

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3958-19

meddelad i Stockholm den 27 mars 2020

KLAGANDE

Alter Assistans AB, 556834-4732
Holmträskvägen 331
945 92 Altersbruk

MOTPART

Allmänna ombudet för socialförsäkringen
103 51 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 14 maj 2019 i mål nr 1491-18

SAKEN

Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 213595

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. Personer med skilda funktionsnedsättningar har under vissa förutsättningar rätt till olika stöd- och serviceinsatser av kommunen om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Dessa insatser är förbehållna personer som tillhör någon av tre s.k. personkretsar. Dessa är (1) personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, (2) personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom samt (3) personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.
2. En form av insats som kan lämnas personer som tillhör någon av dessa personkretsar är biträde av en personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Vid mer omfattande behov av assistans kan Försäkringskassan överta kostnadsansvaret för insatsen från kommunen genom att bevilja assistansersättning.
3. Den som har rätt till assistansersättning kan antingen själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter eller välja att anlita en assistansanordnare som tillhandahåller personliga assistenter. En assistansanordnare måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, tidigare från Socialstyrelsen, för att få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans.
4. Även om en funktionsnedsatt person valt att anlita en assistansanordnare gäller som huvudregel att assistansersättning betalas ut till den funktionsnedsatte som i sin tur betalar assistansanordnaren. Den funktionsnedsatte kan emellertid 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.

DOM

Mål nr
3958-19

5. Om assistansersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp ska Försäkringskassan besluta om återbetalning av ersättningen. En förutsättning för detta är att den som har fått ersättningen, t.ex. en assistansanordnare, har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög. Om det finns särskilda skäl får ett krav på återbetalning helt eller delvis efterges.
6. Alter Assistans AB ansökte om och beviljades tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans avseende personer som tillhör personkrets 1. Försäkringskassan betalade därefter ut assistansersättning direkt till bolaget under flera år.
7. Under 2016 upptäckte Försäkringskassan att ett stort antal av utbetalningarna till Alter Assistans avsett assistans som lämnats till personer som tillhörde personkrets 2 eller 3, trots att tillståndsbeslutet var villkorat till att avse endast personkrets 1. För perioden juli 2013–oktober 2016 uppgick dessa utbetalningar till drygt 52 miljoner kronor. Försäkringskassan bedömde att bolaget skäligen borde ha insett att det inte hade rätt till ersättning avseende assistans som lämnats till personer som tillhörde andra personkretsar än den som bolaget hade tillstånd för och att det därmed fanns förutsättningar för att besluta om återbetalning. Med hänsyn bl.a. till att Försäkringskassan haft information om aktuella personers personkretstillhörighet men saknat kontrollrutiner ansågs det finnas skäl att sätta ned kravet på återbetalning till drygt tio miljoner kronor.
8. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Falun och yrkade att Försäkringskassans beslut om återbetalning skulle upphävas samt anförde följande.
9. För att en utbetalning ska anses felaktig på den grunden att villkoren i ett tillståndsbeslut inte har följts bör det krävas att myndigheten har ett tydligt författningsstöd för att besluta de aktuella villkoren. En annan ordning kan inte anses rättssäker eftersom en assistansanordnare då inte kan förutse vilka villkor som kommer att förenas med ett tillstånd och som sedan kan komma att ligga till grund för ingripande åtgärder i form av återkrav.

DOM

Mål nr
3958-19

10. Det finns inte någon författningsbestämmelse som anger att ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans ska villkoras till en viss eller vissa personkretsar. I bestämmelsen om tillståndskrav anges inte att ett tillstånd ska knytas till en viss personkrets. Inte heller kan det ur reglerna om vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla och vad som ska tas in i ett tillståndsbevis utläsas att ett tillstånd ska villkoras på detta sätt.
11. Då det saknas ett tydligt författningsstöd för att villkora ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans till en viss personkrets kan utbetalningarna av assistansersättning till Alter Assistans avseende personer som tillhör personkrets 2 och 3 inte anses felaktiga. Det saknas därför grund för att besluta om återbetalning av ersättningen.
12. Även Alter Assistans överklagade Försäkringskassans beslut till förvaltningsrätten och anförde att personkrets 2 och 3 av misstag inte hade inkluderats i ansökan om tillstånd och att det aldrig hade funnits en avsikt att fuska.
13. Förvaltningsrätten, som ansåg att den tillämpliga regleringen innebär att ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans ska villkoras utifrån de funktionsnedsattas personkretstillhörighet, avslog överklagandena. Domstolen angav att regeln om att det i en ansökan ska anges för vilka personer verksamheten är avsedd fick anses tillräckligt tydlig för att kunna läggas till grund för ett beslut om återbetalning när ett sådant villkor inte hade följts. Då Alter Assistans saknat tillstånd avseende personkrets 2 och 3 hade ersättningen lämnats felaktigt och bolaget borde skäligen ha insett detta. Förvaltningsrätten ansåg att det inte fanns skäl för ytterligare eftergift av återkravet.
14. Såväl allmänna ombudet som Alter Assistans överklagade domen till Kammarrätten i Sundsvall som avslog överklagandena. Domstolen konstaterade att Alter Assistans lämnat assistans till andra personer än sådana som verksamheten varit

DOM

Mål nr
3958-19

avsedd för enligt bolagets tillstånd. Eftersom tillstånd saknats för denna verksamhet hade det inte funnits förutsättningar för att betala ut ersättning. Då bolaget skäligen borde ha insett att utbetalningarna var felaktiga fanns det fog för beslutet om återbetalning. Kammarrätten ansåg vidare att det saknades skäl att ytterligare sätta ned återkravet.

YRKANDEN M.M.

15. *Alter Assistans AB* yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och i andra hand att bolaget ska medges hel eftergift av återkravet samt anför bl.a. följande.
16. Det saknas ett tydligt författningsstöd för att begränsa ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans till en viss personkrets. Utbetalningarna kan därför inte anses felaktiga.
17. Bolaget ansökte om tillstånd för personkrets 1 men glömde att söka tillstånd för övriga personkretsar när verksamheten senare expanderade. All mottagen assistansersättning har emellertid använts för avsett ändamål. Bolagets ägare har dessutom utbildning och kompetens för att kunna bemöta funktionsnedsatta ur personkrets 2 och 3. Till detta kommer att Försäkringskassan under flera år har betalat ut assistansersättning till bolaget utan att kontrollera om det i tillståndet fanns någon begränsning till en viss personkrets. Sammantaget finns det skäl att helt efterge återkravet.
18. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* medger bifall till överklagandet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

19. Frågan i målet är om assistansersättning kan återkrävas på den grunden att villkoren i ett beslut om tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans inte har följts, när det inte tydligt framgår av författningsregleringen att ett sådant tillstånd får förenas med villkor.

Rättslig reglering m.m.

20. Enligt 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i den i målet tillämpliga lydelsen, får en enskild person inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans.
21. Av 8 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i den i målet tillämpliga lydelsen, framgår att en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans ska vara skriftlig och ange bl.a. för vilka personer verksamheten är avsedd samt personalen och dess kompetens. Om tillstånd beviljas ska enligt 9 § första stycket, i den i målet tillämpliga lydelsen, ett skriftligt bevis utfärdas i vilket ska anges bl.a. vem som ska bedriva verksamheten, vilken verksamhet som ska bedrivas samt övriga villkor för tillståndet.
22. Enligt 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken kan assistansersättning lämnas för kostnader för personlig assistans. Av andra stycket följer att bestämmelserna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade om bl.a. tillståndspflicht även gäller för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. I 19 § anges att Försäkringskassan, på begäran av den försäkrade, får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

23. Av 108 kap. 2 § andra stycket följer att Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt socialförsäkringsbalken, om ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Enligt 9 a § första stycket får Försäkringskassan besluta om återkrav av assistansersättning från den till vilken ersättningen har betalats ut enligt 51 kap. 19 § i stället för från den försäkrade. Ett krav på återbetalning får enligt 108 kap. 11 § helt eller delvis efterges om det finns särskilda skäl.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

24. Det är klarlagt i målet att Alter Assistans tillstånd att bedriva assistansverksamhet har begränsats till personkrets 1, men att bolaget lämnat assistans även till personer som tillhör personkrets 2 och 3 samt mottagit assistansersättning för detta.
25. Enligt författningsregleringen krävs det tillstånd för att yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans. Däremot sägs ingenting om möjligheterna att förena ett tillstånd med olika villkor. En första fråga är därmed om tillståndsmyndigheten utan särskilt författningsstöd alls får besluta om villkor.
26. Det är en allmän förvaltningsrättslig princip, som har bekräftats i praxis (jfr RÅ 1990 ref. 12), att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms erforderliga, om inte annat följer av den aktuella regleringen. Något författningsstöd för att få besluta om villkor krävs således inte. Regler om t.ex. vad en ansökan ska innehålla, liksom vilka uppgifter som ska anges i ett tillståndsbeslut, saknar helt betydelse för denna möjlighet. Det kan noteras att många författningar innehåller bestämmelser om att myndigheten får villkora ett tillstånd. Sådana bestämmelser utgör emellertid endast en upplysning om vad som ändå gäller (jfr t.ex. prop. 2009/10:125 s. 166).
27. Alter Assistans, liksom allmänna ombudet, menar emellertid att en ordning där det inte av författningsregleringen framgår vilka villkor som får tas in i ett beslut

DOM

Mål nr
3958-19

om tillstånd är betänkelig från rättssäkerhetssynpunkt eftersom en assistans-
anordnare inte kan förutse vilka villkor som kan komma att förenas med ett
tillstånd och som sedan kan komma att ligga till grund för ett återkrav.

28. Villkoren anger emellertid endast förutsättningarna för att få nyttja det gynnande beslut som tillståndsbeslutet utgör. Det är upp till sökanden att avgöra om han eller hon vill begagna sig av tillståndet på de angivna villkoren. Något skäl att från förutsebarhetssynpunkt ifrågasätta en ordning med uttryckligt angivna villkor finns således inte.
29. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening finns det alltså inget som hindrar att ett beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans i och för sig förenas med villkor.
30. Möjligheten att koppla villkor till ett tillstånd är emellertid inte obegränsad. En förutsättning för att olika villkor ska få beslutas är att de ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen (jfr RÅ 1990 ref. 12).
31. Ett av syftena med att införa ett krav på tillstånd för att få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans var att säkerställa kvaliteten inom verksamheten, inte minst när det gällde personalens kompetens, förhållningssätt och bemötande (prop. 2009/10:176 s. 26).
32. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening står det klart att ett villkor som innebär att personlig assistans endast får lämnas till personer tillhörande en viss personkrets kan vara motiverat för att trygga de krav som ställs på kompetens och kvalitet avseende verksamhet med personlig assistans. Ett sådant villkor ligger således inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen och är alltså tillåtet.
33. Av Alter Assistans tillståndsbevis framgår tydligt att bolaget endast har getts rätt att bedriva verksamhet med personlig assistans gentemot personer som tillhör

DOM

Mål nr
3958-19

personkrets 1. Den ersättning som bolaget erhållit för assistans som lämnats till personer som tillhör personkrets 2 och 3 har således lämnats felaktigt. Med hänsyn till att det åligger Alter Assistans att känna till innehållet i sitt tillstånd måste bolaget skäligen ha insett att ersättningen har lämnats felaktigt. Försäkringskassan har således haft fog för sitt beslut om återbetalning.

34. När det slutligen gäller frågan om eftergift gör Högsta förvaltningsdomstolen ingen annan bedömning än den som underinstanserna har gjort.
35. Överklagandet ska följaktligen avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Thomas Bull och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Kristina Linderöth.