

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Om personlig assistans - konsekvenser av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 juni 2017 en dom om rätten till personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)¹. I domen anses en funktionsnedsatt persons behov av transport inte utgöra ett sådant annat personligt behov som ger rätt till personlig assistans. I domskälen finns även följande generella uttalande.

”Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att inte alla personliga behov ger rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen i 9 a § andra stycket. Det särskilda stöd som den funktionshindrade behöver ska också i någon mening vara kvalificerat för att grunda en rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen. Detta krav får anses innefatta att den personliga assistentens insats ska ha en direkt och konkret koppling till ett individuellt behov av hjälp i det dagliga livet.”

Försäkringskassan vill uppmärksamma regeringen på uttalandet eftersom det enligt myndighetens uppfattning kommer att få konsekvenser för bedömningen av rätten till assistansersättning för de så kallade andra personliga behoven. Domen kommer inte att påverka vilka personer som har rätt till assistansersättning, men däremot hur många assistanstimmar som de som beviljas assistansersättning har rätt till. Enligt Försäkringskassans uppfattning kommer domen att få svåröverskådliga konsekvenser för stat, kommun och enskilda.

Försäkringskassan måste givetvis följa uttalandet i domen och kommer därför inom kort att besluta ett rättsligt ställningstagande som beskriver hur Försäkringskassans tillämpning ska anpassas med anledning av domen. Den ändrade tillämpningen

¹ HFD 2017 ref. 27

kommer direkt att slå igenom i nya beslut. Ett beslut där en försäkrad tidigare har beviljats assistansersättning gäller däremot till dess att det omprövas. Om den försäkrade inte har fyllt 65 år ska beslutet omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen eller vid väsentligt ändrade förhållanden för den enskilde. Om den försäkrade har fyllt 65 år får omprövning ske endast vid väsentligt ändrade förhållanden för den enskilde.

Försäkringskassan kan konstatera att den tillämpning som myndigheten hittills har haft när det gäller rätt till assistansersättning för andra personliga behov delvis har varit felaktig. Anledningen till detta är att Försäkringskassan har gjort en annan tolkning av lagstiftningen än den HFD nu gör. HFD:s dom innebär att många assistansberättigade kommer att beviljas färre timmar. Det är visserligen timmar som de enligt den nya domen inte heller tidigare borde ha haft rätt till, men för många enskilda kommer domen alltså ge konsekvenser.

Försäkringskassan har inga möjligheter att utan stöd i lag eller förordning göra något för att mildra konsekvenserna av domen. Anledningen till att Försäkringskassan väljer att särskilt uppmärksamma regeringen på domen är alltså att den kommer att få svåröverskådliga konsekvenser för stat, kommun och enskilda. Enligt Försäkringskassans uppfattning är detta en fråga som regeringen behöver hantera med förtur.

I bilagan beskrivs domen och dess konsekvenser utförligare.

Denna skrivelse har beslutats av generaldirektören Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschefen Marie Axelsson och rättschefen Eva Nordqvist den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Eva Nordqvist

Bilaga

Bakgrund

För att det ska vara möjligt att förstå konsekvenserna av domen lämnas en kort bakgrundsbeskrivning.

Allmänt om bedömningen av rätten till assistansersättning

Assistansersättning kan lämnas för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS. För att ha rätt till assistansersättning ska den försäkrade behöva personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, SFB). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har enligt 9 a § andra stycket även rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

De grundläggande behoven är hjälp för att klara sin hygien, för att klä av och på sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Assistans kan därutöver ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet, t.ex. om personen behöver hjälp för att komma ut i samhället, för att studera, för att delta i daglig verksamhet eller för att få eller behålla ett arbete (prop. 1992/93:159 s. 64).

Vidare framgår av förarbetena att om kommunen beviljar personlig assistans bör stödet omfatta den enskildes hela behov av stödinsatser, och innefatta även sådant som sett för sig kanske inte skulle ge rätt till personlig assistans. Också uppgifter som vanligen utförs av den sociala hemtjänsten ska kunna utföras av assistenten, men assistansen ska inte till alla delar ersätta denna hemtjänst. Städning, inköp och liknande uppgifter som inte utförs tillsammans med den enskilde som ett led i det personliga stödet till honom eller henne ska inte beaktas vid beräkningen av behovet av personlig assistans (jfr prop. 1992/93:159 s. 175 f.).

Definitionen av personlig assistans i 9 a § första stycket kom 1996. Då sades också att personlig assistans ska avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer (prop. 1995/96:146 s. 13).

Vid riksdagsbehandlingen framhöll Socialutskottet att den som behöver hjälp med grundläggande behov även ska ha rätt till personlig assistans för andra kvalificerade personliga behov i sin livsföring (bet. 1995/96:SoU15 s. 12).

Försäkringskassans nuvarande tillämpning

För att kunna förstå konsekvenserna av domen från HFD behöver Försäkringskassans nuvarande tillämpning av rätten till assistansersättning för de övriga personliga behoven beskrivas.

Av Försäkringskassans vägledning framgår att all tid som den enskilde och assistenten behöver tillsammans vid preciserade hjälpbehov kan räknas in i andra personliga behov. Däremot beviljas inte alltid assistansersättning för tid mellan hjälpbehov.

Enligt Försäkringskassans nuvarande tillämpning lämnas däremot assistansersättning för något som Försäkringskassan kallar väntetid och beredskap. Dessa begrepp finns inte reglerade i lag eller förordning och de finns inte heller omnämnda i lagens förarbeten. Försäkringskassan har dock lämnat sådan ersättning sedan lagens tillkomst. Enligt Försäkringskassans definition är väntetid tid under dygnsvilan när en personlig assistent behöver finnas tillgänglig i väntan på att den försäkrade behöver hjälp och det inte är fråga om tillsyn i form av grundläggande behov eller andra personliga behov. Med tid för beredskap avses tid när assistenten under dygnsvilan i stället finns till förfogande på annan plats i väntan på att den försäkrade behöver hjälp (jfr Försäkringskassans föreskrifter [FKFS 2016:4] om assistansersättning).

Försäkringskassan har även gjort ett ställningstagande om att vid aktiviteter utanför hemmet (eller den plats där den försäkrade annars regelbundet vistas) kan assistansersättning beviljas för hela aktiviteten inklusive tid mellan preciserade hjälpbehov (grundläggande och andra personliga behov) om det annars inte skulle vara möjligt för den försäkrade att utöva aktiviteten. Det kan t.ex. handla om utövande av olika träningsaktiviteter, besök på bio, konserter eller sammanträden. (FKRS 2012:05)

En förutsättning för detta är att den personliga assistenten är närvarande under hela aktiviteten på grund av att hjälpbehov, som inte tillgodoses av annan, kan förväntas uppstå under aktiviteten. Detta är alltså ett undantag från den princip som annars anses gälla nämligen att ersättning inte lämnas för tid *mellan* preciserade hjälpbehov.

Försäkringskassans analys av domen

Av Högsta förvaltningsdomstolens dom kan utläsas att inte alla personliga behov ger rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen i 9 a § andra stycket. Det särskilda stöd som personen med funktionsnedsättningar behöver ska också i någon mening vara kvalificerat för att grunda en rätt till personlig assistans. Vidare att kravet får

anses innefatta att den personliga assistentens insats ska ha en direkt och konkret koppling till ett individuellt behov av hjälp i det dagliga livet.

Försäkringskassan gör bedömningen att för att tillämpningen av rätten till assistansersättning ska följa uttalandena i domen på ett korrekt och enhetligt sätt behöver vi ge handläggarna ytterligare vägledning. Försäkringskassan avser därför att inom kort besluta om ett rättsligt ställningstagande som beskriver hur man ska bedöma om stödet är kvalificerat. Försäkringskassan anser att det finns situationer där det går att generellt säga att det aldrig kan vara fråga om sådant kvalificerat stöd som kan ge rätt till assistansersättning. Det gäller när assistenten endast väntar på att den försäkrade ska behöva hjälp. Det handlar alltså om de situationer där Försäkringskassan i dag betalar ut ersättning för s.k. väntetid eller beredskap samt situationer där vi beviljar ersättning för tid mellan preciserade hjälpbehov. Med att endast vänta avses dock inte att övervaka en försäkrad som behöver tillsyn och där assistenten behöver vara beredd att göra något.

Förarbetsuttalanden

De förarbetsuttalanden som finns om rätten till assistansersättning är svårtolkade eftersom de är delvis motstridiga. Det gäller framför allt vid en jämförelse mellan de ursprungliga förarbetena och de förarbeten varigenom 9 a § LSS tillkom (prop. 1992/93:159 och Socialutskottets betänkande 1992/93:SoU19 respektive prop. 1995/96:146 s. 13 och Socialutskottets betänkande 1995/96:SoU15).

Konsekvenser

Konsekvenser för enskilda assistansberättigade

Domen och det planerade rättsliga ställningstagandet handlar om hur man ska bedöma vilka andra personliga behov som kan ge rätt till personlig assistans (assistansersättning). Om Försäkringskassan inte längre ger assistansersättning för s.k. väntetid, beredskap eller tid mellan preciserade hjälpbehov påverkar det inte vilka personer som har rätt till ersättning från oss. Däremot kan antalet timmar som en person beviljas assistansersättning komma att påverkas. Domen innebär även att en bedömning av om stödet i viss mening är kvalificerat i princip ska ske för varje annat personligt behov i varje ärende. Vad som kommer att bli följden av dessa bedömningar går inte att förutse. Sannolikt kommer fler att behöva vända sig till någon annan myndighet, i första hand kommunen, för att få hjälp med sina behov.

Vad gäller assistans under aktiviteter på andra platser än de där den försäkrade regelbundet vistas har Försäkringskassan inte någon statistik som visar hur många personer som har beviljats fler timmar på grund av att aktiviteten annars inte kan

utövas. Försäkringskassan kan inte heller få fram antalet assistanstimmar som har beviljats av den anledningen.

För att få en uppfattning om antalet försäkrade som använder väntetid och beredskap har Försäkringskassan tittat på de tidsredovisningar som kommit in för assistans som utförts under månaden mars 2017. I mars 2017 var det 15 498 personer som hade beslut om assistansersättning och av dessa redovisade 39 procent att de fått assistans under väntetid och eller under beredskap. Majoriteten redovisade att de hade fått assistans under väntetid. Av de som redovisat väntetid och eller beredskap är 10 procent under 19 år och 13 procent över 65 år. Minskningen uppskattas i genomsnitt motsvara drygt 11 assistanstimmar i veckan per person som är beviljad väntetid och 8 assistanstimmar i veckan per person som har beredskap.

De personer som framöver inte får ersättning för väntetid eller beredskap kommer endast att kunna få assistansersättning för aktiva insatser under natten. Det kan innebära att anhöriga behöver lämna mer stöd eftersom det kan antas bli svårt att anställa någon för att utföra aktiva insatser under dygnsvilan när ingen assistansersättning lämnas för tiden mellan insatserna. Det kan även påverka den försäkrades möjligheter att välja en annan anordnare än kommunen eftersom många anordnare kan tänkas inte vilja ha kunder som har behov av enstaka insatser nattetid.

När kommer konsekvenserna för enskilda försäkrade att uppkomma?

Ett beslut där en försäkrad har beviljats assistansersättning gäller till dess att det omprövas. Om den försäkrade inte har fyllt 65 år ska beslutet omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen eller vid väsentligt ändrade förhållanden. Om den försäkrade har fyllt 65 år får omprövning ske endast vid väsentligt ändrade förhållanden för den försäkrade. Det innebär att det kommer att ske en successiv minskning av idag redan beviljade assistanstimmar för stöd som inte är i någon mening kvalificerat i takt med att besluten omprövas för dem som inte har fyllt 65 år.

Konsekvenser för kommunerna

För kommunerna kan konsekvenser uppkomma både till följd av att de anordnar assistans och i egenskap av beslutande myndighet för exempelvis insatser enligt socialtjänstlagen och enligt LSS.

Det är sannolikt att många av de behov som inte kan tillgodoses genom assistansersättning kan behöva tillgodoses med insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS. Dessutom kommer en del uppgifter som idag utförs av en assistent, exempelvis städning, inköp och liknande uppgifter, att behöva tillgodoses genom hemtjänst. Det kan även bli så att en assistansberättigad som inte beviljas ersättning för väntetid

eller beredskap väljer att ansöka om plats på en bostad med särskild service, vilket innebär att behovet av sådana boenden kan komma att öka.

Enskilda assistansanordnare kan välja att inte tillhandahålla assistans för assistansberättigade när de anser att kostnaderna för assistansen är alltför höga. Det kan inte en kommun göra. Det innebär att assistansberättigade som till exempel behöver hjälp nattetid med enstaka aktiva insatser kan komma att välja kommunen som anordnare. Det är mer kostsamt att lämna assistans nattetid än under dagtid, eftersom lönekostnaderna för assistenterna är högre på natten. Samtidigt lämnas assistansersättning med samma belopp oavsett när på dygnet som assistansen utförs. Det innebär att kommunerna kan komma att drabbas av högre kostnader i egenskap av assistansanordnare.

Konsekvenserna för andra berörda

Även om det framför allt är de personer som beviljas assistansersättning som berörs av den ändrade tillämpningen kommer den indirekt att få betydelse även för andra personer.

Familjer där ett barn har beviljats assistansersättning är en grupp som kan komma att påverkas. Om barnet behöver enstaka insatser nattetid kan det vara svårt att anställa en assistent om ersättning endast lämnas för de aktiva insatserna och inte som hittills varit fallet i många ärenden även för tiden däremellan. Behovet kommer ändå att behöva tillgodoses och då är det sannolikt föräldrarna som kommer att behöva hjälpa barnet. Föräldern kommer då att kunna få betalt för de aktiva insatserna, men inte för tiden däremellan. Vissa barn kan även komma att behöva mer hjälp av sina föräldrar för att kunna delta i olika aktiviteter eller för att tillgodose andra behov där det stöd som lämnas inte är i viss mening kvalificerat.