

Ref 8

Fråga om kravet på månadsvis redovisning av assistans som utförts innan ett beslut har fattats i ett ärende också gäller under den tid Försäkringskassan handlägger en ansökan om omprövning av ett tidigare beslut att dra in assistansersättning.

51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 februari 2023 följande dom (mål nr 2285–2289-21).

Bakgrund

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan från kommunen få biträde av en personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Om behovet av hjälp med de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan har personen rätt till statlig assistansersättning.

2. Assistansersättning beviljas av Försäkringskassan för ett visst antal timmar under en viss tidsperiod och betalas ut månadsvis med ett visst belopp för det antal timmar som assistans har lämnats.

3. 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. Det krävs också att den enskilde ger in handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning och omfattningen av deras tjänstgöring.

4. I oktober 2016 beslutade Försäkringskassan efter s.k. tvåårsomprövning att H.H., som sedan tidigare uppbar assistansersättning, från och med januari 2017 inte hade rätt till assistansersättning. H.H. begärde omprövning av indragningsbeslutet men Försäkringskassan avslog begäran den 30 maj 2017. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som genom dom i juni 2018 beslutade att hon hade rätt till assistansersättning.

5. Sedan förvaltningsrättens dom meddelats begärde H.H. att assistansersättning för retroaktivt utförd assistans skulle betalas ut.

6. Försäkringskassan beslutade att H.H. inte hade rätt till retroaktiv assistansersättning för perioderna januari–april 2017 och 1–29 maj 2017 med motiveringen att kravet på månadsvis redovisning gällde även under omprövningstiden och att hon inte inom föreskriven tid hade kommit in med bl.a. handlingar som styrkte antalet utförda assistanstimmar samt assistenternas anställning och omfattningen av deras tjänstgöring.

7. Förvaltningsrätten i Göteborg biföll H.H:s överklaganden och förklarade att hon hade rätt till retroaktiv ersättning för de aktuella perioderna.

8. Kammarrätten i Göteborg avslog Försäkringskassans överklagande. Domstolen ansåg att kravet på månadsvis redovisning endast avser assistans som utförs i avvaktan på Försäkringskassans beslut med anledning av en ny ansökan om assistansersättning eller om förhöjd sådan ersättning. Försäkringskassan hade därmed saknat stöd för att besluta att inte betala ut assistansersättning till H.H. för de aktuella perioderna.

Yrkanden m.m.

9. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens domar och att Försäkringskassans beslut ska fastställas.

10. *H.H.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målen

11. Frågan i målen är om kravet på månadsvis redovisning av assistans som utförs innan ett beslut har fattats i ett ärende även omfattar den tid då Försäkringskassan handlägger en ansökan om omprövning av ett tidigare fattat beslut att dra in assistansersättning.

Rättslig reglering m.m.

12. I 51 kap. 7 § första meningen socialförsäkringsbalken anges 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

13. 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 utg.omr. 9 s. 214).

14. Beträffande ersättning för assistans som utförts innan ett ärende har avgjorts uttalas i förarbetena att kontrollmöjligheterna under Försäkringskassans handläggningstid måste stärkas. Genom att införa en skyldighet för den enskilde att löpande redovisa vad assistansersättningen har använts till, på samma sätt som redovisningen av sådan assistans som redan är beviljad, motverkas utbetalningar som grundar sig på krav som konstruerats i efterhand (a. prop. s. 232).

15. Av rättsfallet HFD 2019 ref. 34 följer att kravet på månadsvis redovisning av assistans som utförs i avvaktan på beslut inte gäller under den tid då ett ärende överprövas i domstol.

16. Frågan nu är vad som ska anses gälla i fråga om redovisningskrav för assistans som utförts för tid efter ett beslut om att dra in rätten till assistansersättning och fram till dess ett omprövningsbeslut fattats av Försäkringskassan gällande denna rätt.

17. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att lagtexten inte begränsar kravet på månadsvis redovisning till situationer när det är fråga om en ny ansökan om ersättning eller ansökan om utökad assistans. Eftersom Försäkringskassans handläggning pågår fram till dess att ett omprövningsbeslut fattats ger förarbetsuttalandena om behovet av sådan redovisning för kontroll av ersättningen stöd för att kravet gäller också under tiden för omprövning.

18. Regleringen i 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken får således anses innebära att kravet på månadsvis redovisning även omfattar den tid då Försäkringskassan handlägger en ansökan om omprövning av ett tidigare fattat beslut att dra in assistansersättning.

19. Av utredningen i målet framgår att H.H. under de i målet aktuella perioderna inte uppfyllde de formella krav som gäller beträffande månadsvis redovisning. Försäkringskassan gjorde därför rätt som nekade henne retroaktiv assistansersättning för de perioderna.

20. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Elin Nilsson.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2020-10-13, ordförande Leidzén):

Det förvaltningsrätten ska pröva i dessa mål är om H.H. har rätt till retroaktiv assistansersättning för perioden januari–april 2017 och 1–29 maj 2017.

Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när bl.a. ansökan gjorts. 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. Detta framgår av 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Syftet med bestämmelsen är att stärka Försäkringskassans kontrollmöjligheter för att motverka fusk med assistansersättning för assistans som utförs under myndighetens handläggningstid. Den som ansöker om assistansersättning eller om förhöjd sådan ersättning och i avvaktan på beslut anlitar någon för att utföra assistansen bör därför säkerställa att anställningsavtal för assistenten finns och att erforderliga uppgifter och tidsredovisning beträffande assistansen dokumenteras och redovisas till Försäkringskassan på samma sätt som redovisningen av sådan assistans som redan är beviljad. Redovisningen bör göras löpande månadsvis, (jfr prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 232).

Av 7–8 §§ Försäkringskassans föreskrifter om assistansersättning (FKFS 2016:4) framgår att den försäkrade behöver lämna in handlingar för att Försäkringskassan ska kunna betala ut ersättning för personlig assistans som utförts innan beslutet om assistansersättning fattades. Handlingarna ska ha kommit in till Försäkringskassan senast den femte i den andra månaden efter den månad då personlig assistans började utföras.

Det finns flera kammarrättsavgöranden där det konstateras att det inte är möjligt för Försäkringskassan att meddela föreskrifter som innebär att en för sent inkommen redovisning medför att assistansersättning inte ska betalas ut. I avgörandena anförs bland annat att lagstiftaren i ett särskilt lagrum, 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken, har reglerat vissa fall där assistansersättning inte ska betalas ut. Om utbetalningar även ska kunna nekas vid för sent inkommen redovisning skulle det varit naturligt att reglera även det i samma paragraf, vilket inte har gjorts. Det är därmed inte möjligt att enbart ur socialförsäkringsbalkens bestämmelser utläsa att en för sent inlämnad redovisning leder till att möjligheten att få ersättning utbetald går förlorad. Det är inte heller möjligt att fylla ut en sådan brist i lagstiftningen med verkställighetsföreskrifter (se bl.a. Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 augusti 2019 i mål nr 1210-18 och Kammarrätten i Stockholms dom den 10 september 2020 i mål nr 501-20).

Försäkringskassan har gjort gällande att förutsättningarna som föranlett utgången i kammarrättsavgörandena inte är jämfällbara med förhållandena i nu aktuella mål. Detta då avgörandena rör löpande assistans och inte

assistans utförd i avvaktan på beslut. Förvaltningsrätten delar inte denna bedömning. Mot bakgrund av att H.H. tidigare haft löpande assistansersättning, som Försäkringskassan inte haft fog för att dra in, kan inte ärendet jämföras med de fall där det föreligger en helt ny ansökan och där assistans utförs i avvaktan på beslut från myndigheten.

Förvaltningsrätten anser att det inte framkommit anledning att ifrågasätta att de anställningsavtal och övriga handlingar som H.H. har gett in är korrekta. Försäkringskassan har inte heller ifrågasatt handlingarnas innehåll och har i yttrande till förvaltningsrätten medgett att anställningsavtal och motsvarande handlingar finns för alla berörda assistenter. Rätten kan således inte finna annat än att H.H. har, om än inte i rätt tid, skickat in alla de uppgifter som krävs för att bedöma hennes rätt till assistansersättning för de aktuella perioderna.

Eftersom det inte uttryckligen framgår av socialförsäkringsbalken att försent inkomna uppgifter medför att assistansersättning inte ska betalas ut saknas rättsligt stöd för att tillämpa den aktuella föreskriften på det sätt som Försäkringskassan gjort. Överklagandena ska därför bifallas och H.H. ska i enlighet med sina ansökningar beviljas retroaktiv assistansersättning för aktuella perioder. Det ankommer på Försäkringskassan att vidta de åtgärder som föranleds av denna dom.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandena och förklarar att H.H. har rätt till retroaktiv assistansersättning för perioderna januari–april 2017 och 1–29 maj 2017.

Kammarrätten i Göteborg (2021-03-04, Linander, Cedhagen och Lundberg):

Frågan i målen är om kravet enligt 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken på månadsvis redovisning av assistansersättning som utförs innan beslut har fattats i ett ärende även omfattar handläggningstiden efter det att Försäkringskassan beslutat att dra in assistansersättning, som därefter beviljas av domstol.

Efter att förvaltningsrätten beviljat H.H. assistansersättning från och med januari 2017 beslutade Försäkringskassan i de nu överklagade besluten att inte betala ut någon ersättning för perioden den 1 januari–29 maj 2017 (redovisningsperioden) med motiveringen att hon inte inom föreskriven tid hade kommit in med tidsredovisningar och räkningar för utförd assistans eller handlingar som styrkte de personliga assistenternas anställning och omfattning av deras tjänstgöring. Som stöd för besluten hänvisade Försäkringskassan till 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken och Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

Ordalydelsen i 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken talar, enligt kammarrättens bedömning, för att bestämmelsen avser den assistans som utförs i avvaktan på Försäkringskassans beslut med anledning av en ny ansökan om assistansersättning, eller om förhöjd sådan ersättning, från den enskilde eller en anmälan från kommunen.

H.H. var beviljad assistansersättning fram till den aktuella redovisningsperioden. Handläggningen av hennes rätt till assistansersättning under själva redovisningsperioden var varken en följd av en ny ansökan om ersättning eller av en anmälan från kommunen, utan av att hon hade överklagat Försäkringskassans beslut att dra in hennes ersättning. Enligt

kammarrättens mening kan man inte till den enskildes nackdel utvidga bestämmelsen i 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken till att omfatta även situationer som i dessa mål. Därmed kan inte heller angivna bestämmelser i Försäkringskassans föreskrifter om bland annat den enskildes uppgifts- och redovisningsskyldighet för utförd assistans i avvaktan på beslut om assistansersättning, vara tillämpliga i målen.

Försäkringskassan har därmed saknat stöd för att, med tillämpning av 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken och Försäkringskassans föreskrifter FKFS 2016:4, besluta att inte betala ut assistansersättning till H.H. för perioden den 1 januari–29 maj 2017. Det betyder att Försäkringskassans överklagande ska avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.