



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2860–2868-24

meddelad i Stockholm den 14 oktober 2025

KLAGANDE

Helsingborgs kommun
251 89 Helsingborg

MOTPART

AA

Ombud: Jurist Joakim Runnerström
Alberum AB
Forskarvägen 1
702 54 Örebro

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 april 2024 i mål nr 6127–6134-23 och 7931-23

SAKEN

Stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och fastställer förvaltningsrättens avgörande.

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 deras behov inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. En assistansberättigad kan använda ett sådant ekonomiskt stöd antingen till att själv anordna assistansen och anställa assistenter eller till att köpa personlig assistans av en assistansanordnare.
2. Om den assistansberättigade väljer att anlita en assistansanordnare som yrkesmässigt bedriver verksamhet med personlig assistans måste denne ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg. Tillståndsplikten har införts för att bl.a. motverka att olämpliga aktörer anordnar assistans och för att säkerställa att lämnad assistans håller god kvalitet. Kostnader för personlig assistans som har utförts i en yrkesmässig verksamhet som saknar tillstånd ger inte rätt till ekonomiskt stöd.
3. Om den assistansberättigade i stället väljer att använda det ekonomiska stödet till att i egen regi anordna assistansen och själv anställa sina personliga assistenter krävs inte något tillstånd utan endast en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg.
4. AA är beviljad personlig assistans. Hon har själv tecknat anställningsavtal med sina assistenter. Vidare har hon ingått ett uppdragsavtal med Alberum AB, som saknade tillstånd att bedriva assistansverksamhet. I uppdragsavtalet anges följande. Bolaget ska motta och förvalta AAs ekonomiska stöd och se till att ersättningen används till kostnader för personlig assistans, varmed avses löne- och lönebikostnader, personalkostnader, assistans- och utbildningskostnader, administrationskostnader och arbetsmiljökostnader. Bolaget ska vidare bistå henne med lönehantering och arbetsgivarintyg, rapportering till Försäkringskassan och kommunen, redovisning av utförd assistans, myndighetskontakter, juridisk rådgivning, schemaläggning och tidsrapportering, fakturering av utförd assistans, rekrytering av personliga assistenter, rådgivning kring arbetsmiljö och kvalitet samt HR-rådgivning.
5. Helsingborgs kommun beslutade att inte betala ut något ekonomiskt stöd för personlig assistans till AA för augusti–oktober och december 2022 samt för januari, februari och april–juli 2023. Som skäl för besluten angavs att AA hade uppgett att hon bedrivit assistans i egen regi trots att hon anlitat Alberum som verkat som ett assistansbolag, men som saknade tillstånd.

6. Förvaltningsrätten i Malmö avslog AAs överklagande dit. Förvaltningsrätten ansåg att det uppdrag som Alberum hade haft varit så omfattande att det skulle jämföras med utförande av assistans. Eftersom bolaget saknat tillstånd att bedriva sådan verksamhet hade kommunen haft grund för att inte betala ut någon ersättning till AA.
7. AA överklagade till Kammarrätten i Göteborg, som upphävde förvaltningsrättens dom och kommunens beslut samt visade målen åter till kommunen för ny prövning. Kammarrätten ansåg – med hänvisning till att AA hade ingått anställningsavtal med de personliga assistenterna samt registrerat sitt företag hos Skatteverket och anmält sin verksamhet hos Inspektionen för vård och omsorg – att den personliga assistansen hade utförts i egen regi och att AA endast köpt administrativa tjänster av Alberum. Eftersom assistansen hade utförts av en assistansberättigad som själv anställt sina assistenter, fanns det inte något krav på tillstånd. Kommunen hade därmed inte haft skäl att neka ersättning för utförd assistans på den grunden att assistansen utförts yrkesmässigt av en enskild utan tillstånd.

YRKANDEN M.M.

8. *Helsingborgs kommun* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens dom fastställas.
9. AA anser att överklagandet ska avslås.
10. Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat yttranden från *Försäkringskassan*, *Inspektionen för vård och omsorg* samt *Sveriges Kommuner och Regioner*.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

11. Frågan är om personlig assistans har utförts i egen regi eller i en yrkesmässig enskild verksamhet.

Rättslig reglering m.m.

12. Enligt 7 § första stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade har personer som anges i 1 § rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans är en sådan insats (9 § 2).
13. I 9 a § första stycket anges att med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på

grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med ett eller flera grundläggande behov. Vidare anges vad som utgör grundläggande behov, bl.a. personlig hygien, måltider och kommunikation med andra.

14. Enligt 23 § första stycket får en enskild person inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet som avses i 9 § 2. I 9 d § andra stycket anges att kostnad för personlig assistans som har utförts i en yrkesmässig enskild verksamhet utan tillstånd enligt 23 § inte ger rätt till ekonomiskt stöd enligt 9 § 2.
15. Av 23 § femte stycket följer att den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 och som har anställt någon för sådan personlig assistans inte behöver tillstånd, men ska göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg innan assistenten påbörjar sitt arbete.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Alberum har saknat tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Avgörande för om AA ska erhålla ekonomiskt stöd för den personliga assistans som har lämnats under de aktuella tidsperioderna är därför om assistansen ska anses ha utförts i en verksamhet anordnad av henne eller i en yrkesmässig enskild verksamhet som kräver tillstånd (9 d § andra stycket och 23 § första stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).
17. Av utredningen i målen framgår att det är AA som har ingått anställningsavtal med de personliga assistenterna. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan detta dock inte ensamt vara avgörande vid bedömningen av om assistansen ska anses vara utförd i egen regi.
18. Vid assistans utförd i egen regi finns det ingenting som hindrar att den assistansberättigade i sin roll som arbetsgivare köper vissa administrativa och liknande tjänster, t.ex. lönehantering, fakturering och juridisk rådgivning, och det finns inget krav på att den som tillhandahåller sådana tjänster ska ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg.
19. Det uppdragsavtal som AA har tecknat med Alberum (se punkt 4 ovan) innebär emellertid att hon har anlitat bolaget för att ombesörja i princip samtliga relevanta moment som behövs för att kunna utföra den personliga assistansen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning kan det då inte anses vara fråga om assistans som utförs i egen regi utan det rör sig i stället om assistans som utförs i en yrkesmässig enskild verksamhet.
20. AA har således enligt 9 d § andra stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade inte rätt till ekonomiskt stöd enligt 9 § 2.

21. Kammarrättens avgörande ska därför upphävas och förvaltningsrättens avgörande fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl, Ulrik von Essen, Martin Nilsson och Mathias Säfsen (tillägg).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Andreas Thörnroos.

TILLÄGG

Justitierådet Mathias Säfsten tillägger för egen del följande.

1. Kravet på tillstånd för att bedriva verksamhet med personlig assistans infördes i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade i syfte att värna den assistansberättigades trygghet vid insatsen (prop. 2009/10:176 s. 25). När kravet infördes ansåg lagstiftaren att det inte borde omfatta en assistansberättigad som själv är arbetsgivare åt sina personliga assistenter (a. prop. s. 27). Den enskilde ska i det fallet i stället göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (23 § femte stycket).
2. Före införandet 2021 av de bestämmelser som innebär att assistansersättning eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans inte ska betalas ut till en assistansberättigad om han eller hon har anlitat en anordnare som saknar tillstånd enligt 23 § (9 d § andra stycket), kunde Försäkringskassan inte avslå en begäran om utbetalning till den assistansberättigade på den grunden att den anordnare som hade anlitats inte hade tillstånd (HFD 2019 not. 4). Med stöd av 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken hade myndigheten dock redan då möjlighet att neka utbetalningar av assistansersättning direkt till en assistansanordnare som bedrev verksamhet utan nödvändigt tillstånd.
3. I förarbetena till 2021 års lagändringar framhöll regeringen att det inte borde vara möjligt att kringgå kravet på tillstånd genom att den assistansberättigade själv ersätter anordnaren för dennes kostnader för lämnad assistans (prop. 2020/21:205 s. 15). I syfte att undvika att regleringen skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de assistansberättigade, föreslogs samtidigt en bestämmelse som möjliggör att ersättning betalas ut till den assistansberättigade under viss tid efter att han eller hon har underrättats om att ett tillstånd för en assistansanordnare har återkallats eller om det annars finns särskilda skäl. Den frist för utbetalning av ersättning som i ett sådant fall som längst kan medges borde enligt regeringen sammantaget inte vara längre än ett fåtal veckor. Detta gäller både efter en underrättelse om återkallat tillstånd och när assistans ges av någon som aldrig har haft tillstånd (a. prop. s. 22).
4. När det gäller regleringen av skyldigheten för Försäkringskassan och kommuner att anmäla verksamheter som saknar tillstånd, som föreslogs i samma lagstiftningsärende, uttalas i förarbetena att det kan vara oklart om de tjänster som en anordnare utför är att betrakta som personlig assistans och därmed som tillståndspliktig verksamhet. Trots påpekanden från remissinstanserna om att avsaknaden av legaldefinition kunde förorsaka tillämpningsproblem för myndigheterna, ansåg regeringen att den definition som redan tillämpades av myndigheterna var tillräcklig för att dessa ska kunna fullgöra

sina uppdrag (prop. 2020/21:205 s. 25). Någon definition togs därför inte in i lagen.

5. De aktuella målen visar emellertid att avsaknaden av en tydlig definition i fråga om vad som utgör utförande av personlig assistans i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet medför att såväl en enskild assistansberättigad som enskilda tjänstetillhandahållare och berörda myndigheter kan få svårt att avgöra under vilka förutsättningar ett tjänsteutbud som erbjuds genom avtal är att anse som utförande av personlig assistans. Eftersom den reglering som möjliggör för en assistansberättigad person som har misstagit sig vid denna bedömning att få ersättning utbetald inte ger utrymme för utbetalning i annat än mycket begränsad omfattning, medför regleringen att assistansberättigade riskerar att drabbas av betydande negativa effekter som en följd av denna osäkerhet.
6. I det nu aktuella fallet är det fråga om ett företag som genom avtal erbjudit ett tjänsteutbud som omfattar i stort sett alla de moment som är relevanta för utförandet av den personliga assistansen. De tjänster som erbjuds är i flera avseenden specifikt inriktade på moment som är nödvändiga för att den personliga assistansen ska möjliggöras, och de motsvarar i delar också sådana moment som ingår bland de kvalifikationskrav som lagstiftaren angett som relevanta för tillståndsprövningen (jfr prop. 2009/10:176 s. 26). Det enda centrala momentet som Alberum i praktiken inte själv svarar för är det formella arbetsgivaransvaret för assistenterna.
7. Trots att utformningen av bestämmelsen i 23 § femte stycket, som alltså reglerar en anmälningssplikt till Inspektionen för vård och omsorg för assistansberättigade som har anställt någon för personlig assistans, kan ge intryck av att reglera en förutsättning för när assistans ska anses egenanordnad, kan lagstiftningen inte förstås så att den – indirekt – ställer upp ett krav på att tjänstetillhandahållaren måste bära det formella arbetsgivaransvaret för att kunna anses utföra personlig assistans. I en situation som den nu aktuella får verksamheten tvärtom anses innefatta ett utförande av personlig assistans i lagens mening, trots att det formella arbetsgivaransvaret vilar på den assistansberättigade.
8. Mot bakgrund av de konsekvenser som en felbedömning avseende karaktären på tjänstetillhandahållarens verksamhet kan få för en enskild assistansberättigad och med beaktande av lagstiftarens uttalade ambition att värna den assistansberättigades trygghet, framstår det som önskvärt att regleringen förtydligas så att förutsebarheten i det här avseendet därigenom kan öka. Det kan då finnas anledning att exempelvis överväga hur olika slags tjänster som erbjuds ska bedömas, om det finns anledning att bedöma olika tjänster på

skilda sätt samt om och i så fall hur omfattningen av de tjänster som erbjuds av ett företag bör beaktas i det enskilda fallet.