

Ref 1

Fråga om förutsättningarna för omprövning av rätten till assistansersättning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 14 januari 2021 följande dom (mål nr 1791-20).

Bakgrund

1. Personer som omfattas av personkretsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till olika insatser från kommunen i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.

2. En av insatserna enligt lagen är daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Insatsen daglig verksamhet syftar till att, exempelvis genom dagcenterverksamhet, så långt möjligt ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till personlig utveckling och delaktighet som motsvarar vad förvärvsarbetande har.

3. En annan insats enligt lagen är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med bl.a. sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig och att kommunicera med andra (grundläggande behov).

4. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till sådan assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

5. Om hjälpbehovet avseende de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan kan Försäkringskassan bevilja ersättning för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning).

6. Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, när den funktionsnedsatte har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

7. Utgångspunkten är att assistansersättning inte lämnas för tid när en person vistas i skola eller deltar i daglig verksamhet.

8. Rätten till assistansersättning ska omprövas av Försäkringskassan i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den funktionsnedsatte.

9. M.H. var under den tid han gick i skola beviljad assistansersättning med 108 timmar och 39 minuter per vecka. När han slutat skolan och övergått till daglig verksamhet omprövade Försäkringskassan beslutet om assistansersättning. Försäkringskassan gjorde bedömningen att det förhållandet att M.H. gått från skola till daglig verksamhet innebar väsentligt ändrade förhållanden. Eftersom han tillbringade mer tid på den dagliga verksamheten än i skolan innebar förändringen en minskning av behovet av assistansersättning. Den genomsnittliga minskningen motsvarade fem timmar i veckan. Antalet beviljade assistanstimmar reducerades därför till 103 timmar och 39 minuter per vecka.

10. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att det skulle upphävas och att M.H. skulle förklaras vara fortsatt berättigad till assistansersättning i samma omfattning som tidigare. Enligt allmänna ombudet måste ett byte av samhällsstöd även medföra en väsentlig förändring av tiden med assistansersättning för att det ska vara fråga om ett väsentligt ändrat förhållande. En minskning av rätten till assistansersättning med fem timmar per vecka var inte tillräcklig. Därmed förelåg det inte grund för omprövning av M.H:s rätt till assistansersättning.

11. Förvaltningsrätten avslog överklagandet. Enligt förvaltningsrätten innebar övergången från skola till daglig verksamhet att M.H:s hjälpbehov tillgodosågs av ett annat samhällsstöd än tidigare vilket utgjorde väsentligt ändrade förhållanden. En minskning om fem timmar per vecka innebar inte att den förändring som faktiskt hade skett inte skulle anses vara väsentlig.

12. Allmänna ombudet överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg som avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

13. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och förklara att M.H. är fortsatt berättigad till assistansersättning i den omfattning han var beviljad före omprövningsbeslutet samt anför följande. För att rekvisitet väsentligen ändrade förhållanden ska vara uppfyllt måste det dels vara fråga om ett förändrat förhållande, t.ex. byte av samhällsstöd, dels en viss minsta förändring av hjälpbehovet rent tidsmässigt. Ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att tillämpningen ska vara enhetlig bör det preciseras en viss minsta tid innan det kan sägas vara fråga om en

väsentlig förändring. Den tidsmässiga förändringen bör uppgå till minst sju timmar per vecka innan kravet på väsentlighet är uppfyllt.

14. *M.H.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

15. Frågan i målet är om det förhållandet att en persons hjälpbehov minskar genom en övergång till ett nytt samhällsstöd i sig utgör sådana väsentligen ändrade förhållanden som innebär att rätten till assistansersättning ska omprövas eller om det också krävs att minskningen är väsentlig tidsmässigt sett.

Rättslig reglering m.m.

16. I 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att en försäkrad som omfattas av 1 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

17. Enligt 51 kap. 3 § krävs för rätt till assistansersättning att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av 9 § följer att assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, när den försäkrade har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

18. Enligt 51 kap. 12 § ska rätten till assistansersättning omprövas i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

19. Bestämmelsen om omprövning av rätten till assistansersättning har den ovan angivna lydelsen sedan den 1 april 2018. Tidigare skulle rätten till assistansersättning omprövas när två år förflutit från det att frågan prövades eller dessförinnan vid väsentligt ändrade förhållanden. Syftet med lagändringen var att undvika att förändringar i rättspraxis skulle få ingripande effekter för personer som redan har beviljats assistansersättning.

20. I förarbetena görs följande uttalanden. En omprövning enligt bestämmelsen kan inte leda till att den försäkrade beviljas fler timmar med assistansersättning. Ett sådant beslut förutsätter en ansökan av den försäkrade eller en anmälan av kommunen. Det är

alltså endast ändrade förhållanden som negativt påverkar den försäkrades rätt till assistansersättning som kan ligga till grund för omprövning. Ett avsevärt ökat hjälpbehov hos den försäkrade som framkommer genom en ansökan om fler timmar med assistansersättning bör således inte innebära att Försäkringskassan ska göra en omprövning av rätten till assistansersättning enligt den aktuella bestämmelsen (prop. 2017/18:78 s. 20 f.).

21. Vidare uttalas följande. Försäkringskassans skyldighet att ompröva rätten till assistansersättning vid väsentligt ändrade förhållanden kvarstår men begränsas till att avse förhållanden som är hänförliga till den försäkrade och som innebär att den försäkrades rätt till assistansersättning minskar i omfattning. Det ska vara faktiska förhållanden som har ändrats. Att de ändrade förhållandena ska vara hänförliga till den försäkrade ska förstås i vid bemärkelse. Ändringar i den försäkrades livssituation får således betraktas som hänförliga till den försäkrade. Det kan exempelvis vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende. Var gränsen går för tillämpning av bestämmelsen är ytterst en fråga för rättstillämpningen. Av bestämmelsen framgår att omprövningen inte innebär någon fullständig prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen avser endast frågan i vilken utsträckning de ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Timmar med assistansersättning som inte berörs av de ändrade förhållandena ska alltså inte omprövas. Timmar med assistansersättning som berörs av de ändrade förhållandena ska inte omprövas på någon annan grund än dessa ändrade förhållanden (a. prop. s. 27).

22. Beträffande förutsättningarna för omprövning av rätten till assistansersättning kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening följande slutsatser dras av det ovan anförda.

23. Omprövningen är partiell, det är inte fråga om en fullständig prövning, och det är bara väsentligt ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning i negativ riktning som kan föranleda omprövning. En grundläggande förutsättning för omprövning är vidare att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Däremot ger varken lagtext eller motivuttalanden något stöd för att därutöver ställa upp som en ytterligare förutsättning för omprövning att minskningen tidsmässigt sett måste överstiga någon viss given nivå. Den tidsmässiga omfattningen av minskningen saknar således betydelse för frågan om omprövning ska ske eller inte.

24. Såvitt avser det nu aktuella fallet gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

25. M.H:s övergång från skola till daglig verksamhet får anses som väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till honom.

Eftersom de ändrade förhållandena har inneburit en minskning av omfattningen av hans rätt till assistansersättning har det ankommit på Försäkringskassan att ompröva antalet beviljade assistanstimmar. Försäkringskassans beräkning av tiden har inte ifrågasatts. Allmänna ombudets överklagande ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Saldén Enérus*, *Svahn Starrsjö*, *von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitisekreteraren Maria Uddenfeldt.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2019-10-17, ordförande Olsen Siri):

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har att ta ställning till ifall omständigheten att M.H. har bytt från skola till daglig verksamhet utgör sådana väsentligen ändrade förhållanden att rätten till assistansersättning kan omprövas eller om det även krävs att den tidsmässiga förändringen ska ha en viss omfattning.

Som framgår ovan har det i förarbetena uttalats att en väsentlig förändring innebär bland annat ändringar i den försäkrades livssituation där hjälpbehovet tillgodoses genom ett annat samhällsstöd. Det framgår inte av att någon begränsning till en viss minsta tid också har varit avsedd. Istället torde en bedömning behöva göras i det enskilda fallet.

Det framgår av handlingarna i målet att M.H:s totala tid i skolan över året var mindre än den tid som han är på daglig verksamhet. Hans hjälpbehov tillgodoses således av annat samhällsstöd, vilket är en sådan förändring som enligt förarbetena ska anses utgöra en väsentlig förändring. Den tid som det gäller är fem timmar per vecka. Förvaltningsrätten finner att denna tid inte är sådan att den förändring som faktiskt har skett inte ska anses vara väsentlig. Förvaltningsrätten finner därför inte skäl att göra en annan bedömning i målet än vad som har framkommit av Försäkringskassans bedömning. Vad allmänna ombudet har anfört föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2020-02-04, Classon, Tagaeus och Eklund):

Grund för omprövning av rätten till assistansersättning på grund av ändrade förhållanden framgår av 51 kap. 12 § SFB där det anges att rätten till assistansersättning ska omprövas i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Att rätten till assistansersättning ska omprövas i den utsträckning som denna har minskat i omfattning innebär att omprövningen bör begränsas till de ändrade förhållanden som medfört

minskningen. Det handlar alltså om en partiell omprövning och inte en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning (prop. 2017/18:78 s. 21).

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att den omständigheten att M.H. numera deltar i daglig verksamhet i stället för att gå i skolan och därmed får sitt hjälpbehov tillgodosett genom annat samhällsstöd utgör sådana väsentligt ändrade förhållanden som avses i 51 kap. 12 § SFB. På grund av de ändrade förhållandena har hans hjälpbehov minskat i omfattning med i genomsnitt fem timmar per vecka.

Det sägs inte i 51 kap. 12 § SFB att rätten till assistansersättning ska ha minskat i viss minsta omfattning för att omprövning med stöd av nämnda bestämmelse ska kunna ske. Inte heller i lagens förarbeten finns stöd för att detta varit lagstiftarens avsikt (prop. 2017/18:78 s. 11, 21 och 27). Även den omständigheten att det är fråga om partiell omprövning, dvs. att omprövningen inte innebär någon fullständig prövning av rätten till assistansersättning, talar mot att förändringen även måste vara av väsentlig omfattning för att omprövning med anledning av de ändrade förhållandena ska kunna ske. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.