

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1791-20

meddelad i Stockholm den 14 januari 2021

KLAGANDE

Allmänna ombudet för socialförsäkringen
103 51 Stockholm

MOTPART

Mukhtar Hassan

God man: Lisa Undén
Kasten Ottergatan 10
702 13 Örebro

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 februari 2020 i mål nr 6661-19

SAKEN

Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Personer som omfattas av personkretsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till olika insatser från kommunen i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.

Dok.Id 232249

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

2. En av insatserna enligt lagen är daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Insatsen daglig verksamhet syftar till att, exempelvis genom dagcenterverksamhet, så långt möjligt ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till personlig utveckling och delaktighet som motsvarar vad förvärvsarbetande har.
3. En annan insats enligt lagen är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med bl.a. sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig och att kommunicera med andra (grundläggande behov).
4. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till sådan assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.
5. Om hjälpbehovet avseende de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan kan Försäkringskassan bevilja ersättning för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning).
6. Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, när den funktionsnedsatte har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).
7. Utgångspunkten är att assistansersättning inte lämnas för tid när en person vistas i skola eller deltar i daglig verksamhet.
8. Rätten till assistansersättning ska omprövas av Försäkringskassan i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den funktionsnedsatte.

9. Muhktar Hassan var under den tid han gick i skola beviljad assistansersättning med 108 timmar och 39 minuter per vecka. När han slutat skolan och övergått till daglig verksamhet omprövade Försäkringskassan beslutet om assistansersättning. Försäkringskassan gjorde bedömningen att det förhållandet att Muhktar Hassan gått från skola till daglig verksamhet innebar väsentligt ändrade förhållanden. Eftersom han tillbringade mer tid på den dagliga verksamheten än i skolan innebar förändringen en minskning av behovet av assistansersättning. Den genomsnittliga minskningen motsvarade fem timmar i veckan. Antalet beviljade assistanstimmar reducerades därför till 103 timmar och 39 minuter per vecka.
10. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att det skulle upphävas och att Muhktar Hassan skulle förklaras vara fortsatt berättigad till assistansersättning i samma omfattning som tidigare. Enligt allmänna ombudet måste ett byte av samhällsstöd även medföra en väsentlig förändring av tiden med assistansersättning för att det ska vara fråga om ett väsentligt ändrat förhållande. En minskning av rätten till assistansersättning med fem timmar per vecka var inte tillräcklig. Därmed förelåg det inte grund för omprövning av Mukhtar Hassans rätt till assistansersättning.
11. Förvaltningsrätten avslog överklagandet. Enligt förvaltningsrätten innebar övergången från skola till daglig verksamhet att Mukhtar Hassans hjälpbehov tillgodosågs av ett annat samhällsstöd än tidigare vilket utgjorde väsentligt ändrade förhållanden. En minskning om fem timmar per vecka innebar inte att den förändring som faktiskt hade skett inte skulle anses vara väsentlig.
12. Allmänna ombudet överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg som avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

13. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och förklara att Muhktar Hassan är fortsatt berättigad till assistansersättning i den omfattning han var beviljad före omprövningsbeslutet samt anför följande. För att rekvisitet väsentligen ändrade förhållanden ska vara uppfyllt måste det dels vara fråga om ett förändrat förhållande, t.ex. byte av samhällsstöd, dels en viss minsta förändring av hjälpbehovet rent tidsmässigt. Ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att tillämpningen ska vara enhetlig bör det preciseras en viss minsta tid innan det kan sägas vara fråga om en väsentlig förändring. Den tidsmässiga förändringen bör uppgå till minst sju timmar per vecka innan kravet på väsentlighet är uppfyllt.
14. *Muhktar Hassan* har inte yttrat sig.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

15. Frågan i målet är om det förhållandet att en persons hjälpbehov minskar genom en övergång till ett nytt samhällsstöd i sig utgör sådana väsentligen ändrade förhållanden som innebär att rätten till assistansersättning ska omprövas eller om det också krävs att minskningen är väsentlig tidsmässigt sett.

Rättslig reglering m.m.

16. I 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att en försäkrad som omfattas av 1 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

17. Enligt 51 kap. 3 § 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. Av 9 § följer att assistansersättning 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).
18. 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

19. Bestämmelsen om omprövning av rätten till assistansersättning har den ovan angivna lydelsen sedan den 1 april 2018. Tidigare skulle rätten till assistansersättning omprövas när två år förflutit från det att frågan prövades eller dessförinnan vid väsentligt ändrade förhållanden. Syftet med lagändringen var att undvika att förändringar i rättspraxis skulle få ingripande effekter för personer som redan har beviljats assistansersättning.
20. I förarbetena görs följande uttalanden. En omprövning enligt bestämmelsen kan inte leda till att den försäkrade beviljas fler timmar med assistansersättning. Ett sådant beslut förutsätter en ansökan av den försäkrade eller en anmälan av kommunen. Det är alltså endast ändrade förhållanden som negativt påverkar den försäkrades rätt till assistansersättning som kan ligga till grund för omprövning. Ett avsevärt ökat hjälpbehov hos den försäkrade som framkommer genom en ansökan om fler timmar med assistansersättning bör således inte innebära att Försäkringskassan ska göra en omprövning av rätten till assistansersättning enligt den aktuella bestämmelsen (prop. 2017/18:78 s. 20 f.).
21. Vidare uttalas följande. Försäkringskassans skyldighet att ompröva rätten till assistansersättning vid väsentligt ändrade förhållanden kvarstår men begränsas till

att avse förhållanden som är hänförliga till den försäkrade och som innebär att den försäkrades rätt till assistansersättning minskar i omfattning. Det ska vara faktiska förhållanden som har ändrats. 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 exempelvis vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende. Var gränsen går för tillämpning av bestämmelsen är ytterst en fråga för rättstillämpningen. Av bestämmelsen framgår att omprövningen inte innebär någon fullständig prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen avser endast frågan i vilken utsträckning de ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Timmar med assistansersättning som inte berörs av de ändrade förhållandena ska alltså inte omprövas. Timmar med assistansersättning som berörs av de ändrade förhållandena ska inte omprövas på någon annan grund än dessa ändrade förhållanden (a. prop. s. 27).

22. Beträffande förutsättningarna för omprövning av rätten till assistansersättning kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening följande slutsatser dras av det ovan anförda.
23. Omprövningen är partiell, det är inte fråga om en fullständig prövning, och det är bara väsentligt ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning i negativ riktning som kan föranleda omprövning. En grundläggande förutsättning för omprövning är vidare att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Däremot ger varken lagtext eller motivuttalanden något stöd för att därutöver ställa upp som en ytterligare förutsättning för omprövning att minskningen tidsmässigt sett måste överstiga någon viss given nivå. Den tidsmässiga omfattningen av minskningen saknar således betydelse för frågan om omprövning ska ske eller inte.

24. Såvitt avser det nu aktuella fallet gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.
25. Muhktar Hassans övergång från skola till daglig verksamhet får anses som väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till honom. Eftersom de ändrade förhållandena har inneburit en minskning av omfattningen av hans rätt till assistansersättning har det ankommit på Försäkringskassan att ompröva antalet beviljade assistanstimmar. Försäkringskassans beräkning av tiden har inte ifrågasatts. Allmänna ombudets överklagande ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Uddenfeldt.