

PERSONSKADEKOMMITTÉN

**CIRKULÄR
P 2/1997**

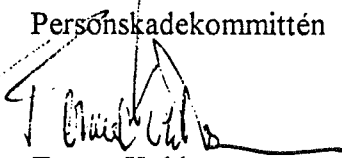
Trafikförsäkringsföreningens Medlemmar

Kommunal hemhjälp och färdtjänst

En av Personskadekommittén tillsatt arbetsgrupp har belyst hur försäkringsbranschen ser på frågan om kostnader för kommunal hemhjälp och färdtjänst. PSK har rekommenderat bolagen att följa de riktlinjer som arbetsgruppen uppdragit i bilagda rapport (PSK prot 1997:7, p 8).

Stockholm 1997-12-19

TRAFIKFÖRSÄKRINGSFÖRENINGEN
Personskadekommittén



Tomas Köhler

Bil.

Bilaga 1

Till

Personskadekommittén

Ersättning för hemhjälp och färdtjänst

Bakgrund

Svenska Kommunförbundet och dåvarande Försäkringsbolagens Service Aktiebolag, FSAB, träffade 1976 en överenskommelse om hur kostnader för hemhjälp skulle fördelas mellan kommunerna och försäkringsbolaget i de fall biståndstagaren också hade rätt till trafikskadeersättning/skadestånd, nedan skadestånd.

Mot bakgrund av att denna överenskommelse numera har sagts upp finns det anledning för branschen att bemöta/ta ställning till Kommunförbundets i cirkulär 1996:161 redovisade inställning som bl a mynnar ut i att kommunerna har rätt att ta ut högre taxor av biståndstagaren i det fall han eller hon har rätt till skadestånd.

Skadeståndslagen

Enligt 5 kap 1 § p 1 skadeståndslagen, SkL, har en skadelidande rätt till ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter. Enligt förarbetena till skadeståndslagen, prop 1975:12 s 146, hör till denna ersättningspost sådana nödvändiga kostnader som har till syfte att neutralisera verkningarna av skadan. Två exempel är kostnader för fördyrade resor och utgifter för särskild hjälp i hemmet. Skall man då före det att skadeståndet bestäms avräkna ersättning som utgivits av det allmänna? I 5 kap 3 § SkL framgår att vid beräkning av ersättning för inkomstförlust skall vissa förmåner, s k samordningsförmåner, avräknas. Lagrummet innehåller däremot inga bestämmelser om hur man skall göra med ersättning för kostnader. Enligt såväl förarbetena, prop 1975:12 s 129, som praxis, *NJA 1983 s 496*, framgår dock att "kostnadsförmåner" från exempelvis socialförsäkringen är att betrakta som "samordningsförmåner" och skall därmed avräknas före det att skadeståndet beräknas. Detta korresponderar också med regressförbudet i 20 kap 7 § lagen om allmän försäkring, AFL, vilket bl a har motiverats av att det var lämpligare att låta den allmänna försäkringens kollektiv bära kostnaderna för det primära skyddet även vid trafikolyckor.

Socialtjänstlagen

Rätten till bistånd regleras i 6 § socialtjänstlagen, SoL, vari bl a framgår att den enskilde från kommunen har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. (Den 1 januari 1998 träder vissa ändringar i SoL i kraft, se mer härom nedan.) Enligt 10 § SoL bör kommunen vidare genom bl a hemtjänst och färdtjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra människor. För dessa tjänster får

kommunen enligt 35 § SoL ta ut en skälig avgift som inte får överstiga kommunens självkostnad för tjänsten. Den i kommunallagen definierade likställighetsprincipen, 2 kap 2 § kommunallagen, innebär att en kommun skall behandla alla invånare lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Stadgandet i kommunallagen innebär med beaktande av 35 § SoL i princip att den enskilde betalar avgifter efter ekonomisk bärkraft. I SoL finns inget uttalat regressförbud såsom i AFL. Däremot bör man motsatsvis tolka 33 § SoL på så vis att en kommun inte får regressa mot en skadevällare, vilket för övrigt är rimligt med tanke på regressförbudet i AFL och skälen därför.

Frågeställningen

Frågan är nu om kommunerna, såsom Kommunförbundet gör gällande, får avslå en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL under återopande av att den enskildes behov kan tillgodoses på annat sätt genom att han eller hon har rätt till skadestånd samt att kommunen i dessa fall får påföra den enskilde en högre avgift för en tjänst enligt 10 § SoL än som annars skulle ha tagits ut.

Enligt vår uppfattning är denna inställning i praktiken ett kringgående av frånvaron av regressrätt för kommunerna.

Man måste skilja på de rättigheter som enligt SoL tillkommer den enskilde och rätten till skadestånd. De rättigheter man har enligt 10 § SoL är skapade av just sociala skäl. Man har ansett det vara rimligt att oförmögna personer genom kommunens försorg skall ha möjlighet att få bo hemma och kunna färdas till vänner och bekanta. Intentionen är att även gamla och handikappade skall kunna göra sin tillvaro så lik yngre och oskadade människors som möjligt. Rätten till skadestånd är däremot snävare. Kostnaden måste vara nödvändig och skälig och därför skulle man, i avsaknad av ersättning/hjälp från kommunens sida, inte såsom skadestånd få ersättning för kostnader för hemhjälp och färdtjänst i samma utsträckning som enligt SoL. Vidare finns det i förarbetena inte uttalat att kommunen vid begäran om bistånd enligt 6 § SoL för nu aktuella tjänster och vid bestämmande av avgifter enligt 35 § SoL får beakta att vederbörande har rätt till skadestånd. Avsaknaden av möjligheten till regress talar enligt vår mening också emot uppfattningen om att rätt till skadestånd skall beaktas. Däremot skall hjälpsökandens ekonomi i form av inkomster och förmögenhet beaktas.

Till stöd för Kommunförbundets uppfattning har förbundet bl a återopat två rättsfall från Högsta domstolen, HD, *NJA 1966 s 286 och NJA 1967 s 497*.

I rättsfallet från 1966 framkommer att en stad hade rätt att påföra en husmor, som skadats vid en trafikolycka, avgift för hemhjälp som skadan förutom med tillämpning av allmänna taxebestämmelser inte skulle ha uttagits. Av HD:s domskäl fram

kommer bli följande. Det var ostridigt att vederbörandes behov av hemhjälp var betingat av trafikolyckan, varför kostnaden för hemhjälpen i och för sig omfattades av försäkringsbolagets ansvarighet. I målet hade inte anförts någon omständighet som ändå skulle hindra staden från att påföra husmodern en avgift. Försäkringsbolagets enda bestridandegrund var att kvinnan inte hade haft någon kostnad för hemhjälp, enär staden inte hade framställt något anspråk på ersättning gentemot henne.

I 1967 års rättsfall utdömdes ersättning motsvarande den faktiskt påförda avgiften för konvalescentvård, som påverkats av att den skadade haft möjlighet att få ersättning från försäkring. Skälet härför var att det sedan länge var accepterat att beakta skadelidandens ekonomiska förhållanden då vårdavgiften påfördes. Att vid bestämmandet av avgiften beakta möjligheten till försäkringsersättning, som i viss mån sammanhänger med skadelidandens ekonomi, ansågs i och för sig inte innebära godtycklighet eller något otillbörligt. Här är HD:s domskäl in fine av intresse: "I vart fall är ej omständigheterna i Asplunds fall sådana, att allmän domstol kan anses äga befogenhet med stöd av likställighetsgrundsatsen åsidosätta det av avgiftsdelegerade i vederbörlig ordning fattade debiteringsbeslutet". Bakom detta något dunkla uttalande ligger det nedan nämnda rättstillämpningsproblemet. HD konstaterade att avgiften bestämts i vederbörlig ordning och domstolen menade att den i detta fall kunde uttala sig om huruvida avgiften stred mot likställighetsprincipen eller inte.

Enligt vår uppfattning saknar dessa rättsfall aktualitet. Avgörandena kom före såväl SkL och därmed 5 kap 3 § i samma lag som ovan nämnda rättsfall från 1983. Mot bakgrund härav menar vi att det är osäkert huruvida HD kommit fram till samma resultat idag.

I det ovan nämnda rättsfallet från 1983, *NJA 1983 s 496*, prövades frågan huruvida staten, som för en trafikskadad värnpliktig betalt sjukvårdskostnader enligt en värnpliktsavlöningsförordning, hade regressrätt gentemot trafikförsäkringsgivaren. Av HD:s domskäl framkommer bli följande. Regressförbudet i AFL är motiverat av bli att det i förhållande till trafikförsäkring ansågs vara lämpligare att låta den allmänna försäkringens kollektiv stå för kostnaderna för det primära skyddet även vid trafikolyckor. Regressförbudet måste tillmätas stor betydelse för huruvida staten i detta fall kan regressa mot försäkringsbolaget. Den i målet aktuella ersättningen måste anses utgöra en sådan motsvarighet till de allmänna sjukvårdsförmanerna att de i regresshänseende skall behandlas på samma sätt.

Vi anser att 1983 års rättsfall har bäring också på nu aktuell frågeställning. Det är det allmänna och därmed också kommunerna som har det primära ansvaret för medborgarnas väl och ve, varför kommunerna vid tillämpning av SoL inte bör få beakta att det finns en skadevällare. Stöd för denna uppfattning torde för övrigt också stå att finna i 3 § SoL vari stadgas bli följande. "Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver."

Såsom framkommer härövan föreligger det ett juridiskt/tekniskt problem på så vis att frågeställningen berör såväl förvaltningsrätt som civilrätt. Fråga om bistånd enligt 6 § SoL prövas genom förvaltningsbesvär och fråga om avgift enligt 35 § SoL för tjänst enligt 10 § SoL kan laglighetsprövas genom kommunalbesvär. Där-
emot prövas frågor om skadestånd och samordningsförmåner i allmän domstol. Härefter ligger sålunda en rättstillämpningskonflikt. Såvitt vi förstår har man än så länge från försäkringsbranschens sida inte velat pröva frågeställningen i domstol. Enligt vår uppfattning borde frågan prövas i domstol. Mot bakgrund av att branschen ser på problemet ur skadeståndsrättslig synvinkel bör spörsmålet behandlas som en "samordningsfråga" och skall därför prövas av allmän domstol. Å andra sidan kan det i och för sig vara lämpligt att först pröva frågan i förvaltningsdomstol. Detta på grund av att försäkringsbolaget i civilmålet kan tänkas invända att skadelidanden i första hand skall söka ersättning genom det allmänna och att den skadade därför i förvaltningsrättslig ordning skall klaga på de beslut som gått honom emot. Dock är försäkringsbolaget endast bundet av ett prejudikat från HD.

Den 1 januari 1998 träder en reviderad socialtjänstlag i kraft, SFS 1997:313. Ändringarna innebär bl a att 6 § kompletteras med tilläggsbestämmelser som preciserar dels rätten till *försörjningsstöd*, dels rätten till *annat bistånd*. De kostnader som man kan få försörjningsstöd för anges i 6 b §. Försörjningsstöd kan inte utgå för kostnader för privatresor och hjälp i hemmet. Mot bakgrund härav kommer det enligt vår bedömning inte längre att vara meningsfullt att ansöka om bistånd i form av försörjningsstöd för att få kostnader för exempelvis hemhjälp, som den enskilde själv ombesörjt, betalda av kommunen. Med annat bistånd avses bl a färdtjänst och hjälp i hemmet, 6 f §. Ett avslagsbeslut avseende dessa rättigheter kommer att kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Däremot kommer avgiftens storlek för dessa tjänster alltjämt endast att kunna laglighetsprövas genom kommunalbesvär.

En möjlig väg, för att få frågeställningen rättsligt prövad, är att välja ut ett ärende med följande förutsättningar. Skadelidanden har av kommunen debiterats den faktiska kostnaden för färdtjänst. Skadelidanden yrkar ersättning för denna kostnad av försäkringsbolaget. Bolaget invänder att hela kostnaden från skadeståndsrättslig synpunkt inte kan anses som nödvändig eller att den inte är skälig eller att det föreligger konkurrerande skadeorsaker. Bolaget uppmanar skadelidanden att överklaga kommunens avgiftsbeslut genom att anföra kommunalbesvär. Skadelidande gör då i besvärsmålet gällande att den av kommunen debiterade avgiften strider mot likställighetsprincipen och inneburit en särbehandling av henne/honom, enär avgiften bestämts med beaktande av ett ännu inte utrett/tvistigt skadeståndskrav. Vid fastställandet av avgiften kan kommunen således inte anses haft fog för att anta att skadelidanden skulle få färdtjänstkostnaderna täckta av försäkringsbolaget.

Sammanfattning och slutsats

Kommunförbundets synsätt kan komma att medföra problem vid skaderegleringen. Detta mot bakgrund av att rätten till skadestånd, som tidigare nämnts, är begränsad till nödvändiga och skäliga kostnader, medan de rättigheter kommuninvånaren har enligt SoL ser till individens hela livssituation oberoende av orsaken till hjälpbehovet. Kommunförbundet synes förutsätta att försäkringsbolag som medgivit

ersättningsansvar i och för sig, utan ifrågasättande skall betala ett av kommunen utrett hjälpbehov. Försäkringsbolagen skall utreda huruvida det föreligger samband mellan skadehändelsen och kostnaden samt om kostnaden i sådana fall kan anses som nödvändig och skälig. Enligt uppgift har flera kommuner i bl a Skåne redan börjat debitera den enskilde/skadelidanden avgifter motsvarande den faktiska kostnaden för tjänster enligt 10 § SoL. Mot bakgrund av ovanstående kan skadelidanden komma i kläm mellan kommunen och försäkringsbolaget. Skadeståndets funktion som sk nettoförmån, d v s att lämna kompensation för bl a kostnader först när möjligheterna till ersättning från andra ersättningsystem är uttömda, rubbas genom den av Kommunförbundet lämnade rekommendationen.

Med beaktande av att Kommunförbundets inställning enligt vår uppfattning i praktiken är ett kringgående av frånvaron av regressrätt för kommunerna samt med hänsyn till de svårigheter som kan komma att uppstå vid skaderegleringen, anser vi att frågeställningen bör prövas rättsligt. Man bör också överväga att inhämta utlåtande från rättssakkunnig.

Stockholm den 25 september 1997

Doris Nordén, Folksam
Fredrik Oscarsson, Skandia
Erland Sannerud, LFAB