



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3362-24

meddelad i Stockholm den 13 maj 2025

KLAGANDE AA

Ombud: Sofie Stråhlén
Juridisk Assistans
Florettgatan 14
254 67 Helsingborg

MOTPART
Försäkringskassan
103 51 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 april 2024 i mål nr 1158-23

SAKEN
Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven hos en försäkrad inte i sig kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade i den mening som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Kammarrättens avgörande står därmed fast.

BAKGRUND

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan, om hjälpbehovet uppgår till i genomsnitt

mer än 20 timmar i veckan, ha rätt till statlig assistansersättning. Assistansersättning beviljas av Försäkringskassan för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader.

2. Rätten till assistansersättning ska omprövas av Försäkringskassan i den utsträckning som rätten har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.
3. AA var beviljad assistansersättning med i genomsnitt knappt 41 timmar per vecka för hjälp med grundläggande behov.
4. Sedan Försäkringskassan fått information om att hennes dagliga hjälpbehov var förändrat påbörjade myndigheten en utredning om väsentligt ändrade förhållanden. Försäkringskassan bedömde att utredningen visade att tidsåtgången för hjälp med de grundläggande behoven hade minskat så att hjälpbehovet i genomsnitt understeg 20 timmar i veckan. Därför beslutade myndigheten genom omprövning att AA inte längre skulle ha rätt till assistansersättning.
5. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Luleå som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten anförde följande. Det är ostridigt att AAs hälsotillstånd inte har förbättrats. En omfattande del av den beviljade tiden har avsett hjälpbehov vid dusch och toalettbesök. Av AAs egna uppgifter har nu framkommit att detta hjälpbehov har minskat och hennes kvarvarande behov av hjälp med grundläggande behov understiger numera 20 timmar i veckan. Hennes minskade hjälpbehov utgjorde enligt förvaltningsrätten väsentligt ändrade förhållanden och Försäkringskassan hade därmed haft skäl för sitt beslut att dra in assistansersättningen.
6. Kammarrätten i Sundsvall avslog AAs överklagande på liknande skäl som de som förvaltningsrätten angett.

YRKANDEN M.M.

7. AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden.
8. *Försäkringskassan* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Det krävs inte att det ska vara tydligt vad de väsentligt ändrade förhållandena består i eller vad som orsakat dem för att rätten till assistansersättning ska omprövas. Förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den enskilde eftersom sådana förändringar alltid är en följd av ändrade faktiska förhållanden.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

9. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen får, enligt 36 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), begränsas till att gälla en viss fråga i målet (prejudikatfråga), vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen. I avvaktan på att en sådan prövning sker får frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt förklaras vilande.
10. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven hos en försäkrad kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade i den mening som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.
11. Frågan om meddelande av prövningstillstånd i målet i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

12. I 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att en försäkrad, som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, för sin dagliga livsföring kan få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.
13. Enligt 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken 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.
14. Av 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken framgår att assistansersättning ska 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).
15. 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

16. Bestämmelsen i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ändrades 2018 varvid skyldigheten för Försäkringskassan att vartannat år ompröva rätten till assistansersättning togs bort. Syftet var att skapa bättre förutsebarhet och undvika att förändringar i rättspraxis får ingripande effekter för enskilda som redan har beviljats assistansersättning (prop. 2017/18:78 s. 20). Samtidigt

begränsades Försäkringskassans omprövningsskyldighet vid väsentligt ändrade förhållanden till att avse förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.

17. Det ska vara faktiska förhållanden som har ändrats, vilket innebär att ändrad praxis i fråga om rätten till assistansersättning inte kan ligga till grund för omprövning. 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 t.ex. vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende. Var gränsen går är ytterst en fråga för rättstillämpningen. Omprövningen avser endast frågan i vilken utsträckning de ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat och timmar med assistansersättning som inte berörs av de ändrade förhållandena ska alltså inte omprövas (a. prop. s. 20 f. och 27).
18. Uppräkningen i förarbetena av vad som avses med väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade är som framgått inte avsedd att vara uttömmande. Vad som kan utläsas är att det ska handla om faktiska förhållanden och att förändringar i den försäkrades livssituation omfattas. Det bör innebära att en förändring i form av t.ex. en förbättrad funktionsförmåga omfattas av uttrycket, förutsatt att förändringen är väsentlig. Detsamma bör gälla andra väsentliga förändringar i den försäkrades livsföring som gör att behovet av hjälp faktiskt har minskat t.ex. att hjälpbehovet tillgodoses på ett annat sätt. En förutsättning bör vidare vara att förändringen är av varaktig karaktär.
19. En ändrad bedömning från Försäkringskassans sida av vad som enligt myndigheten kan anses utgöra en rimlig tidsåtgång för den hjälp som faktiskt utförs och som alltså inte baseras på någon konkret förändring i den försäkrades livsföring kan däremot inte ligga till grund för omprövning (jfr a. prop. s. 20 och 27 om betydelsen av ändrad praxis).
20. Av rättsfallet HFD 2021 ref. 1 framgår att det inte är en förutsättning för omprövning av rätten till assistansersättning att det måste ha skett en tidsmässig minskning av viss storlek. Även en mindre tidsmässig minskning kan utgöra en indikation på att det har skett en väsentlig ändring i den försäkrades livsföring som motiverar att Försäkringskassan inleder en utredning om vederbörandes rätt till assistansersättning.
21. Slutsatsen av det anförda är att en minskning i tidsåtgång inte i sig utgör ett ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade utan enbart utgör en indikation på att ett ändrat förhållande kan föreligga.

22. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i ska således besvaras med att förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven hos en försäkrad inte i sig kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade i den mening som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.
23. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten (skiljaktig), Margit Knutsson, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran och Mikael Westberg (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Hedvig Areskoug.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Henrik Jermsten och Mikael Westberg är skiljaktiga. Vi anser att prejudikatfrågan ska besvaras med att förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven hos en försäkrad inte kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade i den mening som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken. Överröstade i denna del är vi beträffande frågan om prövningstillstånd i målet i övrigt ense med majoriteten.

Enligt vår mening borde domskälen rörande prejudikatfrågan ha följande lydelse.

1. Bestämmelsen i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ändrades 2018 varvid skyldigheten för Försäkringskassan att vartannat år ompröva rätten till assistansersättning togs bort. Syftet var att skapa bättre förutsebarhet och att undvika att förändringar i rättspraxis får ingripande effekter för enskilda som redan har beviljats assistansersättning (prop. 2017/18:78 s. 19 f.). Bestämmelsen innebär ett undantag från det förbud som annars gäller mot att ändra gynnande förvaltningsbeslut till nackdel för enskilda.
2. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att ett minskat behov av assistans utgör konsekvensen av faktiskt ändrade förhållanden. Detta innebär att Försäkringskassan, till skillnad mot vad som gällde tidigare, är förhindrad att ompröva rätten till assistansersättning enligt ett gällande beslut enbart på grund av att myndigheten gör en annan bedömning av den enskildes behov av stöd och service i sin dagliga livsföring.
3. Vidare ska det vara fråga om väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Detta ska, enligt förarbetena, 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 annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende. Möjligheten till omprövning är begränsad till frågan i vilken utsträckning de ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat. Det ska således endast göras en partiell omprövning av rätten till assistansersättning (a. prop. s. 27 och HFD 2021 ref. 1).
4. Uppräkningen i förarbetena av vad som avses med väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade är inte uttömmande. Högsta förvaltningsdomstolen anser att ett rimligt antagande är att lagstiftarens avsikt med bestämmelsen i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken var att endast

konkreta och påtagliga förändringar i den försäkrades livssituation ska leda till omprövning.

5. Frågan är då om minskad tidsåtgång är en sådan konkret och påtaglig förändring.
6. Ett beslut om assistansersättning bygger på Försäkringskassans bedömning av tidsåtgången för respektive hjälpbehov vid prövningstidpunkten. Att tidsåtgången för ett visst hjälpbehov därefter minskar kan ha flera möjliga förklaringar, av vilka vissa kan utgöra ett väsentligt ändrat förhållande medan andra inte kan det. Det är således inte möjligt att dra någon säker slutsats om den försäkrades behov av assistansersättning enbart utifrån hur stor del av den beviljade tiden som använts eller hur den disponerats mellan olika behov. Det krävs utredning som förklarar orsaken till förändringarna i tidsåtgång för att kunna avgöra om det föreligger väsentligt ändrade förhållanden.
7. Den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövnings-tillstånd i ska därmed besvaras på följande sätt. Förändringar i tidsåtgång för hjälpbehoven hos en försäkrad kan inte anses utgöra ett väsentligt ändrat förhållande som är hänförligt till den försäkrade i den mening som avses i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.