

Återbetalningskrav och utbetalningsstopp

- Bakgrund, följd effekter och förslag till förändring

1. Inledning

- 1.1 Denna utredning syftar till att redogöra för Försäkringskassans möjligheter rikta återkrav för assistansersättning mot assistansanordnare samt Försäkringskassans lagliga möjligheter att besluta om utbetalningsstopp av assistansersättning till en viss assistansanordnare. Vidare syftar utredningen till att analysera Försäkringskassans tillämpning av möjligheten att rikta återkrav mot en assistansanordnare samt att besluta om utbetalningsstopp samt även beslutens följd effekter på bland annat Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) bedömning av lämpligheten för en assistansanordnare att bedriva verksamhet med personlig assistans.
- 1.2 Utredningen baseras på lagstiftning, förarbeten och rättspraxis samt vår kunskap om Försäkringskassans agerande i fråga om återbetalningskrav mot assistansanordnare samt beslut om utbetalningsstopp.

2. Återbetalningskrav mot assistansanordnare

- 2.1 Genom en lagändring i SFB den 1 juli 2013 infördes en möjlighet för Försäkringskassan att rikta återkrav mot annan än den försäkrade. Det ska i sammanhanget noteras att motsvarande möjlighet inte infördes i LSS.
- 2.2 Bestämmelsen finns i 108 kap 9 a § SFB och återges nedan.

När det gäller beslut enligt 2 § om återbetalning av ersättning får Försäkringskassan besluta om återkrav av assistansersättning från den försäkrades förmyndare, annan ställföreträdare eller den till vilken ersättningen har betalats ut enligt 51 kap. 19 § i stället för från den försäkrade.

Återkrav mot någon annan än den försäkrade får uppgå till högst det belopp som denne tagit emot.

Om det inte finns särskilda skäl, ska hela beloppet återkrävas från den försäkrades förmyndare i stället för från den försäkrade, om denne är under 18 år. Om det finns flera förmyndare, svarar de solidariskt för återkravet.

- 2.3 Det ska noteras att det av förarbetena framgår att det för tillsynsmyndighet kan finnas anledning att granska hur den enskildes behov av insatser tillgodoses om det förekommer "fusk och felaktig hantering" av mottagna medel hos en assistansanordnare.¹

Assistansanordnaren måste ha varit betalningsmottagare

- 2.4 Av 108 kap. 9 a § SFB framgår att en assistansanordnare måste ha varit mottagare av den assistansersättning som återkrävs för att återkrav ska kunna ställas mot anordnaren. För det fall Försäkringskassan betalat assistansersättningen till den försäkrade eller till dennes ställföreträdare så kan inte återkrav ställas mot assistansanordnaren.

Lövrigt gäller samma som för återkrav mot den försäkrade

- 2.5 Förutsatt att en assistansanordnare varit mottagare av direkta utbetalningar av assistansersättning från Försäkringskassan så kan återkrav ställas mot anordnaren om denne bedöms ha orsakat att ersättningen lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att (i) lämna oriktiga uppgifter, (ii) underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller (iii) insett eller skäligen bort insett assistansersättningen utbetalats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Särskilt om oriktiga uppgifter

- 2.6 Före lagändringen den 1 juli 2013 fanns ingen uppgiftsskyldighet för en assistansanordnare gentemot Försäkringskassan. I och med lagändringen den 1 juli 2013 så infördes en uppgiftsskyldighet för assistansanordnare, bland annat, i fråga om att löpande månadsvis inge uppgifter som visar den arbetstid som en assistent arbetat hos den assistansberättigade.² Detta var tidigare en uppgift som ålegat den försäkrade. Det ska i sammanhanget noteras att motsvarande uppgiftsskyldighet infördes i LSS.
- 2.7 Inom assistansersättningens område sker redovisningen av en assistents arbetstider på av Försäkringskassan fastställd blankett³. I Försäkringskassans föreskrifter FKFS 2016:4 finns verkställighetsbestämmelser i fråga om när tidrapport-

¹ Prop. 2012/13, utgiftsområde 9, s. 231

² 51 kap. 24 § 2 p SFB

³ FK 3059

ten ska inges, vad den ska innehålla m.m. Av föreskrifterna framgår att tidsredovisningen ska undertecknas av assistansanordnare samt att assistenterna ska bestyrka de uppgifter som lämnas på blanketten.

- 2.8 Vid bedömningen om oriktiga uppgifter lämnats så är det utan betydelse huruvida den som lämnat uppgifterna varit i god tro eller inte. Slarvigt uttryckt kan sägas att det som huvudregel råder ett strikt ansvar för de uppgifter som en assistansanordnare lämnar i tidrapporterna. Visar sig någon uppgift i tidrapporterna senare vara oriktig så är det en grund för att rikta återkrav mot assistansanordnaren. God tro kan dock ha betydelse i bedömningen av om eftergift ska meddelas.
- 2.9 Försäkringskassan publicerar ifyllnadsanvisningar till tidrapporten, **se bilaga 1**. Under punkten 6 i anvisningarna så anges att en assistansanordnare intygar att alla uppgifterna i blanketten är riktiga, utifrån vad uppgiftslämnaren kan förväntas känna till om assistentens arbetstid.
- 2.10 Försäkringskassan publicerar vägledningar inom de flesta av de områden som myndigheten ansvarar för. Vägledningarna innehåller en samlad information om vad som gäller på ett visst område och är ägnad att utgöra ett stöd i handläggarnas arbete. För assistansersättning gäller Vägledning 2003:6. I samband med lagändringen den 1 juli 2013, det vill säga från och med att assistansanordnarna blev ålagda att inkomma med tidrapporterna, så publicerades en ny version av vägledningen; version 12. I denna version anges följande (vår understrykning), **se bilaga 2**.

Arbetsgivaren eller uppdragsgivaren visar genom sin underskrift dels att det är de som har lämnat uppgifterna, dels att det som assistenterna har intygat på tidrapporterna är korrekt utifrån det som de utifrån sitt ansvar som arbetsgivare eller uppdragsgivare kan förväntas känna till om assistenternas arbetstid. Det innebär inte att de har samma ansvar som assistenterna att intyga att assistans verkligen har lämnats eftersom de inte är på plats där assistansen utförs.⁴

Motsvarande skrivning fanns med i vägledningen till och med version 16. Den understrukna meningen i citatet ovan togs dock bort från och med vägledningens version 15 som blev gällande den 10 februari 2017.

⁴ Försäkringskassans vägledning 2003:6 s. 227

Särskilt om underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet

- 2.11 Av SFB:s bestämmelser framgår att den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt SFB ska anmäla sådana förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.⁵ I lagtexten anges en icke uttömmande lista över sådana tänkbara förhållanden. Av de uppräknade förhållandena torde det vara bostättning i Sverige, utlandsvistelse och hälsotillstånd som här är av betydelse.
- 2.12 Den assistansanordnare som mottagit utbetalningar av assistansersättning har samma anmälningsskyldighet som beskrivits under punkten ovan förutsatt att den har faktisk kännedom om de förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.⁶ För sådana förhållanden som Försäkringskassan redan har kännedom om finns ingen anmälningsskyldighet.⁷
- 2.13 Av förarbetena framgår att en assistansanordnares anmälningsskyldighet inte innebär att förhållanden måste efterforskas och att anmälningsskyldigheten bara omfattar omständigheter som assistansanordnaren har kännedom om.⁸

Särskilt om insett eller skäligen bort inse

- 2.14 Återbetalningsskyldighet kan föreligga även i den situationen att någon felaktigt eller med för högt belopp har uppburit ersättning och denne har insett eller skäligen bort inse detta. I detta fall krävs alltså inte att assistansanordnaren ska ha orsakat den felaktiga utbetalningen utan den avgörande frågan är istället om assistansanordnaren är i god tro eller inte. Det kan till exempel vara fråga om att Försäkringskassan av misstag betalat ut dubbel assistansersättning en viss månad. För att undgå återbetalningsansvar krävs då att assistansanordnaren varit i god tro om betalningens riktighet.
- 2.15 För att lagens krav på att någon insett eller skäligen bort inse en utbetalnings oriktighet måste ersättningsmottagaren ha haft vissa kunskaper. Således måste mottagaren ha känt till alla relevanta omständigheter och insett dessas betydelse i sammanhanget samt varit insatt i reglernas innebörd och rätta tillämpning.⁹

⁵ 110 kap 46 § 1 st SFB

⁶ 110 kap. 46 § 3 st SFB

⁷ 110 kap. 46 § 4 st SFB

⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 259

⁹ Rune Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 121

- 2.16 Betalningsmottagarens onda tro måste senast föreligga vid tidpunkten för utbetalningen. Uppgifter som någon först senare och efter utbetalningen får insikt om ska inte beaktas. Annars skulle ingen kunna undgå återbetalningsskyldighet.¹⁰

3. Reflektioner om Försäkringskassans återkrav i det enskilda fallet

- 3.1 Den sammantagna bedömningen är att Försäkringskassan utnyttjar lagstiftningens möjlighet att ställa återkrav mot assistansanordnare slentrianmässigt och utan närmare eftertanke. Det har i enskilda ärenden förekommit att Försäkringskassan redan i kommunikerat övervägande om återbetalning uttryckligen angett att orsaken till den felaktiga utbetalningen ligger hos Försäkringskassan och därvid även gett uttryck för en ursäkt för att sedan ändå ställa återkravet mot assistansanordnaren. Även i de fall där Försäkringskassan gör bedömningen att assistansanordnaren varit i god tro så ställs återkravet regelmässigt mot anordnaren.

Särskilt om oriktiga uppgifter

- 3.2 Försäkringskassan synes inte göra någon egentlig bedömning i fråga om en assistansanordnare varit i god tro i förhållande till uppgifterna som lämnats i tidrapporterna. Som ovan nämnts är det även så att det i princip råder ett strikt ansvar för riktigheten i de uppgifter som lämnas.
- 3.3 Av Försäkringskassans vägledningarna kan dock utläsas att Försäkringskassan inte kan ställa återkrav mot en assistansanordnare i det fall det är den försäkrade som lämnat de oriktiga uppgifterna och anordnaren varit i god tro.¹¹ Det måste ifrågasättas varför Försäkringskassan i de enskilda ärendena, när det inte påstås att assistansanordnaren haft kännedom om att uppgifterna i tidrapporterna varit oriktiga, inte agerar i enlighet med den uppfattning som myndigheten kommunicerar i vägledningarna.
- 3.4 I sammanhanget ska också påminnas om att en assistansanordnare i enlighet med anvisningarna till Försäkringskassans tidrapport lämnar uppgifterna utifrån vad den kan förväntas känna till om assistenternas arbetstider (se punkten 2.9 ovan). Vidare var det tidigare Försäkringskassans uttalade bedömning att en as-

¹⁰ Rune Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 132–133

¹¹ Vägledning 2005:3, version 10, s. 20 samt Vägledning 2003:6, version 26, s. 190

sistansanordnare inte hade samma ansvar som assistenterna att intyga att assistans verkligen har lämnats eftersom de inte är på plats där assistans utförs (se punkten 2.10 ovan). Revideringen i Försäkringskassans vägledning gjordes i februari månad 2017 vilket den konspiratoriskt lagde kan konstatera sammanfaller i tid med när Försäkringskassan regelmässigt började rikta återkrav mot assistansanordnare.

- 3.5 För den som är initierad i hur personlig assistans bedrivs så är det uppenbart att en assistansanordnare inte kan övervaka den assistans som utförs. En assistansanordnare har att förlita sig på att de uppgifter som den arbetande assistenten lämnar också stämmer. För det fall att tidrapporterna stämmer med de arbets-scheman som kommunicerats de personliga assistenterna och den försäkrade, så torde i normalfallet en assistansanordnare också ha intygat uppgifternas riktighet utifrån vad den kunnat förväntas känna till om assistenternas arbetstider. Ett annorlunda synsätt innebär ett strikt ansvar för uppgifter som en assistansanordnare omöjligt kan kontrollera.
- 3.6 I förarbetena finns ingen uttalad koppling mellan införandet av en assistansanordnarens uppgiftsskyldighet om assistenternas arbetstider och Försäkringskassans möjlighet att rikta återkrav mot assistansanordnare. Det ska återigen poängteras att motsvarande uppgiftsskyldighet samtidigt infördes i LSS; dock utan att en möjlighet för kommuner att rikta återkrav mot assistansanordnare infördes. Det är inte heller vår bedömning att lagstiftarens syfte var att åstadkomma en situation där assistansanordnare, gentemot Försäkringskassan, ska åläggas ett strikt ansvar för de uppgifter som lämnas i tidrapporterna på så sätt att den aldrig kan undgå återbetalningsskyldighet i det fall uppgifterna senare visar sig varit oriktiga och det kan konstateras att anordnaren varit i god tro. Ändå är detta precis vad som sker. Förvaltningsrätten i Karlstad har i en dom uttalat följande. *"Då återkravsreglerna gjorts tillämpliga på assistansbolag innebär det att bolagen fått i princip samma rättsställning som den funktionshindrade som har rätt till assistansen. Det skulle knappast vara i enlighet härmed om bolagen skulle kunna freda sig mot återkrav genom att hävda okunnighet om hur assistansen givits. En sådan tolkning skulle i praktiken kunna omintetgöra återkravsskyldigheten i sådana fall. För övrigt krävs vid beslut om återbetalning till följd av att ersättningsmottagaren lämnat oriktiga uppgifter inte att mottagaren varit medveten om felaktigheten eller agerat oaktsamt."*¹²

¹² Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 13 december 2018 i mål nr 1110-18

- 3.7 Återbetalningsbestämmelsen i SFB förutsätter att den felaktiga utbetalningen orsakats av att oriktiga uppgifter lämnats. Enligt vår bedömning går det att ifrågasätta huruvida uppgifterna i en tidrapport ensamt kan bedömas ha orsakat en felaktig utbetalning. Assistansersättning kan endast tillkomma den försäkrade och betalas inte ut med mindre än att den försäkrade på heder och samvete intygar att uppgifterna i den räkning som inges också är riktiga. Stämmer det antal timmar som assistans utförts med det antal timmar som den försäkrade angett på räkningen så bör inte assistansersättning bedömas ha utbetalats felaktigt även i det fall uppgifterna i en tidrapport skulle visa sig vara oriktiga. Visst stöd för detta resonemang finns även i kammarrättspraxis.¹³
- 3.8 Det förekommer fall när Försäkringskassan beslutar om att dra in en försäkrads assistansersättning med motiveringen att det senare framkommit att den försäkrade överdrivit sitt hjälpbehov. Ett exempel ur verkligheten är att Försäkringskassan i november månad 2019 beslutade om indragning av en försäkrads assistansersättning i anledning av att myndigheten då fått kännedom om sjukvårdens journalanteckning från februari månad 2013. Med hänvisning till denna journalanteckning så beslutade Försäkringskassan att den försäkrade inte haft rätt till assistansersättning sedan mars 2013. Försäkringskassan riktade därvid återkrav mot de assistansanordnare som utfört assistans alltsedan juli 2013 med motiveringen att assistans inte bedömts ha utförts eftersom den försäkrade inte bedömdes ha haft den funktionsnedsättning som krävts för rätten till assistansersättning. Det finns flertalet motsvarande ärenden med liknande omständigheter och beslutsmotivering.
- 3.9 Vad gäller Försäkringskassans beslut om återkrav av karaktär enligt ovan så finns ett visst skydd i förarbetena som uttalar att en assistansanordnare i normalfallet inte ska behöva kontrollera och ifrågasätta Försäkringskassans beslut.¹⁴ Försäkringskassan ställer ändå regelmässigt motsvarande återkrav mot assistansanordnaren och har då i de flesta fall åberopat samtliga grunder för återbetalning; dvs att oriktiga uppgifter har lämnats alternativt att anmälningsskyldigheten underlåtit och att assistansanordnaren under alla förhållanden skäligen borde ha insett att den försäkrade inte hade det hjälpbehov som Försäkringskassans beslut utvisar.

¹³ Kammarrättens i Göteborg dom den 23 september 2019 i mål nr 6082-18

¹⁴ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 231

Särskilt om underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet

- 3.10 Försäkringskassan använder denna grund oftast när fråga har varit om utlandsvistelser vars längd överstiger den tidsgräns som föreskrivs för att få behålla assistansersättningen under utlandsvistelsen. Den tillämpas även i fråga om när Försäkringskassan vid en senare tidpunkt gör en sammantagen bedömning om att en försäkrad från en viss tidigare tidpunkt inte längre ska anses vara bosatt i Sverige varför rätten till assistansersättning upphört från en viss tidpunkt.
- 3.11 Fråga om underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet förekommer även i ärenden då den försäkrade till exempel bytt skola, avslutat sin skolgång för att istället påbörja daglig verksamhet, vistats på sjukhus och dylika fall.
- 3.12 Det är viktigt att komma ihåg att anmälningsskyldigheten endast omfattar omständigheter som en assistansanordnare har faktisk kännedom om samt att anordnaren inte behöver efterforska uppgifter. Försäkringskassan och även förvaltningsdomstol har bedömt att assistansanordnaren skulle ha efterforskat en försäkrads avsikt med en utlandsvistelse för att förvissa sig om att utlandsvistelsen inte påverkade den försäkrades rätt till assistansersättning. Då så inte skett bedömdes assistansanordnaren återbetalningsskyldig. Ärendet kom dock sedermera att prövas i tingsrätt som underkände förvaltningsdomstolens uppfattning och lämnade Försäkringskassans talan utan bifall.¹⁵ Domen överklagades inte av Försäkringskassan.
- 3.13 Försäkringskassans uppfattning är även att assistansanordnaren ska vara återbetalningsskyldig även för tid efter det att assistansanordnaren uppfyllt sin anmälningsskyldighet och till dess att Försäkringskassan utrett de lämnade uppgifterna och eventuellt fattar beslut om minskning eller indragning av assistansersättningen. Frågan är oss veterligen inte prövad av högre instans men åtminstone en förvaltningsrätt har bedömt att återbetalningsskyldighet inte kan åläggas en assistansanordnare för tid efter det att anordnaren fullgjort sin anmälningsskyldighet.¹⁶
- 3.14 Som återbetalningsbestämmelserna i SFB är utformade så riskerar den assistansanordnare som fullgör sin anmälningsskyldighet betydande återkrav. En assi-

¹⁵ Solna tingsrätts dom den 2 april 2020 i mål nr T 9433-18

¹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 20 november 2019 i mål nr 3776-19

stansanordnare kan till exempel få uppgifter om att en assistent regelmässigt rapporterat felaktiga uppgifter på tidrapporten. När assistansanordnaren får information om detta så anmäler denne naturligtvis uppgifterna till Försäkringskassan. Försäkringskassan kommer då att rikta återkrav mot assistansanordnaren för den tid som rapporterats felaktigt. Detta är omständigheter som hämtats från ett verkligt fall. När assistansanordnaren överklagade Försäkringskassans beslut lämnade förvaltningsrätten överklagandet utan bifall.¹⁷ Domen är överklagad men kammarrätten har ännu inte tagit beslut om prövningstillstånd ska meddelas.

Särskilt om skäligen bort inse

- 3.15 Det kan konstateras att Försäkringskassan i återkravsärenden samt i domstolsprövning av sådana ärenden, lägger alltmer kraft på att argumentera för att assistansanordnaren under alla förhållanden skäligen borde ha insett att assistansersättning utbetalats felaktigt.
- 3.16 Försäkringskassan bygger sitt resonemang på ett avgörande från kammarrätten i Göteborg i vilken kammarrätten inte fann att assistansanordnaren orsakat felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta någon anmälningsskyldighet då anordnaren inte haft kännedom om den sjukhusvistelse som låg till grund för återkravet. Kammarrätten fann dock att en assistansanordnare typiskt sätt bör ha en sådan organisation att den har kännedom om hur assistansen bedrivs och därmed också känna till om assistansen bedrivs på sjukhus.¹⁸ Kammarrättens slutsats blev att assistansanordnaren skäligen bort inse att assistansersättning utbetalats felaktigt. Kammarrätten prövade dock inte alls huruvida den aktuella assistansanordnaren var i god tro eller inte (se punkterna 2.14-2.16 ovan).

4. Vad kan en assistansanordnare göra för att freda sig mot återbetalningskrav?

- 4.1 Slutsatsen är att det i princip är en omöjlig uppgift för en assistansanordnare som accepterat att vara mottagare av sina kunders assistansersättning att freda sig mot Försäkringskassans återkrav. Detta då Försäkringskassan inte tillmäter en assistansanordnares goda tro någon betydelse vare sig i fråga om återbetalnings-

¹⁷ Förvaltningsrätten i Malmös dom den 11 november 2019 i mål nr 1821-19

¹⁸ Kammarrättens i Göteborg dom den 4 maj 2018 i mål nr 418-18

skyldigheten som sådan eller i fråga om bedömningen av eftergift. Försäkringskassan bygger numer även sina återkrav på argumentet att det ålegat assistansanordnare att organisera arbetet så att den alltid vet var assistansen utförts och av vem. Det senare kan låta som en självklarhet men är i praktiken en omöjlig uppgift för en assistansanordnare.

- 4.2 Det ska tilläggas att det i dagsläget finns ett betänkande i vilket det föreslås att Försäkringskassans beslut om återkrav ska kunna verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet vunnit laga kraft.¹⁹ Skulle detta lagförslag leda till lagstiftning kommer sålunda Försäkringskassans beslut innebära en exekutionstitel när det vunnit laga kraft. Den återkravet riktar sig mot skulle i sådant fall således endast kunna få återkravet prövat i förvaltningsdomstol. Ett beslut om återkrav kan uppgå till åtskilliga miljontals kronor och utredningsunderlaget är i de flesta fall mycket omfattande. Beslut om återkrav är därför inte lämpade att endast kunna prövas av förvaltningsdomstol där förfarandet huvudsakligen är skriftligt och muntliga inslag utgör ett undantag. En klagande i förvaltningsdomstol kan inte erhålla rättsskydd och kan heller inte få sina rättegångskostnader ersatta vid ett bifall till överklagandet. Detta skulle vara en oövelkommen utveckling.

5. Återkravens följd effekter

- 5.1 Som nämnts ovan så är det i förarbetena uttalat att ett beslut om återkrav mot en assistansanordnare bör föranleda granskning av tillsynsmyndigheten; IVO. Ett återbetalningskrav kan således leda till att lämpligheten att bedriva verksamhet med personlig assistans ifrågasätts och tillståndet äventyras. Redan av denna anledning är det angeläget att Försäkringskassans tillämpning av möjligheten att rikta återkrav mot assistansanordnare görs nyanserat och med viss eftertanke. Detta inte minst av den anledningen att IVO i normalfallet inte ser anledning att ifrågasätta Försäkringskassans beslut och har som uttalad policy att inte avvakta utgången av domstols bedömning av Försäkringskassans återkrav.
- 5.2 Lagstiftningen föreskriver en skyldighet för Försäkringskassan att anmäla till IVO om myndigheten finner anledning att anta att lämpligheten att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.²⁰ Enligt förarbetena kan då en sådan

¹⁹ SOU 2018:5 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet, s. 28 ff. samt s. 37 f.

²⁰ 110 kap. 42 a § SFB

anmälan föranleda att IVO inleder en utredning eller en inspektion av den aktuella anordnaren.²¹ Försäkringskassan gör regelmässigt sådan anmälan när den beslutat om ett återkrav mot en assistansanordnare. Som ovan redan nämnts gör dock IVO ingen egen eller närmare bedömning av Försäkringskassans anledningar till återkravet. Det är även så att IVO betraktar själva förekomsten av en anmälan från Försäkringskassans som en omständighet i sig att ifrågasätta lämpligheten. Detta kan på goda grunder ifrågasättas.

5.3 Försäkringskassan har i ett antal ärenden vänt sig till allmän domstol och ansökt om kvarstad mot den assistansanordnare som återbetalningskravet riktar sig mot. Detta har dels skett efter det att beslut fattats, dels innan ett beslut om återkrav fattats eller ens kommunicerats ett övervägande om. Lämpligheten i detta måste ifrågasättas. Vid en ansökan om kvarstad så måste Försäkringskassan inge en stämningsansökan inom en månad från det att kvarstaden beviljats.²² Att Försäkringskassan driver ärenden i allmän domstol innan det att beslut om återkrav ens fattats är en ovälkommen utveckling. Försäkringskassan yrkar även regelmässigt på så kallad interimistisk kvarstad i anledning av påstådd fara i dröjsmål. Det innebär att assistansanordnarens kontron tillsvdare blir spärrade av Kronofogden. Med beaktande av den typ av verksamhet som en assistansanordnare bedriver och det ansvar den har för enskildas möjligheter att fungera som andra i vardagen så är detta ett ytterst olämpligt förfaringsätt av Försäkringskassan. Myndigheten tycks inte alls beakta brukarintresset i detta avseende.

5.4 Försäkringskassan har även lagt sina egna beslut om återbetalningskrav till grund för att fatta beslut om att inte längre bedöma en assistansanordnare lämplig som betalningsmottagare av assistansersättning; det så kallade administrativa beslutet om utbetalningsstopp vilket vi återkommer till under avsnitt 7 nedan.

6. Vilka förändringar i lagstiftningen skulle kunna ske i fråga om återkrav?

6.1 Enligt vår bedömning finns ingen anledning till att det ska vara assistansanordnaren som ska vara ålagd att redovisa den arbetstid som assistenten har arbetat hos en insatsberättigad. Fram till juli 2013 låg detta ansvar på den försäkrade. Det kan rimligtvis inte varit lagstiftarens intention att en assistansanordnare, i fråga om återbetalningsskyldighet ska ha ett strikt ansvar för de uppgifter som lämnas i tidrapporterna när anordnaren inte har någon möjlighet att närmare

²¹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 235

²² 15 kap. 7 § RB

kunna kontrollera om den assistans som redovisats också lämnats i samma utsträckning. En assistansanordnare har endast att förlita sig på att uppgifterna från assistenterna och den försäkrade är korrekta.

- 6.2 Varken lagstiftaren eller Försäkringskassan har närmare reflekterat över lämpligheten i att anordnaren är ålagd att ge in tidrapporter utan medverkan från den försäkrade och att den försäkrade är ålagd att ge in räkningen utan medverkan från assistansanordnaren. Det ska i sammanhanget nämnas att det ända fram till maj 2017, enligt Försäkringskassans blankett för räkning, ålåg den försäkrade att bifoga kopior på tidrapporterna som låg till grund för räkningen. I och med räkningen i version 16 så frånföll Försäkringskassan det kravet och det är alltjämt version 16 som är gällande per idag.
- 6.3 Det är naturligtvis så att en assistansanordnare ska vara återbetalningsskyldig för assistansersättning som den varit mottagare av och som den orsakat har utbetalats felaktigt. Vid införandet av Försäkringskassans möjligheter att rikta återkrav mot assistansanordnare så gjordes assistansanordnare återbetalningsskyldiga i samma avseenden som en försäkrad.²³ Det torde vara fullt möjligt att omarbete lagstiftningen så att en assistansanordnares återbetalningsskyldighet anpassas och bedöms utifrån kriterier som en anordnare har faktisk möjlighet att förhålla sig till och agera efter.

7. Det administrativa beslutet – utbetalningsstopp

- 7.1 Under juni månad 2016 fattade Försäkringskassan de första besluten om att utbetalning av assistansersättning inte skulle ske till visst bolag.
- 7.2 Försäkringskassans beslut om att stoppa utbetalningar till en viss anordnare grundar sig på en lämplighetsbedömning av assistansanordnaren. Att utöva tillsyn över verksamheter som bedrivs enligt LSS är dock uteslutande inom IVO:s kompetens.²⁴ Försäkringskassan har i olika inlagor till domstol dock gett uttryck för att Försäkringskassan, mot bakgrund av sitt ansvar för förmånen, har att företa sådan bedömning. Försäkringskassan har då normalt hänvisat till 2 § 3 p Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan som föreskriver att Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och mot-

²³ 108 kap. 9 a § SFB och 108 kap. 2 § SFB

²⁴ 25 § LSS

verka bidragsbrott. Då Försäkringskassans beslut inte innebär att en assistansanordnare i något avseende är förhindrad att fortsätta tillhandahålla assistans i och med Försäkringskassans beslut, så kan med fog ifrågasättas på vilket sätt Försäkringskassan menar att det syftet skulle kunna uppnås med beslutet.

- 7.3 Högsta förvaltningsdomstolen har den 31 maj 2019 i HFD 2019 ref. 21 funnit att Försäkringskassans beslut om att stoppa utbetalningar av assistansersättning inte är ett överklagbart beslut. I korthet motiverade HFD detta med att lagtextens ordalydelse inte kan tolkas på annat vis än att Försäkringskassan getts en möjlighet, men inte en skyldighet, att på den försäkrades initiativ frångå huvudregeln om att assistansersättning ska betalas ut till den försäkrade samt att beslutet som sådant inte hade den tillräckliga grad av påverkan som krävs för att det ska kunna vara överklagbart. HFD fann dock att det var fråga om ett förvaltningsbeslut.
- 7.4 I och med HFD:s avgörande i HFD 2019 ref. 21 så är frågan i sig slutligt avgjord. Det kan dock tyckas att HFD inte beaktat att huvudregeln, att assistansersättning ska utbetalas till den assistansberättigade i det närmaste får betraktas som obsolet. Vidare har de assistansanordnare som fått utbetalningsstopp tappat en stor del av sina kunder i direkt anledning av beslutet. Med andra ord har utbetalningsstoppet i praktiken inneburit en mycket negativ påverkan på de verksamheter som fått beslutet emot sig.
- 7.6 Försäkringskassan har varit väl införstådd med att beslut om att stoppa utbetalningarna av assistansersättning får mycket negativa konsekvenser. I en artikel i Svenska Dagbladet, publicerad den 8 augusti 2017, framgår tydligt att Försäkringskassan inte avser avvakta vare sig IVO:s eventuella ställningstaganden eller rättsvårdande myndigheters eventuella ställningstaganden, **se bilaga 3**. I artikeln framgår Försäkringskassans inställning enligt följande:
- "- Tidigare så gjordes bedömningen att vi skulle invänta den juridiska processen efter en anmälan till IVO eller polisen, eftersom det är ett stort ingrepp att stoppa utbetalningen till bolag som då kan gå i konkurs. Men nu anser vi att vi måste använda alla medel vi kan för att få bort oseriösa aktörer [...]."*
- 7.7 Oaktat HFD:s bedömning i fråga om överklagbarheten av motsvarande beslut så måste Försäkringskassans "lämplighetsprövning" ifrågasättas. Försäkringskassan bör ha tilltro till IVO:s och rättsvårdande myndigheters bedömningar. Det

saknas all anledning för Försäkringskassan att företa någon form av lämplighetsbedömning då denna kompetens exklusivt tillkommer IVO.

- 7.8 Försäkringskassan synes medvetet agera i syfte att omöjliggöra för vissa assistansanordnare att fortsätta bedriva sin verksamhet. Försäkringskassan har även vinnlagt sig om att beslut om utbetalningsstopp ska komma oannonserat och överraskande. Vi har uppgifter om att Försäkringskassan förbereder information om utbetalningsstopp på så sätt att ett antal handläggare organiseras för att vid en given tidpunkt per telefon kontakta den aktuella assistansanordnarens kunder med information om att utbetalningen inte längre kommer att ske till deras assistansanordnare. I åtskilliga fall finns vittnesbörd om att de försäkrade uppfattat det som att de inte har något annat alternativ än att byta assistansanordnare. I vissa fall finns uppgifter om att Försäkringskassans handläggare under samtalen gett tips om andra assistansanordnare som den försäkrade istället kan välja.
- 7.9 Försäkringskassan skickar även ut skrivelser till dels den aktuella assistansanordnaren, **se bilaga 4**, dels till den kommun inom vilken den försäkrade bor, **se bilaga 5**, dels slutligen till den försäkrade, **se bilaga 6**. De bifogade handlingarna utgörs av Försäkringskassan mallar som skickas till respektive adressat. Det ska noteras att det av den mall som Försäkringskassan använder för att skicka informationen till de försäkrade inte framgår att den försäkrade alltså kan fortsätta köpa assistans av assistansanordnaren. Information ges endast om hur den försäkrade framöver kan välja att anordna sin assistans på annat vis.

Försäkringskassan underlåter regelmässigt sin kommunikationsskyldighet

- 7.10 I och med HFD:s avgörande HFD 2019 ref. 21 så är det klarlagt att ett beslut om att en viss assistansanordnare inte längre får vara direkt mottagare av utbetalning av assistansersättning i sig är ett förvaltningsbeslut och därför omfattas av förvaltningslagens kommunikationsskyldighet.²⁵
- 7.11 Trots HFD:s klargörande i fråga om att utbetalningsstopp är ett förvaltningsrättsligt beslut så underlåter Försäkringskassan regelmässigt att kommunicera ett övervägande om utbetalningsstopp och det material som ligger till grund för övervägandet. Försäkringskassans agerande synes vara medvetet och syftet torde vara att agera på ett för assistansanordnaren överraskande sätt samt att orsaka assistansanordnaren så stor skada som möjligt. Det finns ingen anledning

²⁵ 25 § Förvaltningslagen

för Försäkringskassan att underlåta sin kommuniseringskyldighet vare sig gentemot de försäkrade eller gentemot assistansanordnaren. Att HFD funnit att beslutet om utbetalningsstopp inte är överklagbart innebär på inget sätt att den inom förvaltningsrätten grundläggande kommunikationsskyldigheten kan underlåtas. Det ska tilläggas att det endast är i mycket begränsade fall som kommunikation kan underlåtas under påståendet om att det varit uppenbart obehövligt samt att sådana allmänna eller enskilda intressen som kan föranleda att beslut fattas omedelbart ska utgöras av vissa brådskande beslut om ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom.²⁶

- 7.12 KFO har uppgift om ett ärende där Försäkringskassan beslutat om utbetalningsstopp grundat på en uppenbart felaktig rättstillämpning. Efter överklagande av beslutet har Försäkringskassan genom överklagandet blivit varse om att beslutet grundat sig på en felaktig rättstillämpning och därefter hävt utbetalningsstoppet. Den aktuella assistansanordnaren hade dock då redan lidit en irreparabel skada. Detta hade med enkelhet kunnat undvikas i det fall Försäkringskassan kommunicerat underlaget innan det att beslutet fattades och Försäkringskassan kunnat bli upplyst om de rätta förhållandena genom synpunkter på det kommunicerade underlaget.

Uppenbart godtyckliga bedömningar

- 7.13 Det finns inga uttalade bedömningskriterier för när och varför Försäkringskassan ska besluta om ett utbetalningsstopp. Det är sålunda fråga om en renodlat godtycklig bedömning som Försäkringskassan ägnar sig åt.
- 7.14 Det går heller inte att utläsa något mönster i fråga om när och varför beslut om utbetalningsstopp fattas. I vissa fall har återbetalningskrav medfört även ett beslut om utbetalningsstopp, inte andra fall har det inte medfört det.

8. Vad kan en assistansanordnare göra för att freda sig mot utbetalningsstopp?

- 8.1 Det finns inget en assistansanordnare kan göra för att freda sig mot ett beslut om utbetalningsstopp. HFD har funnit att det inte går att klaga på beslutet varför ett överklagande är lönlöst. Försäkringskassan kommunicerar inget underlag innan beslut om utbetalningsstopp fattas och en assistansanordnare har därför inte heller någon möjlighet att lämna synpunkter eller förklaringar innan det att beslutet

²⁶ Prop. 2016/17:180 s. 310 ff.

fattas. Ett beslut kommer överraskande och som rättsläget är just nu har en assistansanordnare endast att acceptera Försäkringskassans beslut

9. Utbetalningstoppens följd effekter

9.1 Som redogjorts för ovan så anmäler Försäkringskassan regelmässigt sina beslut om återkrav till IVO med påstående om att det därmed finns anledning om att anta att anordnarens lämplighet att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas. IVO utgår från att Försäkringskassans beslut är riktigt och lägger det till grund för sanktioner utan att avvakta utgången av ett återkravs prövning i domstol.

9.2 IVO ser i sin tillsyn mycket allvarligt på att Försäkringskassan beslutat om ett utbetalningsstopp. Detta utan att reflektera över att Försäkringskassan beslutat om utbetalningsstopp i avvaktan på utgången av IVO:s tillsyn. Den åtgärd som Försäkringskassan beslutar om i avvaktan på att IVO ska bedöma om lämpligheten kan ifrågasättas blir således en anledning för IVO att ifrågasätta lämpligheten för en anordnare ha fortsatt ha tillstånd att bedriva verksamheten. Den situation som skapas är därmed omöjlig för en assistansanordnare att freda sig emot.

10. Vilka förändringar i lagstiftningen skulle kunna ske i fråga utbetalningsstopp?

10.1 I 51 kap. 19 § SFB anges att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till bland annat den som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

10.2 I förarbetena anges att Försäkringskassan inte har någon laglig möjlighet att ifrågasätta om den försäkrade begär att assistansersättningen ska betalas ut direkt till en anordnare.²⁷ I samma förarbeten föreslogs därför att utbetalning av assistansersättning endast skulle få ske till en anordnare som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans. Det kravet infördes med lagändringen som trädde i kraft den 1 juli 2013.

10.3 Av förarbetena framgår att kravet på tillstånd som förutsättning för att utbetalning ska kunna ske, infördes för att det samtidigt infördes krav på ekonomisk och annan lämplighet för att få tillstånd att anordna personlig assistans och att denna åtgärd inte skulle kunna nå sitt syfte i det fall assistansersättningen skulle kunna

²⁷ SOU 2012:6 s. 198

betalas ut till någon som inte genomgår samma kontroll som en assistansanordnare med tillstånd.²⁸ HFD har i HFD 2019 ref. 21 dock bedömt att ordalydelsen i 51 kap. 19 § SFB inte kan tolkas som att det finns en skyldighet för Försäkringskassan att efterkomma den försäkrades begäran. Vi får utgå från att detta är en korrekt bedömning av HFD. Med beaktande av de mycket tydliga förarbetsutlåtandena så har dock lagstiftaren därmed också misslyckats med att författa lagstiftningen i enlighet med de bakomliggande intentionerna. 51 kap. 19 § SFB bör följaktligen ändras på så sätt att Försäkringskassan har en skyldighet att efterkomma den försäkrades begäran. Detta sker då lämpligen med att "får" byts ut mot ett "ska".

- 10.4 Införs en skyldighet för Försäkringskassan att efterkomma den försäkrades begäran om att dennes assistansersättning ska betalas ut till en viss anordnare som har tillstånd att bedriva verksamhet så uppfylls även de övergripande syftena med LSS; det vill säga att den enskilde ska ges inflytande, medbestämmande och valfrihet i fråga om hur assistansen ska utföras.
- 10.5 Ett ytterligare alternativ skulle vara att lagstifta om Försäkringskassans prövning av en assistansanordnares lämplighet att vara betalningsmottagare av assistansersättning. Detta skulle dock innebära såväl Försäkringskassan som IVO skulle ägna sig åt lämplighetsprövning. Nackdelarna med ett sådant dubbelt system torde vara uppenbara. Den enda fördelen som skulle kunna åstadkommas genom ett sådant system är möjligtvis att Försäkringskassans bedömningar inte längre skulle präglas av den godtycklighet och oförutsägbarhet som de gör idag.

²⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 219

