

Till

Kammarrätten i Stockholm

SYNNERLIGEN BRÅDSKANDE

ÖVERKLAGANDE OCH BEGÄRAN OM INHIBITION

Klaganden: Jengla Omsorg AB org. nr. 556889-4421
Föreningsgatan 15, 4 tr
211 44 Malmö

FMF Assistans AB org. nr. 556800-7206
Adolfbergsvägen 4 BV
702 27 Örebro

Aramia Omsorg AB org. nr. 556748-5726
Vasagatan 30
541 31 Skövde

Ombud: Advokaten Mattias Göransson samt biträdande juristerna Andrea Kaalhus och William Wigström
Mannheimer Swartling Advokatbyrå
Box 1711, 111 87 Stockholm
E-post: mattias.goransson@msa.se, andrea.kaalhus@msa.se och william.wigstrom@msa.se

Motpart: Inspektionen för vård och omsorg ("IVO"), avdelning öst
Box 6202, 102 34 Stockholm

Överklagade avgöranden: Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 14 mars 2023 i mål nr 3734-22, 3735-22 och 3736-22

I egenskap av ombud för Jengla Omsorg, FMF Assistans och Aramia Omsorg (gemensamt "Bolagen") får vi härmed inkomma med följande överklagande samt ansöka om inhibition av förvaltningsrättens avgöranden den 14 mars 2023.¹ Bolagen vidhåller det som anförts i skriftväxlingen hos förvaltningsrätten och får i anledning av förvaltningsrättens avgöranden särskilt anföra följande.

¹ De definitioner som använts av Bolagen i skriftväxlingen hos förvaltningsrätten används även i detta överklagande.

A.	Inledning	3
B.	Yrkanden.....	5
C.	Grunder	6
C.1	För prövningstillstånd.....	6
C.2	För inhibition	6
C.3	I sak.....	7
D.	Förvaltningsrätten har förbisett att beakta viktiga rättsfakta och bevisning som åberopats i målen.....	7
E.	Förvaltningsrättens avgöranden är felaktiga	13
E.1	Utgångspunkter för prövningen.....	13
E.2	Återkravet den 6 oktober 2020 riktat mot Jengla Omsorg styrker inte att företrädarna är olämpliga.....	15
E.3	Återkravet den 17 mars 2020 riktat mot FMF Assistans styrker inte att företrädarna är olämpliga	21
E.4	Återkallelsebesluten är oförenliga med proportionalitetsprincipen	23
F.	Det finns skäl att inhibera förvaltningsrättens avgöranden.....	31
F.1	Rättsliga utgångspunkter	31
F.2	Det är sannolikt att Bolagens överklagande kommer att vinna bifall.....	33
F.3	Utgången i målet är i vart fall att betrakta som oviss	34
F.4	Bolagen lider en irreparabel skada till följd av att förvaltningsrättens avgöranden gäller omedelbart	38
F.5	Det finns inga starka motstående intressen som talar mot inhibition	39
G.	Avslutande ord.....	41

A. Inledning

1. De aktuella målen rör återkallelse av tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ("LSS"). Frågan som förvaltningsrätten hade att ta ställning till var om IVO haft fog för sina beslut att, enligt 26 g § fjärde stycket LSS, utan föregående föreläggande återkalla tillstånden för de tre verksamheterna FMF Assistans, Jengla Omsorg och Aramia Omsorg av det skälet att Bolagens ägar- och ledningskretsar har brustit i uppfyllelse av kravet på lämplighet i övrigt (23 § tredje stycket LSS).
2. Ett beslut om återkallelse av tillstånd utan föregående föreläggande är en synnerligen ingripande åtgärd mot enskild. Ett sådant beslut innebär att den drabbade inte ges någon chans att ställa till rätta eventuella brister, utan istället får stänga ned all sin verksamhet, i princip från en dag till en annan. För nu aktuella företag innebär det, om återkallelsebesluten inte inhiberas och upphävs, slutet. Återkallelsebesluten ger återverkningar även för de enskilda som är beroende av tjänsterna Bolagen tillhandahåller och som, om besluten står sig, mot sin vilja måste uppsöka en annan anordnare. Därutöver berörs ca 2 000 anställda som blir av med sina arbeten, liksom ägarna till Bolagen, vars livsverk går förlorade.
3. Förvaltningsprocessen har präglats av IVO:s bristande utredning och processföring, vilket har belastat målen och gett upphov till onödigt omfattande skriftväxling. I sina avgöranden konstaterar förvaltningsrätten att IVO har åsidosatt sin utredningsskyldighet och åberopat nya omständigheter som faller utanför målens ram. Av dessa skäl har merparten av IVO:s bevisning (helt korrekt) avvisats eller ansetts ha ett i princip obefintligt bevisvärde.
4. Förvaltningsrätten har mot bakgrund av detta korrekt bedömt att en övervägande majoritet av de omständigheter IVO åberopat inte kan läggas till grund för påstående om olämplighet och återkallelse av Bolagens tillstånd. Det gäller både sådana omständigheter som IVO åberopat till grund för sina ursprungliga beslut och sådana omständigheter som IVO fört in i målen under förvaltningsrättsprocessen.
5. Trots detta kommer förvaltningsrätten till slutsatsen att det var korrekt att återkalla Bolagens tillstånd. Detta enbart på grundval av två beslut från Försäkringskassan som rör återbetalningsskyldighet av assistansersättning.

6. Bolagen anser att förvaltningsrättens avgöranden står i uppenbar strid med såväl proportionalitetsprincipen som lagstiftarens intention med lämplighetsprövningen i LSS. Detta har lett till att Bolagens överklaganden felaktigt har avslagits.
7. Förvaltningsrättens bedömning i de förevarande målen – att två återkrav från försäkringskassan (varav det ena inte har vunnit laga kraft) skulle vara tillräckligt för att återkalla tre olika bolags verksamhetstillstånd – innebär i princip att inga som helst misstag eller brister får förekomma i företag som bedriver verksamhet enligt LSS. Det är en orimlig bedömning eftersom misstag oundgängligen sker, i alla verksamheter. Skillnad måste dock göras mellan *å ena sidan* enstaka misstag i verksamheter som i övrigt fungerar väl och som följs upp, rättas till och därefter inte återupprepas och, *å den andra*, allvarliga och systematiska misstag i bolag som saknar möjlighet eller intresse att rätta till missförhållanden i verksamheten.
8. De omständigheter som läggs Bolagen till last tillhör den förstnämnda kategorin misstag. I sådana situationer ska tillstånden inte återkallas. Det gäller särskilt när, som i detta fall, Bolagen kan och vill fortsätta att förbättra sin verksamhet, och redan har vidtagit kraftfulla åtgärder för att minska risken för att misstag uppkommer. IVO ska istället, i enlighet med LSS och proportionalitetsprincipen, förelägga part att åtgärda påstådda brister. Förvaltningsrätten har förbisett detta, och istället, under rubriken ”Återkallelse utan föregående föreläggande”, gett uttryck för följande (understrykning tillagd):

”Förvaltningsrätten finner att IVO, i situationer då lämplighetskravet inte är uppfyllt, har att avgöra i vilka situationer ett tidigare meddelat tillstånd ska återkallas utan ett föregående föreläggande. Ett ställningstagande från myndigheten som i sig inte kan angripas av vare sig motpart eller domstol. Bolagets invändning i denna del föranleder såldes ingen åtgärd från domstolens sida.” (Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 3734-22, s. 15.)
9. Förvaltningsrätten har alltså funnit att om IVO först slår fast att ett återkrav innebär att lämplighetskravet inte är uppfyllt, står det IVO därefter fritt att ingripa med den mest ingripande av IVO:s alla sanktionsmöjligheter, återkallelse av verksamhetstillstånd. Proportionalitetsprincipen är satt ur spel, och påstådda lämplighetsbrister kan inte läkas, om det är IVO:s ”ställningstagande” (vilket det oftast, men inte alltid, är, dvs. IVO brister i likabehandling). IVO:s ”ställningstagande” kan inte heller angripas av den enskilda, eller överprövas av domstol. Bolagen anser att förvaltningsrättens bedömning i denna del är uppenbart felaktig.

10. Vidare har förvaltningsrätten missuppfattat och felaktigt underlåtit att beakta viktiga rättsfakta i målet. Det har resulterat i att förvaltningsrätten fäst avgörande vikt vid omständigheter som är direkt felaktiga. Av förvaltningsrättens domskäl framgår att missuppfattningarna har haft direkt inverkan på utgången i målen.
11. Sammanfattningsvis anser Bolagen att det står klart att förvaltningsrättens avgöranden är felaktiga och ska upphävas.
12. Förvaltningsrätten har även avslagit Bolagens yrkande om att den av förvaltningsrätten tidigare meddelade inhibitionen ska bestå till dess att domen vinner laga kraft. Förvaltningsrättens avgöranden gäller därmed omedelbart och Bolagen måste, i princip omgående, stänga ned sina verksamheter.
13. De som blir mest lidande av IVO:s felaktiga beslut och förvaltningsrättens misslyckande att ställa dessa till rätta är de enskilda personer som är beroende av Bolagens tjänster. De ställs nu, ett år efter IVO:s återkallelsebeslut, på nytt inför en mycket osäker situation där deras vardag riskerar att raderas och de från och med den 14 mars 2023 inte vet vem som kommer att tillgodose deras, eller deras barns, grundläggande behov. Situationen är mycket allvarlig. Den snabba nedstängning förvaltningsrättens avgöranden förutsätter medför risk för enskildas liv och hälsa. De två återkrav som läggs till grund för avgörandena kan omöjligt innebära sådana starka motstående intressen att avgörandena ska gälla omedelbart. Med beaktande av de uppenbara felaktigheterna i förvaltningsrättens avgöranden är det sannolikt att Bolagen kommer att nå framgång med sina överklaganden. I andra hand är utgången att betrakta som oviss. Förutsättningarna är därmed uppfyllda för att inhibition ska meddelas och det är av största vikt att så sker snarast.

B. Yrkanden

14. Bolagen yrkar att kammarrätten meddelar prövningstillstånd i målen.
15. Bolagen yrkar att kammarrätten omedelbart beslutar att förvaltningsrättens avgöranden den 14 mars 2023 i mål nr 3734-22, 3735-22 och 3736-22 tills vidare inte ska gälla.
16. Bolagen yrkar, i första hand, att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens avgöranden, upphäver IVO:s beslut om återkallelse av Bolagens tillstånd.

17. Bolagen yrkar, i andra hand, att kammarrätten återförvisar målen till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

C. Grunder

C.1 För prövningstillstånd

18. Det finns anledning att betvivla riktigheten i förvaltningsrättens domar (ändringsdispens).
19. Det går inte, utan att prövningstillstånd meddelas, att bedöma riktigheten i förvaltningsrättens domar (granskningsdispens).
20. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandena prövas av högre rätt (prejudikatdispens).

C.2 För inhibition

21. I första hand gör Bolagen gällande att prövningen i sak sannolikt kommer att falla ut till Bolagens fördel eftersom förvaltningsrättens avgöranden vilar på missförstånd kring sakförhållanden och felaktig rättstillämpning.
22. I andra hand görs gällande att utgången åtminstone är oviss. Beslutet att återkalla Bolagens tillstånd med omedelbar verkan är synnerligen ingripande. Det innebär att Bolagen måste lägga ned sin verksamhet, vilket skulle medföra stora och fortlöpande ekonomiska förluster. Om förvaltningsrättens felaktiga avgöranden står fast kommer Bolagens anställda att förlora sina arbeten, och Bolagens brukare drabbas av stora olägenheter med risk för deras hälsa och välmående. För boenden på något av Aramia Omsorgs boenden skulle konsekvensen bli att dessa personer, som alla har någon form av medicinsk problematik, tvingas lämna sin bostad. Konsekvenserna vore irreparabla, även vid ett senare bifall till Bolagens överklaganden.
23. Ingen av de av IVO påstådda bristerna innebär att det finns något sådant starkt motstående intresse som talar för att Beslutet ska gälla omedelbart. Det har inte ens påståtts att någon av de grunder som Beslutet baserats på innebär risk för att Bolagens brukare skadas. Vid en avvägning av de olika intressena i målet framgår att det finns förutsättningar att besluta om inhibition.

24. Samtliga förutsättningar för att förordna om att Beslutet tills vidare inte ska gälla är därmed uppfyllda.

C.3 I sak

25. Det saknas grund att återkalla Bolagens tillstånd.
26. Varken Bolagen eller någon av Bolagens företrädare brister i lämplighet.
27. Förvaltningsrätten har missuppfattat centrala rättsfakta och därvid underlåtit att beakta åberopade rättsfakta i domen.
28. Bolagen har förutsättningar att följa förelägganden och avhjälpa de omständigheter som IVO menar utgör brister.
29. Under alla förhållanden är besluten att återkalla Bolagens tillstånd uppenbart oproportionerliga.

D. Förvaltningsrätten har förbisett att beakta viktiga rättsfakta och bevisning som åberopats i målen

30. Förvaltningsrättens prövning har resulterat i att domstolen underkände en överväldigande andel av de omständigheter och den bevisning som IVO åberopat till stöd för sina påståenden om företrädarnas olämplighet. Förvaltningsrätten uttrycker i sina domskäl kritik mot IVO:s utredning och konstaterar att mycket av det IVO har gjort gällande i målen överhuvudtaget inte har utretts (vilket klart står i strid med myndighetens utredningsskyldighet liksom instansordningens princip) och således inte ska tillmätas någon betydelse i målen.
31. Förvaltningsrättens avgörande bekräftar sålunda att IVO huvudsakligen baserat återkallelsebesluten på omständigheter som rätteligen inte skulle ha beaktats av myndigheten. Efter att förvaltningsrätten blottat IVO:s vidlyftiga talan, kvarstod endast två beslut från Försäkringskassan om återbetalningsskyldighet av assistansersättning som riktats mot FMF Assistans respektive Jengla Omsorg.
32. Vid prövningen av dessa två beslut tillämpade förvaltningsrätten i breda penseldrag den fyrstegsmodell för återkallelseprövningen som följer av Högsta

förvaltningsdomstolens prejudikat.² Som ett första steg konstaterade förvaltningsrätten att återkraven visade att det förekommit brister i respektive bolags verksamheter. Som ett andra steg konstaterar förvaltningsrätten att bristerna är att anse som så allvarliga att de motiverar tillståndsåterkallelse. Bolagen bestrider dessa slutsatser, och utvecklar skälen för sin inställning i avsnitt E.2 och E.3.

33. Domstolen förklarar inte varför bristerna motiverar att verksamheterna ska läggas ned, utan skyndar vidare till den tredje frågan, dvs. huruvida det trots konstaterade brister föreligger omständigheter som talar för att Bolagens tillstånd inte ska återkallas. Tyvärr har förvaltningsrätten i prövningen av detta steg gått fel, vilket föranleder en slutsats som är oförenlig med gällande rätt.
34. I domskälen diskuterar förvaltningsrätten vilka åtgärder som FMF Assistans respektive Jengla Omsorg har vidtagit för att åtgärda eventuella brister. Domstolen konstaterar att FMF Assistans har vidtagit flera åtgärder som stärkt verksamheten.
35. Vad avser Jengla Omsorg har förvaltningsrätten inte funnit att Bolagen på ett övertygande sätt visat att företrädarna vidtagit åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister i Jengla Omsorg. Av det skälet anser förvaltningsrätten att det heller inte är visat att företrädarna har vilja och förmåga att sköta den tillståndspliktiga verksamheten seriöst. Slutsatsen är avgörande för utgången i respektive mål.

² Se avsnitt E.1.

Bolaget anför att det i moderbolaget vidtagits åtgärder i syfte att stärka moderbolagets förmåga att i framtiden förhindra liknande situationer. Moderbolaget ska heller inte ha haft någon motsvarande incident av regelrätt assistansfusk sedan nämnda förbättringsarbete påbörjades. Bolaget menar därför att moderbolaget alltså har visat på såväl vilja som förmåga att komma till rätta med bristerna. Enligt bolagets egna uppgifter var bolaget i februari 2022 assistanssamordnare för 122 brukare och hade 858 anställda. Vad bolaget anført avseende förändringar i driften av bolaget i nu aktuellt hänseende avser endast att bolaget efter fusionen med moderbolaget fått del av moderbolagets juridiska plattform med följden att bolagets juridiska och administrativa kompetens stärkts. Bolaget har i målet inte anført att det har vidtagits några explicita åtgärder, likt dem i moderbolaget, för att komma till rätta med eventuella brister i förhållande till Försäkringskassan. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att bolaget inte på ett övertygande sätt har visat att företrädarna har vilja och förmåga att seriöst sköta den tillståndspliktiga verksamheten i fortsättningen. Vad bolaget anført i målet om att verksamheten i bolaget, efter att IVO återkallat bolagets tillstånd, nu har flyttats till moderbolaget, med följden att det numera inte bedrivs någon verksamhet i bolaget, föranleder inte någon annan bedömning från rättens sida.

Figur 1: Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 3734-22, s. 14.

36. Förvaltningsrättens avgöranden vilar alltså på två principiellt viktiga påståenden från domstolens sida rörande sakförhållanden i målen:
- (i) Jengla Omsorg fick del av FMF Assistans (dvs. moderbolagets) juridiska och administrativa kompetens först efter att de två bolagen fusionerats under förvaltningsrättens handläggning (sommaren 2022); och
 - (ii) Bolagen har i målen inte anført att det har vidtagits några explicita åtgärder, likt de åtgärder som vidtagits i FMF Assistans, för att komma till rätta med eventuella brister.
37. Dessa påståenden från förvaltningsrätten är *uppenbart oriktiga*. Att så är fallet framgår redan av IVO:s eget återkallelsebeslut beträffande Jengla Omsorg. Innan återkallelsebeslutet meddelades gavs Jengla Omsorg, som brukligt, tillfälle att yttra sig över materialet som IVO baserade sitt beslut på. I själva återkallelsebeslutet

bemötte IVO därefter i sin tur dessa yttranden som Jengla Omsorg inkommit med till myndigheten. IVO anförde då bland annat följande.

De övriga åtgärder Jengla Omsorg AB:s företrädare uppgett att de har vidtagit för att komma till rätta med uppkomna brister är enligt IVO:s mening inte tillräckliga. Jengla Omsorg AB:s ägar- och ledningskrets har visat på upprepad misskötsamhet som omfattat flera olika aspekter av verksamheten, både i bolaget och i moderbolaget. Enligt IVO:s mening kan bristerna inte läkas i efterhand eftersom dessa består i upprepade felaktiga tidsrapporteringar till Försäkringskassan, allvarliga brister i utförandet av insatsen och för sent inlämnade deklarerationer till Skatteverket.

Figur 2: IVO:s återkallelsebeslut avseende Jengla Omsorg (mål nr 3734-22).

38. Här finns goda skäl att stanna upp och reflektera över vad IVO anför. Det framgår att Jengla Omsorgs företrädare har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med uppkomna brister, men att IVO anser dessa vara otillräckliga. Poängen här är naturligtvis att det redan genom återkallelsebeslutet står klart att domstolens förutsättning att företrädarna inte vidtagit åtgärder för att verksamheten i Jengla Omsorg skulle stärkas är fel. IVO har själv funnit att sådana åtgärder vidtagits. Domstolen har således gått utanför vad parterna i målet åberopat, och lagt en felaktig omständighet till grund för utgången i målen.
39. Av större betydelse är att åtgärderna som IVO hänvisar till företogs av Jengla Omsorgs företrädare redan under IVO:s tillsyn, vilket Jengla Omsorg också uttryckligen förklarar i sina ovannämnda yttranden som bolaget inkom med till IVO under tillsynen. Dessa yttranden ingår vidare i myndighetens akt, som inkom till förvaltningsrätten i samband med att IVO överlämnade Jengla Omsorgs överklagande till domstolen.
40. I ett av dessa yttranden förklarar Jengla Omsorg – tvärtemot vad förvaltningsrätten anger – att bolaget fick tillgång till den juridiska och administrativa kompetensen i FMF Assistans i samband med att förvärvet av Jengla Omsorg fullbordades i början av 2019, dvs. långt innan Jengla Omsorg fusionerades upp i FMF Assistans sommaren 2022. Det var till och med en av de första åtgärderna som företrädarna vidtog när FMF förvärvade Jengla Omsorg.

Innan Jengla Omsorg köptes upp av FMF Group-koncernen var det ett annat företag med andra förutsättningar. En förutsättning som Jengla Omsorg saknade var att man inom sin administrativa enhet saknade jurister. Som vi redan skrivit i vårt svar till IVO med rubriken "Angående FMF Assistans kvalitetsarbete efter anmälan till IVO 2019-12-13" så är FMF Group av åsikten att juridisk spetskompetens är av avgörande betydelse för ett assistansbolags kvalitetsarbete. LSS-området är komplicerat och det krävs därför kvalificerade jurister för att man som assistansanordnare ska klara av att förhålla sig till det regelverk som man ska tillämpa. Genom att inte ha denna spetskompetens inom företaget så utsatte sig Jengla Omsorg för risk i brister i hantering av komplicerade frågor, beslut och problem som krävde juridisk expertis.

En av de första förändringarna som FMF Group-koncernen införde när man tog över ledarskapet för Jengla Omsorg var att FMF Assistans juridiska plattform blev tillgänglig för Jengla Omsorg. Det tog naturligtvis en viss tid innan rutinerna för detta samarbete var på plats, men i dagsläget har företagen fungerande rutiner för nyttjandet av den gemensamma plattformen. Genom detta bedömer vi att risken för att Jengla Omsorg skulle ta emot ett uppdrag likt denna Brukare idag är låg eftersom nuvarande Jengla Omsorg besitter en avsevärt större juridisk expertkunskap i förhållande till det Jengla Omsorg som ägdes av Usura Konsult.

Figur 3: Kopia av IVO:s akt i mål nr 3734-2, s. 485.

41. Av Jengla Omsorgs yttranden till IVO framgår även uttryckligen att företrädarna vidtog andra åtgärder för att komma till rätta med de påstådda bristerna i Jengla Omsorg. Exempelvis infördes nya utbildningar för att stärka personalens kunskaper kring olika hjälpbehov.

Som framgår av vårt tidigare svar till IVO med rubriken "Angående FMF Assistans kvalitetsarbete efter anmälan till IVO 2019-12-13" har vi i dagsläget förtydligat skillnaden mellan kvalificerade och icke-kvalificerade hjälpbehov för våra anställda genom våra interna utbildningar. Därför bedömer vi att risken att samma misstag upprepas igen är låg eftersom vi aktivt arbetar med att utbilda våra anställda om vad personlig assistans faktiskt innebär rent praktiskt för en personlig assistent som ska verkställa ett beslut i vardagen. Genom detta säkerställer vi att våra anställda vet att de inte får lämna uppdragsgivaren ensam (även om det är för att utföra ett hjälpmoment för den funktionshindrade) under tiden som de redovisar tid till Försäkringskassan.

Figur 4: Kopia av IVO:s akt i mål nr 3734-22, s. 485.

42. Allt detta har dessutom framkommit i förhör under den muntliga förhandlingen samt förklarats i Bolagens slutanförande.³ Bolagen har också inkommit med bevisning till styrkande av att Jengla Omsorg har en välfungerande organisation och rutiner för tidsredovisning och egenkontroll.⁴ IVO har inte presenterat någon motbevisning som vederlägger detta. Faktum är att IVO inte ens har ifrågasatt Jengla Omsorgs dokumenterade rutiner eller frågat hur Bolagens rutiner för tidsredovisning ser ut,

³ Se exempelvis Bolagens slutanförande i förvaltningsrätten, para. 103.

⁴ Se rutindokument i förvaltningsrättens aktbilaga 122 och 123 (mål nr 3734-22)

vilket också har påpekats av de som har hörts under den muntliga förhandlingen i förvaltningsrätten som i Bolagens slutanförande.

43. Jengla Omsorg har även härutöver vidtagit åtgärder. Exempelvis infördes systemet med stämpelklocka med fingeravtrycksläsare både i FMF Assistans och Jengla Omsorgs verksamheter. Av naturliga skäl har fokus i målen inte legat på att lyfta fram att Jengla Omsorg också använder detta system. De omständigheter som lagts Jengla Omsorg till last är till sin karaktär så annorlunda från det återkrav som har riktats mot FMF Assistans att det inte har funnits anledning att särskilt påtala att Jengla Omsorg också använder de nya stämpelklockorna.
44. Det kan dessutom tilläggas att förvaltningsrättens prövning i denna del hade varit fel även om det hade varit korrekt att Jengla Omsorg inte hade förklarat vilka åtgärder som bolagets företrädare vidtagit för att komma till rätta med eventuella brister (vilket Jengla Omsorg alltså har gjort). Det framgår av 8 § FPL tredje stycket att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Genom bestämmelsen tydliggörs att en domstol, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin framställning, bör uppmana parten att rätta till bristerna. Den slutsatsen vinner även stöd i Högsta förvaltningsdomstolens praxis (jfr RÅ 1974 ref. 29).
45. Förvaltningsrätten hade i de förvarande målen kunnat eliminera missförstånd genom en så enkel åtgärd som att fråga Bolagen om Jengla Omsorg vidtagit några åtgärder. I de förevarande målen är omständigheterna därtill än mer besvärande eftersom själva återkallelsebesluten visar att de omständigheter som förvaltningsrätten tillmätt avgörande betydelse är uppenbart felaktiga, något som domstolen rimligen borde ha uppdagat vid en genomgång av det skriftliga och muntliga materialet i målen. I ljuset av återkallelsebeslutens mycket ingripande karaktär framstår det som besynnerligt att förvaltningsrätten varken uppmärksammat detta vid sin genomgång av det skriftliga eller muntliga materialet.
46. Det tycks som att förvaltningsrätten har underlåtit att på ett omsorgsfullt sätt gå igenom materialet i målen, vilket fått till följd att förvaltningsrättens tre avgöranden vilar på uppenbara oriktigheter.

47. Sammanfattningsvis har förvaltningsrätten misslyckats med att lägga de korrekta och av Bolagen återopade rättsfakta till grund för sina avgöranden. Misstaget är orsaken till att domstolen har avslagit Bolagens överklaganden. Förvaltningsrättens avgöranden är således redan av detta skäl felaktiga. Bolagen övergår nu till att behandla varför förvaltningsrättens bedömningar i målen är felaktiga.

E. Förvaltningsrättens avgöranden är felaktiga

E.1 Utgångspunkter för prövningen

48. Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövat när ett bolags tillstånd kan återkallas utan föregående föreläggande på grund av att ägar- och ledningskretsen i bolaget inte uppfyller kravet på lämplighet som föreskrivs i 23 § tredje stycket LSS.
49. Motsvarande lämplighetskrav återfinns dock i 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453). Den bestämmelsen har nyligen tillämpats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2022 ref 36 I och II). Frågan i de målen var emellertid om tillstånd att bedriva hemtjänst kunde *beviljas* och inte om tillstånd kunde *återkallas*. Det är en principiellt viktig skillnad som har betydelse för hur prejudikaten ska förstås.
50. Högsta förvaltningsdomstolen har förklarat att lämplighetsbedömningar i regel är strängare vid tillståndsprövning än vid återkallelseprövning (RÅ 1993 ref 71). När en verksamhet har varit i gång ett tag behöver en enstaka händelse oundgängligen inte få samma genomslagskraft:

Avgörande för frågan om återkallelse i ett fall som det förevarande är om personen i fråga vid en samlad bedömning av alla omständigheter av betydelse kan anses lämplig att bedriva yrkesmässig trafikverksamhet. Det är alltså i princip fråga om en bedömning motsvarande den som skall göras vid tillståndsgivningen. Som föredraganden anför kan bedömningen emellertid komma att bli strängare vid tillståndsgivningen än vid återkallelseprövningen. Detta beror som föredraganden påpekat bl.a. på att man i förväg inte alltid vet vilken uppgift en viss person kommer att få i verksamheten. Men det får också betydelse att det vid tillståndsgivningen - innan verksamheten kommit i gång - inte sällan finns begränsade möjligheter att skapa en klar bild av sökandens förutsättningar att bedriva verksamheten på ett godtagbart sätt. Bedömningen måste i rätt hög grad bygga på sannolikhetsbedömningar och det är då naturligt att man av försiktighetsskäl tillmäter t.ex. en enstaka förseelse en stor vikt. Vid en återkallelseprövning - när verksamheten varit i gång ett tag - finns däremot bättre möjligheter att bedöma i vad mån en viss förseelse eller ett visst uppträdande kan få betydelse för trafikverksamheten. En enstaka händelse behöver då inte oundgängligen få samma genomslagskraft.

Figur 5: utklipp från Högsta förvaltningsdomstolens domskäl i RÅ 1993 ref 71.

51. Vidare gäller andra bevisregler i mål som rör återkallelse av tillstånd. Vid återkallelseprövning är det tillsynsmyndigheten som bär bevisbördan, och Högsta

förvaltningsdomstolen har förklarat att kravet på bevisning för påstådda brister och missförhållanden i sådana mål måste ställas högt (RÅ 2006 ref 7):

Regeringsrätten (2006-02-02, Billum, Nordborg, Dexe, Hamberg, Knutsson) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten konstaterar först att målet gäller återkallelse av tillstånd att driva en fristående skola, som drivits i sin nuvarande form sedan år 1992 och sysselsätter 32 elever och fem lärare. Det är alltså fråga om ett ingripande beslut med betydande konsekvenser för många personer. Av rättssäkerhetsskäl måste kravet på bevisning för uppgivna missförhållanden eller brister i sådant fall sättas högt (jfr RÅ 1994 ref. 88).

Figur 6: utklipp från Högsta förvaltningsdomstolens domskäl i RÅ 2006 ref 7.

52. Det betyder att slutsatserna i HFD 2022 ref 36 I och II (som alltså rörde frågan om tillstånd skulle beviljas) inte är direkt tillämpliga i förevarande mål eftersom det vid tillståndsåterkallelse ställs högre krav på tillsynsmyndighetens utredning och bevisning.
53. Bolagen menar att HFD 2022 ref 36 I och II ändock har betydelse i förevarande mål, eftersom de illustrerar hur den framåtblickande lämplighetsprövningen kan struktureras.⁵ I sina avgöranden prövade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om lämplighet i tre steg. Översatt till de mål som nu är föremål för förvaltningsrättens prövning, kan de tre stegen beskrivas som att IVO – med tillämpning av ett högt beviskrav – har att styrka följande.
- (i) Att det föreligger klart utredda brister (jfr RÅ 2006 ref 7).
 - (ii) Att bristerna sammantaget är så allvarliga och ligger så nära i tiden att de typiskt sett utgör grund för att återkalla tillstånd. Det fordras allvarligare brister för att återkalla ett tillstånd jämfört med vad som kan motivera att avslå en ansökan om tillstånd (jfr RÅ 1993 ref 71 och RÅ 2006 ref 7).
 - (iii) Att det inte finns skäl att upphäva återkallelsebesluten med hänvisning till att eventuella brister är ursäktliga och att åtgärder vidtagits för att säkerställa att samma brister inte uppstår på nytt.

⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har i fler avgöranden förklarat att tillståndsåterkallelser är framåtsyftande och ska säkerställa att de krav som kan ställas på verksamheten följs i framtiden (se t.ex. RÅ 1993 ref 71, RÅ 2006 ref 7 och HFD 2019 ref 26).

54. Som ett fjärde steg måste prövas om en återkallelse utan föregående föreläggande är förenlig med proportionalitetsprincipen.⁶

E.2 Återkravet den 6 oktober 2020 riktat mot Jengla Omsorg styrker inte att företrädarna är olämpliga

55. Det ena av de två återkraven som förvaltningsrätten lägger till grund för sina avgöranden är återkravet den 6 oktober 2020 som riktats mot Jengla Omsorg. Beslutet rörde en situation där assistans har utförts enligt den till Försäkringskassan inrapporterade tiden och enligt Försäkringskassans gällande beslut. Det som läggs Jengla Omsorg till last är att bolaget inte har anmält till Försäkringskassan behovet av personlig assistans – enligt den bedömning som Försäkringskassan senare kom att göra – hade förändrats. Förvaltningsrätten menar att återkravet visar på att bolaget brustit i att uppfylla sin anmälningsskyldighet enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.
56. Det kan noteras att IVO i sitt beslut har anfört att återkravet visar på att bolaget har bristande tidsredovisning till Försäkringskassan. Som Bolagen påpekat under handläggningen hos förvaltningsrätten avsåg återkravet dock överhuvudtaget inte felaktig tidrapportering. Förvaltningsrätten har till skillnad från IVO fokuserat på påstådda brister i bolagets uppfyllelse av anmälningsskyldigheten. Bolaget menar att återkravet varken visar på brister i tidredovisningen eller i uppfyllandet av anmälningsskyldigheten. Förvaltningsrätten drar således fel slutsats eftersom återkravet överhuvudtaget inte visar på något klandervärt agerande hos företrädarna.
57. För det första är Försäkringskassans beslut *i sig* felaktigt. En viktig utgångspunkt är att Jengla Omsorg endast kan drabbas av återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. 2 § första stycket SFB om bolaget i egenskap av betalningsmottagare av assistansersättning har *orsakat* felaktig utbetalning av assistansersättning genom att (i) lämna oriktiga uppgifter, eller (ii) underlåta att fullgöra en anmälningsskyldighet. För att anmälningsskyldighet ska föreligga avseende ändrade förhållanden krävs *faktisk kännedom*. Det framgår direkt av bestämmelsen.⁷

⁶ 5 § tredje stycket förvaltningslagen samt prop. 2017/18:158 s. 116.

⁷ ”Anmälan som gäller assistansersättning ska även göras av den till vilken assistansersättning har betalats ut enligt 51 kap. 19 §, om denne har kännedom om de ändrade förhållandena.” 110 kap. 46 § andra stycket SFB (vår understrykning).

58. Som Bolagen påpekat under handläggningen hos förvaltningsrätten bestrider Bolagen
- (i) att hälsotillståndet hos brukaren ifråga har förbättrats på ett sådant sätt att en anmälningsskyldighet inträtt samt
 - (ii) att Jengla Omsorg haft faktiskt kännedom om någon sådan förbättring av hälsotillståndet, vilket också fordras för att en anmälningsskyldighet ska ha inträtt.
59. Bakgrunden till återkravet är att brukaren ifråga hade en mycket svårbedömd problematik eftersom han hade en autismdiagnos men inte någon intellektuell funktionsnedsättning. Brukaren hade år 2016 beviljats personlig assistans i form av insatsen ”*aktiv tillsyn av övervakande karaktär*”, vilket var en del av det behov som tidigare i lagen definierades som ”*annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*”. Det framgår inte av lagtexten i vilka situationer sådan hjälp ska beviljas. Detta har istället definierats i kammarrättspraxis, som är omfattande och har ändrats över tid. Frågan om en person har rätt till insatsen ”*annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*” kan alltså enbart besvaras efter en komplex juridisk bedömning. Rekvisitet har nu tagits bort ur lagtexten eftersom det ansågs för svårbedömt.⁸
60. Försäkringskassan beslutade år 2020 att brukaren inte längre hade behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär för att begränsa allvarliga konsekvenser av ett frekvent utåtagerande beteende.⁹ Detta eftersom Försäkringskassan menade att hjälpbehovet hade ändrats. Försäkringskassan daterade tidpunkten för förändringen retroaktivt, till februari 2019. Ursprungorsaken till omprövningen var att brukarens mamma vid ett möte¹⁰ i februari 2019 givit uttryck för att sonen (dvs. brukaren) inte längre var fullt lika utåtagerande.

⁸ Se s. 20 i lagrådsremiss ”*Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn*.”

⁹ Se s. 5 i Försäkringskassans beslut den 6 oktober 2020, förvaltningsrättens aktbilaga 19 i mål nr 3734-22.

¹⁰ Mötet var en uppföljning av tidigare möten som rörde hur man skulle få bukt med brukarens utåtagerande beteende.

61. Försäkringskassan har hänvisat bland annat till att brukaren har kunnat delta i politiska möten och intervjuer i radio.¹¹ Detta är dock förenligt med brukarens hälsotillstånd såsom det beskrivits till Försäkringskassan eftersom brukaren som sagt aldrig haft en intellektuell funktionsnedsättning. Att brukaren har kunnat delta i politiska möten hindrar inte att han samtidigt har haft behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär för att begränsa allvarliga konsekvenser av ett frekvent utåtagerande beteende. Det får dessutom anses svårförenligt med LSS och rätten till självbestämmande¹² att en person, enligt vad Försäkringskassan tycks mena, inte kan delta i samhällsdebatten och det politiska samtalet och samtidigt vara i behov av personlig assistans.
62. Jengla Omsorg delade inte bedömningen att brukaren inte längre var i behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär för att begränsa allvarliga konsekvenser av ett frekvent utåtagerande beteende. Bolaget har till förvaltningsrätten gett in avvikelserapporter som ger stöd för Jengla Omsorgs uppfattning att brukaren faktiskt inte hade något ändrat hjälpbehov, eller i vart fall att bolaget inte har haft någon faktisk kännedom om något förändrat hälsotillstånd som medförde en anmälningsskyldighet.¹³ Av avvikelserapporterna framgår bland annat följande:
63. Den 31 oktober 2018 fick en assistent en knytnäve mot höger öga som svar på en fråga om brukaren ville duscha.¹⁴ Den 22 november 2018 skar sig en assistent på en sax när brukaren höll fast i och försökte klippa assistentens hår.¹⁵ Den 29 december 2018 slog brukaren ett knytnävsslag mot en assistents kind/käke.¹⁶ Den 12 mars 2019 var brukaren upprörd i samband med ett tandläkarbesök och försökte ha sönder saker på tandläkarmottagningen. Personal försökte avleda och en i personalen fick en ”smäll i huvudet”. Assistenten som antecknat händelsen fick ett slag på axeln i

¹¹ Se s. 5 i Försäkringskassans beslut den 6 oktober 2020, förvaltningsrättens aktbilaga 19 i mål nr 3734-22.

¹² 6 § LSS.

¹³ Detta framgår även av avvikelserapporter som getts in i målen. Se förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22.

¹⁴ S. 16 i förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22. Avvikelsen antecknades den 14 november 2018.

¹⁵ S. 17 i förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22.

¹⁶ S. 18 i förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22.

bilen.¹⁷ Den 21 mars 2019 blev brukaren upprörd i samband med en biltur och utdelade ett slag i huvudet på en assistent.¹⁸

64. De anställda assistenterna har således i nära anslutning till samt efter februari 2019¹⁹ upprepat utsatts för våld samt har bevittnat att brukaren var våldsamt mot annans egendom eller utomstående personer. Mot bakgrund av detta är det uppenbart att varken assistenterna eller bolaget har haft faktisk kännedom om den påstådda förbättringen i brukarens utåtagerande beteende. Det har därmed inte heller blivit fråga om någon anmälningsskyldighet.
65. Utöver avvikelserapporterna har bolaget till förvaltningsrätten gett in en brottmålsdom som visar att brukaren i fråga även är dömd för misshandel (vid tre tillfällen), ofredande och våld mot tjänsteman (vid fyra tillfällen). Händelserna inträffade under våren och sommaren 2020, dvs. efter den påstådda förbättringen i brukarens utåtagerande beteende i februari 2019.²⁰
66. Med beaktande av det omfattande våld som finns dokumenterat är det svårt att förstå Försäkringskassans, IVO:s och förvaltningsrättens slutsats att brukaren inte hade ett frekvent utåtagerande beteende efter februari 2019
67. Bolaget har, mot bakgrund av det ovan sagda, inte haft kännedom om något förändrat hälsotillstånd hos brukaren. Bolagen har presenterat motbevisning som ger stöd för Jengla Omsorgs uppfattning att brukaren inte genomgått någon sådan väsentlig förbättring i sitt hälsotillstånd som medför att en anmälningsskyldighet blir aktuell.
68. Det är heller inte klart på vilket sätt förvaltningsrätten menar att Jengla Omsorg skulle ha fått kunskap om den påstådda förändringen i brukarens utåtagerande beteende. Vid en granskning av Försäkringskassans beslut om ändring av brukarens behov framgår att Försäkringskassans utredning omfattar inte mindre än 30 handlingar, varav fyra läkarintyg eller läkarutlåtanden om brukaren, brukarens

¹⁷ S. 22 i förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22.

¹⁸ S. 23 i förvaltningsrättens aktbilaga 20 i mål nr 3734-22.

¹⁹ När Försäkringskassan alltså menar att det har skett en väsentlig förbättring av brukarens hälsotillstånd.

²⁰ Brottmålsdom i förvaltningsrättens aktbilaga 21 (mål nr 3734-22).

journaler, två yttranden från försäkringsmedicinsk rådgivare etc.²¹ Det krävdes alltså en mycket omfattande utredning av Försäkringskassan för att bedöma att brukaren hade ett förändrat assistansbehov. Påståendet om att Jengla Omsorg hade faktisk kunskap om att brukarens hälsotillstånd genomgått en väsentlig förbättring är, mot den bakgrunden, magstarkt.

69. Det är alltså inte klarlagt att Jengla Omsorg har haft sådan faktisk insikt som förutsätts för att en anmälningsskyldighet ska uppkomma. IVO:s bristande uppfyllelse av sin bevisbörda i denna del ska drabba IVO.
70. För det andra har återkravet i alla händelser varken uppkommit på grund av att Jengla Omsorg har haft en bristfällig organisation eller undermåliga rutiner. Ett återkrav kan uppkomma trots att en assistansordnare inte har agerat klandervärt, vilket är själva syftet med att återkravsbeslut kan bli föremål för eftergift.²² Eftergift kan bland annat meddelas när assistansordnaren saknat kännedom om att den försäkrade inte uppfyllde kraven för att beviljas assistans, eller med andra ord var i god tro.²³
71. Eftersom ett återkrav kan uppkomma trots att en assistansordnare inte har agerat klandervärt är det fel att lägga återkravet Jengla Omsorg till last utan att förklara vad företrädarna borde ha gjort annorlunda. Förvaltningsrätten ger inget besked om hur Jengla Omsorg borde ha organiserats för att upptäcka den påstådda förändringen av vårdbehovet när det fanns indikationer på att brukaren fortfarande var utåtagerande. Förvaltningsrätten fäster heller ingen vikt vid att situationen var svårbedömd eftersom förvaltningsrätten menar att de anställda assistenterna, *”som besitter ingående kunskap om den funktionshindrade, måste ha insikt om ändrade förhållanden hos densamma för att kunna utföra erforderlig assistans”*.
72. Här går förvaltningsrätten fel. Förklaringen till att någon anmälan till Försäkringskassan inte skedde är ju att de anställda assistenterna har haft ingående kunskaper om den funktionshindrade och har haft insikt om förhållandena hos denne

²¹ Beslut från Försäkringskassan den 14 april 2020 avseende brukaren, s. 2, förvaltningsrättens aktbilaga 22 i mål nr 3734-22.

²² Det framgår också av förarbetena att återkrav i sig inte innebär någon olämplighet, Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 9 s. 216.

²³ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 6 april 2022 i mål nr 3751-21.

och har därför också har kunnat utföra erforderlig assistans. Av just det skälet har assistenterna inte haft anledning att misstänka att det har varit fråga om ändrade förhållanden. Deras vardag med brukaren speglade väl den kunskap de hade om brukarens hälsotillstånd.

73. För det tredje har bolaget överklagat beslutet. Prövningstillstånd har beviljats i kammarrätten.²⁴ Försäkringskassans beslut kan mycket väl komma att upphävas och då återstår enbart *ett* återkrav till grund för förvaltningsrättens bedömning att det var rätt att återkalla tillstånden för samtliga *tre* bolag. Bolagen får påminna om att IVO i liknande situationer, dvs. när det enbart var fråga om enstaka återkrav, inte funnit att det förelegat skäl att besluta om återkallelse av tillstånd.²⁵ Med beaktande av principerna om likabehandling och objektivitet bör inte heller enstaka återkrav i de nu aktuella fallen föranleda en återkallelse av tillstånden.
74. Bolagen får även i sammanhanget bestrida att enstaka återkrav lagligen kan ligga till grund för ett återkallelsebeslut enligt 26 g § fjärde stycket LSS, eftersom återkallelsebeslut under denna paragraf enbart ska fattas av IVO i vissa begränsade situationer (se prop. 2017/18:158, s. 116). IVO ska vid uppfattade brister kopplade till enstaka återkrav hantera dessa i enlighet med den mer allmänt hållna bestämmelsen i 26 f § första stycket LSS, som också kan avse brister som omfattas av 23 § tredje stycket LSS hos verksamheter som beviljats tillstånd.
75. Slutligen måste det i alla händelser beaktas att återkravet avser tidsperioden februari till maj 2019, dvs. en period som ligger ca fyra år tillbaka i tiden. Återkravet kan inte anses innebära en sådan allvarlig omständighet som ligger så nära i tiden att den ska medföra en återkallelse av tillstånd.²⁶

²⁴ Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 1 februari 2023 i mål nr 607-22.

²⁵ Se IVO:s beslut avseende Novum Assistans AB den 3 juni 2021 (förvaltningsrättens aktbilaga 106 i mål nr 3734-22). IVO konstaterade att det i bolaget bland annat fanns två återkrav från Försäkringskassan som avsåg belopp om 282 695 respektive 3 429 314 kr. IVO beslutade i det ärendet att inte vidta någon vidare åtgärd. Se även IVO:s beslut avseende Brukarkooperativet JAG den 22 februari 2022 (förvaltningsrättens aktbilaga 107 i mål nr 3734-22). Kooperativet hade drabbats av ett återkrav om 6,7 miljoner kronor. Återkravet avsåg ersättning för en brukare som befunnit sig utomlands i sådan utsträckning att han inte ansetts vara bosatt i Sverige under viss tid, och därmed inte haft rätt till bosättningsbaserade förmåner som assistansersättning. Trots detta beslutade IVO att inte vidta några åtgärder avseende kravet, med hänvisning till att Brukarkooperativet har ett ansvar att följa gällande regelverk och att IVO förutsätter att bolaget kommit till rätta med bristerna.

²⁶ Se HFD 2022 ref 36 I och II.

76. Bolagen menar sammantaget att återkravet inte borde ha lagts till grund för förvaltningsrättens avgöranden.
- E.3 Återkravet den 17 mars 2020 riktat mot FMF Assistans styrker inte att företrädarna är olämpliga**
77. Förvaltningsrätten har vidare till grund för sina avgöranden lagt Försäkringskassans återkravsbeslut den 17 mars 2020, där Försäkringskassan beslutat att FMF Assistans ska återbetala assistansersättning motsvarande 1 838 686 kronor till staten.
78. Bakgrunden till återkravet är, som Bolagen förklarat i skriftväxlingen i förvaltningsrätten, att anhörigassistenter ville arbeta mer än vad arbetstidslagen tillät. För att möjliggöra detta vilseledde anhörigassistenterna både Försäkringskassan och FMF Assistans genom att en utomstående assistent, också anhörig, redovisade tid trots att assistenten inte utfört assistans. Assistans utfördes istället av brukarens familjemedlemmar. Det har alltså inte varit fråga om ett bedrägeri i den meningen att brukaren saknat behov av assistans, att assistans inte har utförts eller att FMF Assistans försökt berika sig på det allmännas bekostnad.
79. Assistansersättningen som staten har betalat ut har gått till att utföra assistansen för en person som har rätt till assistans. Konsekvensen av återkravet är rent krasst att staten har sparat 1,8 miljoner kronor eftersom FMF Assistans har återbetalat dessa medel trots att bolaget har haft samtliga kostnader för att utföra assistansen.
80. Förvaltningsrätten menar att FMF Assistans, i egenskap av anordnare av assistansen, bör ha en organisation som möjliggör kännedom om hur och av vem assistansen utförs (jfr bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 maj 2018, mål nr 418-18). Förvaltningsrätten har därför ansett att återkravet visar på brister i FMF Assistans verksamhet och i förlängningen hos bolagets företrädare när det gäller viljan eller förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.
81. Förvaltningsrättens slutsats i denna del är felaktig.
82. För det första har inte Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 418-18 den innebörd förvaltningsrätten tillskriver avgörandet. Kammarrättens dom rörde en situation där assistans under åtta veckor bedrivits på sjukhus. Kammarrätten menade att en assistansanordnare i egenskap av arbetsgivare typiskt sett bör ha kännedom om att assistansen bedrivs på sjukhus, och därmed att de anställda assistenterna befunnit sig

på sjukhuset under sin arbetstid. Med andra ord ska en arbetsgivare veta var arbetsplatsen är. Detta gäller i vart fall om det, som i det fallet, var fråga om att assistansen under åtta veckors tid bedrivits på sjukhus.

83. Kammarrättens avgörande i mål nr 418-18 innebär *inte* att det finns ett strikt ansvar för en assistansanordnare att vid varje givet tillfälle känna till var samtliga assistenter eller brukare befinner sig. Det finns ingen sådan skyldighet enligt lag eller någon annan rättskälla. I praktiken är det dessutom omöjligt för någon assistansanordnare att leva upp till ett sådant krav.
84. För det andra har, som bolaget påtalat under processen hos förvaltningsrätten, det otillåtna förfarandet varit av en art som gör att det inte har varit lätt att upptäcka. En assistansanordnares kontrollmöjligheter begränsas av den funktionshinderades rätt till privatliv. Det betyder att det exempelvis inte var möjligt att genomföra oanmälda inspektioner av arbetsplatsen, dvs. kundens hem. Som framgick var det vidare fråga om en anhörigassistans, vilket innebär att det fanns svårigheter i att få full insyn i uppdragets utförande. Det otillåtna förfarandet upptäcktes först efter att Försäkringskassan utrett familjens banktransaktioner. Dessa utredningsåtgärder var inte tillgängliga för FMF Assistans. Familjen hade också sett till att företrädare för FMF Assistans träffade assistenten i brukarens hem, för att det därigenom skulle framstå som att personen faktiskt arbetade där. Familjen hade även gjort andra ansträngningar för att FMF Assistans inte skulle upptäcka arrangemanget. Normala rutiner hade iakttagits vid anställningen av assistenten och det fanns då inga indikationer som väckte misstankar. Familjen hade varit kund hos FMF Assistans sedan 2011, och assistansen hade fungerat väl innan det otillåtna förfarandet inleddes.
85. För det tredje har bolaget förstärkt sina rutiner och ytterligare förbättrat sin kontroll sedan händelsen inträffade. Redan tidigare arbetade bolaget med åtgärder i form av regelbundna arbetsplatsträffar, hög närvaro i arbetsgrupperna, personliga möten med kunder och assistenter samt omfattande utbildnings- och handledningsinsatser. Sedan händelsen inträffade har bolaget vidtagit kraftfulla åtgärder för att säkerställa att något liknande inte ska kunna uppkomma igen. Bolaget har dels ökat insynen och närvaron i arbetsgrupperna, dels infört en stämpelklocka som kräver att assistenterna

stämplrar in med fingeravtryck.²⁷ På så sätt säkerställs att rätt anställd alltid stämplrar in på arbetsplatsen. I förhör vid den muntliga förhandlingen i förvaltningsrätten har framkommit att det är ovanligt att assistansanordnare använder sig av stämpelklockor med fingeravtrycksläsare. Det betyder att FMF Assistans numera mycket väl kan vara en av de assistansanordnare i Sverige som har *bäst* förutsättningar att förhindra att liknande incidenter uppkommer. Bolagen har inte fått någon förklaring kring vilka andra åtgärder som skulle ha varit tillräckliga. I realiteten innebär IVO:s och förvaltningsrättens inställning att det inte finns något utrymme för assistansanordnare att läka brister.

86. Slutligen ska också beaktas att det är fråga om en enstaka händelse som rörde ett, sett till bolagets omsättning i stort och över tid, relativt litet belopp. Omständigheterna som återkravet grundare sig på avser tidsperioden 2016–2018. Det är alltså inte fråga om någon händelse som inträffat i närtid. Tvärtom har bolaget under åren som passerat sedan återkravet aktualiserades inte drabbats av någon liknande situation. Särskilt med beaktande av lämplighetsprövningens framåtblickande syfte saknas det därför skäl att lägga återkravet till grund för återkallelse av Bolagens tillstånd.

87. Förvaltningsrättens avgöranden är alltså av dessa skäl felaktiga.

E.4 Återkallelsebesluten är oförenliga med proportionalitetsprincipen

E.4.1 Särskilt om domen gällande Aramia Omsorg

88. Förvaltningsrätten har i sin dom avseende Aramia Omsorg²⁸ konstaterat att de påståenden IVO gjort om brister i lämplighet i Aramia Omsorg i form av betalningsuppmaningar samt brister i Daniel Güners påstådda lämplighet inte innebär grund för beslut om återkallande av tillstånd. Med andra ord finns inga brister i Aramia Omsorgs verksamhet eller brister hos företrädarna som sådana.

89. Förvaltningsrätten menar emellertid ändå att det var rätt att återkalla Aramia Omsorgs tillstånd och grundar sin bedömning på är att Gabriel Güner är företrädare

²⁷ Det framgår redan från återkallelsebesluten, se t.ex. förvaltningsrättens aktbilaga 3 (mål nr 3734-22), s. 9.

²⁸ Förvaltningsrättens mål nr 3736-22.

för bolagen FMF Assistans och Jengla Omsorg såväl som Aramia Omsorg. Eftersom förvaltningsrätten menar att det var rätt att återkalla tillstånden för de två först nämnda bolagen ska även tillståndet för Aramia Omsorg återkallas, enligt förvaltningsrättens resonemang.

90. Det resonemanget är dock felaktigt. Det saknas grund att återkalla tillståndet för Aramia Omsorg på grund av att Gabriel Güner är företrädare för bolaget.
91. För det första är de påstådda brister som läggs FMF Assistans och Jengla Omsorg till last inte sammantaget av sådan allvarlig art att en återkallelse av de bolagens tillstånd ska ske. Bolagen hänvisar i denna del till föregående avsnitt samt vad som åberopats i förvaltningsrättsprocessen. Eftersom det var fel att återkalla FMF Assistans och Jengla Omsorgs tillstånd finns det inte heller skäl att återkalla Aramia Omsorgs tillstånd av det skälet att de delar en företrädare.
92. För det andra innebär de omständigheter som läggs FMF Assistans och Aramia Omsorg till last inte att någon personlig olämplighet träffar Gabriel Güner. Det har inte ens påståtts i målen att han personligen skulle belastas av någon brottslighet eller ekonomisk misskötsamhet. Bristerna som läggs FMF Assistans och Jengla Omsorg till last avser återbetalningsskyldighet av assistansersättning. Aramia Omsorgs bedriver boendeverksamhet och är inte en assistansanordnare. Boendeverksamheten finanseras inte av assistansersättning. Det har inte påståtts att det finns några brister i ekonomiskt eller administrativt hänseende eller i fråga om hur Aramia Omsorg hanterar allmänna medel. Beslut om återbetalningsskyldighet av assistansersättning har därför överhuvudtaget ingen bäring på verksamheten och lämpligheten i Aramia Omsorg.
93. För det tredje har Aramia Omsorg inte beretts tillfälle att byta ut Gabriel Güner som företrädare. Förvaltningsrätten bedömer att det är just omständigheten att Gabriel Güner även företräder Jengla Omsorg och FMF Assistans – och att förvaltningsrätten kommit fram till att det var rätt att de bolagen blev av med sina tillstånd – som innebär att Aramia Omsorgs tillstånd ska återkallas. Aramia Omsorg fick kännedom om att Gabriel Güner företrädde två bolag som blivit av med tillstånden i samband med IVO:s återkallelsebeslut. I en sådan situation borde bolaget rätteligen fått möjlighet att åtgärda olämpligheten genom att beredas tillfälle att byta ut den påstått olämpliga företrädaren. Så har dock inte skett. Även av detta

skäl är det fel att återkalla Aramia Omsorgs tillstånd på grund av Gabriel Güners påstådda olämplighet.

E.4.2 Besluten om återkallelse av tillstånd är klart oproportionerliga

E.4.2.1 *Inledning*

94. Förvaltningsrättens avgöranden är felaktiga även av det skälet att förvaltningsrätten inte gjort någon riktig proportionalitetsbedömning. Förvaltningsrätten borde rätteligen ha upphävt IVO:s beslut eftersom de är uppenbart oproportionerliga.
95. Det följer av proportionalitetsprincipen att ett ingripande bara får ske (i) om det förväntas leda till det avsedda resultatet (lämplighet), (ii) inte är mer långtgående än vad som behövs (nödvändighet) och (iii) står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för Bolagen (proportionalitet i strikt mening).²⁹ Besluten ska upphävas om det råder ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den sammantagna belastning som ingreppet kan medföra för den enskilde.³⁰
96. Som förvaltningsrätten korrekt påpekar i sina avgöranden innebär proportionalitet att det ska föreligga en balans mellan typen av ingripande och det resultat man vill åstadkomma (jfr bl.a. RÅ 1996 ref. 22). Proportionalitetsprincipen syftar till att påkalla försiktighet i det allmännas utnyttjande av sin lagliga bestämmanderätt med beaktande av att agerandets skadeverkningar för den enskilde bör minimeras (se SOU 2010:29 sid 182). Som förvaltningsrätten också korrekt påpekar ska även brukares och anställdas intressen beaktas i en proportionalitetsbedömning (jfr RÅ 1999 ref. 76). Förvaltningsrätten gör dock bedömningen att även om dessa intressenter berörs så kan deras intressen ändå inte anses vara väsentliga. Det är fel.
- ##### E.4.2.2 *Besluten innebär olägenheter av oerhört tungt vägande art*
97. Det är uppenbart att återkallelsebesluten och förvaltningsrättens avgöranden innebär stor, konkret och omedelbar skada för Bolagen som sådana. I och med att tillståndet är helt nödvändigt för att få bedriva assistansverksamhet blir Bolagen i och med

²⁹ Jfr 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

³⁰ RÅ 1999 ref 76.

förvaltningsrättens avgöranden direkt av med möjligheten att få intäkter i verksamheten. Detta är i sig en olägenhet av tungt vägande art. Förvaltningsrätten har felaktigt bedömt att besluten inte är oproportionerliga i förhållande till verkningarna för Bolagen som sådana.

98. IVO:s beslut och förvaltningsrättens avgöranden innebär också konsekvenser för företrädarna på ett personligt plan. Företrädarna pekas i besluten ut som olämpliga. Omständigheten att de nu aktuella verksamheterna fått sina tillstånd återkallade kan läggas företrädarna till last om de i framtiden skulle vilja driva annan verksamhet inom LSS. Om IVO:s återkallelsebeslut står sig, innebär det alltså i princip ett verksamhetsförbud för företrädarna inom LSS-området; ett fält som flera av företrädarna ägnat hela sina aktiva yrkesliv. Förvaltningsrätten tycks inte ha beaktat företrädarnas intresse av upprättelse i sin proportionalitetsbedömning.
99. Vidare kan oerhört betydande olägenheter förväntas uppstå för brukarna och de anställda om återkallelsebesluten står sig. I denna del vill Bolagen särskilt lyfta fram den olägenhet som drabbar de boende i något av Aramia Omsorgs boenden. Dessa personer, som alla har någon form av kvalificerad medicinsk problematik, kan alltså tvingas lämna sina bostäder. Eftersom förvaltningsrättens avgöranden gäller omedelbart måste detta ske med mycket kort varsel, om inte inhibition meddelas. Detta trots att förvaltningsrätten inte har funnit någon brist i Aramia Omsorgs verksamhet. Det kan aldrig vara proportionerligt.
100. Förvaltningsrätten tycks heller inte ha insett vidden av de konsekvenser avgörandena får för de personer som får sin assistans anordnad av FMF Assistans. Förvaltningsrätten har visserligen rätt i att besluten att återkalla Bolagens tillstånd inte innebär att brukarna förlorar sin rätt till personlig assistans. I praktiken innebär det dock en väsentlig förändring av deras vardag eftersom de tvingas byta assistansanordnare. Det är långt ifrån säkert att assistenterna som idag arbetar med brukarna, och som i många fall har byggt upp en nära relation och samarbete med brukaren, kommer kunna eller vilja att gå över till en ny anordnare. Brukaren riskerar alltså att bli av med sina assistenter. Detta är i sig ett väsentligt intresse, inte minst eftersom många av brukarna har stort behov av kontinuitet och av assistenter med särskilda kunskaper. Det är dessutom ett faktum att förvaltningsrättens avgöranden innebär att brukarna måste byta assistansanordnare. Många av brukarna har byggt upp nära relationer även med den administrativa personalen och ledningen

och känner sig trygga med att ha få sin assistans hos Bolagen. De tvingas nu, mot sin vilja, till en ny anordnare. Förvaltningsrättens avgöranden innebär alltså påtagliga och väsentliga negativa konsekvenser för brukarna.

101. Förvaltningsrätten menar att kommunerna har beredskap att hantera nedläggningar av verksamheter i enskild regi. Denna beredskap har emellertid inte den betydelse förvaltningsrätten tror. För det första får det betonas att kommunernas ansvar visserligen finns i teorin, men att många kommuner i praktiken har svårt idag att leva upp till sina skyldigheter i fråga om att anordna personlig assistans. Av statistik från IVO framgår att medianväntetiden för insatsen personlig assistent på riksnivå var sex månader år 2022. I vissa kommuner är väntetiden så lång som arton månader.³¹ Detta gäller under ordinära förhållanden. Det är nu fråga om en omgående nedläggning av en verksamhet om omfattar ca 250 brukare. Det finns ingen garanti för att kommunerna står redo att ta över assistansen för dessa personer. Det är tvärtom en realitet att kommunerna har svårt att utföra detta uppdrag och att rekrytera tillräckligt många och kompetenta personliga assistenter. Varken IVO eller förvaltningsrätten har säkerställt att det finns någon annan anordnare som är redo att ta över de livsnödvändiga tjänster Bolagen tillhandahåller.
102. För det andra har förvaltningsrätten inte beaktat att de personer som har valt FMF Assistans som anordnare har valt bort att ha en kommunal utförare (eller någon annan privat utförare). Respekten för den enskildes självbestämmanderätt är central i LSS.³² Att den enskilde, i strid med LSS, fräntas rätten till självbestämmande, är alltså en väsentlig inskränkning av deras rättigheter, och bör vara ett tungt vägande skäl i en proportionalitetsbedömning.
103. Förvaltningsrätten menar därtill att IVO:s beslut inte innebär något hinder för de assistenter som är anställda hos bolaget att fortsätta utföra sitt arbete hos annan assistansanordnare. Det är ett förbluffande uttalande. Som Bolagen redan framfört är det långt ifrån säkert att de personer som idag är anställda av FMF Assistans kommer att kunna eller vilja få anställning hos ett annat assistansbolag. Kommunerna och de olika assistansbolagen är olika arbetsgivare som erbjuder olika

³¹ Se Bilaga 1 – Statistiktabel för ej verkställda beslut 2022 (hämtad från <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/>).

³² 6 § LSS.

saker i fråga om anställningsvillkor och arbetsmiljö. Det är långt ifrån säkert att andra arbetsgivare har lika attraktiva erbjudanden, och det är heller inte säkert att andra arbetsgivare är intresserade av att anställa samtliga personer som idag arbetar hos Bolagen. Om de enskilda assistenterna hade haft en önskan och möjlighet att jobba någon annanstans hade de såklart redan lämnat bolaget. Så har, vad gäller de allra flesta anställda, dock inte skett. Istället innebär förvaltningsrättens avgöranden att Bolagen tvingas upphöra med sina verksamheter, och att Bolagens ca 2 000 anställda ofrivilligt blir av med sina jobb.

104. Varje gång ett arbetsplats tvingas lägga ned och massuppsägningar därigenom kommer ifråga finns det såklart en möjlighet, rent allmänt, att de anställda kan få jobb någon annanstans. De anställda har dock givetvis fortfarande ett väsentligt intresse av att få behålla sina anställningar. Att påstå något annat visar på nonchalans inför andra människors livsvillkor.
105. Förvaltningsrätten har alltså gjort en felaktig bedömning av de olägenheter som kan förväntas uppstå som ett resultat av besluten, och därmed gått fel i sin proportionalitetsbedömning.
- E.4.2.3 *Det allmännas fördel av ingripandet står inte i rimligt förhållande till olägenheterna*
106. Mot de ovan beskrivna tungt vägande intressena ska ställas den fördel det allmänna har att vinna på återkallelserna. Det ska också beaktas om det eftersträvade syftet lämpligen uppnås genom att återkalla tillstånden för de aktuella verksamheterna.
107. De omständigheter som förvaltningsrätten lagt till grund för sina avgöranden är två återkrav från Försäkringskassan. Fråga är om det allmännas fördel av att återkalla tillstånden överväger de negativa konsekvenser avgörandena får för enskilda.
108. Inledningsvis kan konstateras att syftet med lämplighetsprövningen är att skydda brukarna från oseriösa aktörer. Företrädarna för Bolagen är emellertid inte oseriösa, utan är tvärtom kompetenta personer som är ostraffade, betalar skatt och inte belastas av någon allvarlig ekonomisk misskötsamhet. De har mycket goda kunskaper om LSS-branschen, och bryr sig om de människor de har att göra med i sina verksamheter.
109. Det saknas skäl att tro att brukarna skulle få det bättre hos någon annan anordnare. Det visas inte minst av att brukarna själva i mycket hög utsträckning valt att vara

kvar hos FMF Assistans, trots den osäkerhet IVO:s återkallelsebeslut inneburit. Det finns tvärtom skäl att tro att brukarna riskerar att hamna hos aktörer som har mindre väl utvecklade rutiner än FMF Assistans, om de inte tillåts vara kvar hos bolaget. Som nämnts under processen i förvaltningsrätten ligger FMF Assistans i framkant jämfört med många andra anordnare, bland annat vad gäller juridisk kompetens och kontroll över uppdragets utförande. Vad gäller Aramia Omsorg kan det även där konstateras att bolaget i närtid fått ett ökat antal placeringar från Göteborgs stad. Uppdragsgivarna är alltså mycket nöjda med kvaliteten i verksamheten.

110. Det saknas därmed skäl att tro att en återkallelse av Bolagens tillstånd skulle skydda brukarna. Tvärtom riskerar IVO:s iver att stänga ned fungerande verksamheter att leda till att brukare tvingar byta anordnare utan att goda skäl därför finns. För många personer med personlig assistans är behovet av kontinuitet centralt. Kontinuiteten riskeras om IVO återkallar tillstånden för verksamheter där något skyddssyfte inte finns att uppnå.
111. De brister som förvaltningsrätten funnit i Bolagens verksamhet måste också vägas mot lagstiftningens syfte och utformning. Det framgår av förarbetena att inte ens omständigheten att företrädare begått vålds- eller sexualbrott eller brott av förmögenhetsrättslig karaktär per automatik ska innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt. Tillståndsmyndigheten ska istället göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter.³³
112. Bolagen anser att den omständigheten att Bolagen drabbats av två återkrav från Försäkringskassan av uppenbara skäl är av mindre allvarlig karaktär än om företrädarna skulle ha gjort sig skyldiga till brott. Återkraven ligger därtill långt tillbaka i tiden och Bolagen har sedan tidsperioden då återkraven uppstod vidtagit åtgärder för att förbättra sina rutiner. Mot bakgrund av vad som framkommer i förarbetena framgår det att det inte varit lagstiftarens intention att lämplighetskravet ska användas för att stänga ned väl fungerande verksamheter på grund av enstaka återkrav från Försäkringskassan. Det framstår tvärtom som klart oproportionerligt.

³³ Prop. 2017/18:158 s. 49f. Se även. Lars Lundgren och Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna, Kommentaren till 23 § LSS, JUNO Version 35.

113. Det står alltså klart att återkallelserna av tillstånden inte kan förväntas leda till det avsedda resultatet att skydda brukare från oseriösa anordnare. Det står också klart att det allmännas fördel av ingripandet inte står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för enskilda som en följd av beslutet.
- E.4.3 Det hade varit möjligt att meddela ett föreläggande
114. Till skillnad från vad förvaltningsrätten kommer fram till är IVO:s beslut också mer långtgående än vad som hade behövts. IVO hade haft möjlighet att förelägga verksamheterna att avhjälpa brister i lämplighet.³⁴ Det har inte skett. IVO har istället omedelbart återkallat tillstånden, vilket är uppenbart oproportionerligt.
115. Förvaltningsrätten skriver i sin dom att med beaktande av den möjlighet lagstiftaren gett IVO att kunna återkalla ett tillstånd utan föregående föreläggande anser förvaltningsrätten att omständigheten att IVO tillämpat 26 g § fjärde stycket LSS i nu aktuellt ärende inte i sig innebär att myndighetens beslut är att se som oproportionerligt. Förvaltningsrätten menar också att IVO, i situationer då lämplighetskravet inte är uppfyllt, har att avgöra i vilka situationer ett tidigare meddelat tillstånd ska återkallas utan ett föregående föreläggande. Ett sådant ställningstagande kan i sig inte kan angripas av vare sig motpart eller domstol.
116. Förvaltningsrätten har fel. Bara för att IVO har en laglig möjlighet att återkalla tillstånd utan föregående föreläggande innebär detta inte att ett sådant agerande är proportionerligt. IVO har enligt proportionalitetsprincipen³⁵ att bedöma om det finns möjlighet att tillgripa en mindre ingripande åtgärd för att uppnå det önskade resultatet. Med andra ord får en återkallelse inte ske om åtgärden är mer långtgående än vad som behövs, dvs. om det inte är nödvändigt att återkalla tillstånden. Ett sådant ställningstagande kan, och bör i det här fallet, sättas ifråga. Förvaltningsrätten har inte gjort någon sådan ordentlig prövning av om det var nödvändigt att återkalla Bolagens tillstånd.
117. I förevarande fall har förvaltningsrätten funnit att bristerna som företrädarna ska lastas för rör två återkrav från Försäkringskassan. Dessa brister beror i sin tur, enligt

³⁴ Lars Lundgren och Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna, Kommentaren till 26 f § LSS, JUNO Version 36.

³⁵ 5 § tredje stycket förvaltningslagen samt prop. 2017/18:158 s. 116.

IVO och förvaltningsrätten, på bristande tidsredovisning eller bristande kontroll över utförandet av uppdraget. Denna typ av brister kan åtgärdas med ett föreläggande. Det hade varit möjligt för IVO att förelägga Bolagen att t.ex. förstärka sina rutiner för att få bättre kontroll över assistansens utförande. Så har dock inte skett. IVO har överhuvudtaget inte visat något intresse för eller haft några synpunkter på bolagens rutiner. Det får också noteras att det ingår i ett systematiskt förbättringsarbete att avvikelser upptäcks och hanteras. Genom upptäckten av en avvikelse säkerställs dels att den kan åtgärdas, dels att verksamheten får en möjlighet att se över sin styrning och därigenom kan förhindra att liknande avvikelser återupprepas.³⁶

118. Trots att något föreläggande inte har meddelats har Bolagen på eget initiativ löpande vidtagit åtgärder för att förstärka sina rutiner, i takt med att sådana behov uppkommit. Dessa åtgärder har haft önskad effekt, och har inneburit att FMF Assistans inte har drabbats av några nya återkrav.³⁷ IVO:s påstående att det inte hade varit möjligt för Bolagen att efterkomma ett föreläggande motsägs alltså av faktiska förhållanden. Det hade således varit möjligt för IVO att meddela ett föreläggande istället för att återkalla tillstånden. Det hade också varit möjligt för förvaltningsrätten att upphäva IVO:s beslut på den grunden att de var oproportionerliga eftersom åtgärden att återkalla tillstånden är mer långtgående än vad som hade behövts.

F. Det finns skäl att inhibera förvaltningsrättens avgöranden

F.1 Rättsliga utgångspunkter

119. Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får en domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagande beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (inhibition). Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att möjligheten till domstolsprövning inte blir illusorisk. De materiella förutsättningarna för när domstolen kan besluta om inhibition följer inte direkt av 28 § förvaltningsprocesslagen, men har i stor utsträckning behandlats i praxis.

³⁶ Se s. 30 i Socialstyrelsens Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

³⁷ Av de återkrav som läggs till grund för IVO:s beslut är det endast ett delbelopp av ett av återkraven om ca 4 000 kr är hänförligt till en period efter 2019. Det återkravet (den 9 december 2021) har förvaltningsrätten bedömt inte utgöra grund för återkallelse av tillståndet.

120. För att en domstol ska besluta om inhibition krävs det generellt att det är sannolikt att överklagandet kommer att bifallas. Detta krav kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå eller om det annars är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen. Inhibition bör då kunna meddelas om utgången i målet framstår som oviss och det saknas motstående intressen som talar för en omedelbar verkställighet (RÅ 1990 ref. 82). Rätten till domstolsprövning skulle annars bli illusorisk.
121. Förvaltningsrättens avgöranden innebär att inhibitionen som gällt under förvaltningsrättens prövning nu faller. Det innebär i sin tur att Bolagen omedelbart måste upphöra med sina verksamheter. Det rör sig alltså om för Bolagen synnerligen ingripande konsekvenser och det är av stor betydelse för Bolagen att verkställigheten av avgörandena skjuts upp i avvaktan på kammarrättens prövning. Förvaltningsrätten har också haft möjlighet att jämlikt 27 § fjärde stycket LSS förordna att avgörandena skulle gälla först sedan de vunnit laga kraft. Det kan vara motiverat exempelvis av sociala skäl.³⁸ Ett sådant förordnade har dock inte meddelats, trots att skäl därför föreligger.
122. Som Bolagen redogjort för har förvaltningsrätten gått på Bolagens linje i de allra flesta frågor som prövats i målen. Förvaltningsrätten har underkänt IVO:s bedömningar på ett mycket stort antal punkter. Trots detta har förvaltningsrätten – felaktigt – avslagit Bolagens överklaganden på basis av argument som vilar på missförstånd kring sakförhållanden och felaktig rättstillämpning. Redan av dessa skäl är utgången i målen under alla omständigheter att anse som oviss.
123. I RÅ 2005 not. 161 uttalades att utgången av ett mål ska bedömas som oviss när det inte är möjligt att göra en säker bedömning av hur den slutliga prövningen av frågorna i målet kommer att utfalla. I fall då en säker bedömning inte kan göras, ska alltså inhibition meddelas. Det bör också beaktas att huvudregeln inom förvaltningsprocessen är att ett beslut inte är verkställbart förrän det har vunnit laga kraft, och att den enskilde i normalfallet inte riskerar att verkställighet sker medan prövningen i domstol pågår (se RÅ 1998 not 93).

³⁸ Prop. 1992/93:159 s. 190.

124. Mot den angivna bakgrunden måste man vara i det närmaste helt säker på att förvaltningsrättens avgöranden är helt riktiga för att inte meddela inhibition. Med beaktande av målens omfattning och de invändningar som Bolagen har framfört mot förvaltningsrättens bedömningar torde det vara uppenbart att riktigheten av förvaltningsrättens avgöranden inte säkert kan bekräftas inom ramen för den översiktliga prövning som sker vid ställningstagande till inhibitionsyrkandet.

F.2 Det är sannolikt att Bolagens överklagande kommer att vinna bifall

125. Bolagen har fått rätt i en överväldigande andel av målens sakfrågor. Efter att förvaltningsrätten sorterat bland IVO:s påståenden kvarstod endast två återkrav som lades till grund för förvaltningsrättens avgöranden. Dessa återkrav innebär dock inte att det föreligger någon olämplighet som medför att återkallelse är befogad.
126. Domstolens slutsats är, precis som Bolagen förklarat i avsnitt D ovan, grundad på missuppfattningar kring centrala sakförhållanden i målen. Redan av detta skäl är det sannolikt att Bolagen kommer att vinna framgång med sina överklaganden.
127. Därtill är förvaltningsrättens rättsliga analys behäftad med påtagliga brister. Av domskälen framgår att domstolen inte har lyckas leverera en godtagbar proportionalitetsbedömning. Det rör sig om mer än en oriktig slutsats. Förvaltningsrätten har helt underlåtit att pröva återkallelsebeslutens *nödvändighet*. Det framgår uttryckligen från Högsta förvaltningsdomstolens prejudikat avseende proportionalitetsprincipen att en sådan prövning måste genomföras vid en fullgod proportionalitetsbedömning, vilket förvaltningsrätten alltså inte har gjort.
128. Slutligen har förvaltningsrätten även kommit till en slutsats som är oförenlig med gällande rätt. Förvaltningsrätten har – på ett sätt som är uppenbart oförenligt med proportionalitetsprincipen – lagt två återkravsbeslut från Försäkringskassan till grund för återkallelse av tillstånden för tre bolag med välfungerande verksamheter som anställer ca 2 000 personer och varje dag tillhandahåller livsnödvändiga tjänster för ca 250 individer. Bolagen har både i detta överklagande och i skriftväxlingen hos förvaltningsrätten utförligt förklarat bakgrunden till de två återkraven och till varför dessa inte innebär att det föreligger någon sådan olämplighet som medför att återkallelse av tillstånden är befogat. Förvaltningsrätten har dock inte tagit till sig av Bolagens förklaringar och därför kommit till en felaktig slutsats i målen.

129. Mot bakgrund av det som anförts i avsnitten D och E menar Bolagen att det är sannolikt att Bolagens överklagande kommer att vinna bifall och att kammarrätten kommer att ändra förvaltningsrättens avgöranden.

F.3 Utgången i målet är i vart fall att betrakta som oviss

130. Bolagen menar att utgången i målet i kammarrätten i andra hand i vart fall är att betrakta som oviss. Utfallet av prövningen kommer till stor del vara beroende av vilken betydelse som ska tillmätas Försäkringskassans återkravsbeslut. I skrivande stund saknas det både tydlig lagstiftning och vägledande prejudikat i denna fråga.
131. För det första är de rättsliga förutsättningarna för när Försäkringskassan kan rikta ett återkrav mot en assistansanordnare inte klarlagda. Försäkringskassan, och i viss mån även förvaltningsrätterna, har börjat tillämpat en praxis där återkrav i stor utsträckning riktats mot assistansanordnare. Tidigare har så i princip enbart skett när det har varit fråga om brott begångna av eller inom assistansanordnarens organisation. Grunden för de nya återkraven är ofta att anordnaren påstås ha brustit i anmälningsskyldighet. Detta trots att anordnaren menar sig inte ha haft kunskap om de relevanta förhållandena (och bevisning för motsatsen inte har presenterats) och trots att det inte finns någon efterforskningskyldighet.
132. Det kan noteras att det tycks råda vissa missuppfattningar i fråga om vilken anmälningsskyldighet en betalningsmottagare av assistansersättning har.³⁹ Det relevanta rekvisitet i socialförsäkringsbalken⁴⁰ är, som Bolagen tidigare redogjort för, ett insiktsrekvisit, dvs. det krävs att anordnaren har haft *faktiskt kännedom* om en omständighet för att det ska kunna krävas att anordnaren anmält denna till Försäkringskassan. Att anordnaren, enligt Försäkringskassan, bort ha känna till en omständighet är inte av relevans, även om Försäkringskassans (felaktiga) beslut, och tyvärr även viss förvaltningsrättspraxis, kan ge det intrycket.

³⁹ Det kan också noteras att anmälningsskyldigheten är kopplad just till funktionen som betalningsmottagare, se 110 kap. 46 § tredje stycket och 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken. En assistansanordnare har inte någon automatisk anmälningsskyldighet enbart för att anordnaren bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt 23 § LSS, utan har en sådan enbart om anordnaren tar emot ersättning direkt från Försäkringskassan.

⁴⁰ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

133. I tillägg till detta har frågan om när återkrav kan riktats mot assistansanordnare diskuterats av Högsta förvaltningsdomstolen i ett mål som rörde villkoren för prövningstillstånd i kammarrätten.⁴¹ HFD skriver bland annat följande i sitt beslut:

”I 9 a § [i 108 kap. socialförsäkringsbalken] anges inte under vilka förutsättningar som ett återkrav kan riktas mot assistansanordnaren. Lagtexten kan läsas som att det räcker att det finns grund för återkrav enligt 2 § men att det inte krävs att det är assistansanordnaren som har orsakat att ersättning lämnats felaktigt eller ens att denne borde ha insett felaktigheten. Förarbetena (prop. 2012/13:1 s. 231 och 258) ger dock intryck av att detta inte har varit avsikten utan att en förutsättning för att assistansanordnaren ska bli återbetalningsskyldig är att denne uppfyller rekvisiten i 2 §.

Målet gäller under vilka förutsättningar som ett krav på återbetalning av assistansersättning som lämnats felaktigt kan riktas mot en assistansanordnare. Lagtexten ger utrymme för olika tolkningar och det saknas vägledande avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av högre rätt ska prövningstillstånd i kammarrätten meddelas.” (vår understrykning.)⁴²

134. Det är alltså inte klart under vilka förutsättningar ett återbetalningskrav kan riktas mot en anordnare. Lagtexten ger utrymme för olika tolkningar och det saknas vägledande prejudikat. Rättsläget är med andra ord osäkert. Enbart av det skälet är utgången i målet oviss. För att komma till en annan slutsats måste kammarrätten mena sig, inom ramen för en prövning av Bolagens inhibitionsansökan, kunna uttolka det slutgiltiga svaret på en rättsfråga som Högsta förvaltningsdomstolen tydligt förutskickat är oklar.
135. Kammarrätten måste därtill pröva om förutsättningarna för att rikta kraven mot en assistansanordnare varit uppfyllda avseende de två återkrav som riktats mot Jengla Omsorg och FMF Assistans.
136. Kammarrätten måste alltså först göra en säker bedömning både att det är möjligt att i allmänhet rikta återkrav mot assistansanordnare *och* att de två återkraven i sig är riktiga och rätteligen borde ha riktats mot Jengla Omsorg respektive FMF Assistans. Kammarrätten måste vad avser återkravet den 6 oktober 2020 föregripa den

⁴¹ Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 19 maj 2021 i mål nr 7102-20.

⁴² Högsta förvaltningsdomstolen beviljade i sitt beslut prövningstillstånd i kammarrätten. Kammarrätten i Stockholm meddelade sedermera en dom den 6 april 2022 i mål nr 3751-21 där återbetalningsskyldigheten för assistansanordnaren sattes ned med hälften. Den domen har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3312-22) som beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Vägledande praxis från högsta instans saknas därmed fortfarande.

prövning som är förestående i Kammarrätten i Sundsvall avseende riktigheten av det återkravet. Om det återkravet visar sig ha varit felaktigt återstår alltså enbart *ett* återkrav som grund för förvaltningsrättens avslag av Bolagens överklaganden och därmed för återkallelsen av samtliga tre bolags tillstånd.

137. Först därefter kan kammarrätten pröva vilken betydelse återkraven ska ges i den fråga som ska prövas i målen, nämligen den om huruvida det föreligger sådan olämplighet som ska medföra att Bolagens tillstånd ska återkallas.
138. Även denna fråga är utmanande eftersom det, för det andra, inte är klart i vilken utsträckning förekomsten av återkrav, även om dessa i sig skulle visa sig vara korrekta och att förutsättningar föreläggat för att rikta dessa mot Bolagen, ska ges betydelse i frågan om företrädarna uppfyller kravet på lämplighet i övrigt enligt 23 § LSS. Detta är en fråga där det saknas ledning i praxis från högsta instans.
139. Som Bolagen anfört innebär inte återkrav i sig en sådan omständighet som medför olämplighet.⁴³ Lagstiftaren har i viss mån förutsett att återkrav kan komma att drabba assistansanordnare och fäster i lämplighetshänseende enbart vikt vid frågan om sådana kan hanteras på ett tillförlitligt sätt. Med andra ord krävs av en assistansanordnare att denne har beredskap att hantera återkrav från Försäkringskassan. Assistansanordnaren skulle inte behövt ha en sådan beredskap om enstaka återkrav från Försäkringskassan vore tillräckligt för att stänga ned en verksamhet. Förvaltningsrättens avgöranden är även av det skälet felaktiga.
140. Bolagen kan vidare hantera återkrav på ett tillförlitligt sätt. Som förvaltningsrätten korrekt konstaterat innebär tre av återkraven⁴⁴ IVO lagt till grund för sitt beslut ingen olämplighet hos Bolagen.
141. Bolagen menar slutligen att utgången i målen är oviss eftersom det finns goda skäl att anta att förvaltningsrättens avgöranden står i strid med proportionalitetsprincipen. Återkraven avser två brukare och totalt belopp om ca 3 000 000 kr. Ställt i relation till att FMF Assistans-koncernen under sina verksamma år har haft ett antal hundra

⁴³ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 9 s. 216.

⁴⁴ Försäkringskassans beslut den 5 oktober 2021, 19 mars 2020 samt den 9 december 2021.

brukare och har tagit emot ungefär 3,5 miljarder kronor i assistansersättning är återkraven av mycket begränsad storlek.

142. Förvaltningsrättens dom innebär att tröskeln för att återkalla ett assistansbolags tillstånd – dvs. meddela ett verksamhetsförbud för bolagen och indirekt dess företrädare – sätts oerhört lågt. Förvaltningsrätten menar att det är tillräckligt för att återkalla tillstånden för tre bolag enbart på grund av två återkrav, varav ett inte vunnit laga kraft. Detta trots att det inte varit fråga om någon brottslighet från Bolagens sida och att assistans utförts enligt ett gällande beslut från Försäkringskassan samt att Bolagen haft faktiska kostnader för att utföra assistansen. Som framgår av den lista från Försäkringskassan som Bolagen gett in till förvaltningsrätten⁴⁵ är återkrav är ett mycket vanligt förekommande fenomen i branschen. Återkraven drabbar såväl privata aktörer som kommunala utförare– som ju dock inte kan få sitt tillstånd återkallat.
143. Om förvaltningsrättens tolkning av lämplighetsprövningen skulle få genomslag skulle det i praktiken innebära att det vore möjligt att omedelbart stänga ned i princip samtliga privata assistansanordnare. Det innebär också i praktiken att IVO och förvaltningsrätterna tar över lagstiftarens roll och meddelar ett branschgenerellt förbud för privat verksamhet som lagstiftaren tillåtit. Detta i strid med LSS och lagens betoning på den enskildes självbestämmanderätt.⁴⁶
144. Det framstår för Bolagen som uppenbart att förvaltningsrättens avgöranden står i strid med proportionalitetsprincipen. I alla händelser måste utgången i denna del betraktas som oviss. Detta gäller särskilt eftersom IVO hade haft möjlighet att välja en mindre ingripande åtgärd.
145. Mot bakgrund av det ovan sagda står det klart att utgången i målet i vart fall är att betrakta som oviss. Med tanke på de existentiella konsekvenser som står på spel för Bolagen är det detta rekvisit som ska tillämpas i prövningen av inhibitionsyrkandet.

⁴⁵ Aktbilaga 25 i mål nr 3734-22.

⁴⁶ Det ska också noteras att de flesta personer som har rätt till personlig assistans har valt att ha en privat utförare framför en kommunal.

F.4 Bolagen lider en irreparabel skada till följd av att förvaltningsrättens avgöranden gäller omedelbart

146. Vid inhibitionsprövningen ska de intressen som talar för inhibition vägas mot eventuella motstående intressen.
147. De intressen som talar för inhibition i detta fall kan knappast vara starkare. Som Bolagen påtalade redan i sina överklaganden till förvaltningsrätten skulle det få katastrofala konsekvenser för Bolagen, dess anställda och brukare om inhibition inte meddelas. Dessa konsekvenser gäller även efter förvaltningsrättens dom – när nu Bolagen på nytt ställs inför en situation där Bolagen behöver stänga ned sin verksamhet med mycket kort varsel, för del fall inhibition inte meddelas.
148. Bolagen kommer alltså, för det fall förvaltningsrättens avgöranden tillåts att fortsätta gälla omedelbart, lida stor skada. Skadan är konkret och omedelbar. I och med att tillståndet är helt nödvändigt för att få bedriva assistansverksamhet, blir Bolagen genom förvaltningsrättens avgöranden direkt av med möjligheten att få in intäkter i verksamheten. Den förlust Bolagen lider kommer Bolagen inte heller kunna få full kompensation för, även vid ett utfall där överklagandet vinner bifall.
149. Förlusterna av intäkter skulle i ett andra led innebära att Bolagen inte kommer att klara av att betala löner till sina anställda och ca 2 000 personer kommer därmed att bli av med sina arbeten innan kammarrätten har hunnit pröva målet i sak.
150. För det tredje innebär förvaltningsrättens avgöranden stor skada för de personer som får sin assistans genom FMF Assistans och de personer som bor i något av Aramia Omsorgs boenden. Vad gäller FMF Assistans vill Bolagen särskilt betona att det bland brukarna finns ett flertal funktionshindrade som har komplicerade hjälpbehov i form av andningshjälp, sondmatning, svår epilepsi och liknande funktionshinder, där hjälpbehovet är av närmast medicinsk karaktär och där personalen har särskild utbildning och delegering av egenvård för att alls kunna utföra sina arbetsuppgifter. Om inte en säker hantering av en omställning av de överklagade avgörandena kan säkerställas genom inhibition av beslutet riskeras dessa brukarens hälsa, och i vissa fall liv, allvarligt.
151. En annan stor grupp av brukare är personer inom personkrets 1 med svår autism och ett stort behov av personalkontinuitet, och där plötsliga förändringar av personalen kan leda till svår ångest, självskadande beteende och/eller utåtagerande beteende hos den

funktionshindrade. För deras välmående är det även avgörande att omställning görs på ett säkert sätt så att deras personalkontinuitet inte bryts. Detta är inte möjligt givet att förvaltningsrättens avgöranden ska gälla omedelbart.

152. Det finns praktiska skäl till varför byte av anordnare inte låter sig göras med extremt kort varsel. Bland annat krävs för nyanställning av assistenter som ska jobba med barn utdrag ur polisens belastningsregister innan de får anställas som personliga assistenter hos den nya anordnaren. Utdraget får vara högst ett år gammalt och det kan förutsättas att många assistenter inte har ett sådant utdrag redo att presentera för en ny arbetsgivare. Som Bolagen påpekat är det långt ifrån säkert att de personer som idag är anställda av FMF Assistans kommer att kunna fortsätta jobba med samma brukare. Detta gäller särskilt eftersom Bolagen i förvaltningsrättens avgöranden inte medgett någon tid att stängda ned sina verksamheter. I princip innebär förvaltningsrättens avgöranden att Bolagen från och med dagen för domen ska upphöra med sin verksamhet. Det innebär en oerhörd risk för enskildas liv och hälsa att på så kort tid tvinga ca 250 personer att byta assistansanordnare.
153. Vad gäller Aramia Omsorg innebär förvaltningsrättens avgörande stor skada för de ca 25 personer som i dagsläget bor på något av Aramia Omsorgs boenden. Bland dessa brukare finns ett flertal personer med komplex sjukdomsbild avseende psykisk sjukdom med psykosjukdom. En flytt skulle kunna innebära en försämring med bestående kognitiva försämringar för dessa brukare. Flertalet av brukarna har bott hos Aramia Omsorg under lång tid och fått förtroenden för sin personal. Att tvinga dessa personer att flytta från deras stabila och trygga tillvaro kommer att åsamka ett stort lidande.
154. En omedelbar verkställighet av IVO:s beslut skulle alltså få katastrofala konsekvenser för Bolagen, dess anställda och brukare. Skadorna är irreparabla. Det föreligger således också sådana sociala skäl att ett förordnande enligt 27 § fjärde stycket LSS hade varit lämpligt.

F.5 Det finns inga starka motstående intressen som talar mot inhibition

155. Det intresse som ställs emot de extremt starka enskilda intressena är det allmänna intresset av att assistansanordnare hanterar assistansersättning på ett ansvarsfullt sätt.

156. De omständigheter som förvaltningsrätten lagt till grund för sina avgöranden är två återkrav från Försäkringskassan. Det ena återkravet om ca 1,3 miljoner är överklagat och ligger för prövning i kammarrätten. Vad gäller det andra återkravet har bolaget, trots att bolaget tyckte att återkravet rätteligen inte skulle ha riktats mot bolaget, fullgjort återbetalningsskyldigheten och betalat tillbaka till Försäkringskassan. Återkraven är med andra ord hanterade av Bolagen och det finns alltså ingen konkret risk för skada på något allmänt intresse i anledning av de två återkraven.
157. Det finns heller ingen risk för skada på det allmänna intresset av att assistansanordnare hanterar assistansersättning på ett ansvarsfullt sätt för det fall inhibition meddelas. FMF Assistans hanterar assistansersättning på ett ansvarsfullt sätt. Som Bolagen förklarat hos förvaltningsrätten har en mängd åtgärder vidtagits för att stärka rutinerna kring tidrapportering, granskning av Försäkringskassans beslut och kontroll över utförandet av assistansen. Av de återkrav som läggs till grund för IVO:s beslut är det endast ett delbelopp av ett av återkraven om ca 4 000 kr är hänförligt till en period efter 2019. Det återkravet (den 9 december 2021) har förvaltningsrätten dessutom bedömt inte utgör grund för återkallelse av tillståndet.
158. Som Bolagen påpekat hos förvaltningsrätten fungerar FMF Assistans inte längre som betalningsmottagare av assistansersättning från Försäkringskassan. Det innebär att bolaget *de facto* inte länge mottar ersättning direkt från Försäkringskassan och därför inte heller kan drabbas av några nya återkrav. Risken är alltså obefintlig att assistansersättning felaktigt skulle utbetalas till bolaget om bolaget tillåts bedriva verksamhet under kammarrättens prövning i sak. Den hypotetiska risken att Försäkringskassan meddelar retroaktiva återkrav för assistansersättning som tidigare utbetalats är densamma oavsett om förvaltningsrättens avgöranden inhiberas eller ej. Bolagen menar att den risken dessutom är låg och inte på något sätt högre för Bolagen än för andra assistansanordnare.
159. Som framgår av förvaltningsrättens domar är det enbart de två återkraven som läggs till grund för domarna. Det finns alltså ingen risk för skada på någon enskild person eller annars risk för kvalitetsbrister i verksamheten för det fall inhibition meddelas.
160. Det saknas därmed sådana starka motstående intressen som motiverar att förvaltningsrättens avgöranden tillåts gälla omedelbart trots den skada det

föranleder. Under alla förhållanden väger de starka intressen som Bolagen framfört betydligt tyngre än sådana tänkbara motstående allmänna intressen.

161. Slutligen ska poängteras att återkraven avser förhållanden långt tillbaka i tiden.⁴⁷ Därutöver har IVO:s tillsynsutredning har pågått under två års tid och processen i förvaltningsrätten har därefter pågått, medan IVO:s beslut varit inhiherade, under mer än ett års tid. Om det hade funnits en verklig risk för något allmänt intresse hade ett ingripande givetvis varit befogat betydligt tidigare. När bedömningen gjorts att flera år kan förflyta utan ingripande, kan knappast bristen vara så akut att återkallelse sedan måste ske omedelbart – återigen, på ett sätt som omöjliggör en prövning i kammarrätten.
162. Sammanfattningsvis finns det ingen stark och konkret risk för någon enskild som talar mot att låta beslutet verkställas först efter en prövning i kammarrätten, samtidigt som Bolagen har starkast tänkbara intresse av inhibition för att få till stånd en rättslig prövning i överinstans som annars inte kommer att kunna ske.

G. Avslutande ord

163. Det förefaller stå i strid med grundläggande samhällsintressen att återkalla verksamhetstillstånd på grund av enstaka misstag. Människor begår misstag. Det betyder att även företag begår misstag. Det måste därför finnas utrymme för att göra skillnad mellan *ärliga misstag* och *avsiktliga oegentligheter*. En sådan uppdelning torde vara en förutsättning för att kunna göra en rättvisande och ändamålsenlig bedömning av ett företags seriositet. Det uppmuntrar även företagen till transparens, ärlighet och fortlöpande verksamhetsutveckling. Motsatt ordning riskerar att förta den enskildes incitament att utveckla sin verksamhet.
164. Att vid enstaka misstag och utan föregående föreläggande återkalla tillstånd sänder en tydlig signal om att det inte finns utrymme för förbättringar. Det framstår som kontraproduktivt. Det riskerar att avskräcka assistansanordnare från att investera i nya system, rutiner och annan verksamhetsutveckling. Ett sådant ”straffparadigm”

⁴⁷ Se stycke 86 och 75.

leder därför till sämre kvalitet och regelefterlevnad, vilket går stick i stäv med assistanslagstiftningens brukarperspektiv.

165. FMF Assistans och Jengla Omsorg har vidtagit kraftfulla åtgärder för att förstärka sina respektive verksamheter. Bolagen har bland annat investerat i kostsam fingeravläsningsteknik som skapat helt nya förutsättningar för att kontrollera att rätt assistent stämplat in på rätt plats. Investeringarna innebär att FMF Assistans och Jengla Omsorg är ledande på att motverka den typer av brister som IVO har lagt Bolagen till last. Mot den bakgrunden är det svårt att förstå varför verksamheterna ska stängas ned.
166. Både myndighet och domstol har – utan egentlig motivering – ansett att beskrivna investeringar inte är tillräckliga för att underbygga Bolagens seriositet. Bolagen har emellertid inte fått någon information om vilka andra åtgärder som borde ha vidtagits. Det framstår därför som att det i IVO:s straffparadigm *de facto* inte finns något utrymme för assistansanordnare att läka brister. Det är mycket olyckligt, och kan inte vara rätt.

Stockholm den 15 mars 2023



Mattias Göransson



Andrea Kaalhus



William Wigström

Bilagor

Bilaga 1 Ej verkställda beslut (statistik från IVO för 2022)