

Not 13

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 29 april 2022 följande dom (mål nr 280-21).

Bakgrund

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan av kommunen få biträde av en personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Om hjälpbehovet uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan kan Försäkringskassan bevilja ersättning för kostnaderna för den personliga assistansen i form av statlig assistansersättning. Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per en viss tidsperiod och betalas ut månadsvis för det antal assistanstimmar som assistans har lämnats.

2. Rätten till assistansersättning ska omprövas i den utsträckning som behovet av assistans har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den assistansberättigade.

3. Utgångspunkten är att assistansersättning inte lämnas för tid när en person vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Om det finns särskilda skäl kan dock assistansersättning lämnas även för personlig assistans som utförs under sådan tid.

4. Försäkringskassan beslutade 2013 att det fanns särskilda skäl att låta W.S. få assistansersättning under tid som han gick i skolan. Sedan 2014 deltar han i daglig verksamhet i stället för att gå i skolan.

5. W.S. ansökte om att få assistansersättning utbetalad till sig för ett visst antal timmar i september 2018, varav 81 timmar avsåg tid då han hade deltagit i daglig verksamhet. Försäkringskassan avtog hans ansökan avseende dessa timmar med motiveringen att han inte omfattades av något beslut om rätt till assistansersättning för assistans i daglig verksamhet för september 2018.

6. W.S. överklagade till Förvaltningsrätten i Stockholm som biföll överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att den omständigheten att W.S. hade deltagit i daglig verksamhet i stället för att gå i skolan inte innebar att förhållandena hade ändrats på ett sådant ingripande sätt att Försäkringskassans tidigare beslut från 2013 om att det förelåg särskilda skäl inte längre skulle vara tillämpligt. Eftersom han därmed omfattades av ett beslut om särskilda skäl för september 2018 var han berättigad till assistansersättning enligt sin ansökan.

7. Försäkringskassan överklagade till Kammarrätten i Stockholm som avtog överklagandet. Kammarrätten ansåg att övergången från skola till daglig verksamhet utgjorde ett sådant väsentligt ändrat förhållande som är en förutsättning för att rätten till assistansersättning ska omprövas. Eftersom Försäkringskassan inte hade utrett behovet av assistans eller om övergången från skola till daglig verksamhet innebar att W.S:s behov av assistansersättning hade minskat, hade Försäkringskassan dock inte visat att förutsättningarna för omprövning av rätt till assistansersättning till följd av väsentligt ändrade förhållanden var uppfyllda.

Yrkanden m.m.

8. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och visa målet åter till kammarrätten för prövning av om det finns särskilda skäl att lämna assistansersättning för den tid i september 2018 som W.S. deltog i daglig verksamhet samt anför följande. Kammarrätten har inte tagit ställning till om det finns särskilda skäl att betala ut ersättning för assistans som har utförts vid vistelse i daglig verksamhet utan har i stället prövat om det har förelegat sådana väsentligt ändrade förhållanden som medför att rätten till assistansersättning ska omprövas. Ett beslut att begränsa utbetalningen av assistansersättning för en viss månad påverkar emellertid inte antalet beviljade assistanstimmar. Det överklagade beslutet bör därför inte ses som ett omprövningsbeslut på grund av väsentligt ändrade förhållanden och inte heller förutsätta att en sådan omprövning har gjorts.

9. W.S. anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

10. I 51 kap. socialförsäkringsbalken anges förutsättningarna för att en person ska ha rätt till assistansersättning. Assistansersättning ska enligt 9 § beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader (beviljade assistanstimmar). Av 12 § framgår 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 assistansberättigade. Enligt 14 § betalas assistansersättning ut månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats.

11. Av 106 kap. 24 § 4 socialförsäkringsbalken framgår att assistansersättning inte lämnas för tid när den funktionshindrade vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Om det finns särskilda skäl kan assistansersättning dock enligt 25 § lämnas även under sådan tid.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. W.S. är beviljad assistansersättning. Beslutet innebär att ersättning lämnas för assistans som utförs även under tid som han tillbringar i skolan. I det nu överklagade beslutet avslog *Försäkringskassan* hans ansökan om utbetalning av ersättning för assistans som hade utförts under september 2018 eftersom han då deltog i daglig verksamhet och inte omfattades av något beslut om rätt till assistansersättning för assistans i sådan verksamhet.

13. Kammarrätten har ansett att det överklagade beslutet är ett beslut om omprövning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar emellertid att *Försäkringskassans* beslut inte innebär att antalet beviljade assistanstimmar har ändrats utan enbart att kassan har vägrat att betala ut ersättning för de timmar i september 2018 som W.S. deltagit i daglig verksamhet. Det är alltså inte fråga om någon omprövning enligt nämnda bestämmelse av hans rätt till assistansersättning på grund av väsentligt ändrade förhållanden.

14. Frågan är i stället om *Försäkringskassan* vid ett byte av verksamhet – i det här fallet från skola till daglig verksamhet – först måste pröva om

det finns särskilda skäl enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken att lämna assistansersättning för assistans som utförs i den nya verksamheten, innan myndigheten får betala ut assistansersättning, eller om det ställningstagande som gjorts i förhållande till den tidigare verksamheten även gäller den nya.

15. Kammarrätten har inte prövat denna fråga och därmed inte prövat om det finns särskilda skäl att lämna assistansersättning för 81 timmar i september 2018 då W.S. deltog i daglig verksamhet. Målet ska därför visas åter till kammarrätten för ny prövning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och visar målet åter till kammarrätten för prövning i enlighet med vad som anges under Skälen för avgörandet.

Högsta förvaltningsdomstolen fastställer vad kammarrätten beslutat om sekretess.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Classon, Rosén Andersson* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreterarna Hanna Sardi Jarlbro och Märten Olsson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2020-04-03, ordförande Andersson [skiljaktig], tre nämndemän):

Enligt 106 kap. 24 § socialförsäkringsbalken lämnas inte assistansersättning för tid när den funktionshindrade vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken framgår att assistansersättning kan lämnas även under tid när den funktionshindrade deltar i sådana verksamheter om det finns särskilda skäl.

I målet har det vid den muntliga förhandlingen kommit fram att W.S. sedan 2014 deltar i daglig verksamhet i stället för att gå i skolan. Det har även framgått att det inte finns ett beslut om att han är berättigad till assistansersättning för tid då han befann sig på daglig verksamhet i september 2018. Försäkringskassan har dock sedan tidigare i beslut den 20 maj 2013 bedömt att han har särskilda skäl för att få assistansersättning under tid han vistas i skolan. Förvaltningsrätten bedömer att den omständigheten att W.S. nu deltar i daglig verksamhet i stället för att gå i skolan inte innebär att förhållandena har ändrats på ett sådant ingripande sätt att Försäkringskassans beslut från 2013 om att särskilda skäl föreligger inte längre är tillämpligt. Mot bakgrund av att W.S. omfattades av ett beslut om särskilda skäl för september 2018 bedöms det finnas skäl att betala ut assistansersättning för den tid han vistats på daglig verksamhet under denna månad. Överklagandet ska därför bifallas och W.S. ska förklaras berättigad att få assistansersättning utbetald för ytterligare 81 timmar för september 2018.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet på så sätt att W.S. förklaras berättigad att få assistansersättning utbetald för ytterligare 81 timmar för september 2018.

Förvaltningsrätten förordnar med stöd av 43 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretessen enligt 28 kap. 1 § samma lag ska fortsätta att gälla för de uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som lagts fram vid den muntliga förhandlingen och som inte tagits in i denna dom.

Andersson var skiljaktig och anförde:

Försäkringskassan bedömde i beslut den 20 maj 2013 att W.S. har särskilda skäl för att få assistansersättning under tid han vistas i skolan. Det finns dock inget beslut som berättigar honom till assistansersättning för tid då han befann sig på daglig verksamhet i september 2018. Den omständigheten att en person övergår från att gå i skolan till att delta i daglig verksamhet innebär att förutsättningarna har förändrats i en sådan utsträckning att det krävs en ny prövning av om särskilda skäl ska anses föreligga även vid vistelse i denna typ av verksamhet. Försäkringskassans tidigare beslut om särskilda skäl vid vistelse i skolan kan därmed inte berättiga W.S. till att få assistansersättning utbetald för tid då han vistats på daglig verksamhet för september 2018. Försäkringskassans beslut var därmed riktigt och överklagandet ska enligt min mening avslås.

Kammarrätten i Stockholm (2020-11-26, *Östman Johansson, Degenkolbe och Norman Amanatidou* [skiljaktig]):

W.S. har ett beslut om assistansersättning från 2013, som omfattar rätt till assistansersättning under vistelse i skolan på grund av särskilda skäl. Frågan i målet är om Försäkringskassan haft fog för att ompröva rätten till assistansersättning med stöd av 52 kap. 12 § socialförsäkringsbalken på den grunden att W.S. numera deltar i daglig verksamhet i stället för skola.

Som utgångspunkt lämnas assistansersättning inte för tid när den funktionshindrade vistas i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Om det finns särskilda skäl kan assistansersättning lämnas under tid när den funktionshindrade deltar i sådan verksamhet. (106 kap. 24-25 §§ socialförsäkringsbalken.)

Försäkringskassan ska endast ompröva rätten till assistansersättning i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade (51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken).

Begreppet väsentligt ändrade förhållanden avser att det måste vara fråga om faktiska förhållanden, hänförliga till den försäkrade, som har ändrats och som innebär att den försäkrades rätt till assistansersättning minskar i omfattning. Prövningen av om behovet av assistansersättning har minskat får inte göras på någon annan grund än det ändrade förhållandet. Som exempel på ändrade förhållanden anges ändringar i den försäkrades livssituation där hjälpbehovet tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till annat boende (prop. 2017/18:78 s. 11, 21 och 27).

När förutsättningar för omprövning är uppfyllda kan omprövningen resultera i att rätten till assistansersättning upphör, minskad rätt eller

oförändrat antal timmar. 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 (110 kap. 4 § och 6 § första stycket 3 socialförsäkringsbalken).

Kammarrätten konstaterar att W.S. under 2014 har övergått från skola till daglig verksamhet. Eftersom hans behov delvis tillgodoses genom ett annat samhällsstöd än tidigare är övergången från skola till daglig verksamhet ett sådant väsentligt ändrat förhållande som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

För att Försäkringskassan ska ha rätt att ompröva beslutet om assistansersättning krävs emellertid också att övergången från skola till daglig verksamhet medför att W.S:s rätt till assistansersättning minskar i omfattning.

Kammarrätten konstaterar att Försäkringskassan inför det överklagade beslutet inte har utrett om W.S. har behov av assistans under den tid som han vistas i daglig verksamhet eller om övergången från skola till daglig verksamhet innebär att behovet av assistansersättning har minskat. I juni 2019 fann Försäkringskassan att det fanns särskilda skäl att lämna assistansersättning för tid som W.S. vistas i daglig verksamhet från december 2018. Det framstår därmed troligt att han även har haft behov av assistans vid vistelse i daglig verksamhet under september 2018.

Vid dessa förhållanden har Försäkringskassan inte visat att förutsättningarna för omprövning av W.S:s rätt till assistansersättning till följd av väsentligt ändrade förhållanden enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken är uppfyllda. Försäkringskassan har därmed inte heller haft rätt att vägra att betala ut de 81 timmar assistansersättning som har utförts under tid som W.S. har vistats i daglig verksamhet under september 2018.

Försäkringskassans överklagande ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet. Kammarrätten fastställer förvaltningsrättens beslut om sekretess.

Norman Amanatidou var skiljaktig och anförde:

Till skillnad från majoriteten anser jag att det i målet inte är fråga om ett omprövningsbeslut enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken för vilket det ska föreligga väsentligt ändrade förhållanden.

Försäkringskassan har tidigare bedömt att W.S. har särskilda skäl för att beviljas assistansersättning för tid som han vistas i skola. Det har inte framkommit att Försäkringskassan genom det överklagade beslutet har ändrat sin bedömning i detta avseende. Däremot har W.S inte närvarat i skola under 81 timmar av de redovisade assistanstimmarna utan istället begärt ersättning för tid han har vistats i daglig verksamhet. Då han inte omfattades av något beslut om assistansersättning under sådan vistelse har Försäkringskassan haft rätt att neka utbetalning avseende dessa timmar. Detta innebär inte att hans rätt till assistansersättning har minskat.

Försäkringskassan har med anledning av uppgifterna i assistansersättningsräkningen även prövat om det finns särskilda skäl för att bevilja W.S. assistansersättning i daglig verksamhet. Jag anser att W.S. i målet inte har visat att det föreligger sådana särskilda skäl. Försäkringskassans överklagande ska därför bifallas och beslutet från den 25 februari 2019 fastställas. Överröstad i denna del är jag i övrigt ense med majoriteten.