

Svar på ISF-rapport

Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag – En granskning av reformen reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning

Försäkringskassan

Datum: 2022-01-24

Svar på ISF-rapport 2021:10 Från vårdbidrag till omvårdnadsbidrag – En granskning av reformen reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning

Version 1.0

Dnr FK 2021/020216

Innehåll

Försäkringskassans kommentarer	3
Allmänna synpunkter på rapporten	3
Föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget	4
Klargörande i vägledningen för omvårdnadsbidrag angående beviskrav	5
Följa upp tillämpning i de olika geografiska områdena.....	5
Skola som annat samhällsstöd	6
Försäkringskassan har överklagat domar baserade på diagnos.....	6

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i rapporten granskat utfallet av reformen för omvårdnadsbidrag. I rapporten lämnar ISF rekommendationer till regeringen respektive Försäkringskassan.

Försäkringskassan anser att det vore av stort värde om föräldraansvarets omfattning skulle kunna förtydligas. Det är oklart i rapporten hur de riktlinjer som föreslås ska kunna utformas på ett sätt som är tillräckligt konkret för att få önskad effekt. Försäkringskassan anser även att det hade varit värdefullt om rapporten analyserat i vilken form sådana riktlinjer bör lämnas. Ett eventuellt utarbetande av riktlinjer bör göras av en myndighet med särskild kompetens inom barns utveckling och behov av omvårdnad och tillsyn.

Försäkringskassan anser dock att problemen med avdrag för det normala föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget i princip motsvarar de problem som finns inom försäkringen assistansersättning. Det handlar dels om risker för olikformig tillämpning, dels om legitimiteten i den styrning som likformar de bedömningar om ska göras om föräldraansvaret. Försäkringskassan avråder mot denna bakgrund från att ta fram ytterligare kunskapsstöd eller riktlinjer om föräldraansvarets omfattning inom omvårdnadsbidraget och förordar istället att ett författningsreglerat schablonavdrag införs. Ett sådant schablonavdrag reglerat i lag eller förordning säkerställer att rättstillämpningen blir likformig och får en hög legitimitet.

Försäkringskassan ser fortlöpande över det stöd som ges till den handläggande verksamheten. Om det skulle visa sig att det finns behov av att ytterligare förtydliga vilket beviskrav som gäller för omvårdnadsbidrag kommer vi att göra det.

Försäkringskassan anser inte att det finns en strukturell eller förhöjd risk för olika tillämpning till följd av nuvarande organisatoriska och geografiska uppdelning av beslutsfattarna.

Försäkringskassan kommer att se över förutsättningarna för att lämna ett bättre stöd för bedömningen av hur man ska se på behovet av omvårdnad och tillsyn under skoltid för de barn som borde vara i skolan, men inte är det.

Försäkringskassan anser att ISF har gjort en felaktig tolkning av gällande rätt när det gäller ärenden med föräldrar till barn med grav hörselnedsättning. Vi menar att omvårdnadsbidragets storlek även i dessa situationer ska bestämmas utifrån det enskilda barnets behov och inte utifrån diagnos. Det är dock fråga om en rättsfråga som för närvarande är föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning. Försäkringskassan noterar att ISF valt att föregripa Högsta förvaltningsdomstolens prövning av denna fråga.

Försäkringskassans kommentarer

Allmänna synpunkter på rapporten

Omvårdnadsbidraget har mycket stor betydelse för barn med funktionsnedsättning och deras familjer. Försäkringskassan välkomnar därför att granskningar och utvärderingar görs som kan ligga till grund för att förbättra vår förvaltning av denna del av socialförsäkringen.

ISF skriver att utvärderingen av utfallet av reformen görs efter en relativt kort tid sedan införandet. ISF menar att det därför är svårt att säga vilka konsekvenser reformen får på sikt. Försäkringskassan instämmer i detta och noterar att praxis specifik för den nya

lagstiftningen från Högsta förvaltningsdomstolen ännu inte hunnit utvecklas. Detta innebär att de bedömningar ISF gör av rättstillämpningen vilar på en väsentligt lösare grund än vad som hade varit fallet om granskningen baserats på en mer utvecklad praxis.

ISF har använt sig av Försäkringskassans statistik i rapporten och har då använt sig av månaden som första utbetalningen avser för att få fram en population. Ett alternativ hade varit att istället använda datum för beslut. Det finns för- och nackdelar med att använda sig av respektive metod och det är viktigt att belysa de konsekvenser som den valda metoden får. Försäkringskassan noterar att sådan analys saknas i rapporten.

ISF har granskat förändringen för en grupp föräldrar som har haft vårdbidrag och ansökt om omvårdnadsbidrag eller merkostnadsersättning. En stor andel har fått lägre ersättning eller ingen alls. Försäkringskassan ser inga ytterligare förklaringar än de som ISF presenterar i avsnitt 2 i rapporten. Det är dock vanskligt att dra några slutsatser om ersättningsnivåerna i fråga om vårdbidrag har varit alltför höga på grund av att lagstiftningen i sig var otydlig. I lagstiftningen om omvårdnadsbidrag är det tydligare definierat vad som krävs för att ha rätt till en viss nivå.

Delar av ISF:s rapport ger läsaren intrycket av att det är lagstiftarens intentioner som ska styra rättstillämpningen. Rapporten saknar dock en tydlig analys av huruvida lagstiftarens intentioner kommer till uttryck i lagstiftningen och dess förarbeten och därigenom ska ligga till grund för tillämpningen. Försäkringskassan ska tillämpa gällande rätt så som den kommer till uttryck i lag, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Försäkringskassan har således att tillämpa gällande rätt såsom den faktiskt uttrycks.

Föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget

Vid bedömningen av behovet av omvårdnad och tillsyn ska det enligt lagtexten bortses från de behov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Försäkringskassan anser att det vore av stort värde om föräldraansvarets omfattning inom omvårdnadsbidraget skulle kunna förtydligas. ISF föreslår att förtydligandet ska göras genom riktlinjer om vad som ska anses ingå i föräldraansvaret vid barns olika åldrar. Försäkringskassan anser att det är oklart i rapporten hur sådana riktlinjer ska kunna utformas på ett sätt som är tillräckligt konkret för att få önskad effekt. Försäkringskassan anser även att det hade varit värdefullt om rapporten analyserat i vilken form sådana riktlinjer bör lämnas, det vill säga om de ska lämnas i lag, förordning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, rekommendationer etcetera. För att riktlinjerna ska vara objektiva och sakliga samt framstå som legitima är det av stor vikt att de är helt i linje med aktuell kunskap och relevant forskning om barns utveckling och förmågor. Ett eventuellt utarbetande av nationella riktlinjer bör därför göras av en myndighet med särskild kompetens inom barns utveckling och behov av omvårdnad och tillsyn.

Försäkringskassan anser dock att problemen med avdrag för det normala föräldraansvaret inom omvårdnadsbidraget i princip motsvarar de problem som finns inom försäkringen assistansersättning. Det handlar dels om risker för olikformig tillämpning, dels om legitimiteten i den styrning som likformar de bedömningar om ska göras om föräldraansvaret. En särskild utredare har föreslagit att avdraget för normalt föräldraansvar i assistansersättningen ska ske utifrån en författningsreglerad schablon (Stärkt rätt till personlig assistans [SOU 2021:37]). Den särskilde utredaren har gjort bedömningen att frågor som på en så grundläggande nivå påverkar tillämpningen av föräldraansvaret bör regleras i författning (a.a. s. 422). Regeringen avser såvitt Försäkringskassan förstått det att gå vidare med förslaget (jfr Propositionsförteckning våren 2022). Försäkringskassan avråder mot denna bakgrund från att ta fram ytterligare kunskapsstöd eller riktlinjer om föräldraansvarets omfattning inom omvårdnadsbidraget

och förordar istället att ett författningsreglerat schablonavdrag införs. Ett sådant schablonavdrag reglerat i lag eller förordning säkerställer att rättstillämpningen blir likformig och har en hög legitimitet.

Vad gäller frågan om ytterligare stöd till den handläggande verksamheten såvitt gäller föräldraansvaret gör Försäkringskassan följande bedömning. I avgöranden om rätt till omvårdnadsbidrag gör domstolarna vanligtvis en helhetsbedömning utan att närmare gå in på vad som är ett normalt föräldraansvar för enskilda behov. Det är därför inte möjligt att dra särskilt långtgående eller säkra slutsatser om föräldraansvaret utifrån de domstolsavgöranden som finns om omvårdnadsbidrag. Försäkringskassan avser att fortsätta följa rättspraxis i fråga om föräldraansvar och kommer löpande och i möjligaste mån förbättra stödet till den handläggande verksamheten.

Klargörande i vägledningen för omvårdnadsbidrag angående beviskrav

Försäkringskassan har redan under 2021 förtydligat vad som gäller för beviskrav och utredningsskyldighet för myndighetens förmåner. För Försäkringskassans förmånsärenden (enskildas ansökningsärenden) ska ett krav motsvarande sannolikt användas om inte ett särskilt beviskrav finns angivet i den bestämmelse om rätten till förmån som ska tillämpas eller framgår av vägledande avgöranden från högre instans.

För att ha rätt till omvårdnadsbidrag är en av förutsättningarna att det "kan antas" att barnets funktionsnedsättning och behov av omvårdnad och tillsyn finns i minst sex månader (varaktigheten). Den 10 december 2021 beslutades en uppdatering av Försäkringskassans vägledning (2018:4) *Omvårdnadsbidrag*. Det finns numera ett förtydligande att antagandet om varaktigheten normalt inte kan besvaras med lika hög grad av säkerhet som frågan om barnets nuvarande situation.

Försäkringskassan uppfattar ISF som att det är otydligt för Försäkringskassans anställda vilket beviskrav som gäller inom omvårdnadsbidraget. Vi ser inte att ISF har stöd för sin uppfattning. Försäkringskassan arbetar dock löpande med att förtydliga och förbättra sina vägledningar. Om det visar sig att den handläggande verksamheten anser att det finns otydligheter i vägledningen kommer det naturligtvis hanteras inom ramen för det löpande förbättringsarbetet.

Följa upp tillämpning i de olika geografiska områdena

Försäkringskassan tolkar rapporten som att ISF anser att det finns en strukturell eller förhöjd risk för olika tillämpning till följd av nuvarande organisation, ledning och styrning av beslutsfattarna. Försäkringskassan delar inte den uppfattningen. Vi kan ändå konstatera att den risk som ISF identifierat, i någon mening, alltid finns i stora verksamheter där ledning och fördelning av arbete behöver delas upp i flera organisatoriska enheter. Vi kan inte se att det leder till särskild eller förhöjd risk utöver den som alltid finns närvarande i den här typen av verksamhet och organisation. Det är inte heller något som ISF påvisar i rapporten, utan det är i den meningen mer resonemang av diskussionskaraktär.

Försäkringskassan följer naturligtvis kontinuerligt försäkringstillämpningen för att identifiera eventuella brister eller utvecklingsområden. Detta är en självklar del av verksamheten oavsett hur den organiseras. Försäkringskassan arbetar således kontinuerligt med kalibrering och förtydliganden i syfte att bibehålla och stärka likformigheten i försäkringstillämpningen. Detta sker bland annat genom nationella forum där ansvariga chefer för beslutsfattarna träffas regelbundet.

Skola som annat samhällsstöd

Vad gäller rekommendationen att tydliggöra för den handläggande verksamheten att skolan inte utgör ett annat samhällsstöd anser Försäkringskassan i motsats till ISF att skola ska ses som ett annat samhällsstöd. Den tid barnet vistas i skola eller får insatser genom andra huvudmän kan påverka förutsättningarna för rätten till omvårdnadsbidrag. Det finns dock inget som med automatik hindrar att föräldrar till barn som går långa dagar i skolan beviljas ett helt omvårdnadsbidrag.

I fråga om rekommendationen att Försäkringskassan ska förtydliga hur ärenden ska bedömas när barn med funktionsnedsättning inte går i skolan eller har reducerad skoltid kommer vi att se över förutsättningarna för att lämna ett tydligare stöd.

Försäkringskassan har överklagat domar baserade på diagnos

Frågan om bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag ska göras utifrån de individuella behoven av omvårdnad och tillsyn eller om barnets diagnos ska spela en avgörande roll för tillämpningen är föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning.¹ Enligt Försäkringskassans mening borde det tydligare ha framgått av rapporten att frågan ännu inte är prövad av högsta domstolsinstans. Genom de resonemang som ISF för i rapporten föregriper myndigheten den prövning i högsta instans som förväntas medföra att praxis om de nya förmånerna utvecklas.

ISF för i rapporten fram en uppfattning om att i avsaknad av vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om omvårdnadsbidrag till föräldrar med barn med grav hörselnedsättning är kammarrättsdomar vägledande på motsvarande sätt som ett prejudikat från högsta instans. Någon argumentation för denna syn på rättskällevärdet lämnar ISF inte i rapporten trots att detta är helt avgörande för bedömningen att Försäkringskassan borde ändra sin tillämpning. Försäkringskassan konstaterar att frågan om vilken bundenhet som ska anses gälla i förhållande till så kallade mellaninstansers avgöranden är komplicerad och saknar givna svar.² Försäkringskassan anser att det inte ligger i ISF:s uppdrag att genom sin tillsyn styra socialförsäkringens administration i en så grundläggande rättslig fråga som denna och som rör rättsordningens funktionssätt.

Försäkringskassan anser att kammarrätternas avgöranden i socialförsäkringsmål är av mycket stor betydelse för vår verksamhet dels för att lämpliga mål ska kunna

¹ Socialförsäkringsbalken förutsätter att det alltid görs en individuell bedömning utifrån det enskilda barnets behov av omvårdnad och tillsyn. Vid den bedömningen är barnets eventuella diagnos en självklar och viktig utgångspunkt. Vidare kräver lagtexten, när förmånsnivån ska bedömas, att behov som omfattas av normalt föräldraansvar respektive tillgodoses av annat samhällsstöd inte räknas med (22 kap. 5 § SFB). I förarbetena anges tydligt att syftet med reformen – lagstiftarens intention – är likabehandling utifrån vilka faktiska behov som barnet har och att rätten till omvårdnadsbidrag inte bör grundas på särskilda diagnoser (prop. 2017/18:190 t.ex. s. 124, Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning). Att föräldrar till barn med samma diagnoser men olika behov av omvårdnad och tillsyn kan beviljas olika nivå av ersättning är därför en direkt följd av hur lagstiftningen är utformad och också helt i linje med lagens förarbeten. Alternativet är att barn med samma diagnos men med olika behov skulle ges rätt till samma nivå av omvårdnadsbidrag. Det senare anser Försäkringskassan inte är förenligt med lagtexten. Att man i förarbetena utgick från hur praxis såg ut inom vårdbidraget när man skulle beskriva exemplen för behovsnivåerna betyder enligt Försäkringskassans uppfattning, mot bakgrund av de tydliga förarbetsuttalandena i fråga om kravet på individuell bedömning, inte att diagnosbaserad vårdbidragspraxis är direkt tillämplig inom omvårdnadsbidraget.

² Jfr t.ex. Hellner, Rättsteori – en introduktion, 1997, s. 93 ff. och Strömholm, Lyles och Valguarnera, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 2020, s. 392 ff.

anhängiggöras i högsta instans, dels för att få information om hur en kvalificerad rättsstillämpare bedömer rättsliga problem. Det finns ofta anledning att anpassa tillämpningen utifrån klara, tydliga och, i förekommande fall, mellan kammarrätternas enhetliga rättsliga resonemang. ISF:s rapport skulle kunna uppfattas som att ISF i viss mån delar Försäkringskassans inställning i detta avseende, framför allt gäller detta kravet på att det ska finnas en enhetlighet i kammarrätternas resonemang. Frågan är då om de kammarrättsavgöranden som finns på detta område uppfyller det kravet. Försäkringskassan gör i denna del en motsatt bedömning än ISF.

ISF tycks mena att Försäkringskassan, när det gäller barn med grav hörselnedsättning, ska ändra tillämpningen med utgångspunkt i de kammarrättsdomar som hittills meddelats inom omvårdnadsbidrag. De sju avgörandena som hänvisas till i rapporten kommer från två av fyra kammarrätter. Motiveringen i de olika domskälen varierar. I ett mål görs ingen individuell bedömning alls upp till 16 år, i ett prövas frågan om annat samhällsstöd, i andra görs skälighetsbedömningar och i Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 september 2021 i mål nr 2316-21 görs "en individuell prövning av barnets behov av omvårdnad och tillsyn samt ålder". Trots detta anger ISF att kammarrätterna har en enhetlig syn på frågan. Efter rapportens publicering har det kommit ett avgörande från ytterligare en kammarrätt i mål som gäller barn med grav hörselnedsättning.³ I domskälen anförs att bedömningen ska ske individuellt och utifrån de konsekvenser som en funktionsnedsättning faktiskt medför och inte utifrån viss konstaterad diagnos eller motsvarande. Försäkringskassans överklagande bifölls med motiveringen att föräldern, mot bakgrund av vad som hade framkommit i målet, inte kunde anses ha gjort sannolikt att hon hade rätt till mer än tre fjärdedels omvårdnadsbidrag för den aktuella perioden. Mot bakgrund av ovanstående menar Försäkringskassan till skillnad från ISF att det inte finns någon enhetlig syn på rättsfrågan bland landets kammarrätter.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att fortsätta verka för ett klargörande från Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller barn med grav hörselnedsättning, vilket Försäkringskassan avser att göra. Det framgår dock inte av rapporten hur rekommendationen förhåller sig till att ISF samtidigt menar att det skapar ett "rättssäkerhetsproblem" när Försäkringskassan "inte tar hänsyn till den rättspraxis som finns". Med en ändrad tillämpning skulle Försäkringskassan sakna möjlighet att verka för ett klargörande i enlighet med ISF:s rekommendation. I sammanhanget vill Försäkringskassan vara tydlig med att det inte finns några hinder för att bevilja en förälder till ett barn med grav hörselnedsättning ett helt omvårdnadsbidrag förutsatt att behoven motsvarar den nivån.

Försäkringskassan noterar att Högsta förvaltningsdomstolen den 22 december 2021 har meddelat prövningstillstånd i mål om omvårdnadsbidrag (mål nr 5922-21). Den fråga i målet som har lett till att Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd är hur rätten till omvårdnadsbidrag ska bedömas för föräldrar till barn med grav hörselnedsättning.

Sammanfattningsvis ställer sig Försäkringskassan frågande till ISF:s rapport i den del som gäller att ärenden med föräldrar till barn med grav hörselnedsättning, i avvaktan på ledning från högsta instans, skulle bedömas med utgångspunkt i diagnosbaserad praxis som gäller vårbidrag.

³ Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 januari 2022 i mål nr 859-21

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Mikael Westberg, avdelningschef FV Marie Axelsson, rättsliga experterna Anna Haglund och Maria Bergström och verksamhetsutvecklare Kristina Dahlgren, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Kristina Dahlgren