var att betrakta som sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS.

HFD uttalade att insatser som åvilar sjukvårdshuvudmännen ligger utanför LSS tillämpningsområde. Det medför enligt HFD att behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen²² principiellt inte kan beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans enligt LSS. Sådana behov kan således inte räknas till de grundläggande behoven. En annan sak är enligt HFD att sjukvårdande insatser i form av så kallad egenvård kan berättiga till personlig assistans för andra personliga behov i de fall där den enskilde har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov.

HFD återgav också vad som uttalades i RÅ 2009 ref. 57 beträffande tillämpningsområdet för insatsen personlig assistans, nämligen att insatsen är förbehållen sådana hjälpbehov som uppfattas som mycket privata och

²² Dävarande SFS-nummer 1982:763, numera 2017:30.

känsliga för den personliga integriteten och där den funktionshindrade måste anses ha ett särskilt intresse av att kunna bestämma vem som ska ge sådan hjälp och hur den ska ges.

Högsta förvaltningsdomstolens slutsats i HFD 2012 ref. 41 var att insatser i form av varma bad och massage inte är av sådan karaktär att det kan räknas som ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS.

Prövningstillstånd i frågan om sondmatning är ett grundläggande behov

HFD har den 20 april 2017 meddelat prövningstillstånd för frågan om hjälp med sondmatning är ett sådant grundläggande behov som avses i 9 a § LSS. Den dom från kammarrätten som är föremål för prövning, och som överklagats av Försäkringskassan, är Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3208-16. Frågan i målet i kammarrätten var om egenvård i form av sondmatning är ett sådant grundläggande behov som ska beaktas vid prövningen av den enskildes rätt till assistansersättning. Kammarrätten uttalade bland annat att HFD 2012 ref. 41 inte utgör hinder mot att måltider i form av sondmatning, som även är egenvård, kan vara grundläggande behov som ska beaktas vid bedömningen av rätten till assistansersättning.

Avgörandet från HFD har inte kommit vid publiceringen av denna rapport. Det kan dock förutsättas att avgörandet kan komma att påverka framtida konsekvenser av HFD 2012 ref. 41.

Styrdokument som berör domarna om det femte grundläggande behovet

Försäkringskassan, kommunerna och domstolarna är alla aktörer som tolkar och tillämpar reglerna om personlig assistans. Deras tolkningar har betydelse för vilka konsekvenser domarna från HFD fått och kommer att få, varför Socialstyrelsen kort redogör för relevanta styrdokument i detta avsnitt.

I Domsnytt²³ 2015:041 gör Försäkringskassan följande ställningstagande: ”För att ett behov av hjälp av någon med ingående kunskaper om den försäkrade ska kunna ses som ett grundläggande behov måste behovet av hjälp kunna kopplas till de andra grundläggande behoven, dvs. hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra”. Ställningstagandet gjordes utifrån HFD 2015 ref. 46, lagens förarbeten samt tidigare domar från HFD.

Försäkringskassan har uttalat att myndighetens tillämpning av HFD 2012 ref. 41 inte blev enhetlig förrän våren 2016, då Försäkringskassan skrev in ett förtydligande i de vägledande dokument som styr handläggningen [2]. I maj 2016 tog Försäkringskassan fram ett informationsmeddelande där myndigheten bland annat uttalade att en hälso- och sjukvårdsåtgärd inte kan vara ett grundläggande behov oavsett om den sker enligt HSL eller i form av egenvård och att detta framgår av 51 kap. 5 § SFB och HFD 2012

²³ Domsnytt är dokument för Försäkringskassans interna bruk där Försäkringskassan beskriver och kommenterar domarstolspraxis med kommentarer.

ref. 41. Vidare anger Försäkringskassan att en åtgärd som är bedömd som egenvård aldrig kan vara ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS [1].

I Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2015:07 har Försäkringskassan klargjort vad myndigheten avser med begreppet psykisk funktionsnedsättning, nämligen att personen har en nedsättning av någon av de psykiska funktionerna. Vad som avses med psykiska funktioner framgår av Socialstyrelsens version av WHO:s International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).

Även kommunernas bedömningar vad gäller insatsen personlig assistans enligt LSS påverkas av domar från HFD, eftersom dessa är vägledande prejudikat. I kapitlet om konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser framgår de resultat som berör domarnas påverkan på kommunernas riktlinjer om personlig assistans enligt LSS.

Övergripande frågor om domarnas konsekvenser

Detta kapitel tar upp två övergripande frågor avseende konsekvenser av domarna om det femte grundläggande behovet som är viktiga för tolkningen av rapportens resultat. Det första avsnittet är en redogörelse för de faktorer som tyder på att konsekvenserna av domarna ännu inte syns fullt ut. Det andra avsnittet är en diskussion kring svårigheten att uppskatta antalet personer som inte längre får personlig assistans på grund av domarna.

Konsekvenserna av domarna syns ännu inte fullt ut

Socialstyrelsen kan konstatera att konsekvenserna av domarna från HFD ännu inte går se fullt ut. Det gäller såväl konsekvenserna för kommunernas beviljanden av insatser som konsekvenser för brukare med personlig assistans. Resultaten i denna rapport ger dock en bild av de initiala konsekvenserna. Om Försäkringskassans tvåårsomprövningar nu stoppas kan konsekvenserna av domarna komma att bromsas vad gäller indragningar av assistansersättning. Däremot bromsas inte konsekvenserna för de som söker assistansersättning första gången efter det att tillämpningen avseende det femte grundläggande behovet ändrades.

Trots att domarna från HFD om det femte grundläggande behovet kom 2012 respektive 2015, så började konsekvenserna av de båda domarna från HFD synas först under 2016. Det uppger såväl kommuner som brukarorganisationer och assistansanordnare. Den främsta anledningen till detta är troligen att Försäkringskassan först under våren 2016 började tillämpa HFD 2012 ref. 41 enhetligt [2]. När det gäller beslut om assistansersättning borde konsekvenserna av domarna därför framförallt kunna ses från andra halvåret 2016 och framåt. Även kommunerna tycks ha börjat tillämpa båda domarna först under 2016 enligt uppgifter från dialogmötena.

Flera av kommunerna uttrycker på olika sätt i sina fritextsvar att de ännu inte ser konsekvenserna av domarna fullt ut, framförallt på grund av att enskilda ännu inte fått sitt beslut om assistansersättning omprövat av Försäkringskassan efter det att tillämpningen avseende det femte grundläggande behovet ändrades. Den bilden bekräftas av inhämtade synpunkter från SKL. Försäkringskassan omprövar ärenden om assistansersättning i intervaller om minst två år²⁴. Av Försäkringskassans årsredovisning 2016 framgår att 2 865 ärenden omprövades under 2016 medan de hade 5 411 ärenden i balans. Sammanlagt var 15 691 personer beviljade assistansersättning under 2016. Av det följer alltså att det är en stor del av samtliga ärenden om assistansers-

²⁴ Se 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

sättning som inte omprövats efter det att domarna började tillämpas enhetligt av Försäkringskassan.

Även brukarorganisationerna anger att många personer ännu inte haft omprövning av sina beslut om assistansersättning och personlig assistans enligt LSS sedan tillämpningen ändrades och att konsekvenserna av domarna därför befaras bli större framöver.

Såväl kommuner som brukarorganisationer och assistansanordnare uppger också att många överklagar sina beslut och fortfarande är i domstolsprocess angående rätten till personlig assistans.

Svårigheter att uppskatta antalet personer som berörs av domarna

Det är svårt att uppskatta det totala antalet personer som berörts av konsekvenserna av domarna om det femte grundläggande behovet. Anledningarna är flera, bland annat att det endast finns begränsat med uppgifter i den nationella statistiken.

Socialstyrelsen har genom kommunenkäten försökt få en bild av antalet personer som berörs av domarna. Av kommunernas svar på Socialstyrelsens enkät framgår att kommunerna sedan den 1 januari 2016 fram till sommaren 2017²⁵ har erfarenhet av sammanlagt cirka 460 ärenden där personer fått indragen personlig assistans eller avslag på ansökan om sådan insats där beslutet rört det femte grundläggande behovet. Ungefär 330 av dessa avsåg assistansersättning och cirka 130 avsåg kommunernas egna beslut om personlig assistans. Siffrorna måste dock tolkas med försiktighet av flera anledningar. Enkäten hade en svarsfrekvens på 69 procent och bland de som inte svarat finns flera stora kommuner. En annan anledning är att vissa kommuner angett att de inte alltid känner till orsaken till avslag eller indragningar från Försäkringskassan och att det därför inte går att säga med säkerhet att vissa redovisade indragningar och avslag skett på grund av domarna. Det kan också i vissa enkätsvar röra sig om samma individer som hunnit få beslut från både Försäkringskassan och kommunen och som därför redovisas två gånger i enkäten.

I uppdraget har Socialstyrelsen fått underlag från en aktstudie som genomförts av Försäkringskassan. Aktstudien innefattade ärenden där assistansersättning drogs in under 2016 och enligt det resultatet fick 30 personer indragen assistansersättning avseende det femte grundläggande behovet på grund av domarna från HFD²⁶. Besluten i ärendena fattades i vissa fall under 2015 och i övriga under 2016. Domarna från HFD hade då troligen bara hunnit få begränsad påverkan på Försäkringskassans indragningar av assistansersättning (se avsnittet ovan). Under 2016 var antalet indragningar av

²⁵ Insamlingen skedde under juni-augusti 2017 och den tidsperiod som efterfrågades i enkätfrågorna var ”från den 1 januari 2016 fram till nu”, varför slutdatum i perioden beror på när kommunen eller stadsdelen svarade på enkäten.

²⁶ I bilaga 2 framgår att Försäkringskassan identifierade totalt 38 personer vars beslut påverkades av domarna. Av dessa gällde dock bara 30 av ärendena det femte grundläggande behovet, varför Socialstyrelsen endast analyserat data avseende 30 personer.

assistansersättning 188. Under det första halvåret 2017 fick 169²⁷ personer sin assistansersättning indragen, vilket visar på en ökning efter den period aktstudien avsåg.

När det gäller avslag på ansökan om assistansersättning anger Försäkringskassan att domarna från HFD är en av orsakerna till det ökade antalet avslag mellan 2012 och 2016. Dock anges inget exakt antal ärenden eller hur stor andel som fått avslag till följd av domarna. År 2016 avslogs 79 procent av alla ansökningar om assistansersättning jämfört med 59 procent år 2012 [2]. Det totala antalet avslag under 2016 på ansökningar om assistansersättningen var 1 874.

När det gäller personlig assistans enligt LSS som beviljas av kommunerna saknas nationell statistik över antalet indragningar, ansökningar och avslag och orsakerna till dessa.

Utöver de typer av ärenden som ringas in ovan finns även en grupp personer som idag enligt brukarorganisationer och assistansanordnare avstår från att ansöka om personlig assistans, eftersom de fått information från andra familjer eller från professionella (exempelvis habiliteringen) att vissa behov inte längre berättigar till personlig assistans. Socialstyrelsen har inte kunnat kontrollera om dessa uppgifter stämmer, eftersom en sådan grupp inte syns i den nationella statistiken.

Antalet personer som berörts av konsekvenserna av domarna om det femte grundläggande behovet bör också ses i relation till antalet personer som idag har insatsen personlig assistans. År 2016 var sammanlagt 20 266 personer beviljade personlig assistans, varav 15 691 fick assistansersättning från Försäkringskassan och 4 575²⁸ personer var beviljade personlig assistans enligt LSS från kommunen.

²⁷ Siffran är hämtad från Försäkringskassans databas Store och avser antalet personer som hade assistansersättning i december 2016, men inte i juni 2017.

²⁸ Antalet som var beviljade personlig assistans enligt LSS av kommunen den 1 oktober 2016.

Konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser

I detta kapitel beskriver Socialstyrelsen resultat som visar vilka insatser kommunerna har beviljat de personer som nekats eller fått personlig assistans indragen till följd av domarna. Underlaget utgörs av resultaten från Socialstyrelsens kommunenkät. Där så är tillämpligt redovisas även vissa av resultaten från registeranalyserna²⁹ och från de dialogmöten som hållits. Jämförelser mellan registeranalyser och enkätresultat bör göras med försiktighet, då registeranalyserna avser en kortare tidsperiod än enkätsvaren, bara gäller assistansersättningsärenden samt endast avser indragningar och inte avslag.

Redovisningen av resultat avseende kommunala insatser är uppdelat i fyra delar. I den första delen redovisas ärenden om insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning från Försäkringskassan. I den andra delen redovisas resultat avseende insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av kommunal personlig assistans enligt LSS. I den tredje delen redogör Socialstyrelsen särskilt för resultat som avser barn. Slutligen redovisas gemensamma resultat som berör konsekvenserna för kommunernas beviljanden av insatser.

Insatser efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning

Av de 215 kommuner och stadsdelar som svarade på enkäten uppgav 117 att de handlagt ärenden om insatser till personer som nekats eller fått indragen assistansersättning, där beslutet från Försäkringskassan rört det femte grundläggande behovet. Sammanlagt har dessa kommuner handlagt 332 sådana ärenden³⁰. Av dessa redovisade kommunerna beviljade insatser för 312 personer³¹. Av fritextsvaren framgår att uppgifterna framförallt utgår från personlig kännedom om ärendena.

De resultat som redovisas i detta avsnitt avser både vuxna och barn.

Många får insatser enligt LSS från kommunen

Av figur 1 framgår andel personer som beviljades nya eller utökade insatser enligt LSS eller SoL efter avslag på ansökan om assistansersättning eller beslut om indragning av sådan ersättning. Av de 312 ärenden som redovisades beviljades 86 procent en eller flera insatser enligt LSS. Totalt beviljades 17 procent en eller flera insatser enligt SoL. Observera att en person kan ha

²⁹ Då endast 30 personer ingick i registeranalyserna redovisas resultaten inte uppdelade på alltför små tal.

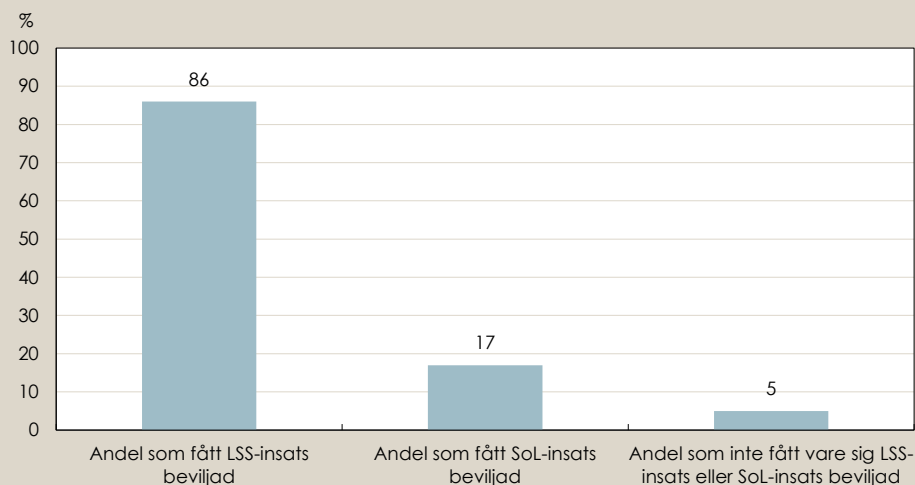
³⁰ Av enkätsvaren framgår att 19 procent av de kommuner som handlagt denna typ av ärenden bara kan ta fram uppgifter om beviljade insatser i vissa av ärendena och 4 procent kan inte ta fram sådana uppgifter alls. Kommunerna kan alltså ha handlagt fler än de ärenden som kunnat redovisas.

³¹ Orsakerna till bortfallet är troligen flera. Bland annat uppger vissa kommuner att det beror på att ärendena fortfarande är under utredning hos kommunen eller att insats erbjudits, men den enskilde ännu inte tackat ja.

fått insatser enligt både SoL och LSS. Fem procent beviljades varken insatser enligt LSS eller SoL. Se figur 1.

Figur 1. Andel ärenden om insatser enligt LSS eller SoL efter indragning av eller avslag på ansökan om assistansersättning

Bas: 312 ärenden



Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Av registeranalysen framgår att en betydligt större andel (ungefär hälften) av de som fick indragen assistansersättning på grund av domarna under första halvåret 2016 varken beviljades insatser enligt SoL eller LSS³². Som nämnts ovan bör dock jämförelser mellan resultat från registeranalys och enkät göras med försiktighet, eftersom registeranalyserna avser en kortare tidsperiod än enkätsvaren och endast avser indragningar och inte avslag.

Personlig assistans från kommunen den vanligaste LSS-insatsen

Enkäten visar att den vanligaste insatsen till de personer som fått sin assistansersättning indragen eller nekats sådan ersättning var personlig assistans enligt LSS från kommunen, 67 procent (se tabell 1). Uppgifterna skiljer sig från resultatet av registeranalyserna. Enligt dessa fick endast ett fåtal personer personlig assistans. I enkäten efterfrågades inte den tidsmässiga omfattningen av insatsen. Av registeranalyserna framgår dock att de som beviljats personlig assistans enligt LSS från kommunen efter indragen assistansersättning fått mellan 400 och 700 timmar personlig assistans per månad.

Den näst vanligaste LSS-insatsen var bostad med särskild service för vuxna, 9 procent. Se tabell 1. När det gäller ”annan LSS-insats” så har kommunerna angett att det rör sig om korttidstillsyn för skolungdom över 12 år och kontaktperson.

³² Uppgiften anger vilka LSS-insatser som beviljats den 1 oktober 2016 och vilka SoL-insatser som beviljats fram till augusti 2017.

"Annan insats" den vanligaste SoL-insatsen

Den vanligaste SoL-insatsen till personer som fått sin assistansersättning indragen eller nekats sådan ersättning var "annan insats enligt SoL". I enkäten kunde kommunerna ange vad sådan insats innebär. Flera kommuner anger att "annan insats enligt SoL" utgör insatserna personligt utformat stöd, hjälp i hemmet i assistansliknande former och trygghetslarm. Insatser som endast nämndes av enstaka kommuner var exempelvis anhörigvård, korttidsboende och avlastning i hemmet. Av fritextsvaren framgår att vissa kommuner på grund av den nya tillämpningen avseende det femte grundläggande behovet sett behov av att skapa nya stödinsatser som beviljas enligt SoL och som benämns olika beroende på kommun. Några exempel är individuellt anpassat stöd och kvalificerad tillsyn av övervakande karaktär.

Av de som fick sin assistansersättning indragen eller nekats sådan ersättning fick 5 procent hemtjänst. Ett fåtal fick boendestöd eller särskilt boende enligt SoL. Se tabell 1.

Tabell 1. Andel och antal ärenden där nya eller utökade insatser beviljats efter indragning av eller avslag på ansökan om assistansersättning³³

Bas: 312 ärenden

	Andel som beviljats olika kommunala insatser %	Antal personer som beviljats olika kommunala insatser
LSS-insatser		
Personlig assistans	67	209
Ledsagarservice	3	8
Avlösarservice	5	16
Korttidsvistelse	5	16
Boende för barn enligt 9 § 8 LSS	0	0
Bostad med särskild service för vuxna	9	28
Daglig verksamhet	4	14
Annan LSS-insats	3	8
SoL-insatser		
Hemtjänst	5	17
Boendestöd	2	5
Särskilt boende enligt SoL	1	3
Annan insats enligt SoL	9	27
Ärenden där inga insatser beviljades	5	16

Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Även i registeranalyserna framkom att ett fåtal av de som fick sin assistansersättning indragen beviljades hemtjänst enligt SoL. Registeranalyserna visar också på en spridning över åldrar, och att även barn beviljats hemtjänst (om

³³ Observera att en person kan ha fått flera insatser, vilket gör att summan av andelarna kan bli mer än 100.

än ett fåtal timmar per vecka). Att boendestöd inte är en lika vanligt förekommande insats för de som nekas eller får indragen assistansersättning till följd av domarna bekräftas av vad som framkommit på dialogmötena.

Insatser när kommunal personlig assistans dras in eller avslås

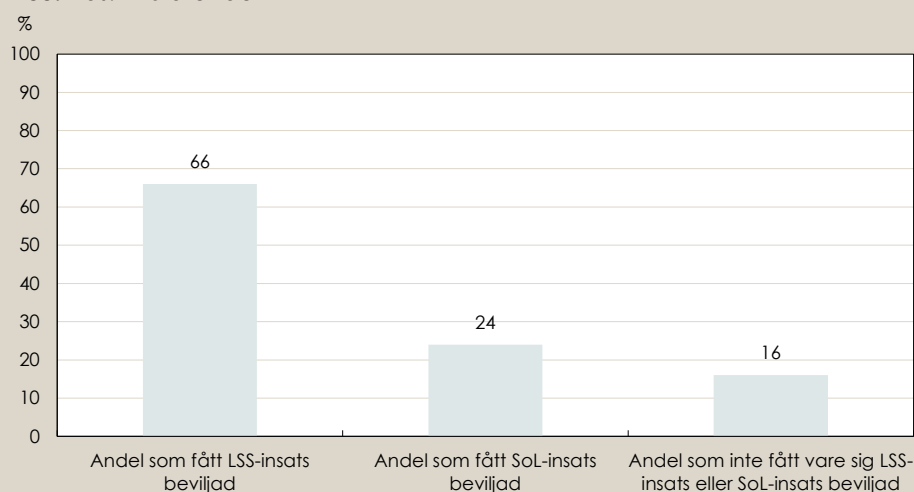
Kommunerna har i enkätundersökningen också svarat på frågor om vilka insatser som beviljats de personer som fått sin personliga assistans enligt LSS från kommunen indragen eller fått avslag på ansökan om sådan assistans, där beslutet om personlig assistans rörde det femte grundläggande behovet. Av de 215 kommuner och stadsdelar som svarade på enkäten uppger 68 att de handlagt sådana ärenden. Sammanlagt har dessa kommuner handlagt 129 sådana ärenden³⁴. Av dessa redovisar kommunerna beviljade insatser i 120 ärenden³⁵. Av fritextsvaren framgår att uppgifterna framförallt utgår från personlig kännedom om ärendena.

De resultat som redovisas i detta avsnitt avser både vuxna och barn.

Många får andra insatser enligt LSS

Bland de som får sin kommunala personliga assistans indragen eller får avslag på ansökan om sådan insats får 66 procent andra insatser enligt LSS, medan 18 procent fick insatser enligt SoL. Observera att en person kan ha fått insatser enligt både SoL och LSS. Andelen som varken beviljades insatser enligt LSS eller SoL var 16 procent. Se figur 2.

Figur 2. Andel ärenden där insatser enligt LSS eller SoL beviljats efter avslag på ansökan om eller indragning av personlig assistans enligt LSS. Bas: 120 ärenden



Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

³⁴ Av enkätsvaren framgår att 13 procent av de kommuner som handlagt denna typ av ärenden bara kan ta fram uppgifter om beviljade insatser i vissa av ärendena och 12 procent kan inte ta fram sådana uppgifter alls. Kommunerna kan alltså ha handlagt fler än de ärenden som kunnat redovisas.

³⁵ Orsakerna till bortfallet är troligen flera. Bland annat uppger vissa kommuner att det beror på att ärendena fortfarande är under utredning hos kommunen eller att insats erbjudits, men den enskilde ännu inte tackat ja.

Avlösarservice den vanligaste insatsen

De vanligaste insatserna enligt LSS till denna grupp var avlösarservice och korttidsvistelse, 22 respektive 12 procent (se tabell 2). I enkätundersökningen efterfrågades inte den tidsmässiga omfattningen av dessa insatser. Brukarorganisationerna har uppgett att dessa insatser beviljas med betydligt färre timmar eller dygn än personerna tidigare hade eller kunde få personlig assistans. Den bilden bekräftas av registeranalyserna.

Bostad med särskild service beviljades till relativt få personer, 7 procent. Se tabell 2. När det gäller ”annan LSS-insats” beviljades 18 procent sådan insats. Kommunerna har angett att det rör sig om korttidstillsyn för skolungdom över 12 år eller kontaktperson.

Relativt många i denna grupp beviljades insatser enligt SoL. Totalt fick 15 procent hemtjänst och 8 procent fick annan insats enligt SoL. Vad som enligt kommunerna ingår i ”annan insats enligt SoL” framgår ovan under rubrik ”Annan insats den vanligaste SoL-insatsen”.

Tabell 2. Andel och antal ärenden där nya eller utökade insatser beviljats efter avslag på ansökan om eller indragning av personlig assistans enligt LSS³⁶

Bas: 120 ärenden

	Andel som beviljats olika kommunala insatser %	Antal personer som beviljats olika kommunala insatser
LSS-insatser		
Ledsagarservice	8	10
Avlösarservice	22	26
Korttidsvistelse	12	14
Boende för barn enligt 9 § 8 LSS	1	1
Bostad med särskild service för vuxna	7	8
Daglig verksamhet	8	10
Annan LSS-insats	18	22
SoL-insatser		
Hemtjänst	15	18
Boendestöd	2	2
Särskilt boende enligt SoL	0	0
Annan insats enligt SoL	8	9
Ärenden där inga insatser beviljades	16	19

Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

³⁶ Observera att en person kan ha fått flera insatser, vilket gör att summan av andelarna kan bli mer än 100.

Insatser till barn

I detta avsnitt redovisas de resultat av enkätundersökningen och registeranalysen som enbart rör personer under 18 år. Det görs för att tydliggöra vilket underlag som finns till en analys utifrån barnrättsperspektivet.

Insatser till barn efter avslag eller indragning av assistansersättning

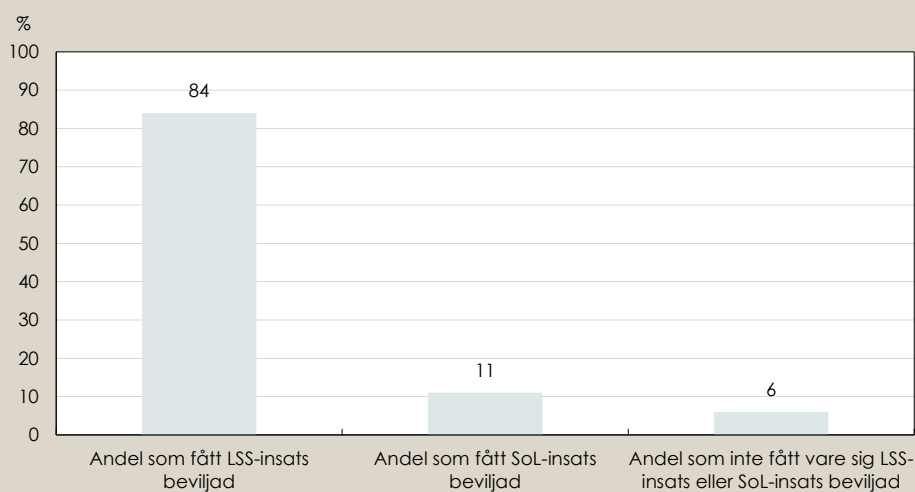
I enkäten har kommunerna uppgett att de under den aktuella tidsperioden³⁷ handlade 128 ärenden som gällde barn som fått avslag på ansökan om eller indragning av sin assistansersättning, där beslutet från Försäkringskassan rörde det femte grundläggande behovet. Av dessa redovisar kommunerna beviljade insatser för 119 barn³⁸.

Många barn får LSS-insatser

Andelen barn som beviljas insatser enligt LSS efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning är enligt enkätundersökningen 84 procent. Andelen som beviljats insatser enligt SoL är 11 procent. Observera att ett barn kan ha beviljats både LSS- och SoL-insatser. Sex procent av barnen beviljades varken insatser enligt LSS eller SoL. Se figur 3.

Figur 3. Andel ärenden där insatser enligt LSS eller SoL beviljats barn efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning

Bas: 119 ärenden



Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Personlig assistans vanligaste insatsen

Den vanligaste insatsen till barn som nekats assistansersättning eller fått sådan indragen var personlig assistans enligt LSS från kommunen, 74 procent. Uppgifterna skiljer sig från resultatet av registeranalyserna.

³⁷ Insamlingen skedde under juni-augusti 2017 och den tidsperiod som efterfrågades i enkätfrågorna var "från den 1 januari 2016 fram till nu". Slutdatum i perioden beror därför på när kommunen eller stadsdelen svarade på enkäten.

³⁸ Orsakerna till bortfallet är troligen flera. Bland annat uppger vissa kommuner att det beror på att ärendena fortfarande är under utredning hos kommunen eller att insats erbjudits, men den enskilde ännu inte tackat ja.

Enligt dessa fick endast ett barn personlig assistans enligt LSS. Avlösarservice var den näst vanligaste insatsen enligt enkätundersökningen, 11 procent. Se tabell 3. Med annan insats enligt LSS avsågs enligt kommunerna korttidstillsyn för skolungdom under 12 år eller kontaktperson.

När det gäller SoL-insatser till dessa barn fick 3 procent hemtjänst och 8 procent fick annan insats enligt SoL. Se tabell 3. Att relativt få barn får SoL-insatser bekräftas av registeranalyserna. Av kommunernas fritextsvar framgår att flera kommuner anser att hemtjänst varken är lämpligt för eller anpassat till barn, bland annat för att det blir för många personer runt barnet. Vad som enligt kommunerna ingår i ”annan insats enligt SoL” framgår ovan under rubrik ”Annan insats den vanligaste SoL-insatsen”.

Tabell 3. Andel och antal ärenden där nya eller utökade insatser enligt LSS och SoL beviljats barn efter avslag på ansökan om eller indragning av assistansersättning³⁹

Bas: 119 ärenden

	Andel som beviljats olika kommunala insatser %	Antal barn som beviljats olika kommunala insatser
LSS-insatser		
Personlig assistans	74	88
Ledsagarservice	1	1
Avlösarservice	11	13
Korttidstillsyn	7	8
Boende för barn enligt 9 § 8 LSS	0	0
Annan LSS-insats	2	2
SoL-insatser		
Hemtjänst	3	3
Boendestöd	0	0
Särskilt boende enligt SoL	0	0
Annan insats enligt SoL	8	10
Ärenden där inga insatser beviljades	6	7

Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Insatser till barn efter avslag eller indragning av kommunal personlig assistans

Resultaten av enkäten visar att kommunerna sammanlagt hanterade 56 ärenden där barn fått sin personliga assistans enligt LSS från kommunen indragen eller fått avslag på ansökan om sådan insats och där beslutet rörde det femte grundläggande behovet. Av dessa redovisar kommunerna beviljade insatser för 49 ärenden⁴⁰.

³⁹ Observera att ett barn kan ha fått flera insatser, vilket gör att summan av andelarna kan bli mer än 100.

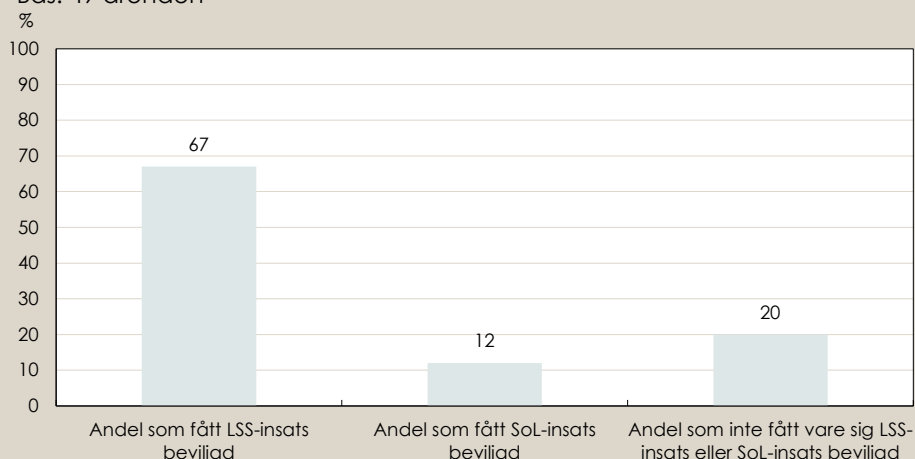
⁴⁰ Orsakerna till bortfallet är troligen flera. Bland annat uppger vissa kommuner att det beror på att ärendena fortfarande är under utredning hos kommunen eller att insats erbjudits, men den enskilde ännu inte tackat ja.

LSS-insatser vanligast

Resultaten visar att 67 procent av barnen i denna grupp fick andra insatser enligt LSS. Insatser enligt SoL beviljades i 12 procent av ärendena. Observera att ett barn kan ha fått insatser enligt både SoL och LSS. Andelen barn som varken fick insatser enligt SoL eller LSS var 20 procent i denna grupp. Se figur 4.

Figur 4. Andel ärenden där insatser enligt LSS eller SoL beviljats barn efter avslag på ansökan om eller indragning av personlig assistans enligt LSS

Bas: 49 ärenden



Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Avlösarservice den vanligaste insatsen

Närmare hälften av barnen i denna grupp beviljades avlösarservice. Den näst vanligaste insatsen var korttidsvistelse. Se tabell 4. I kommunernas fritextsvar lyfts också dessa två insatser som alternativ för de barn som inte längre får personlig assistans till följd av domarna. Även brukarorganisationerna bekräftar att dessa insatser är vanliga för gruppen. I enkäten efterfrågades inte den tidsmässiga omfattningen av dessa insatser. Det har framkommit på dialogmötena att dessa barn ofta får betydligt färre timmar avlösarservice eller mindre omfattande korttidsvistelse än de tidigare var beviljade personlig assistans. Den bilden bekräftas av registeranalyserna.

När det gäller bostad med särskild service för barn så har ett barn beviljats sådan insats enligt enkätresultaten.

Ett fåtal barn i denna grupp fick SoL-insatser, antingen hemtjänst eller annan insats enligt SoL. Vad som enligt kommunerna ingår i ”annan insats enligt SoL” framgår ovan under rubrik ”Annan insats den vanligaste SoL-insatsen”. Av kommunernas fritextsvar framgår att flera kommuner anser att hemtjänst varken är lämpligt för eller anpassat till barn, bland annat för att det blir för många personer runt barnet.

Tabell 4. Andel och antal ärenden där nya eller utökade insatser enligt LSS eller SoL beviljats barn efter avslag på ansökan om eller indragning av personlig assistans enligt LSS⁴¹

Bas: 49 ärenden

	Andel som beviljats olika kommunala insatser %	Antal barn som beviljats olika kommunala insatser
LSS-insatser		
Ledsagarservice	4	2
Avlösarservice	43	21
Korttidsvistelse	24	12
Boende för barn enligt 9 § 8 LSS	2	1
Daglig verksamhet	2	1
Annan LSS-insats	12	6
SoL-insatser		
Hemtjänst	4	2
Boendestöd	0	0
Särskilt boende enligt SoL	0	0
Annan insats enligt SoL	10	5
Ärenden där inga insatser beviljades	20	10

Källa: Enkät till kommuner/stadsdelar angående konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Gemensamma resultat om konsekvenser för kommunernas beviljanden av insatser

Vissa resultat som berör kommunernas beviljanden av insatser gäller oavsett om personen tidigare hade eller har sökt assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS. I detta avsnitt redogör Socialstyrelsen för de gemensamma resultaten.

Beviljade insatser skiljer sig åt mellan kommunerna

Brukarorganisationerna har framfört att vilken insats en person får när personlig assistans inte längre beviljas till följd av domarna är beroende av i vilken kommun personen bor. Det bekräftas av kommunernas fritextsvar, där vissa kommuner anger att behoven hos de som inte längre får personlig assistans främst tillgodoses genom beviljande av bostad med särskild service, medan andra skriver att det främst är hemtjänst som beviljas dessa personer och åter andra kommuner uppger att de beviljat personlig assistans enligt LSS i de fall där assistansersättning dragits in på grund av domarna. Skillnaderna mellan kommunerna går delvis också att se i de svar där kommunerna angett antalet insatser som beviljats.

⁴¹ Observera att ett barn kan ha fått flera insatser, vilket gör att summan av andelarna kan bli mer än 100.

Domarnas konsekvenser vad gäller personlig assistans enligt LSS från kommunen

Många av de som får beslut om indragen assistansersättning eller avslag på ansökan om sådan ersättning vänder sig till kommunen för att ansöka om personlig assistans. Om de grundläggande behoven understiger 20 timmar har den enskilde inte rätt till assistansersättning⁴², men de grundläggande behoven kan ändå ha en sådan omfattning att den enskilde har rätt till personlig assistans enligt LSS, som kommunen har ansvar för. Resultaten som redovisas ovan (tabell 1) visar att en stor andel (67 procent) av de som nekas assistansersättning eller får sådan indragen istället beviljas insatsen personlig assistans enligt LSS av kommunen. En del enskilda vänder sig nu, enligt kommunerna, direkt till kommunen med ansökan om personlig assistans i fall där de enskilda tidigare skulle ha vänt sig till Försäkringskassan först.

Domarna från HFD påverkar också bedömningarna i kommunernas egna ärenden om personlig assistans, eftersom domarna är prejudicerande. Enkät-svaren tyder på att kommunerna tillämpar domarna och att det i vissa fall gör bedömningen avseende rätten till personlig assistans för det femte grundläggande behovet mer restriktiv än tidigare. Den bilden bekräftas av brukarorganisationerna, som även uppger att kommunerna ofta gör samma principiella tolkningar av domarna som Försäkringskassan, exempelvis avseende egenvård. 10 procent av kommunerna har angett att de ändrat sina riktlinjer till följd av domarna. I enkäten bad Socialstyrelsen kommunerna att om möjligt skicka in de delar av de kommunala riktlinjerna som har koppling till domarna. Av de fyra kommunala riktlinjer som skickades in till Socialstyrelsen framgår bara enstaka exempel på hänvisningar till domarna (och då endast till HFD 2015 ref. 46), där kommunen skriver att endast personer med psykisk funktionsnedsättning har rätt till personlig assistans för det femte grundläggande behovet.

Konsekvenser vad gäller insatsen bostad med särskild service för vuxna

Av tabell 1 framgår att bostad med särskild service för vuxna var den näst vanligaste LSS-insatsen för de som nekats assistansersättning eller fått sådan indragen. I sina fritextsvar anger 25 kommuner att behovet av platser i bostad med särskild service ökar som konsekvens av domarna från HFD. I svaren skriver också ett tiotal kommuner att det inte finns tillräckligt med platser i befintliga grupp- och servicebostäder och att de behöver bygga nytt eller hitta platser i andra kommuner. Sex kommuner skriver att det till följd av tillämpningen av domarna nu uppstår behov av specialanpassade eller nya former av gruppboende. Även SKL har angett att kommunerna kan ha svårigheter att hitta platser och planera för att ordna platser på kort tid, särskilt eftersom det måste vara en bostad som passar den enskilda individen.

Såväl kommuner som brukarorganisationer nämner att bostad med särskild service i vissa fall är det enda befintliga alternativet till personlig assistans,

⁴² Se 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

eftersom den enskilde har stora behov av kontinuerlig hjälp och tillsyn och dessa inte kan tillgodoses genom punktinsatser som hemtjänst.

Behov av hjälp med egenvård

Domarna från HFD har fått konsekvenser vad gäller möjligheten att tillgodoräkna sig behov av hjälp med egenvård som ett grundläggande behov, bland annat mot bakgrund av Försäkringskassans tolkning av HFD 2012 ref. 41⁴³. Dessa hjälpbehov har tidigare räknats till det femte grundläggande behovet⁴⁴. Hur konsekvenserna i sin tur påverkar kommunernas beviljanden av insatser är svårt att analysera, eftersom hjälp med genomförande av egenvård kan ges inom ramen för flera olika insatser. Socialstyrelsen har dock i ett annat uppdrag från regeringen kartlagt kommunernas stöd vid egenvård. Den kartläggningen visar att de flesta kommuner erbjuder någon form av stöd till personer med funktionsnedsättning som behöver hjälp att genomföra sin egenvård. Det vanligaste är emellertid stöd vid enklare åtgärder, såsom läkemedelshantering. Ju mer komplicerade åtgärderna är, desto färre kommuner tycks erbjuda stöd vid genomförande av egenvård. Stöd till egenvård som rör barn och unga är också ovanligare. I kartläggningen framkommer även vissa utmaningar när det gäller samverkan mellan kommuner och landsting [3].

Registeranalyserna visar att enstaka personer fick utökad hälso- och sjukvård efter indragen assistansersättning, men att det var ovanligt med längre sjukhusvistelser. Inte heller kommunal hälso- och sjukvård ökade i nämnvärd omfattning. Registeranalyserna är begränsade i sin omfattning⁴⁵ men indikerar likväl att det inte är alltför vanligt att egenvårdsbedömningar ändras på så sätt att egenvården övergår till hälso- och sjukvård. Kommuner och brukarorganisationer ger en delvis annan bild. Vissa av brukarorganisationerna anger att de som inte längre får personlig assistans till följd av domarna får mer insatser inom hälso- och sjukvård i form av öppenvård än tidigare, framförallt hemsjukvård där sådan erbjuds. Förlängd sjukhusvistelse, framförallt för barn, är också en konsekvens som förekommer enligt vissa brukarorganisationer. Det vanligaste är dock enligt organisationerna att föräldrar nu tillgodoser behoven av hjälp med egenvård.

Några kommuner beskriver oklarheter kring gränsdragningar mellan vad som ska utföras som hälso- och sjukvård, hemsjukvård och egenvård. Detta överensstämmer med Inspektionen för socialförsäkringens tidigare slutsatser om att ansvarsfördelningen har blivit otydligare när det gäller att hantera de behov av stöd vid genomförande av egenvård som tidigare kunde hanteras via den statliga assistansersättningen [4].

Flera kommuner nämner svårigheter att hitta bra lösningar när det gäller hjälp med trakeostomi, sondmatning och epilepsi. Tre kommuner skriver i

⁴³ Försäkringskassan har i "Frågor och svar – hälso- och sjukvård eller egenvård inom assistansersättningen den 27 maj 2016" uttalat att en åtgärd som är bedömd som egenvård aldrig kan vara ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS.

⁴⁴ I en äldre version av Försäkringskassans vägledning om assistansersättning (2003:6 version 13 s. 125 och 127) framgår att behov av hjälp vid exempelvis andningsproblematik och epilepsi kunde berättiga till assistansersättning för det femte grundläggande behovet. Det gällde även behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär på grund av medicinsk problematik.

⁴⁵ Registeranalyserna omfattar endast ärenden där assistansersättning dragits in under januari – juli 2016 och registeranalyser av hälso- och sjukvårdsinsatser innefattar inte primärvård.

respektive svar att personer som beviljats annan insats (utöver de i enkäten uppräknade) har beviljats övervakning av andningshjälpmedel nattetid, extern öppenvård i hemmet dygnet runt eller ”HSL-beslut”.

Vid dialogmöte med kommuner framkom att det finns enstaka fall där landstinget betalat för personlig assistans i hemmet. Även assistansanordnarna känner till ett sådant exempel. Vissa kommuner och organisationer har dock lyft att även en sådan lösning får konsekvenser för brukaren, bland annat på grund av rättsosäkerhet och att den enskilde oftast har behov av andra insatser utöver de sjukvårdande.

SKL har framfört synpunkten att det kan uppstå i princip olösliga problem för personer som förlorar sin personliga assistans på grund av att de enbart har behov av hjälp med egenvård. Det saknas enligt SKL utarbetade lösningar för att ge säker och effektiv vård i dessa situationer och hälso- och sjukvårdslagstiftningen är inte tillräckligt flexibel för att möjliggöra fungerande lösningar. Egenvård ska enligt Socialstyrelsens föreskrifter omprövas om förutsättningarna ändras, vilket de gör om assistansen dras in. I vissa fall övergår då åtgärden till att bli en hälso- och sjukvårdsåtgärd, inte sällan en form av hälso- och sjukvård som kommunerna enligt SKL saknar befogenhet att bedriva.

Konsekvenser för kommunerna vad gäller kostnader

Många kommuner uttrycker i sina enkätsvar att de som inte längre får assistansersättning till följd av domarna ändå har mycket stora behov av stöd och hjälp och därför behöver insatser från kommunen, vilket också bekräftas av inhämtade synpunkter från SKL. I enkäten hade kommunerna möjlighet att lämna egna fria kommentarer om konsekvenser av domarna från HFD om det femte grundläggande behovet. I dessa kommentarer skrev 25 procent av de svarande kommunerna att kostnaderna för kommunerna har ökat eller att det skett en förskjutning av kostnad från stat till kommun på grund av domarna. Tre kommuner nämner att kostnaderna per ärende är mycket höga, ibland flera miljoner kronor. Vissa skriver att kostnadsökningarna för kommunerna till följd av domarna lett till eller kommer att leda till förändringar i andra verksamheter, vilket är en konsekvens i sig.

Svårigheter att erbjuda alternativa insatser

Ett 20-tal kommuner uttrycker på olika sätt i sina fritextsvar att de har svårigheter att erbjuda insatser som tillgodoser de behov som tidigare föll inom ramen för personlig assistans. Exempelvis nämns svårigheter att ge insatser vid stora tillsynsbehov. Ärendena beskrivs som komplexa och behoven mycket omfattande. Många enskilda har svårt att bo i gruppboende och få hjälp av stora personalgrupper enligt en del kommuner och många vill inte heller bo i sådana bostäder. Kommunerna nämner också att insatser som hemtjänst inte fungerar, då de enskilda på grund av sina funktionsnedsättningar inte klarar av att ha många olika personer omkring sig.

Några kommuner nämner att det nu ställs stora krav på kommunen vad gäller insatser, personal och kompetens. Särskilda svårigheter för mindre kommuner nämns också, liksom ökade krav på samverkan mellan kommunens verksamheter.

Ett tiotal kommuner uppger att de har svårt att planera och förbereda insatser då det kan röra sig om personer de inte haft kännedom om tidigare samt att det ofta är alltför kort om tid mellan indragen assistansersättning och upphörandet av ersättningen, vilket gör det svårt för kommunerna att hinna ordna insatser i tid. Den bilden bekräftas även av synpunkter från SKL.

Konsekvenser för brukare med personlig assistans

I detta kapitel redogör Socialstyrelsen för resultat som rör domarnas konsekvenser för brukare. Underlag till analysen i denna del har hämtats från dialogmöten, kommunernas enkätsvar och relevanta rapporter på området.

Vilka grupper berörs av konsekvenser av domarna?

Enligt brukarorganisationerna är det personer från alla de tre grupperna i LSS personkrets som fått beslut om indragning eller avslag med hänvisning till domarna, vilket även bekräftas av kommunernas enkätsvar liksom av assistansanordnarnas synpunkter. Försäkringskassan har angett att HFD:s domar om det femte grundläggande behovet är en förklaring till färre nybeviljanden inom assistansersättningen sedan 2015. Minskningen gäller alla tre grupper i personkretsen i LSS, men syns tydligast vad gäller den grupp som nämns i 1 § 3 LSS [5]. Andelen avslag på ansökningar om assistansersättning ökar dock mer i den grupp som nämns i 1 § 1 än de som nämns i 1 § 3 LSS i en jämförelse mellan 2012 och 2016 [2].

En grupp som enligt brukarorganisationer och assistansanordnare har svårare att få personlig assistans till följd av domarna är personer med fysiska funktionsnedsättningar vars behov av assistans tidigare främst föll inom ramen för det femte grundläggande behovet. Det rör sig om personer med behov av hjälp eller tillsyn av någon med ingående kunskaper om personen vid exempelvis andningsproblem, epilepsi eller dövblindhet. Vid avslag och indragningar hänvisas avseende denna grupp till båda eller någon av domarna från HFD enligt brukarorganisationerna. Flera kommuner nämner i sina enkätsvar att domarna har lett till avslag och indragningar för personer med behov av hjälp att genomföra egenvård. Hjälp vid andningsproblematik och medicinsk övervakning nämns som exempel på sådana behov.

En annan grupp som enligt brukarorganisationerna och assistansanordnare ofta får avslag eller beslut om indragning med hänvisning till domarna är personer med autism, utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada som har stora behov av aktiv tillsyn. Den bilden bekräftas av några av kommunerna i enkätens fritextsvar. Denna grupp får enligt organisationerna oftast avslag eller indragen personlig assistans med hänvisning till att det saknas koppling mellan det femte grundläggande behovet och övriga behov, vilket leder till att behov av aktiv tillsyn inte längre räknas till de grundläggande behoven. Ibland anges att det saknas koppling mellan den psykiska funktionsnedsättningen och behovet av hjälp av någon med ingående kunskaper. I beslut rörande denna grupp hänvisar såväl kommuner som Försäkringskassan till HFD 2015 ref. 46 enligt vad som framkommit på dialogmötena.

När det gäller barn med funktionsnedsättning har såväl kommuner som brukarorganisationer och SKL uppgett att domarna har fått konsekvenser för barn med stora behov av hjälp med egenvård eller övervakning vid medicinska tillstånd. Vissa kommuner nämner barn med stora behov som behöver ständig tillsyn och hjälp förknippat med andningsproblematik för att kunna bo hemma. Brukarorganisationerna och assistansanordnarna nämner att det ofta rör barn med behov av hjälp vid andningsproblematik, trakeostomi, KAD⁴⁶ och/eller sondmatning. Socialstyrelsen redogör närmare för resultat som rör barn under rubriken ”Konsekvenser för barn med funktionsnedsättning” nedan.

Kan behoven tillgodoses genom andra insatser?

Såväl kommuner som brukarorganisationer har uppmärksammat att det är svårt att med andra insatser tillgodose behoven hos de som på grund av tillämpningen av domarna inte längre beviljas personlig assistans. Det beror dels på att det rör sig om personer med mycket omfattande hjälpbehov som behöver hjälp av någon med ingående kunskaper om personen och dels på att många inte klarar av att ta emot hjälp av fler än ett begränsat antal personer. Det gör att alternativa insatser som hemtjänst eller bostad med särskild service inte alltid motsvarar den enskildes behov, även om insatsens tidsmässiga omfattning är densamma. Några kommuner uttrycker dock i sina fritextsvar att det finns fullgoda alternativ till personlig assistans, exempelvis hemtjänst eller bostad med särskild service.

Det har framkommit att många av de fall där personlig assistans nekas eller dras in till följd av domarna rör personer med omfattande behov av hjälp och tillsyn, som tidigare kunde beviljas personlig assistans med ett stort antal timmar, ofta dygnet runt. Alternativa insatser beviljas inte alltid i samma omfattning enligt brukarorganisationerna. På dialogmötena nämns exempel där den enskilde tidigare fått assistansersättning för personlig assistans dygnet runt och nu får hemtjänst fyra timmar per dag. I ett annat exempel ersattes den personliga assistansen, som beviljats dygnet runt, med korttidsvistelse 14 dygn per månad. Enligt organisationerna får de närstående ta över ansvaret för att tillgodose de behov som inte täcks av de alternativa insatserna.

När det gäller behov av hjälp med egenvård så är de barn och vuxna som berörs av domarna individer med omfattande och varaktiga behov, ofta livslånga. Därför är personlig assistans enligt vissa brukarorganisationer den enda rimliga lösningen för att dessa personer ska kunna bo kvar hemma och ändå få sina behov tillgodosedda.

⁴⁶ Kateterisering av urinblåsa.

Konsekvenser för barn med funktionsnedsättning

Resultaten visar en klar överrepresentation när det gäller barn bland de som fått indragen assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS eller fått avslag på ansökan om sådana insatser. Av enkätresultaten framgår att cirka 40 procent av de aktuella ärendena hos kommunerna rörde barn. Av de 30 personer som Försäkringskassan bedömt fått indragen assistansersättning under 2016 på grund av domarna var 11 barn, dvs. 37 procent. I befolkningen i stort utgör barn 20 procent⁴⁷.

Att barn är överrepresenterade när det gäller konsekvenser av domarna beror troligen på att barn har svårare att få rätt till personlig assistans för övriga grundläggande behov som måltider eller personlig hygien, där föräldrarna ofta har ett visst ansvar att tillgodose behoven eftersom det är sådant alla barn behöver hjälp med (föräldraansvaret minskar i takt med stigande ålder). Även tid i skola och förskola räknas bort när barns rätt till personlig assistans bedöms. Dessa faktorer gör att barn har svårare att nå upp i tillräckligt antal timmar grundläggande behov för att vara berättigade till assistansersättning⁴⁸ när det femte grundläggande behovet på grund av tillämpningen av domarna inte längre räknas in.

Som framgått ovan identifierar såväl kommuner som brukarorganisationer och assistansanordnare barn med funktionsnedsättning som en grupp där avslag och indragningar av personlig assistans ökat till följd av domarna om det femte grundläggande behovet. På dialogmötena lyfts vidare att avslag på förstagsansökan på grund av domarna är vanligt för denna grupp, eftersom barn i större utsträckning söker insatsen för första gången efter det att domarna började tillämpas.

Enligt brukarorganisationerna får barn inte alternativa insatser i samma utsträckning som vuxna och kommunerna anger i sina enkätsvar angående barn att det är svårt att hitta insatser som tillgodoser de behov som tidigare tillgodosågs genom personlig assistans. Ansvar och merarbete läggs enligt organisationerna oftast på föräldrarna när personlig assistans inte längre beviljas. Personlig assistans är enligt organisationerna den insats som bäst tillgodoser behoven hos barn med omfattande funktionsnedsättningar och som möjliggör att barnen kan bo kvar hemma.

Brukarorganisationerna ger exempel på flera fall där barn inte kunnat skrivas ut från sjukhus, eftersom barnet fått avslag på ansökan om personlig assistans på grund av domarna. Assistansanordnarna nämner liknande exempel.

Enligt enkätresultaten och brukarorganisationerna förekommer det enstaka fall där barn som tidigare kunde bo hemma med hjälp av personlig assistans nu istället beviljas bostad med särskild service för barn. Det nämns även, i både kommunernas enkätsvar och vid dialogmöten, att flera familjer nu överväger att ansöka om bostad med särskild service för sina barn, eftersom

⁴⁷ Källa: Statistiska centralbyrån.

⁴⁸ För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov (se 51 kap. 3 § SFB). När det gäller personlig assistans enligt LSS från kommunen finns ingen motsvarande undre gräns i lagtexten för antalet timmar grundläggande behov.

barnet inte längre har rätt till personlig assistans och familjen har svårt att klara situationen utan tillräcklig hjälp.

Även beviljande av korttidsvistelse för barn som inte längre får personlig assistans innebär en stor konsekvens för barnet enligt brukarorganisationerna och assistansanordnarna, eftersom det innebär vistelse utanför hemmet för barnet i fall där personlig assistans tidigare gjorde det möjligt för barnet att bo hemma hela tiden. När personlig assistans inte längre beviljas för exempelvis tillsyn får det enligt brukarorganisationerna till följd att avlastningsinsatser och viss vistelse utanför hemmet blir nödvändiga i många fall. Organisationerna nämner också enstaka fall där barn slutat gå i skolan på grund av indragen personlig assistans.

En annan konsekvens som nämns av brukarorganisationerna är att barnets självständighet minskar när barnet blir beroende av föräldrars hjälp istället för externa assistenter.

Till barnperspektivet hör även syskonens situation när ett barn med funktionsnedsättning inte längre får personlig assistans för det femte grundläggande behovet. Vissa kommuner och brukarorganisationer nämner att syskon påverkas, får ta mer ansvar och får mindre uppmärksamhet av föräldrarna.

Konsekvenser för delaktighet och självbestämmande

Såväl kommuner som brukarorganisationer har lyft att det kan finnas stora skillnader mellan personlig assistans och alternativa insatser när det gäller livskvalitet och kontinuitet samt möjlighet till självständighet, självbestämmande och delaktighet i samhället. Domarna medför därför konsekvenser för de enskilda även när andra insatser beviljas i de fall personlig assistans nekas.

Brucarorganisationerna uttryckte vid dialogmötena att hemtjänst är en insats som, i jämförelse med personlig assistans, inte fungerar bra för de personer som har omfattande behov av hjälp och stöd på grund av sin funktionsnedsättning. Stödet ges av många olika personer, vilket kan vara svårt för personer med omfattande funktionsnedsättning. Enligt organisationerna beviljas hemtjänststimmar bara för det livsnödvändiga och tid finns inte till övriga behov, vilket leder till en isolerad tillvaro utan valfrihet att göra de aktiviteter man vill utanför hemmet. Individerna får en mer låst tillvaro och möjligheten till delaktighet i samhällslivet och att leva som andra minskar. En viktig aspekt är enligt vissa brukarorganisationer också att personer som tidigare kunnat förvärvsarbeta med hjälp av personlig assistans nu inte längre kan det, eftersom hemtjänst inte beviljas för sådana stödbehov.

När det gäller bostad med särskild service för vuxna uppger brukarorganisationerna att den insatsen inte tillgodoser behoven i samma utsträckning som personlig assistans och att det är stor skillnad mellan de båda insatserna. Det är enligt organisationerna svårare för den enskilde att leva ett självständigt liv i en bostad med särskild service. Självbestämmandet begränsas, eftersom den enskilde måste anpassa sig dels till när personalen har möjlighet att ge stöd och dels till gemensamma regler i boendet. Den enskilde kan i

vissa fall inte ta sig ifrån bostaden på egen hand, och därmed exempelvis inte besöka vänner eller föräldrar när hen vill. Det är också svårt att få möjlighet att bo med sin partner eller barn i en bostad med särskild service. I många gruppboheter erbjuds bara gruppaktiviteter och endast ett par gånger i veckan. En sådan begränsning ska inte finnas enligt förarbetena till LSS, men både brukarorganisationer och Socialstyrelsens kartläggning och analyser kring insatsen bekräftar att det i kommunala riktlinjer finns skrivningar som begränsar möjligheten till egna aktiviteter i bostäder med särskild service för vuxna [6]. Socialstyrelsen har tidigare konstaterat att insatsen bostad med särskild service för vuxna inte kan anses vara ett fullgott alternativ till personlig assistans, eftersom inte alla får tillgång till egna aktiviteter utanför hemmet [6]. En flytt till bostad med särskild service får också, enligt vissa brukarorganisationer, stora konsekvenser för de som har behov av hjälp med kommunikation när rätt kompetens saknas.

Närstående tar över ansvaret i vissa fall

Resultaten av enkätundersökningen och registeranalysen visar att en del personer inte får några insatser alls från kommunen efter beslut om indragning eller avslag till följd av domarna, vilket även bekräftas av vad som framkommit vid dialogmötena. Enligt brukarorganisationerna och assistansanordnarna får de flesta av dessa personer hjälp från närstående. Det gäller även i de fall där mer begränsade insatser än personlig assistans beviljas, exempelvis avlösarservice eller ledsagarservice.

Brukarorganisationerna och assistansanordnarna uppger att en konsekvens av domarna från HFD är att närstående får ett mycket större ansvar och många närstående utför obetalt arbete för att tillgodose sin närståendes behov när personlig assistans för det femte grundläggande behovet nekats eller dras in. Det gäller som ovan nämnts även i de fall där alternativa insatser beviljats, men inte tillgodoser samtliga behov som den enskilde har. När det gäller barn med funktionsnedsättning tar föräldrarna, enligt brukarorganisationerna, över ansvaret för att tillgodose de behov som tidigare låg inom ramen för det femte grundläggande behovet, exempelvis vad gäller tillsyn och egenvård. Vuxna personer med funktionsnedsättning flyttar i vissa fall hem till sina föräldrar och får stöd och omvårdnad i föräldrahemmet.

När närstående tar över ansvaret för stöd och omvårdnad kan det också enligt organisationerna få negativa konsekvenser för den enskildes självständighet, vilket gäller såväl barn som vuxna med funktionsnedsättning.

Risk för ökad oro och psykisk ohälsa

En konsekvens av domarna från HFD som flera av kommunerna för fram i sina enkätsvar och som bekräftas av brukarorganisationerna är att det innebär en ökad oro och stress både för den enskilde själv och för dennes närstående när personlig assistans trots stora hjälpbehov dras in eller inte beviljas. Ett par kommuner lyfter också att den ändrade tillämpningen avseende det femte grundläggande behovet drabbar de mest utsatta familjerna och att indragningar och avslag kan leda till kris för de enskilda och deras familjer. Även

detta bekräftas av brukarorganisationerna. Deras erfarenhet är att närstående, såväl till vuxna som till barn, riskerar att bränna ut sig när de får ta över ansvaret för stöd och hjälp till de närstående som inte längre får personlig assistans till följd av domarna. Det finns enligt organisationerna även en ständig oro inom familjen för vad som händer om en förälder till ett barn med funktionsnedsättning blir sjuk när personlig assistans inte längre är beviljad. Det finns också en oro bland föräldrar till vuxna personer med funktionsnedsättning för vad som ska hända när föräldrarna inte orkar eller inte finns där längre för att ge stöd och hjälp. Även de enskilda själva som blir av med sin personliga assistans drabbas ofta av psykisk ohälsa enligt brukarorganisationerna, då livsvillkor och vardag ändras drastiskt.

Stöd i mellantiden innan ny insats beslutas

Enligt brukarorganisationerna träder vissa kommuner in och ger stöd under tiden som rätten till ny insats utreds eller medan en överklagandeprocess pågår, medan andra kommuner inte gör det. Lösningen i de fall då inget stöd ges under denna period blir enligt organisationerna ofta att vuxna personer flyttar hem till sina föräldrar en period och att föräldrar till minderåriga barn tar över allt ansvar tills vidare. I enkäten ställdes ingen fråga om vilket stöd som ges i avvaktan på nytt beslut, varför det inte går att redovisa några tydliga resultat i frågan. Det finns enligt brukarorganisationerna och assistansordnare även flera exempel på att domstolarna beslutar om inhibition⁴⁹ vid överklagande och att tidigare beslut om assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS på så sätt fortsätter att gälla tills ärendet är slutligt prövat.

Har domarna fått konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv?

Endast tre procent av kommunerna svarade ja på enkätfrågan om domarna från HFD har fått olika konsekvenser för män, kvinnor, pojkar och flickor. 41 procent svarade att de inte vet och 56 procent svarade nej. Eftersom det är relativt få personer per kommun som hittills fått indragen assistans på grund av domarna är det svårt för kommunerna att få överblick. Statistiskt sett har fler män/pojkar personlig assistans än kvinnor/flickor. Socialstyrelsen gjorde en analys av könsskillnaderna 2011 [7]. Den visade att orsaken är att vissa funktionsnedsättningar och skador är vanligare bland män än hos kvinnor. Kartläggningen visade dock att när kvinnor och män väl beviljas insatser är omfattning lika stor för båda könen, räknat i antal dygn eller timmar per månad.

Två kommuner skriver i enkätsvaren att män/pojkar oftare har utåtagerande beteende och därför har lättare att nå upp till kraven vad gäller det femte grundläggande behovet och lättare får personlig assistans för det. Två kommuner konstaterar att fler som får indragning och avslag är män.

⁴⁹ Inhibition innebär att domstolen beslutar att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Effekten av nekad eller indragen personlig assistans kan – om ansvaret läggs på närstående – dock vara något som en större andel kvinnor berörs av. Två kommuner skriver att det oftare är mammor som tar över ansvaret för insatser när personlig assistans dras in. Det bekräftas av vissa av brukarorganisationerna, medan andra uttrycker att det är svårt att säga hur fördelningen ser ut. Det är enligt organisationerna och assistansanordnarna oftare mammor som går ner i arbetstid eller slutar förvärvsarbete för att tillgodose barnens behov när personlig assistans nekas eller dras in. En kommun skriver att det är vanligare att barn bor med sin mamma och att den psykiska belastningen som det innebär med indragen assistans därför oftare drabbar mammor.

Slutsatser och diskussion

I detta kapitel redogör Socialstyrelsen för sina bedömningar och slutsatser utifrån de resultat som redovisats.

Verksamhet enligt LSS har till uttalat syfte att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.⁵⁰ Införandet av LSS och möjligheten att få personlig assistans under 1990-talet medförde betydelsefulla förändringar som förbättrade levnadsvillkoren för många människor med omfattande funktionsnedsättningar och möjliggjorde ett liv med större självbestämmande och delaktighet.

Socialstyrelsens bedömning är att HFD 2015 ref. 46 och HFD 2012 ref. 41 har fått konsekvenser för både kommuner och brukare med personlig assistans, såväl vuxna som barn. Domarna har påverkat möjligheten att få personlig assistans för det femte grundläggande behovet för den som inte har en psykisk funktionsnedsättning, för den som behöver hjälp med egenvård och för den som behöver hjälp av någon med ingående kunskap om honom eller henne där koppling saknas till övriga grundläggande behov. Domarna påverkar både Försäkringskassans och kommunernas bedömningar av rätten till personlig assistans.

Vilka konsekvenserna kommer att bli på sikt är för tidigt att säga, eftersom dessa ännu inte syns fullt ut. Som framkommit började konsekvenserna av domarna synas först under 2016 och en stor del av de personer som beviljats assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS för hjälp med det femte grundläggande behovet i enlighet med tidigare praxis har ännu inte fått sina beslut omprövade. Det innebär att konsekvenserna av domarna kan bli större framöver.

I detta uppdrag har Socialstyrelsen bara analyserat konsekvenserna av de två ovan nämnda domarna. De är dock bara en del i en ständigt pågående utveckling av tillämpningen av reglerna om personlig assistans och det finns många andra faktorer, framför allt annan rättspraxis, som också påverkar utvecklingen och rätten till personlig assistans för olika behov.

De flesta får andra insatser från kommunerna

Socialstyrelsen drar slutsatsen att kommunerna i de flesta fall tar över ansvaret för att tillgodose behoven hos de som får sin assistansersättning indragen eller får avslag på ansökan om assistansersättning. Olika sätt att mäta har gett delvis olika resultat, men huvudsakligen pekar underlaget på att över hälften⁵¹ av dessa personer får personlig assistans enligt LSS av kommunen.

⁵⁰ Se 5 § LSS.

⁵¹ 67 procent.

När det gäller de som får sin personliga assistans enligt LSS från kommunen indragen eller får avslag på ansökan om sådan insats till följd av domarna så beviljas även denna grupp andra insatser i hög utsträckning. Resultaten för denna grupp visar på stor spridning över olika LSS- och SoL-insatser⁵². I enkäten har inte efterfrågats i vilken omfattning dessa insatser beviljas. Därför går det inte att dra några säkra slutsatser om insatserna tidsmässigt motsvarar den tidigare beviljade personliga assistansen.

I många fall beviljas dock mer begränsade insatser med andra syften än att tillgodose den enskildes samtliga hjälpbehov. Det kan exempelvis vara ledsagarservice, kontaktperson eller avlastningsinsatser för närstående. Därför bedömer Socialstyrelsen att de enskildas egna behov troligen inte tillgodoses i samma utsträckning som när de enskilda hade eller kunde ha fått personlig assistans.

Det har framkommit att vissa kommuner beviljar assistansliknande insatser enligt SoL, vilket tyder på att dessa kommuner skapar behovsanpassade lösningar för de som inte längre får personlig assistans.

Förskjutning av kostnad och ansvar från stat till kommuner

Enligt Socialstyrelsens bedömning medför konsekvenserna av HFD:s domar ökade kostnader för kommunerna. Resultaten visar att de som får sin assistansersättning indragen eller får avslag på ansökan om assistansersättning på grund av tillämpning av domarna har stora behov av stöd och hjälp som tidigare låg inom ramen för det femte grundläggande behovet. Behoven hos de enskilda kvarstår och de flesta personer ansöker om och beviljas kommunala insatser enligt LSS och SoL. Resultaten av registeranalysen visar också att de som får personlig assistans ofta får många timmar beviljade av kommunen. Eftersom den som har behov av hjälp med sina grundläggande behov även får personlig assistans för andra personliga behov⁵³ är personlig assistans som regel en omfattande insats.

Olikheter över landet

Socialstyrelsen bedömer att konsekvenserna av domarna om det femte grundläggande behovet blir olika beroende på var i landet den enskilde bor och att det riskerar att leda till att personer med funktionsnedsättning inte får stöd och hjälp på lika villkor. Resultaten visar att det finns skillnader över landet när det gäller vilka insatser kommunerna beviljar de personer som nekas eller får indragen personlig assistans. Det framgår också att vissa kommuner beviljar insatser i avvaktan på slutligt beslut om insats eller under överklagandeprocess, medan andra inte gör det.

⁵² Se tabell 2.

⁵³ Se 9 a § LSS.

Det femte grundläggande behovet är svårt att tillgodose genom andra insatser

Socialstyrelsens bedömning är att det femte grundläggande behovet är svårt att tillgodose med andra insatser än personlig assistans. Den som har haft, eller tidigare kunde få, personlig assistans för det femte grundläggande behovet behöver hjälp som förutsätter ingående kunskaper om honom eller henne och hjälpen behöver ges av ett begränsat antal personer. Det har framkommit i både enkätsvar och vid dialogmöten att behovet av att få hjälp av ett begränsat antal personer med ingående kunskaper om den enskilde är svårt att tillgodose genom alternativa insatser som exempelvis hemtjänst eller bostad med särskild service.

Närstående får ta ett större ansvar

En konsekvens av domarna om det femte grundläggande behovet är enligt Socialstyrelsens bedömning att närstående får ta ett större ansvar än tidigare för att tillgodose sina närståendes behov av omvårdnad, stöd och tillsyn. Det gäller dels i de fall där den enskilde varken får LSS- eller SoL-insatser och dels då den enskilde beviljas mer begränsade insatser med andra syften än att tillgodose den enskildes samtliga behov av stöd och tillsyn, exempelvis avlösarservice, ledsagarservice eller kontaktperson. Det faktum att avlösarservice är en vanlig insats för de som inte längre får personlig assistans är i sig en faktor som enligt Socialstyrelsens bedömning tyder på att närstående får ta över ansvaret för stödinsatser, eftersom avlösarservice ges för att avlasta närstående.

Vidare bedömer Socialstyrelsen att den ökade ansvarsbördan för närstående riskerar att leda till konsekvenser på sikt vad gäller psykisk ohälsa hos närstående. Mot bakgrund av att domarna enligt Socialstyrelsens bedömning ger en ansvarsförskjutning från professionella till närstående vill myndigheten uppmärksamma att en sådan förskjutning kan vara en riskfaktor för ökat våld mot barn. En nationell kartläggning från 2013 undersökte riskfaktorer för våld mot barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. En av riskfaktorerna var successiv ansvarsförskjutning från professionella till föräldrar när det gällde tillgång till stöd och insatser [8].

Konsekvenser avseende delaktighet och självbestämmande

Socialstyrelsen bedömer att HFD:s domar får konsekvenser för möjligheten till delaktighet och självbestämmande för de som får andra insatser enligt LSS och SoL istället för personlig assistans. Personlig assistans är en unik insats i den bemärkelsen att den enskilde ges frihet att själv bestämma i vilka situationer och vid vilka tillfällen hjälpen ska ges och att insatsen möjliggör

stöd för att exempelvis kunna förvärvsarbeta⁵⁴. Sådant stöd ges inte inom ramen för andra insatser, varken enligt LSS eller SoL.

Domarnas konsekvenser för barn

Socialstyrelsen drar slutsatsen att barn är överrepresenterade i den grupp som berörs av konsekvenserna av HFD:s domar samt att barns rätt till personlig assistans påverkas i större utsträckning än vuxnas av domstolspraxis rörande det femte grundläggande behovet.

När assistansersättning dras in eller barnet får avslag på sådan ersättning tyder resultaten enligt Socialstyrelsens bedömning på att kommunerna i de flesta fall tar över ansvaret för att tillgodose dessa barns behov av stöd genom att bevilja personlig assistans enligt LSS⁵⁵.

När det gäller de barn som inte får personlig assistans enligt LSS bedömer Socialstyrelsen att det är svårt för kommunerna att hitta insatser som tillgodoser de behov som tidigare tillgodosågs genom personlig assistans. En femtedel av barnen i denna grupp får varken insatser enligt LSS eller SoL. Närmare hälften av barnen får avlösarservice i hemmet enligt enkätsvaren. Socialstyrelsen bedömer att avlösarservice inte ger barnet samma möjlighet till självständighet och delaktighet som personlig assistans, eftersom barnet inte kan göra samma saker med stöd av en avlösare som med stöd av en assistent. Insatsen avlösarservice har till syfte att göra det möjligt för närstående att få avkoppling och utträtta sysslor utanför hemmet.⁵⁶ Ur ett barnrättsperspektiv och med beaktande av målen med verksamhet enligt LSS bedömer Socialstyrelsen att det är viktigt att säkerställa att barn får de insatser de behöver för att kunna leva som andra och vara delaktiga i samhällslivet.

Socialstyrelsen bedömer vidare att domarna till viss del inneburit ökad vistelse utanför föräldrahemmet för barn med funktionsnedsättning, eftersom insatsen korttidsvistelse beviljas i en del fall⁵⁷ där personlig assistans tidigare beviljades eller skulle ha beviljats.

Barns möjlighet att bo kvar i föräldrahemmet

Mot bakgrund av vad som framkommit i uppdraget bedömer Socialstyrelsen att domarna på sikt riskerar att få konsekvenser för barns möjlighet att växa upp i föräldrahemmet. Av resultaten framgår att bostad med särskild service enligt 9 § 8 LSS i dagsläget hittills bara har beviljats i enstaka fall efter att personlig assistans nekats eller dragits in till följd av domarna. Samtidigt signalerar både brukarföreträdare och kommuner att insatsen övervägs i flera fall. Bidragande orsaker till att insatsen ännu inte blivit aktuell i fler ärenden

⁵⁴ Enligt förarbetena till LSS bör avsikten vara att personlig assistans ska ges i situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet, t.ex. om den enskilde behöver hjälp för att komma ut i samhället, för att studera, för att delta i daglig verksamhet eller för att få eller behålla ett arbete (prop. 1992/93:159 s. 64).

⁵⁵ 74 procent av de barn som fått assistansersättningen indragen eller fått avslag på ansökan om sådan ersättning beviljades personlig assistans enligt LSS från kommunen enligt enkätundersökningen.

⁵⁶ Prop. 1992/93:159 s. 76 f.

⁵⁷ Av de som nekats assistansersättning på grund av domarna fick 7 procent korttidsvistelse. Av de som nekats personlig assistans enligt LSS fick 24 procent korttidsvistelse.

än de redovisade kan vara att planeringsprocessen för att bygga upp nya bostäder enligt LSS är lång samt att föräldrarna i det längsta försöker lösa situationen på andra sätt.

Innan LSS trädde i kraft och insatsen personlig assistans infördes i Sverige var det vanligt att barn med omfattande funktionsnedsättningar och komplicerade omvårdnadsbehov vistades långa perioder på sjukhus [9]. Under uppdragets gång har flera aktörer uttryckt oro för att en sådan situation åter kan uppstå om barn med funktionsnedsättning inte längre kan få personlig assistans för komplicerade omvårdnadsbehov som rör t.ex. andningsproblematik, sondmatning eller tillsyn av övervakande karaktär.

Socialstyrelsen bedömer att det ur ett barnrättsperspektiv är viktigt att vidta åtgärder för att möjliggöra för barn med funktionsnedsättning att bo hemma även vid stora behov av hjälp och tillsyn. Samhällets uttryckliga vilja har varit att barn ska kunna växa upp hemma med hjälp av samhällets stöd⁵⁸. I förarbetena till LSS uttalades att personlig assistans för barn och ungdomar alltid bör övervägas som alternativ till att bo utanför föräldrahemmet⁵⁹.

Vuxnas möjligheter att bo självständigt

Socialstyrelsen bedömer att det finns risk för att domarna om det femte grundläggande behovet på sikt kan leda till att fler vuxna behöver bo i bostäder med särskild service eller andra boendeformer med kontinuerlig tillgång till personal. En orsak till det är att de personer som nekas eller får indragen personlig assistans med hänvisning till domarna är personer med stora behov av tillsyn, som är svåra att tillgodose med punktinsatser. Boende med tillgång till personal blir för dessa personer den enda möjliga insatsen. Enligt 5 § LSS är målet med verksamhet enligt LSS att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Mot bakgrund av det är det enligt Socialstyrelsens bedömning viktigt att säkerställa att de vuxna som så önskar får det stöd de behöver för att kunna bo självständigt.

Konsekvenser vad gäller behov av hjälp med egenvård

Socialstyrelsen drar slutsatsen att tillämpningen av HFD 2012 ref. 41 har begränsat möjligheten att tillgodoräkna sig behov av hjälp med egenvård som ett grundläggande behov. Socialstyrelsen bedömer att det framförallt fått konsekvenser för barn med stora behov av hjälp med egenvård. Stöd för genomförande av egenvård kan enligt Socialstyrelsens bedömning vara en förutsättning för att möjliggöra ett liv hemma för barn och vuxna med vissa omfattande funktionsnedsättningar eller svåra sjukdomar. Det är därför av vikt att sådant stöd kan erbjudas. Socialstyrelsen har i ett annat uppdrag från regeringen kartlagt kommunernas stöd vid egenvård. Den kartläggningen visar att de flesta kommuner erbjuder någon form av stöd till personer med

⁵⁸ Prop 1984/85:176 Särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. s. 26 f. samt SOU 1981:26 Omsorger om vissa handikappade s. 109 f.

⁵⁹ Se prop. 1992/93:159 sid 64.

funktionsnedsättning som behöver hjälp att genomföra sin egenvård. Det vanligaste är emellertid stöd vid enklare åtgärder [3].

Enligt Socialstyrelsens mening utesluter inte HFD:s uttalanden i HFD 2012 ref. 41 att behov av hjälp med egenvård kan räknas till de grundläggande behoven och därmed berättiga till personlig assistans⁶⁰.

Domarnas konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Det går enligt Socialstyrelsens bedömning inte att dra några tydliga slutsatser vad gäller domarnas konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Resultaten har inte påvisat några konkreta skillnader mellan kvinnor och män som nekats personlig assistans till följd av domarna. Däremot finns vissa faktorer som tyder på att konsekvenserna för närstående i något högre utsträckning berör kvinnor, då det enligt enstaka kommuner och vissa brukarorganisationer oftare är mammorna som tar över ansvaret för stöd och tillsyn till barn när personlig assistans nekats eller dras in.

Utvecklingen behöver följas

Ännu syns inte konsekvenserna av domarna om det femte grundläggande behovet fullt ut. Socialstyrelsen bedömer därför att det är viktigt att följa utvecklingen inom området, både ur kommun-, brukar- och närståendeperspektiv. Myndigheten följer redan nu utvecklingen av personlig assistans inom ramen för den årliga lägesrapporten inom funktionshindersområdet. I den mån tillgången till data tillåter det har Socialstyrelsen även för avsikt att följa utvecklingen när det gäller konsekvenser av HFD:s domar om det femte grundläggande behovet.

⁶⁰ Se Socialstyrelsens yttrande till Högsta förvaltningsdomstolens i mål nr 682-17.

Referenser

[1] Försäkringskassan, Frågor och svar – hälso- och sjukvård eller egenvård inom assistansersättningen, 2016.

[2] Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2017:8 Avslag inom assistansersättningen – Hur ska vi förstå den senaste tidens ökning? 2017.

[3] Socialstyrelsen, Kommunernas stöd vid genomförande av egenvård, en kartläggning, 2017.

[4] Inspektionen för socialförsäkringen, Sjukvårdande insatser och personlig assistans, 2016.

[5] Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2017:4 Assistansersättningens utveckling, 2017.

[6] Socialstyrelsen, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, 2015.

[7] Socialstyrelsen, Insatser till kvinnor och män med funktionsnedsättning – Kartläggning och analys av könsskillnader inom LSS och SoL, 2011.

[8] Svensson, B, Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö - Utmaningar i ett förebyggande perspektiv. Doktorsavhandling, Karlstad University Studies, 2013:13.

[9] Socialstyrelsen, Omvårdnad och boende för barn med komplicerade funktionsnedsättningar, 1992.

Bilaga 1. Kvalitetsdeklaration

Datainsamling

Undersökningens upplägg

Datainsamlingen genomfördes via en webbenkät under sommaren 2017. Ett informationsbrev samt en länk till enkäten skickades 1 juni till registratorerna i rikets kommuner och stadsdelar. Under sommaren skickades sammanlagt tre påminnelser till dem som ännu inte besvarat enkäten. Den sista påminnelsen gjordes i mitten av augusti.

Population

Populationen bestod av rikets kommuner där storstadskommunerna Stockholm och Göteborg ersatts av sina respektive stadsdelar. Totalt bestod populationen av 288 kommuner och 24 stadsdelar.

Totalundersökning

Samtliga kommuner och stadsdelar i storstadskommuner ingick i undersökningen.

Statistiska mått och redovisningsgrupper

Svaren redovisas på riksnivå.

Tillförlitlighet

Ramtäckning

Med ramtäckning avses i vilken utsträckning undersökningen nått de objekt som var föremål för mätning. Ramen består i denna undersökning av rikets kommuner och storstädernas stadsdelar och ramtäckningen är komplett.

Mätning

I samband med datainsamlingen kan mätfel förekomma. Som i alla undersökningar baserade på frågeformulär kan mätfel förekomma på grund av att en fråga uppfattas annorlunda än vad som avsetts vid enkätkonstruktionen. Frågeformuläret skickas centralt till kommunen/stadsdelen med förhoppningen att frågorna besvaras av någon som är väl insatt i ämnet. Några kommuner/stadsdelar har kontaktats via mejl eller telefon för att kontrollera svarens giltighet.

Bortfall

Av de 312 kommunerna/stadsdelarna har 215 besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 69 procent.

I Stockholm har 8 av 14 stadsdelar besvarat enkäten, motsvarande siffror för Göteborg är 9 av 10. Totalt står de svarande kommunerna för 72 procent av landets befolkning.

Det förekommer att respondenter som besvarat en enkät lämnar enskilda frågor obesvarade. I denna enkät var konstruktionen sådan att det inte gick att ta sig vidare i enkäten om en fråga inte besvarades. Frågorna innehöll dock svarsalternativen ”Vet ej” eller ”Vet ej/Kan inte svara”.

Frågan om kommunen/stadsdelen handlagt ärenden om insatser enligt LSS eller SoL till personer som fått sin assistansersättning indragen eller fått avslag på en ansökan om assistansersättning där beslutet från Försäkringskassan rörde det femte grundläggande behovet, besvarades med ”Vet ej/Kan inte svara” av fem kommuner/stadsdelar.

En kommun/stadsdel hade inte möjlighet att svara på om man ur kommunens dokumentationssystem eller på annat sätt kunde ta fram uppgifter om hur många ärenden kommunen har handlagt samt vilka insatser enligt LSS eller SoL personerna beviljades istället.

I 17 fall kunde kommunen/stadsdelen inte svara på om man handlagt ärenden om insatser enligt LSS eller SoL till personer som fått sin personliga assistans enligt 9 § 2 LSS indragen eller fått avslag på en ansökan om sådan personlig assistans där beslutet om assistans rörde det femte grundläggande behovet.

Om kommunen/stadsdelen ändrat sina riktlinjer avseende personlig assistans med anledning av domarna om det femte grundläggande behovet kunde inte besvaras i 10 fall.

Jämförbarhet och sammanvändbarhet

Resultaten behöver inte alltid avspegla faktiska förhållanden. Avvikelserna kan bero på mätfel – till exempel kan frågor och anvisningar ha tolkats annorlunda än vad som avsetts vid enkätkonstruktionen.

Bilaga 2. Tillvägagångssätt vid Försäkringskassans aktstudie

Hur identifierades indragsbeslut som påverkats av HFD:s domar

Denna bilaga är en beskrivning från Försäkringskassan av tillvägagångssättet vid den aktstudie som genomfördes för att identifiera indragsbeslut som påverkats av HFD 2012 ref. 41 och HFD 2015 ref. 46.

Personer vars beslut om annan hjälp som förutsätter ingående kunskap påverkats av domarna⁶¹

År 2016 var det 188 personer som förlorade assistansersättningen på grund av de inte längre kom upp i 20 timmar grundläggande behov. För att besvara frågan om varför ersättningen har dragits in har Försäkringskassan genomfört en aktstudie.

Aktstudien om indrag omfattar personer vars ersättning upphörde under 2016. Det är alltså upphörandedatum och inte beslutsdatum som har avgränsat aktstudien. Det innebär att vissa beslut har fattats 2015 eller tidigare. Urvalet är gjort utifrån Försäkringskassans databas Store.

Av de 188 ärenden som ingick i rampopulationen har beslutsinformation om 181 ärenden hämtats från Försäkringskassans elektroniska ärendehanteringssystem (ÄHS). Av de 188 ärenden som ingick i studiepopulationen har ett exkluderats då det visat sig att det inte fanns något beslut om indrag. Ytterligare sex ärenden har exkluderats då vi inte hade åtkomst till information om dem i ÄHS.

För att kunna urskilja personer vars indrag har en koppling till domen har vi jämfört information i personernas senaste och näst senaste beslut. Ett kriterium för att kunna ingå i den grupp som fått en ändrad bedömning av annan hjälp som förutsätter ingående kunskap på grund av aktuella domar är att personen har beviljats tid för behovet i sitt näst senaste beslut.

Totalt har 30 personer fått en ändrad bedömning av annan hjälp som förutsätter ingående kunskap till följd av någon av de två domarna från HFD. Det handlar då om personer som inte bedömts ha en stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning *eller* som inte längre beviljats tid för det som tidigare kallades ”medicinsk problematik” och som ingick i annan hjälp som förutsätter ingående kunskap (och som hade sådan beviljad tid i sitt näst senaste beslut om assistansersättning).

Eftersom personerna generellt beviljats många timmar just för det behovet har det fått stora konsekvenser för den totala omfattningen på deras grund-

⁶¹ Notera att vi undviker att skriva att de fått indrag *på grund av* domarna. Besluten är väldigt komplexa och vi kan inte med säkerhet säga att de inte hade fått indrag om det inte vore på grund av domarna. Däremot kan vi säga att bedömningen av annan hjälp som förutsätter ingående kunskap har förändrats i jämförelse med det näst senaste beslutet och att den förändringen beror på någon av de aktuella domarna.

läggande behov. Vi kan med stor sannolikhet säga att domarna är en huvudanledning till att assistansersättningen dragits in för de flesta av personerna. Men för sju av de 30 personerna har bedömningen förändrats även vad gäller andra grundläggande behov. Det kan finnas några personer (bland dessa sju) som hade kunnat få ersättningen indragen även om det inte vore för domarna.

Vi kan inte alltid urskilja om den förändrade bedömningen beror på HFD 2012 ref 41 eller HFD 2015 ref 46. Sannolikt är det oftast HFD 2015 ref. 46 som påverkat bedömningen eftersom den gäller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap. I vissa fall kan även HFD 2012 ref. 41 ha varit tillämplig – om det gäller en insats som bedömts kunna utföras som egenvård. Det är dock inte så lätt att urskilja i den aktstudie som har gjorts.

Personer vars beslut om andra grundläggande behov påverkats av domarna

Vi har även identifierat nio personer där HFD 2012 ref 41 har påverkat Försäkringskassans bedömning av andra grundläggande behov. För fyra personer gäller det personlig hygien och för fem personer gäller det måltider. Det är dock inte självklart att det är just den här förändringen som gett upphov till att personernas grundläggande behov inte längre uppgår till mer än 20 timmar per vecka. För en majoritet av personerna har även bedömningen av andra grundläggande behov förändrats.

Totalt har 38 personer direkt påverkats av domarna, utifrån det tillvägagångssätt som beskrivits ovan.⁶²

⁶² För en av personerna har både annan hjälp som förutsätter ingående kunskap och ett annat grundläggande behov påverkats av de aktuella domarna. Därför är det sammanlagt 38 personer som bedöms ha påverkats.