

HFD 2019 ref. 34

Kravet på månadsvis redovisning av assistans som utförs i avvaktan på beslut i ärende om assistansersättning gäller inte assistans som utförs under tid då ärendet överprövas i domstol.

51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 juni 2019 följande dom (mål nr 3281-18).

Bakgrund

1. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till olika insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. En av insatserna enligt lagen är personlig assistans. Enligt socialförsäkringsbalken kan personer som är berättigade till denna insats under vissa förutsättningar få ersättning från Försäkringskassan för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning).

2. Det förekommer att personlig assistans utförs i avvaktan på att Försäkringskassan fattar beslut om assistansersättning, dvs. under ansöknings tiden. Enligt en särskild bestämmelse får retroaktiv ersättning dock inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Som krav för att ersättning ska kunna lämnas retroaktivt gäller att den enskilde under handläggningstiden månadsvis till Försäkringskassan redovisar den assistans som utförts, på samma sätt som om assistansersättning redan var beviljad.

3. Försäkringskassan beslutade att C.B., som sedan tidigare uppbar assistansersättning, inte längre skulle beviljas assistansersättning.

4. C.B. överklagade beslutet till förvaltningsrätten som förklarade att hon hade rätt till assistansersättning. Kammarrätten avslog Försäkringskassans överklagande.

5. C.B. begärde därefter hos Försäkringskassan att få ersättning för den assistans som hade utförts under den tid då hennes ärende prövats i domstol. Försäkringskassan avslog hennes begäran såvitt avsåg juli 2013–juli 2014 med motiveringen att redovisningen av utförd assistans hade kommit in för sent. Enligt Försäkringskassan gällde kravet på månadsvis redovisning inte bara under Försäkringskassans handläggningstid, utan även under den tid då ett ärende prövas i domstol. Eftersom någon löpande redovisning av

utförd assistans inte skett hade C.B. inte rätt till ersättning för den aktuella tiden.

6. Förvaltningsrätten i Göteborg avslog C.B:s överklagande med i huvudsak samma motivering som Försäkringskassan.

7. Kammarrätten i Göteborg fann att kravet på redovisning endast avser assistans som utförs i avvaktan på Försäkringskassans beslut och inte assistans som utförs under den tid då ett ärende överprövas i domstol. Kammarrätten upphävde därför underinstansernas avgöranden och visade målet åter till Försäkringskassan för prövning av om övriga förutsättningar för utbetalning av assistansersättning var uppfyllda.

Yrkanden m.m.

8. *Försäkringskassan* yrkar att förvaltningsrättens dom ska fastställas och anför bl.a. följande. Bestämmelsen syftar till att stärka Försäkringskassans kontrollmöjligheter och bör därför förstås så att en enskild, för att kunna få ersättning retroaktivt, är skyldig att löpande redovisa utförd assistans fram till dess att ett slutligt avgörande föreligger, dvs. inte bara under Försäkringskassans handläggning utan även under en domstolsprövning.

9. *C.B.* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om kravet på månadsvis redovisning av assistans som utförs i avvaktan på beslut även omfattar assistans som utförs under den tid då ett ärende överprövas i domstol.

Rättslig reglering

11. I 51 kap. 7 § första meningen socialförsäkringsbalken anges bl.a. att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts. Enligt andra meningen får assistansersättning som avser assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende lämnas endast om den enskilde månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan att assistansen utförs i enlighet med kraven och förutsättningarna i socialförsäkringsbalken.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. Kravet på månadsvis redovisning av utförd assistans infördes som en del i ett lagstiftningsärende vars huvudsakliga syfte var att motverka fusk och felaktigheter inom assistansersättningen

(prop. 2012/13:1 volym 6, utgiftsområde 9, s. 214). I förarbetena anges att regleringen är avsedd att motverka utbetalningar som grundar sig på krav som konstruerats i efterhand genom att det införs en skyldighet för den enskilde att löpande redovisa vad assistansersättningen har använts till, på samma sätt som gäller när assistansersättning redan har beviljats (a. prop. s. 232).

13. Av det förslag till lagtext som fanns i det utredningsbetänkande som föregick propositionen framgick att kravet på löpande redovisning av utförd assistans gällde i avvaktan på ett slutligt beslut i ärendet (SOU 2012:6 s. 36 och 410 f.). Den av regeringen föreslagna och av riksdagen antagna lagtexten har emellertid getts en annan utformning.

14. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talar redan bestämmelsens ordalydelse för att skyldigheten att månadsvis redovisa utförd assistans bara gäller fram till dess att Försäkringskassan har beslutat i ärendet. Den nu aktuella situationen omfattas därmed inte. Att så är fallet stöds även av att det i propositionen uttalas att bestämmelsen avser att stärka kontrollmöjligheterna under Försäkringskassans handläggningstid (a. prop. s. 232).

15. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att det förhållandet att C.B. inte månadsvis redovisat utförd assistans till Försäkringskassan under den tid hennes rätt till assistansersättning prövats i domstol inte kan läggas till grund för att neka henne ersättning. Försäkringskassans överklagande ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Classon, Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren *Ia Hamlin*.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2017-05-24, ordförande Larsson):

Frågan i målet är om C.B. har rätt till utbetalning av assistansersättning för perioden juli 2013–juli 2014.

Av utredningen i målet framgår att Försäkringskassan i september 2012 beslutade att dra in hennes assistansersättning från och med oktober 2012. Försäkringskassan vidhöll vid omprövning i november 2012 sin bedömning. C.B. överklagade beslutet och Förvaltningsrätten i Jönköping förklarade i dom i december 2013 att hon hade rätt till assistansersättning. Försäkringskassan överklagade till Kammarrätten i Jönköping som i dom

i juni 2014 avslag överklagandet. Försäkringskassan beslutade sedan i augusti 2014 att hon hade rätt till assistansersättning från och med oktober 2012.

Den nu aktuella bestämmelsen om hur assistans som utförs i avvaktan på ett beslut ska redovisas trädde i kraft den 1 juli 2013. I avsaknad av övergångsbestämmelser ska bestämmelsen tillämpas på redovisningsperioder från och med den 1 juli 2013. Den omständigheten att Försäkringskassan i pågående ärende inte informerar om de nya reglerna utgör inte skäl att frångå huvudregeln om att det är den föreskrift som är i kraft vid prövningen som ska tillämpas (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 november 2015 i mål nr 2309-15). Prövningen ska därför ske med tillämpning av bestämmelserna i dess lydelse efter den 1 juli 2013.

Assistans som utförs i avvaktan på beslut från Försäkringskassan, ska således redovisas till Försäkringskassan senast den femte i andra månaden efter den månad då assistansen utfördes. C.B:s räkningar och tidrapporter för utförd assistans avseende perioden juli 2013–juli 2014 kom inte in till Försäkringskassan förrän i juni 2015. Eftersom redovisning för den aktuella perioden inte skett i rätt tid kan assistansersättning inte betalas ut för perioden juli 2013–juli 2014. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2018-04-25, Ståhl, Röambo och Mårdberg):

I 51 kap. 7 § andra meningen anges att den månadsvisa redovisningsskyldigheten gäller under handläggningstiden för assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende.

Enligt kammarrättens uppfattning talar bestämmelsens ordalydelse för att den situation som avses är att assistans har utförts i avvaktan på Försäkringskassans beslut med anledning av ansökan från den enskilde eller anmälan från kommunen. En sådan tolkning får också stöd av förarbetena. Det kan därför inte komma i fråga att till den enskildes nackdel utsträcka bestämmelsens tillämpningsområde till att också omfatta situationer när Försäkringskassan har beslutat att dra in en persons rätt till assistansersättning och denne först efter domstolsprövning beviljas sådan ersättning. Därmed kan inte heller de föreskrifter som Riksförsäkringsverket meddelat om den enskildes uppgifts- och redovisningsskyldighet anses tillämpliga i dessa situationer¹. Föreskrifterna innehåller för övrigt inte heller någon sanktion som medför att assistansersättning inte alls får betalas ut, om de tidsfrister som där anges inte följs.

Kammarrätten anser alltså att Försäkringskassan saknat stöd för att med tillämpning av 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken och angivna bestämmelser i Riksförsäkringsverkets föreskrifter besluta att inte betala ut assistansersättning till C.B. för perioden juli 2013–juli 2014. Det ankommer i första hand på Försäkringskassan att pröva om övriga förutsättningar för att betala ut assistansersättning för perioden är uppfyllda. Förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut ska

¹ Avser 13 och 15 §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning (red. anm.).

därför upphävas och målet visas åter till Försäkringskassan för ny handläggning. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut samt visar målet åter till Försäkringskassan för ny handläggning.