

Socialrättens myrstack

En analys av myndigheters uttalande i förhållande till den nya lagen om schabloniserat föräldraavdrag genom ett polyvalent och polycentriskt perspektiv.



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Författare: Disa Antán

Handledare: Sara Stendahl

Examinator: Therese Bäckman

Examensarbete, 30 HP, höstterminen 2024 Juristprogrammet, Juridiska Institutionen.

Förkortningar

ISF – Inspektionen för Socialförsäkringen

HFD – Högsta Förvaltningsdomstolen

SFB – Socialförsäkringsbalken

LSS – Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

FB – Föräldrabalken

SoL - Socialtjänstlagen

Abstract

This essay examines the discrepancies in the interpretation and application of the new standardized parental deduction in the Swedish Social Services Act (Socialförsäkringsbalken) and the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). The study focuses on the differing perspectives of the Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF) and the Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan). The ISF emphasizes the importance of preparatory works (förarbeten) in interpreting the law and criticizes the Agency for neglecting these when determining the application of the deduction. In contrast, the Agency argues for a literal interpretation of the legal text. This discrepancy highlights the polycentric nature of law, where different actors within the legal system operate with differing interpretations of legal sources. The analysis utilizes a qualitative approach, examining publicly available documents from both the ISF and the Agency. The study concludes that the standardized parental deduction, while intended to promote legal certainty, has led to practical challenges and unforeseen consequences for families with children requiring assistance. The decentralized nature of legal sources within the Swedish social insurance system contributes to these issues, as the Agency's interpretation and application of the law deviate from the intentions of the legislature as expressed in preparatory works.

Nyckelord: Schabloniserat föräldraavdrag. Personlig assistans, LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade), SFB (Socialförsäkringsbalken), Rättskällor, Förarbeten, Polyvalens, polycentri, ISF (Inspektionen för socialförsäkringen), Försäkringskassan, Rättssäkerhet. Förutsägbarhet.

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte.....	2
1.3 Frågeställningar.....	2
1.4 Metod	3
1.5 Teori	4
1.6 Material	4
1.7 Tidigare forskning.....	5
1.8 Begrepp.....	5
1.8.1 Normalitet	5
1.8.2 Förälder eller vårdnadshavare.....	6
1.8.3 Juridisk metod.....	6
2. Föräldraansvaret i SFB – En bakgrund	7
2.1 Socialförsäkringsrättens karaktär	7
2.2 Definitioner	8
2.2.1 Grundläggande behov	8
2.2.2 Andra personliga behov	9
2.3 Föräldraansvar	10
2.3.1 Föräldrabalken	10
2.3.2 Utformningen i tidigare SFB	11
2.4 Utformningen i nuvarande SFB	12
2.4.1 Kammarrättens avgöranden.....	14
3. ISF och Försäkringskassans bedömning av den nya lagen	15
3.1 ISF	16
3.2 Försäkringskassan	18
3.2.1 Svaret till ISF	18
3.2.2 Utvärdering av lagen.....	19
3.2.3 Interna dokument.....	21
4. Förarbetena – Stärkt rätt till personlig assistans	22
4.1 Prop. 2021/22:214	22
4.2 SOU 2021:37	25
5. En teoretisk utgångspunkt	26
5.1 Rättskällorna och dess hierarki	26
5.2 Rättens monocentri	27
5.3 Rättens pluralism.....	28
5.4 Rättens polycentri	29
5.5 Rättens polyvalens	30

6. Analys	31
6.1 Förarbete eller inte förarbete? Det är den stora frågan!	31
6.2 Tolkningen	33
6.2.1 Praktiska problem	35
6.3 Något om förutsebarhet	37
6.4 Åldersspannet	38
6.5 Citatet från Försäkringskassan	39
6.6 Avslutande analys av materialet	39
7. Diskussion	40
7.1 Reell hänsyn	41
7.2 Källornas decentralisering	41
7.3 Värden utanför myndigheten	46
7.4 Värden inom myndigheten	47
7.5 Sammanfattande diskussion	49
8. Slutsatser	50
9. Framtida forskning	52
10. Sammanfattning	53
Källförteckning	54

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I januari 2023 infördes en lagändring för både Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och Socialförsäkringsbalken (2010:110) som innebar en specificering av det så kallade föräldraansvaret som tidigare härrört från föräldrabalken.¹ Under flera år hade det från beslutsfattarna, särskilt Försäkringskassan och kommunerna, poängterats vikten av att tydliggöra gränsdragningen mellan vad som utgör normalt föräldraansvar och vad som faller under behovet av personlig assistans.² Detta gav upphov till det schablonavdrag som sedan kom att införas i och med den nya lagändringen. Föräldraavdraget innebar att den skönsmässiga bedömningen gällande föräldraansvar togs bort och gjordes om till en fastställd summa per dygn som ska dras av från hjälpbehovet.³ Anledningen har huvudsakligen varit av förutsebarhetsskäl. När föräldraavdraget infördes blev det snabbt föremål för kritik. Lagändringen kritiserades då det ansågs att 6 § 51 kap. SFB inte reglerar hur och när avdraget ska göras uttryckligen.⁴

Initialt i uppsatsskrivandet var tanken att besluten från Försäkringskassan alternativt socialnämnderna skulle vara det huvudsakliga materialet. Däremot framkom det tidigt att informationen i dessa beslut är så pass känslig att besluten inte kunde lämnas ut. Utan material blir det heller ingen uppsats och därmed behövde också utgångspunkten för uppsatsen revideras. Innan besluten begärdes ut tog jag del av annat material som framstod som relevant och intressant. Materialet bestod i en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen och ett svar från Försäkringskassan. Där framkom att de båda myndigheterna hade olika syn på hur argumentation ska underbyggas. Argumentet som skulle underbyggas var hur 6 § 51 kap. SFB skulle tolkas. Detta påvisade en ny dimension av problematik, vilket i sin tur har haft en avgörande roll i uppsatsens nuvarande utformning.

ISF å ena sidan menade i sin rapport att Försäkringskassan inte följt de tolkningsramar som framgick av förarbetet.⁵ Försäkringskassan å andra sidan ansåg att de

¹ Se SOU 2021:37, Prop 2021/22:214, Ikraftträdande 2023-01-01.

² Prop 2021/22:214, s. 36.

³ Prop 2021/22:214, s. 1.

⁴ HejaOlika, 'Personlig assistans för barn: Detta har hänt' (21 oktober 2024) <https://hejaolika.se/artikel/personlig-assistans-for-barn-bakgrund/> hämtad: 14 december 2024.

⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen: En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans*, (2024).

följer ordalydelsen av lagen och att förarbetena ska tolkas i ljuset av lagen.⁶ En sådan korrespondens visar att de båda myndigheterna har olika syn på hur lagen ska tolkas och hur man ska använda rättskällorna. När olika myndigheter tolkar samma lagstiftning på skilda sätt kan det få betydande konsekvenser för rättssäkerheten och enskildas tillgång till statliga insatser. Här rör det sig inte endast om ett rekvisit som ska tolkas utan också vad en god argumentation utgör. Närmast rör det sig om en oenighet om vad juridisk metod utgör. Problemet ligger i de stora skillnaderna mellan myndigheterna i hur man ska utföra rättslig argumentation, trots att vi har en tydlig rättskällelära och ett enhetligt system som borde förhindra sådana avvikelser. Vad som här framgår kommer lyftas och teoretiskt angripas utifrån perspektivet att rätten är mångfacetterad. Med en sådan infallsvinkel kan det besvaras varför praktiken ser ut så här. Eller blir bara resultatet en myrstack.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa hur Försäkringskassan och ISF ser på hur tolkningen av lagen ska göras samt hur man ska underbygga en sådan tolkning. Tolkningen har stor del berott på användningen av olika källor vilket på olika sätt kommer belysas och problematiseras i detta arbete. Därutöver är syftet att sätta teorin om rättens polyvalens och polycentri i centrum eftersom det fortsatt finns ett behov av att problematisera rätten utifrån dessa teorier. Genom att angripa det praktiska problemet genom teorierna om polyvalens och polycentri kommer andra inte så uppenbara problem att synliggöras. Därmed är syftet att synliggöra generella problem som finns inom socialförsäkringsrätten som rättsområde. På detta sätt kommer också kunskap framkomma kring att det fortsatt inte finns ett tydligt sätt att argumentera på och enhetligheten inte är något annat än en idealbild.

1.3 Frågeställningar

- Vilka innehållsmässiga och metodologiska skillnader framkommer i ISF rapport och Försäkringskassans svar, rapport samt vägledning angående det schabloniserade föräldraansvaret?
- Hur kan skillnaden mellan ISF och Försäkringskassans användning av förarbetet förklaras med hjälp av teorin kring rätten som polyvalent och polycentrisk?
- Vilka praktiska konsekvenser uppstår till följd av rättens polyvalens och polycentri?

⁶ Försäkringskassan, 2024. *Svar på ISF-rapport – Förändringar inom assistansersättningen. En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans*, FK 2023/006603.

1.4 Metod

För att besvara de olika frågeställningarna i detta arbete kommer olika metodologiska angreppssätt att användas, anpassade efter varje frågas specifika karaktär. För att analysera den innehållsmässiga skillnaden mellan ISF:s och Försäkringskassans tolkningar används en kvalitativ innehållsanalys. Denna metod innefattar en systematisk granskning av textmaterialet för att identifiera uttryckliga och underförstådda budskap. Särskild vikt läggs vid att lyfta fram ordval, formuleringar och tematiska skillnader i dokument.⁷ Kvalitativ innehållsanalys är väl anpassad för att strukturera och bryta ner omfattande dokumentation, vilket underlättar en detaljerad jämförelse mellan ISF:S och Försäkringskassans argumentation och ståndpunkter. Genom att fokusera på relevanta teman och uttryck erbjuder metoden en fördjupad förståelse av hur tolkningarna skiljer sig åt.

Med avsikt att förstå och förklara skillnaderna mellan ISF:s och Försäkringskassans användning av förarbeten tillämpas en rättssociologisk metod. Den rättssociologiska ansatsen belyser samspelet mellan juridik och samhälle.⁸ I detta arbete analyseras hur ISF och Försäkringskassan tillämpar juridiska regler och rättskällor, framför allt förarbeten, i sin praktiska verksamhet. Rättssociologin fokuserar på hur rätten faktiskt tillämpas, där tillämpningen hos exempelvis Försäkringskassan blir ett.⁹ Granskningen innefattar handläggningsrutiner, styrdokument och beslutsprocesser. Teorin om rättens polyvalens och polycentri används för att förstå hur dessa skillnader kan ses som uttryck för rättens mångfacetterade och värdefulla natur. Den rättssociologiska metoden möjliggör en djupare analys av hur och varför rättens regler anpassas av olika aktörer och tillåter därmed att perspektiv från samhället beaktas.

För att analysera de praktiska konsekvenserna av rättens polyvalens och polycentrin tillämpas återigen en rättssociologisk metod. Fokus ligger på att identifiera och beskriva konkreta exempel där polyvalensen och polycentrin belyser problem eller utmaningar i rättsställningen. Denna del av analysen bygger på observationer från dokument som vägledning, rapporter och andra svar. Genom att kombinera teorin om rättens polyvalens och polycentri med en analys av materialet får uppsatsen en tydligare bild av hur mångtydigheten i rättens reglering påverkar verkligheten. Detta bidrar till en helhetsförståelse

⁷ H Graneheim & B Lundman, *Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness*, Nurse Education Today, vol. 24, 2004, s. 107.

⁸ T Mathiesen, *Rätten i samhället* (Studentlitteratur, Lund, 2005), s. 18.

⁹ H Hydén, 'Rättssociologi – Om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle' i F Korling och M Zamboni (red), *Juridisk metodlära* (Studentlitteratur, Lund, 2018) s. 210.

av de problem som kan uppstå när rätten omsätts i praktiken. Metoden möjliggör en helhetssyn genom att inkludera samhällsliga omständigheter och praktiska konsekvenser, vilka kan förklaras med hjälp av polyvalens och polycentri.

1.5 Teori

Stendahl skriver bland annat att polyvalens gör att lagen kan appliceras utan att koherensen hamnar i centrum. Vidare beskrivs att intressekonflikter blir synliga och generella sätt att mäta rätten blir mer komplexa. Explicit nämns rättssäkerhet som en sådan komplexitet.¹⁰ Detta är essensen i varför polyvalensen är intressant för det schabloniserade föräldraavdraget. Intressekonflikten som Försäkringskassan och ISF har består i hur rättslig argumentation ska gå till. När dessa olika syner på argumentation möts och påverkar verkligheten menar jag att de generella måttstockarna så som exempelvis rättssäkerhet blir betydligt mer komplexa och svårhanterliga. Teorierna blir ett sätt att betrakta det konkreta problemet, det vill säga det schabloniserade föräldraavdraget, utan att behöva diskutera frågan om vad som gäller. Självklart finns det också ett problem med rättssäkerheten här när myndigheter tolkar och arbetar på det sätt som framgår av materialet jag tagit del av. Här finns en intressant diskussion utifrån ett helt annat perspektiv och frågeställningar som möjligtvis hade landat i ett helt annat resultat. Det ska särskilt framhållas att teorierna som används snarare används som förklarande och belysande än att ge upphov till normativa implikationer.

1.6 Material

Det huvudsakliga materialet består av två myndigheters uttalanden och dokument, Inspektionen för socialförsäkringen och Försäkringskassan. Rapporterna och dokumenten används med andra ord som exempel för hur polyvalens, och till viss del även polycentrin, tar sig i uttryck i praktiken. Uppsatsen tar utgångspunkt i diskrepansen mellan myndigheterna genom att presentera vad de säger kopplat till lagändringen. Förarbetena blir särskilt viktiga då stora delar av diskussionen uppehåller sig vid propositionen och SOU:n. För att läsaren ska få en förståelse för vad som diskuteras ska därmed de huvudsakliga aspekterna som är intressanta för uppsatsen presenteras ur förarbetena. Frågeställningen och problematiken som avses att analyseras här är nischad. Bristen på akademiska texter avseende föräldraavdrag speglar detta. För att förstärka uppsatsen presenteras också centrala begrepp och andra

¹⁰ S Stendahl, 'Arbetsförmedlingen och (hoppet om) byråkratisk rättvisa: Att studera rättslig praktik i välfärdsbyråkratins handläggning av ärenden', *Nordisk socialrättslig tidskrift* (2010), s. 77.

relevanta företeelser som stöd för att kontextualisera myndigheternas uttalanden. På så sätt blir problemet lättare för läsaren att sätta sig in i.

1.7 Tidigare forskning

Gällande den rättsvetenskapliga forskningen om det schabloniserade föräldraavdraget finns det knappt något material att ta del av. Framför allt har föräldraansvar eller föräldraavdrag varit aktuellt inom ramen för andra examensarbeten. Uppsatsens tidigare forskning uppehåller sig därmed i stor utsträckning i arbeten som på något sätt valt att använda sig av polyvalens, polycentri eller rättslig pluralism. Framför allt har tidigare forskning som är kopplat till det socialrättsliga eller specifikt socialförsäkringsrättsliga området lyfts fram, särskilt om arbetet använt polyvalens eller polycentri som utgångspunkt. Det ska dock särskilt poängteras att även om teorierna hänger ihop är de egna fristående teorier med respektive olika konsekvenser som följd. På socialförsäkringsrättens område tillämpas teorier kring polyvalens och polycentri på frekvent basis.¹¹ Eftersom teorierna har tillämpats vid flera tillfällen av olika författare har teorierna bevisligen praktiska implikationer. Uppenbarligen finns det ett värde i att tillämpa teorierna eftersom de bidrar till något vilket också kommer bli synligt i detta arbete. Teorierna om polyvalens och polycentri innebär därmed att problem synliggörs vilket förklarar deras praktiska utfall. Den tidigare forskningen ligger i sammanknytning till den aktuella teorin.

1.8 Begrepp

1.8.1 Normalitet

I uppsatsen används återkommande begrepp som exempelvis normalt eller vanligt barn. Detta ska särskilt problematiseras då det inte är helt självklart vad som åsyftas när dessa begrepp används. Vad som anförs som normalt i kontexten av denna uppsats är de barn som inte uppfyller personkretsen enligt de krav som framgår av LSS.¹² Normalitet utgår från de barn som inte har behov av personlig assistans. Detta innebär inte att barn med assistansbehov på något sätt är onormala, utan det handlar snarare om att belysa den specifika situation som uppstår när deras diagnos möter samhällets strukturer och de svårigheter som därmed kan

¹¹ Jfr Gustafsson H, Rättens Polyvalens: Från pluralism via polycentri till polyvalens (Doktorsavhandling, Lunds universitet, 2002); L Vahlne Westerhäll, 'Socialrättens regelsystem, rättskällor och tolkningsnormer' (2012) *Nordisk socialrättslig tidskrift*; och Stendahl, 'Arbetsförmedlingen och (hoppet om) byråkratisk rättvisa' (2010) *Nordisk socialrättslig tidskrift* 49–65.

¹² Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 9 a §.

följa. Detta perspektiv understryker vikten av att förstå och hantera dessa möten på ett sätt som främjar inkludering och rättvisa.

1.8.2 Förälder eller vårdnadshavare

Termerna ”förälder” och ”vårdnadshavare” används ofta synonymt i arbetet, trots att de inte är helt utbytbara. Det finns en viktig distinktion, då vårdnadshavare kan inkludera personer som inte är barnets biologiska föräldrar. Ändå är begreppet ”förälder” svårt att undvika, eftersom det är djupt förankrat i diskussionen kring ansvar och personlig assistans, bland annat genom begrepp som ”föräldraansvar” och ”föräldraavdrag”. Denna etablerade terminologi, som även används av myndigheter, gör det praktiskt att använda ordet ”förälder”, trots att det kan upplevas som begränsande. Problematiken är dock erkänd och beaktas noggrant.

1.8.3 Juridisk metod

I delar av arbetet används begreppet juridisk metod. Begreppet per se är mångtydigt och inte helt självklart speciellt inom rättsvetenskaplig forskning.¹³ Inom ramen för detta arbete innebär begreppet juridisk metod hur aktörer argumenterar för eller emot en rättslig lösning. Här innefattas framför allt vilka källor som aktörerna väljer att nyttja i sin argumentation. Elisabeth Ahlinder har i ett kapitel till en bok beskrivit det som att:

”... juridisk analys och argumentationsanvändning som kännetecknar just rättsvetenskaplig forskning, och särskiljer den från andra vetenskapsfält, ...”¹⁴

Likt Ahlinder anser jag att den juridiska analysen och argumentationsanvändning är något som kännetecknar juridisk forskning. Följden av kännetecknet blir därmed att särskilt fokus på diskrepanser av analys eller argumentationsanvändning i praktiken blir särskilt intressant att betrakta. Ahlinder skriver att hon väljer att kalla det rättsvetenskaplig metod. Som hon också själv anför förekommer oenighet kring vad en sådan metod ska kallas.¹⁵ Till skillnad från Ahlin kommer begreppet juridisk metod användas men med en lik definition av vad en sådan metod utgör.

¹³ S Strömholm, M Lyles och F Valguarnera, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, (6:e upplagan, Norstedts Juridik 2020), s. 429.

¹⁴ E Ahlinder, 'Rättsvetenskaplig metod – om vikten av att motivera och redovisa sin metod', i *Kreativitet, strategi och etik i rättsvetenskap*, red. Pernilla Leviner, Frantzeska Papadopoulou Skarp och Jane Reichel (Visby: eddy.se ab, 2023), s. 100–101.

¹⁵ Ibid.

2. Föräldraansvaret i SFB – En bakgrund

I detta avsnitt kommer läsaren introduceras till den relevanta bakgrunden i SFB kopplat till föräldraansvaret. Framför allt kommer en genomgång av hur föräldraansvaret har sett ut över tid presenteras. Därutöver kommer avsnittet uppehålla sig vid vissa rättsligt relevanta begrepp som frekvent återkommer i både ISF:s rapport och Försäkringskassans dokument. För att underlätta förståelsen av materialet i avsnitt tre kommer begreppen grundläggande behov och andra personliga behov förklaras.

2.1 Socialförsäkringsrättens karaktär

En kort och enkel definition av ordet socialrätt och vad området innebär skulle kunna sägas betecknas av regler som har koppling till:

”...samhällets hjälpinsatser på det socialpolitiska området.”¹⁶

Vidare bör dock en ytterligare skillnad göras mellan det socialrättsliga systemet och det socialförsäkringsrättsliga systemet. Det finns olika sätt som lagstiftaren valt att utnyttja när de skapar lagar. I de behovsorienterade lagarna, så som socialtjänstlagen (SoL), skapas lagarna på ett övergripande och vagt sätt, vilket enligt Vahlne Westerhäll innebär att dessa regler tenderar att ge handläggaren stor tolkningsfrihet och därigenom inbjuder till flexibilitet och anpassning till individuella omständigheter. De frivilliga behovslagarna, så som lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), blir ramlagar, vilket enligt Vahlne Westerhäll gör dem till målrationella i sin natur, eftersom de syftar till att uppnå breda samhällsliga mål snarare än att strikt reglera enskilda rättigheter.¹⁷ Vahlne Westerhäll beskriver bland annat hur socialförsäkringsrätten är uppbyggd utifrån inkomstbortfallskompensation. Visserligen stämmer detta med flera av de olika bidragsformer som framgår av SFB men personlig assistans för barn är svårt att placera in i denna utgångspunkt. Här ställer jag mig bakom det som senare i artikeln beskrivs angående andra bidragsformer som inte passar in i en sådan definition. Vahlne Westerhäll skriver exempelvis om barnbidraget och hur detta påverkas av skiftande politiska syften.¹⁸ Ett liknande resonemang kan föras i förhållande till reglerna om personlig assistans. Det rör sig inte om en individ som får ett inkomstbortfall utan i stället ligger behovet i att leva en vardag likt de som

¹⁶ Vahlne Westerhäll, ‘Socialrättens regelsystem’ s. 8.

¹⁷ Ibid s. 9.

¹⁸ Ibid s. 9.

kan göra det på egen hand. När det gäller SFB och framför allt de regler som rör kompensation är dessa detaljerade vilket också kommer bli tydligt nedan.¹⁹

Vad som ofta sker vid tillämpning av lagstiftning på socialrättens område är att de normerande besluten fattas på tillsyn- samt tillämparnivån.²⁰ Det är exempelvis Försäkringskassan som är den huvudsakliga tillämparna av normerna och den som förverkligar lagarna. Vid tillämpning och avvägning av normer används ofta andra typer av rättskällor, så som handböcker, rutiner och olika vägledningar.²¹ Tillämparen av reglerna, det vill säga Försäkringsfall, får ett enfaldigt monopol på hur de ska tillämpa reglerna och vilka källor som ska användas. Detta är också vad som sker i praktiken så länge inte prejudikat bildas.

2.2 Definitioner

Vissa begrepp används löpande i både materialet och uppsatsen. För att ge ett bättre flyt i de delar som avser materialet kommer därmed grundläggande- och andra personligabehov definieras för att läsaren enklare ska kunna följa diskussionen.

2.2.1 Grundläggande behov

Grundläggande behov regleras i 9 a § i LSS där det finns ett antal punkter som redogör för vad som är att anse som grundläggande behov:

1. *Andning,*
2. *personlig hygien,*
3. *måltider,*
4. *av- och påklädning,*
5. *kommunikation med andra,*
6. *stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom, och*

¹⁹ Ibid s. 9.

²⁰ Ibid s. 23.

²¹ Ibid s. 23.

7. *stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa.*²²

Innan 9 a § i LSS infördes var det svårt för Försäkringskassan att avgöra vad som utgjorde grunden för personlig assistans och inte. Detta har klargjorts i paragrafen för att säkerställa att det oavsett etablerad praxis ska finnas stöd i lag för vad som ska beaktas.²³ Det grundläggande behovet som framgår av lagens ordalydelse handlar om vitala saker som alla människor behöver för att klara sin vardag. Särskilt ska det poängteras att listan är uttömmande. Att den är uttömmande framgår av praxis från HFD där man i ett mål ansett att sminka en person inte är ett sådant basalt behov som framgår av 9 a § LSS och då den är uttömmande kan inte assistanstimmar för detta beviljas.²⁴ Det finns inga andra behov som Försäkringskassan kan beakta rent praktiskt när det kommer till beviljande av personlig assistans för grundläggande behov.

2.2.2 Andra personliga behov

Ytterligare ett relevant begrepp är det som kallas andra personliga behov. Andra personliga behov är knutna till de grundläggande behoven på det sättet att grundläggande behov måste vara konstaterat för att Försäkringskassan ska kunna pröva andra personliga behov.²⁵ Med andra ord om du inte har grundläggande behov kan inte andra personliga behov beaktas. Vad som sägs angående andra personliga behov framgår framför allt av 9 a § fjärde stycke:

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med ett grundläggande behov som avses i första stycket 1 eller 7, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. *tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),*

²² LSS 9 a §.

²³ Prop 1995/96:146 s. 12-13.

²⁴ HFD 2019 ref. 56.

²⁵ Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6*, s. 75.

2. *tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och*
3. *tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.*²⁶

Till följd av en funktionsnedsättning kan det uppstå svårigheter i vardagen som inte direkt är kopplade till de grundläggande behoven. Det kan i stället handla om aspekter som att ta sig ut i samhället och interagera med andra. Även om detta inte alltid skapar ett omedelbart behov, finns det en risk att ett sådant behov kan uppstå under tiden, vilket kan kräva stöd. Detta är i linje med det som nämns i paragrafens tredje punkt. Det är däremot inte vilken hjälp som helst som ger rätt till personlig assistans. Den ska på något sätt vara kvalificerad.²⁷

2.3 Föräldraansvar

2.3.1 Föräldrabalken

Inledningsvis i föräldrabalkens sjätte kapitel framgår att barn har rätt till en god uppfostran samt till trygghet och omvårdnad.²⁸ Detta kan beskrivas som grunden för vad ett barn ska få och har rätt till när det gäller deras behov. Därutöver finns också reglerat vem som ska tillgodose dessa behov. Föräldrabalken stadgar därför att ett särskilt ansvar läggs på att vårdnadshavaren ska tillgodose de saker som framgår av 1 § 6 kap. FB.²⁹ Vårdnadshavarna har därmed ett ansvar att säkerställa att barn får sina behov tillgodosedda. Vad som kan särskilt sägas i förhållande till LSS och personligassistans är att de grundläggande behoven³⁰ handlar om omvårdnad för sådant som barn i yngre åldrar inte kan hantera själva. Det är därför inte förvånande att det finns ett behov av att tydligt skilja mellan vårdnadshavarens eget ansvar och den assistans som kan beviljas på grund av en diagnos. Denna åtskillnad är dock inte helt självklar om man enbart utgår från formuleringarna i föräldrabalken. Att det därför har varit nödvändigt att skapa lagstiftning som reglerar detta framstår som en rimlig lösning.

²⁶ LSS 9 a § 4 st.

²⁷ Ibid.

²⁸ Föräldrabalken (1949:381), 6 kap. 1 §.

²⁹ FB 6 kap. 2 § 2 st.

³⁰ Se 2.2.1 Grundläggande behov.

2.3.2 Utformningen i tidigare SFB

Vid tillämpningen av SFB eller LSS görs ingen åtskillnad mellan barn och vuxna, vilket kan leda till praktiska problem vid beslut om personlig assistans. Ett av dessa problem är att barn ofta har en utomstående person, så som en vårdnadshavare, som redan hjälper dem med deras behov. I tidigare versioner av lagen saknades reglering kring för hur det normala föräldraansvaret skulle beaktas, en aspekt som infördes först 2020.³¹ Före 2020 var det normala föräldraansvaret ett begrepp vars tolkning främst baserades på praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Antalet domar var få, vilket bidrog till att föräldraavdraget var svårt att tolka.³² Den begränsade vägledningen blir särskilt problematisk med tanke på att barns diagnoser och situationer kan skilja sig avsevärt i varje enskilt fall. Däremot nämndes redan i det första förarbetet att normalt föräldraansvar enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen.³³ Redan från början framhölls att vårdnadshavare har ett fortsatt ansvar, även när ett funktionshinder föreligger. Detta markerar att ansvaret för att hjälpa ett barn inte helt kan överföras till en personlig assistent. Konsekvensen av detta blev att barns rätt till personlig assistans ofta begränsades, då många av deras behov ansågs falla inom ramen för vårdnadshavarens ansvar vid bedömningar.³⁴ Risken blir därmed att man överskattar det ansvar som föräldrarna eller vårdnadshavarna själva har och att barn får mindre hjälp i form av personlig assistans. Det är normalt att en förälder tar hand om ett sjukt barn men det finns också en gräns för vad som är för svårt för en förälder att hantera. Majoriteten av personer med barn har ingen utbildning om hur mediciner i omfattande skala ska ges och hur en sond exempelvis ska rengöras. Att lägga ett sådant ansvar helt på en förälder får ses som orimligt. Dessa aspekter belyser svårigheterna i bedömningen och den otydlighet som fanns kring ansvarets omfattning. För att förstå bakgrunden till dessa problem i förhållande till lagtexten är det relevant att se hur den tidigare lagstiftningen i SFB var utformad. Den tidigare formuleringen av 6 § 51 kap. SFB från 2020 års lagändring löd enligt:

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser

³¹ Prop 2019/20:92.

³² Jfr HFD 2011 not. 81, RÅ 1997 ref. 23, RÅ 2004 ref. 16, RÅ 2008 ref. 17 samt RÅ 2010 ref. 17.

³³ Prop. 1981/82:159.

³⁴ Prop. 2019/20:92, s. 15.

1. andning,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
3. måltider i form av sondmatning, eller
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen enligt 3 §.³⁵

Enligt propositionen ska första meningen i lagen inte innebära någon förändring i praktiken då den endast kodifierade redan existerande praxis på området.³⁶ För den enskilda handläggaren skulle det inte innebära en omställning i arbetet utan ett klagörande direkt i lag att föräldraavdrag är aktuellt att göra. Under tiden före denna ordalydelse fanns det knappt några uttalanden i förarbeten eller andra styrande dokument, vilket i den nya lagstiftningsprocessen menade på var problematisk i förhållande rättssäkerheten.³⁷

2.4 Utformningen i nuvarande SFB

Sedan den första januari 2023 har riksdagen beslutat att ändra lagtexten på ett sådant sätt att man i stället för en skönsmässig bedömning ska göra avdraget med hjälp av en schablon. Den nuvarande lydelsen följer enligt:

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

1. sådant stöd som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp enligt 9 a § första stycket 1 eller 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska kunna ges,

³⁵ Socialförsäkringsbalk (2010:110) 51 kap. 6 § (tidigare lydelse).

³⁶ Prop. 2019/20:92, s. 47.

³⁷ SOU 2021:37, s. 36–37.

3. måltider i form av sondmatning,
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,
5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,
6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller
7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen enligt 3 §.³⁸

Framför allt är det andra stycket i paragrafen som väsentligt skiljer sig från den tidigare lydelsen i lagen. Här framgår tydligt att den tidigare bedömningen har ersatts av en schablon. Denna schablon framgår av en förordning.³⁹ I en särskild bilaga till nämnda förordning framgår schablonen. Denna är baserad på grundläggande behov och andra personliga behov i förhållande till åldern på barnet. Barnens ålder beaktas i olika åldersintervaller där olika avdrag görs för olika åldrar. Avdraget avser timmar per dygn som personligassistans lämnas. Det som särskilt kan belysas är att yngre barn har större avdrag per dygn än vad exempelvis äldre barn har. Anledningen är förmodligen att barn i takt med att de blir äldre också blir mer och mer självständiga. Äldre barns behov kan de oftast sköta självständighet utan inblandning från vuxenvärlden. Därmed är det inte heller rimligt att ett lika stort föräldraavdrag ska föreligga för ett äldre barn som för ett yngre.

Bilaga

Barnets ålder (år)	Föräldraavdrag för grundläggande behov (timmar per dygn som personlig assistans lämnas)	Föräldraavdrag för andra personliga behov (timmar per dygn som personlig assistans lämnas)
0	12	0
1-6	2,5	0,5
7-11	1	1
12-17	0	1

Figur 1: Förordning (1994:1091) om assistansersättning, bilaga 3.

³⁸ Socialförsäkringsbalk (2010:110), 51 kap. 6 §.

³⁹ Ibid.

2.4.1 Kammarrättens avgöranden

Praxis från domstolarna avseende den nya lagen är skral och domar i kammarrätten finns det ännu mindre av. Specifikt två domar används för hur tolkningen hittills gjorts i kammarrätten. För att ge läsaren viss bakgrund kommer därmed två kortare redogörelser göras för de båda målen som används. Dessa berör på något sätt det aktuella problemet som kommer lyftas i materialet.

KR 2106–23 var ett beslut från kammarrätten i Sundsvall. Målet gällde en pojke med autism som på grund av sin diagnos behövde hjälp med ett eller flera grundläggande behov. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd och menade att förvaltningsrättens beräkning av avdraget var felaktigt. Bland annat anförde kammarrätten att förvaltningsrätten bortsett från hjälpbehov som följt av hans ålder. Rätten lyfter vidare att socialnämnden har resonerat och räknat på ett liknande sätt. Förvaltningsrätten hade i och med sin dom ställt sig i linje med den bedömning som socialnämnden gjort i sin utredning. I domskälen redogör kammarrätten bland annat för hur förarbetet beskriver att avdraget ska göras. Det framgår att behov kopplade till barnets ålder ska räknas in i de timmar som avdraget sedan baseras på. Om detta inte görs blir avdraget för stort och för lite timmar beviljas. På dessa grunder upphävde kammarrätten underinstansens dom och åter visade målet till socialnämnden för ny handläggning.

KR 15–24⁴⁰ rörde en flicka med ett varaktigt funktionshinder vilket innebar att hon behövde hjälp med ett eller flera grundläggande behov. Likt den tidigare domen från samma kammarrätt resonerar rätten, med utgångspunkt i förarbetet, att det totala hjälpbehovet ska sammanställas innan avdraget enligt schablonen görs. I detta fall har både underinstansen och socialnämnden resonerat att vissa behov faller inom föräldrarnas eget ansvar och därför inte ska beaktas. Därefter har ett schablonavdrag gjorts, som redan tar hänsyn till föräldraansvaret. Detta ledde till att socialnämnden i praktiken tillämpade både den gamla och den nya metoden, vilket resulterade i dubbla avdrag. I domen konstaterar kammarrätten att både förvaltningsrätten och socialnämnden använt samma resonemang. På grund av omständigheterna i målet upphävde kammarrätten förvaltningsrättens dom och återförvisade ärendet till socialnämnden för ny handläggning.

⁴⁰ Här ska läsaren särskilt uppmärksammas på att det finns ett mål från kammarrätten i Stockholm med samma målnummer avseende beredande av vårdnad. Aktuellt mål rör personlig assistans från kammarrätten i Sundsvall.

3. ISF och Försäkringskassans bedömning av den nya lagen

Inledningsvis är det viktigt att poängtera de olika perspektiv som framkommer i dessa myndigheters dokument. Ett faktum är att ISF samt Försäkringskassan går in med olika perspektiv när de utformar sina rapporter och andra relevanta dokument. Inspektionen för Socialförsäkring, fortsättningsvis ISF, är en granskande myndighet. Deras syfte som de själva beskriver det är att de värnar för rättssäkerhet och effektivitet.⁴¹ Eftersom uppsatsen oundvikligen berör rättssäkerhet kan det vara värdefullt att lyfta fram hur ISF själva definierar begreppet, särskilt med tanke på att de uttryckligen anger att deras syfte är att upprätthålla det:

”Rättssäkerhet handlar om att de beslut som fattas ska vara riktiga. Reglerna ska tillämpas på rätt sätt och beslut ska fattas på sakliga grunder. Lika fall ska bedömas lika.”⁴²

Rättssäkerhet är ett mycket mångtydigt begrepp utan klar definition. Rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter är centrala för ISF vilket framgår tydligt i förordningen för myndigheten.⁴³ På andra sidan har vi Försäkringskassan, som är en handläggande myndighet med ett helt annat uppdrag än ISF. Medan ISF fokuserar på granskning och utvärdering av rättssäkerhet och effektivitet, ansvarar Försäkringskassan för att fatta beslut i enskilda ärenden och tillämpa lagstiftningen i praktiken. Försäkringskassan står därmed inför andra utmaningar och beaktanden, särskilt eftersom myndigheten har tillgång till begränsade resurser, dels ekonomiska medel, dels humana i form av anställda. Allt detta samtidigt som Försäkringskassan hanterar en mycket stor mängd beslut varje år.⁴⁴ Det operativa ansvaret kräver därför en balans mellan individuell rättssäkerhet och effektiva processer, vilket ställer höga krav på både rättstillämpning och resurshantering. Försäkringskassans arbetsbörda påverkar hur arbetet ska skötas och är något som bör tas hänsyn till när rapporter eller andra dokument granskas.

⁴¹ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), *Vårt uppdrag* (2024) <https://isf.se/om-isf/vart-uppdrag> hämtad 1 november 2024.

⁴² Ibid.

⁴³ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

⁴⁴ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023* (Stockholm: Försäkringskassan, 2023) s. 17, <https://www.forsakringskassan.se/download/18.2cd4bda718b78628931592/1708591021880/forsakringskassans-arsredovisning-2023.pdf>.

3.1 ISF

Tidigt 2024 kom ISF ut med en rapport avseende den nya lag som bland annat innefattade det schabloniserade föräldraavdraget.⁴⁵ Rapporten granskar diverse konsekvenser som uppstått till följd av att lagändringen och den praktiska handläggningen för den personliga assistansen. Utöver det schabloniserade föräldraavdraget finns också andra aspekter som härrör till lagändringen. Även dessa granskas och framkommer av ISF:s rapport. Den nya lagändringen som trädde i kraft var en större reform av LSS och SFB, vilket det schabloniserade föräldraavdraget endast var en liten del av. Fokus kommer ligga på den kritik som riktats i förhållande till det schabloniserade föräldraavdraget. Rapporten är omfattande och att redogöra för den i sin helhet skulle gå utanför ramarna för uppsatsen. Därmed presenteras endast relevanta aspekter i förhållande till uppsatsens syfte och frågeställningar.

Den största kritiken som ISF lyfter är angående när Försäkringskassan väljer att göra föräldraavdraget. I propositionen till lagändringen framgår att avdraget ska göras från det totala hjälpbehovet.⁴⁶ Med andra ord ska det inte plockas ut behov som kan bero på andra faktorer än funktionsnedsättningen innan själva avdraget görs. När det gäller barn handlar detta främst om åldersrelaterade faktorer. För mycket små barn kan det vara svårt att avgöra om ett hjälpbehov, och dess omfattning, beror på barnets ålder eller på diagnosen. Därför måste dessa faktorer tas i beaktande innan det schabloniserade föräldraavdraget utförs, även om det senare visar sig att behovet inte berättigar personlig assistans. I praktiken har Försäkringskassan valt att inte göra på det sättet.⁴⁷

Vid handläggningen hos Försäkringskassan har det beslutats att endast de timmar som kan kopplas direkt till funktionsnedsättningen ska räknas med innan föräldraavdraget dras av.⁴⁸ Konsekvensen av en sådan tolkning av lagtexten blir enligt ISF att avdraget riskerar att bli för stort och då Försäkringskassan har en minsta gräns kan det också innebära att assistans inte beviljas alls.⁴⁹ I avsnittet om förarbetena kommer det att framgå att de totala behoven för ett barn ska utgöra grunden för de timmar som schablonavdraget baseras på. ISF lyfter även fram detta i sin rapport.⁵⁰ Eftersom ISF anser att förarbetet är viktigt så underbygger de sitt argument till varför Försäkringskassans tolkning är felaktig med förarbetet. Detta kan också förklara att mycket vikt läggs vid förarbetet i den korrespondens

⁴⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen* (2024).

⁴⁶ Prop. 2021/22:214, s. 40.

⁴⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen* (2024) s. 14.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid s. 14.

⁵⁰ Ibid s. 55.

som sker mellan Försäkringskassan och ISF. Med utgångspunkt i vad ISF menar framgår av förarbetena skulle det därmed innebära att Försäkringskassan går direkt emot lagstiftarens avsedda syfte.

Men kritik lyfts inte endast i förhållande till frågan om när avdraget ska göras. Lagrummet är problematiskt i sig eftersom det är svårt att tolka. Rapporten från ISF framhåller att oavsett hur lagrummet tolkas uppstår praktiska svårigheter.⁵¹ Här belyses bland annat problemet att timmar som inte är assistansgrundande används som underlag för att fastställa antalet timmar man har rätt till.⁵² Exempelvis ska timmar som beror på barnets ålder tas med när föräldraavdraget görs men sedan i nästa steg räknas bort då de inte är assistansgrundande. Detta blir särskilt problematiskt med tanke på att Försäkringskassan för närvarande saknar möjlighet att kontinuerligt bedöma om ett behov fortfarande kvarstår. Problemet uppstår när timmar som senare visar sig inte vara kopplade till diagnosen har använts för att täcka upp avdrag som egentligen borde ha speglat föräldrarnas eget ansvar. Med den nuvarande utformningen av lagstiftningen är detta dock väg som står till buds eller den tolkning som Försäkringskassan har valt.

ISF lyfter vidare att det framgår av Försäkringskassans interna vägledning att avdrag endast ska göras baserat på de behov som är direkt kopplade till diagnosen.⁵³ Eftersom detta uttryckligen anges i de vägledande dokumenten för handläggarna, är det sannolikt att så blir fallet i praktiken. Sådana uttalanden indikerar därmed att avdraget inte görs från det totala hjälpbehovet. Därför har en säkerhetsventil flyttats in som innebär att det är tillräckligt att hjälpbehovet *kan* bero på diagnosen.⁵⁴ Problemet blir uppenbart då det åter igen blir en skönsmässig bedömning. Hela poängen med den nya lagen var att undvika bedömningar och skönsmässighet. Ett ”kan” är inte såpass klart att det kan ses som något annat än vagt. Baserat på detta kommer ISF fram till att handläggningen samt tolkningen av lagen innebär att enskilda barn får större avdrag än tänkt. I vissa fall riskerar denna felaktiga tolkning att ge upphov till att timmar inte beviljas alls på grund av att behovet inte når upp till de 20 timmar som är minimum.⁵⁵ Kommunen erbjuder visserligen också hjälp om barnet inte når upp till gränsen. Riskerna är dock stora att problemet också finns hos kommunerna.⁵⁶ Förarbetet har titeln *Stärkt rätt till personlig assistans*, vilket kan ifrågasättas med tanke på de tydliga

⁵¹ Ibid s. 57–58.

⁵² Ibid s. 58.

⁵³ Ibid s. 56.

⁵⁴ Ibid s. 56 och 58.

⁵⁵ Ibid s. 57.

⁵⁶ Jfr KR 2106–23, *Kammarrätten i Sundsvall* (2023) och KR 15–24, *Kammarrätten i Sundsvall* (2024).

konsekvenser som uppstår när förarbetets vägledning för hur lagen ska tillämpas inte följs.

ISF har också utfört intervjuer gällande det schabloniserade föräldraavdraget och av dessa framgår att det skett en minskning av beviljade timmar.⁵⁷ Hela syftet med att ändra lagen var att stärka assistansen och ge upphov till fler timmar. I övrigt poängterar ISF en del andra svårigheter med lagstiftning så som de stora åldersspannen i schablonen.⁵⁸ Barn kan utvecklas mycket under de spannen som finns i bilagan till förordningen vilket gör att ansvar för en ettåring inte stämmer med det ansvar som är skäligt för en 6–7 åring. I dagsläget finns det omfattande kritik som kan riktas mot lagändring oavsett hur den tolkas. Med detta i åtanke är det förstaeligt att ISF uttryckligen rekommenderar att en lagändring övervägs.⁵⁹

3.2 Försäkringskassan

Som tidigare nämnts har Försäkringskassan ett annat perspektiv jämfört med ISF. Deras huvudsakliga uppgift är att fatta beslut, vilket är en aspekt som bör beaktas i förhållande till deras uttalanden. Försäkringskassan hanterar en hög arbetsbelastning på grund av det stora antalet sökande. Utöver detta måste de ta hänsyn till arbetsmiljöaspekter, så som tillgänglig personalstyrka och de ekonomiska resurser som står till deras förfogande. Det material som presenteras nedan baseras enbart på offentlig information, vilket gör det svårt att med säkerhet veta hur diskussioner och beslut har utformats internt. Det är oklart vilka överväganden och diskussioner som låg bakom de svar, rapporter eller vägledningar som nu styr handläggarnas arbete. Som senare kommer att belysas finns det motsägelser i materialet. Det är dock värt att notera att liknande problem uppmärksammas i forskning, där det framförs att den interna processen hos Försäkringskassan i stor utsträckning förblir dold för allmänheten.⁶⁰

3.2.1 Svaret till ISF

Inledningsvis i sitt svar till ISF menar Försäkringskassan att de gör bedömningen att regelverket är tydligt.⁶¹ Detta kan tolkas som att de anser att det inte är nödvändigt att fördjupa sig i förarbetet för att kunna förstå hur avdraget ska tillämpas. I stället räcker den ordalydelsen som lagen i dagsläget har. De menar också att det tydligt framgår av paragrafen hur schablonen ska göras vilket också återspeglas i kassans handläggning.⁶² Med andra ord

⁵⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen* (2024), s. 58.

⁵⁸ *Ibid* s. 58–59.

⁵⁹ *Ibid* s. 91.

⁶⁰ Hollertz. K, Jacobsson. K och Seing. I. *Den transparenta organisationen*, Socialvetenskaplig tidskrift 2017:3-4 s. 247.

⁶¹ Försäkringskassan, 2024. *Svar på ISF-rapport – Förändringar inom assistansersättningen: En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans*, FK 2023/006603, s. 3.

⁶² *Ibid*.

finns det inget fel i hur avdraget i dagsläget görs hos Försäkringskassan. Något som i sammanhanget kan upplevas som anmärkningsvärt är ett citat från svaret angående förarbetets betydelse:

”Tolkning av lagstiftning utgår alltid från den lagtext som är beslutad av riksdagen. Förarbetsuttalanden ska läsas i ljuset av den beslutade lagtexten. Tolkningen kan inte utgå enbart från valda delar av förarbetena.”⁶³

Att hävda att förarbetena ska tolkas i ljuset av lagen framstår som udda. Speciellt om det beaktas att förarbetena oftast förklarar tankegångar innan det att lagen får sin ordalydelse. Försäkringskassan menar vidare att ändringar inte bör ske i så pass ny lagstiftning. I stället ska tillit sättas till det förvaltningsrättsliga systemet.⁶⁴ Myndigheterna ska fortsätta med sin handläggning genom att tolka lagen samt invänta att praxis hinner bildas kring om tolkningen är riktig eller inte.

3.2.2 Utvärdering av lagen

Efter kritiken mot tillämpningen av det schabloniserade föräldraavdraget, särskilt efter ISF:s rapport, beslutade regeringen att ge Försäkringskassan i uppdrag att utvärdera lagen.⁶⁵ För att få en inblick i Försäkringskassans syn på lagändringen och dess effekt kan denna rapport ge vägledning. Det ska dock sägas att rapporten endast tar avstamp i Försäkringskassans eget arbete. Med andra ord beaktas inte andra aktörers tillämpning av det schabloniserade föräldraavdraget så som exempelvis kommunerna.

I rapporten lyfter Försäkringskassan hur lagen påverkat deras handläggning. Till en början lyfts begreppen grundläggande behov och personliga behov som två vitala uppdelningar. Annars skulle det varit omöjligt att avgöra i vilken utsträckning barn har rätt till personlig assistans.⁶⁶ Med tanke på att ett grundläggande behov krävs för att ett barn ska ha rätt till andra personliga behov, är det förstäeligt att detta behandlas i rapporten.

Endast på två ställen i rapporten nämner Försäkringskassan ordet ”förarbeten”. Båda gångerna redogörs för i princip samma sak det vill säga att förarbetena antog att föräldraavdraget skulle leda till att fler barn beviljades personligassistans.⁶⁷ Detta blir särskilt

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Socialdepartementet, *Nytt uppdrag till Försäkringskassan om föräldraavdrag inom assistansersättning* (21 december 2023) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/nytt-uppdrag-till-forsakringskassan-om-foraldraavdrag-inom-assistansersattning/> hämtad 14 december 2024.

⁶⁶ Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024. s. 6.

⁶⁷ Jfr Ibid s. 3 och s.19.

intressant med tanke på de skilda synsätten på förarbetet. ISF till skillnad från Försäkringskassan använder förarbetet en hel del i sin redogörelse för konsekvenserna av lagändringen.⁶⁸ När Försäkringskassan väl hänvisar till förarbetet är det som sagt till syftet och inte för att förklara hur de kommit fram till sin tolkning av lagen.

I en del av rapporten beskrivs att föräldraavdrag ska göras från behov som kan bero på funktionsnedsättningen.⁶⁹ Vid en första läsning kan det framstå som att Försäkringskassan följer det som framgår av förarbetet. Problemet ligger dock i uttrycket ”kan bero på”. Genom att uttrycka sig på detta sätt öppnas möjligheten att exkludera sådant som Försäkringskassan bedömer inte är kopplat till diagnosen. Vidare ska det poängteras att det är inte är handläggarna själva som manuellt gör avdraget utan att det är ett IT-system.⁷⁰ Hur systemet är programmerat samt vilken in data och ut data den behöver eller producerar framgår inte.

Avdragets storlek enligt Försäkringskassan beror på hur omfattande behovet är.⁷¹ Det finns en risk att behovet ett barn har varje dag inte uppkommer till det avdrag som görs per dygn. Försäkringskassan lyfter statistik över mängden bifall, avslag samt hur föräldraavdrag har gjorts. Bland annat belyses att föräldraavdraget har gjorts i tre av fem fall när bifall har lämnats för personlig assistans.⁷² Majoriteten av de barn som sökt personlig assistans har därmed i någon utsträckning påverkats av schablonavdraget. Utöver detta framgår det av statistiken att störst avdrag har applicerats på barn i åldrarna 7–11 och 12–17.⁷³

Tabell 12 Andel avslagsbeslut där föräldraavdrag har gjorts, fördelat på ålder, 2023

Aldersgrupp	Andel beslut där föräldraavdrag har gjorts, procent
1–6 år	80
7–11 år	91

Källa: Försäkringskassans datalager STORE

Anm.: Här ingår även avslag där barnets behov av hjälp med grundläggande behov har bedömts vara 0 timmar redan innan föräldraavdrag. I de besluten kan inget föräldraavdrag göras.

Figur 2: Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024, bilaga 3 tabell 12.

Siffrorna går därmed emot den initiala tanken att det bör vara ett mindre avdrag för äldre barn. Anledningen till denna tanke är att de flesta barnen, i takt med att de blir äldre,

⁶⁸ Jfr hur ordet ”förarbeten” eller liknande nämns på 34 sidor i Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen* (2024).

⁶⁹ Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024, s. 6.

⁷⁰ Ibid s. 8.

⁷¹ Ibid s. 9

⁷² Ibid s.10.

⁷³ Ibid s. 10.

gradvis klarar av att ta hand om sig själva med mindre hjälp från sina föräldrar. Statistiken blir därför särskilt intressant, med tanke på att en liknande diskussion förs i förarbetet.⁷⁴

Försäkringskassan framhåller däremot att föräldraavdraget inte har haft någon större påverkan på antalet avslag, eftersom de anser att de som fått avslag skulle ha fått det även utan avdraget.⁷⁵ Vad som bör beaktas är att kommunernas tillämpning av föräldraavdraget inte framgår av Försäkringskassans rapport. Föräldraavdraget kan därmed fått påverkan för vissa barn även om detta inte framgår av rapporten.

Vidare anges att de barn som har undantagsbehov i större utsträckning får ett lägre schablonavdrag än de som inte har det.⁷⁶ Som framgår av förarbetena till lagen så var ett av de syftena med lagändringen en rättssäker tillämpning.⁷⁷ Avdraget skulle därmed innebära att de skönsmässiga bedömningarna angående en förälders ansvar skulle försvinna. Försäkringskassan lyfter att det är svårt att avgöra i det enskilda fallet hur stort schablonavdraget kommer bli på förhand.⁷⁸ En relevant fråga att ställa är om förutsebarhet kan anses föreligga när myndigheten själv inte kan förutse avdragets storlek.

3.2.3 Interna dokument

Försäkringskassan utgörs till stor del av handläggare, och det är handläggarna som i praktiken upplever konsekvenserna av en ny lagstiftning. För att stödja och vägleda handläggarna tar Försäkringskassan fram så kallade vägledningarna, varav en specifikt behandlar det schabloniserade föräldraavdraget. Denna vägledning inleds med en bakgrund som förklarar varför föräldraavdrag är relevant att beakta vid regleringen av rätten till personlig assistans för barn.⁷⁹ I vägledningen redogörs för grundläggande principer, inklusive att föräldraansvaret härrör från regler i föräldrabalken. Avdrag ska därför göras för sådana hjälpbehov som barn har och som vårdnadshavare förväntas ansvara för. Bakgrunden i rapporten påminner om den bakgrund som presenterats i detta arbete. Vidare förklaras att det nya schablonavdraget innebär en förändring jämfört med tidigare.⁸⁰ Förmodligen poängteras förändringen eftersom det kan finnas ärenden från tiden före lagändringen som fortfarande behöver hanteras enligt den tidigare lagstiftningen. Det kan röra sig om ärenden som fortsatt ska regleras enligt de

⁷⁴ Prop. 2021/22:214, s. 38.

⁷⁵ Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024 s. 18.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Prop. 2021/22:214, s. 35.

⁷⁸ Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024 s. 19.

⁷⁹ Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6*, s. 66.

⁸⁰ Ibid s. 66-67.

äldre reglerna, vilket vägledningen syftar till att uppmärksamma handläggarna på.

Av vägledning framkommer också de saker som ISF väsentligen pekar på som felaktiga tolkningar av lagen. Det handlar om det faktum att det framgår uttryckligen av vägledningen att om ett hjälpbehov inte beror på funktionsnedsättningen ska behovet inte beaktas.⁸¹ Speciellt tydligt blir det med det konstaterandet att:

”Föräldraavdrag ska sedan göras från de behov som har beaktats”.⁸²

Bedömningen av vilka timmar som avdrag ska göras på förklaras på flera sätt i texten. Bland annat anges att en medicinsk bedömning är grunden för de behov som ska beaktas. I den bedömningen tas det hänsyn till barnets utveckling utifrån en viss ålder, så som koordination och språkutveckling.⁸³ På många sätt föreligger fortsatt svåra bedömningar då det är svårt att avgöra om ett hjälpbehov är på grund av funktionsnedsättningen eller barnets ålder. Som ett konkret exempel lyfter Försäkringskassan att barn med känslig hud till följd av ett funktionshinder kan behöva smörjas oftare. Även om andra barn också behöver smörjas regelbundet, kan det därmed vara svårt att avgöra vad som faller inom det vanliga föräldraansvaret och vad som faktiskt är kopplat till diagnosen. Exemplet illustrerar tydligt hur svårt det kan vara att i det enskilda fallet avgöra om diagnosen är grunden för hjälpbehovet eller inte. Men även hur mycket av hjälpbehovet som har med diagnosen att göra. Särskilt betonas vikten av att det är barnets faktiska hjälpbehov som ska ligga till grund för bedömningen.⁸⁴ Ett barn är på många sätt, framför allt små barn, knutna till sina föräldrar. Hjälpbehovet som ger grund till personlig assistans ska vara knutet till barnet. Saker som att städa hemmet eller tvätta är oftast inte hänförligt till ett barns behov.⁸⁵ Detta är naturligtvis något som kan förändras över tid, eftersom barn i takt med att de växer vanligtvis blir mer självständiga och klarar av att göra saker utan sina föräldrars inblandning.

4. Förarbetena – Stärkt rätt till personlig assistans

4.1 Prop. 2021/22:214

Skälen för ändringen i regleringen av det tidigare föräldraansvaret har varit många. Den bakgrund som lyfts i propositionen som är ställd i direkt relation till föräldraavdraget är det

⁸¹ Ibid s. 67.

⁸² Ibid s. 67

⁸³ Ibid s. 67.

⁸⁴ Ibid s. 67.

⁸⁵ Ibid s. 67.

faktumet att det funnits en brist i rättslig vägledning för hur avdrag för föräldraansvar skulle bedömas.⁸⁶ Här lyfts både brister i förarbetena som kom i samband med lagändringen 2020 samt i praxis från HFD. Denna praktiska svårighet har varit en anledning till lagändringen. Lagstiftaren har ansett att det har varit för svårt att i handläggningen göra en bedömning av vad ansvaret innebar.⁸⁷ Att vägleda och säkerställa att avdrag görs på ett rättssäkert sätt verkar vara de huvudsakliga faktorerna till lagändringen.⁸⁸

En särskilt viktig punkt som framhävs i sammanhanget, och som är centralt för de kommande avsnitten, är att avdraget ska göras med hänsyn till barnets totala hjälpbehov.⁸⁹ När det gäller barn är det ofta svårt att avgöra vad som är kopplat till diagnosen och vad som är en naturlig del av barnets ålder. Detta beror särskilt på att barn utvecklas snabbt under de första åren och i tidig ålder behöver hjälp med det mesta. Därför blir det en utmaning att bedöma om ett hjälpbehov beror på åldern eller diagnosen. Lösningen blev ett schablonavdrag som ska dras av från det totala hjälpbehovet.⁹⁰ Avseende när avdraget ska göras skrivs det mycket om detta framför allt då Försäkringskassan begär ett klargörande av när det ska göras. Bland annat poängteras att hjälpbehov som skulle kunna bero på åldern snarare än diagnosen ska vara med när man avdraget görs och kan därmed inte brytas ut innan.⁹¹ Att det ska vara det totala hjälpbehovet som ligger till grund är viktigt i förarbetet vilket är tydligt då det bland annat uppges att:

“Att avdragen ska göras från barnets samlade (totala) hjälpbehov ligger i sakens natur och gäller såvida inte något annat framgår av bestämmelsen i fråga.”⁹²

Utöver detta har det också diskuterats kring för- respektive nackdelar med att utforma lagen i enlighet med ordalydelsen som nu framgår av 6 § 51 kap. SFB. Vad remissinstanserna huvudsakligen kritiserar eller noterar är det faktum att den individuella bedömningen tas bort.⁹³ Följden av viljan att ha en förutsägbar tillämpning av föräldraavdraget gav den konsekvensen att det inte i lika stor utsträckning skulle gå att ta hänsyn till det enskilda barnets och familjens situation. Av en sådan förändring följer positiva respektive negativa aspekter som bör beaktas. Särskilt när det gäller barn med olika diagnoser som kan variera i svårighetsgrad och där behoven kan se helt olika ut även vid samma diagnos

⁸⁶ Prop. 2021/22:214, s. 14.

⁸⁷ Ibid s. 36.

⁸⁸ Ibid s. 37.

⁸⁹ Ibid s. 35.

⁹⁰ Ibid s. 40.

⁹¹ Ibid s. 39.

⁹² Ibid s. 40.

⁹³ Ibid s. 35.

kan en schablon ifrågasättas som en lämplig lösning. Regeringen bemöter detta genom att påpeka att den skönsmässiga bedömning som tidigare använts inom ramen för föräldraansvaret har varit problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv.⁹⁴ Att de tidigare bedömningarna har gjorts utifrån fåtalet uttalade domar från HFD och avsaknaden av annan objektiv vägledning kan göra det förståeligt att bedömningen har varit svår att göra. Både i vad som ingår i ansvaret som förälder samt hur mycket tid som hjälpen förväntas ta. Att det också finns ett problem utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är därmed rimligt. Bedömningen varierar säkert beroende på den erfarenhet och kunskap som den enskilde handläggaren har. Även om en sådan variation inte är uppenbart internt hos Försäkringskassan.

Vidare lyfts det faktum att schablonen bör ha två delar grundläggande behov samt andra personliga behov.⁹⁵ Återigen är detta något som hänger kvar sedan tidigare vilket visar på att det inte fanns en avsikt att förändra grunderna i systemet. Innebörden av att slå ihop grundläggande- och andra personligabehov skulle innebära att det inte gick att avgöra vad som var assistans grundat och inte.⁹⁶ Därefter beaktas barnets ålder och det framhålls att avdragets storlek fortsatt ska variera beroende på den faktorn.⁹⁷ Barns behov av sina föräldrar får som huvudregel anses avta över tid. Att också att schablonavdrag skulle minska över tid framstår därmed också som det mest naturliga valet. Remissinstanserna har i propositionen lämnat åsikter kring nya lagen. Olika typer av praktiska implikationer som förändringen skulle kunna medföra tas bland annat upp.

Det kan noteras att de olika remissinstanserna haft olika synpunkter. Vissa anser att det är bra att den nya lagen ändrar systemet till en schablon och att detta ger upphov till en mer rättssäker tillämpning. Andra instanser anser i stället att de borde finnas fler spann av åldrar och möjligheter till bedömning i det enskilda fallet.⁹⁸ Lagförslaget och de olika perspektiv som remissinstanserna lyfter speglar komplexiteten i det vägval som står till buds. Det är tydligt att olika intressen och värden har vägts mot varandra i resonemangen kring de föreslagna förändringarna. Under vissa omständigheter kan en individuell bedömning vara fördelaktig, eftersom varje barn och familjesituation är unik. Samtidigt har det påpekats att handläggarna har haft svårigheter med att göra sådana bedömningar på egen hand. Detta stöds

⁹⁴ Ibid s. 36.

⁹⁵ Ibid s. 38.

⁹⁶ Ibid s. 38.

⁹⁷ Ibid s. 38.

⁹⁸ Ibid s. 36.

bland annat av Örebro kommuns yttrande, där de uttrycker en tro på att den nya lagen kan ge mer vägledning än tidigare.⁹⁹

4.2 SOU 2021:37

Under utredningen framhölls de förväntade förändringarna av lagförslaget som en av de främsta anledningarna till dess införande. Bland annat betonades att förändringen skulle leda till att fler barn skulle bli berättigade till personlig assistans och att de som redan hade assistans skulle få fler timmar beviljade.¹⁰⁰ Det kan antas att detta delvis beror på att tidigare bedömningar av föräldraansvar ofta inneburit för många timmar i avdrag. Dessutom framhålls andra positiva effekter som uppkommer när barn beviljas fler timmar. En sådan följd är att fler barn kan bli friare och mer självständiga från sina föräldrar, vilket i sin tur möjliggör att föräldrar kan fokusera på att vara föräldrar snarare än att agera som vårdgivare.¹⁰¹ Med andra ord ville lagstiftaren ge vårdnadshavare en möjlighet att göra andra saker än att genomföra assistansliknande insatser. Om stöd från en assistent kan erbjudas i vardagen minskar risken för att barn behöver växa upp utanför familjehemmet.

Under utredningsstadiet genomfördes dessutom olika undersökningar om hur föräldraavdraget faktiskt tillämpats i praktiken. Dessa undersökningar utfördes sannolikt på grund av bristen på statistik som skulle kunna belysa detta. Bland annat genomfördes intervjuer med personer som arbetar med att göra föräldraavdrag, både på kommunal nivå och inom Försäkringskassan. Här framkom en samstämmighet om att föräldraavdraget är svårt att tillämpa i praktiken.¹⁰² Skälen varför är olika men det som kan konstateras är att det i stort sett har med individualiteten hos barnen att göra. Men också det faktum att det är svårt att avgöra vad som är normalt att föräldrar ska ha hand om och hur mycket tid som är rimligt att lägga.

I utredningen har lagstiftaren valt att införa ytterligare perspektiv från de barn och de föräldrar som på olika sätt påverkas av föräldraavdraget.¹⁰³ Därmed får man utöver det praktiska perspektivet från myndigheterna också perspektivet hur den enskilda kan komma att påverkas. Här redogörs bland annat för hur bedömningen tidigare varit, enligt familjerna, godtycklig.¹⁰⁴ En sådan känsla kan kopplas till de erfarenheter som handläggarna själva beskriver. I utredningen framhåller handläggarna att det är svårt att avgöra vad som är normalt

⁹⁹ Ibid s. 36.

¹⁰⁰ SOU 2021:37, s. 441.

¹⁰¹ Ibid s. 459.

¹⁰² Ibid s.281-282.

¹⁰³ Ibid s. 285.

¹⁰⁴ Ibid s. 287.

och att varje barn har unika förutsättningar. Det är därför inte förvånande att bedömningarna ibland upplevs som godtyckliga. Dessutom läggs vikt vid barnens egen känsla av självständighet.¹⁰⁵ Barn som får hjälp av exempelvis en personligassistent ser detta som sin enda väg till självständighet från sina föräldrar vilket är ett behov som många barn har när de växer upp. Ytterligare intressanta iakttagelser som framgår av utredningen är det faktum att även barn över 18 år får avdrag för föräldraansvar om de fortsatt bor hos sina föräldrar.¹⁰⁶

5. En teoretisk utgångspunkt

Inledningsvis ska det särskilt poängteras att samtliga delar i detta kapitel som presenteras på många sätt hänger ihop. Som tidigare anförts rör det sig om olika teorier med olika implikationer och kommer också behandlas samt nyttjas på detta sätt. Vidare ska det konstateras att teorierna framför allt kommer användas som analysverktyg snarare än att utge normativa implikationer för hur rätten ska se ut.

5.1 Rättskällorna och dess hierarki

Oundvikligen hamnar uppsatsen i frågan om rättskällorna och dess hierarki. Rättskällorna är ett debatterat ämne inom rättsvetenskapen och att hamna i diskussionen är som att öppna upp för ett hav av perspektiv och infallsvinklar. Däremot finns en poäng att diskutera diskursen kring rättskällorna och vilka ställningstaganden som denna uppsats utgår i från. En hierarki eller rättskälleläran som metod i svensk rätt är omdiskuterad. I viss forskning anses att lagtext, förarbeten, praxis och doktrin ha auktoritativa ställning i det juridiska beslutsfattandet.¹⁰⁷ Gällande förarbeten som auktoritär källa har kritik riktats mot svenska juristers frekventa användning av förarbeten. Demokratiska argument och en typ av motivbundenhet i högsta instans har anförts som skäl att svensk gällande rätt i allt större utsträckning väljer att se till motiven än ordalydelse.¹⁰⁸ Domstolen är visserligen fri att tillgå olika rättskällor men i modern tid refererar högsta instans mer frekvent till förarbeten.¹⁰⁹

Peczenik diskuterar rättskällorna och deras användning inom det svenska rättssystemet. Här anförts bland annat det finns vissa rättskällennormer som fastställer vilken ställning en rättskälla har. Vissa källor *ska* beaktas så som lagar, andra föreskrifter och fasta

¹⁰⁵ Ibid s. 285-286.

¹⁰⁶ Ibid s. 287.

¹⁰⁷ R Nordquist, 'Förarbetenas rättskällestatus – ett historiskt perspektiv', *Juridisk Publikation* 1 (2011) s. 141.

¹⁰⁸ P Bratt och H Tiberg, 'Domare och lagmotiv', *Svensk Juristtidning* 1989, s. 407–410.

¹⁰⁹ Jfr Nordquist där det anförts att förarbeten återopades mellan åren 2004-2008 22 procentenheter oftare än mellan 1985–1988, s.143.

sedvanerättsliga regler. Därefter följer källor som *bör* beaktas det vill säga prejudikat och förarbeten bland annat. Avslutningsvis följer källor som *får* beaktas så som icke bindande beslut (utan prejudikatvärde) samt rekommendationer.¹¹⁰ Peczenik belyser genom sitt formulerande av rättskällennormerna hur praktiskt källorna betraktas när juridiken tillämpas. När ord så som *ska*, *bör* och *får* används skapas praktiska implikationer. Här menar jag att den praktiska implikationen blir en hierarki av källor på grund av deras ställning i förhållande till varandra. Uppsatsen kommer därmed utgå från denna föreställning om rättskällorna.

5.2 Rättens monocentri

Enligt ett monocentriskt synsätt betraktas rättssystemet som slutet och självförsörjande. Alla potentiella avvikelser eller undantag anses kunna hanteras internt inom systemet. Om det exempelvis skulle uppstå en lucka i lagstiftningen, förutsätts att den kan lösas inom rättsordningen. För att konkretisera det ytterligare kan det sägas att ett koherent rättssystem består av vissa kännetecken:

1. Logisk motsägelsefrihet
2. Omfattande räckvidd
3. Stöd från andra komponenter i systemet.¹¹¹

Ett monocentriskt rättssystem kan ofta identifieras av sitt koherenta förhållningssätt. Strävan att få systemet som koherent och förutsägbart kan dock skapa en del problem i vissa delar av rätten och framför allt när den möter verkligheten. Ibland kan detta som identifierats i forskning verka:

”... viktigare än att lösa sociala konflikter.”¹¹²

Citatet visar på den spänning som kan skapas när rätten betraktas som ett koherent system. Det är relevant att reflektera över om denna syn på rätten är lämpad för ett föränderligt samhälle med en välfärdsstat som grund. Synsättet bygger på en övertygelse om vikten av ett enhetligt system som skapar förutsägbarhet kring konsekvenserna av olika beslut. Frågan kvarstår om detta bör prioriteras framför de värden och hänsyn som spelar en avgörande roll vid lösning av konflikter, Vidare i ett sådant system ska det sägas att interna

¹¹⁰ A Peczenik, *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation* (Stockholm: Fritzes Förlag, 1995), s. 214.

¹¹¹ *Ibid* s. 167.

¹¹² Vahlne Westerhäll, ‘Socialrättens regelsystem’, s. 19.

dokument hos myndigheter så som allmänna råd inte har någon bindande verkan trots dess starka inverkan på hur beslut praktiskt tas.¹¹³

5.3 Rättens pluralism

En kritik mot den monocentriska och enhetliga synen på rätten återfinns teorin om rättslig pluralism. Denna teori betonar särskilt att flera rättsliga system kan existera parallellt inom samma sociala kontext.¹¹⁴ Rättslig pluralism kan på många sätt förklaras utifrån en historisk kontext. Ett ofta använt exempel inom denna teori är kolonialtiden. I kolonierna hade de koloniserade samhällena vanligtvis egna lagar och regler. Att dessa skulle upphöra omedelbart enbart på grund av att kolonialmakten införde sitt eget rättssystem framstår som högst osannolikt.¹¹⁵ Inom ett område kan det därigenom finnas flera olika rättssystem som påverkar verkligheten parallellt. Genom att uttrycka det med andra ord menar den rättsliga pluralismen att det föreligger flera överlappande rättsliga fält som reglerar samhället samtidigt.¹¹⁶ Pluralismen öppnar på många sätt dörren mellan rätten och verkligheten. Även om vi förändrar systemet kan det fortsatt finnas gamla föreställningar och sedvanor som hänger kvar samt påverkar den praktiska tillämpningen eller tolkningen. Då detta inte ses som en omöjlighet kan andra infallsvinklar och förklaringar hur problem ska eller bör lösas framställas.

Att betrakta rätten som ett slutet, koherent och enhetligt system framstår som problematiskt när rättens uppgift är att hantera verklighetens komplexa problem. Rätten förlorar sin betydelse om vi inte anser att den har rätt, eller om våra normativa föreställningar i vardagen inte överensstämmer med vad systemet föreskriver. Det finns normer och värderingar i verkligheten som kan förbli osynliga för rättens system och aldrig fångas upp av dess struktur. Sådana normer har en karaktär som inofficiell rätt och hur dessa konkurrerar med lagar förklaras inom ramen för pluralism.¹¹⁷ Ett målande exempel är avtalsrätten. I ett avtal kan man skriva i princip vad som helst, även om det strider mot gällande rätt. Så länge ingen ifrågasätter det eller upplever det som problematiskt, förblir det också utanför rättens hantering. Detta illustrerar hur ett samhälle med en mångfald av kulturella, sociala och strukturella förhållanden tydligt visar att rättslig pluralism existerar.¹¹⁸

¹¹³ L Wendel, 'Kommunal familjerådgivning som allmänning – Ett exempel på polycentrisk reglering' (2018) *Socialrättslig tidskrift*, s. 167.

¹¹⁴ Gustafsson, *Rättens polyvalens*, s. 124.

¹¹⁵ Se *Ibid* s. 126 ff.

¹¹⁶ J Dalberg-Larsen, *Rättens enhed – en illusion? Om retlig pluralisme i teorien og i praksis*, s. 9 och 122.

¹¹⁷ C Sandgren, 'Vad är rättsvetenskap?' *Juridisk Tidskrift*, 2004–05, nr 2, s. 530.

¹¹⁸ Wendel, 'Kommunal familjerådgivning', s. 168.

Det är inte enbart de interna förutsättningarna i ett land som visar att pluralismen föreligger. Sverige, som en integrerad del av det globaliserade samhället, påverkas av rättsnormer från EU och internationell rätt, vilket bidrar till att forma ett pluralistiskt rättssystem.¹¹⁹ På många sätt påverkar de internationella rättssystemen det svenska. Flera vägar och argumentationstekniker kan därmed finnas tillgängliga för en jurist att använda. De mänskliga rättigheterna i Europakonventionen (EKMR) kan användas som utgångspunkt, men det finns också möjlighet att argumentera med stöd av nationella grundlagar. Detta understryker och bekräftar att det existerar flera rättsliga fält som samexisterar inom ett och samma rättssystem.

5.4 Rättens polycentri

I en polycentrisk syn av rätten ligger fokus på aktörerna inom rättssystemet och hur de skapar rättskällor.¹²⁰ Inom polycentrin anförs att det inte endast finns parallella system utan också att det är aktörerna som styr rätten. Mångfalden i rättssystemet gör att det finns fler aktörer, exempelvis myndigheter, som har makt att tolka och tillämpa rättsregler. Detta gör att en decentralisering av rättskällevärdet sker vilket också är orsaken till att flera olika aktörer skapar rättskällor.¹²¹ Resultatet blir att centrumet för rätten är spritt och att en mångfald av variationer och diskrepanser av tillämpning beroende på den tillämpande aktören skapas. Det ska däremot poängteras att polycentrin som sådan inte har en entydig betydelse. Framför allt då syftet med polycentrin är att öppna upp för fler infallsvinklar för rättslig argumentation.¹²²

En av de mest framstående namnen när det kommer till polycentrin är Henrik Zahle¹²³. Han har i många av sina texter framfört hur polycentrin påverkat socialrätten. Zahle menar bland annat att domstolarna inte behöver följa de rättskällor som skapas och följs av myndigheterna.¹²⁴ Att myndigheter skapar interna riktlinjer för att bistå i handläggningen är ingenting som binder domstolen. Domstolen ska testa beslutet i förhållande till vad lagen säger. I stället blir det enligt Zahle upp till domstolen att skapa prejudikat för vilken den ”rätta” tolkningen är.¹²⁵

Det är vid rättskällorna som teorin om polycentri uppehåller sig och hur dessa

¹¹⁹ Jfr Ibid s. 168.

¹²⁰ K Å Modéer, ”Det historiska argumentet i senmodern rättslig diskurs,” SvJT 2009, s. 343.

¹²¹ Gustafsson, *Rättens polyvalens*, s. 424.

¹²² K Ketscher, (1993). ”Flere slags socialret.” I Blume, P. & Petersen, H. (red.), *Retlig polycentri* (s. 367–378). København: Akademisk Forlag, s. 376.

¹²³ Professor vid Köpenhamnsuniversitetet och fd råd i danska Högsta domstolen.

¹²⁴ H Zahle, ”Polycentri i retskildelæren,” i *Samfunn, Rett, Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*, redigerad av Anders Bratholm m.fl., Universitetsforlaget, Oslo, 1986, s. 753.

¹²⁵ Ibid.

används på olika sätt. Ett annat perspektiv blir hur källorna används i en rättslig argumentation. Som jurister kan vi ha olika syn på vikten av olika regler vilket också kan förändras över tid.¹²⁶ Om en sådan syn finns på reglerna bör densamma kunna föreligga på rättskällorna och deras vikt i rättslig argumentation. Men som också uppmärksammats i forskningen varierar också vikten man väljer att lägga på rättskällorna på karaktären på det rättsliga området.¹²⁷ Socialrättens karaktär är sådan att många av normerna förhåller sig som är vaga och behöver utfyllas av olika argument och källor. Specifikt kan detta även inkludera interna källor inom myndigheterna som används som stöd för handläggarnas arbete. Socialrätten kan därmed förväntas vara ett tydligt exempel när det kommer till polycentri.¹²⁸

5.5 Rättens polyvalens

Socialförsäkringsrätten präglas av ständig förändring vilket Lotta Vahlne Westerhäll anser beror på det föränderliga samhället och de värden som existerar där.¹²⁹ Socialförsäkringsrätten präglas i hög grad av värderingar, främst politiska, eftersom den politiska viljan ofta avgör utformningen av denna lagstiftning. Förändringen i samhället till en välfärdsstat får i sammanhanget betydande konsekvenser för beaktandet av rätten som en enhet. På många sätt överlappar polyvalens, polycentri och pluralism som teorier varandra. Däremot kompletterar och utmanar de också varandra.

Polyvalensen skapar normerande konsekvenser som påverkar rättens utformning och tillämpning. I teorin lyfts bland annat att rätten som system bygger på vissa idéer och värden som finns i samtiden.¹³⁰ Värdena som sådana kan vara olika till sin natur som exempelvis samhälleliga, politiska, ekonomiska och så vidare. Sådana värden skapar olika konflikter i verkligheten. Om vi ser till exempelvis det arbete som Försäkringskassan bedriver framträder redan där flera intressekonflikter. Samhället sätter ett stort värde på att barn ska kunna växa upp till självständiga individer med hjälp av personlig assistans. Men ett sådant värde måste också vägas mot andra politiska ändamål. Dessa intresse- och värdekonflikter men också problemen med synen på rättskällorna är saker som synliggörs när vi ser på rätten som polyvalent.

Inom olika rättsområden kan naturligtvis olika värden och intressen spegla hur rättsområdet ser ut. När rättsregler skapas omvandlas värdena till någon annat. I Gustafssons

¹²⁶ Vahlne Westerhäll, 'Socialrättens regelsystem' s. 19.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid s. 20.

¹²⁹ Ibid s.19.

¹³⁰ Gustafsson, *Rättens polyvalens*, s. 163.

avhandling har detta kommit och kallas att värdebaserna blir juridifierade.¹³¹ Med grundantagandet att normerna därmed är baserade på något typ av värde kan det också antas att dessa återspeglar den tid och tankar där de skapades. Synen på exempelvis homosexualitet från ett sjukdomstillstånd till något ”normalt” är baserad på de värden som existerar i samtiden och sedan juridifieras dessa i normer eller borttagande av redan existerande normer.

Då de olika rättsområdena bedrivs med olika rationaler innebär detta också att utfallet av principer så som rättssäkerhet faller olika.¹³² Denna uppsats har inte begrepp som rättssäkerhet och förutsägbarhet som ledande principer för analys. Men då förarbetena uppehåller sig i stor utsträckning vid begreppen så ska ändå en stunds uppehållande läggas vid detta. Rättssäkerhet som sådant kan inte anses vara ett entydigt begrepp vilket också i sig själv bekräftar rätten som polyvalent.¹³³ Beroende på de värden som föreligger inom ett rättsområde kan det påverka förutsägbarheten. Ekonomiska faktorer eller till och med mängden personal på en myndighet kan sätta rättssäkerheten och förutsägbarheten ur spel.¹³⁴

6. Analys

En av uppsatsens frågeställningar handlar om myndigheternas skilda synsätt på hur det schabloniserade föräldraavdraget har tillämpats i praktiken. Som läsaren kanske redan noterat, finns det flera grundläggande skillnader i ISF:s och Försäkringskassans tillämpning av lagen. I denna del lyfts de huvudsakliga skillnaderna för att tydliggöra de aspekter som kommer att stå i fokus för den kommande diskussionen. Här presenteras också egna reflektioner och problematiseringar. Särskild vikt läggs vid de frågor och praktiska problem som blir centrala i förhållande till teorierna om rättens polyvalens och polycentri.

6.1 Förarbete eller inte förarbete? Det är den stora frågan!

Den fundamentala skillnaden som framgår, när man jämför det Försäkringskassan säger i sina dokument gentemot det som ISF belyser i sin rapport, är deras olika syn på rättskällorna. Försäkringskassan uttryckligen kritiserar ISF för att de väljer att tolka lagen utifrån valda delar av förarbetet. De interna diskussionerna och samtalen som Försäkringskassan fört i samband med att de utformat svar, rapporter och vägledande dokument framgår inte. En viss brist på insyn uppstår kring hur Försäkringskassan har resonerat och kommit fram till sina

¹³¹ Ibid s. 163.

¹³² Stendahl, 'Arbetsförmedlingen och (hoppet om) byråkratisk rättvisa' s. 76.

¹³³ Gustafsson, *Rättens polyvalens* s. 305.

¹³⁴ Ibid s. 365.

argument och ställningstaganden. Det är därför oklart om de dokumenterade resonemangen faktiskt återspeglar vad som diskuterats internt, eller om de innehåller motsägelsefulla element. Ett tydligt exempel är Försäkringskassans agerande i förhållande till propositionen där de uttryckligen efterfrågar klargörande om när föräldraavdraget ska göras.¹³⁵ I sitt svar till ISF hävdar däremot Försäkringskassan att en tolkning av lagens ordalydelse räcker och att ISF inte kan göra tolkningen utifrån valda delar av förarbetet.

Försäkringskassans svar framstår som motsägelsefullt i förhållande till propositionen. Detta väcker frågan om hur det är möjligt att så aktivt välja att bortse från ett konkret svar på en fråga som myndigheten själv har ställt. Samtidigt framhåller lagstiftaren att det inte behöver framgå av lagen när avdraget ska göras, eftersom behoven har en sådan karaktär att det totala hjälpbehovet ska ligga till grund för timmarna, varefter föräldraavdraget tillämpas. Detta kan delvis förklara diskrepansen. Problemet blir ett exempel på rättens polycentriska natur. Genom att betrakta rätten ur ett polycentriskt perspektiv framträder hur rättskällor och deras hierarkier formas internt inom myndigheterna. Rättskällorna blir därmed decentraliserade och fragmenterade, beroende på vilken myndighet som är i fokus.

För handläggarna fungerar vägledningarna som de primära källorna för beslutsfattande, snarare än andra rättsliga akter. Inom Försäkringskassan har ett eget normativt system vuxit fram, där vägledningarna spelar en central roll. Detta ger vägledningarna en särskild tyngd i beslutsprocessen. Det förefaller osannolikt att någon inom myndigheten skulle föredra att konsultera förarbetena framför de internt strukturerade instruktionerna. Försäkringskassan blir i och med detta en av de aktörer som skapar rättskällor samt en syn på hur de normativa reglerna ska tolkas. Självklart finns det inte någon konkret källa som talar för att ingen handläggare väljer att läsa förarbetet. Försäkringskassan förespråkar i förhållande till föräldraavdraget en förskjutning bort från användningen av förarbeten som centralt tolkningsverktyg. Ett sådant tillvägagångssätt skulle få flera betydande konsekvenser. För det första skulle lagstiftaren tvingas uttrycka sig med överdriven tydlighet i lagtexterna för att eliminera eventuella tolkningsutrymmen. Detta skulle leda till att lagarna blir mer omfattande och detaljerade, vilket riskerar att göra dem mindre tillgängliga för både rättstillämpare och medborgare. För det andra kan en sådan utveckling minska flexibiliteten i rättssystemet, då lagstiftaren i förväg måste förutse och reglera varje tänkbart scenario. Därmed riskerar en alltför restriktiv hållning gentemot förarbetena att leda till ett striktare rättssystem.

¹³⁵ Prop. 2021/22:214, s. 39.

Förutom innehållet i respektive myndighets rapport framträder även skillnader i hur själva begreppet ”förarbete” används. Formuleringen och användningen av ordet kan ge en tydligare bild av myndigheternas respektive syn på förarbetenas roll och betydelse som rättsskälla. I Försäkringskassans rapport används ordet förarbete endast två gånger till skillnad från ISF som använde ordet genomgående i rapporten.¹³⁶ Detta blir särskilt anmärkningsvärt i relation till den fråga som Försäkringskassan ställde under lagstiftningsprocessen rörande hur föräldraavdraget praktiskt skulle gå till.¹³⁷ Den begränsade hänvisningen till förarbetet och sättet det omnämns på indikerar att det har en mycket liten praktisk roll när arbetssättet hos Försäkringskassan skulle omarbetas i och med lagändringen. Med detta i åtanke framstår det som troligt att förarbetet inte har haft någon betydande funktion i den interna processen att anpassa sig till lagändringen. Försäkringskassan tycks enbart använda förarbetet för att förstå lagens syfte, vilket fungerar som en grund för att analysera resultaten av lagändringen. Däremot används förarbetet inte på något annat sätt, exempelvis som ett verktyg för att förstå hur lagen skulle tolkas.

6.2 Tolkningen

Hur reglerna i 6 § 51 kap. SFB ska tolkas är, enligt ISF, är inte klarlagt. ISF riktar kritik mot lagstiftaren för att de skapat ett alltför brett tolkningsutrymme och menar att lagen behöver förändras för att föräldraavdraget ska fungera praktiskt. Teorierna om rättens polycentri och polyvalens blir tydliga i fallet med det schabloniserade föräldraavdraget. När beslut överklagas möts myndigheternas interna dokument och den dömande verksamheten. Här måste domstolen ta ställning till om de interna tolkningarna är korrekta. Frågan om att tolkningens korrekthet ska beslutas i domstolen är en fråga som Zahle har diskuterat.¹³⁸ Försäkringskassan hävdar att lagens ordalydelse är tydligt samt tillräcklig för hur den ska tolkas. ISF menar att tolkningen av lagen är komplicerad och att dess konsekvenser blir problematiska, oavsett tillämpning. Det framstår som anmärkningsvärt att Försäkringskassan väljer att bortse från förarbetena, särskilt eftersom de själva under lagstiftningsprocessen ställde en konkret fråga om när avdraget ska göras. Detta indikerar att lagens tolkning inte är så självklar som Försäkringskassan gör gällande, då frågan inte skulle ställts om så var fallet. Försäkringskassans uttalanden i propositionen framstår som motsägelsefulla när de jämförs

¹³⁶ Se Försäkringskassan. ”Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen.” Rapport, FK 2024/002285, 2024 samt Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändringar inom assistansersättningen* (2024).

¹³⁷ Prop. 2021/22:214, s. 39.

¹³⁸ Se avsnitt 5.3.

med deras svar till ISF. Att något skulle bli tydligare efter att lagen trätt i kraft är inte särskilt troligt. I brist på andra argument till den förändrade ståndpunkten kan det inte annat än uppfattas som motsägelsefullt. Trots att kassan fått ett svar, bortser de från det i sin tolkning och hänvisar i stället till lagens tydlighet. ISF argumenterar för att förarbetena bör användas i större utsträckning för att förstå lagens avsedda tillämpning, medan Försäkringskassan lägger större vikt vid ordalydelsen. Denna prioritering gör att andra aspekter som lagstiftaren har beaktat inte tar sig uttryck i den faktiska tillämpningen.

En risk med att välja att bortse från förarbeten och endast fokusera på ordalydelsen kan bli att skönsmässiga bedömningar inte kan användas i lika stor utsträckning. Oftast framgår det i förarbetena vilka omständigheter som ska beaktas i en sådan bedömning. Alternativt skulle det innebära att det tar tid för syften i lagar att ta form i verkligheten. Om inte förarbetena används för att praktiskt förstå varför eller vad syftet med något är kan det öka komplexiteten när lagar tolkas. Förarbetet blir en viktig del i att få aktörer att förstå vikten i en förändring.

Vidare skriver Försäkringskassan bland annat i sitt svar till ISF att det är allt för tidigt att ändra lagen. I sin rapport gav ISF ett konkret råd till lagstiftaren att man bör ändra lagen på grund av att den går att tolka på många olika sätt. I kontrast menar Försäkringskassan att man bör vänta på att praxis bildas hos högre instans. Om tilliten helt ligger på prejudikatbildning finns en risk att det tar lång tid innan några praktiska förändringar genomförs. Det har snart gått två år sedan avdraget blev schabloniserat och fram tills nu har endast två fall tagits upp till Kammarrätten. Dessutom har det rört sig om samma kammarrätt. På två år har frågan inte ens kommit upp till den instans som ger högst prejudikatvärde. Det är därmed inte sett till systemets bästa att invänta domstolarnas prejudikatbildning. Uppenbarligen tycker inte regeringen det heller eftersom avdraget halveras vid årsskiftet.¹³⁹

Förvaltningsdomstolarna är inte bundna av de rättskällor som skapas och brukas ute hos myndigheterna. Därmed har kammarrätten i Sundsvall valt att avfärda ordalydelsestolkningen när olika socialnämnder tillämpat reglerna på det sätt som Försäkringskassan gör.¹⁴⁰ Domarna i kammarrätten blir ett exempel på hur domstolarna bestämmer rätt från feltolkning likt så Zahle anför.¹⁴¹ Även om det är socialnämnderna som har fattat besluten i dessa fall liknar resonemanget om avdraget som socialnämnden har det

¹³⁹ Socialdepartementet, *Fler barn ska få rätt till assistans – föräldraavdraget halveras* [pressmeddelande], (21 november 2024) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/ fler-barn-ska-fa-ratt-till-assistans--foraldraavdraget-halveras/> hämtad 25 november 2024.

¹⁴⁰ Jfr KR 2106–23, *Kammarrätten i Sundsvall* (2023) och KR 15–24, *Kammarrätten i Sundsvall* (2024).

¹⁴¹ Jfr avsnitt 5.3.

resonemang som Försäkringskassan gör i materialet som uppsatsen utgår ifrån. Enligt tidigare redogörelse avgör inte rättskipningen vad som är rätt enbart utifrån lagtexten utan också hur tolkningen ska underbyggas. Domstolen tar ställning till vilka källor som ska användas. Kammarrätten har beslutat i sina domar att det ska vara förarbetet som underbygger argumentationen för tolkningen av lagen. Det bör också påpekas att de kammarrättsdomar som hänvisats till inte innehåller någon tydlig argumentation om varför tolkningen skulle vara felaktig. I domarna konstateras enbart att tolkningen är felaktig. Däremot hänvisar domstolen i båda målen till propositionen vilket talar för att grunden till ställningstagandet ligger i deras användning av förarbetet.

Som framgår finns det problem med tolkningen som Försäkringskassan gör. Men det ska också poängteras att det finns fördelar med att tolka lagar på det sätt som Försäkringskassan gör. Genom en strikt tolkning minimerar man risken för att felaktiga tolkningar görs. På så sätt behandlas lika fall på samma sätt då det är lika strikt oavsett den specifika situationen. Det blir också mer enhetligt, och risken för missförstånd minskar eftersom en striktare tolkning minimerar risken för att avvika från regelverket eller göra undantag. Behovet av andra källor blir där inte lika stort. Konsekvensen blir att lagstiftaren får ett ökat ansvar att noggrant formulera lagtexten och göra välavvägda ordval. Detta underlättar även för den enskilde, som då kan förlita sig direkt på lagtexten utan att behöva söka sig till andra källor för att förstå hur lagen påverkar dem. En bokstavstolkning skulle dock också innebära att samhällets skiftande natur måste anpassas genom ny lag. Lagens stelbenthet som anpassning efter verkligheten blir därmed tydligare i ett samhälle där bokstavstolkningen blir det primära sättet att tolka. Exempelvis blir diskrimineringslagarna meningslösa med en bokstavstolkning. Diskrimineringslagen tolkningsutrymme har med tiden utvidgats för att täcka upp andra skyddsvärda intressen för att anpassas efter samhällets förändrade syn på exempelvis homosexualitet.

6.2.1 Praktiska problem

Som ISF påpekar finns det betydande risker med den tolkning av lagen som Försäkringskassan tillämpar. Ett av de främsta problemen är risken att göra större avdrag än vad som var avsett. Enligt Försäkringskassan ska exempelvis behov som anses bero på barnets ålder inte beaktas. För att lösa det problemet har Försäkringskassan infört en säkerhetsventil. Denna ventil innebär att om behovet kan bero på barnets funktionshinder ska det ändå beaktas. Denna lösning resulterar dock i en skönsmässig och svår bedömning för handläggaren. Försäkringskassan hamnar i detta dilemma som en följd av sin egen tolkning av

lagen. Att avgöra om ett barns behov beror på ålder eller funktionshinder är en komplex uppgift, särskilt med tanke på att barns behov och utveckling förändras snabbt under de första åren. Tolkningen av lagen skapar således ytterligare oförutsägbara bedömningar, vilket i sin tur kan påverka den enskilda individen på ett ofördelaktigt sätt. Framför allt om mindre timmar beviljas eller om personlig assistans inte beviljas alls. För att exemplifiera hur detta problem kan se ut i verkligheten följer nedan några fiktiva exempel.

Scenario ett enligt förarbetet.

- Totalt hjälpbehov: 40 timmar/vecka.
- Assistansgrundande hjälpbehov (relaterat till funktionsnedsättning): 25 timmar/vecka.
- Icke-assistansgrundande hjälpbehov (ej relaterat till funktionsnedsättning): 15 timmar/vecka.
- Schablonavdrag (föräldraansvar): 10 timmar/vecka.

Schablonavdraget görs på hela det totala hjälpbehovet. Efter schablonavdrag:

- Totalt kvarvarande hjälpbehov: 30 timmar/vecka.
- Av detta är assistansgrundande timmar kvar: 25 timmar/vecka (fortfarande över 20-timmarsgränsen).
- Icke-assistansgrundande timmar kvar: 5 timmar/vecka (men dessa räknas inte med i assistansbedömningen).

Scenario två enligt Försäkringskassans metod (utgår endast från assistansgrundande behov)

- Assistansgrundande hjälpbehov från start: 25 timmar/vecka.
- Icke-assistansgrundande hjälpbehov ignoreras: 15 timmar/vecka (räknas inte alls med).
- Schablonavdrag (föräldraansvar): 10 timmar/vecka.

Schablonavdraget görs enbart på de 25 assistansgrundande timmarna. Efter schablonavdrag:

- Totalt kvarvarande assistansgrundande hjälpbehov: 15 timmar/vecka (under 20-timmarsgränsen).

Av hur myndigheternas roller tidigare har beskrivits framkommer att de styrs av olika förutsättningar. ISF lägger fokus på rättsliga principer som rättssäkerhet och förutsägbarhet i sina granskningar. Försäkringskassan har ett praktiskt perspektiv. Handläggningen påverkas

även av de värderingar som råder i samhället och, i synnerhet, inom politiken. Ekonomiska medel styr på många sätt de resurser som Försäkringskassan har. Utan pengarna att faktiskt kunna ersätta kostnader för personliga assistansen kan ingen assistans beviljas. Det är politiska beslut avseende hur ekonomiska medel ska fördelas i Sverige som avgör vilka medel som Försäkringskassan har att tillgå. I ett av sina budgetdokument anför bland annat kassan att deras förvaltningsanslag minskat med 21 % under 2023. Till följd av en sådan minskning har det inom myndigheten funnits behov att spara på ekonomiska medel vilket bland annat gjorts genom att skära ner på personal och andra besparingsåtgärder har genomförts.¹⁴² Försäkringskassan har därmed ett helt annat perspektiv jämfört med ISF. De måste beakta frågor om budgetering och arbete med begränsade resurser. En diskussion har även initierats kring olika former av bidragsfusk kopplat till ansökningar hos Försäkringskassan. Detta framträder särskilt inom den juridiska och lagstiftande diskursen.¹⁴³ Även sådana värden kan ha en inverkan på hur kassan sköter sitt beslutsfattande.

I tidigare avsnitt har det framkommit att det finns svårigheter i att utläsa vilka resonemang som gett upphov till att Försäkringskassan valt att tolka lagen bokstavigt. Att dessa förutsättningar existerar beror till viss del på att de interna diskussionerna inte är synliga för omvärlden. Hur resonemanget muntligen förts när vägledning och svar formuleras kommer vi aldrig få veta. Sådana resonemang är inte handlingar som kan begäras ut. Det finns en risk att de ekonomiska ramar som Försäkringskassan verkar inom kan skapa en intern bias, där sådana faktorer påverkar beslutsfattandet på ett omedvetet plan. Detta kanske inte framgår tydligt i förhållande till lagens ordalydelse men kan ändå spela en roll i praktiken. Även om insyn i myndighetens processer skulle ges, är det möjligt att de underliggande argumenten inte framkommer explicit. Konsekvensen av detta är att det kan bli svårt för en utomstående att förstå och sätta sig in i de resonemang som ligger till grund för myndighetens agerande.

6.3 Något om förutsebarhet

Den slutsats som går att dra är 6 § 51 kap. SFB inte blev så förutsägbart som lagstiftaren tänkt sig vilket bekräftats av både ISF och Försäkringskassan. Visserligen lyfter de båda aktörerna detta på lite olika sätt. I sin rapport uppger Försäkringskassan att de inte på förhand kan förutse hur stort eller litet ett föräldraavdrag kommer bli. Om storleken på avdraget inte kan

¹⁴² Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2025–2027*, 2023, s. 5, Tillgänglig: <https://www.forsakringskassan.se/download/18.4880688f18e0ddba6b17a/1710418601798/forsakringskassans-budgetunderlag-2025-2027.pdf> hämtad: 2024-12-16.

¹⁴³ Jfr Prop 2006/07:80 och SOU 2006:48.

bedömas i förväg, kan förutsägbarhet i den mening som lagstiftaren framhåller i förarbetena inte anses vara uppfyllt. ISF menar att ordalydelsen i sig själv är såpass otydlig att den inte kan anses vara förutsägbart. Utifrån dessa perspektiv kan det ifrågasättas om föräldraavdraget är utformat i enlighet med det syfte som anges i förarbetena. Ett tydligt exempel på avvikelser gäller åldersspannet 1–6 år, där avdragen har visat sig vara lägre än för de andra åldersspannen trots att den är högre enligt schablonen. Anledningen som Försäkringskassan beskriver det är att barn i denna åldersgrupp hade undantagsbehov dubbelt så ofta jämfört med övriga spannen. Detta var en utveckling som Försäkringskassan inte hade förutsett.

När förutsebarhet diskuteras finns det flera aspekter och aktörer som måste beaktas. Förutsebarhetsproblematiken påverkar även familjerna eftersom de vid en ny ansökan inte kan avgöra hur den personliga assistansen kommer förändras. Ett centralt problem är rädslan för att ansöka på nytt, då osäkerheten kring avdragets storlek kan leda till en risk för att beviljade timmar minskas. Dessutom finns risken att avdraget blir för stort, eftersom faktorer relaterade till barnets ålder inte beaktas. Detta är särskilt problematiskt för familjer med små barn, där det ofta är svårt att tydligt skilja mellan behov kopplade till diagnos och behov kopplade till åldern. Barn riskerar i vissa fall att helt bli av med sin personliga assistans när de söker för att de inte kan förutse hur avdraget kommer göras.¹⁴⁴ Anledningen till att de blir av med avdraget är helt enkelt på grund av att regeln tillämpas på det som sätt Försäkringskassan gör.

6.4 Åldersspannet

Ifrån ISF har det också lyfts kritik i förhållande till de stora åldersspannen som framgår av förordningen. Bara under åldrarna 2–6 sker en intensiv utveckling hos barnen.¹⁴⁵ I spannet som omfattas av schablonen, 1–7 år, finns det betydande skillnader i vilken typ av hjälp och stöd ett barn i de olika åldrarna kan behöva. Behovet hos en ettåring, som kanske ännu inte lärt sig prata eller gå själv, skiljer sig markant från behovet hos en sjuåring, som går i skolan och börjat lära sig läsa och skriva. Trots dessa skillnader ges samma avdrag inom detta spannen. En sjuåring är likt påvisat på en helt annan plats och behöver inte samma hjälp som ett spädbarn. Behoven och tiden förändras därmed vilket talar för att spannet inte är rimligt.

Det finns inte heller någon möjlighet för Försäkringskassan att gå in och

¹⁴⁴ Heja Olika, *Barn ansökte om utökning – förlorade all assistans*, (o.å), Tillgänglig på: <https://hejaolika.se/artikel/personlig-assistans-for-barn/> hämtad: 2024-11-25.

¹⁴⁵ Kunskapsguiden, *Barns utveckling – en sammanfattning*, Tillgänglig på: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/mognadsbedomning-for-barns-delaktighet/barns-utveckling-en-sammanfattning/> hämtad: 2024-11-25.

ompröva beslut om personlig assistans baserat på att behovet har förändrats. Efter en viss tid kan det exempelvis bli tydligt att ett visst behov inte berodde på funktionshindret utan helt beror på hur gammalt barnet var. Då man inte kan ompröva består resurser till familjer som kanske inte är de som behöver den hjälpen. Detta är såklart varken familjens eller Försäkringskassans fel utan snarare ett fel i hur lagen är utformad. Föräldrar till barn med varierande hjälpbehov tvekar att ansöka om fler timmar vid förändrade behov, eftersom det finns en risk att de redan beviljade timmarna kan omprövas och minskas.¹⁴⁶ Vidare framträder ytterligare komplikationer kring förutsebarheten även i denna del, särskilt i relation till den säkerhetsventil som finns. I det material som denna uppsats har granskat nämns att om ett behov kan bero på funktionshindret, ska detta beaktas. Som tidigare redogjorts är emellertid ordet ”kan”, som Försäkringskassan använder, både vagt och svårtolkat. Särskilt i förhållande till åldersspannet och de varierande behov som barn i olika åldrar har. I och med att åldersspannet är för stort blir inte avdraget skäligt för de faktiska behoven som barnen har.

6.5 Citatet från Försäkringskassan

Det är svårt att bortse från citatet från Försäkringskassan som behandlar användningen av förarbetena. Att tolka förarbetena i ljuset av lagen framstår som motsägelsefullt, eftersom förarbetena i sig ger insikt i de diskussioner som föregick och formade lagens ordalydelse. Försäkringskassans resonemang antyder nästan att lagen skulle föregå förarbetena i ett tidsmässigt perspektiv, vilket är en orimlig slutsats. En sådan syn på rättskällorna skulle också försvåra upprätthållandet av förarbetenas syfte. Förarbeten används ofta för att förtydliga aspekter som inte är lämpliga att reglera direkt i lagtexten vilket är något vanligt inom rättsvetenskaplig forskning.¹⁴⁷ Försäkringskassans tolkning, som framgår av deras svar till ISF, innebär att om något inte uttryckligen framgår av lagtexten, kan det inte heller sökas en förklaring i förarbetena.

6.6 Avslutande analys av materialet

Avslutningsvis kan det särskilt sägas att både ISF och Försäkringskassan lyfter att lagen inte fått den praktiska effekt som var tanken. Även om ISF och Försäkringskassan har olika perspektiv är utgångspunkten gemensam. Försäkringskassan anser att det huvudsakliga skälet, till att lagens syfte inte har uppfyllts är att den inte har lett till att fler barn får rätt till personlig

¹⁴⁶ Jfr Heja Olika, *Barn ansökte om utökning – förlorade all assistans*, (o.å), Tillgänglig på: <https://hejaolika.se/artikel/personlig-assistans-for-barn/> hämtad: 2024-11-25.

¹⁴⁷ Jfr C Welinder, ”Något om motivens betydelse för lagtolkning”, *Svensk Juristtidning*, 1953, s. 79.

assistans. Däremot framhåller ISF att det främsta problemet är det omfattande tolkningsutrymmet som finns i det aktuella lagrummet, vilket de menar hindrar syftets fulla genomslag. Vidare framhåller ISF att lagstiftaren inte i tillräckligt stor utsträckning undersökt vilka tolkningsmöjligheter som kan uppstå på grund av lagens formulering. Detta innebär i praktiken att den bedömning som förväntades bli enkel visade sig vara betydligt mer komplex. Lagstiftaren försökte minska inslaget av skönsmässiga bedömningar när det gäller föräldraavdraget, men resultatet blev i stället ett nytt tolkningsutrymme. Detta öppnade för olika bedömningar för när själva avdraget ska göras, vilket i sin tur skapade nya typer av komplikationer. Dessa komplikationer påverkar flera led. För det första drabbas den enskilda handläggaren, som inte fick den förenklade arbetsuppgift som lagstiftaren avsett. För det andra påverkas den enskilde, som riskerar att få färre timmar beviljade än vad som faktiskt motsvarar deras behov. I och med den senare risken blir följden att barn, av rädsla för att mindre timmar beviljas, inte söker assistans på nytt.

Ett ytterligare praktiskt problem, som kanske hamnar i skymundan i förhållande till de övriga frågor som diskuteras i rapporterna, är hur själva schablonavdraget hanteras. Försäkringskassan uppger att schablonen utförs av ett IT-system, vilket innebär att det inte är handläggarna själva som gör avdraget. Det framgår inte tydligt hur systemet är programmerat eller vilka förutsättningar det vilar på. På grund av att schablonavdraget inte hanteras av handläggarna kan därmed nödvändiga reflektionen över avdragets utformning och tillämpning saknas när det utförs. Som sagt är informationen som finns angående IT-systemet minimal. Utifrån informationen som finns verkar det inte som handläggarna själva reviderar avdraget efter det utförts av IT-systemet. Vidare kan användningen av system öka risken för att vissa värden eller omständigheter inte beaktas i samma utsträckning som om en handläggare hade utfört avdraget manuellt.

7. Diskussion

Uppsatsens syfte är inte endast att redogöra för vilka skillnader som är hänförliga till det material som presenterats. Därutöver kommer nedan diskuteras hur det kommer sig att skillnaden mellan ISF och Försäkringskassan föreligger överhuvudtaget. Jag menar att teorierna kring rättens polyvalens och polycentri i stor utsträckning kan förklara varför det har blivit som det har blivit i det aktuella fallet. Som sagt blir det schabloniserade föräldraavdraget ett exempel på polyvalens och polycentri som visar hur både individen och

Försäkringskassan påverkas. Teorierna öppnar också upp för nya infallsvinklar och perspektiv som ger upphov till att nya problem som behöver hanteras också blir synliga.

7.1 Reell hänsyn

Jag menar att den polyvalenta teorin i stor utsträckning beaktar hur vi i realiteten uppfattar verkligheten. Som anförts, huvudsakligen genom Gustafssons avhandling, består rätten till stor del av olika värden. Lagstiftaren har oftast ett syfte eller ser ett värde i att införa nya lagar. Det kan dels vara politiska värden men det kan också vara sociala värden. I fallet med det schabloniserade föräldraavdraget är det uppenbart att lagstiftaren hade ett värde i beaktande, att fler barn bör beviljas personlig assistans. Men också tankar om självständighet barnet från deras föräldrar samt att göra familjelivet till något mer än att bara bereda vård. Rimligtvis bör sådana värden ta sig ner även i handläggningen genom att exempelvis förarbeten beaktas. Men så blev aldrig fallet med det schabloniserade föräldraavdraget. Lagstiftaren ville att avdraget skulle bli rimligt och hur avdraget skulle göras beskrevs genom förarbetet. Hur föräldraavdraget hanterades i praktiken kan ha spelat en viktig roll i att förverkliga målet om att fler barn ska få tillgång till personlig assistans. Då inte Försäkringskassan tagit hänsyn till förarbetet som lagstiftaren tänkt innebär det rent praktiskt att värdet aldrig riktigt når ner till handläggningsnivån.

ISF:s rapport lyfter fram en ovilja inom den juridiska sfären att beakta den faktiska verkligheten vid utformningen av nya regelverk. Ett exempel som framhålls är problemet med det stora åldersspannet i schablonavdraget. Det är en väsentlig skillnad mellan behoven hos ett barn som är ett år och ett barn som är sju år. Samtidigt framhålls värden som förutsebarhet och tydlighet, men i det nya lagförslaget tycks dessa ha prioriterats på bekostnad av andra värden. Enligt ISF återspeglar schablonavdraget därför inte det faktiska ansvar som en förälder eller vårdnadshavare har för sitt barn. Det stora åldersspannet inom schablonen illustrerar tydligt hur lagstiftaren har misslyckats med att ta hänsyn till verklighetens variationer i föräldraansvar.

7.2 Källornas decentralisering

Zahle gör en intressant iakttagelse i sin teori om rättens polycentri: att rättskällorna decentraliseras och därmed skapas hos olika myndigheter. Jag menar att det är detta som hänt i fallet med det schabloniserade föräldraavdraget. Försäkringskassan skapar egna interna dokument som exempelvis vägledningar för sina handläggare och dessa får praktiska konsekvenser i och med efterlevnaden i handläggningen. Inom myndigheten blir vägledningar

källor som används. Det är svårt att föreställa sig att enskilda handläggare skulle välja att fördjupa sig i förarbetena för att förstå hur och när föräldraavdraget ska tillämpas samt vilka syften som ligger bakom. Det skulle till och med kunna uppfattas som felaktigt om de avviker från sin arbetsgivares instruktioner. Likväl kan det argumenteras för att det som görs ute på myndigheterna endast är myndighetsutövning och inget annat. Jag menar att myndighetsutövningen är en typ av juridisk tillämpning. Det är där regler och paragrafer tillämpas på verkligheten och där praktiska konsekvenser av lagarna blir tydliga. Det som är särskilt intressant i sammanhanget är att Zahle och polycentrin som teori inte tar ställning till hur en tolkning ska underbyggas. I stället blir det upp till domstolen att slutligen besluta vilken källa som är den rätta samt hur tolkningen ska göras. På många sätt blir det domstolen som beslutar vilken tolkning som ska användas vilket framgår av domskälen. I fallet med det schabloniserade föräldraavdraget är kammarrätten i Sundsvalls slutsats att förarbetet ska användas som grund argument för hur lagen ska tolkas. Den bokstavstolkning som Försäkringskassan utgår ifrån är därmed felaktig enligt domstolen.¹⁴⁸ De flesta beslut om föräldraavdrag når aldrig domstol. Trots de två domarna från kammarrätten finns det inget som tyder på att Försäkringskassan har övergett sin bokstavstolkning. I praktiken får Försäkringskassan ett tolkningsmonopol där deras metod, att bortse från förarbetena, blir norm. Detta kan bero på att inget fall ännu har prövats i högsta instans. En viktig anledning är att kammarrätten i båda fallen har dömt till fördel för den enskilde, vilket har gjort att besluten inte har överklagats vidare. Varför socialnämnderna inte har valt att överklaga dessa domar är däremot oklart.

Avgöranden från HFD angående det schabloniserade föräldraavdraget har ännu inte fastslagits. Utifrån ett polyvalent perspektiv kan förklaringen till problemet om lågt prejudikatbildande vara att enskilda som påverkas av lagen också påverkas av vissa värden. Ett sådant värde är att många känner tillit till myndigheter som exempelvis Försäkringskassan. I en undersökning från Statskontoret har befolkningens tillförlitlighet till myndigheter undersökts. Undersökningen visar resultat genom positiva och negativa siffror. Får en myndighet, likt Försäkringskassan fick, en positiv siffra betyder det att en majoritet ansett att myndigheten är mycket bra eller ganska bra.¹⁴⁹ Med andra ord finns det underlag på att vi har en positiv syn på Försäkringskassan. Om enskilda känner tillit till myndigheten och därmed

¹⁴⁸ Jfr KR 2106–23, *Kammarrätten i Sundsvall* (2023) och KR 15-24, *Kammarrätten i Sundsvall* (2024).

¹⁴⁹ Statskontoret, *Allmänhetens uppfattning om myndigheterna* (2024) https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/allmanhetens-uppfattning-om-kvaliteten-i-de-statliga-verksamheterna/?utm_source=chatgpt.com hämtad 1 december 2024.

också litar på besluten som fattas finns en uppenbar risk att beslutet inte överklagas trots att det är felaktigt. Av de 21,7 miljoner beslut som Försäkringskassan beslutade om 2023 var det endast 9 201 av dessa som faktiskt överklagades till förvaltningsdomstol.¹⁵⁰ Detta rör de totala besluten och inte endast de som avsett personlig assistans.

Skulle Zahles perspektiv intas det vill säga att domstolen bestämmer den rätta tillämpningen finns en del risker med det också. När det finns värden i ett samhälle riskerar de att influera individers val. Frågan om överklagande av beslut från Försäkringskassan är ett sådant exempel. Enskilda väljer att avhålla sig från att överklaga på grund av deras tillit till myndigheterna. Därutöver är det också en ekonomisk fråga. De flesta har inte de ekonomiska medel som krävs för att driva en process. Visserligen kan den enskilda representera sig själv och därmed inte ådra sig några rättegångskostnader inledningsvis. Däremot är rättsfrågan och metoden för att lösa den inte helt självklar. Att den enskilda skulle kunna lägga fram de rätta argumenten är i sammanhanget inte särskilt troligt. Framför allt då två erfarna myndigheter inte är överens om vilken metod som ska användas för att tolka lagen. Dessutom är det inom den rättsvetenskapliga sfären omdiskuterat huruvida förarbeten ska användas eller ej. Det finns en risk att den enskilde kan tvingas stå för rättegångskostnaderna vid en förlorad process. Det är inte som inom straffrätten där man får ett statligt betalt biträde trots att även enskilda inom den socialförsäkringsrättsliga sfären riskerar att drabbas hårt. Risken är i stället stor att man får klara sig på egen hand alternativt betala omfattande summor i advokatkostnader.

En tvist är tidskrävande. Om exempelvis assistans inte beviljas måste vårdnadshavaren själv tillgodose vården vilket ger upphov till att mindre timmar finns till förfogande. Med största sannolikhet har inte de familjer som vill överklaga tiden på grund av att beslutet redan gått dem emot. De ekonomiska förutsättningarna men också tilliten till myndigheten som värden bidrar i samspel med varandra till att få fall när domstolen. Ekonomiska förutsättningar som sådana blir därmed ett värde. Som ovan beskrivits finns det därmed flera värden som påverkar att enskilda inte överklagar trots att de kanske hade rätten på sin sida. Särskilt talande blir det när man endast sett två kammarrättsdomar och att dessa två härrör till kommunala beslut och inte beslut från Försäkringskassan. Under januari till juli 2023 fattades 1492 beslut om personlig assistans vilket också visar hur få beslut som överklagas till kammarrätten.¹⁵¹ Därmed kan vi inte lita på att de problem som blir belysta av

¹⁵⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 26.

¹⁵¹ Försäkringskassan, *Uppföljning av reformen Stärkt rätt till personlig assistans, delredovisning*. Rapport, FK 2023/003497, 2023, s. 23.

rättens polycentri eller polyvalens faktiskt löses i domstol. Som anfört är det få fall som faktiskt överklagas varav inget nått HFD än så länge. Om vi ska kunna lösa problemet behöver vi komma med andra typer av lösningar på olika nivåer i rättssystemet så som myndighetsnivå, domstolsnivå och lagstiftarnivå. Polyvalensen föreligger på alla rättens nivåer och att lägga hela ansvaret på en nivå blir därmed problematiskt att göra. I stället krävs ett helhetsgrepp där den polyvalenta rättsordningen hanteras på flera nivåer samtidigt. Infallsvinklarna som blir synliga gjorda genom att betrakta rätten som polyvalent måste börja beaktas även på lagstiftarnivå. Reflektion måste ske över hur värdena i lagstiftningsprocessen också blir vägledande hos myndigheterna.

Att komma fram till hur decentraliseringen av rättskällorna ska hanteras rent praktiskt är en komplicerad fråga. Peter Blume föreslår att det helt enkelt ska bestämmas vilka av de decentraliserade källorna som ska vara vägledande för tolkning och tillämpning av rätten.¹⁵² I praktiken skulle en sådan ansats vara svår att genomföra, eftersom det inom rättsvetenskapen råder delade meningar om rättskällornas hierarki. Dessutom har enskilda rättskällor ofta blivit föremål för kritik inom forskningen. En sådan ansats som Blume anför riskerar också att leda tillbaka till en formalistisk rättskällehierarki, om än med mindre justeringar. Att utveckla denna diskussion fullt ut skulle kunna utgöra ett helt eget examensarbete. Därför lämnas läsaren med denna reflektion och en varm rekommendation att undersöka frågan vidare.

Det blir tydligt att Peczeniks syn på källorna som *ska*, *bör* och *få* inte beaktar värdena som påverkar rättens olika nivåer.¹⁵³ Förarbetet som är den huvudsakliga diskrepanspunkten mellan Försäkringskassan och ISF är en *bör* källa enligt Peczenik. Försäkringskassan anför bland annat i sitt svar att praxis bör inväntas innan lagen ändras.¹⁵⁴ Även domar från högsta instans ligger på *bör*-nivån.¹⁵⁵ Med rättens mångfacetterade natur och skillnaderna i tolkningar mellan ISF och Försäkringskassan krävs en genomgång av vilka rättskällor som *ska*, *bör* och *får* användas. De värden som påverkar myndigheternas arbete måste också beaktas. Försäkringskassan står inför ekonomiska utmaningar, med begränsade resurser för utbetalningar och ett ansvar att hantera bidragsfusk. För att hantera dessa interna värden väljer Försäkringskassan att endast använda ”ska-källor” i sin argumentation och bortser från ”bör-källor,” som exempelvis förarbeten. Denna metod leder till en

¹⁵² Blume, P, 'Til en ny retskildelære' (1990), *Tidsskrift for Rettsvitenskap*.

¹⁵³ Peczenik, *Vad är rätt*, s. 214.

¹⁵⁴ Försäkringskassan, 2024. *Svar på ISF-rapport – Förändringar inom assistansersättningen: En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans*, FK 2023/006603, s. 3.

¹⁵⁵ Peczenik, *Vad är rätt*, s. 214.

bokstavstolkning av lagen i stället för en bredare tolkning baserad på förarbetenas vägledning. Samtidigt ger inte Peczeniks teori en tillräcklig förklaring till detta, eftersom det saknas påföljder för myndigheter som väljer att bortse från ”bör-källor.”

Det citat som Försäkringskassan anför i sitt svar till ISF blir ett tydligt exempel på hur decentraliseringen av rättskällorna tar sig uttryck i praktiken. Att en myndighet så tydligt anför att de inte har någon skyldighet att använda sig av förarbetet i sin handläggning hör inte till vanligheten. Detta visar tydligt att den klassiska rättskälleläran för hur man ska tolka lagen bryts upp. I stället har det internt skapats egna system hos kassan med dokument som reglerar deras handläggning. När vi hela tiden försöker upprätthålla enhetligheten och försöker lösa problem som uppkommer inom systemet tappas bollen. I fallet med det schabloniserade föräldraavdraget är det precis det som har skett. För mycket fokus ligger på rättens enhetlighet och dess rättskällor i stället för att lösa de praktiska problemen som faktiskt uppkommer likt den kritik Lotta Vahlne Westerhäll framfört i sin artikel.¹⁵⁶ Konsekvenser uppstår också ute på myndigheterna där det skapas interna rättsordningar som inte stämmer med de värden som beaktats i lagstiftningsprocessen. Risker om myndigheterna inte blir tillrättavise i högsta instans är att de får monopol på tolkningen.

En annan förklaring till decentraliseringen av rättskällorna kan också vara en praktisk förklaring till följd av att rättens mångfacetterade natur. I den monocentriska rättskälleanvändning ligger lagen och dess förarbeten högre än de vägledande dokument som Försäkringskassan har. Vissa forskare diskuterar inte ens vägledningar överhuvudtaget som en del av rättskälleläran.¹⁵⁷ Som Zahle påpekar påverkas rätten av flera aktörer, inklusive handläggarna själva. De klassiska rättskällorna framstår dock som otillgängliga för många av dessa, eftersom de är komplexa och anpassade för jurister. Även om det finns jurister på myndigheterna som arbetar med att implementera nya lagar, verkar detta ofta inte vara tillräckligt. Lagar är skapade med specifika värden och syften, och dessa framgår ofta tydligt i rättskällor som exempelvis förarbeten. För att dessa värden ska nå fram till handläggarna krävs att rättskällorna görs mer tillgängliga och begripligare. Om de juridiska rättskällorna blir enklare att förstå kan det underlätta för handläggarna att ta till sig lagens bakomliggande värden och arbeta i linje med dessa.

¹⁵⁶ Vahlne Westerhäll, 'Socialrättens regelsystem', s. 19.

¹⁵⁷ Jfr M Eliasson, *Rättsuppfattning, rättskällor och rättsbildning*, SvJT 2004, s. 292–295.

7.3 Värden utanför myndigheten

Det kanske inte räcker att vi reflekterar över värdena när lagar skapas. Att förändra egna interna beteenden är svårt och det är även ett långt kliv att erkänna att saker ser ut på ett visst sätt. Inte minst påvisas detta i svaret till ISF från Försäkringskassan. Ansvar för att beakta och inse hur rätten består samt påverkas av värden ligger även i praktikers händer. Praktiker dels i form av de domstolar som skapar prejudikaten men del också den enskilde juristen. Vi behöver i allt större utsträckning ta ansvar för de argument och grundsatser som läggs fram när vi tillämpar juridiken. Det är enkelt att lägga ansvaret på den enskilda myndigheten och skylla på tillämpningen. Men systemet ser fortsatt ut på det sätt som det gör. Som jurist finns det en poäng att upprätthålla samhällets värden för juridiken är ingenting om den inte beaktar realiteten.

Ett första steg skulle kunna vara att identifiera att även principer som upplevs mindre främmande faktiskt utgör värden. Att vi alla ska behandlas lika är ett värde som samhället har på samma sätt som framgår i proportionalitetsprincipen. Utöver myndigheterna är det vi som jurister som driver rättsutvecklingen framåt. Genom att belysa de värden som framträder, både direkt och indirekt, kan vi praktiskt sett bredda förståelsen av vad rätten är. Detta möjliggör en mer verklighetsnära tillämpning. Det är tydligt att värden inte bara finns i lagens kärna utan också inom andra delar av rättssystemet, ibland på oväntade platser. Under lagstiftningsprocessen uttrycks värden ofta på ett konkret sätt. Redan i de inledande diskussionerna kring det schabloniserade föräldraavdraget framgår hur olika aktörer i propositionen argumenterar utifrån sina värden. Lagstiftaren betonar exempelvis förutsebarhet och rättssäkerhet som centrala värden att ta hänsyn till vid beslut om nya lagar. Samtidigt framhåller remissinstanser andra värden, så som vikten av att beakta individuella omständigheter och särskilda situationer. Dessa värden anses av remissinstanserna vara avgörande för utformningen av lagändringen. Diskussionerna i förarbetena illustrerar därför tydligt hur rätten är uppbyggd kring olika typer av värden.

Även i SOU:n beaktas tydligt olika värden som finns i verkligheten. Här beaktas bland annat vikten att barn får en självständighet från sina föräldrar och därför bör åtgärder sättas in för att fler barn blir berättigade fler antal timmar. Liknande argumentation förs kring föräldrarna att de inte ska behöva vara deras barns vårdare. I stället ska de få fokusera på sin föräldrar roll och umgås med sina barn likt en familj. Rättssäkerhet och förutsebarhet kan härledas till rättsliga principer men dessa saker är också rena värden som vi som samhälle har. Lagstiftarna gör det och det är fullt rimligt att även praktiker bör kunna göra det.

7.4 Värden inom myndigheten

Jag menar vidare att det inom Försäkringskassan finns interna värden som styr handläggningen och rutinerna. Hur dessa faktorer konkret påverkar Försäkringskassans verksamhet är dock svårare att fastställa, då det är utmanande att undersöka de interna argumentationerna och prioriteringarna. Ett exempel på ett värde som framträder är myndighetens ökade fokus på att upptäcka och hantera bidragsfusk. Det kan därför antas att Försäkringskassan har valt att strama åt systemet och tillämpa en bokstavstolkning av lagen för att säkerställa rättssäkerhet och möjligen utifrån principen att lika fall ska behandlas lika. Om lagar tolkas strikt finns det en mindre risk för felaktigheter. Risken för att man betalar ut felaktigt minskar. Det är svårt att avgöra om Försäkringskassan faktiskt påverkas av värdet att minska bidragsfusket. Åtminstone är det rimligt att anta det eftersom det handlar om stora summor och en myndighet med begränsade resurser.¹⁵⁸ Konsekvensen av att strama åt systemet och tillämpa en strikt bokstavstolkning av lagen blir att det blir svårare för den enskilda individen att få personlig assistans, även när behovet är uppenbart. I denna process hamnar den enskilda ofta mellan stolarna, då diskussionen om vilket värde som ska prioriteras, rättssäkerhet och lika behandling eller individens rätt till nödvändig hjälp, förblir olöst. Två centrala samhällsvärden står i konflikt: å ena sidan effektivitet, förutsebarhet och kontroll för att motverka missbruk, och å andra sidan ett ansvar att säkerställa att de som verkligen behöver hjälp får den. Dessa motsättningar påverkar Försäkringskassans handläggning och deras sätt att förhålla sig till lagens intentioner. Dels de ekonomiska förhållanden som myndigheter måste förhålla sig till i sin handläggning då medlen inte är oändliga. Men dels också något värde från samhället att man ska stoppa de personer som inte ska ha bidrag. Självklart går det att ifrågasätta detta argument då det är svårt att bevisa huruvida dessa saker beaktas eller inte inom Försäkringskassan. Men med tanke på diskursen som ändå finns talar mycket för att det arbetas internt kring detta.

Inom det socialförsäkringsrättsliga systemet spelar Försäkringskassan en central roll, särskilt eftersom myndigheten ofta är den första, och i de flesta fall den enda, instansen som fattar beslut om ersättning. Statistik visar dessutom att få av Försäkringskassans beslut prövas i överinstanser, och även när det sker är det sällan som frågan om interna värden hos

¹⁵⁸ Ibid jfr summorna som inte betalas ut på grund av Försäkringskassans arbete med att minska bidragsfusk i: S Melin, 'Allt mer bidragsfusk upptäcks av Försäkringskassan – miljarder hindras från att betalas ut', *SVT Nyheter*(2024) <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/allt-mer-bidragsfusk-upptacks-av-forsakringskassan-miljarder-hindras-fran-att-betalas-ut> hämtad 1 december 2024.

myndigheter tas upp till diskussion.¹⁵⁹ Att så få beslut överklagas innebär att Försäkringskassans interna värden får en betydande praktisk påverkan. Behovet av att synliggöra dessa värden är stort, eftersom ett erkännande av deras påverkan kan bidra till att de beaktas redan under lagstiftningsprocessen.

Väljer man i stället att bortse från de olika faktorerna tillåter vi också att detta får fortsätta att ske trots de praktiska konsekvenser som vi ser i tillämpningen av lagen. Utan att gå in och göra något för att förhindra konsekvenser som uppstår till följd av lagarnas formulering eller hur myndigheter metodiskt underbygger sina argument riskerar monopol på argumentationsmetod att fortsätta finnas.

Då endast ett begränsat antal värden beaktas i lagstiftningsprocess beaktas inte att det finns olika värden hos myndigheterna som påverkar deras myndighetsutövning blir inte heller lagtexten tillräcklig. Ett sådant exempel på hur inte värden beaktas är gällande bidragsfusk diskursen som finns. Med största sannolikhet har den skapat en strikthet inom Försäkringskassan, det vill säga ett värde att minska bidragsfusk. När vi stiftar lagar som kan påverka Försäkringskassan bör vi beakta att straffrättsliga sanktioner i allt större utsträckning införs till följd av bidragsfusk.¹⁶⁰ Innan vi är alltför snabba på att lagstifta kanske vi måste reflektera över de värden som skapas i och med ny tillkomna juridiska system. Genom att göra det och bredda perspektivet vi har kanske man också kan arbeta preventivt. Identifierar vi fler problem med lagstiftningen så som den är skriven är risken också mindre att det uppstår problem i praktiken. På det viset behöver inte individen vänta i flera år på att frågan ska tas upp i HFD.

Ett ytterligare problem är att de IT-system som Försäkringskassan använder för att utföra schablonavdraget kan leda till praktiska komplikationer. Om lagen skulle ändras skulle det kräva omfattande resurser för att programmera om systemen. Dessutom kan automatiseringen minska möjligheten till reflektion kring hur avdraget påverkar den enskilde. När avdraget utförs av ett system snarare än av handläggarna själva riskerar avdragets omfattning att bli mindre synlig, och den naturliga reflektionen över dess konsekvenser uteblir. Systemen betraktas ofta som objektiva, vilket kan leda till en hög grad av tillförlitlighet internt på myndigheten. Detta eliminerar vissa problem, som den mänskliga faktorn, men det innebär också att värden som påverkar tolkningen och handläggningen riskerar att förbises. När processer automatiseras minskar risken för att systemet ifrågasätts, vilket gör att problem kopplade till schablonavdraget inte lika ofta lyfts till diskussion.

¹⁵⁹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 26.

¹⁶⁰ Prop. 2006/07:80 samt SOU 2006:48.

Därmed kan värden som annars hade fått större utrymme vid en manuell hantering hamna i skymundan.

7.5 Sammanfattande diskussion

Sammanfattningsvis kan det sägas att situationen med det schabloniserade föräldraavdraget blivit föremål för en intressant teoretisk och konkretiserande diskussion. Hur de olika myndigheterna förhåller sig till källor som kommer utifrån men också deras egna visar på hur decentraliserade rättskällorna faktiskt är. Detta visar att det inte endast staten som skapar rättskällor utan också andra organ som exempelvis Försäkringskassan och ISF. Som Zahle anför blir det upp till domstolarna, som inte på något sätt är bunden av myndigheternas källor, att bestämma vad som är rätt eller fel. Detta blir dock en allt för enkel lösning och ett sätt att skjuta ifrån sig problemet. Jag menar att det är idag är allt för få fall som prövas i domstolen eller ens överklagas. Systemet är trögflytande och vi kan inte liksom Försäkringskassan säga låta det förvaltningsrättsliga systemet ha sin gång. Vilket blir tydligt då det endast finns endast två i kammarrätten, samma kammarrätt dessutom, och att det har rört sociala nämnder och inte Försäkringskassan. Därutöver har frågan inte nått HFD, Att låta domstolarna vara de som bestämmer vilken tolkning som är rätt och fel i praktiken inte blir den bästa lösningen.

I denna diskussion har flera aspekter av de praktiska problemen vi ser belysts. Framför allt det man initialt reagerar på är hur Försäkringskassan och ISF har så olika syn på förarbetet och hur detta ska användas. Bland annat har det lyfts hur olika värden inom men också utanför myndigheterna påverkar hur myndigheter agerar. En diskurs som skulle kunna påverka Försäkringskassans handläggning är den kring att straffsanktionera bidragsfusk.¹⁶¹ Därutöver kan också de mängder av resurser som betalas ut felaktigt varje år ha som konsekvens att man skärper tolkningen och gör den hårdare. Alla dessa saker ger uttryck för att värden har en större inverkan likt det som teorin om polyvalens förespråkar. Därutöver är det tydligt att det finns en decentralisering av rättskällorna och att myndigheter i allt större utsträckning rör sig utanför den klassiska rättskälleläran. Allt detta bekräftar att rätten kanske inte är det enhetliga och förutsägbara system som vi drillas i. För att vi ska kunna få ett system som faktiskt fungerar på praktiska problem måste vi anamma dessa företeelser och förebygga risker som uppkommer som en följd.

Det behöver därmed komma till en diskussion kring hur vi ska hantera problemen som uppstår till följd av att rätten faktiskt är på det sätt som den är på ett mer

¹⁶¹ Även om det inte uttalat så talar mycket för att Försäkringskassan aktivt jobbar med detta, se exempelvis Melin, 'Allt mer bidragsfusk upptäcks', hämtad 1 december 2024.

effektivt sätt. Om inte annat kanske bör vi beakta decentraliseringen av olika rättskällor på lagstiftarnivå. Ytterligare en sak som bör beaktas i lagstiftarprocessen är olika motstående värden som riskerar att mötas i praktiken. I fallet med det schabloniserade föräldraavdraget har man bland annat inte reflekterat över det faktum att det föreligger andra värden inom Försäkringskassan som indirekt påverkar deras tolkning av lagen. På så sätt får inte heller den nya lagen den avsedda effekten. Som anförts sker nu en rättslig diskurs där man skärper ansvar för bidragsfusk då man sett att fler och fler får utbetalningar som de kanske inte är berättigade till. Risken blir att myndigheten intar en striktare tolkning då man anser att det är bättre att göra på det sättet för att minimera risken för felutbetalningar. Genom att få in värdena även på lagstiftarnivå kan vi preventivt arbeta med de risker som också belyses som följd av att beakta rätten på detta sätt.

Genom teorierna kring polyvalens och polycentri kan man se hur den praktiska juridiken påverkas av att rätten ser ut som den gör. Individer påverkas i och med att rättskällor är decentraliserade vilket inte skapar enhetlighet i tolkningen. Vidare påverkas Försäkringskassan av interna ekonomiska och politiska värden som också påverkar hur de väljer att hantera ärenden. Lagstiftaren måste därmed vara medveten om att värden kommer in och påverkar myndigheterna i deras tillämpning av lagarna. Så som exempelvis det ekonomiska. Allt detta är utanför den enskildes kontroll. Här påvisas konkret vilka praktiska implikationer polyvalensen får och hur den påverkar enskilda. Den förklarar också hur två myndigheter har så olika uppfattningar kring vad som gäller.

8. Slutsatser

Det finns flera slutsatser som kan dras från de olikheter som framgår mellan ISF och Försäkringskassan. Den mest framträdande skillnaden är vad som utgör juridisk metod och vilka källor som ska användas för att fastställa tolkningen. Förarbetenas ställning i svensk rätt är långt ifrån en självklarhet och särskilt problematiskt blir det i förhållande när vi senare går in och belyser situationen från ett polyvalent eller polycentriskt perspektiv. Skillnaden i synen på förarbetets roll som en del av den juridiska metoden är den primära skillnaden som framgår. Därutöver finns det en hel del praktiska skillnader som följer så som huruvida hjälpbehov som beror på åldern ska beaktas innan man gör föräldraavdraget.

Perspektiven från polyvalensen och polycentrismen bidrar till att förklara varför diskrepansen mellan de två myndigheterna har uppstått och hur situationen med det schabloniserade föräldraavdraget har utvecklats till sin nuvarande form. Ur ett polycentriskt

synsätt är det uppenbart att det gällande det schabloniserade föräldraavdraget har skett en decentralisering av rättskällorna. Genom att betrakta rätten på detta sätt kommer nya förklaringar, men också nya problem fram. I och med detta skapas också nya diskussioner vilket i ett senare skede kan leda till praktiskt fungerande lösningar. Försäkringskassan kan därmed själva skapa källor som påverkar deras handläggning och därmed också bortse från andra källor så som förarbetet. Eftersom inte alla beslut överklagas, får Försäkringskassan ett stort inflytande över hur den juridiska metoden tillämpas i praktiken. I fallet med det schabloniserade föräldraavdraget har ärendet dessutom ännu inte nått högsta instans, vilket ytterligare förstärker detta monopol. Detta får praktiska konsekvenser för hur rätten tillämpas i praktiken. Framför allt i detta fall då det framgår att enskilda riskerar att få mindre antal timmar beviljade eller till och med att hjälp uteblir.

Att Försäkringskassan har valt att göra en strikt ordalydelsestolkning av lagen kan förklaras på flera sätt. Detta val kan bland annat förstås utifrån att myndighetens utövning påverkas av olika diskurser och värden som existerar i samhället. Som ett exempel på detta kan nämnas den juridiska diskursen att stoppa bidragsbrott inom Försäkringskassan. En rimlig följd blir därmed att bedömningar tightas till och görs striktare. Bokstavstolkningen blir ett exempel för en sådan strikt tillämpning. Med hjälp av juridisk metod lyfter kassan argumentet att förarbeten inte ska användas på det sätt som ISF använder det. Detta menar jag handlar om juridisk metod och hur vi använder oss av rättskällorna för att underbygga rättslig argumentation. Mycket tyder på att rättskällor som *ska*, *bör* och *får* inte är tillräckliga i praktiken, vilket delvis kan förklaras av rättens mångfacetterade natur.

Därutöver finns andra mer allmänna problem som framträder när socialförsäkringsrätten och rättighetslagarna LSS och SFB betraktas. Polyvalensen och polycentrin belyser andra problem inom rätten som måste beaktas på olika sätt. På rättens alla nivåer behöver värden erkännas som påverkande faktorer i både stiftande, utdömande och tolkande delar av rätten. Om inte blir det svårt för rätten att hantera verkligheten. Värdena finns inom myndigheterna men även hos lagstiftaren och kanske är det dags att erkänna att även den argumenterande juristen påverkas av värden i sitt arbete. Risken att exempelvis diskussioner om att minska antalet felaktiga betalningar till personer som begår bidragsbrott kan riskera att göra tillämpningen restriktiv. En sådan restriktivitet i tillämpningen påverkar de som behöver hjälpen och är berättigade till den. Framför allt då det riskerar att skapa en längre och mer komplicerad ansökningsprocess. Värdena påverkar också den enskilda samt hur denna förhåller sig till rätten. När det finns en syn på myndigheterna som tillförlitliga och när det fortsatt är en dyr historia att processa mot exempelvis Försäkringskassan väljer

enskilda menar jag att inte överklaga. Detta ger upphov till att det s.k “Förvaltningsrättsliga systemet” där vi inväntar praxis för hur den juridiska metoden ska genomföras och vilka argument som håller att underbygga en tolkning inte fungerar i praktiken.

9. Framtida forskning

En naturlig kritik skulle kunna riktas att det lämnas fler frågor än svar vilket också är en beaktansvärd kritik. I 7. diskussion diskuteras hur teorin lyfter och belyser praktiska problem utan att ge en ansats för hur dessa ska lösas. Det är i de öppna frågorna som det föreslås hur fortsatt forskning bör bedrivas. Uppenbart utifrån analysen och diskussion är att schabloniserat föräldraavdrag ger upphov till ett praktiskt exempel samt att rättens polyvalens ger oss en förståelse om hur juridiken ser ut i verkligheten. Men som säkert märkts har inget försök till lösning lagts fram. Behovet av mer forskning och undersökningar kring vilka potentiella lösningar till de konsekvenser som här uppstår behövs.

Generellt skulle det kunna sägas att det finns ett behov att normativt beakta polyvalensen och polycentrin. Det rör sig om en typ av skifte när det kommer till vad som ska och bör beaktas när argumentation ska formis. Försäkringskassan försöker genom sina uttalanden skapa konsensus kring sin bokstavstolkning. Det behövs en ny koherens, byggd på andra premisser där vi erkänner decentralisering av källorna men också värdenas påverkan på rätten då värden uppenbart finns där. När vi i allt för stor utsträckning lägger tid på att försvara ett system på detta sätt försvinner fokus från att lösa de verkliga problemen. I stället bör fundera kring de värden som faktiskt finns inom rätten men också de värden som håller på att komma in. På detta sätt kan vi ett få ett helhetsgrepp om det rättsliga systemet. Därutöver kan förutsebarhet bli enklare då vi kan förutse fler konsekvenser av lagen när vi beaktar andra omständigheter som inte normalt görs i ett monocentriskt rättssystem. Genom polycentrin kan man få en förståelse för vad som praktiskt händer ute på myndigheterna när de tillämpar lagen. Det vill säga skapande av interna rättskällor som de förhåller sig till i deras myndighetsutövning.

Därutöver behöver vi förstå de olika aktörernas roller. Vi behöver komma till bukt med det faktum att det kanske inte räcker med att vänta på att lagen hinner tolkas av HFD innan vi kan göra något åt en lag som fått helt fel utfall. Som anført menar Zahle att det är (i detta fall HFD) som ska bestämma rätt från fel tolkning på grund av de decentraliserade rättskällorna. Uppenbart fungerar dock inte detta i praktiken då få fall ens kommer upp till högsta instans. Teorin om polycentri visar på detta praktiska problem.

10. Sammanfattning

Studien har visat att det finns betydande skillnader i tolkning och tillämpning av det schabloniserade föräldraavdraget enligt LSS och SFB mellan Försäkringskassan och ISF. Dessa skillnader, som rör synen på rättskällor och deras tillämpning, har lett till ojämlikhet och osäkerhet för drabbade familjer och barn. Genom att använda teorin om rättens polyvalens har studien belyst djupare strukturella problem, där decentraliseringen av rättskällor gör att myndigheters egna tolkningar får större utrymme. På grund av att perspektiven breddas kan vi inte bara identifiera risker och komplikationer utan också skapa verktyg för att förebygga problemen. När rättssystemet betraktas som ett enhetligt system utan att ta hänsyn till fler än de traditionella värdena skapas problem när lagen möter värden från verkligheten. Problematiken kan liknas vid en myrstack, där olika aktörer bygger komplexa strukturer som bidrar till att fördjupa och förgrena problemet. Vad som initialt kan verka som ett enkelt problem visar sig vid närmare granskning vara betydligt mer komplext och påverkat av många olika faktorer.

Källförteckning

Litteraturförteckning

Ahlinder E. 'Rättsvetenskaplig metod – om vikten av att motivera och redovisa sin metod'. I *Kreativitet, strategi och etik i rättsvetenskap*, redigerad av Pernilla Leviner, Frantzeska Papadopoulou Skarp och Jane Reichel, 99–125. Visby: eddy.se ab, 2023.

Blume P, 'Til en ny retskildelære', *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, häfte 5, 1990, sidorna 863–892.

Bratt P, Tiberg H. Domare och lagmotiv. *Svensk Juristtidning*. 1989; 407–425.

Dalberg-Larsen J, 'Rettens enhed – en illusion? Om retlig pluralisme i teorien og i praksis' (København: Akademisk Forlag, 1994).

Eliasson M. *Rättsuppfattning, rättskällor och rättsbildning*. SvJT 2004; s. 292–295.

Graneheim H, Lundman B, 'Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness' (2004) *24 Nurse Education Today* 105–112.

Gustafsson H, *Rättens Polyvalens: Från pluralism via polycentri till polyvalens* (Doktorsavhandling, Lunds universitet, 2002).

HejaOlika, 'Barn ansökte om utökning – förlorade all assistans' (utan årtal) <https://hejaolika.se/artikel/personlig-assistans-for-barn/> hämtad 25 november 2024.

HejaOlika, 'Försäkringskassan: Det räcker inte att ändra föräldraavdraget' (*HejaOlika*, 2024) <https://hejaolika.se/artikel/forsakringskassan-det-racker-inte-att-andra-foraldraavdraget/> hämtad 1 december 2024.

HejaOlika, 'Personlig assistans för barn: Detta har hänt' (21 oktober 2024) <https://hejaolika.se/artikel/personlig-assistans-for-barn-bakgrund/> hämtad: 14 december 2024.

Hollertz K, Jacobsson K, Seing I, 'Den transparenta organisationen' (2017) 3–4 *Socialvetenskaplig tidskrift* 239–260.

Hydén H, 'Rättssociologi – Om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle' i Korling F och Zamboni M (red), *Juridisk metodlära* (Studentlitteratur, Lund, 2013) s. 209–240.

Ketscher K, 'Flere slags socialret' i Blume P och Petersen H (red), *Retlig polycentri* (Akademisk Forlag, København, 1993) 367–378.

Kunskapsguiden, *Barns utveckling – en sammanfattning* (utan årtal) <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/mognadsbedomning-for-barns-delaktighet/barns-utveckling-en-sammanfattning/> hämtad 25 november 2024.

Mathiesen T. *Rätten i samhället*. Lund: Studentlitteratur; 2005.

Melin S, 'Allt mer bidragsfusk upptäcks av Försäkringskassan – miljarder hindras från att betalas ut' (*SVT Nyheter*, 2024) <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/allt-mer-bidragsfusk-upptacks-av-forsakringskassan-miljarder-hindras-fran-att-betalas-ut> hämtad 1 december 2024.

Modéer KÅ, 'Det historiska argumentet i senmodern rättslig diskurs' (2009) *Svensk Juristtidning* 340–352.

Nordquist R. Förarbetenas rättskällestatus – ett historiskt perspektiv. *Juridisk Publikation*. 2011;(1):141–160.

Peczenik A. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Fritzes Förlag; 1995.

Sandgren C, 'Vad är rättsvetenskap?' (2004–05) 2 *Juridisk Tidskrift* 529–548.

Statskontoret, Allmänhetens uppfattning om myndigheterna (2024) https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/allmanhetens-uppfattning-om-kvaliteten-i-de-statliga-verksamheterna/?utm_source=chatgpt.com hämtad 1 december 2024.

Stendahl S, 'Arbetsförmedlingen och (hoppet om) byråkratisk rättvisa: Att studera rättslig praktik i välfärdsbyråkratins handläggning av ärenden' (2010) *Nordisk socialrättslig tidskrift* 49–86.

Strömholm S, Lyles M och Valguarnera F, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, (6:e upplagan, Norstedts Juridik 2020).

Vahlne Westerhäll L. Socialrättens regelsystem, rättskällor och tolkningsnormer. *Nordisk socialrättslig tidskrift* 5–6, 2012, s. 7–33.

Welinder C, 'Något om motivens betydelse för lagtolkning', *Svensk Juristtidning*. 1953; s. 78–89.

Wendel L, 'Kommunal familjerådgivning som allmänning – Ett exempel på polycentrisk reglering' (2018) *Socialrättslig tidskrift* 165–191.

Zahle H, 'Polycentri i retskildelæren' i Bratholm A et al. (red), *Samfunn, Rett, Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag* (Universitetsforlaget, Oslo, 1986) 752–764.

Myndighetspublikationer

Försäkringskassan, *Analysera utfallet av schabloniserat föräldraavdrag inom assistansersättningen* (2024) Rapport FK 2024/002285.

Försäkringskassan. *Budgetunderlag 2025–2027*. Stockholm: Försäkringskassan, 2023.

Tillgänglig: <https://www.forsakringskassan.se/download/18.4880688f18e0ddba6b17a/1710418601798/forsakringskassans-budgetunderlag-2025-2027.pdf> hämtad 1 december 2024.

Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning 2023*. Tillgänglig

på: <https://www.forsakringskassan.se/download/18.2cd4bda718b78628931592/1708591021880/forsakringskassans-arsredovisning-2023.pdf> hämtad 1 december 2024.

Försäkringskassan, *Svar på ISF:s rapport: Förändringar inom assistansersättningen – En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans* (2024) FK 2023/006603.

Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6 Version 34: Assistansersättning* (2024).

Försäkringskassan, *Uppföljning av reformen Stärkt rätt till personlig assistans, delredovisning*, rapport, Dnr FK 2023/003497, 24 april 2023.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), *Förändringar inom assistansersättningen – En första granskning av 2023 års lagändringar för stärkt rätt till personlig assistans* (2024) Rapport 2024:1 (Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Vårt uppdrag. 2024. <https://isf.se/om-isf/vart-uppdrag> hämtad 18 december 2024.

Offentliga tryck

Prop. 1981/82:159, *Om stöd och service till vissa funktionshindrade* (Stockholm: Regeringskansliet, 1982). <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och->

[lagar/dokument/proposition/om-lag-om-skatt-pa-vissa-kassetband_g503159/?utm_source=chatgpt.com](#) hämtad 18 december 2024.

Proposition 1995/96:146 Vissa frågor om personlig assistans. Stockholm: Regeringskansliet, 1996. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/vissa-fragor-om-personlig-assistans_gj03146/?utm_source=chatgpt.com hämtad 18 december 2024.

Prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslag* (Stockholm: Regeringskansliet, 2007) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/03/prop.-20060780/> hämtad 1 december 2024.

Prop. 2019/20:92, *Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning* (Stockholm: Regeringskansliet, 2020) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/03/prop.-20192092/> hämtad 1 december 2024.

Prop. 2021/22:214, *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer med psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn* (Stockholm: Regeringskansliet, 2022) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/03/proposition-202122214/> hämtad 1 december 2024.

Socialdepartementet, Fler barn ska få rätt till assistans – föräldraavdraget halveras [pressmeddelande], (21 november 2024) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/ fler-barn-ska-fa-ratt-till-assistans--foraldraavdraget-halveras/> hämtad 25 november 2024.

Socialdepartementet, Nytt uppdrag till Försäkringskassan om föräldraavdrag inom assistansersättning (21 december 2023) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/nytt-uppdrag-till-forsakringskassan-om-foraldraavdrag-inom-assistansersattning/> hämtad 2 december 2024.

Statens offentliga utredningar, SOU 2006:48, *Bidragsbrott* (Stockholm: Regeringskansliet, 2006) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2006/04/sou-200648/> hämtad 1 december 2024.

Statens offentliga utredningar, SOU 2021:37, *Stärkt rätt till personlig assistans: Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser* (Stockholm: Regeringskansliet, 2021).

Praxis

HFD 2011 not. 81, *Föräldraansvar vid flerfunktionshinder hos barn* (2011).

HFD 2019 ref 56.

KR 15–24, *Kammarrätten i Sundsvall* (2024).

KR 2106-23, *Kammarrätten i Sundsvall* (2023).

RÅ 1997 ref. 23, *Beslut om personlig assistans och föräldraansvar* (1997).

RÅ 2004 ref. 16, *Om arbetsledning inom personlig assistans och föräldraansvar* (2004).

RÅ 2008 ref. 17, *Personlig assistans och tekniskt omvårdnadsbehov* (2008).

RÅ 2010 ref. 17, *Personlig assistans för barn med kommunikationssvårigheter* (2010).

Svenska författningar

Förordning (1994:1091) om assistansersättning.

Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

Föräldrabalk (1949:381).

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).