

Assistansersättning - hjälp med andra personliga behov

Försäkringskassans ställningstagande

Hjälp med andra personliga behov ska i någon mening vara kvalificerad för att ge rätt till assistansersättning. För att den hjälp som en assistent ger ska räknas som *kvalificerad hjälp* måste hjälpen ha en direkt och konkret koppling till ett individuellt behov. Det innebär följande:

1. *Hur* assistenten behöver hjälpa den enskilde är avgörande för om hjälpen kan räknas som kvalificerad. Hjälpen måste på något sätt påverkas av att den enskilde är närvarande. Det är hjälpen som ska vara kvalificerad och inte hjälpbehovet.
2. Vid dubbel assistans ska bedömningen av hur assistenten behöver hjälpa den enskilde göras för *varje assistent*. För rätt till ersättning för dubbel assistans måste varje assistents insats var för sig räknas som kvalificerad.

En slutsats som kan dras av detta är att vänta aldrig i sig kan räknas som kvalificerad hjälp. Det innebär att så kallad väntetid, beredskap och tid mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas aldrig kan ge rätt till assistansersättning. På platser där den enskilde regelbundet vistas, exempelvis i hemmet, gäller redan sedan tidigare att tid mellan olika insatser inte kan ge rätt till assistansersättning.

Bakgrund

Beskrivningen av andra personliga behov i lagstiftning och förarbeten

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som behöver personlig assistans från kommunen för sina grundläggande behov har även rätt till insatser för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 § 2 och 9 a § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS). Motsvarande gäller för

assistansersättning från Försäkringskassan (51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken).

Personlig assistans beviljas alltså i första hand för grundläggande behov, men kan också lämnas för andra personliga behov. I lagtexten anges inget om vilka typer av behov eller hjälpinsatser som det då kan vara fråga om, till skillnad från när det gäller de grundläggande behoven.

När LSS infördes framhölls att den personliga assistansen ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Det angavs att avgörande för rätt till denna form av stöd bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä av och på sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Assistans ska därutöver också kunna ges i andra situationer där den funktionshindrade 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 funktionshindrade 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 LSS tillkom 1996. Ändringen syftade enligt förarbetena inte till att förändra de grundläggande principerna för assistansens innehåll. Det uttalades att personlig assistans ska avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer. Det framhölls vidare att personer som helt eller i stor utsträckning klarar av att på egen hand sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser inte bör anses ha rätt till personlig assistans utan i stället ska få sina behov tillgodosedda genom andra insatser (prop. 1995/96:146 s. 13).

Socialutskottet framhöll 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).

Avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2017 ref. 27 slagit fast följande:

- Alla personliga behov ger inte rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen i 9 a § andra stycket LSS.
- Det särskilda stöd som den funktionshindrade behöver ska 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.

I avgörandet beskriver domstolen vad som i det enskilda fallet talar för och emot att hjälp med transporter är ett behov som kan ge rätt till personlig assistans. HFD väger då den enskildes behov mot att assistenten inte behöver hjälpa honom eller henne med något som kan anses vara en kvalificerad insats med hänsyn till just den personens behov. Domstolens slutsats blir att det saknas en direkt och konkret koppling till ett individuellt hjälpbehov i det dagliga livet. Att det finns en indirekt koppling till hjälpbehovet räcker inte.

Det är Försäkringskassan som ska bedöma om hjälpen är kvalificerad. Det framgår dock varken av lag, förarbeten eller tidigare praxis hur man ska göra den bedömningen. Syftet med det här rättsliga ställningstagandet är att förtydliga hur bedömningen ska göras för att få till stånd en enhetlig rättstillämpning inom Försäkringskassan.

Överväganden

Avgörandet från HFD gäller rätten till personlig assistans enligt LSS men eftersom domstolen har tolkat den bestämmelse som ligger till grund för bedömningen av rätten till assistansersättning så får avgörandet betydelse även för Försäkringskassans tillämpning.

Avgörandet förtydligar att en persons behov kan delas in i grundläggande behov, andra personliga behov som kan ge rätt till assistansersättning och andra behov som inte kan ge rätt till ersättning. HFD slår fast att den hjälp som den enskilde behöver måste vara i någon mening kvalificerad för att kunna ge rätt till personlig assistans (assistansersättning).

När ska hjälpen anses vara kvalificerad?

Redan av definitionen av personlig assistans i 9 a § första stycket LSS framgår det att ett hjälpbehov ska vara en följd av funktionsnedsättningen. Det ska alltså vara ett sådant hjälpbehov som inte vem som helst har, utan som uppkommer just på grund av personens funktionsnedsättning. Om även personer utan funktionsnedsättningar vanligtvis tar hjälp av någon annan för att tillgodose behovet eller om behovet av hjälp uppkommer av någon annan anledning än funktionsnedsättningen, talar det för att behovet inte är ett

sådant behov som kan ge rätt till personlig assistans. Även personer utan funktionsnedsättning kan t.ex. ta hjälp av andra för att klippa håret eller för att transportera sig från en plats till en annan.

För att avgöra om hjälpen är kvalificerad lägger HFD avgörande vikt inte bara vid *att* assistenten hjälper den enskilde utan också *hur* assistenten hjälper honom eller henne. Det finns alltså ett tydligt fokus på att hjälpen ska avse personen med funktionsnedsättning, vilket även uttrycket *andra personliga* behov indikerar. Detta ligger i linje med och utvecklar resonemanget i förarbetena om att uppgifter som inte utförs tillsammans med personen, som ett led i det personliga stödet till honom eller henne, inte ger rätt till personlig assistans (jfr prop. 1992/93/159 s. 175 f. och 3 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning). Att hjälpen i någon mening ska vara kvalificerad innebär dock inte att den måste vara svår att utföra. Däremot krävs det att den enskilde genom sin närvaro påverkar insatsens utförande.

Om det behövs hjälp av flera assistenter samtidigt för att tillgodose ett hjälpbehov så måste bedömningen om hjälpen som ges är kvalificerad ske utifrån vilken uppgift som varje assistent ska utföra. Det kan innebära att även om det behövs två personer som hjälper den enskilde så är det bara en av dem som lämnar sådant stöd som kan ge rätt till assistansersättning.

En bedömning ska ske i det enskilda ärendet

Av domen framgår uttryckligen att transport till och från aktiviteter utanför hemmet inte ger rätt till assistansersättning om det inte finns ett kvalificerat hjälpbehov under resorna. Det kan även utläsas av domen och förarbetena att det finns andra former av hjälp som inte är kvalificerad och därför inte kan ge rätt till assistansersättning.

I varje enskilt ärende måste det göras en bedömning av var gränsen går mellan de personliga behov som ger rätt till assistansersättning och de som inte gör det. I nästa avsnitt beskriver vi dock hjälp som aldrig kan vara kvalificerad och ge rätt till assistansersättning.

Hjälp som aldrig kan vara kvalificerad

Det finns några situationer där Försäkringskassan anser att det inte är nödvändigt att göra en bedömning i det enskilda ärendet, utan där det direkt går att säga att hjälp inte kan räknas som kvalificerad i någon mening. Det är när en assistent inte gör något, utan endast finns till hands för att vid behov kunna hjälpa den enskilde, utan att utöva tillsyn över honom eller henne.

Så kallad väntetid och beredskap är inte reglerad i lag eller förordning. Försäkringskassan har dock använt begreppen. Enligt Försäkringskassans definition är väntetid tid under dygnsvilan när en personlig assistent behöver finnas tillgänglig i väntan på att den enskilde 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 enskilde behöver hjälp (jfr Försäkringskassans föreskrifter [FKFS 2016:4] om assistansersättning). Under väntetid och beredskap utför assistenten inget annat arbete än att vänta. Att endast vänta kan inte anses utgöra kvalificerad hjälp som ger rätt till assistansersättning för andra personliga behov.

Även under annan tid än dygnsvila kan det finnas tid mellan olika hjälpbehov som inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till assistansersättning. På platser där den enskilde regelbundet vistas, exempelvis i hemmet, gäller redan sedan tidigare att tid mellan olika insatser inte kan ge rätt till assistansersättning. Den principen måste även gälla under tid mellan aktiva insatser på annan plats eftersom assistenten då endast väntar.

En assistent som utövar tillsyn över en enskild väntar däremot inte bara utan utför tillsyn även under den tid som det inte finns behov av aktiva åtgärder.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken

9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

3 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning

Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning

Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade

Prop. 1995/96:146 Vissa frågor om personlig assistans

Socialutskottets betänkande 1995/96:SoU15

HFD 2017 ref. 27

Eva Nordqvist

Anna Haglund