



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 6

DOM
2023-03-14
Meddelad i Stockholm

Mål nr
3734-22

KLAGANDE

Jengla Omsorg AB, 556889-4421

Ombud: Advokaten Mattias Göransson och
biträdande juristerna Andréa Kaalhus samt William Wigström

MOTPART

Inspektionen för vård och omsorg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Inspektionen för vård och omsorgs beslut 2022-02-18, bilaga 1

SAKEN

Tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt lagen om stöd och service till
vissa funktionshindrade

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Förvaltningsrätten avslår Jengla Omsorg AB:s yrkande om att den av
förvaltningsrätten tidigare meddelade inhibitionen ska bestå till dess att domen
vinner laga kraft. Domen gäller därmed omedelbart.

YRKANDEN M.M.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutade den 18 februari 2022 att med stöd av 26 g § fjärde stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) återkalla Jengla Omsorg AB:s (bolaget) tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet om återkallelse av bolagets tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. För det fall förvaltningsrätten skulle avslå överklagandet yrkar bolaget att den av förvaltningsrätten tidigare meddelade inhibitionen ska bestå till dess att domen vinner laga kraft. Bolaget sammanfattar grunderna för överklagandet enligt följande. Det saknas skäl att återkalla bolagets tillstånd. Varken bolaget eller någon av bolagets företrädare brister i lämplighet. IVO har beaktat omständigheter i beslutet som saknar relevans för bolagets och dess företrädares lämplighet. Bolaget har förutsättningar att följa förelägganden och avhjälpa de omständigheter som IVO menar utgör brister. Under alla förhållanden är beslutet att återkalla bolagets tillstånd uppenbart oproportionerligt.

IVO anser att överklagandet ska avslås.

Förvaltningsrätten har haft muntlig förberedelse och muntlig bevisupptagning i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten har att pröva om det finns grund för att återkalla bolagets tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS.

Tillstånd att bedriva verksamhet enligt 23 § LSS får meddelas den som bedöms som lämplig. Vid lämplighetsprövningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Den som missköter sig i vissa avseenden bör inte få fortsätta som tillståndshavare enligt LSS, även om det inte har kunnat påvisas kvalitetsbrister i verksamheten, eftersom det inte är rimligt att en tillståndshavare som exempelvis underlåter att betala skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda, ska få fortsätta att ta emot och förvalta stora summor som härrör från allmänna medel. Den enskilde bör tryggt kunna vända sig till en tillståndshavare med förvissning om att denna uppfyller lagens krav i alla avseenden. Tillstånd får återkallas om tillståndshavaren inte uppfyller lämplighetskraven (se prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9 s. 216-217).

IVO har återkallat bolagets tillstånd att bedriva verksamhet med motiveringen att bolaget inte uppfyller kravet på lämplighet att bedriva verksamhet med personlig assistans. Den första frågan förvaltningsrätten har att ta ställning till är vilka personer som ska omfattas av aktuell lämplighetsprövning.

Kretsen som omfattas av lämplighetsprövningen

Enligt 23 § andra stycket LSS ska prövningen i fråga om en juridisk person sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

IVO anför i målet att lämplighetskravet riktas mot såväl bolagets företrädare som bolaget. Det senare i egenskap av innehavare av tillståndet. Till stöd för att

lämplighetskravet även ska riktas mot bolaget som sådant hänvisar IVO till förarbeten och praxis avseende motsvarande prövning av återkallelse enligt yrkestrafik- respektive alkohollagen.

Förvaltningsrätten finner att IVO:s ståndpunkt att bolaget som sådant ska omfattas av lämplighetsprövningen inte finner stöd i den i målet aktuella lagstiftningen. Av 23 § LSS framgår att det avseende juridiska personer är den juridiska personens företrädare som är föremål för lämplighetsprövning, alltså inte den juridiska personen som sådan. Att det är den juridiska personen som innehar tillståndet att bedriva viss verksamhet medför ingen annan bedömning. Förvaltningsrättens prövning av lämplighet kommer därför att göras i förhållande till bolagets fysiska företrädare såsom dessa avgränsas i 23 § LSS.

Bolaget är helägt av FMF Assistans AB (moderbolaget). De fysiska företrädarna är desamma i de båda bolagen. Det får till följd att eventuell bristande lämplighet hos företrädare vid utövande av verksamheten i bolaget även påverkar samma företrädares lämplighet att driva tillståndspliktig verksamhet i moderbolaget, och vice versa.

Utgångspunkten för förvaltningsrättens prövning är de förhållanden som förelåg vid tidpunkten för IVO:s beslut och den personkrets som då företrädde bolaget (jfr bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 24 januari 2022, mål nr 2395-21). Det innebär bland annat att det är de fysiska personer som företrädde bolaget vid tiden för det överklagade beslutet som ska omfattas av lämplighetsprövningen. Detta får till följd att Rickard Grann, som IVO betraktat som företrädare i det överklagade beslutet, inte ska omfattas av aktuell lämplighetsprövning med anledning av att han inte kan ses som företrädare för bolaget efter den 28 oktober 2021.

Vidare ska i målet relevanta företrädares lämplighet endast prövas i förhållande till sådana händelser i den juridiska personen som skett under tid då dessa

fysiska personer företrätt bolaget. Händelser i bolaget som skett innan en fysisk person gick in i kretsen av företrädare ska alltså inte beaktas vid lämplighetsprövningen av samma företrädare. Av utredningen i målet framgår att bolagets samlade företrädare vid tiden för det överklagade beslutet är att betrakta som företrädare i bolaget från och med den 21 december 2018, i samband med att bolaget då bytte ägare. Det får till följd att den omständighet som IVO lägger till grund för sitt beslut avseende återbetalning av assistansersättning om 4 116 018 kronor (Försäkringskassans beslut den 5 oktober 2021, som bolaget fått för mycket under perioden november 2015 – mars 2018, inte ska beaktas vid förevarande lämplighetsbedömning. Samma slutsats gäller av IVO anförda brist i skyldighet gentemot det allmänna. De 20 beslut från Skatteverket gällande försenade moms/arbetsgivardeklarationer härstammar från förseningar innan den 21 december 2018, varför inte heller dessa omständigheter ska ligga till grund för nu aktuell prövning.

Nästa fråga förvaltningsrätten har att ta ställning till är vilka faktiska omständigheter som ska ligga till grund för aktuell lämplighetsprövning.

Av IVO åberopade omständigheter i målet under målets handläggning i domstolen

IVO har under målets handläggning i förvaltningsrätten åberopat ett antal nya omständigheter till stöd för sin talan. Omständigheterna utgörs av såväl anmälningar om brister i verksamheten hos bolaget som anmälningar om brister hos moderbolaget. Bolaget har i målet anfört att dessa nya omständigheter faller utanför målets procesram och därför inte ska beaktas vid nu aktuell prövning.

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden konstaterat att nya omständigheter får åberopas så länge inte frågan som är föremål för prövning ändras (se bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2003 ref. 15,

RÅ 2009 ref. 19 och HFD 2013 ref. 5). Om det nya som anförs innebär att saken eller frågan förändras ska avvisning ske. Om saken eller frågan däremot förblir densamma ska de nya omständigheterna läggas till grund för prövningen. I doktrin har saken i förvaltningsmål bestämts relativt snävt (Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål: Ändring av talan och anslutande frågor (2016 version 2, JUNO) sid. 263-264).

IVO har till grund för återkallelsen av tillstånd i det överklagade beslutet angett sammanlagt fem stycken anmälningar från utomstående avseende briser i bolagets verksamhet. Vad IVO anför i dessa delar i beslutet avser brister gällande bolagets utförande av personlig assistans. Vidare har IVO till grund för det överklagade beslutet anført brister i bolagets tidsredovisning till Försäkringskassan. Av de nya omständigheter, i form av nya anmälningar, som IVO tillfört målet under handläggningen i förvaltningsrätten avser två anmälningar förhållanden i bolaget. Den ena anmälan (anmälan den 4 april 2022) avser brister i gällande bolagets utförande av personlig assistans, den andra (28 februari 2022) påstående om brister i bolagets tidsrapportering av assistanstimmar. Förvaltningsrätten anser att inte någon av anmälningarna innebär att frågan som är föremål för prövning i målet ändras. Det finns därför inga hinder att pröva aktuella omständigheter i sak.

Vad gäller moderbolaget har IVO till grund för återkallelsen av tillstånd i det överklagade beslutet anført brist i tidsredovisning till Försäkringskassan. Av de nya omständigheter, i form av nya anmälningar, som IVO tillfört målet under handläggningen i förvaltningsrätten avser tolv anmälningar förhållanden i moderbolaget. Sex anmälningar (den 27 februari och den 1, 9, 13, 14 samt 29 mars 2022) avser en ny omständighet i form av moderbolagets agerande gentemot sina anställda assistenter. Förvaltningsrätten anser att nämnda sex anmälningar faller utanför prövningsramen i målet. Dessa sex anmälningar kan därför inte beaktas vid nu aktuell prövning.

Brister i verksamheten

IVO har, som nämnts ovan, till grund för återkallelsen av tillstånd i det överklagade beslutet angett sammanlagt fem stycken anmälningar från utomstående avseende briser i bolagets verksamhet. IVO har mottagit anmälningarna i egenskap av tillsynsmyndighet. Anmälningarna och övriga av IVO anförda omständigheter i det överklagade beslutet föranledde myndigheten att genomföra en lämplighetsprövning av bolaget. IVO:s lämplighetsprövning fick till följd att myndigheten genom det överklagade beslutet återkallade bolagets tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

Av 23 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Omfattningen av utredning kan således variera beroende på ärendets karaktär. Om ärendet avser en begäran om att få en förmån av det allmänna, behöver myndigheten i praktiken inte vara lika aktiv som i ett ärende som avser ingripande mot enskild i det allmännas intresse (se bl.a. SOU 2010:29 sid 416). För att en myndighet ska kunna återkalla givna tillstånd måste med hänsyn till konsekvenserna ställas höga krav på bevisning för att sådana missförhållanden som motiverar ingripandet föreligger. Högsta förvaltningsdomstolen har gällande återkallelse av tillstånd uttalat att sådan åtgärd endast bör kunna vidtas när det klart kunnat fastställas att sådana missförhållanden som enligt lag utgör grund för återkallelse verkligen föreligger (RÅ 1994 ref 88 gällande återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker). I RÅ 2006 ref 7 (angående återkallelse av godkännande av fristående skola) uttalas vidare att det får ligga i sakens natur att det för återkallelse av ett gällande tillstånd krävs att fråga är om brister som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten och att dessa brister är utredda. Förvaltningsrätten kan sålunda konstatera att myndigheters utredningsansvar vid återkallelse av tillstånd är tämligen långtgående.

IVO har enligt sin instruktion från regeringen som huvudsaklig uppgift att bedriva tillsyn. IVO har i målet avseende de anmälningar som bland annat legat till grund för beslutet om återkallelse av bolagets tillstånd anfört att de omständigheter som framgår av det överklagade beslutet är tillräckliga för att styrka att bolaget och dess ägar- samt ledningskrets inte uppfyller lämplighetskravet. IVO anser vidare att de anmälningar som kommit in till myndigheten i tiden efter det överklagade beslutet ger ytterligare stöd för IVO:s bedömning. Vidare anför IVO att det inte åligger IVO som part i domstol att utreda anmälningarna som inkommit till myndigheten efter att IVO avslutat sin tillsyn och fattat beslut i ärendet. I enlighet med IVO:s senare ställningstagande har myndigheten varken kommunicerat de anmälningar som inkom till IVO efter det överklagade beslutet med bolaget eller utrett anmälningarna vidare. IVO har i stället gett in anmälningarna till förvaltningsrätten i förevarande mål som ytterligare bevisning till styrkande av bolagets bristande lämplighet.

Förvaltningsrätten finner att de anmälningar som inkom till myndigheten efter det överklagade beslutet och som tillförts ärendet om återkallelse inte är erforderligt utredda av IVO. Med beaktande av dels myndighetens utredningsansvar enligt förvaltningslagen, dels instansordningsprincipen åligger det inte förvaltningsrätten att som första instans utreda nämnda anmälningar. IVO:s bristande utredning får till följd att de anmälningar avseende moderbolaget som inkom den 23 och 25 februari, den 3 mars samt den 19 april 2022 har så lågt bevisvärde att de inte kan läggas till grund för aktuell prövning om eventuella brister i företrädarnas lämplighet. Domstolen gör samma bedömning avseende anmälan gällande bolaget den 28 februari 2022.

Vad gäller de fem anmälningar som behandlas i det överklagade beslutet och som låg till grund för återkallelse av bolagets tillstånd, ska följande anmärkas avseende IVO:s handläggning av anmälningarna och bevisvärdet av desamma.

Av utredningen i målet framgår att anmälningarna inkommit som ett led av IVO:s tillsynsansvar. Av 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för IVO framgår att syftet med myndighetens tillsyn är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. IVO har öppnat individuella tillsynsärenden med anledning av inkomna anmälningar och kommunicerat anmälningarna till bolaget, som också inkommit med synpunkter på anmälningarna till myndigheten. Av utredningen i målet framgår varken att IVO därefter företagit någon ytterligare utredning i respektive tillsynsärende eller att IVO fattat någon form av beslut eller annat ställningstagande i ifrågakommande tillsynsärenden. I stället har IVO låtit anmälningarna ligga till grund för bedömningen i det i målet aktuella ärendet om lämplighetsprövning av bolaget. IVO har muntligen i målet avseende handläggning av tillsynsärenden anfört att i de fall myndigheten inte ifrågasätter en anmälan, utreds anmälan inte vidare. Finns det tveksamheter utreds anmälan vidare. Utifrån bolagets invändningar mot anmälningarna i ärendet hos IVO anser förvaltningsrätten att det funnits skäl för IVO att utreda anmälningarna vidare. Av det överklagade beslutet framgår i stället att IVO lagt anmälningarna som sådana till grund för bedömningen av bolagets lämplighet, utan vidare utredning än vad som redogjorts för ovan. Förvaltningsrätten anser, till skillnad mot IVO, att anmälningarna som sådana inte innebär att det klart kan fastställas att det föreligger sådana missförhållanden som innebär att grund för återkallelse föreligger. Sammanfattningsvis är således de brister som påstås i anmälningarna inte erforderligt utredda av tillsynsmyndigheten, varför förvaltningsrätten anser att anmälningarna i sig inte medför att det är visat att det finns anledning att återkalla bolagets tillstånd på grund av brister i verksamheten.

Vad slutligen avser anmälan avseende bolaget den 4 april 2022 har bolaget under handläggningen i domstolen åberopat ett beslut från IVO den 30 augusti 2022, vari myndigheten avslutar tillsynsärendet. Förvaltningsrätten finner att

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM
I STOCKHOLM

vad som framkommit av IVO:s tillsyn i det avslutade ärendet inte visar på någon bristande lämplighet gällande företrädare för bolaget.

Brister i tidsredovisning till Försäkringskassan

Kvar att pröva är om de brister i tidsredovisning till Försäkringskassan från bolaget respektive moderbolaget som IVO lagt till grund för det överklagade beslutet innebär att bolagets tillstånd ska återkallas. Det är sammanlagt fyra av IVO påtalade ärenden som omfattas i denna del, tre ärenden gällande bolaget och ett ärende hänförligt till moderbolaget.

Försäkringskassans beslut den 19 mars 2020

Vad gäller av IVO anförd brist hos bolaget avseende återkrav mot bolaget med anledning av att en brukare fick utökad vistelse på korttidsboende, där han inte hade rätt till assistansersättning, (Försäkringskassans beslut den 19 mars 2020) framgår i målet bland annat följande. I anmälan från kommunen till Försäkringskassan den 1 november 2017 framgår att den assistansberättigade hade beviljats fler dygn på korttidsvistelse, vilket medför ett minskat behov av assistansersättning. Trots anmälan utgick assistansersättning i samma omfattning från Försäkringskassan under ytterligare cirka ett och ett halvt år. Bolaget har i målet anført att bolaget gjorde bedömningen att det under det ett och ett halvt år Försäkringskassan handlade kommunens anmälan förelåg en skyldighet för bolaget att fortsätta utföra assistans enligt gällande beslut.

Av 110 kap. 46 § Socialförsäkringsbalken framgår att den till vilken assistansersättning betalas ut ska till Försäkringskassan anmäla ändrade förhållanden. Vidare anges i samma bestämmelse att en anmälan inte behöver göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen. Förvaltningsrätten finner att den omständigheten att kommunen anmält ändrade förhållanden till Försäkringskassan medför att bolaget inte haft någon

skyldighet att anmäla samma ändring till Försäkringskassan. Bolaget kan därmed inte anses ha brustit i lämplighet i det avseendet. Förvaltningsrätten finner vidare att den omständigheten att bolaget fortsatt motta utbetalningar till för högt belopp under cirka ett och ett halvt år efter anmälan till Försäkringskassan inte heller i sig kan anses visa att det funnits brist i lämplighet hos bolagets företrädare som påverkar bolagets tillstånd att fortsätta bedriva verksamhet (jfr även 24 § LSS). Att bolaget funnits skyldigt att betala tillbaka en större del av det felaktigt utbetalda beloppet medför ingen annan bedömning.

Försäkringskassans beslut den 9 december 2021

Vidare åberopar IVO till stöd för sitt återkallelsebeslut omständigheten att Försäkringskassan den 9 december 2021 beslutat att bolaget ska återbetala 55 076 kronor som bolaget fått för mycket i assistansersättning. Återkravet orsakades av att bolaget skickat felaktiga tidsredovisningar till Försäkringskassan. Av utredningen i målet framgår att Försäkringskassan betalat ut assistansersättning till bolaget i enlighet med av bolaget inlämnade tidsredovisningar. Bolaget har därefter inom kort upptäckt felaktigheter i nämnda tidsredovisningar, varför bolaget på eget initiativ lämnat in korrigerade tidsredovisningar med färre antal timmar till Försäkringskassan. Bolaget har sedermera betalat tillbaka det felaktigt utbetalade beloppet till Försäkringskassan. Förvaltningsrätten anser att det visserligen är klarlagt att bolaget felaktigt mottagit assistansersättning till följd av att bolaget lämnat felaktiga uppgifter till Försäkringskassan. Dock innebär angivna omständigheter i det enskilda ärendet att bolagets misstag inte i sig kan anses visa på bristande lämplighet hos bolagets företrädare att bedriva verksamhet enligt gällande tillstånd. Nämnda omständighet innebär därför inte att bolagets tillstånd ska återkallas.

Försäkringskassans beslut den 6 oktober 2020

Därtill har IVO till stöd för sitt beslut åberopat omständigheten att bolaget inte anmält till Försäkringskassan att en brukares behov förändrats. Försäkringskassan beslutade den 6 oktober 2020 att bolaget är återbetalningsskyldigt med 1 287 856 kronor för felaktig utbetald assistansersättning under perioden februari – maj 2019. Förvaltningsrätten i Falun har den 3 januari 2022 i mål nr 1002-21 avslagit bolagets överklagande av Försäkringskassans beslut om återkrav. Bolaget har anfört att domen är överklagad och att kammarrätten har beviljat prövningstillstånd.

I utredningen anges att den aktuella brukarens behov av assistans förändrats till följd av en väsentlig förbättring. Ett förhållande som bland annat framgått av medicinska underlag. Av 110 kap. 46 § Socialförsäkringsbalken framgår att den till vilken assistansersättning betalas ut ska till Försäkringskassan anmäla ändrade förhållanden avseende bland annat hälsotillstånd. Förvaltningsrätten anser att den omständigheten att bolaget inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet i aktuellt fall, där det klart framgår att bolaget har en sådan skyldighet (jfr HFD 2013 ref 9), visar på bristande lämplighet hos företrädarna för bolaget. Förvaltningsrätten anser, till skillnad mot bolaget, att omständigheten att aktuell brukare tidigare varit beviljad personlig assistans för behov som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade inte medför någon annan bedömning avseende bolagets skyldighet att anmäla ändrade förhållanden avseende brukarens hälsotillstånd. Detta bland annat med beaktande av att de av bolaget anställda assistenterna, som besitter ingående kunskap om den funktionshindrade, måste ha insikt om ändrade förhållanden hos densamme för att kunna utföra erforderlig assistans. Förvaltningsrätten återkommer nedan till om nämnda brist motiverar en återkallelse av bolagets tillstånd att bedriva verksamhet.

Försäkringskassans beslut den 17 mars 2020

Slutligen har IVO till grund för sitt beslut angett omständigheten att Försäkringskassan den 17 mars 2020 beslutat att moderbolaget ska återbetala assistansersättning motsvarande 1 838 686 kronor till staten. Anledningen till återkravet är att moderbolaget skickat in felaktiga tidrapporter och därmed fått assistansersättning utbetald på felaktiga grunder. Moderbolagets anställda har befunnit sig utomlands respektive arbetat hos andra arbetsgivare under tid som samma anställda redovisat arbetstid som assistenter hos en av moderbolagets brukare. Moderbolaget anför att enskilda personer utanför moderbolagets verksamhet ägnade sig åt förfalskningar, vilket ledde till felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vid förhör i målet med moderbolagets VD framkom att moderbolaget uppmärksammade de felaktiga tidrapporterna först efter att moderbolaget fått en impuls från Försäkringskassan om felaktigheter i redovisningen. Förvaltningsrätten anser att moderbolaget, 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 anser därmed att det som har kommit fram i denna del visar på brister i moderbolagets verksamhet och i förlängningen hos moderbolagets företrädare när det gäller viljan eller förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Förvaltningsrätten kan således konstatera att det förekommit brister i förhållande till Försäkringskassan i såväl bolaget som moderbolaget. Bristerna ligger nära i tiden och är båda att se som allvarliga. Båda bristerna innebär bristande lämplighet hos bolagens företrädare att bedriva verksamhet enligt tidigare beviljade tillstånd. Nu konstaterade brister motiverar sammantaget en återkallelse av bolagens tidigare meddelade tillstånd. Fråga är dock om det föreligger omständigheter som medför att tillstånden inte ska återkallas trots konstaterade brister hos bolagets och moderbolagets företrädare.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN **DOM**
I STOCKHOLM

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.

Förvaltningsrätten kan således konstatera att det föreligger bristande lämplighet hos företrädarna som i sig kan motivera återkallelse av bolagets tillstånd. Bolaget har dock anført att IVO:s beslut är alltför ingripande trots eventuella påvisade brister. Dels anser bolaget att det är fel av IVO att återkalla bolagets tillstånd utan föregående föreläggande, dels att IVO:s beslut inte är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Återkallelse utan föregående föreläggande

Bolaget har anført att IVO inte har visat att bolaget saknar förutsättningar att följa förelägganden avseende de påstådda bristerna. När det gäller föreläggande

anför bolaget vidare med hänvisning till förarbetsuttalande att återkallelse endast bör ske när tillståndshavaren saknar faktisk eller rättslig möjlighet att komma till rätta med bristerna (prop. 2017/18:158 s. 53).

Enligt 26 g § fjärde stycket LSS får ett bolags tillstånd att bedriva verksamhet återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller tillståndskraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § LSS. I förarbetena till bestämmelsen anges att det varken är lämpligt eller möjligt att uttömmande i lagtexten reglera i vilka situationer tillsynsmyndigheten får återkalla ett tillstånd utan föregående föreläggande (prop. 2017/18:158 sid. 52).

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 således ingen åtgärd från domstolens sida.

Proportionalitet

Förvaltningsrätten kan konstatera att IVO:s beslut visserligen är legitimt då beslutet om återkallelse har stöd i aktuell författning. En ytterligare fråga är dock om beslutet är proportionerligt. Proportionalitet innebär 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).

Bolaget anser inledningsvis att IVO:s beslut inte är proportionerligt i så måtto att IVO borde ha förelagt bolaget att åtgärda bristande lämplighet i stället för att återkalla bolagets tillstånd.

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.

Bolaget anser vidare att beslutet om återkallelse är oproportionerligt med beaktande av att beslutet i förlängningen medför att bolaget går i konkurs. Det skulle vidare innebära en stor olägenhet för såväl bolagets anställda, som mister sina arbeten, som bolagets brukare, som drabbas av en mycket stor osäkerhet i fråga om det fortsatta utförandet av den assistans de har rätt till, om IVO:s beslut står fast.

Förvaltningsrätten kan konstatera att det av såväl LSS som dess förarbeten (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9 sid 216 f) framgår att tillstånd att driva verksamhet enligt LSS bland annat förutsätter att tillståndshavaren tillser en god förvaltning av de ekonomiska medel tillståndshavaren tar emot från det allmänna.

Den misskötsamhet som ligger företrädnarna till last enligt vad förvaltningsrätten anför ovan är enligt rättens mening av sådan karaktär att ett beslut om återkallelse av bolagets tillstånd inte kan anses som oproportionerligt i förhållande till verkningarna för bolaget som sådant. Att förvaltningsrätten ovan underkänt vissa av de skäl IVO lagt till grund för det överklagade beslutet medför ingen annan bedömning.

I fall som förevarande när brukare och anställda påverkas av det överklagade beslutet bör även sådana indirekta intressen beaktas vid en proportionalitetsbedömning (jfr RÅ 1999 ref. 76). Förvaltningsrätten anser att även om nämnda

indirekta intressenter visserligen berörs av IVO:s beslut att återkalla bolagets tillstånd, kan dessa intressen ändå inte anses vara väsentliga. Detta då IVO:s beslut på intet sätt påverkar brukarnas rätt till insatsen personlig assistans i förhållande till det allmänna. Kommunerna har också beredskap att hantera nedläggningar av verksamheter i enskild regi (jfr prop. 2017/18:158 sid 54). Därtill innebär IVO:s beslut inget hinder för de assistenter som är anställda hos bolaget att fortsätta utföra sitt arbete hos annan assistansanordnare.

Förvaltningsrätten finner således, med hänsyn till lagstiftningens utformning och syftet med att tillstånd ska kunna återkallas vid bristande lämplighet, att det överklagade beslutet inte är att anse som oproportionerligt.

Sammantagen bedömning

Med beaktande av att företrädarna för bolaget och moderbolaget är desamma anser förvaltningsrätten, vid en sammantagen bedömning av uppvisade brister i förhållande till Försäkringskassan i de båda bolagen, att företrädarna påvisat att de inte uppfyller kraven på lämplighet för att inneha tillstånd att bedriva verksamhet i form av personlig assistans enligt LSS. Återkallelsen står vidare i proportion till uppvisade lämplighetsbrister. Överklagandet ska därför avslås.

Beslut om återkallelse av tillstånd gäller enligt 27 § LSS som huvudregel omedelbart. Förvaltningsrätten finner inte skäl att i förevarande mål frångå huvudregeln. Bolagets yrkande om att den av förvaltningsrätten tidigare meddelade inhibitionen ska bestå till dess att domen vinner laga kraft ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Erik Mellstrand

Rådman

Nämndemännen Annicka Hörnsten Blommé, Linda Olsson och Lars Sjöblom har också deltagit i avgörandet.

Föredragande juristen Magnus Holmgren och förvaltningsrättsfiskalen Simon Seidal har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.