

Ref 51

Kommunal vuxenutbildning har ansetts utgöra skola vid tillämpningen av socialförsäkringsbalkens bestämmelser om rätten till assistansersättning.

106 kap. 24 § 4 socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 november 2023 följande dom (mål nr 7294-21).

Bakgrund

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan från kommunen få biträde av en personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Om behovet av hjälp med de grundläggande behoven 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 under en viss tidsperiod och betalas ut månadsvis för det antal assistanstimmar som assistans har lämnats.

2. Som huvudregel gäller att assistansersättning inte lämnas för tid när en person vistas i eller deltar i skola, om det inte finns särskilda skäl.

3. U.M. är beviljad assistansersättning.

4. I maj 2018 deltog U.M. i kommunal vuxenutbildning. När han ansökte om att få assistansersättning utbetalad för den månaden beslutade Försäkringskassan att han inte skulle få assistansersättning för fem timmar, eftersom han då hade vistats i skola och inte omfattades av något beslut om rätt till assistansersättning för assistans i sådan verksamhet.

5. U.M. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Uppsala som avslog överklagandet.

6. Kammarrätten i Stockholm biföll U.M:s överklagande dit och förklarade att han hade rätt till assistansersättning med fem timmar för tid när han deltagit i undervisning på kommunal vuxenutbildning i maj 2018. Kammarrätten utgick från vilka krav på personliga anpassningar som gäller för olika skolformer och kom fram till att kommunen inte hade någon skyldighet att anpassa den kommunala vuxenutbildningen med insatser av den personliga karaktär som U.M. hade behov av. Hans deltagande i kommunal vuxenutbildning skulle därför inte likställas med att vistas i skola. Rätten till assistansersättning var således inte beroende av någon

bedömning av särskilda skäl och det hade inte ifrågasatts att den aktuella assistansen hade utförts.

Yrkanden m.m.

7. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och att förvaltningsrättens dom ska fastställas samt anför att det inte finns något tydligt stöd för att begreppet skola i socialförsäkringsbalken ska tolkas utifrån skolhuvudmannens specifika skyldigheter att ge insatser av personlig karaktär för att tillgodose personliga behov.

8. *U.M.* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

9. Frågan i målet är om kommunal vuxenutbildning ska anses som skola vid tillämpningen av socialförsäkringsbalkens bestämmelser om rätten till assistansersättning.

Rättslig reglering m.m.

10. 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 enligt 25 § lämnas även under sådan tid.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Avsikten vid införandet av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade var inte att personliga assistenter skulle ersätta personal som behövs för att bedriva en verksamhet, t.ex. barnomsorg, skola eller daglig verksamhet (prop. 1992/93:159 s. 67).

12. Bakgrunden till införandet av den bestämmelse som motsvarar nuvarande 106 kap. 24 § 4 socialförsäkringsbalken var att det hade visat sig att en betydande del av den assistans som finansierades med statlig assistansersättning konsumerades vid vistelse i barnomsorg, skola och daglig verksamhet. Det ansågs viktigt av både principiella och finansiella skäl att gränsdragningen mellan personlig assistans, finansierad genom statlig assistansersättning, och närliggande kommunala verksamheter tydliggjordes och beaktades. Avsikten var inte att i sådana situationer överföra ansvaret för personlig assistans till kommunerna. Däremot

konstaterades att kommunerna har skyldighet enligt annan lagstiftning att ge det stöd som behövs för att personerna i fråga ska kunna delta i verksamheterna (prop. 1995/96:146 s. 14 f.).

13. Det finns ingen definition av begreppet skola i socialförsäkringsbalken. Inte heller skollagen (2010:800) definierar begreppet skola. I skollagen används begreppet skolväsendet. Av 1 kap. 1 § och 2 kap. 2 § första stycket skollagen framgår att kommunal vuxenutbildning är en del av skolväsendet och att det är kommunerna som är huvudmän för verksamheten.

14. Kammarrätten har tolkat begreppet skola utifrån skolhuvudmannens specifika skyldigheter enligt skollagen att ge insatser för att tillgodose personliga behov och då funnit att den kommunala vuxenutbildningen inte ska ses som skola i den mening som är aktuell nu.

15. Den grundläggande tanken bakom huvudregeln om att assistansersättning inte utgår vid vistelse i skola torde emellertid ha varit att dra en gräns mellan personlig assistans, finansierad genom statlig assistansersättning, och närliggande kommunala verksamheter. Sett från den utgångspunkten kan det avgörande för tolkningen av begreppet skola vid tillämpningen av bestämmelser om rätten till assistansersättning inte vara vilka krav på personligt anpassade stödåtgärder som gäller inom olika skolformer.

16. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas anledning att exkludera den kommunala vuxenutbildningen från begreppet skola i den mening som är aktuell nu.

17. U.M. deltog i kommunal vuxenutbildning i maj 2018 utan att omfattas av något beslut om rätt till assistansersättning för assistans i den verksamheten. Försäkringskassan gjorde därmed rätt som inte betalade ut assistansersättning för den aktuella tiden. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avgörande.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Nilsson* (skiljaktig). Föredragande var justitiesekreteraren Hannah Ivarsson.

Justitierådet *Nilsson* var skiljaktig och ansåg att överklagandet skulle avslås samt anförde följande.

1. I 106 kap. 24 § 4 socialförsäkringsbalken anges ett antal situationer när assistansersättning inte lämnas. I dessa fall konstaterade lagstiftaren att kommunerna har skyldighet enligt annan lagstiftning – socialtjänstlagen, skollagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – att

ge det stöd som behövs för att personerna i fråga ska kunna delta i verksamheterna (prop. 1995/96:146 s. 15). Även övriga undantag i 24 § tar sikte på situationer när den funktionshindrade får sina behov tillgodosedda inom verksamheten i fråga. Syftet med undantaget i 24 § 4 får således anses vara att assistansersättning inte ska utgå när det finns en skyldighet för kommunen att tillgodose den funktionshindrades behov av stöd inom den aktuella verksamheten.

2. Ett av undantagen i 106 kap. 24 § 4 är tid när den funktionshindrade vistas i eller deltar i ”skola”. Begreppet skola är inte definierat i socialförsäkringsbalken. I avsaknad av en definition bör begreppet tolkas i ljuset av syftet med 24 § 4. Begreppet skola bör således avse sådana skolformer där det finns en skyldighet för kommunen att tillgodose den funktionshindrades behov av stöd.

3. I skollagens tredje kapitel finns bestämmelser om de stöd som en elev har rätt till för att kunna uppfylla de kriterier som gäller för skolformen i fråga. Stöd i form av extra anpassningar gäller för elever i alla skolformer – således även i den kommunala vuxenutbildningen – och innebär exempelvis att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier samt även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid (3 kap. 5 § och prop. 2013/14:160 s. 21). Det rör sig således om mindre omfattande insatser som inte är avsedda att täcka det personliga stöd som är aktuellt i målet.

4. I 3 kap. 7–12 §§ finns bestämmelser om särskilt stöd. Insatsen särskilt stöd innebär ett mer omfattande stöd och är knutet till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov (prop. 2009/10:165 s. 287). Enligt 6 § gäller inte bestämmelserna om särskilt stöd elever i den kommunala vuxenutbildningen. U.M:s behov av stöd får anses vara ett sådant särskilt stöd som avses i 7–12 §§.

5. Sammanfattningsvis finns det inte något stöd i skollagen för att ålägga kommunen en skyldighet att tillgodose U.M:s behov av stöd för tid när han vistas i eller deltar i den kommunala vuxenutbildningen. Den kommunala vuxenutbildningen bör därmed inte omfattas av begreppet skola i 106 kap. 24 § 4 socialförsäkringsbalken. Överklagandet borde därför ha avslagits.

Förvaltningsrätten i Uppsala (2020-12-11, Åslund Nilsson):

Enligt gällande bestämmelser lämnas assistansersättning som huvudregel inte för tid när den funktionshindrade vistas eller deltar t.ex. i skola, vilket beror på att personlig assistans inte ska ersätta personal som behövs för att driva en kommunal verksamhet och att ansvaret för att elever får det stöd i undervisning som de behöver i första hand ligger på skolan. För att ansvaret för den enskildes personliga behov av stöd inte ska överföras på kommunerna kan dock assistansersättning, om det finns särskilda skäl, lämnas även vid vistelse t.ex. i skola (jfr. 106 kap. 24–25 §§ socialförsäkringsbalken och prop. 1995/96:146 s. 14 f.).

Förvaltningsrätten konstaterar att huvudregeln således är att assistansersättning inte lämnas för kommunalt bedriven verksamhet så

som t.ex. skola. Det förhållandet att Lärvox är en del av Komvux, vilket utgör kommunal vuxenutbildning, talar för att särskilda skäl krävs för att assistansersättning ska kunna lämnas för den undervisning U.M. deltog i under maj 2018. Till detta kommer att Försäkringskassan oemotsagd har uppgett att U.M. i beslutet från 2015 där han beviljades rätt till assistansersättning inte beviljats någon tid för vistelse och deltagande i skola. Med stöd av det nu anförda samt med hänsyn till att U.M. – så vitt framgår av utredningen – inte heller därefter har ansökt om och beviljats assistansersättning för tid i skola, instämmer förvaltningsrätten i Försäkringskassans bedömning att det inte har funnits skäl för att betala ut assistansersättning för den tid U.M. deltog i skolundervisning under maj 2018. Överklagandet ska därmed avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2021-10-15, Brege, Briheim Fällman och Garnau):

Kammarrätten konstaterar att begreppet skola inte närmare definieras i socialförsäkringsbalken. Begreppet förekommer i olika sammanhang – i vissa fall hänvisas till specifika skolformer i skollagen – men någon ledning kan inte hämtas vare sig utifrån begreppets förekomst eller socialförsäkringsbalkens systematik. Begreppet skola definieras inte heller i skollagen. Där talas i stället i 1 kap. 1 § andra stycket om skolväsendet, som bl.a. inbegriper skolformen kommunal vuxenutbildning. I Försäkringskassans vägledning för assistansersättning anges att med skola enligt socialförsäkringsbalken bör avses sådan utbildning som ingår i det allmänna skolväsendet (2003:6, version 28, s. 68). Enligt Försäkringskassans definition skulle således kommunal vuxenutbildning, och därmed Lärvox, utgöra skola i den mening som avses i 106 kap. 24 § fjärde punkten socialförsäkringsbalken. Någon närmare motivering till Försäkringskassans definition ges emellertid inte.

Inte heller i förarbetena utvecklas vad som avses med begreppet skola i 106 kap. 24 § fjärde punkten socialförsäkringsbalken. Däremot betonas att en kommunal huvudman enligt skollagen har vissa skyldigheter att anpassa verksamheten efter den funktionshinderade behov.

Bestämmelserna om anpassningar inom skolväsendet i skollagen avser dels pedagogiska anpassningar som gäller i alla skolformer, dels särskilt stöd som endast gäller i vissa uppräknade skolformer. Reglerna om särskilt stöd i skollagen gäller inte för kommunal vuxenutbildning. Kammarrätten konstaterar vidare att skollagens bestämmelser om Rh-anpassad utbildning inte heller gäller för den kommunala vuxenutbildningen. Det finns således inte något stöd i skollagen för att kommunen har en skyldighet att anpassa den kommunala vuxenutbildningen med insatser av den personliga karaktär som U.M. har behov av (jfr HFD 2013 ref. 82).

Mot bakgrund av syftet med bestämmelsen i 106 kap. 24 § fjärde punkten socialförsäkringsbalken och de begränsade krav på anpassningar som gäller för den kommunala vuxenutbildningen anser kammarrätten att U.M:s deltagande i undervisning på Lärvox inte ska likställas med att han vistats i skola i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen i socialförsäkringsbalken. U.M:s rätt till assistansersättning för tid när han har deltagit i undervisningen på Lärvox är således inte beroende av någon

bedömning av särskilda skäl, utan ska avgöras med utgångspunkt i hans behov av personlig assistans. Det har i målet inte ifrågasatts att den personliga assistansen har utförts under den tid som U.M. har angett i sin redovisning eller gjorts gällande att han av något annat skäl inte skulle ha rätt till assistansersättning för den angivna tiden. Överklagandet ska därför bifallas och U.M. förklaras ha rätt till assistansersättning med fem timmar för tid när han deltagit i undervisning på kommunal vuxenutbildning i maj 2018.

– Kammarrätten bifaller överklagandet och förklarar att U.M. har rätt till assistansersättning med fem timmar för tid när han har deltagit i undervisning på kommunal vuxenutbildning i maj 2018.