

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2023:14

Hur fungerar närståendepenning?

En granskning av möjligheter och hinder för att ta del av stödet
för vård av närstående

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se.

Göteborg 2023

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Lisa Carlsson (projektledare), Linda Capretti, och Susanne Fahlén. Även Klara Eklund och Simon Schönbeck har under olika faser medverkat i granskningen.

Sammanfattning

Närståendepenning är en förmån som finns till för både den som vårdar en närstående person som är svårt sjuk och för den person som är svårt sjuk. I det här sammanhanget innebär begreppet vård inte vård i medicinsk bemärkelse, utan att den närstående är närvarande hos den svårt sjuka för att ge stöd eller för att vara tillsammans.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en tidigare rapport kartlagt hur närståendepenning används. Den rapporten visar att förmånen används på olika sätt i olika skeden av livet. Den visar också att vissa grupper, exempelvis personer med låg utbildning, företagare och utrikes födda, använder närståendepenning i förhållandevis liten utsträckning. Resultatet väckte frågan om det finns hinder för vissa grupper att använda närståendepenning.

I den här rapporten fokuserar vi på hur Försäkringskassan arbetar med närståendepenning samt hur förmånen fungerar utifrån dess syfte. Vi har undersökt ansökningsprocessen och hur Försäkringskassan bedömer att en person har rätt till närståendepenning. Vi har även undersökt om det finns hinder för vårdaren (den som vårdar en svårt sjuk närstående) att använda förmånens flexibilitet, det vill säga att använda förmånen endast under en del av dagen eller att en vårdare delar upp tiden med närståendepenning med en annan vårdare som vårdar samma svårt sjuka person. Vi har också undersökt om det finns hinder för vissa grupper att använda förmånen och hur Försäkringskassan sprider information om närståendepenning.

ISF:s rekommendationer

Vi har i den här granskningen identifierat ett antal brister i hur Försäkringskassan hanterar närståendepenning och även hinder för att använda förmånen.

ISF rekommenderar regeringen att

- ta initiativ till en översyn av reglerna om närståendepenning för att förtydliga syftet med förmånen och i vilka situationer den ska kunna användas, samt för att analysera om förmånens konstruktion är rimlig. Översynen bör särskilt omfatta
 - ett förtydligande av begreppet svårt sjuk, inte minst när det gäller psykiska sjukdomar
 - vad närståendevården ska syfta till och om flera vårdare bör kunna få förmånen för samma tid, samt om reglerna i så fall är rimligt avvägda när det gäller det maximala antalet dagar med närståendepenning och kretsen av närstående

- reglerna om sen ansökan och ett förtydligande om hur de ska tillämpas
- om det är ändamålsenligt att behovsanställda, egenföretagare, arbetslösa och föräldralediga har andra förutsättningar att få ersättning än anställda.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- utveckla ansökningsprocessen, vilket innefattar ansökan, läkarutlåtandet och samtycket, så att den blir enklare för alla inblandade
- utveckla sitt stöd till utredarna i centrala delar av bedömningen av rätten till närståendepenning
- analysera om tillämpningen av undantagen vid sen ansökan överensstämmer med lagstiftningens intentioner
- utveckla sitt informationsarbete om närståendepenning.

Det är krångligt att ansöka om närståendepenning

Vår granskning visar att de flesta som ansöker om närståendepenning också får ersättningen. Men vi ser att det finns flera omständigheter som gäller ansökningsprocessen som riskerar att försvåra och fördröja hanteringen av en vårdares ansökan om närståendepenning.

Vår granskning visar följande:

- Flera personer är inblandade när en vårdare ansöker om närståendepenning. Utöver vårdaren ska både den sjuka och behandlande läkare bidra med underlag. Processen verkar krånglig eller otydlig för alla inblandade.
- Det uppstår ofta krångel när Försäkringskassan ska handlägga ansökningar. Det tycks vara vanligt att utredare behöver kontakta vårdaren eller någon annan aktör för att begära komplettering.
- Rätten till närståendepenning utgår från den svårt sjuka personen, men det är vårdaren som ansöker och får ersättningen, vilket bidrar till den krångliga hanteringen.
- Försäkringskassan har inte utvecklat ansökningsprocessen särskilt mycket över tid för att göra den tydligare och enklare att förstå.

Den krångliga ansökningsprocessen kan leda till att personer inte söker förmånen

Det finns omständigheter som har att göra med ansökningsprocessen som riskerar att krångla till det för den som ansöker om förmånen och för den sjuka som ska lämna samtycke. Det försvårar och fördröjer även Försäkringskassans hantering av en ansökan. Krånglet kan få till följd att de personer som närståendepenning ska underlätta för belastas med administration under en svår tid i livet, eller att personerna helt avstår från att ansöka om förmånen.

Ansökningsförfarandet innebär att den som ansöker behöver göra många manuella moment, även när ansökan görs digitalt via Mina sidor på Försäkringskassans webbplats. Den sökande måste få både ett läkarutlåtande från den vårdande läkaren och ett samtycke från den svårt sjuka i pappersform. Försäkringskassan borde kunna förenkla ansökningsförfarandet.

Ansökningsprocessen skulle bli smidigare för vårdaren om den ansvariga läkaren får möjlighet att skicka in läkarutlåtandet digitalt till Försäkringskassan direkt. Det finns planer på att utveckla läkarutlåtandet i den riktningen och vi tycker att det är viktigt att den förändringen kommer till stånd.

Det kan även finnas anledning att se över ansökningsprocessen så att myndigheten kan identifiera vilken eller vilka vårdare ett läkarutlåtande gäller. I dag kan Försäkringskassan inte ta hand om ett läkarutlåtande som kommer in till myndigheten, om det inte också finns en ansökan eller ett samtycke. Det beror på att det inte finns någon information i utlåtandet om vem som är vårdare.

Försäkringskassan borde även förenkla rutinerna som handlar om att den svårt sjuka ska lämna sitt samtycke. Det skulle bli enklare, både för den som ansöker om närståendepenning och för den svårt sjuka, om den som vill lämna sitt samtycke digitalt kan göra det, och inte enbart på papper som i dag. Dessutom borde samtyckesblanketten kunna förbättras. Den är så pass kortfattad att det är svårt att förstå vad samtycket gäller och vilka konsekvenser ett samtycke får.

Svårt att få ersättning om ansökan skickas in för sent

En ansökan om närståendepenning måste göras inom tre månader från den dag som ersättningen gäller. Den regeln infördes i januari 2014 samtidigt som det tidigare kravet på att föranmäla vården avskaffades. Regeln om att ansöka inom tre månader gäller inte om det har funnits hinder för att ansöka inom denna tid eller om det finns särskilda skäl för att förmånen ändå bör lämnas. Regeringen anger i förarbetena att undantag från tidsgränsen för ansökan ska bedömas på samma sätt som undantag från det tidigare anmälningskravet.

Vår granskning visar följande:

- En majoritet av de som ansöker om närståendepenning verkar göra det i rätt tid.
- Försäkringskassan godtar sällan en ansökan som kommer in senare än tre månader från den dag som ersättningen gäller. Försäkringskassan var tidigare generös med att godta uteblivna anmälningar.
- Regeringens intention angående tillämpningen av undantag vid sen ansökan är oklar. Det är inte tydligt varför regeringen ansåg att utebliven anmälan kan likställas med sen ansökan. Det är också oklart hur regeringen menade att tillämpningen ska se ut.

Vi anser att finns skäl för regeringen att se över reglerna om sen ansökan och förtydliga hur undantagen ska tillämpas. Försäkringskassan kan också behöva se över sin tillämpning.

Svårt sjuk är ett centralt men otydligt begrepp

En förutsättning för att kunna få närståendepenning är att den som ansöker vårdar någon som är svårt sjuk. Vi har granskat hur Försäkringskassan tillämpar begreppet svårt sjuk.

Vår granskning visar följande:

- De flesta som ansöker om närståendepenning har en närstående som Försäkringskassan bedömer är svårt sjuk. Ofta handlar det om vård under en kort tid och i slutskedet av den svårt sjukas liv.
- Stödet till Försäkringskassans utredare för att bedöma om en person är svårt sjuk är begränsat.
- Utvecklingen av regelverket om närståendepenning kan ha påverkat Försäkringskassans bedömningar i fråga om begreppet svårt sjuk, trots att det inte var regeringens intention.

Användningsområdet för närståendepenning behöver bli tydligare

Vår granskning av hur begreppet svårt sjuk definieras och tillämpas visar att regeringen kan behöva förtydliga hur närståendepenning är tänkt att användas. De ursprungliga förarbetena till närståendepenning är otydliga om i vilka situationer som Försäkringskassan kan betala ut förmånen. De talar om att närståendepenning kan bli aktuell vid livets slut, men även när det finns ett påtagligt hot på någon tids sikt. Men det är inte helt tydligt vad de lite mer långsiktiga hoten innebär.

Regeländringar sedan förmånen infördes har dessutom vidgat möjligheten att få närståendepenning, utan att förarbetena har resonerat eller analyserat hur det kan påverka vilka sjukdomstillstånd som kan komma i fråga för närståendepenning. Vår granskning tyder även på att Försäkringskassan betonar kortsiktiga hot mot livet när myndigheten sprider information om närståendepenning och det finns indikationer på att det också kan finnas en sådan betoning i tillämpningen.

Psykiska sjukdomar passar inte alltid in inom ramen för närståendepenning

Vår granskning visar att det finns sjukdomar och omständigheter kopplade till hälsotillstånd som är svåra att hantera utifrån hur förarbetena beskriver begreppet svårt sjuk. Det handlar framför allt om psykiska sjukdomar, exempelvis anorexia och psykisk ohälsa som leder till självmordsrisk. Svårigheterna uppstår bland annat i gränsdragningen mellan vad som är sjukvårdens ansvar och när närståendepenning ska lämnas.

Granskningen visar att vårdare kan hamna i kläm mellan Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens bedömningar. Det händer till exempel

om hälso- och sjukvården bedömer att den sjuka personen mår bättre av att vårdas hemma med stöd av en närstående än på sjukhus, samtidigt som Försäkringskassan kan bedöma att det inte finns något påtagligt hot mot livet. Granskningen pekar på att den här situationen främst uppstår när det finns ett psykiskt sjukdomstillstånd.

Det kan vara svårt för den som söker ersättning att förstå varför hen inte får närståendepenning eller vilka andra alternativ hen ska använda sig av för att ändå kunna ta hand om sin närstående som behöver stöd och omvårdnad. Det kan leda till att personen vårdar utan ersättning. Men det kan också leda till att personen inte kan vara närvarande hos den sjuka närstående i samma utsträckning som hen hade velat.

Andra förutsättningar för vissa grupper att få närståendepenning

Vår granskning visar att grupper som inte är tillsvidareanställda eller i arbete har andra förutsättningar för att kunna få närståendepenning. Vi ser även att det kan finnas vissa hinder för föräldrar med ett allvarligt sjukt barn att använda närståendepenning när barnet fyllt 18 år och föräldrarna därmed inte längre kan få tillfällig föräldrapenning.

Vår granskning visar följande:

- Det kan vara svårt för behovsanställda personer att visa att de avstår arbete och förlorar inkomst i samband med att de vårdar en svårt sjuk, vilket är ett villkor för att få närståendepenning.
- Det kan vara omständligt och svårt för föräldralediga personer att visa att de uppfyller villkoret om inkomstförlust.
- Egenföretagare och arbetslösa personer behöver ta ut fler dagar med närståendepenning för att bli kompenserade för den inkomst som de förlorar än anställda personer.
- Föräldrar till ett allvarligt sjukt barn kan få svårt att ge barnet fortsatt stöd efter att barnet fyllt 18 år. Det beror på att villkoret "svårt sjuk" inom närståendepenning är ett högre ställt krav på svårigheten i sjukdomstillståndet än villkoret "allvarligt sjuk" inom tillfällig föräldrapenning.

Vi bedömer att hindren rimligtvis påverkar i vilken omfattning dessa grupper använder närståendepenning. Vår tidigare rapport om närståendepenning visar att personer med låg utbildning och personer som är utrikes födda är underrepresenterade bland de som får närståendepenning. Det är grupper som även är överrepresenterade bland de som har svag anknytning till arbetsmarknaden, bland behovsanställda och bland arbetslösa. Den tidigare rapporten visar också att egenföretagare visserligen är underrepresenterade, men tar ut fler dagar med närståendepenning när de väl använder förmånen.

Det är inte alltid möjligt att använda förmånens flexibilitet

Närståendepenning kan användas flexibelt på flera sätt. En vårdare kan välja att ta ut närståendepenning för hela dagar eller endast under en del av dagen. En annan möjlighet är att en vårdare delar upp tiden med närståendepenning med en annan vårdare. Flera personer kan däremot inte få närståendepenning för samma tid vid vård av samma svårt sjuka person. Vi har undersökt hur möjligheterna att använda närståendepenning flexibelt fungerar i praktiken.

Vår granskning visar följande:

- Förmånen har kunnat användas flexibelt sedan den infördes, men förhållandevis få gör det.
- De nuvarande reglerna tycks försvåra för vårdarna att använda förmånen flexibelt om vårdaren och den svårt sjuka bor långt ifrån varandra.
- Nuvarande regler innebär att vårdarna måste dela dagarna mellan sig för att kunna vara nära en närstående som är svårt sjuk, eftersom det inte är möjligt att få närståendepenning för samma tid.

Möjlighet att flera får förmånen för samma tid skulle göra den mer flexibel

När närståendepenning infördes ansåg lagstiftarna att det var en viktig livskvalitetsfråga för berörda personer att kunna vara tillsammans i en svår situation och att det är en viktig trygghetsfråga för den svårt sjuka personen. Men två personer kan inte få närståendepenning för att vårda en svårt sjuk under samma tid. Vår granskning pekar på att det finns behov av att kunna få det.

En avgörande fråga för att kunna ta ställning till om den nuvarande regeln är ändamålsenlig är vad närståendepenning syftar till. Om det är så att närståendevården syftar till att den sjuka och vårdaren ska få vara tillsammans i slutskedet av livet kan det vara tänkbart att flera vårdare bör få närståendepenning samtidigt. Men om närståendevården snarare handlar om omvårdnad och hjälp med olika göromål, och över längre tidsperioder, kan det vara rimligt att det bara är en vårdare som kan få närståendepenning åt gången.

Vår granskning visar att det finns inslag av båda delarna i förarbetena till närståendepenning. Om regeringen skulle göra en översyn av regelverket behöver den ta hänsyn till vilken del av syftet som den vill betona. Regeringen behöver också beakta att kretsen av närstående är bred och att det kan finnas olika behov av att vara flera vårdare vid olika situationer.

Försäkringskassan kan sprida information om att förmånen finns mer aktivt

En förutsättning för att närståendepenningen ska uppnå sitt syfte är att de personer som den riktar sig till känner till den. Vi har undersökt hur Försäkringskassan sprider information om förmånen.

Vår granskning visar följande:

- Försäkringskassan har inte gjort några särskilda informationsinsatser om närståendepenning som riktar sig till hälso- och sjukvården eller till allmänheten under överskådlig tid.
- Myndigheten har framför allt lämnat information till aktörer inom hälso- och sjukvården genom personer som arbetar specifikt med att ha kontakt med sjukvården. Försäkringskassan har prioriterat andra förmåner högre i det arbetet, särskilt sjukpenning.
- Försäkringskassan använder sin webbplats för att informera om närståendepenning. Men informationen kan vara svår att hitta och den är till viss del missvisande.
- Informationen riktar sig delvis till olika grupper, däribland sådana som är underrepresenterade bland vårdarna. Men Försäkringskassan arbetar inte aktivt med att informera för att exempelvis öka jämställdheten i uttaget av förmånen.

Vi anser att Försäkringskassan skulle kunna vara mer aktiv i sitt arbete med att informera om att närståendepenning finns. Det gäller både information som riktar sig till allmänheten och till aktörer som möter personer som har en närstående som är svårt sjuk. Det skulle kunna öka kännedomen om förmånen och leda till att fler personer som skulle vilja använda närståendepenning också ansöker om den.

En liten och oprioriterad förmån, och det bidrar till hindren

Närståendepenning är en liten förmån sett till försäkringsutgifter och antal ärenden och utredare på Försäkringskassan. Vår granskning visar att myndigheten därför inte har prioriterat förmånens utvecklingsbehov. Det gäller exempelvis förbättringar av ansökningsprocessen eller tekniska stöd för utredarnas handläggning.

Försäkringskassan har inte utvecklat sitt interna stöd till utredarna om hur reglerna om förmånen ska tillämpas. Myndigheten har inte heller spridit särskilt mycket information om närståendepenning till allmänheten eller andra berörda aktörer.

Det faktum att närståendepenning har hamnat i skymundan på myndigheten påverkar hur närståendepenning används och krånglet i handläggningen.

Närståendepenning har en egen logik, men följer andra förmåners konstruktion

En hel del av de hinder och problem som vår granskning visar har sin bakgrund i närståendepennings konstruktion. Det handlar om att konstruktionen är inspirerad av föräldraförsäkringen, inte minst tillfällig föräldrapenning. Det gör att Försäkringskassan kan ha svårt att hantera närståendepenning i vissa situationer.

Det går att förstå att regeringen hämtade inspiration från föräldraförsäkringen när den konstruerade förmånen närståendepenning. Både närståendepenning och tillfällig föräldrapenning syftar till att ersätta inkomstförlust vid vård eller omsorg av en annan person. Men vi anser att det också finns betydande skillnader mellan närståendepenning och föräldraförsäkringen som lagstiftaren inte har beaktat.

Det faktum att dagarna med närståendepenning är kopplade till den svårt sjuka och att rätten till ersättning bygger på hälsotillståndet hos den personen gör att det uppstår problem som har att göra med sekretess. Det beror på att den sjuka personen ofta är vuxen och inte ett minderårigt barn till den person som ansöker om förmånen. Sådana problem uppstår inte inom föräldraförsäkringen. Det gör i sin tur att ansökningsprocessen för närståendepenning blir krånglig.

Det är också svårare för den som ansöker om närståendepenning att förutse om hen kommer att få förmånen jämfört med förutsägbarheten när en person ansöker om exempelvis tillfällig föräldrapenning. Det beror dels på bedömningsutrymmet i villkoret svårt sjuk, dels på att fler vårdare kan ansöka om ersättning för samma tid men att endast en kan få ersättning för den tiden. Det är därför svårare att tillämpa kopplingen mellan rätt till förmånen och rätt till ledighet inom närståendepenning än inom föräldraförsäkringen.

Föräldrar som söker ersättning inom föräldraförsäkringen bor också ofta med barnet, vilket många gånger inte är fallet för de som söker närståendepenning. Vår granskning visar att det är förhållandevis vanligt att vårdare och den svårt sjuka inte ens bor i samma region. Det kan påverka både rätten till ledighet från arbetet och rätten till närståendepenning för själva restiden.

Bristerna behöver åtgärdas

Vi bedömer att det är önskvärt att komma till rätta med de brister och problem som vi har identifierat i den här granskningen. Inte minst mot bakgrund av syftet med närståendepenning och den svåra situation som de berörda befinner sig i när förmånen kan bli aktuell. Det är även angeläget mot bakgrund av att regeringen beslutat om en nationell anhörigstrategi inom hälso- och sjukvård och omsorg och tillsatt en utredning om stärkt stöd till anhöriga till långvarigt eller allvarligt sjuka, men som inte omfattar socialförsäkringsfrågor.

