

HFD 2016 ref. 56

En person som endast har ansökt om och beviljats assistansersättning för kostnader för personlig assistans under dagtid har inte ansetts ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen i form av hemtjänstinsatser i samband med sänggåendet på kvällen.

4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), 4 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 27 maj 2016 följande dom (mål nr 2391-15).

Bakgrund

M.L. är beviljad assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Ersättning utgår för drygt 120 timmar per vecka vilket motsvarar ca 17 timmar per dag. Hon har valt att bara ansöka om assistansersättning för det hjälpbehov hon har under dagtid. Hennes behov av hjälp i samband med att hon går och lägger sig på kvällen tillgodoses därför inte genom den beviljade assistansersättningen.

M.L. ansökte om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) i form av hemtjänstinsatser i samband med sänggåendet. Kommunstyrelsen i Rättviks kommun avslag hennes ansökan.

M.L. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Falun och anförde bl.a. följande. Assistansersättningen kan hon förfoga över på det sätt som är lämpligast för henne för att hennes vardag ska fungera. Hon vill att de moment hon har ansökt om bistånd för ska tillgodoses genom just hemtjänstinsatser och inte genom personlig assistans. Det följer av rättsfallet HFD 2013 ref. 45 att hennes ansökan om bistånd inte kan avslås på den grunden att det aktuella behovet skulle kunna tillgodoses genom assistansersättning när hon har valt att inte ansöka om assistansersättning för just det behovet.

Förvaltningsrätten avslag M.L:s överklagande.

Även Kammarrätten i Sundsvall avslag hennes överklagande och angav som motivering bl.a. följande. M.L. har valt insatsen personlig assistans och bör då vara hänvisad till att få hela sitt behov tillgodosett inom ramen för denna förmån. Att kunna bryta ut vissa assistansgrundande behov och få dem tillgodosedda genom insatser enligt socialtjänstlagen skulle på sikt kunna leda till att parallella insatser beviljades. Detta skulle å ena sidan gynna

den enskildes valfrihet men å andra sidan leda till kraftigt ökade kostnader för stat och kommun. Den enskildes rätt att fritt välja insats är inte helt ovillkorad och eftersom M.L. har valt att få sitt hjälpbehov tillgodosett inom ramen för assistansersättning kan behovet tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen.

Yrkanden m.m.

M.L. fullföljer sin talan och anför bl.a. följande. Den beviljade assistansen är förlagd till dagtid fram till kl. 17.00. Det framgår varken av socialtjänstlagen eller LSS eller av förarbetena att den som har ett hjälpbehov måste välja antingen den ena eller den andra lagen. Däremot framgår det av 4 § LSS att den lagen inte inskränker de rättigheter som en enskild kan ha enligt någon annan lag. Bistånd enligt socialtjänstlagen kan således inte vägras med hänvisning till att behovet kan tillgodoses genom personlig assistans eller assistansersättning.

Kommunstyrelsen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det finns inte någon rätt att välja att få vissa hjälpbehov, som tveklöst berättigar till assistansersättning, tillgodosedda enligt socialtjänstlagen. Lagstiftarens avsikt är att hela hjälpbehovet ska tillgodoses genom den personliga assistansen. En sådan ordning får antas vara till fördel för den enskilde eftersom denne kan bestämma vem som ska ge hjälpen och hur den ska ges. Om överklagandet vinner bifall finns risk för att assistansordnare ges möjlighet att ta ansvar endast för valda delar av hjälpbehovet. Detta skulle vara till nackdel för enskilda och inte förenligt med de motiv som ligger bakom 24 § LSS, dvs. att assistansordnare bör ha en skyldighet att tillhandahålla assistans även på obekvämt arbetstid.

Socialstyrelsen har på Högsta förvaltningsdomstolens begäran avgett yttrande i målet och anför att det inte finns något utrymme att neka den enskilde bistånd enligt socialtjänstlagen med hänvisning till att denne skulle kunna ansöka om utökning av assistansersättning.

Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att avge yttrande i målet och anför bl.a. följande. Den princip som uttrycks i 4 § LSS gäller inte vid tillämpningen av reglerna om assistansersättning. För det fall bestämmelsen aktualiseras i målet ska det beaktas att syftet med den är att skydda den enskilde från att gå miste om en särskild insats. Den i målet aktuella biståndsinsatsen är till sin natur av samma slag som den insats som omfattas av assistansersättningen. Den enskildes rätt till självbestämmande och inflytande innebär inte en oinskränkt rätt till hemtjänst enligt socialtjänstlagen när denna insats ingår i den insats som omfattas av assistansersättningen. Lagstiftarens avsikt är att hela hjälpbe-

hovet ska tillgodose genom personlig assistans när den enskilde har rätt till denna insats.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om en person som endast har ansökt om och beviljats assistansersättning för kostnader för personlig assistans under dagtid har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen i form av hemtjänstinsatser i samband med sänggåendet.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Enligt 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken kan en försäkrad som omfattas av 1 § LSS för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS. Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov.

Enligt 51 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken tillämpas de bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans också på personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken.

Av 1 § LSS framgår att lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med vissa varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder. I 4 § LSS anges att lagen inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag.

I förarbetena till 4 § LSS framhålls att den lagen är avsedd att vara ett komplement till andra lagar (prop. 1992/93:159 s. 170 f.). Därmed menas att lagen ger de personer som omfattas av LSS rätt till särskilda insatser som betingas av deras speciella behov, utan att inskränka de rättigheter som kan gälla enligt mera generellt verkande lagar, framför allt socialtjänstlagen. Som ett exempel på detta nämns rättsfallet RÅ 1991 ref. 25.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En förutsättning för att M.L. ska ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen är att hon inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. För

att neka henne bistånd krävs det alltså inte att hennes behov faktiskt tillgodoses utan det räcker att de kan tillgodoses på annat sätt. Frågan är dock om bestämmelsen i 4 § LSS, vilken enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får anses tillämplig oavsett vem – kommunen eller Försäkringskassan – som bär kostnadsansvaret för hennes personliga assistans, innebär att hon inte får nekas bistånd enligt socialtjänstlagen trots att behoven kan tillgodoses genom en utökning av assistansersättningen.

I det rättsfall som det hänvisas till i förarbetena (RÅ 1991 ref. 25), vilket rörde den numera upphävda lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att om en enskild inte ville ha en insats som reglerades i den lagen utan en som låg inom socialtjänstlagens vanliga verksamhetsområde, skulle socialtjänstlagen tillämpas utan hinder av att den enskilde kunde ha fått en viss typ av insats enligt omsorgslagen. I rättsfallet HFD 2013 ref. 45 fann Högsta förvaltningsdomstolen vidare att en ansökan om bistånd inte fick avslås på den grunden att behovet skulle kunna tillgodoses genom insatser enligt LSS, när den enskilde hade avböjt en prövning av sin rätt till sådana insatser.

Utmärkande för de nu behandlade rättsfallen är att det bistånd som de enskilda ansökt om var av en annan karaktär än de insatser som de kunde få enligt omsorgslagen respektive LSS samt att de enskilda helt hade avböjt en prövning av sin rätt till insatser enligt dessa lagar. I förevarande fall är förhållandena annorlunda.

Det bistånd som M.L. har ansökt om är av samma karaktär som den insats som hon har beviljats assistansersättning för. Hon har inte avböjt en prövning av sin rätt till assistansersättning utan har endast avböjt en sådan prövning avseende en viss del av dygnet. De motiv bakom 4 § LSS som kan utläsas ur förarbetena – dvs. att den enskilde inte ska förlora möjligheten att få kompletterande hjälp enligt annan lagstiftning och inte ska tvingas att välja en insats enligt LSS i stället för en viss typ av bistånd enligt socialtjänstlagen – gör sig därmed inte gällande i detta fall.

Under sådana förhållanden kan 4 § LSS inte anses innebära att M.L. har rätt att, vid sidan av den beviljade assistansersättningen, även få hjälp med sina behov genom bistånd enligt socialtjänstlagen i form av hemtjänstinsatser. De behov som hennes ansökan om bistånd avser kan hon i stället få tillgodosedda genom en utökning av assistansersättningen.

Överklagandet ska därmed avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Ståhl, Nyman* och *Rynning*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Boman.

Förvaltningsrätten i Falun (2014-03-17, Attorps):

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 45 uttalas att den enskildes ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen inte kan avslås på den grunden att behovet skulle kunna tillgodoses genom insatser enligt LSS, när han/hon avböjt en prövning av sin rätt till sådana insatser.

Försäkringskassan har den 20 februari 2013 beslutat om utökad assistansersättning på ansökan av M.L. med stöd av bestämmelser enligt LSS och socialförsäkringsbalken. Om hennes behov av insatser täcks genom Försäkringskassans beslut, är hon inte berättigad att samtidigt erhålla bistånd enligt socialtjänstlagen för insats som omfattas av kassans beslut.

Försäkringskassans beslut innebär att M.L. får assistansersättning med i genomsnitt 121 timmar och 50 minuter i veckan, dvs. assistans med nästan 17,5 timmar per dygn. Vid vissa moment behövs dubbel assistans. Försäkringskassan har i beslutet gjort en beräkning av M.L:s grundläggande behov vad gäller personlig hygien, avklädning och påklädning. Det har inte framkommit annat än att Försäkringskassan beaktat hennes behov vid sänggående. Förvaltningsrätten anser att M.L. härigenom är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Hon är därför inte berättigad till att få tjänsterna utförda som hemtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen.

Överklagandet ska sålunda avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Sundsvall (2015-03-25, Törnered, Eberstein och Fahlander):

Frågan i målet är om M.L. har rätt till bistånd i form av hemtjänstinsatser i samband med sänggående.

M.L. tillhör personkretsen i LSS och har beviljats insatsen personlig assistans. Hon har ett så omfattande behov av hjälp att assistansersättning beviljats. Genom den beviljade insatsen ska hon tillförsäkras goda levnadsvillkor. Det är i målet utrett att M.L:s hjälpbehov kvällstid inte tillgodoses inom ramen för den redan beviljade assistansersättningen. Detta då M.L. valt att inte ansöka om assistans för kvällen.

Rätten till assistansersättning utgår från LSS. I den del behovet inte tillgodoses genom den beviljade assistansersättningen, har kommunen det yttersta ansvaret.

Enligt kammarrättens mening får det anses att den som har assistansersättning därigenom ska få hela sitt behov tillgodosett. Själva förmånen syftar också till att lyfta en stor del av kostnadsansvaret från kommunen. M.L. har ansökt och beviljats assistansersättning för sitt hjälpbehov. Hon har således valt en insats enligt LSS/socialförsäkringsbalken. Hon bör då vara hänvisad till att få hela sitt aktuella behov tillgodosett inom ramen för denna förmån. För det fall M.L. inte hade ansökt om assistansersätt-

ning, utan i första hand vänt sig till kommunen med en ansökan om insatser enligt socialtjänstlagen, hade kommunen däremot inte kunnat avslå en sådan ansökan med hänvisning till att hon kunde få sin rätt tillgodosedd genom insatser enligt LSS eller socialförsäkringsbalken (jfr HFD 2013 ref. 45).

Att kunna bryta ut vissa assistansgrundande behov och få dem tillgodosedda genom permanenta insatser enligt socialtjänstlagen skulle på sikt kunna leda till att parallella insatser beviljades. Detta skulle å ena sidan gynna den enskildes valfrihet men å andra sidan skulle det leda till kraftigt ökade kostnader för stat och kommun för att tillgodose de aktuella behoven. Detta kan enligt kammarrättens mening inte anses ha varit lagstiftarens syfte. Eftersom den enskildes rätt att fritt välja insatser inte är helt ovillkorad och M.L. valt att få sitt hjälpbehov tillgodosett inom ramen för assistansersättning, finner kammarrätten att behovet kan tillgodoses på annat sätt än genom sökt insats enligt socialtjänstlagen. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.