

Ref 21

Skola utgör inte sådant annat samhällsstöd som enligt 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska påverka rätten till omvårdnadsbidrag.

22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 mars 2024 följande dom (mål nr 429-23).

Bakgrund

1. Omvårdnadsbidrag är en socialförsäkringsförmån som kan beviljas en förälder till ett barn som på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader. Bidraget syftar till att förbättra föräldrarnas ekonomiska förutsättningar att tillgodose det behov av omvårdnad och tillsyn som barnet har till följd av funktionsnedsättningen.

2. Beroende på omfattningen av barnets omvårdnads- och tillsynsbehov lämnas omvårdnadsbidrag med en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel förmån. För bidrag med en fjärdedels förmån krävs att behoven är mer än måttliga. För att få halv, tre fjärdedels eller hel förmån krävs att det är fråga om stora, mycket stora respektive särskilt stora behov.

3. Vid bedömningen av hur stort ett barns behov av omvårdnad och tillsyn är ska det bortses från behov som tillgodoses genom annat samhällsstöd.

4. S.J. ansökte om omvårdnadsbidrag för sin son L. från och med juli 2020. L., som snart skulle fylla 17 år, hade behov av hjälp med bl.a. aktivering, motivering och instruktioner för att klara skolarbetet samt stöd i det sociala samspelet med sin omgivning. L. gick på gymnasiet och hade beviljats särskilt stöd i form av distansundervisning, vilket innebar att han deltog i undervisningen från hemmet.

5. Försäkringskassan beslutade att S.J. inte skulle få omvårdnadsbidrag för L. Enligt Försäkringskassan var sonens behov inte tillräckligt omfattande för att ge rätt till bidrag. Försäkringskassan beaktade att L. gick i skolan på vardagarna och ansåg att hans omvårdnads- och tillsynsbehov då skulle tillgodoses genom skolan som ett annat samhällsstöd. Den omständigheten att han hade distansundervisning beaktades inte utan det bedömdes vara skolans ansvar att se till att alla elever får det individuella stöd som behövs.

6. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade att S.J. skulle

beviljas ett halvt omvårdnadsbidrag. Enligt allmänna ombudet saknas det stöd i förarbetena för att betrakta skolan som ett annat samhällsstöd. Förvaltningsrätten avslag överklagandet.

7. Allmänna ombudet överklagade till Kammarrätten i Göteborg som upphävde underinstansernas avgöranden och bestämde att S.J. hade rätt till en fjärdedels omvårdnadsbidrag.

8. Kammarrätten konstaterade att gymnasieskolan är en offentligt finansierad verksamhet som i praktiken kan medföra att ett barns behov av omvårdnad och tillsyn tillgodoses av skolan under tiden som barnet befinner sig där. I den mån gymnasieskolan tillgodoser ett barns behov av omvårdnad och tillsyn var den därför att anse som ett annat samhällsstöd. Eftersom L. fick distansundervisning, och det enligt obestridda uppgifter endast erbjöds lärarstöd en halv dag per vecka, bedömdes hans behov av tillsyn dock inte kunna tillgodoses i någon beaktansvärd grad genom gymnasieskolan som ett annat samhällsstöd.

9. Enligt kammarrätten gav utredningen i målet stöd för att L. på grund av sin funktionsnedsättning hade mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn, men att behoven inte var av sådan omfattning att de kunde anses vara stora.

Yrkanden m.m.

10. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att S.J. ska beviljas ett halvt omvårdnadsbidrag för L. för den sökta perioden och vidhåller att skolan inte ska betraktas som ett annat samhällsstöd.

11. *S.J.* anser att överklagandet ska bifallas.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

12. Frågan i målet är om skola utgör sådant annat samhällsstöd som ska påverka rätten till omvårdnadsbidrag.

Rättslig reglering m.m.

13. Enligt 22 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken har en försäkrad förälder rätt till omvårdnadsbidrag för ett försäkrat barn, om barnet på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader i sådan omfattning som anges i 4 §.

14. Av 4 § framgår att omvårdnadsbidraget lämnas som en fjärdedels förmån om barnet har mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning, halv förmån om barnet har stora sådana behov, tre fjärdedels förmån om

barnet har mycket stora behov, och med hel förmån om barnet har särskilt stora behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning.

15. I 5 § anges att vid bedömningen av behovet av omvårdnad och tillsyn ska det bortses från de behov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vid bedömningen ska det även bortses från behov som tillgodoses genom annat samhällsstöd.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Omvårdnadsbidraget syftar till att förbättra en förälders ekonomiska förutsättningar att tillgodose ett barns behov av omvårdnad och tillsyn till följd av barnets funktionsnedsättning. Av regleringen i 22 kap. 3 och 4 §§ socialförsäkringsbalken framgår att det är behovet av omvårdnad och tillsyn som avgör omvårdnadsbidragets omfattning. Ersättningen utgår som utgångspunkt bara för arbetsinsatser som en förälder utför för att tillgodose barnets behov av omvårdnad och tillsyn (jfr prop. 2017/18:190 s. 66 och 90).

17. Vid bedömningen av hur stort ett barns behov av omvårdnad och tillsyn är ska det enligt 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken bortses från behov som tillgodoses genom annat samhällsstöd. Bestämmelsen infördes för att förhindra att samma omvårdnads- och tillsynsbehov kompenseras två gånger.

18. Av förarbetena framgår att det vid beräkningen av storleken på omvårdnadsbidraget ska beaktas sådant annat utgående samhällsstöd som är avsett att täcka samma eller delvis samma behov som omvårdnadsbidraget. Om ett barn har beviljats t.ex. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning så kan det alltså påverka förutsättningarna för rätten till omvårdnadsbidrag på så sätt att stöd inte får lämnas för samma behov två gånger. Samma sak gäller i förhållande till insatser inom sjukvårdshuvudmannens ansvar (a. prop. s. 72).

19. I förarbetena görs även en genomgång av andra närliggande stödformer och förmåner i syfte att identifiera eventuella överlappningar. Här nämns bl.a. insatser som korttidsboende och avlösning i hemmet (a. prop. s. 45).

20. Av förarbetena kan sålunda utläsas att en tillämpning av bestämmelsen om annat samhällsstöd i 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken förutsätter att det har fattats ett beslut om en stödåtgärd som syftar till att tillgodose samma eller delvis samma behov som omvårdnadsbidraget.

21. Det förhållande att ett barn omfattas av skolplikt eller är inskrivet i gymnasieskolan aktualiserar således inte en tillämpning

av bestämmelsen, dvs. skola utgör inte ett sådant annat samhällsstöd som avses i 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

22. Att ett barn går i skolan får emellertid ändå betydelse vid prövningen. Under skoltid utför föräldern i regel inte några arbetsinsatser för att tillgodose barnets omvårdnads- och tillsynsbehov, och det finns följaktligen inget att ersätta. Det förekommer dock att föräldrainsatser är nödvändiga även under skoltid, t.ex. när ett barn inte kan vistas i skolan. Sådana insatser kan beaktas till den del det är fråga om skäligt merarbete med anledning av barnets funktionsnedsättning (jfr RÅ 2009 ref. 20).

23. Såvitt avser det nu aktuella fallet framgår det av utredningen att L. till följd av sin funktionsnedsättning har behov av S.J:s omvårdnad och tillsyn även under skoltid. Högsta förvaltningsdomstolen gör dock bedömningen att L:s behov av omvårdnad och tillsyn inte är av en sådan omfattning som krävs för att ett halvt omvårdnadsbidrag ska utgå. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Asp, Jönsson, Haggren* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sarah Helaoui.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2022-04-21, ordförande Nilsson):

Den första frågan förvaltningsrätten har att ta ställning till är om skola, och i detta fall skola på gymnasienivå, ska anses utgöra annat samhällsstöd i den mening som anges i 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

Förvaltningsrätten anser med stöd av ovan refererade förarbeten att skola och förskola är att betrakta som annat samhällsstöd.¹ Barnets behov av tillsyn och omsorg tillgodoses under skoltiden av skolan där kommunen är ansvarig huvudman. Förvaltningsrätten anser inte att det finns skäl att göra en annan bedömning när det gäller gymnasiestudier. Även om dessa studier inte är obligatoriska, vilket för övrigt inte heller förskola är, tillgodoses faktiskt elevens behov av tillsyn och omsorg under den tid eleven befinner sig i skolan och under denna tid är det skolans ansvar.

I nu aktuellt fall går dock L. i online-skola dvs. han studerar på distans hemifrån. Tillsynen i dessa fall är inte skolans ansvar utan vårdnads-havarnas. Av utredningen i målet framgår dock att det inte är tillsyn som L. behöver hjälp med under skoltid utan att han behöver hjälp med själva

¹ Förvaltningsrätten hänvisar under rubriken "Tillämpliga bestämmelser m.m." till prop. 2017/18:190 s. 72 och 169 f., samt till förarbetena till det tidigare gällande vårdbidraget, prop. 1974:129 s. 72 och 1981/82:216 s. 27 (red. anm.).

skolarbetet. Det framgår även att han har distansundervisning endast av den anledning att skolans huvudman inte har kunnat lösa hans skolgång på annat sätt. Den hjälp med skolarbetet som L. behöver och som S.J. idag ger honom är skolans ansvar och kan därmed inte beaktas inom ramen för rätten till omvårdnadsbidrag.

När det sedan gäller föräldraansvarets omfattning finns en omfattande praxis avseende både vårdbidrag, assistansersättning och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förvaltningsrätten anser inte att det finns skäl att bedöma föräldraansvaret på annat sätt än vad som görs inom övriga områden. Denna bedömning görs inte minst med hänvisning till ovan angivna förarbeten. För ett barn i L:s ålder är föräldraansvaret mycket begränsat men även ungdomar i hans ålder behöver normalt viss hjälp från föräldrarna med tillsyn, påstötning etc. Förvaltningsrätten anser inte att normalt föräldraansvar för ungdomar i L:s ålder är helt obefintligt. Det omsorgs- och tillsynsbehov L. har till följd av sin funktionsnedsättning, utöver skolans ansvar och normalt föräldraansvar, kan inte anses berättiga till omvårdnadsbidrag. Vad Allmänna ombudet har anfört förändrar inte bedömningen varför överklagandet ska avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2022-12-01, *Forkman, Sundberg och Johansson*):

L:s behov av omvårdnad och tillsyn

Rätten till omvårdnadsbidrag ska baseras på en individuell bedömning av barnets behov av omvårdnad och tillsyn. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i det faktiska omvårdnadsbehov som finns på grund av barnets funktionsnedsättning (jfr prop. 2017/18:190 s.124 och HFD 2022 ref. 54).

L. var vid den ansökta periodens början i juli 2020 nästan 17 år gammal.

I målet finns en relativt gedigen medicinsk utredning från 2015 i vilken L:s funktionsnedsättning beskrivs. I övrigt är de medicinska underlagen mycket kortfattade och anger inte närmare hur omfattande behov L. har av omvårdnad och tillsyn. Detta är en brist. Av de intervjuer som har gjorts med skolpersonal vid online-skolan, tillsammans med S.J:s egna uppgifter, framgår dock att L. återkommande har behov av aktivering, motivering och påminnelser. Detta gäller såväl för att strukturera dagen som för att borsta tänderna.

L. får distansundervisning genom en online-skola. Distansundervisning i gymnasieskolan är en form av särskilt stöd som kan ges till en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik (22 kap. 7–8 §§ skollagen, 2010:800). Det har inte ifrågasatts att L. beviljats den särskilda undervisningsformen på grund av sin funktionsnedsättning.

Att L. får distansundervisning på grund av sin funktionsnedsättning talar för att den hjälp som han behöver för att strukturera, planera, genomföra och följa upp sina skoldagar utgör sådan omvårdnad och tillsyn som omvårdnadsbidrag kan lämnas för. Sådan omvårdnad och tillsyn går utöver vad andra barn i L:s ålder normalt behöver från sina vårdnadshavare. Men det är bara tidsåtgången för skäligt merarbete som kan läggas till grund för bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag (jfr RÅ 2009

ref. 20). Det framgår t.ex. att S.J. har räknat alla tal i L:s matematikbok för att kunna hjälpa honom. En sådan insats kan inte anses skäligen utifrån det stöd som kammarrätten nu prövar.

Vid en sammantagen bedömning ger utredningen tillräckligt stöd för att L. på grund av sin funktionsnedsättning har mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn. Behoven är dock inte av sådan omfattning att de kan anses vara stora.

Skolan

I förarbetena till reglerna om omvårdnadsbidrag redogörs för ett antal insatser som avser att tillgodose liknande behov som de bidraget är avsett att tillgodose, och som därmed kan påverka rätten till och eventuell omfattning av bidraget. Som exempel nämns insatser som beviljas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, men även annat stöd så som personligt ombud, särskilt pedagogiskt stöd till studerande vid högre utbildning, god man och förvaltare (prop. 2017/18:190 s. 42 ff.).

Bestämmelsen i 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska förhindra att samma vårdbehov kompenseras två gånger. I detta ligger att en tillämpning av paragrafen förutsätter att stödåtgärder som varit avsedda att täcka samma eller delvis samma behov som omvårdnadsbidraget i någon form måste ha utgått från samhällets sida (jfr HFD 2018 ref. 24).

Skola är visserligen inte en insats eller förmån som räknas upp i förarbetena som exempel på sådant annat samhällsstöd som påverkar rätten till omvårdnadsbidrag. Gymnasieskolan har inte heller som primärt syfte att tillgodose liknande behov som omvårdnadsbidraget, dvs. behov av omvårdnad och tillsyn. Det är dock en offentligt finansierad verksamhet, som i praktiken kan medföra att ett barns behov av omvårdnad och tillsyn tillgodoses av skolan under tiden som barnet befinner sig där. Detta gäller särskilt om barnet får särskilt stöd under sin skolgång.

I den mån gymnasieskolan tillgodoser ett barns behov av omvårdnad och tillsyn bedömer kammarrätten därför att den är att anse som ett sådant annat samhällsstöd som avses i 22 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Följden blir att en vårdnadshavare inte kan få omvårdnadsbidrag för sådana behov av omvårdnad och tillsyn som faktiskt tillgodoses av gymnasieskolan. Gymnasieskolans tillsynsansvar gäller dock bara barn som befinner sig i skolan.

L. får distansundervisning genom en s.k. online-skola. Det framkommer att lärarstöd endast finns tillgängligt en halv dag per vecka; en uppgift som inte har ifrågasatts av Försäkringskassan. Hans behov av tillsyn tillgodoses därmed inte i någon beaktansvärd grad genom gymnasieskolan som ett annat samhällsstöd.

Föräldraansvaret

Bedömningen av föräldraansvaret för ett barns behov av omvårdnad och tillsyn ska göras utifrån de behov som vårdnadshavare enligt föräldrabalken ska tillgodose. Bestämmelsen har samma konstruktion som motsvarande bestämmelse om assistansersättning. När det gäller assistansersättning bedöms ett barns hjälpbehov, medan omvårdnadsbidraget tar sin utgångspunkt i ett barns behov av omvårdnad och tillsyn. Att förmånerna tar sikte på olika behov kan få betydelse för det föräldraansvar som finns

enligt föräldrabalken. Föräldraansvaret har dock samma innebörd i förmånerna i den bemärkelsen att det är föräldrabalken som styr föräldraansvarets omfattning.

Liksom förvaltningsrätten anser kammarrätten att det normala föräldraansvaret för ett barn i 17-årsåldern är ytterst begränsat. Ett visst ansvar finns fortfarande, särskilt när det gäller tillsyn. Detta är dock försumbart vid bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag.

Slutsats

L. har på grund av sin funktionsnedsättning mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn. Behoven är dock inte av sådan omfattning att de kan anses vara stora. Hans behov tillgodoses varken av annat samhällsstöd eller av normalt föräldraansvar. S.J. har därmed rätt till en fjärdedels omvårdnadsbidrag från och med juli 2020.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut och bestämmer att S.J. har rätt till en fjärdedels omvårdnadsbidrag från och med juli 2020.