

## **Svar på regeringsuppdrag**

**Rapport – Uppdrag om kunskapsstöd gällande  
assistansersättningen S2021/07149 (delvis)**

**Försäkringskassan**

**Datum: 2022-06-20**

**Uppdrag om kunskapsstöd gällande assistansersättningen**

**Version 1.0**

**FK 2021/017172**

**Innehåll**

Sammanfattning .....	3
Inledning .....	3
Genomförande.....	4
Försäkringskassans utgångspunkter för uppdraget.....	4
WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF .....	4
SBU:s kartläggning av kunskapsläget inom området funktionstillstånd och funktionshinder .....	5
Kunskap om tidsåtgång för olika hjälpbehov på generell nivå .....	5
Enskildas upplevelser av handläggningen av assistansersättningen .....	6
Gällande lagstiftning utgör ett hinder .....	6
Hur ska Försäkringskassan utveckla sitt stöd till handläggare? .....	8

## Sammanfattning

Försäkringskassan har fått i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd som kan ge handläggare<sup>1</sup> av assistansersättning stöd och vägledning i att dokumentera behov, och att göra bedömningar och beslut mer begripliga för den enskilde. Stödet ska även bidra till en handläggning där integritetsintrånget för enskilda blir så litet som möjligt utan att kvaliteten i utredning och beslut försämras. Kunskapsstödet ska utvecklas inom gällande lagstiftning.

Försäkringskassan anser att gällande lagstiftning är ett hinder för att fullt ut komma till rätta med de problem som enskilda upplever med alltför närgångna utredningar avseende integritetsnära behov. Dagens regelverk ställer krav på att Försäkringskassan gör ingående och omfattande prövningar av den enskildes sammantagna behov av hjälp vilket även omfattar behov av mycket integritetskänslig karaktär. För att prövningarna ska bli påtagligt mindre integritetskänsliga anser Försäkringskassan att den grundläggande konstruktionen och regleringen av assistansersättningen behöver förändras.

Även om lagstiftningen utgör ett hinder så finns det flera områden där Försäkringskassan kommer att ta fram ett utökat stöd. Det handlar till exempel om att stärka kompetensen hos våra försäkringsutredare när det gäller att utreda behov av mycket privat och integritetskänslig karaktär. Vi kommer också att ge ett ökat stöd för att involvera den enskilde och anpassa handläggningen utifrån hans situation, till exempel genom ökad kunskap om vad olika funktionsnedsättningar innebär och om livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. Ytterligare ett område där vi kommer att ge ökat stöd handlar om att dokumentera utredning av behov, bedömningar och beslut på ett begripligt och transparent sätt som inte upplevs som integritetskränkande.

## Inledning

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett kunskapsstöd för assistansersättning. Kunskapsstödet ska ge handläggare vägledning och stöd i arbetet med att dokumentera behov, och att göra bedömningar och beslut mer begripliga för den enskilde. Stödet ska även bidra till en handläggning där integritetsintrånget för enskilda blir så litet som möjligt utan att kvaliteten i utredning och beslut försämras. Kunskapsstödet ska utgå från gällande lagstiftning.

Bakgrunden till uppdraget är att enskilda kan uppleva utredningar om deras integritetsnära behov som alltför närgångna, och att bedömningen av deras stödbehov kan vara integritetskränkande och svår att förstå. Det har framkommit både i utredningen Översyn av insatser enligt LSS (SOU 2018:88), LSS-utredningen, och i Inspektionen för Socialförsäkringens rapport ISF 2015:9, Assistansersättning.

Enligt uppdraget beror de ingående tidsberäkningarna som vi gör dels på villkoren i 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, dels på att den tid som insatsen tar avgör om personlig assistans ska beslutas enligt LSS eller socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB. Av uppdraget framgår det samtidigt att det är mycket viktigt att utredningarna håller en hög kvalitet så att de varken leder till att Försäkringskassan felaktigt avslår eller beviljar assistansersättning.

---

<sup>1</sup> De handläggare som utreder och bedömer rätten till assistansersättning hos Försäkringskassan har yrkesrollen försäkringsutredare. Den benämningen används därför i den här rapporten när det är just den specifika yrkesrollen som avses. Om även andra yrkesroller avses används handläggare.

## Genomförande

Försäkringskassan har inom ramen för uppdraget samverkat med Socialstyrelsen. Det har skett genom arbetsmöten där representanter från Försäkringskassan och Socialstyrelsen har deltagit. Socialstyrelsen har bidragit med kunskap om framför allt de delar som är kopplade till WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF. Rapporten har remitterats till Socialstyrelsen.

Försäkringskassan har informerat Sveriges Kommuner och Regioner och funktionshindersorganisationer vid två tillfällen under arbetets gång. Följande organisationer har bjudits in för att få information och föra dialog om uppdraget; Attention, Autism- och Aspergerförbundet, Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR), Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB), Hjärnkraft, Neuroförbundet (NHR), Personskadeförbundet RTP och Rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU). Utöver dessa organisationer har Försäkringskassan även informerat och haft dialog med Intressegruppen för assistansberättigade (IfA).

En viktig utgångspunkt för uppdraget har varit hur enskilda upplever Försäkringskassans utredningar, bedömningar och beslut. Alla tillfrågade organisationer ovan har därför ombetts att lämna information om hur enskilda upplever Försäkringskassans utredning, bedömning och beslut inom assistansersättningen. De har även fått ge förslag på åtgärder för att komma till rätta med de problem som finns. Autism- och Aspergerförbundet, DHR, FUB, Hjärnkraft och IfA har bidragit med beskrivningar om enskildas upplevelser.

## Försäkringskassans utgångspunkter för uppdraget

Med kunskapsstöd menar Försäkringskassan de stöd som handläggarna behöver för att vår verksamhet ska vara ändamålsenlig och präglas av god rättssäkerhet, effektivitet och service. Kunskapsstöd ses som ett samlingsbegrepp för flera olika produkter. Den kunskap som vi inom ramen för detta uppdrag har sett behövs kommer att implementeras i befintliga stöd. Det handlar bland annat om vägledning 2003:06 Assistansersättning<sup>2</sup> och handläggningsprocess<sup>3</sup> 2007:02 Assistansersättning.

I regeringsuppdraget nämns följande förslag på utgångspunkter för uppdraget:

- WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF
- SBU<sup>4</sup>:s kartläggning av kunskapsläget inom området funktionstillstånd och funktionshinder (SBU 2017/911)
- kunskap om hur tidsåtgång för olika hjälpbehov, som ingår i de grundläggande behoven, ser ut på generell nivå.

Nedan följer en redogörelse av hur vi har tagit hand om dem inom ramen för uppdraget.

### WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF

Försäkringskassan har ICF som utgångspunkt i handläggningen av assistansersättning. Som exempel kan nämnas att ICF har varit utgångspunkten för utformningen av läkarutlåtande om assistansersättning<sup>5</sup>, definitionen av psykisk funktionsnedsättning vid

---

<sup>2</sup> Vägledningen innehåller beskrivningar av dels vad som gäller, dels hur man ska handlägga ärenden och vilka metoder som ska användas för att på bästa sätt åstadkomma effektivitet och kvalitet i handläggningen.

<sup>3</sup> Processen syftar till att skapa förutsättningar för arbetssätt som utgår ifrån Försäkringskassans uppdrag, de ska bidra till att vårt arbete är effektivt, rättssäkert och präglas av god service och hög tillgänglighet.

<sup>4</sup> Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

<sup>5</sup> Försäkringskassans blankett (7805) Läkarutlåtande för assistansersättning

bedömning av grundläggande behov<sup>6</sup> och en modell för analys av medicinsk information.<sup>7</sup>

Fördelen med ICF är att det är en internationell klassifikation och att både hälso- och sjukvården och kommunerna utgår från den. ICF innefattar såväl ett medicinskt som socialt perspektiv. Att använda ICF ger en gemensam kunskapssyn på vad som kan vara hindrande eller stödjande i en persons livssituation. Därför bedömer Försäkringskassan att ICF är en bra utgångspunkt för att ge stöd i att utreda och dokumentera enskildas behov av personlig assistans.

Men ICF minskar inte per automatik integritetsintrånget när det gäller integritetsnära behov. Beroende på vilken nivå i ICF:s komponent *aktivitet och delaktighet* som en försäkringsutredare behöver utgå från kan beskrivningen av den enskildes behov av hjälp bli mer eller mindre detaljerad. Hur detaljerat försäkringsutredaren behöver utreda beror på vilka rekvisit i lagstiftningen som behovet ska bedömas utifrån.

### **SBU:s kartläggning av kunskapsläget inom området funktionstillstånd och funktionshinder**

Försäkringskassan anser inte att SBU:s rapport är en adekvat utgångspunkt eller att det där finns ett lämpligt stöd i arbetet med att bedöma och dokumentera enskildas behov av personlig assistans. De vi har samverkat med och informerat om detta uppdrag delar vår bedömning.

### **Kunskap om tidsåtgång för olika hjälpbehov på generell nivå**

Försäkringskassan registrerar bedömda assistanstimmar för *grundläggande behov* i både bifall och avslag<sup>8</sup> och för *andra personliga behov* i bifall. Det har gjorts sedan 2018 och görs i syfte att tillhandahålla kunskap om vad timmarna i assistansersättningen består av, samt för att kunna analysera effekten av assistansersättningen för individ och samhälle. I våra registerdata finns det bara uppgifter om summan av de bedömda timmarna för till exempel hjälp med personlig hygien, och inte för de olika hjälpmomenten som ingår i behovet. De faktorer som har påverkat antalet bedömda assistanstimmar för respektive behov finns inte heller registrerade. Faktorerna kan vara exempelvis grad av funktionsnedsättning, omfattningen av annat samhällsstöd eller föräldraansvar. De registrerade bedömda timmarna motsvarar därför inte alltid den enskildes totala behov av stöd i den dagliga livsföringen. Vidare är det en stor spridning på antalet timmar inom respektive grundläggande behov. Det är naturligt eftersom bedömningarna är individuella, och eftersom målgruppen för assistansersättningen inte är homogen.

Försäkringskassan anser att vår kunskap om hur tidsåtgången ser ut på generell nivå för olika hjälpbehov som ingår i de grundläggande behoven inte kan vara underlag för att utredningen skulle bli mindre krävande och ingående för den enskilde.

Försäkringskassan har utrett om det finns någon annan tillgänglig statistik som beskriver tidsåtgång för hjälpbehov som skulle kunna vara underlag i syfte att göra en utredning mindre krävande och ingående. Resultatet av utredningen är att det i dag inte finns. I dialog med Socialstyrelsen har vi konstaterat att framtagande av ett sådant kunskapsunderlag skulle kräva forskningsstudier.

---

<sup>6</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (FKRS 2015:07) Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov

<sup>7</sup> Så kallad DFA- analys (diagnos, funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning) där uppgifter om funktioner och aktiviteter utgår från ICF

<sup>8</sup> Det gäller inte avslag som beror på att den enskilde inte omfattas av socialförsäkringen, har fyllt 65 år, inte tillhör LSS personkrets, bor i gruppbostad eller på institution.

## Enskildas upplevelser av handläggningen av assistansersättningen

En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit hur enskilda upplever vår handläggning av assistansersättning.

Försäkringskassan genomför årligen en kundundersökning där syftet är att mäta och följa upp upplevelsen av kundnöjdhet, förtroende samt servicekvalitet för dem som har ett aktivt ärende hos myndigheten. I kundundersökning för 2021<sup>9</sup> gällande assistansersättning är medelvärdet för *Tillgänglighet och bemötande* 3,5 på en femgradig skala. Flera frågor ligger till grund för detta och den som är högst värderad, 3,6 på en femgradig skala, är *"Jag blir bemött med respekt"*. Liknande medelvärden får även frågorna *Jag får tydlig information om vilka regler som gäller i mitt ärende* (3,4) och *I vilken utsträckning upplever du att skriftliga besked som du får från Försäkringskassan är lätta att förstå* (3,5).

De synpunkter som vi har fått ta del av inom ramen för detta arbete visar att det finns enskilda som upplever vår handläggning på ett annat sätt. Nedan följer citat och beskrivningar från dessa.

*"Att ha en omfattande funktionsnedsättning och vara i behov av stöd från någon annan för att leva sitt liv, är prövande, jobbigt och integritetskränkande i sig för de flesta, men inget som går att välja bort."*

*"Vad som är krävande, integritetsnära, ingående eller kränkande är så högst individuellt."*

Enskilda känner sig ifrågasatta och misstrodda av Försäkringskassan. De upplever att Försäkringskassan inte lyssnar eller har förståelse för den enskildes situation. De upplever även att Försäkringskassan inte ger service.

Enskilda upplever att Försäkringskassan saknar tillräcklig kunskap om funktionsnedsättningar och livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.

Den sökande anser sig ibland inte ha tillräcklig information

- för att känna sig trygg med att ha fått med allt som behövs i ansökan
- om hur handlägningsprocessen fungerar
- om villkoren i lagstiftningen och innebörden av praxis
- om varför Försäkringskassan behöver ställa frågor och vad vi ska ha svaret till.

Det finns en oro för att

- det ska få negativa konsekvenser för beslutet om man inte uttrycker sig på "rätt sätt"
- man ska glömma att beskriva något moment, vilket kan leda till en krävande process med fokus på det som man inte kan.

Enskilda har också framfört att bedömningar och beslut är svåra att förstå när Försäkringskassan inte motiverar sina ställningstaganden kring tidsbedömningar. För den som har berättat om de mest känsliga delar i sitt privata liv kan det vara svårt att förstå bedömningen att den beskrivna tidsåtgången inte anses vara skälig eller rimlig.

## Gällande lagstiftning utgör ett hinder

Som framgår av uppdraget ska kunskapsstödet bidra till en handläggning där integritetsintrånget för enskilda blir så litet som möjligt utan att kvaliteten i utredning och beslut försämras. Stödet ska ges inom ramen för gällande lagstiftning.

---

<sup>9</sup> Försäkringskassans nationella kundundersökning 2021

Försäkringskassan anser att lagstiftningen är ett hinder för att fullt ut komma till rätta med de problem som enskilda upplever med alltför närgångna utredningar om deras integritetsnära behov.

Det finns visst utrymme för förbättringar inom dagens regelverk. Dagens regelverk ställer dock stora krav på att Försäkringskassan gör ingående och omfattande prövningar av den enskildes sammantagna behov av hjälp. Prövningarna innebär att Försäkringskassan ofta måste utreda förhållanden av mycket integritetskänslig karaktär. Om avsikten är att prövningarna ska bli påtagligt mindre integritetskänsliga anser Försäkringskassan att den grundläggande konstruktionen av regleringen av assistansersättning behöver förändras.

#### *Utredning av grundläggande behov*

Grundläggande behov som ger rätt till personlig assistans enligt 9 a § LSS är till sin natur av integritetsnära karaktär. Bestämmelserna i 9 a § LSS och 51 kap. 3 § SFB innebär att Försäkringskassan måste utreda och bedöma hur mycket personlig assistans den försäkrade behöver för att tillgodose sina grundläggande behov. Vi behöver alltså hämta in detaljerade uppgifter kring den enskildes hjälpbehov, vilken hjälp som behövs och vilken tid det tar att ge den.

Av lagtexten följer att det ska finnas ett behov av hjälp med de grundläggande behoven för att en enskild ska kunna få assistans. Det får anses framgå av avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna att inte all tid ska beaktas utan bara den tid det tar för assistenten att utföra insatser. Av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och av förarbeten framgår också att förutom att avse hjälp med ett grundläggande behov ska hjälpen vara mycket privat och känslig för den personliga integriteten för att ge rätt till personlig assistans. Det är inte all hjälp med de grundläggande behoven som kan anses vara av detta kvalificerade slag. (Se till exempel RÅ 2009 ref. 57, HFD 2015 ref. 46 och HFD 2018 ref. 21) När det handlar om hjälp med andning och måltider i form av sondmatning framgår numera av lagstiftningen att sådan hjälp ska kunna ge rätt till ersättning oavsett hjälpens karaktär (9 a § första stycket LSS).

#### *Ändrad lagstiftning skulle kunna göra ICF till en tydligare utgångspunkt*

Om det finns en önskan att ICF ska vara utgångspunkt fullt ut för vad som ger rätt till personlig assistans så behöver en översyn av lagstiftningen göras. Detta eftersom innebörden av begreppen i lagstiftningen inte stämmer överens med de begrepp som används i ICF.

I lagstiftningen skulle man till exempel kunna använda ICF:s begrepp personlig vård i stället för begreppen personlig hygien, måltider och att klä av och på sig. I personlig vård ingår även att sköta sin hälsa och att se till sin säkerhet. Används begreppen från ICF skulle det kunna innebära att det blir mer transparent vad som ryms i begreppet, både för enskilda och andra aktörer runt personen. Beskrivningen i ICF av en aktivitet omfattar dock fler moment än vad som enligt gällande lagstiftning och praxis ses som grundläggande behov. Personlig vård i ICF innefattar aktiviteter som att tvätta sig, sköta toalettbehov och att sköta kroppen, det vill säga aktiviteter som delvis ryms inom det grundläggande behovet personlig hygien. Beskrivningen i ICF av aktiviteten att sköta kroppen omfattar däremot fler moment än vad som i dag ryms inom det grundläggande behovet personlig hygien som handlar om att hålla sig ren.

## Hur ska Försäkringskassan utveckla sitt stöd till handläggare?

Även om gällande lagstiftning utgör ett hinder så finns det åtgärder som Försäkringskassan kommer att genomföra. Nedan följer en redogörelse av dessa åtgärder.

Utifrån de utgångspunkter som beskrivs i den här rapporten ser vi att det behövs mer stöd än idag när det gäller

- att utreda behov av mycket privat och integritetskänslig karaktär med respekt för den enskilde och på ett sätt som inte upplevs som integritetskränkande
- att involvera den enskilde och anpassa handläggningen utifrån hans situation
- att förstå vad olika funktionsnedsättningar innebär och livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning
- att förstå hur ICF kan vara ett stöd i att utreda och dokumentera enskildas behov av personlig assistans
- att dokumentera utredning av behov, bedömningar och beslut på ett begripligt och transparent sätt som inte upplevs som integritetskränkande.

För att ha rätt till assistansersättning finns ett krav på att den enskilde på grund av sin funktionsnedsättning behöver hjälp med grundläggande behov, och att hjälpen ska omfatta mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt. Vi måste därför utreda och bedöma hur mycket hjälp den enskilde behöver med de grundläggande behoven. För vissa behov innebär det att vi behöver bedöma till vilken del hjälpen är mycket privat och integritetskänslig. Samtidigt ska vi utreda dessa behov på ett sätt som den enskilde inte upplever som kränkande. Utifrån de beskrivningar vi har fått om vad som kan upplevas som integritetskränkande ser vi att vi kan ge ytterligare stöd i detta bland annat genom att konkretisera hur de vägledande principer<sup>10</sup> som ska prägla vår handläggning ska praktiseras när vi handlägger assistansersättning.

Vi kommer att stärka kompetensen hos våra försäkringsutredare när det gäller samtal och bemötande. Under våren 2022 har vi genomfört en pilot tillsammans med några medarbetare. De har gått utbildningar som handlar om

- hur man styr ett professionellt utredningssamtal
- hur man säkerställer att man är objektiv i samtalet
- vilka samtalsverktyg man kan använda för ett etablera ett bra samtalsklimat.

En uppföljning av piloten pågår för att ta reda på vilket sätt handläggarna behöver ytterligare stöd. Detta för att de ska känna sig trygga i rollen som samtalsledare och kunna utreda integritetsnära frågor med respekt för den enskildes integritet. I nästa steg kommer vi att ta ställning till vilket ytterligare stöd som behövs och i vilken form.

Om uppföljningen visar att de utbildningar som har ingått i piloten är ändamålsenliga är tanken att alla medarbetare som handlägger assistansersättning på sikt ska genomföra dem, och ta del av det ytterligare stöd som identifierats vid uppföljningen av piloten.

I vår handlägningsprocess kommer vi att ge våra försäkringsutredare ett ökat stöd för hur vi ska involvera den enskilde tidigt i handläggningen och hur utredningen ska anpassas utifrån den enskilde situation. En del i att kunna anpassa handläggningen är att öka sin förståelse för den situation som den enskilde befinner sig i. Det stödet

---

<sup>10</sup> Försäkringskassans uppdrag är att i enlighet med den statliga värdegrunden administrera och förvalta socialförsäkringen. Det ska göras på ett rättssäkert och förtroendeingivande sätt genom god rättstillämpning och utan diskriminering. Principerna i den statliga värdegrunden framgår i regeringsformen (RF), förvaltningslagen och budgetlagen och är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Vi ska också vägledas av proportionalitetsprincipen.



kommer vi att ge genom kompetenshöjande insatser om olika funktionsnedsättningar och livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.

Vi kommer även att ge tydligare information på försäkringskassan.se för att den enskilde ska få tillgång till information om vad hen behöver tänka på när hen ansöker, och för att hen ska kunna förbereda sig för handlägningsprocessen.

På Försäkringskassan har vi ICF som gemensam kunskapssyn om vad som kan vara hindrande eller stödjande i en persons livssituation och vilka områden som ingår i den dagliga livsföringen. Vi ser därför att det är naturligt att ha ICF som utgångspunkt när vi utreder och dokumenterar behov i den dagliga livsföringen, och vi kommer därför att ge utökad stöd för hur ICF kan användas på det sättet. Det handlar till exempel om hur ICF kan användas för att förstå kombinationen av olika omständigheter (sociala, biologiska och individuella) som påverkar den enskildes situation, och vad som är orsaken till personens behov. Det handlar också om vilka kroppsfunktioner som behövs för att genomföra en viss aktivitet. Med ökad kunskap om det sistnämnda ökar förutsättningarna för att anpassa utredningen utifrån situationen i det enskilda fallet.

Vi kommer även att ge mer stöd för att dokumentera behov samt att göra bedömningar och beslut mer begripliga och transparenta för den enskilde. Det handlar till exempel om vad som behöver framgå av en motivering och hur man formulerar den för att den inte ska upplevas som integritetskränkande. Även i detta sammanhang kommer vi att ge stöd för hur ICF kan användas för att hitta begrepp som inte upplevs som integritetskränkande.

De förändringar som Försäkringskassan planerar att göra och som beskrivs ovan kommer att börja implementeras i verksamheten under hösten 2022. Olika delar av det utökade stödet kommer att ta olika lång tid att implementera. Det innebär också att effekten av det utökade stödet inte kommer att uppnås på en gång.

Beslut i det här ärendet har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Helena Lundkvist och verksamhetsutvecklare Anna Lindhe, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Lindhe