



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6833-24

meddelad i Stockholm den 13 juni 2025

KLAGANDE

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

MOTPART

AA

Ombud: Jurist Linda Olofsson
God Assistans i Norr AB
Bergvikskurvan 11 C
973 31 Luleå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 11 november 2024 i mål nr 635-24

SAKEN

Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och fastställer förvaltningsrättens avgörande.

BAKGRUND

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan ha rätt till ersättning för kostnader för personlig assistans i form av statlig assistansersättning om behovet uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. 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.

2. En person som har ansökt om assistansersättning kan få ersättning för assistans som utförts innan beslut har fattats av Försäkringskassan. I en sådan situation krävs det dock att vissa administrativa krav, som har införts i syfte att motverka fusk och felaktigheter inom assistansersättningen, uppfylls.
3. Den försäkrade måste månadsvis under handläggningstiden redovisa till Försäkringskassan att assistansen har utförts i enlighet med kraven och förutsättningarna i socialförsäkringsbalken. Den försäkrade måste även lämna in handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning. Handlingarna ska ha kommit in till Försäkringskassan senast den femte i den andra månaden efter den månad då personlig assistans började utföras.
4. Det här målet gäller hur dessa administrativa regler ska tillämpas när en försäkrad som tidigare har beviljats assistansersättning ansöker om ytterligare timmar med sådan ersättning.
5. AA var sedan 2021 beviljad assistansersättning i viss omfattning och ansökte om fler timmar från och med september 2022 och därefter om ytterligare timmar från och med februari 2023. Den 18 april 2023 beslutade Försäkringskassan att bevilja AA fler timmar med ersättning från de två ansökningstidpunkterna. Vid beslutstillfället hade assistansersättning t.o.m. mars 2023 betalats ut i enlighet med det tidigare beslutet.
6. Efter att det nya beslutet meddelats begärde AA utbetalning av assistansersättning för april 2023. Försäkringskassan nekade honom ersättning för 617 timmar avseende 1–17 april, dvs. för tiden innan det nya beslutet hade meddelats, och beviljade ersättning för 464 timmar som avsåg 18–30 april.
7. Anledningen till att AA nekades viss ersättning var att han inte i tid hade lämnat in handlingar som styrkte samtliga assistenters anställning. Försäkringskassan utgick från att det nya beslutet gällde tiden innan detta hade meddelats men för vilken ersättning ännu inte hade betalats ut och att begäran om ersättning således omfattades av de administrativa bestämmelserna.
8. AA överklagade beslutet och anförde att eftersom han inte har redovisat utförda assistanstimmar utöver vad han har beviljats enligt tidigare beslut är det inte fråga om någon ersättning kopplad till hans ansökan om utökat antal timmar.
9. Förvaltningsrätten i Umeå, som bedömde att de administrativa bestämmelserna gäller all assistans som utförts innan beslutstidpunkten, avslag överklagandet.
10. Kamrarrätten i Sundsvall ändrade, efter att domen överklagats dit, underinstansernas avgöranden och beslutade att AA hade rätt till assistansersättning för samtliga assistanstimmar avseende april 2023.

Domstolen konstaterade att det tidigare beslutet om assistansersättning var gällande 1–17 april. Enligt domstolen måste en försäkrad vid köp av assistans kunna utgå från det vid tillfället gällande beslutet. I den mån assistansen utförts enligt det tidigare beslutet och inte utifrån ansökan om utökad tid är det inte fråga om retroaktiv ersättning. Varken omfattningen av den utförda assistansen eller någon annan omständighet talar för att den utförda assistansen skett utifrån ansökningarna om fler assistanstimmar. Då det var fråga om assistans som utförts i enlighet med det tidigare beslutet var AA inte skyldig att ge in handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning.

YRKANDEN M.M.

11. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och återförvisa målet dit för ny prövning samt anför följande. När en person ansöker om fler timmar med assistansersättning gör Försäkringskassan en fullständig prövning av rätten till ersättning och tar ställning till omfattningen av assistansbehovet i dess helhet. Myndigheten fattar alltså ett helt nytt beslut, som ersätter det tidigare beslutet om assistansersättning. Efter det att Försäkringskassan har fattat ett nytt beslut grundar sig utbetalningarna av assistansersättning på det beslutet, även sådan assistans som utförts innan det nya beslutet har fattats.
12. AA anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Att låta Försäkringskassans utbetalningstidpunkt vara avgörande för vad som anses som assistans utförd innan beslut fattats medför en betydande ekonomisk osäkerhet för den assistansberättigade som då redan har köpt assistans från en assistansanordnare eller har haft kostnader som arbetsgivare för sina assistenter. Assistans som utförs i enlighet med tidigare beviljad omfattning kan inte betraktas som retroaktiv för att Försäkringskassan vid en viss, på förhand okänd, tidpunkt beslutar om utökad assistansersättning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

13. I 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken anges att assistansersättning som avser assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende endast lämnas om den enskilde månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan att assistansen utförs i enlighet med kraven och förutsättningarna i socialförsäkringsbalken.
14. I 7 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning anges att för att ersättning ska kunna betalas ut för personlig assistans som

utförts innan beslut om assistansersättning fattades behöver den försäkrade lämna in handlingar. Den försäkrade ska lämna in handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning och dess omfattning. Det gäller både när den försäkrade lämnar in en ny ansökan, och när han eller hon lämnar in en ansökan om fler timmar. Av andra stycket framgår att den försäkrade inte behöver lämna in handlingar igen när han eller hon ansöker om fler timmar och assistenternas utökade arbetstid omfattas av de handlingar som tidigare lämnats in.

15. Enligt 8 § i föreskrifterna ska handlingar som avses i 7 § ha kommit in till Försäkringskassan senast den femte i den andra månaden efter den månad då personlig assistans började utföras.
16. Enligt 51 kap. 14 § socialförsäkringsbalken betalas assistansersättning ut månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. Högsta förvaltningsdomstolen måste inledningsvis ta ställning till om en utbetalning som avser tid före beslutstidpunkten, i nu aktuellt fall 1–17 april 2023, ska anses grundad på det nya beslutet eller på det tidigare beslutet om assistansersättning.
18. Av rättsfallet HFD 2024 ref. 9 framgår att vid en begäran om en ökning av en redan utgående förmån ska Försäkringskassan göra en fullständig prövning av rätten till förmånen och myndigheten är då inte bunden av en tidigare bedömning.
19. Vid en ansökan om fler timmar med assistansersättning ska alltså Försäkringskassan göra en prövning av om det föreligger ett behov av personlig assistans och om förutsättningarna för att bevilja den tillkommande förmånen är uppfyllda vid prövningstillfället. Det nya beslutet om assistansersättning ersätter det tidigare beslutet.
20. Av det sagda följer att när Försäkringskassan har fattat ett nytt beslut om assistansersättning, vilket då är det enda gällande beslutet, måste en utbetalning av ersättning som avser assistans som utförts före beslutstidpunkten grundas på det nya beslutet. Det är alltså då fråga om sådan ersättning som avses i 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken.
21. Nästa fråga är då hur de administrativa reglerna ska tillämpas avseende sådan ersättning.
22. Varken av lagtexten eller förarbetena till bestämmelsen i 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken framgår att tillämpningen är avsedd att skilja sig åt vid en

ansökan om assistansersättning respektive en ansökan om förhöjd sådan ersättning. Tvärtom talar syftet med bestämmelsen – att motverka fusk och felaktiga utbetalningar – mot en sådan slutsats (jfr prop. 2012/13:1 utg.omr. 9 s. 232). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ska därför bestämmelsen tillämpas på samma sätt vid en ansökan om utökade timmar som när en ansökan görs första gången.

23. Försäkringskassan har således haft fog för sin bedömning att AA i enlighet med kraven på redovisning i 51 kap. 7 § andra meningen socialförsäkringsbalken skulle ha lämnat in de handlingar som anges i 7 § Försäkringskassans föreskrifter om assistansersättning inom den tid som anges i 8 § i samma föreskrifter för all den assistans som utfördes under april 2023.
24. Kammarrättens avgörande ska således upphävas och förvaltningsrättens avgörande fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Inga-Lill Askersjö (skiljaktig), Ulrik von Essen, Martin Nilsson och Mikael Westberg.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Hedvig Areskoug.

SKILJAKTIG

Justitierådet Inga-Lill Askersjö är skiljaktig och anser att överklagandet borde ha avslagits och att domen fr.o.m. punkt 17 ska ha följande lydelse.

17. Försäkringskassan fattade beslut om utökat antal assistanstimmar den 18 april 2023 och därefter har AA begärt utbetalning av assistansersättning för april månad. När han redovisade för den assistans som utförts under tiden februari–april meddelade han att den avsåg assistans som han beviljats enligt det tidigare beslutet från 2021. Det antal timmar som han angav för april månad motsvarade i stort de timmar som han redovisat för februari och mars och utfördes av samma assistenter som utfört den tidigare assistansen.
18. Försäkringskassan har avslagit en del av assistansersättningen för april månad på den grunden att AA inte hade inkommit med handlingar som styrkte anställning för de assistenter som utförde assistansen 1–17 april 2023. För att ersättning ska utbetalas för assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende krävs enligt 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken och Försäkringskassans föreskrifter att den enskilde lämnar underlag som visar att assistansen har utförts i enlighet med kraven och förutsättningarna i balken. Fråga är alltså om assistansen som utfördes 1–17 april ska anses grunda sig på det nya beslutet och därmed utgöra retroaktiv ersättning eller om utbetalningen för den perioden ska anses grundad på det tidigare beslutet om assistansersättning.
19. Av rättsfallet HFD 2024 ref. 9 framgår att vid en begäran om en ökning av en redan utgående förmån ska prövningen göras som om det var en begäran om förmånen. Vid en ansökan om fler timmar med assistansersättning ska alltså Försäkringskassan pröva om det föreligger ett behov av personlig assistans och om förutsättningarna för att bevilja den tillkommande förmånen är uppfyllda vid prövningstillfället. Det nya beslutet om assistansersättning ersätter det tidigare beslutet. Av rättsfallet framgår dock inte från vilken tidpunkt det nya beslutet ska anses börja gälla.
20. Bestämmelsen i 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken infördes för att motverka fusk och överutnyttjande av assistansersättningen. I förarbetena anfördes att det ofta förekommer stora belopp i assistansersättningen för personlig assistans som uppges ha genomförts i förfluten tid i avvaktan på slutgiltigt avgörande. Den försäkrade bör därför ha en skyldighet att redovisa vad assistansersättningen används till på samma sätt som gäller för den löpande redovisningen efter att ärendet avgjorts. 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 tidredovisning beträffande assistansen dokumenteras och redovisas till Försäkringskassan på samma sätt som

redovisningen av sådan assistans som redan är beviljad (prop. 2012/13:1 utg.omr. 9 s. 232).

21. Av det sagda följer att när Försäkringskassan har fattat ett beslut om utökad assistansersättning måste en utbetalning av ersättning som innefattar den utökade assistansen och som utförts före beslutstidpunkten grundas på det nya beslutet. Ersättning kan nekas om den försäkrade då inte lämnar underlag som omfattar hela den period som ersättningen avser.
22. Detta förutsätter emellertid enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening att utbetalningen till någon del faktiskt avser utökad assistans som har utförts före det nya beslutet eller att den försäkrade begär ersättning för assistansen med stöd av det nya beslutet. Om så inte är fallet – och det antal timmar som den försäkrade redovisar vid begäran om utbetalning motsvarar de timmar som tidigare har beviljats och utförs av samma assistenter som redan tidigare har varit anställda – står det klart att assistansen i tiden före det nya beslutet utförs i enlighet med det tidigare beslutet. Det är då en annan situation än den som motiverat införandet av ett krav på att lämna underlag och som omfattas av bestämmelsen i 51 kap. 7 §. Ersättning för tid före det nya beslutet ska i ett fall som nu är aktuellt inte avslås av det skälet att den försäkrade inte lämnar uppgift om anställning för de assistenter som utfört assistansen.
23. AA ska alltså inte nekas den begärda ersättningen för tiden 1–17 april på den grunden att han inte lämnat underlag. I målet framgår inte annat än att han uppfyllde försättningarna för att få ersättning under den tiden. Försäkringskassans överklagande ska därför avslås.