

## **HFD 2020 ref. 55**

**En redovisning avseende utförd assistans som lämnats in till Försäkringskassan först efter det att slutavräkning gjorts enligt 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken kan inte läggas till grund för utbetalning av assistansersättning.**

51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 november 2020 följande dom (mål nr 5677-19).

### **Bakgrund**

1. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har under vissa förutsättningar rätt till insatsen personlig assistans och rätt att få ersättning för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning). Den som är berättigad till assistansersättning ska redovisa köpet av assistans eller kostnader för personliga assistenter för att få ersättningen utbetald. Assistansersättning betalas i regel ut månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats.

2. Ersättningen kan betalas ut i förskott. Då grundas utbetalningen på ett beräknat antal assistanstimmar i genomsnitt per månad för en viss tidsperiod (en s.k. beviljandeperiod). Efter utgången av varje månad i perioden ska sedan en redovisning av det faktiska antalet utförda timmar lämnas till Försäkringskassan. Om det då finns en större avvikelse mellan det beräknade antalet assistanstimmar och antalet utförda timmar, ska en avräkning göras.

3. Efter varje beviljandeperiod ska en slutavräkning alltid göras. Slutavräkningen omfattar samtliga månader under perioden och kan t.ex. leda till att den enskilde blir återbetalningsskyldig om antalet förskotterade timmar överstiger antalet utförda timmar. Slutavräkningen ska göras senast två månader efter utgången av beviljandeperioden.

4. Assistansersättning avseende G.P:s köp av assistans betalades ut i förskott. För augusti 2016 redovisades 323 utförda assistanstimmar. Slutavräkning för beviljandeperioden mars–augusti 2016 gjordes den 4 oktober samma år.

5. Den 3 november 2016 inkom till Försäkringskassan en tilläggsräkning avseende augusti månad med 148 timmar. Försäkringskassan beslutade att inte betala ut ersättning för dessa ytterligare timmar eftersom slutavräkning hade gjorts.

6. G.P. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping som undanröjde det och återförvisade målet till Försäkringskassan för ny prövning av om han hade rätt till ytterligare assistansersättning för augusti 2016.

7. Försäkringskassan överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping som avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att det saknas stöd i lag för att neka ersättning på den grunden att redovisningen inkommit efter det att slutavräkning gjorts.

#### **Yrkanden m.m.**

8. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställa Försäkringskassans beslut samt anför följande. För den som får utbetalning i förskott är det först vid slutavräkningen som det görs en slutlig prövning av vilken ersättning som ska utgå. Lagstiftaren verkar ha förutsatt att den försäkrade ska ha lämnat in alla sina ersättningsanspråk inför denna prövning. Bestämmelsen om slutavräkning är tvingande för Försäkringskassan och det finns inga möjligheter att skjuta upp den.

9. *G.P.* anser att överklagandet ska avslås och anför att Försäkringskassan saknar stöd i lag för att neka honom ersättning efter det att en fullständig redovisning har lämnats in.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målet*

10. Frågan i målet är om en redovisning avseende utförd assistans som lämnats in till Försäkringskassan först efter det att slutavräkning gjorts enligt 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken kan läggas till grund för utbetalning av assistansersättning.

##### *Rättslig reglering m.m.*

11. Enligt 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken får utbetalningen av assistansersättning för en viss månad grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser ska då göras senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

##### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

12. Systemet med förskottsutbetalningar är uppbyggt på ett sådant sätt att preliminära utbetalningar sker varje månad, att en avräkning

för större avvikelser ska göras efter varje månad och att en slutavräkning alltid ska göras efter utgången av varje beviljandeperiod. Av regleringen i 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken framgår inte att någon ytterligare avräkning ska eller får ske efter det att slutavräkningen har gjorts.

13. Redan det förhållandet att lagtexten innehåller begreppet ”slutavräkning” talar för att någon ytterligare avräkning inte ska göras. I förarbetena anges att en ”slutlig avräkning” ska ske (prop. 1993/94:58 s. 5), vilket än tydligare markerar att denna avräkning är den slutliga och att någon ytterligare avräkning därför inte ska göras. Lagens utformning talar således med styrka för att en redovisning avseende utförd assistans som lämnats in till Försäkringskassan först efter det att slutavräkning gjorts inte kan läggas till grund för utbetalning av assistansersättning.

14. Det finns vidare andra bestämmelser i 51 kap. socialförsäkringsbalken som förutsätter att den assistansersättning som den enskilde har rätt att få utbetald ska vara slutligt beslutad i samband med slutavräkningen. Enligt 20 § ska den enskilde utan uppmaning återbetala ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter, och återbetalningen ska göras senast i samband med slutavräkningen enligt 15 §. Att den enskilde har en skyldighet att återbetala senast vid denna tidpunkt talar för att lagstiftaren har ansett att någon ytterligare avräkning därefter inte ska göras. I samma riktning talar det förhållandet att en kommun enligt 23 § andra stycket har rätt att ta del av den slutavräkning som ska göras enligt 15 §. Har kommunen betalat ersättning med ett för högt belopp ska beloppet återbetalas från Försäkringskassan.

15. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken måste förstås så, att med slutavräkning avses den slutliga och definitiva avräkningen och att en redovisning avseende utförd assistans som lämnats in till Försäkringskassan först efter det att denna avräkning har gjorts därför inte kan läggas till grund för utbetalning av assistansersättning. Försäkringskassan har således haft rättsligt stöd för att neka G.P. ytterligare ersättning. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför upphävas och Försäkringskassans beslut fastställas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer Försäkringskassans beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson, Nymansson, Bull, Gäverth* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren *Hanna Sardi Jarlbro*.

---

***Förvaltningsrätten i Linköping (2018-03-23, ordförande Edsgården):***

I målet är ostridigt att tidredovisning och räkning för augusti 2016 inkom till Försäkringskassan den 16 september 2016, att slutavräkning för månaden gjordes den 4 oktober och att en kompletterande räkning och tidsredovisning inkom till Försäkringskassan den 3 november 2016. Fråga i målet är om Försäkringskassan har haft fog att besluta att inte betala ut ersättning i enlighet med den kompletterande redovisningen.

Frågan regleras inte uttryckligen i lagtext. Den bestämmelse Försäkringskassan hänvisar till i 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (SFB) gäller assistans som utförs innan beslut om assistansersättning fattats, och är således inte tillämplig i det aktuella målet.

Eftersom ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter saknas i SFB, är det bemyndigandet som finns i 8 kap. 7 § första stycket RF som ska tillämpas. Där framgår att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Befogenheten får enligt 11 § delegeras till myndighet under regeringen.

Regeringen har i 4, 7, 8 och 12 §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättning bemyndigat Försäkringskassan att meddela föreskrifter. Av förordningens 8 § framgår bl.a. att Försäkringskassan får meddela föreskrifter om utbetalnings- och avräkningsförfarande enligt 51 kap. 14 och 15 §§ SFB. Av förordningens 12 § framgår att Försäkringskassan får meddela verkställighetsföreskrifter. Med grund i dessa bemyndiganden har Försäkringskassan meddelat föreskrifter om assistansersättning (FKFS 2016:4) där det bland annat anges vad tidsredovisning och räkning ska innehålla och när de ska lämnas in till Försäkringskassan.

Av 51 kap. 4 § SFB framgår att assistansersättning endast lämnas under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Mot denna bakgrund finns det stöd för Försäkringskassan att meddela föreskrifter av innebörden att assistansersättning inte ska betalas ut förrän vissa handlingar har lämnats, vilket även får stöd i lagens förarbeten (prop. 2007/08:61 s. 22 f.). Att meddela föreskrifter som innebär att en för sent inkommen redovisning medför att assistansersättning inte ska betalas ut är emellertid inte möjligt. Försäkringskassan kan nämligen inte anses ha rätt att begränsa rätten till assistansersättning på ett sådant sätt, eftersom en sådan föreskrift inte är av rent administrativ karaktär, utan medför något så väsentligen nytt att den går utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift. En sådan föreskrift får enligt 11 kap. 14 § RF inte tillämpas (jfr HFD 2014 ref. 81). Det kan inte heller, enligt rättens mening, anses ingå i ett bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär att en utbetalning inte alls kan medges. I Försäkringskassans föreskrifter anges inte heller några sanktioner i fråga om redovisning som lämnats in senare

än vad som anges, och att göra en sådan tolkning av texten utan uttryckligt lagstöd är, enligt förvaltningsrättens mening, inte möjligt.

Av 51 kap. 15 § framgår att en slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats. Föreskrifter som begränsar rätten att utfå beviljad assistansersättning kan emellertid inte, enligt rättens mening, meddelas utan stöd i lag heller i fråga om dokumentation som inkommer efter att en sådan slutavräkning gjorts.

Av 107 kap. 12 § framgår att G.P:s fordran på ersättning inte preskriberats.

Försäkringskassan har mot den nu angivna bakgrunden inte haft rätt att på denna grund besluta att inte betala ut begärd assistansersättning för augusti 2016. Överklagandet ska bifallas på så sätt att Försäkringskassans beslut ska undanröjas och målet återförvisas för vidare prövning om G.P. kan medges begärd ersättning, dvs. för prövning av om det finns andra hinder för att medge ytterligare ersättning. – Förvaltningsrätten undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar målet till Försäkringskassan för ny prövning av om G.P. har rätt till ytterligare assistansersättning för augusti 2016.

**Kammarrätten i Jönköping** (2019-08-30, *Stelzer, Mattsson och Svärd*):

Frågan i målet är om utbetalning av beviljad assistansersättning kan ske när redovisning av kostnader inkommit efter det att Försäkringskassan har beslutat om slutavräkning.

Enligt kammarrättens mening avser bestämmelserna i 51 kap. 14–19 §§ SFB ordningen för hur assistansersättning ska utbetalas och riktar sig i första hand till Försäkringskassan. Ingen av bestämmelserna kan anses reglera själva rätten till ersättning. Bestämmelserna kan jämföras med 51 kap. 20 § SFB. Häri anges den administrativa ordningen för återbetalning av för mycket uppburen assistansersättning. Ett bindande beslut om återbetalningsskyldighet kräver dock ett förfarande enligt 108 kap. i balken, vilket framgår av sista stycket i paragrafen.

Såsom förvaltningsrätten funnit kan några sanktioner i form av nekad ersättning vid sen redovisning inte utläsas i lagstiftningen. Att viss logik medför en bedömning att så borde vara fallet (jfr bl.a. 51 kap. 15 och 20 §§ SFB), räcker inte när en sådan tolkning blir till nackdel för den enskilde. Det är inte heller möjligt att fylla ut nu aktuell typ av brist i lagstiftningen med verkställighetsföreskrifter, se rättsfallet HFD 2014 ref. 81. Den omständigheten att det i tidigare föreskrifter (RFFS 1993:24, upphävd den 1 oktober 2016) fanns reglerat just hur en sen redovisning skulle hanteras saknar således betydelse. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.