

Kammarrätten i Göteborg
Box 1531
401 50 GöteborgTill:
Högsta förvaltningsdomstolenHÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 1INKOM: 2021-10-08
MÅLNR: 5922-21
AKTBIL: 1

Överklagande

Klagande

Försäkringskassan, 103 51 Stockholm

Motpart

Caroline Engblom, 19831122-4623

Avgörande som överklagas

Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 september 2021 i mål nr 1313-21

Saken

Omvårdnadsbidrag

Försäkringskassan begär att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i målet.

Yrkande

Försäkringskassan yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens dom den 15 januari 2021.

Vad ska Högsta förvaltningsdomstolen pröva?

Den fråga som Försäkringskassan önskar få prövad i Högsta förvaltningsdomstolen är om Försäkringsöverdomstolens praxis att helt vårdbidrag regelmässigt ska beviljas för barn med grav hörselnedsättning ska gälla i fråga om rätten till omvårdnadsbidrag.

Varför ska Högsta förvaltningsdomstolen meddela prövningstillstånd?

Ett klargörande i fråga om hur prövningen av rätten till omvårdnadsbidrag ska göras när det gäller barn med grav hörselnedsättning skulle behövas för att komma till rätta med det oklara rättsläget som påverkar många familjer med barn med funktionsnedsättningar. Försäkringskassan har i ett stort antal ärenden beslutat om nivån på omvårdnadsbidrag utifrån en individuell bedömning och inte utifrån diagnosen i sig. Frågan är således av stor betydelse för såväl Försäkringskassan som för föräldrar med barn med grav hörselnedsättning. Det är således av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Försäkringskassan har upplysningsvis även överklagat tre domar från Kammarrätten i Göteborg (mål nr 7102-20 den 2 mars 2021, mål nr 61-21 den 27 april 2021 och mål nr 1044-21 den 2 juni 2021) rörande samma rättsfråga till Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte tagit ställning till om prövningstillstånd ska meddelas i de målen. I dessa tre mål är även fråga om bedömning av omvårdnads-

bidrag i familjer med flera barn med funktionsnedsättning, vilket skiljer sig från förevarande mål där enbart ett barn med grav hörselnedsättning ingår i bedömningen.

Försäkringskassan har inte någon uppgift om antalet föräldrar som kan vara berörda av frågan om hur prövningen av nivån på omvårdnadsbidraget ska göras när ett barn har en grav hörselnedsättning. Enligt uppgift från Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning så finns det i åldern 0-20 år cirka 10 000 barn med en hörselskada som innebär att de behöver hörapparat eller teckenspråk för att kommunicera. Frågan om hur man ska bedöma nivån på omvårdnadsbidraget när det finns avgöranden från dåvarande Försäkringsöverdomstolen (FÖD) som uttalar sig om nivån på vårdbidrag för en viss diagnos kan dock ha betydelse även för andra diagnoser.

Enligt 22 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) har en förälder rätt till omvårdnadsbidrag 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 §.

Enligt 22 kap. 4 § SFB lämnas omvårdnadsbidraget som

1. en fjärdedels förmån om barnet har mer än måttliga behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning,
2. halv förmån om barnet har stora behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning,
3. tre fjärdedels förmån om barnet har mycket stora behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning, och
4. hel förmån om barnet har särskilt stora behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning.

Av 22 kap. 5 § SFB framgår att vid bedömningen enligt 4 § 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.

Reglerna om omvårdnadsbidrag infördes den 1 januari 2019 och ersatte de tidigare gällande reglerna om vårdbidrag.

I fråga om vårdbidrag för barn med grav hörselnedsättning har kammarrätterna, med hänvisning till praxis från FÖD, regelmässigt bedömt att likformighetsskäl talar för att utgångspunkten ska vara att helt vårdbidrag ska beviljas för barn med grav hörselnedsättning till dess barnet fyllt 16 år (FÖD 1984:26, jfr även bl.a. Kammarrätten i Göteborgs domar den 11 september 2014 i mål nr 6212-13 och den 24 februari 2017 i mål nr 5835-15, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 december 2016 i mål nr 1352-16, Kammarrätten i Stockholms dom den 7 mars 2016 i mål nr 5938-15 samt Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 april 2018 i mål nr 1078-18).

Sedan införandet av omvårdnadsbidraget har det kommit ett antal kammarrättsavgöranden som rör barn med grav hörselnedsättning, men kammarrätterna har i dessa fall fortfarande upprätthållit denna praxis (se Kammarrätten i Göteborgs domar den 9 oktober 2020 i mål nr 4447-20 och den 15 januari 2021 i mål nr 5739-20 samt Kammarrätten i Stockholms domar den 29 september 2019 i mål nr 1705-19 och den 18 juni 2021 i mål nr 2213-21).

I den nu aktuella domen har kammarrätten hänvisat till sin tidigare dom i mål nr 7102-20 samt till Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2213-21, i vilka kammarrätterna uttrycker som sin uppfattning att eftersom det i förarbetena till bestämmelserna om omvårdnadsbidrag framgår att någon materiell ändring av förmånsnivåerna inte varit avsedd jämfört med vad som tidigare gällde för vårdbidrag, är utgångspunkten alltså

att helt omvårdnadsbidrag ska beviljas för ett barn med grav hörselskada till dess att barnet fyller 16 år.

Försäkringskassan delar inte kammarrättens uppfattning. Enligt lagtexten ska man vid prövningen av rätten till omvårdnadsbidrag inte beakta något annat än barnets behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning. Enligt Försäkringskassans mening är den FÖD-praxis som finns i fråga om schabloniserat vårbidrag för barn med grav hörselnedsättning föråldrad och bör inte längre vara vägledande. Det finns inte någon anledning att pröva rätten till omvårdnadsbidrag för föräldern till ett barn med grav hörselnedsättning på annat sätt än rätten till omvårdnadsbidrag för ett barn med en annan funktionsnedsättning. Istället ska prövningen alltid utgå från förhållandena i det enskilda fallet.

För att kunna beviljas helt omvårdnadsbidrag krävs enligt 22 kap. 4 § SFB att barnet har särskilt stora behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning. I förarbetena framhålls gällande helt omvårdnadsbidrag att omvårdnad på denna nivå till exempel kan vara att barnet behöver regelbunden och omfattande praktisk hjälp både på dagen och på natten, regelbunden och omfattande hjälp vid kommunikation, kontinuerlig och kvalificerad träning och stimulans eller andra behov i motsvarande omfattning till följd av funktionsnedsättningen. Ett särskilt stort behov av tillsyn bör enligt förarbetena som regel innebära ett behov av ständig uppsikt, i princip dygnet runt, som medför en mycket stor bundenhet för föräldrarna (prop. 2017/18:190, s. 75). Enligt Försäkringskassans uppfattning är det svårt att se att barn med grava hörselnedsättningar typiskt sett skulle behöva den omfattande omvårdnad och ständiga uppsikt som beskrivs i förarbetena som exempel på det behov barnet som regel ska ha för rätt till ersättning på den högsta nivån.

I förarbetena sägs också följande (prop. 2017/18:190, s. 124): "Regeringen bedömer att den nuvarande särregleringen för blinda och gravt hörselskadade inte stämmer överens med dagens funktionshinderspolitik. Rätten till merkostnadsersättning respektive omvårdnadsbidrag bör inte grundas på särskilda diagnoser. Ersättning bör i stället fastställas med utgångspunkt i de konsekvenser som en funktionsnedsättning medför och det efter en individuell bedömning. Det innebär att det är merkostnaden respektive det faktiska omvårdnadsbehovet, som beror på funktionsnedsättningen, som ska ligga till grund för ersättningen. För regeringen är det en grundläggande princip att personer som har behov av ersättning från våra gemensamt finansierade socialförsäkringar behandlas lika."

Socialförsäkringsutskottet ansåg däremot att blinda och gravt hörselskadade även i fortsättningen skulle ha rätt till merkostnadsersättning på en viss nivå enligt vad som dithills gällt för handikappersättningen (2017/18:SfU23, s. 21 f). Några särregler för omvårdnadsbidrag i fråga om barn med grav hörselskada infördes dock inte.

Eftersom det alltså inte är diagnosen i sig som ska ge rätt till omvårdnadsbidrag utan dess konsekvenser och då konsekvenserna av en sjukdom eller en funktionsnedsättning kan se olika ut hos olika barn, trots att diagnosen är densamma, måste en individuell bedömning alltid göras av det enskilda barnets behov av omvårdnad och tillsyn.

Allmänt gäller också att det är den som söker en förmån som har bevisbördan för att förutsättningarna för att beviljas ersättning är uppfyllda. Men en fortsatt tillämpning av FÖD:s praxis om helt vårbidrag för barn med grav hörselnedsättning innebär i praktiken att den enskildes bevisbörda i dessa ärenden förskjuts. Följden blir att prövningen av omfattningen av barnets behov av omvårdnad och tillsyn görs på ett annat sätt om barnet har en grav hörselnedsättning, än om barnet har någon annan funktionsnedsättning. Detta kan inte vara lagstiftarens mening.

Om Högsta förvaltningsdomstolen ändå kommer fram till att utgångspunkten ska vara att helt omvårdnadsbidrag ska beviljas för barn med grav hörselnedsättning, återstår frågan om detta ska gälla fram till dess barnet fyller 16 år eller längre. Vid tiden då FÖD prövade frågan kunde vårdbidrag beviljas fram till barnets 16-årsdag, men sedan 2003 har vårdbidrag kunnat beviljas fram till juni månad det år barnet fyller 19 år, vilket numera också är det som gäller för omvårdnadsbidraget. Försäkringskassan anser att det går att ifrågasätta rimligheten i att, som kammarrätten gör, vid bedömningen av nivån på omvårdnadsbidraget för barn med grav hörselnedsättning dra en skarp gräns vid just 16-årsdagen enbart med hänvisning till denna äldre praxis från FÖD.

Förevarande mål gäller visserligen ett yngre barn där omvårdnadsbidrag nu beviljats fram till att barnet är 12 år gammalt. Men frågan om till vilken ålder utgångspunkten ska vara ett helt omvårdnadsbidrag kommer, åtminstone på sikt, ändå att få betydelse i det aktuella ärendet och är dessutom av vikt i andra liknande ärenden. Försäkringskassan önskar därför att Högsta förvaltningsdomstolen uttalar sig även om denna fråga.

Motivering i sak

Målet gäller omvårdnadsbidrag för ett barn som har dubbelsidig grav hörselnedsättning och selektiv mutism. Barnet var vid tidpunkten för ansökan 7 år gammalt.

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. Även om det kan antas att ett yngre barn med grav hörselnedsättning har ett större och i viss mån annorlunda behov av omvårdnad och tillsyn jämfört med ett jämnårigt barn utan hörselnedsättning, menar Försäkringskassan att utredningen i målet inte ger stöd för att barnets behov av omvårdnad och tillsyn till följd av funktionsnedsättning är av sådan omfattning att det motiverar ett helt omvårdnadsbidrag.

Försäkringskassan står fast vid den bedömning av omvårdnadsbidragets storlek som myndigheten gjort i beslut den 27 november 2019 och som förvaltningsrätten fastställt i sin dom den 15 januari 2021, dvs. att Caroline Engblom har rätt till tre fjärdedels omvårdnadsbidrag för barnet. Försäkringskassan anser därför att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens dom.

Försäkringskassan har inget ytterligare att tillägga inför Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande till frågan om prövningstillstånd.

Försäkringskassan

Gun Borgstedt
Områdeschef Processjuridik