

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
6518-17

meddelad i Stockholm den 21 februari 2019

## **KLAGANDE**

Försäkringskassan  
103 51 Stockholm

## **MOTPART**

AAs dödsbo

Ombud: Advokat Adam Grabavac  
C J Advokatbyrå AB  
Cardellgatan 1  
114 36 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 18 oktober 2017 i mål nr 7640-16

## **SAKEN**

Assistansersättning

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

---

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

1. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, 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 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. Den som har rätt till assistansersättning kan anlita en assistansanordnare som tillhandahåller personliga assistenter eller välja att själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter.
3. En assistansanordnare måste sedan den 1 januari 2011 ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för att få bedriva verksamheten. Tillståndsplikten gäller både fysiska och juridiska personer som anordnar personlig assistans, men inte den som själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter. Assistansanordnare som ansökte om tillstånd senast den 1 april 2011 fick bedriva verksamhet i avvaktan på tillståndsmyndighetens beslut.
4. Som huvudregel betalas assistansersättning ut till den försäkrade som i sin tur betalar assistansanordnaren. Enligt en särskild bestämmelse kan emellertid den försäkrade begära att Försäkringskassan i stället ska betala ut ersättningen direkt till anordnaren. Ett krav är då att denne har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans. Något motsvarande krav finns inte när ersättningen betalas ut till den försäkrade själv.
5. AA anlidade under 2012 en assistansanordnare som vid den tidpunkten fick bedriva verksamhet med personlig assistans eftersom anordnaren i rätt tid hade ansökt om tillstånd. Tillståndsfrågan var då ännu inte slutligt avgjord.

# DOM

Mål nr  
6518-17

6. I samband med att assistansersättning skulle betalas ut till AA – för att hon sedan skulle betala assistansanordnaren för den utförda tjänsten – konstaterade Försäkringskassan att IVO den 29 november 2013 hade avslagit assistansanordnarens ansökan om tillstånd. Försäkringskassan ansåg att rätt till assistansersättning inte förelåg efter denna tidpunkt och beslutade därför att inte betala ut ersättning till AA för perioden 30 november 2013–31 juli 2014.
7. AA överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avlog överklagandet. Förvaltningsrätten motiverade avgörandet med att det följde av bestämmelserna i LSS och socialförsäkringsbalken att assistansersättning endast lämnas för köp av personlig assistans i den mening som avses i LSS. Med det avsågs enligt rätten personlig assistans som anordnas av någon som har tillstånd att bedriva sådan verksamhet.
8. Domen överklagades till kammarrätten som ansåg att varken lagtext eller förarbeten gav stöd för att vägra utbetalning av assistansersättning till en försäkrad som köpt assistans av en anordnare som saknar tillstånd. Kammarrätten upphävde därför förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut avseende den aktuella tidsperioden och visade målet åter till Försäkringskassan för ny prövning.

## **YRKANDEN M.M.**

9. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och anför bl.a. följande. Kravet på tillstånd och den lämplighetsprövning som då sker är av central betydelse för att myndigheter ska ha kontroll över och insyn i verksamhet med personlig assistans. Det är inte rimligt att den som saknar tillstånd, och därmed inte har rätt att bedriva verksamheten, ska få ersättning av allmänna medel. Detta gäller även om ersättningen först betalas ut till den försäkrade.
10. *AA:s dödsbo* anser att överklagandet ska avslås.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET****Frågan i målet**

11. Frågan i målet är om Försäkringskassan kan vägra att betala ut assistansersättning till den försäkrade på grund av att den anlitade assistansanordnaren inte har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

**Rättslig reglering**

12. Enligt 23 § första stycket LSS får en enskild inte yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans utan tillstånd av IVO. I andra stycket, i den lydelse som gällde t.o.m. den 31 december 2018, angavs att tillstånd att bedriva verksamhet fick meddelas endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visat sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.
13. Sedan den 1 januari 2019 har 23 § andra och tredje styckena LSS nya lydelse. Enligt andra stycket gäller att tillstånd att bedriva verksamhet får meddelas endast den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av tredje stycket framgår att en enskild även i övrigt ska bedömas vara lämplig. Viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse ska beaktas vid lämplighetsprövningen.
14. Den som själv anställt någon för att få sin personliga assistans utförd behöver enligt 23 § femte stycket LSS (före den 1 januari 2019 fjärde stycket) inte tillstånd utan ska i stället göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete.

15. I 28 § LSS föreskrivs att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet döms till böter.
16. Enligt 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken kan en försäkrad som omfattas av LSS få assistansersättning för kostnader för personlig assistans. Av andra stycket följer att bestämmelserna i LSS om bl.a. tillståndsplikt och tillsyn gäller även för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken.
17. Enligt 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

18. Den som yrkesmässigt bedriver verksamhet med personlig assistans måste ha tillstånd för sådan verksamhet. Den assistansanordnare som AA anlidade under den i målet aktuella tidsperioden hade inte något tillstånd.
19. Tillståndskravet i LSS har införts i de assistansberättigades intresse och syftar till att säkerställa dels en väl fungerande tillsyn, dels en god kvalitet inom LSS-området (prop. 2009/10:176 s. 22 ff.). Som ett led i att motverka att oseriösa aktörer etableras inom assistanssektorn skärptes kraven för tillstånd genom villkoret att sökanden måste visa sig lämplig även utifrån sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt (prop. 2012/13:1 volym 6 utgiftsområde 9 s. 215 f.). Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2019 har kraven för att få tillstånd skärpts ytterligare och betydelsen av den lämplighetsprövning som ska ske innan tillstånd får meddelas betonats (prop. 2017/18:158 s. 49 ff. och 114 f.).
20. Utgångspunkten är att assistansersättning betalas ut till den försäkrade när han eller hon anlitar en assistansanordnare. Enligt 51 kap. 19 § socialförsäkrings-

balken kan emellertid en försäkrad begära att Försäkringskassan ska betala ut ersättningen direkt till assistansanordnaren. Sedan den 1 juli 2013 finns dock ett uttryckligt villkor i bestämmelsen som innebär att Försäkringskassan bara får betala ut ersättning till en anordnare som har tillstånd enligt 23 § LSS. Villkoret infördes samtidigt som kraven för att få tillstånd skärptes och utgjorde ett led i att motverka fusk och oegentligheter inom ersättningssystemet (prop. 2012/13:1 volym 6 utgiftsområde 9 s. 214 ff.). Något motsvarande villkor infördes däremot inte avseende utbetalningar till den försäkrade själv.

21. I det lagstiftningsärende då villkoret vid utbetalning direkt till anordnaren infördes framförde Försäkringskassan i ett remissvar att det borde framgå av lagtexten att motsvarande villkor skulle gälla även i fråga om utbetalningar direkt till den försäkrade. I den lagrådsremiss som föregick propositionen återgavs remissynpunkten, men den kommenterades inte av regeringen (Ökad säkerhet vid beslut om och utbetalning av assistansersättning, s. 30). Frågan berördes varken i propositionen eller i socialutskottets betänkande (prop. 2012/13:1 volym 6 utgiftsområde 9, bet. 2012/13:SoU1).
22. Mot denna bakgrund framstår det som ett medvetet val av lagstiftaren att införa villkoret vid utbetalning endast för den situationen att assistansersättning ska betalas ut direkt till assistansanordnaren.
23. Försäkringskassans tillämpning av regelverket, dvs. att vägra utbetalning när assistansanordnaren saknar tillstånd, ligger visserligen i linje med de mål som motiverat reglerna om tillståndspflicht, men Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att det varken i LSS eller socialförsäkringsbalken finns några föreskrifter som ger stöd för att assistansersättning får betalas ut till en försäkrad endast om den anordnare som denne har valt har tillstånd.
24. Lagregleringen medger således inte att Försäkringskassan avslår en begäran om utbetalning av assistansersättning till en försäkrad på den grunden att den

# DOM

Mål nr  
6518-17

anordnare som anlåtats inte har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans. Överklagandet ska därför avslås.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enéerus, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Jenni Nordquist.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 september 2016 i mål nr 14605-15  
Försäkringskassans beslut 2014-12-12