

Till

Förvaltningsrätten i Stockholm

SYNNERLIGEN BRÅDSKANDE

**UTVECKLING AV GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDE OCH
ANSÖKAN OM INHIBITION**

Mål nr 2132-23; Humana Assistans AB ./ Inspektionen för vård och omsorg

- Klagande:** Humana Assistans AB, org. nr. 556605-3996
Box 184
701 43 Örebro
- Ombud:** Advokaterna Camilla Appelgren och Mattias Göransson samt
biträdande juristerna Peter Nilsson och Andrea Kaalhus
Mannheimer Swartling Advokatbyrå
Box 1711, 111 87 Stockholm
E-post: camilla.appelgren@msa.se, mattias.goransson@msa.se,
peter.nilsson@msa.se, andrea.kaalhus@msa.se
- Motpart:** Inspektionen för vård och omsorg, avdelning öst
Box 6202, 102 34 Stockholm
registrator@ivo.se
- Överklagat avgörande:** Inspektionen för vård och omsorgs beslut den 31 januari 2023, dnr
3.7.3-06273/2023-1

I egenskap av ombud för Humana Assistans AB ("**Humana**") utvecklar vi i det följande grunderna för överklagandet och ansökan om inhibition av Inspektionen för vård och omsorgs ("**IVO**") beslut den 31 januari 2023 ("**Beslutet**"). Fullmakt bifogas, Bilaga 1.

Den nu ingivna utvecklade talan utvecklar det överklagande som getts in den 1 februari 2023. Allt som omfattas av det överklagandet från den 1 februari 2023 omfattas även av det nu ingivna utvecklade överklagandet.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Innehållsförteckning..... | 2 |
| A. Inledning..... | 3 |
| B. Yrkanden | 4 |
| C. Grunder..... | 4 |
| C.1 För inhibition..... | 4 |
| C.2 I sak | 5 |
| D. Bakgrund | 5 |
| D.1 Parterna..... | 5 |
| D.2 Ärendet hos IVO | 6 |
| E. Skälen för inhibition | 7 |
| E.1 Rättslig reglering | 7 |
| E.6 Handläggningen av inhibitionsyrkandet..... | 15 |
| F. Beslutet är felaktigt..... | 15 |
| F.1 Inledning..... | 15 |
| F.2 Om lämplighetsprövningen | 16 |
| F.2.1 Rättslig reglering..... | 16 |
| F.3 Påstående om återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar | 18 |
| F.3.1 Återkraven visar inte det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet..... | 18 |
| F.3.2 De tre anmälningarna från Försäkringskassan visar inte att det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet | 26 |
| F.3.3 Anmälningar från kommuner visar inte det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet eller styrning | 29 |
| F.4 Påstående om bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och att säkra kvaliteten i verksamheten.... | 34 |
| F.5 Påståenden om brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft..... | 35 |
| F.6 De påstådda bristerna framstår i alla händelser som ursäktliga..... | 38 |
| F.7 Beslutet är oproportionerligt..... | 39 |
| G. Handläggningen..... | 42 |

A. Inledning

1. Genom det överklagade Beslutet har IVO, utan varsel eller föregående föreläggande, beslutat att återkalla tillståndet för Sveriges största enskilda assistansanordnare. Beslutet gäller omedelbart och bolaget har fått mindre än två veckor på sig att avveckla en verksamhet som omfattar ca 11 000 anställda och 2 100 assistansberättigade, s.k. brukare. Beslutet har fattats efter att IVO utrett bolaget under två års tid, och utan att IVO i Beslutet har pekat på någon brist som medför fara för brukarnas hälsa eller annan omedelbar risk.
2. Beslutet har försatt bolaget i kris. Om inhibition inte meddelas skulle detta få katastrofala konsekvenser för Humana som bolag, och dessutom medföra synnerligen svåra konsekvenser för Humanas brukare, anställda och aktieägare.
3. Humana utför idag närmare 15% av all assistans i Sverige. Många av Humanas brukare har behov av mycket kvalificerad assistans, och kräver aktiva insatser som kan innefatta hjälp med andning eller annan livsviktig hjälp, dygnet runt. IVO har inte säkerställt att någon annan anordnare finns redo att ta över dessa uppdrag. Om Beslutet tillåts gälla omedelbart innebär det en uppenbar risk för dessa individers liv och hälsa. Riskerna är omedelbara och konkreta.
4. De omständigheter IVO har lagt Humana till last avser påstådda brister i administrativt eller ekonomiskt hänseende. IVO har hänvisat till återkrav från Försäkringskassan som i flera fall sträcker sig tio år tillbaka i tiden. Återkraven som åberopas är hänförliga till totalt ca 25 brukare. Majoriteten av återkraven har överklagats och är föremål för pågående prövning, och merparten av ärendena har inhiberats av första instans. I ett flertal fall har överklagandena resulterat i ändring, helt eller delvis. Redan den omständigheten att IVO valt att lägga icke lagakraftvunna beslut till grund för ett sådant ingripande beslut som återkallelse av tillstånd utgör i sig skäl att ifrågasätta IVO:s beslut.
5. IVO hänvisar också till sina egna tidigare tillsynsbeslut. I samtliga dessa har IVO godtagit de åtgärder och förklaringar Humana presenterat, och därefter beslutat att stänga respektive ärende utan att vidta någon åtgärd. Det sedvanliga förfarandet är att IVO återkommer med ett föreläggande om myndigheten anser att de åtgärder som presenterats av bolaget inte är tillräckliga. IVO har tvärtom i samtliga fyra fall avslutat tillsynsärendena utan föreläggande.

6. Slutligen hänvisar IVO till beslut från Migrationsverket, som avser tre fall av administrativa misstag vid personalrekrytering. Samtliga de tre individer det berör har emellertid haft tillstånd att arbeta för annan arbetsgivare, eller för att studera. En av dem blev dessutom aldrig anställd av Humana. Förekomsten av dessa tre fall ska sättas i relation till att Humanas årligen anställer ca 3 800 personer.
7. Beslutet är uppenbart oproportionerligt. För varje påstådd brist finns en utförlig förklaring som bolaget presenterat för IVO, dock utan att det har satt spår i IVO:s beslut. Det saknas grund för återkallelse av bolagets tillstånd.
8. Det är av synnerlig vikt att Beslutet inhiberas. Om Beslutet inte inhiberas kommer Humana att tvingas lägga ner sin verksamhet. Det skulle förorsaka omedelbar och uppenbar skada för brukare, anställda och aktieägare. Det skulle dessutom till intet reducera rätten att genom ett överklagande få till stånd en överprövning av myndighetens beslut. Det föreligger inte något motstående intresse som talar mot att meddela inhibition.

B. Yrkanden

9. Humana yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska upphäva det överklagade Beslutet.
10. Humana yrkar i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer Beslutet och återförvisar målet till IVO för vidare handläggning.
11. Humana yrkar att förvaltningsrätten omedelbart förordnar att Beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

C. Grunder

C.1 För inhibition

12. Det är sannolikt att Humanas yrkanden i sak kommer att bifallas. I andra hand görs gällande att utgången i målet åtminstone är oviss.
13. Beslutet är synnerligen ingripande. Om Beslutet inte inhiberas måste Humana lägga ned sin verksamhet, vilket skulle innebära avsevärda ekonomiska förluster för bolaget. Av än större vikt är att Humanas cirka 2 100 brukare skulle drabbas av

betydande olägenheter med risk för liv och hälsa, och Humanas över 11 000 anställda löper överhängande risk att förlora sina arbeten. Konsekvenserna om Beslutet inte inhiberas vore irreparabla, även vid ett slutligt bifall till Humanas överklagande.

14. 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 IVO baserat Beslutet på innebär risk för att bolagets brukare skadas. Vid en avvägning av de olika intressena i målet framgår att det finns förutsättningar att besluta om inhibition. Samtliga förutsättningar för att förordna om att Beslutet tills vidare inte ska gälla är därmed uppfyllda.

C.2 I sak

15. I första hand gör Humana gällande att det saknas skäl att återkalla bolagets tillstånd eftersom varken bolaget eller någon av bolagets företrädare brister i lämplighet. För det fall förvaltningsrätten anser att några omständigheter utgör allvarliga brister ska dessa ändå inte läggas till grund för återkallelse av Humanas tillstånd eftersom de är ursäktliga. Beslutet ska således upphävas.
16. I andra hand gör Humana gällande att bolaget har förutsättningar att följa förelägganden och avhjälpa de omständigheter som IVO menar utgör brister. Under alla förhållanden är Beslutet att återkalla Humanas tillstånd utan föregående föreläggande enligt 26 g § fjärde stycket LSS och 13 kap. 9 § tredje stycket SoL uppenbart oproportionerligt. Således ska Beslutet undanröjas och målet återförvisas till IVO eftersom IVO inte tillräckligt utrett förutsättningarna för att istället för återkallelse meddela ett föreläggande att åtgärda de påstådda bristerna.

D. Bakgrund

D.1 Parterna

17. Humana är ett bolag som bedriver enskild verksamhet som anordnare av personlig assistans. Det innebär att bolaget utför personlig assistans för enskilda som har beviljats rätt till endera assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) ("SFB") eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för biträde av

personlig assistent enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade ("LSS").

18. Humana bildades 2011 genom en fusion där fem olika assistansbolag gick samman. Flera av de i fusionen ingående assistansbolagen grundades i mitten av 1990-talet, i samband med att lagstiftningen om personlig assistans trädde i kraft. Humana har således en lång erfarenhet i branschen. Bolaget utför personlig assistans för alla tre personkretsar enligt 1 § LSS, och för såväl barn som vuxna. De tre personkretsarna skiljer sig åt genom vilket underliggande tillstånd som ger upphov till assistansbehovet. Inom alla tre personkretsar finns det ett brett spektrum av hjälpbehov.
19. Humanas verksamhet bedrivs dygnet runt i 255 av Sveriges 290 kommuner. Humana verkställer också på uppdrag av ett antal kommuner det basansvar som följer av LSS.
20. Humana är Sveriges största enskilda assistansanordnare. Bolaget utför assistans för närmare 2 100 brukare och har över 11 000 anställda personliga assistenter. Bolaget verkställer i dagsläget drygt 11 miljoner assistanstimmar per år och omsatte cirka 2,8 miljarder kronor under räkenskapsåret 2021.
21. Utöver uppdrag som assistansanordnare bedriver Humana även verksamhet i begränsad omfattning inom ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst. Humanas tillstånd att bedriva dessa respektive verksamheter har också återkallats genom Beslutet.
22. IVO är en statlig myndighet som ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för viss tillståndsprövning.

D.2 Ärendet hos IVO

23. Förfarandet som ledde till det nu överklagade Beslutet inleddes med att IVO den 2 februari 2021 påbörjade ett tillsynsärende avseende Humana, inom vilket IVO samtidigt granskade att kraven i LSS fortlöpande uppfylldes. IVO ska löpande kontrollera att lämplighetskravet uppfylls.

24. Inom ramen för tillsynsärendet har IVO begärt upplysningar om Humanas ägare och ledning samt fortlöpande tillfört ärendet material, främst gällande anmälningar och beslut från Försäkringskassan angående återbetalning av assistansersättning. IVO har sedermera även tillfört material gällande anmälningar från kommuner samt beslut från Migrationsverket och IVO. Den 27 september 2022 meddelade IVO att tillsynsärendet även utökats till att innefatta en lämplighetsprövning under socialtjänstlagen (2001:453) ("SoL"). Humana har yttrat sig över allt det material IVO översänt.
25. Tillsynsärendet har pågått i två års tid, under vilken IVO fortlöpande lämnade material för Humana att yttra sig över och successivt breddade området för sin tillsyn, utan att kommunicera till Humana i vilken utsträckning inspektionen har ansett att det tillförda materialet påverkade tillsynsärendets omfattning eller inriktning. IVO har inte i materiellt avseende lämnat någon respons eller återkoppling på Humanas ingivna yttranden. Humana har försökt föra en dialog med IVO och uppmuntrat IVO att utföra tillsyn på plats. Så har dock inte skett.
26. IVO:s utredning omfattar händelser som utspelats under en tidsperiod om ca tio år. IVO har under den granskade tidsperioden identifierat ett antal påstådda brister. Inget utkast till beslut har kommunicerats med Humana. Vilka påstådda brister som lagts bolaget till last har kommunicerats med Humana först i det slutliga Beslutet den 31 januari 2023, i vilket IVO omedelbart återkallade Humanas tillstånd. IVO bestämde att Beslutet om återkallelse skulle gälla omedelbart, men bolaget har fått till och med den 10 februari 2023, dvs. mindre än två veckor från det att Beslutet meddelades, på sig att avveckla alla de berörda verksamheterna. Humana menar att det kan sättas ifråga om IVO:s handläggning av ärendet är förenlig med de skyldigheter som åvilar IVO enligt förvaltningslagen.

E. Skälen för inhibition

E.1 Rättslig reglering

27. Det följer av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att en domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle ha gällt omedelbart, tills vidare inte ska gälla. Syftet med bestämmelsen har angetts vara 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.

28. I sammanhanget är rättsfallet RÅ 1990 ref 82 av särskilt intresse. Målet rörde ett beslut av länsstyrelsen att förbjuda fortsatt verksamhet vid ett hem för vård och boende som inrättats enligt socialtjänstlagen. Omständigheterna som låg till grund för beslutet om verksamhetsförbudet var bland annat att erforderlig kompetens (inklusive erforderlig läkarkompetens) saknades; att stiftelsen som drev verksamheten hade problem med betalning av löner och skatter; att stiftelsen var anmäld för skattebrott samt; att stiftelsen inte till fullo hade efterkommit rekommendationer som smittskyddsläkaren lämnat.
29. Regeringsrätten uttalade att vid en bedömning av inhibitionsfrågan ska en prognos göras avseende utfallet av målet i sak. Regeringsrätten ansåg att även en osäker prognos bör leda till inhibition när en verkställighet av beslutet inte kan bringas att återgå vid bifall till besvären eller där det annars är av stor vikt för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på prövningen i sak. Regeringsrätten uttalade att ett förbud att fortsätta vårdboendets verksamhet innebar ett mycket ingripande beslut för den enskilde och att det troligen inte var möjligt för den enskilde att, för det fall beslutet senare upphävs, få full kompensation för den förlust han åsamkats genom det ursprungliga beslutet. I sådana fall ska reglerna om inhibition tillämpas generöst och även om utgången i målet framstår som oviss. Det gäller dock endast om det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet ska gälla omedelbart, t.ex. om det finns en risk att någon enskild skadas om beslutet inte får gälla omedelbart. I målet ansågs inte, trots de brister som länsstyrelsen funnit i verksamheten, något sådant starkt motstående intresse finnas. Uttalandena i målet har senare bekräftats i bl.a. RÅ 1998 not. 93, RÅ 2005 not. 161 och HFD 2017 ref 53.
30. 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).

31. Vad gäller skadebedömningen vid prövning av inhibitionsyrkanden har kravet i litteratur och praxis formulerats så att inhibition kan meddelas då det är av *stor betydelse* för klaganden att ett överklagat beslut inte blir gällande innan saken slutligt prövats.

E.2 Den sannolika utgången i målet

32. Enligt Humanas uppfattning är det sannolikt att Beslutet att återkalla tillståndet kommer att upphävas vid en slutlig prövning. De påstådda brister som IVO pekat på utgör inte antingen överhuvudtaget inte brister eller i vart fall inte sådana allvarliga brister som medför skäl för återkallelse.
33. Det saknas i Beslutet stöd för IVO:s bedömning att företrädarna har brustit i kravet på lämplighet i övrigt enligt 23 § LSS.¹ Bolagets företrädare uppfyller alla krav på lämplighet och har både vilja och förmåga att uppfylla sina skyldigheter gentemot det allmänna. Humana har också visat på sin vilja och förmåga att uppfylla sina skyldigheter gentemot det allmänna, t.ex. genom att betala tillbaka felaktigt utbetalad ersättning eller anmäla missförhållanden som uppstått.
34. Redan den omständighet att IVO har återkallat Humanas tillstånd utan föregående föreläggande² är även tillräckligt för att konstatera att överklagandet ska bifallas.
35. Enligt förarbetena ska den aktuella bestämmelsen främst tillämpas om bolaget saknar rättslig eller faktisk förmåga att efterkomma ett föreläggande om att åtgärda brister, till exempel om bolaget är försatt i konkurs.³ Den slutsatsen följer även av proportionalitetsprincipen. IVO har gjort gällande att en återkallelse av tillståndet utan föregående föreläggande är motiverad eftersom Humana saknar förmåga och möjlighet att åtgärda bristerna. Det stämmer inte.
36. Humana är fortsatt villig att samarbeta med IVO, och bristerna är till sin natur inte den typ av brist som är omöjliga att åtgärda. Således borde IVO förelagt Humana att åtgärda de aktuella bristerna i stället för att återkalla Humanas tillstånd. Det har IVO alltså inte gjort. Överklagandet ska därför redan av detta skäl bifallas.

¹ Samt enligt 7 kap. 2 § tredje stycket SoL.

² 26 g § fjärde stycket LSS och 13 kap. 8 § SoL.

³ Prop. 2017/18:158 s 116.

37. Flera av de påstådda bristerna kan överhuvudtaget inte läggas Humana till last och Humana har i samtliga fall där så krävts vidtagit åtgärder för att komma till rätta med avvikelser. Särskilt ställda i relation till Humanas storlek framstår de påstådda bristerna under alla omständigheter som ursäktliga. IVO har inte klarlagt att det finns skäl för en omedelbar återkallelse av tillståndet.
38. I andra hand är utgången i målet i vart fall att betrakta som oviss. Målet rör ett antal rätts- och bevisfrågor där parterna har olika uppfattningar och det kommer att vara fråga om ett relativt omfattande material som förvaltningsrätten måste ta del av för att kunna bilda sig en uppfattning om utgången i målet. Eftersom det rör sig om ett ingripande myndighetsbeslut ställs höga krav på IVO:s utredning, som ska klarlägga att Humana inte uppfyllt kraven för att behålla sitt tillstånd.
39. Mot den angivna bakgrunden är det i vart fall inte möjligt att göra en säker bedömning av hur den slutliga prövningen av frågorna i målet kommer att utfalla.

E.3 Humana lider en irreparabel skada till följd av att Beslutet gäller omedelbart

40. Återkallelsen av tillståndet i dess helhet är ett mycket ingripande beslut eftersom det innebär ett totalt förbud för Humana att bedriva verksamhet inom personlig assistans. Vidare innebär förhållandet att Beslutet gäller omedelbart att, även om Humana senare skulle få rätt i sak, det inte är möjligt för Humana att få full kompensation för den förlust Humana lider på grund av Beslutet om återkallelse. Humana lider således irreparabel skada för det fall Beslutet tillåts gälla omedelbart.
41. Beslutet drabbar såväl Humana, som bolagets anställda och brukare.
42. För det första kommer Humana att, för det fall Beslutet 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, kommer Humana i och med att Beslutet gäller omedelbart, direkt bli av med möjligheten att få intäkter i bolaget från assistansverksamheten, vilket riskerar att inom kort tid resultera i en obeståndssituation för Humana och i förlängningen konkurs. Den förlust Humana lider kommer Humana inte heller att kunna få full kompensation för, även vid ett utfall där Humana vinner bifall till överklagandet.
43. För det andra innebär förlusten av intäkter att Humana inte kommer att klara av att betala löner till sina över 11 000 anställda. Beslutet innebär alltså en överhängande

och omedelbar risk för dessa personers anställningar. Risken är att dessa personer drabbas av skada innan förvaltningsrätten har hunnit pröva målet i sak. Detta trots att det inte finns något att anmärka på när det gäller det arbete som utförs eller arbetsmiljön.

44. För det tredje skulle en omedelbar tillämpning av Beslutet innebära stor skada för de ca 2 100 brukare som i dagsläget får sin personliga assistans genom Humana. Bland Humanas brukare finns ett flertal individer som har komplicerade hjälpbehov, såsom andningshjälp, sondmatning, och svår epilepsi. Dessa brukare har behov av enkelbemannad aktiv assistans dygnet runt, och därutöver även behov av dubbel assistans under hela eller delar av dygnet.
45. Av Humanas brukare finns ca 230 personer som har beviljats mer än 24 timmar aktiv assistans per dygn. Hjälpbehovet hos dessa brukare är ofta av närmast medicinsk karaktär, och består av både egenvårdsinsatser och delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser där det krävs att personalen har särskild utbildning för att vara behöriga att utföra sina arbetsuppgifter.⁴ Ofta arbetar personalen i team som har utarbetat en hög kompetens och kännedom om brukarens behov.
46. Humana ansvarar även för brukare inom personkrets 1 med svår autism och ett stort behov av personalkontinuitet på grund av deras funktionshinder. För dessa personer kan plötsliga förändringar av personalen leda till svår ångest, allvarligt självskadebeteende och/eller utåtagerande beteende.
47. I samtliga fall handlar det om personer som inte under någon tid klarar sig utan hjälp, och där det ofta är fråga om komplicerade behov som kräver särskilda kunskaper och ett personligt anpassat stöd. Om Beslutet tillåts gälla omedelbart kan ovan nämnda brukares fortsatta assistanshjälp inte garanteras, och de riskerar därmed att under en tid stå helt utan assistans. Det skulle innebära en konkret och

⁴ Ett exempel på en sådan kund är en man i sjuttioårsåldern som år 2014 drabbades av svår hjärnskada med tetrapares (förlamning), afasi och epilepsi som följd. Diagnoserna medför omfattande hjälpbehov i form av avancerade tekniska hjälpmedel i hemmet samt omfattande insatser av personliga assistenter med betydande utbildning, erfarenhet och kompetens. Funktionsnedsättningen medför även att han i samband med akuta försämringar såsom vid problem med slemsamling och andning omedelbart behöver hjälp av två assistenter. Han bedöms därmed ha behov av två assistenters ständiga närvaro. Kundens assistenter måste även kunna läsa av tecken på kramp och ge läkemedel för att kunna häva epilepsin. Det framgår av läkarintyg att brukarens problematik för att han kräver dagliga, kontinuerliga, precisa insatser av personer som är utbildade och väl insatta i hans situation för att överhuvudtaget överleva. Alla aktiviteter som inte sker med stöd av utbildad person medför risk för patienten.

allvarlig fara för ett stort antal brukares hälsa. Det kan inte uteslutas att fara – på allvar – föreligger för brukares liv.

48. Humana tillhandahåller även personlig assistans för ett stort antal barn under 18 år. Om dessa tvingas byta anordnare krävs att de personliga assistenterna uppvisar utdrag ur polisens belastningsregister innan de får anställas som personliga assistenter hos den nya anordnaren. Utdraget ur belastningsregistret får vara högst ett år gammalt. Många av de personliga assistenter som idag utför personlig assistans i Humana regi har arbetat länge i bolaget vilket innebär att de inte har något tillräckligt nytt registerutdrag att uppvisa. De skulle alltså inte kunna anställas hos en ny anordnare utan att först beställa nytt registerutdrag och få det levererat. Den tid IVO gett för bolaget att avveckla verksamheten är inte tillräcklig för att säkerställa att sådana registerutdrag levereras.
49. Det bör noteras att i skrivande stund, tre dagar efter Beslutet meddelades, har färre än en procent (1 %) av Humanas brukare ordnat annan anordnare eller annat sätt att utföra assistansen.
50. IVO har inte tagit hänsyn till den ovan beskrivna problematiken och har i Beslutet inte presenterat någon praktisk lösning på hur brukarnas assistans ska säkerställas. De personliga assistenter som arbetar hos dessa brukare är anställda av Humana, inte av brukarens hemkommun. Även om kommunen enligt lag har det yttersta ansvaret för att personer med behov av personlig assistans får den hjälp som behövs är det i praktiken inte möjligt att omedelbart tillhandahålla denna hjälp eftersom kommunen inte har personal som besitter den nödvändiga kompetensen. Det är långt ifrån säkert att personal som idag är anställd hos Humana istället kan eller vill anställas hos kommunen, eller en annan privat anordnare. I alla händelser tar en sådan process tid som Beslutet inte medger.
51. Slutligen skulle det faktum att Beslutet gäller omedelbart innebära betydande skadeverkningar för bolagets aktieägare. Humana ingår i den börsnoterade koncernen Humana AB som är listat på Nasdaq Stockholm. Varje dag omsätter aktiehandeln cirka 7,5 miljoner kronor (i genomsnitt under 2021). Humana har cirka 4 500 aktieägare, som tillsammans äger aktier i bolaget uppgående till ett värde om cirka 2,1 miljarder kronor. Ett omedelbart beslut försvårar och eventuellt omöjliggör en rättvis och ändamålsenlig handel av bolagets aktie och skulle således medföra stora ekonomiska konsekvenser för ett stort antal individer.

52. Sammanfattningsvis skulle en omedelbar verkställighet av Beslutet få katastrofala konsekvenser för Humana och medföra betydande hälsorisker för Humanas brukare samt olägenheter för anställda och aktieägare.

E.4 Utan inhibition blir rätten till domstolsprövning illusorisk

53. Det finns överhängande risk att ett sådant omedelbart intäktsbortfall som beskrivits i det föregående avsnittet leder till att bolaget hamnar på obestånd. Rätten till domstolsprövning skulle härvid bli illusorisk. Verksamheten kommer vid obestånd att upphöra och Humana kommer att förlora rådigheten över verksamheten. Även om Humana skulle nå framgång med överklagandet, helt eller delvis, kommer alltså verksamheten ändå inte att kunna återupptas.

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

54. IVO har inte särskilt motiverat vilka intressen som motiverar att Beslutet ska gälla omedelbart. Det finns enligt Humana inga sådana starka motstående intressen som, med beaktande av de oerhört ingripande konsekvenser Beslutet får, skulle motivera att Beslutet ändå tillåts gälla omedelbart.
55. Beslutet avser främst påstådda brister i ekonomiskt eller administrativt hänseende. Sådana brister kan enligt Humana inte anses medföra uppkomsten av något sådant starkt motstående intresse som är att jämställa med t.ex. att enskilda kommer till skada. Utöver att påståendena i denna del till stor del är felaktiga, eller inte kan läggas Humana till last, hänför sig flera av dessa brister till förhållanden långt tillbaka i tiden och majoriteten av de domar från förvaltningsrätten och beslut från Försäkringskassan gällande återkrav som legat till grund för Beslutet är fortfarande föremål för rättslig prövning.
56. Därutöver måste betonas att IVO har känt till de påstådda bristerna under en längre tid. IVO:s utredning som ledde fram till det nu överklagade Beslutet startade redan den 2 februari 2021 och har således pågått under två års tid. De förhållanden som läggs Humana till last har IVO haft kännedom under en längre tid. Det framstår mot den bakgrunden som uteslutet att det föreligger en sådan allvarlig och omedelbar risk att enskilda kommer till skada som motiverar att Beslutets verkställighet inte skulle kunna avvakta förvaltningsrättens prövning i sak.

57. IVO har i tidigare mål i förvaltningsdomstolarna gjort gällande att bland annat förekomsten av återkravsärenden i sig skulle utgöra starka motstående intressen hos det allmänna. Humana vill därför redan nu konstatera att betydelsen av återkravsärendena för frågan om lämplighet i sin helhet är stridiga.⁵ Att Humana drabbats av återkrav från Försäkringskassan utgör inget sådant starkt motstående intresse för det allmänna som motiverar att Beslutet måste gälla omedelbart. Humana bedriver en seriös verksamhet och det finns ingen risk för att ett beslut om inhibition skulle medföra att skattemedel undanhålls det allmänna. Humana har i tid återbetalat samtliga ostridiga (innefattande administrativt grundade) återkrav, och reserverar medel för samtliga återkravsärenden som är föremål för rättslig prövning. Om sådana stridiga återkrav leder till en skyldighet om återbetalning så finns således medel avsatta för att genomföra återbetalningen.⁶ Däremot skulle en omedelbar verkställighet av Beslutet kunna riskera att orsaka skada för det allmänna eftersom Humanas återbetalningsförmåga avseende de återkravsärenden som är föremål för rättslig prövning påverkas av att bolaget inte får bedriva någon verksamhet.
58. Det saknas därmed sådana starka motstående intressen som motiverar att Beslutet tillåts gälla omedelbart trots den skada det föranleder. Under alla förhållanden väger de starka intressen som Humana framfört betydligt tyngre än sådana tänkbara motstående allmänna intressen.
59. Sammanfattningsvis är det vid en prognos av utgången i målet sannolikt att Humana vinner framgång med sin talan. Utgången måste i vart fall betraktas som oviss. Vidare innebär en omedelbar verkställighet av Beslutet en mycket hög och konkret risk för skada för Humanas brukare och anställda, liksom för bolaget som sådant. Samtidigt finns det inget starkt motstående intresse av att Beslutet gäller omedelbart. Det är alltså oproportionerligt att Beslutet ska gälla omedelbart. Beslutet bör i vart fall kunna avvakta förvaltningsrättens prövning av Humanas överklagande i sak. Förutsättningarna att bevilja inhibition är uppfyllda.

⁵ Se bl.a. Bilaga 2.

⁶ Se Bilaga 2.

E.6 Handläggningen av inhibitionsyrkandet

60. Med hänsyn till den stora och omedelbara skada som Humana lider till följd av det överklagade Beslutet hemställer Humana om skyndsammast möjliga handläggning av inhibitionsyrkandet.

F. Beslutet är felaktigt

F.1 Inledning

61. IVO har återkallat Humanas tillstånd på grund av att bolaget och dess företrädare enligt IVO:s bedömning inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt i 23 § tredje stycket LSS samt 7 kap. 2 § SoL. IVO:s beslut om återkallelse av Humanas tillstånd är fel och det saknas grund att återkalla Humanas tillstånd. IVO:s felaktiga bedömning vilar på tre huvudsakliga påståenden.

62. För det första påstår IVO att det förekommer återkommande brister avseende Humanas anmälningsskyldighet, förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar. I avsnitt F.3 kommer Humana att förklara varför de påstådda brister som IVO lägger Humana till last i denna del antingen överhuvudtaget inte utgör brister, eller i vart fall inte utgör sådana allvarliga missförhållanden som kan läggas till grund för en återkallelse av tillståndet.

63. För det andra påstår IVO att Humana har bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och att säkra kvaliteten i verksamheten. Påståendet bemöts av Humana i avsnitt F.4. Humana kommer häri förklara varför IVO:s påstående är felaktigt och varför det som läggs Humana till last i denna del på intet sätt utgör grund för återkallelse av tillståndet.

För det tredje påstår IVO att Humana brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft. Humana bemöter detta påstående i avsnitt F.5, och kommer i det avsnittet att förklara varför bolaget inte brustit i vare sig seriositet eller arbetsgivaransvar.

64. Slutligen förklarar Humana i avsnitt F.6 varför de påstådda bristerna i alla händelser framstår som ursäktliga och i avsnitt F.7 varför Beslutet är uppenbart oproportionerligt.

F.2 Om lämplighetsprövningen

F.2.1 Rättslig reglering

F.2.1.1 *Allmänt*

65. För yrkesmässigt bedrivande av verksamhet inom personlig assistans krävs tillstånd enligt LSS. IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS, enligt 25 § i samma lag.⁷
66. IVO har i vissa fall befogenhet att återkalla ett beviljat tillstånd. Ett tillstånd får enligt bestämmelsen i 26 g § fjärde stycket LSS⁸ återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje styckena⁹ eller 23 a §.¹⁰ Enligt bestämmelsen i 23 § andra stycket måste, i fråga om juridiska personer, vissa företrädare för den juridiska personen genom erfarenhet eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.
67. Bestämmelsen i 23 § tredje stycket avser att den enskilda personen, eller i fråga om juridiska personer, vissa företrädare för den juridiska personen, i övrigt ska bedömas som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Enligt bestämmelsen i 23 a § ska den enskilda personen ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, vilket innebär att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar.
68. Vid bedömningen av lämplighet enligt 23 § tredje stycket LSS ska ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att de uppräknade personerna skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär. Även t.ex. begångna vålds- och sexualbrott bör kunna vägas in vid en prövning. Enbart den omständigheten att en person har dömts

⁷ Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 1 § SoL.

⁸ Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 9 § tredje stycket SoL.

⁹ Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena SoL.

¹⁰ Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 2 § fjärde stycket SoL.

för ett brott ska dock inte per automatik innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter. Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars tillstånd har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i samband med tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.¹¹

F.2.1.2 *Bevisbörda och beviskrav*

69. Eftersom återkallelse av tillstånd innebär ett ingripande från det allmännas sida mot en enskild är det IVO som har bevisbördan för att förutsättningarna att återkalla tillståndet är uppfyllda.¹² Av rättspraxis följer att beviskravet av rättssäkerhetsskäl bör ställas högt när det gäller sådana ingripanden.¹³
70. I RÅ 2006 ref 7, som gällde återkallelse av godkännande av fristående skola, konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det vid återkallelse av ett gällande tillstånd får anses ligga i sakens natur att det krävs att det är fråga om brister som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten samt att dessa brister är klart utredda. I RÅ 1994 ref 88, som gällde återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker, uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att en så ingripande åtgärd som återkallelse av ett serveringstillstånd bör kunna vidtas endast när det klart har kunnat fastställas att sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse verkligen föreligger.
71. Det är IVO som har bevisbördan för att grund för återkallelse föreligger. Beviskravet ska av rättssäkerhetsskäl ställas högt och kan uttryckas så att det ska vara ”klarlagt”, ”klart utrett” eller ”klart har kunnat fastställas” att grund för återkallelse av tillstånd föreligger.

¹¹ Lars Lundgren och Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna, Kommentaren till 23 § LSS, JUNO Version 35, jfr prop. 2017/18:158 s. 49f.

¹² Jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 9 november 2016 i mål 315-16 och SOU 2010:29, s. 407.

¹³ Jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2006 ref. 7 och RÅ 1994 ref. 88.

72. Sammanfattningsvis kan IVO i vissa situationer återkalla ett tillstånd. Förutsättningarna för detta är emellertid att IVO klarlägger att tillståndshavaren inte uppfyller kraven för lämplighet. Ett beslut om återkallelse måste alltid vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

F.3 Påstående om återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar

73. IVO påstår att det förekommer återkommande brister avseende Humanas anmälningsskyldighet, förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar. Till stöd för sitt påstående åberopar IVO återkrav och anmälningar från Försäkringskassan samt anmälningar från kommuner. Underlagen visar enligt IVO på misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär, vilken resulterat i att Humana upprepat mottagit assistansersättning grundat på oriktiga uppgifter. Det stämmer inte.
74. Humana bestrider att det i Humanas verksamhet återkommande förekommit brister avseende anmälningsskyldighet samt att Humana brutit i förvaltning av offentliga medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar. Det har inte varit fråga om misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär.

F.3.1 Återkraven visar inte det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet

75. IVO hänvisar till 26 beslut om återbetalningsskyldighet av påstått felaktigt utbetald assistansersättning. Av dessa är 22 riktade mot Humana. Humana har i tidigare yttranden till IVO lämnat detaljerade beskrivningar och förklaringar av respektive anmälan och beslut från Försäkringskassan som IVO grundat Beslutet på. Återkraven visar sammantaget inte på några systematiska eller allvarliga brister i bolagets verksamhet eller styrning. En sammanfattning av Humanas bemötande avseende varje av de 26 återkrav som IVO lagt till grund för sitt beslut ges in som Bilaga 2.
76. Till bemötande av IVO:s påståenden får följande allmänna noteringar om assistansersättning, Försäkringskassans återkrav och en assistansanordnares skyldigheter göras.
77. Det är Försäkringskassan som utreder och beslutar om huruvida en enskild har rätt till personlig assistans. Om en enskild beviljas personlig assistans kan ersättningen

för denna, assistansersättningen, betalas ut direkt till den enskilde eller till den assistansanordnare den enskilde väljer. Humana som assistansanordnare utför sedan assistans enligt Försäkringskassans beslut. Det är Humanas skyldighet att verkställa Försäkringskassans beslut. Det är dock inte Humanas skyldighet att ifrågasätta eller korrigera beslutet. Både den enskilde och anordnaren ska kunna förlita sig på att det beslut som Försäkringskassan fattat är korrekt.¹⁴

F.3.1.1 *Humana har inte lämnat oriktiga uppgifter eller brustit i sin anmälningsskyldighet till Försäkringskassan*

78. IVO påstår att Humana lämnat oriktiga uppgifter i tidredovisningar till Försäkringskassan och i flera fall brustit i följsamhet till sin uppgiftsskyldighet vid ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning. Det stämmer inte.
79. Försäkringskassan har på senare tid meddelat ett ökat antal återkrav och i större utsträckning än tidigare riktat återkraven mot assistansanordnaren. Både Humana och andra aktörer i branschen har ifrågasatt både lagligheten och lämpligheten av detta.
80. Försäkringskassans beslut om återkrav har ofta inte att göra med att det är fråga om ”fusk” eller att assistans inte har utförts enligt tidrapporteringen. Många återkrav beror på att Försäkringskassan retroaktivt ändrat sin bedömning i fråga om vilket hjälpbehov en enskild har. I dessa fall har anordnaren utfört assistans enligt Försäkringskassans gällande beslut och enligt den tid som rapporterats. Anordnaren har haft en lönekostnad för utförandet av assistansen. Varken brukaren eller assistansanordnaren delar Försäkringskassans uppfattning att brukarens hjälpbehov ändrats, men Försäkringskassan menar att så är fallet och gör en retroaktiv ändring av det beslut Försäkringskassan själv, efter utredning, fattat.
81. Flera av de återkrav som Humana drabbats av, och de som sett till belopp är de mest omfattande, är av den karaktären. Humana har i dessa fall inte kunnat observera någon förändring i hjälpbehovet, utan ansett att hjälpbehovet stämmer överens med Försäkringskassans beslut. I flera fall finns dessutom omfattande medicinskt underlag att tillgå som styrker funktionsnedsättning och hjälpbehov, varför Humana inte har haft någon anledning att ifrågasätta att hjälpbehovet svarar mot

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

Försäkringskassans beslut. Dessa återkrav innebär en stor ekonomisk förlust för Humana, som har haft kostnader för utförandet av assistansen, men ändå får betala tillbaka ersättningen till Försäkringskassan.

82. Det ska också konstateras att bedömningen av såväl det faktiska hjälpbehovet som den juridiska bedömningen ofta är alltför komplicerad för att läggas på en assistansanordnare. Assistanslagstiftningen och därtill hörande praxis utgör ett svåröverskådligt och dessutom ständigt föränderligt rättsområde. Det är därför ofta långt ifrån uppenbart huruvida en person har rätt till insatser enligt LSS eller hur omfattande insatser brukaren har rätt till. Det går alltså i många fall inte att förutse att Försäkringskassan kommer att göra en ändrad bedömning av hjälpbehovet och sitt tidigare beslut.
83. Humana menar vidare att Försäkringskassan återkommande använder sig av en metod där Försäkringskassan tillämpar ny lag och praxis på brukares gamla beslut om personlig assistans. Eftersom rättspraxis genom åren på flera avgörande områden har begränsat vad som utgör grundläggande behov som ger rätt till assistans innebär det att personer som antagligen inte skulle beviljas personlig assistans om de ansökte idag ändå har gamla beslut om rätt till personlig assistans. Att så är fallet beror inte på att brukaren överdrivit sina hjälpbehov eller att det har inträffat något väsentligt ändrat förhållande. Det betyder bara att praxis ändrats över tid. Humana ifrågasätter att Försäkringskassan i sådana fall har rätt att begära återbetalning av utbetald assistansersättning.
84. IVO påstår vidare att Humana brustit i sin anmälningsskyldighet. Det stämmer inte. En assistansanordnare har en skyldighet att anmäla vissa omständigheter som kan påverka rätten till assistansersättning till Försäkringskassan.¹⁵ Den anmälningsskyldigheten förutsätter att bolaget har faktisk kännedom om omständigheterna. Anmälningsskyldigheten innebär med andra ord ingen efterforskningskyldighet.¹⁶ I de fall där IVO eller Försäkringskassan menat att Humana borde ha anmält ändrade förhållanden har Humana inte känt till de förhållanden som Försäkringskassan menar omfattats av anmälningsskyldigheten, eller ansett att de inte utgör sådana förhållanden som ska anmälas. Humana har inte

¹⁵ 110 kap. 46 § SFB.

¹⁶ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 258 f.

heller haft någon skyldighet att känna till de påstått ändrade förhållandena eftersom bolaget inte har någon skyldighet att efterforska förhållanden hos brukaren. Humana har därför heller inte kunnat anmäla dessa förhållanden. En annan ordning, där det var upp till anordnaren att avgöra huruvida brukarens beslut ska verkställas eller inte, skulle förövrigt vara förenat med påtagliga risker för brukaren. Om anordnaren omedelbart upphör med verkställighet av beslutet, på grund av att Försäkringskassan vid ett senare tillfälle kanske kommer att minska eller dra in rätten till ersättning, skulle innebära att brukare under Försäkringskassans handläggningstid riskerade att stå utan livsavgörande hjälp trots att brukaren har ett aktuellt och gällande beslut om ersättning under hela Försäkringskassans utredningstid. Brukaren har inte heller rätt till insatser för dessa hjälpbehov enligt annan lag så länge behoven, åtminstone i teorin, är tillgodosedda av rätten till assistansersättning.

85. Humana har dock i vissa fall haft kännedom om och därför också anmält ändrade förhållanden till Försäkringskassan.¹⁷ Att Humana anmält ett ändrat förhållande innebär dock inte att det med säkerhet går att säga att det ändrade förhållandet faktiskt påverkar rätten till insats. Assistansanordnarens anmälningsskyldighet uppstår när ett ändrat förhållande kan påverka rätten till insats. Det är inte assistansanordnarens uppgift att utreda om beslutet om assistansersättning bör ändras på grund av det ändrade förhållandet. Det är Försäkringskassans uppgift att vidta adekvata utredningsåtgärder efter anmälan om ändrade förhållanden. Under tiden som Försäkringskassan utreder om beslutet ska ändras måste assistansanordnaren i enlighet med 24 § LSS tillhandahålla all den personliga assistans som brukaren beviljats.
86. När IVO hänvisar till återkrav där Humana har anmält ändrade förhållanden men fortsatt lämna tidredovisningar till Försäkringskassan¹⁸ beskriver IVO alltså ett agerande helt i enlighet med hur en assistansanordnare enligt lagen ska agera. Humana kan inte i en sådan situation ensidigt upphöra att utföra assistans.

¹⁷ Humana har de senaste 18 månaderna anmält över 110 ärenden om väsentligt ändrade förhållanden hos våra kunder. Humana har god insyn i sina kunders beslut och behov arbetar systematiskt med detta.

¹⁸ Beslutet s. 3.

F.3.1.2 *Humana har inte brustit i sitt arbetsgivaransvar*

87. IVO menar vidare att Humana allvarligt brister i sitt arbetsgivaransvar genom att bolaget inte haft en sådan organisation som möjliggör för Humana att ha kännedom om var assistenter och assistanstagare befinner sig.
88. Humana bestrider att bolaget brustit i sitt arbetsgivaransvar. Humana har en god organisation och har rutiner på plats för att uppfylla sitt ansvar i denna del. Personlig assistans är dock ett sådant område där det av naturliga skäl inte är möjligt för arbetsgivaren att alltid ha full uppsikt över de anställda assistenterna, bland annat eftersom assistansen bedrivs i den enskildes hem. Svårigheten att ha ständig kontroll gäller särskilt i situationer där assistenten även är anhörig till den assistansberättigade, vilket inte i sig varken är otillåtet eller ovanligt.¹⁹
89. Trots att Humana har en sådan organisation att bolaget har kännedom om hur assistansen bedrivs, är det likväl omöjligt för Humana att helt undvika att avvikelser förekommer med mindre än att assistenter (och, direkt eller indirekt, brukare) övervakas med t.ex. kamera och GPS. En sådan övervakning är varken laglig eller lämplig. Assistansanordnaren som arbetsgivare kan därför inte ha fullständig kontroll över var assistenter eller brukare befinner sig. Det bör även nämnas att lagstiftaren i andra sammanhang, i fråga om personliga assistenter som vårdar en anhörig i hemmet, tydliggjort att en arbetsgivare i sådana situationer inte förväntas ha samma kontroll över den anställdas arbete.²⁰ Det finns inte något rättsligt stöd för IVO:s uppfattning, som närmast liknar att assistansanordnaren har ett strikt ansvar för var brukare och assistenter befinner sig.
90. Det förekommer tyvärr att enskilda individer på olika sätt utnyttjar systemen och vilseleder såväl assistansanordnare som Försäkringskassan. Humana har rutiner och vidtar åtgärder för att kontrollera och motverka den typen av situationer. På grund av de svårigheter som beskrivs ovan är dock sådana situationer svåra att helt undvika. Det gäller inte minst för Humana som utför närmare 15 % av den personliga assistansen i Sverige. Tre²¹ av återkraven som IVO hänvisar till avser sådana

¹⁹ Jfr prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 9, s. 224f. Anhöriganställda utgör ca 22 % av alla assistenter, SOU 2020:1, s. 91.

²⁰ Jfr prop. 2009/10:4 s. 38 f.

²¹ Se Bilaga 2.

situationer där Humana blivit vilselett av enskilda individer. Det rör sig dock om enstaka fall. Den låga förekomsten av sådana ärenden i förhållande till Humanas storlek visar att Humana tar både riktat och systematiskt kvalitets- och förbättringsarbete på största allvar och att detta arbete ger resultat.

91. Humana tillbakavisar med styrka att det skulle vara fråga om att Humana medvetet lämnat felaktiga uppgifter eller annars försökt fuska eller lura till sig ersättning. Bolaget har upptäckt ett sådant fall där en tjänsteman hos bolaget gjort fel. Humana anmälde detta så snart bolaget fick kännedom om omständigheten och åtgärder vidtogs omgående för att hantera situationen. Bolaget har således gjort vad som kan krävas av det i den uppkomna situationen och det är inte fråga om att företrädarna eller bolaget på något sätt ligger bakom ett bedrägligt beteende eller inte hanterat allmänna medel på ett ansvarsfullt sätt. Bolaget har också omedelbart och frivilligt återbetalat den ersättning som felaktigt utbetalats. På grund av att Försäkringskassan saknar möjlighet att ta emot frivillig återbetalning av felaktigt utbetald ersättning har Försäkringskassan återbetalat beloppet till Bolaget för att sedan fatta ett beslut om återkrav på samma belopp som Bolaget inledningsvis återbetalade.
92. Slutligen avser vissa återkrav formella fel i tidrapporten. Det kan exempelvis avse att assistans har utförts, men redovisats av fel person. Så snart Humana fått indikationer på att felaktig tid rapporterats har bolaget vidtagit åtgärder för att förhindra fortsatta felaktigheter. Humana vidtar även förebyggande åtgärder, bland annat utbildning av assistenter, för att motverka att felaktig tidrapportering sker. Att sådana formella fel, som inte påverkar utförandet av assistans och inte heller assistansersättningens storlek, inträffat i ett fåtal fall bör inte betraktas som så allvarligt att de kan läggas till grund för ett återkallelsebeslut.²² Det får också noteras att det i en verksamhet med många tusen anställda med en omsättning på 2,8 miljarder kronor per år kan det inte uteslutas att det sker enstaka administrativa misstag.

²² Se även Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 6082-18.

F.3.1.3 Återkraven utgör inte grund för återkallelse

93. Försäkringskassans beslut om återkrav styrker inte att det finns systematiska och allvarliga brister i Humanas verksamhet. Tvärtom har Humana goda och väl fungerade rutiner för bland annat tidrapportering till Försäkringskassan.
94. Återkrav drabbar i princip alla aktörer i branschen, både kommunala och privata. Försäkringskassan har de senaste åren allt oftare beslutat om återkrav och riktar även i större utsträckning än tidigare kraven mot assistansanordnarna. Eftersom det ibland kan vara fråga om retroaktiva beslut som sträcker sig flera år bak i tiden kan det bli fråga om ansemliga belopp som ska återbetalas. Det gäller särskilt brukare som har omfattande insatser, där stora belopp assistansersättning betalas ut varje år.
95. Således kan även seriösa aktörer drabbas av återkrav uppgående till ansemliga belopp. Storleken på de belopp som drabbat Humana är alltså inte en faktor som *i sig* styrker att det förekommer systematiska och allvarliga brister i bolagets verksamhet. Särskilt inte när totalbeloppet ställs i relation till att Humana årligen omsätter 2,8 miljarder och alltså mottar mycket stora belopp i assistansersättning. Sett till Humanas storlek framstår återkraven som drabbat bolaget inte som uppseendeväckande jämfört med de återkrav som drabbat andra aktörer, både privata och kommunala sådana, i branschen.
96. En majoritet de aktuella återkraven har heller inte vunnit laga kraft och har överklagats av Humana.²³ I flera fall har Humana dessutom redan helt eller delvis vunnit vid en överprövning.²⁴ Det faktum att över hälften av de mål som nu prövas i förvaltningsrätt har inhiberats talar för att det är sannolikt att domstolen bifaller Humanas överklagande.²⁵ Beslut som ännu inte vunnit laga kraft kan alltså med stor sannolikhet komma att ändras. De icke-lagakraftvunna besluten bör därför inte läggas till grund för ett återkallelsebeslut.
97. De omständigheter som ligger till grund för återkraven ger heller inte stöd för att Humanas företrädare ska anses olämpliga. Av den totala summan för de

²³ Av 22 beslut har 14 överklagats och ännu inte vunnit laga kraft.

²⁴ Humanas överklagande har vunnit delvis bifall i ett fall som har vunnit laga kraft (ursprungligt återkrav 3 389 703 kr som efter dom sattes ned till 656 017 kr). Därtill har fyra överklagandet beviljats helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten och ligger för prövning i kammarrätten.

²⁵ Sex fall ligger för prövning i förvaltningsrätten och fem av dessa är inhiberade.

återbetalningsbeslut som IVO lagt till grund för sitt Beslut är endast en försvinnande liten del ostridig eller konstaterat hänförlig till Humana. Gällande sådana återkrav bör uppmärksammas att ett antal har varit att hänföra till misstag gjorda av Försäkringskassan (exempelvis när Försäkringskassan betalat ut ersättning trots att en kommun varit ersättningsansvarig, eller när Försäkringskassan fortsatt betala ut ersättning efter att Humana anmält ändrade förhållanden som skulle ha föranlett stoppade utbetalningar).

98. Humana ser naturligtvis mycket allvarligt på situationer då systemet för personlig assistans utnyttjas av oseriösa brukare och/eller assistenter. I egenskap av seriös och ledande aktör på marknaden för Humana löpande diskussioner med andra verksamhetsutövare, myndigheter, organisationer och andra aktörer i syfte att gemensamt samordna åtgärder för att förändra och förbättra systemet för personlig assistans och assistansersättning.²⁶ Det har dock inte beaktats av IVO.
99. Vidare har Humana ordentliga rutiner och processer på plats för att upptäcka fusk och andra oegentligheter. Humana har också, utan föregående fråga från IVO, lämnat uppgifter om sina åtgärder och rutiner till myndigheten. Därutöver har Humana vid upprepade tillfällen försökt att initiera ett fysiskt möte med IVO under vilket Humana velat visa, beskriva och förklara de rutiner bolaget har och de riktade åtgärder som bolaget vidtagit med hänsyn till Försäkringskassans ökade återkrav de senaste åren. IVO har beklagligt nog avböjt dessa inbjudningar och nekat att inleda en dialog.
100. Sammanfattningsvis ger återkraven inte stöd för att det föreligger systematiska och allvarliga brister i Humanas verksamhet. Under alla omständigheter ska bristerna, med hänsyn till vad som redogjorts ovan, anses ursäktliga. Vart och ett av Försäkringskassans beslut är sådana att det finns utrymme för olika uppfattningar, något som det måste finnas marginaler för att ha, utan att ett assistansbolag ska bli stämplat som en ”oseriös aktör” eller bli av med sitt tillstånd. Det måste finnas marginaler för enstaka misstag i en verksamhet av Humanas storlek.

²⁶ Humana deltar till exempel tillsammans med Vårdföretagarna regelbundet i möten med Försäkringskassan i syfte att ta fram metoder för att stärka såväl assistansanordnarens som myndighetens insyn och kontroll i den personliga assistans som utförs.

101. Slutligen menar Humana att det i alla händelser är oproportionerligt att lägga de angivna återkraven till grund för en återkallelse av bolagets tillstånd, vilket utvecklas i avsnitt F.7.

F.3.2 De tre anmälningarna från Försäkringskassan visar inte att det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet

F.3.2.1 *Anmälan den 12 september 2022*

102. Anmälan rör ett återkrav som riktats mot en brukare och inte mot Humana. Brukaren i fråga var beviljad assistansersättning och blev försämrad i sitt hälsotillstånd och behövde därför tracheostomi, dvs. ett operativt ingrepp där man gör en öppning på halsens framsida för att skapa fri luftväg. Beslutet om assistansens omfattning utökades på grund av ingreppet. Efter ett antal år förbättrades brukarens hälsotillstånd och tracheostomin kunde tas bort. Denna förbättring anmäldes inte till Försäkringskassan av brukaren eller Humana.
103. Anledningen till att förbättringen inte anmäldes av Humana var att en enskild medarbetare hade missuppfattat lagstiftningen och trodde att ändrade förhållanden inte behövde anmälas efter att brukaren fyllt 65 år.
104. Istället för att endast göra en partiell omprövning av brukarens hjälpbehov kopplat till den borttagna tracheostomin omprövade Försäkringskassan hela beslutet om assistansersättning. Därefter ställdes ett återkrav mot brukaren.
105. Humana kan konstatera att det fanns brister i den enskilda medarbetarens agerande, eftersom denna missuppfattat lagstiftningen. Detta är dock inget som är kännetecknande för Humana som bolag. Det är fråga om ett enstaka ärende och liknande missuppfattningar förekommer inte i organisationen generellt. För att minimera risken för att en liknande händelse ska inträffa igen har Humana utfört såväl riktade som generella utbildningsinsatser om anmälningsskyldigheten för ändrade förhållanden.

F.3.2.2 *Anmälan den 12 april 2022*

106. Till stöd för sitt påstående om att Humana brister i sin arbetsgivarkontroll hänvisar IVO till en anmälan som Försäkringskassan gjort till IVO efter att Försäkringskassan, i en riktad kontroll, noterat omständigheter då assistenter

redovisat arbetad tid och samtidigt sökt ersättning för föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning eller sjukpenning.²⁷

107. Försäkringskassan har i anmälan till IVO angett att myndigheten inte vet om assistenterna inte har arbetat, men ändå har redovisat arbetad tid, eller sökt ersättning ur socialförsäkringen trots att de arbetat och uppburit lön.
108. Humana har system på plats för att upptäcka om en assistent lämnat in en tidrapport samtidigt som assistenten anmält sig sjuk, föräldraledig eller dylikt i Humanas interna system. I dessa fall har Humana möjlighet att genast meddela Försäkringskassan att utbetalning skett felaktigt. Däremot har Humana ingen insyn i de ansökningar som anställda gör till Försäkringskassan gällande ersättning från socialförsäkringssystemet. Humana, liksom andra arbetsgivare, har således ingen möjlighet till kontroll över de tillfällen som en assistent arbetat och lämnat in tidrapport, men samtidigt utan Humanas vetskap därom lämnat in ansökan till Försäkringskassan om ersättning från socialförsäkringssystemet.
109. Humana är tryggt med att bolaget har rutiner och gediget systemstöd på plats för att upptäcka när frånvaroanmälningar görs samtidigt som tid för utförd assistans redovisas. Humana vill i sammanhanget även betona att det endast är Försäkringskassan som har möjlighet att kontrollera felaktigt utbetald ersättning ur socialförsäkringen.
110. Humana har fört diskussioner med Försäkringskassan om att Försäkringskassan varje månad ska skicka information till Humana om anställda som anmält sig berättigade till ersättning från socialförsäkringen till Försäkringskassan, och Humana har erbjudit sig att jämföra Försäkringskassans uppgifter med inlämnade tidrapporter och på så sätt upptäcka eventuella avvikelser. Om Humana skulle kunna utfå sådan information från Försäkringskassan skulle bolaget kunna bidra till att Försäkringskassan i tid upptäcker och vidtar åtgärder mot felaktigt utbetald ersättning ur socialförsäkringen.
111. Sammanfattningsvis har Försäkringskassan inte gjort gällande att assistenter som redovisat dubbelt inte har utfört assistans, vilket torde innebära att det är

²⁷ Anmälan den 12 april 2022, s. 20–21 i Beslutet.

Försäkringskassan och inte Humana som brustit i administrationen i dessa fall. En arbetsgivare kan inte anses vara ansvarig för att en arbetstagare fuskar med socialförsäkringsförmåner eller av misstag ansöker om sådana utan att vara berättigade därtill, i synnerhet inte när det är Försäkringskassan och inte arbetsgivaren som har tillgång till alla i sammanhanget nödvändiga uppgifter.

F.3.2.3 Anmälan den 4 juli 2022

112. Anmälan rör ett fall där en brukare inte haft det hjälpbehov som brukaren angett.
113. Brukaren i fråga var beviljad personlig assistans från kommunen, som i sin tur anmälde behov av assistansersättning till Försäkringskassan. Av såväl kommunens som Försäkringskassans utredningar och beslut framgår flera säregna omständigheter hos brukaren som vanligtvis innebär att personlig assistans inte beviljas. Det framgår till exempel att personen med hjälp av käpp kunde gå en sträcka upp till 50 meter, att brukaren själv kör sin husbil (men att brukaren hade beviljats ett mobilt larm av kommunen för att kunna påkalla hjälp) samt att brukaren bodde i ett hus utan tillgång till rinnande vatten och toalett.
114. Med denna kännedom beviljade såväl kommunen som Försäkringskassan rätt till personlig assistans. Mot bakgrund av att samtliga omständigheter varit kända av Försäkringskassan sedan tidigare har Humana inte haft anledning att ifrågasätta riktigheten i beslutet.
115. Humana ser naturligtvis allvarligt på att en person som anlitat bolaget lyckats lura såväl Humana som Försäkringskassan och kommunen. Så snart det uppdagades har Humana varit behjälpliga i både polisens och Försäkringskassans utredningar.
116. Humana har alltså anpassat sig efter det beslut Försäkringskassan, som haft insikt i brukarens situation, fattat. Det har inte funnits skäl att anmäla uppgifterna om brukarens situation till Försäkringskassan eftersom myndigheten redan hade kännedom om dessa. Humana har vidtagit de åtgärder och agerat på det sätt som kan förväntas av en assistansanordnare.

F.3.3 Anmälningar från kommuner visar inte det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet eller styrning

F.3.3.1 *Inledning*

117. IVO har vidare hänvisat till anmälningar från kommuner. Anmälningarna rör olika typer av påstådda brister. Bland annat påstås att Humana bryter mot arbetstidslagstiftningen, att assistans inte utförts eller att det har funnits brister i kvaliteten i insatserna. Humana bestrider att några sådana brister föreligger, och menar i vart fall att de påstådda bristerna inte utgör grund för återkallelse.
118. Humana har till IVO inkommit med yttranden och utredningar avseende de aktuella händelserna samt lämnat en separat beskrivning av Humanas processer för egenkontroll inom ramen för bolagets kvalitetsledningssystem. Humana hänvisar till vad bolaget anfört i sina utförliga förklaringar i skriftväxlingen hos IVO. Humanas inställning behandlas sammanfattat i avsnittet nedan.

F.3.3.2 *Allmänt om assistansverksamheten och förekomsten av anmälningar*

119. Det ska inledningsvis konstateras att de omständigheter som läggs Humana till last i denna del har kommit till IVO:s kännedom genom anmälningar som IVO mottagit i egenskap av tillsynsmyndighet. Sådana anmälningar fyller en viktig funktion eftersom de kan göra IVO uppmärksam på missförhållanden eller risk för missförhållanden i verksamheter som står under IVO:s tillsyn. En sådan anmälan är dock till sin natur ensidig. Anmälaren ger i anmälan sin bild av ett skeende som anmälaren menar att IVO bör få kännedom om. De uppgifter som förekommer i en anmälan är således inte verifierade och har inte bemötts av motparten. Därför krävs det ofta ytterligare utredningsinsatser från IVO för att bedöma om en anmälan bör leda till en åtgärd.
120. Humana menar att IVO, för att kunna lägga en anmälan mot en verksamhet till grund för ett återkallelsebeslut, först måste utreda de faktiska omständigheterna som ligger till grund för anmälan. Anmälan kan vara baserad på direkt felaktiga uppgifter, missförstånd eller uppgifter som ifrågasätts eller kan nyanseras av motparten. Om förhållandena som ligger till grund för anmälningarna ger skäl för att tro att det har förekommit ett missförhållande bör nästa fråga vara vad bolaget har gjort för att komma till rätta med bristen. Som förklaras närmare nedan finns i LSS ett system för hur missförhållanden ska hanteras. IVO har också möjlighet att

förelägga verksamheter att åtgärda brister. Innan en återkallelse av tillstånd kommer i fråga bör IVO beakta om ett sådant föreläggande är tillräckligt. Först om så inte är fallet, och de verifierade bristernas allvarlighetsgrad och omfattning motiverar det, kan ett återkallelsebeslut komma ifråga. IVO har i Beslutet uppenbart inte beaktat detta tillvägagångssätt.

F.3.3.3 *Innehållet i anmälningarna motiverar inte en återkallelse av Humanas tillstånd*

121. Sammanlagt har IVO lagt sju anmälningar från kommuner angående brister i utförande av personlig assistans till grund för Beslutet om återkallelse. Kommunanmälningarna bör inte tillmätas någon betydelse i bedömningen om Humana är lämplig att bedriva verksamhet som anordnare av personlig assistans.
122. Humana har i ärendet hos IVO givits möjlighet att förklara omständigheterna i respektive anmälan. Humana har också lämnat fullgoda förklaringar till samtliga ärenden och därtill lämnat information om de åtgärder bolaget har vidtagit för att komma till rätta med problem i förekommande fall. Det finns ingenting som tyder på att Humana uppvisat systematiska brister i verksamhetens kvalitet. Anmälningarna bemöts sammanfattat nedan.
123. I anmälan från Trelleborgs kommun har kommunen ansett att Humana brutit mot arbetstidslagstiftningen då personliga assistenter kunde jobba alla dagar i veckan. Av anmälan framgår inte vem eller vilka personer som åsytas eller när dessa brott mot arbetstidslagstiftningen skulle ha inträffat. Humana menar att uppgifterna i anmälan har lågt bevisvärde eftersom det inte har konkretiserats vilka situationer som avses, vilket gör det omöjligt för Humana att bemöta kritiken. Humana har systemstöd som larmar om den personliga assistenten schemaläggs i strid med lag och bolaget har i yttrandet över kommunens anmälan redogjort för att det är möjligt att arbeta varje dag utan att fördenskull bryta mot arbetstidslagstiftningen.
124. Göteborgs stad har gjort två anmälningar till IVO. Anmälningarna avser påståenden om att Humana brutit i utförandet av ett assistansuppdrag. Staden påstår att bland annat att assistans inte har utförts nattetid trots att brukaren har rätt till det enligt beslut och att brukaren har använt trygghetslarm när det borde ha funnits en assistent närvarande. Omständigheterna bakom anmälan är följande. Brukaren ifråga har upplevt att det beslut om personlig assistans som kommunen beviljat inte räckt till

för att han skulle kunna leva sitt liv utifrån sina egna behov och önskemål. Brukaren har känt en stark frustration över att tvingas välja och prioritera bort behov som han själv upplevde som viktiga att få tillgodosedda på grund av att den beviljade tiden inte räckte till. I denna prioritering har brukaren valt att avstå assistans under dygnsvila (även om det hade behövts) för att istället använda den beviljade tiden på dagen för att kunna tillgodose andra behov. Humana menar att grundproblematiken i ärendet är brukarens uppfattning att kommunens beslut inte var tillräckligt omfattande för att täcka hans hjälpbehov. Anmälan har ingen bäring på Humanas lämplighet som assistansanordnare.

125. En handläggare i Södertälje kommun har vid två tillfällen anmält Humana med påståenden om bristande i verkställighet av beslut (anmälningarna den 3 mars och den 8 november 2022). Anmälningarna rör liknande situationer. I det ena fallet har Södertälje kommun räknat fel i beslutet så att en person som bedömts ha behov av personlig assistans dygnet runt skulle lämnas ensam två timmar per dygn. I det andra fallet har kommunen beviljat hemtjänstliknande punktinsatser som i praktiken inte går att utföra som personlig assistans. Humana menar att det ligger i varje ansvarstagande assistansanordnares ansvar att inte påbörja assistansuppdrag om det redan innan uppdragets påbörjande är tydligt att det med kommunens beviljandebeslut saknas förutsättningar att leverera en kvalitativ insats. För Humana är det viktigaste att den assistansberättigade personen kan få sina behov tillgodosedda. Kvalitet måste alltid gå före kvantitet när det handlar om att tillgodose hjälpbehov hos personer med omfattande funktionsnedsättning. Humana har också redovisat för IVO att bolaget avser att kontakta Södertälje kommun för att föra en dialog om hur Humana tillsammans kan samverka för att personer ska få sina behov tillgodosedda. Grundorsaken bakom anmälningarna är således kommunens beslut och inte att Humana brustit i sitt ansvar som assistansanordnare.
126. Anmälan från Ale kommun avser ett assistansuppdrag där Humana vid ett antal tillfällen inte tillräckligt snabbt lyckats tillsätta vikarie när ordinarie assistent blivit sjuk eller anmält vård av sjukt barn. Såsom framgår av Humanas yttrande har Humana vid flera av de anmälda tillfällena annan information än den som framkommer av kommunens anmälan. Humana kan dock vidgå att det finns tillfällen där det hade varit önskvärt med en snabbare vikarietillsättning. Mot bakgrund av att det som skett inträffade under en period när smittspridningen av Covid-19 var mycket stor i hela samhället i kombination med rådande restriktioner anser Humana

att det inträffade är beklagligt men ursäktligt. Humana har vidtagit åtgärder för att förhindra att liknande avvikelser sker igen.

127. Anmälan från Jönköpings kommun gällde två fall där Humana enligt kommunen utan föregående varsel överlämnat personlig assistans till kommunens basansvar. Såsom Humana förklarat för IVO har Humana en annan uppfattning om vad som har inträffat. Humanas brukare har rätt att avsluta uppdragsavtalet omedelbart. Humana har i god tid kontaktat Jönköpings kommun för att kommunen skulle ha förutsättningar att vidta förberedande åtgärder. Kontakterna med kommunen har tagits i samråd med brukarnas legala företrädare. Humana har redovisat vem på kommunen som kontaktats, när det har skett och vilken information som har lämnats. Humana delar således inte kommunens uppfattning att bolaget brustit i sitt ansvar. Humana har vidtagit långtgående åtgärder för att hålla kommunen underrättad och i största möjliga utsträckning försökt underlätta för kommunen så att brukarna inte skulle drabbas av Humanas beslut att avsluta uppdragsavtalet om personlig assistans.
128. I anmälan gjord av Finspångs kommun konstaterade kommunen att Humana anställt en person som hade ett beslut om daglig verksamhet från kommunen. Kommunen ansåg att personen därmed inte kunde stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta stämmer dock inte. Ett beslut om daglig verksamhet är inte att likställa med att personen saknar arbetsförmåga. Därutöver omfattas beslut om LSS-insatser av sekretess och assistenten informerade inte Humana om beslutet i samband med anställningen. Personen som anställdes var en nära anhörig till brukaren och familjen och övriga assistenter ansåg att personen kunde utföra arbetet som personlig assistent. Humana valde emellertid att ta det säkra före det osäkra och avsluta anställningen. Den påstådda bristen har således åtgärdats.

F.3.3.4 *Humana har till fullo utrett och åtgärdat alla situationer på sätt som LSS kräver*

129. Utöver att Humana har lämnat förklaringar till samtliga anmälningar har Humana också, där det behövts, vidtagit åtgärder. Humana strävar givetvis alltid efter kvalitet i sin verksamhet. Brukarna och deras välmående är Humanas högsta prioritet och Humana arbetar kontinuerligt för att förebygga, upptäcka och åtgärda alla typer av omständigheter som leder till att brukarna inte får assistans av den kvalitet som de

har rätt till. Humana har ett kontinuerligt kvalitetsarbete och bolaget uppfyller kraven på god kvalitet i verksamheten.

130. Enligt 24 e § LSS²⁸ ska ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. Humana har, när risk för ett missförhållande upptäckts, dokumenterat, utrett och avhjälpt eller undanröjt risken utan dröjsmål. Humana har således gjort vad som åligger bolaget enligt LSS.
131. IVO förefaller inte ha bedömt de åtgärder som vidtagits av Humana i de aktuella fallen. Därmed kan IVO inte heller med stöd av dessa anmälningar hävda att Humana brustit i sin skyldighet enligt 24 e § LSS att vidta åtgärder när risk för missförhållanden uppstår.
132. Samtliga påstådda missförhållanden eller risk för missförhållanden har till fullo bemötts, utretts och i tillämpliga delar åtgärdats på så sätt som föreskrivs i LSS. Det saknas därmed skäl för återkallelse på den grunden.
133. Sammantaget har IVO inte visat på vilket sätt de omständigheter som görs gällande i de aktuella anmälningarna ska läggas till grund för ett beslut om återkallelse. Humana har gjort allt vad som åligger bolaget i egenskap av assistansanordnare i anledning av vad som framkommit i anmälningarna. Anmälningarna rör enstaka händelser och, i de fall där uppgifterna i anmälan i sak är riktiga, är det inte visat att händelserna har något samband eller att det finns något systematisk brist i Humanas verksamhet som visar att bolaget är olämpligt att bedriva assistansverksamhet. Detta gäller särskilt mot bakgrund av Humanas storlek.²⁹ Det är mycket svårt, för samtliga assistansanordnare (offentliga såväl som privata), att i alla fall garantera att inga avvikelser uppstår, eller att helt eliminera all risk för avvikelser. Bristerna framstår som ursäktliga.
134. IVO har inte heller förklarat varför ett föreläggande inte hade varit en tillräckligt ingripande åtgärd.

²⁸ Motsvarande bestämmelse finns i 14 kap. 6 § SoL.

²⁹ Cirka 15 % av Sveriges assistansberättigade har valt Humana som assistansanordnare, vilket bör sättas i relation till att samma siffra för samtliga Sveriges kommuner totalt är cirka 20 %.

135. Sammanfattningsvis saknas det skäl att på grund av vad IVO anfört i denna del återkalla Humanas tillstånd.

F.4 Påstående om bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och att säkra kvaliteten i verksamheten

136. Det IVO lägger Humana till last i denna del är, såvitt Humana kan utläsa från Beslutet, inte att det finns konkreta kvalitetsbrister i verksamheten. Istället läggs det Humana till last att bolaget skulle ha brustit i sitt systematiska och fortlöpande kvalitets- och utvecklingsarbete. IVO grundar sitt påstående på fyra tillsynsbeslut. I samtliga dessa beslut har IVO prövat påstådda brister i bolagets systematiska kvalitetsarbeten och funnit att tillsynsärendena har kunnat avslutas utan vidare åtgärd.
137. Tvärtemot vad IVO gör gällande har Humana ett systematiskt och fortlöpande kvalitetsarbete. Bolaget uppfyller alla krav som kan ställas på en assistansanordnare i detta hänseende. Kvalitetsarbetet är vidare mycket väldokumenterat. Omfattande skriftligt material avseende bolagets kvalitetsarbete har getts in till IVO under tillsynsärendet. IVO tycks dock inte ha beaktat detta material i sitt beslut.
138. Humana ställer sig frågande till vad som egentligen läggs bolaget till last. IVO anför bland annat följande.
- ”En anordnare kan uppmärksamma brister i assistansen exempelvis genom att följa upp genomförandeplaner och sociala journaler för sina assistanstagare, ha en god regelbunden dialog med assistenterna och ha arbetsplats träffar för assistanstagarens assistenter där de tillsammans för samtal om utförandet av assistansen.”
139. Allt detta har Humana gjort.
140. Det är inte möjligt för Humana att utifrån Beslutet förstå på vilket sätt bolaget konkret brustit i sitt ansvar som assistansanordnare. Till exempel anför IVO i förhållande till beslutet från den 5 november 2018: ”IVO betonade att ett fungerande kvalitetsledningssystem bl.a. bör möjliggöra en fortlöpande och systematisk uppföljning av individuella behov och önskemål”.³⁰ Vilka konkreta individuella behov och önskemål är det myndigheten menar att Humana inte har följt upp?

³⁰ Beslutet s. 25.

Humana har system för att fortlöpande och systematiskt följa upp individuella behov och önskemål. Humana menar att det är omöjligt att utifrån Beslutet förstå vad det åligger en assistansanordnare att göra för att undvika kritik i detta hänseende.

141. I varje tillsynsbeslut som IVO hänvisar till har Humana till fullo svarat på kritiken om de påstådda brister som läggs bolaget till last. Precis som IVO redogör för i Beslutet har Humana redovisat de åtgärder bolaget vidtagit och avsett att vidta för att komma till rätta med de påstådda bristerna. Dessa har godtagits av IVO. Myndigheten noterar själv avseende t.ex. beslutet från den 19 december 2018:

”IVO avslutade ärendet utan vidare åtgärder eftersom insatser för att komma tillrätta med bristerna bedömdes ha vidtagits av Humana.”³¹

142. I samtliga fall har IVO i egenskap av tillsynsmyndighet alltså prövat påståendet om brister och, med beaktande av vad Humana anfört, kommit fram till att ärendet kan avslutas utan vidare åtgärd. Myndigheten har således själv bedömt att omständigheterna i respektive fall inte ens motiverar ett ingripande i form av ett föreläggande. Svaret på frågan om det finns brister som motiverar ett ingripande från IVO har således redan besvarats nekande av myndigheten.
143. Samma omständigheter, som alltså redan har prövats av myndigheten, läggs nu till grund för en omedelbar återkallelse av Humanas tillstånd – dvs. i praktiken ett verksamhetsförbud.
144. Humana ifrågasätter att IVO:s agerande är förenligt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer. I alla händelser står det klart att vad som läggs Humana till last i denna del inte utgör grund för återkallelse.

F.5 Påståenden om brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft

145. IVO har till grund för Beslutet även hänvisat till tre beslut från Migrationsverket vilka gällde brister i tillämpningen av regler om arbetstillstånd. Enligt besluten har medarbetare i två fall arbetat hos Humana utan giltigt arbetstillstånd och i ett fall har Humana annonserat felaktigt vid en ansökan om arbetstillstånd. IVO menar att dessa

³¹ Beslutet s. 26.

tre ärenden medför att Humana brister i seriositet och arbetsgivaransvar i fråga om anställning av utländsk arbetskraft.

146. Humana bestrider att bolaget brister i seriositet och arbetsgivaransvar. Bolaget har sedan 2012 har en upprättad policy att inte anställa personer med medborgarskap från länder utanför EU/EES, i fall där det är ett arbetserbjudande från Humana som ska läggas till grund för den enskildes ansökan om arbetstillstånd. Beslutet är fattat på koncernnivå och grundar sig i att Humana anser att det saknas möjlighet att ha den insyn och kontroll som skulle krävas för att säkerställa att arbetskraftsinvandring sker av rätt skäl och i enlighet med gällande rätt.
147. Beslutet den 16 oktober 2019 avser att Humana annonserat för kort tid på Arbetsförmedlingens hemsida för att arbetstillstånd ska kunna beviljas. Den tilltänkta personliga assistenten fick avslag på sin ansökan om arbetstillstånd och påbörjade aldrig arbete som personlig assistent hos Humana. Det har således inte varit fråga om att en person utan arbetstillstånd arbetat hos Humana. I detta fall skulle emellertid en ansökan överhuvudtaget inte ha gjorts eftersom det var i strid med Humanas ovan nämnda policy.
148. I ett annat beslut (den 25 november 2021) har Humana skickat in ett anställningserbjudande till Migrationsverket för en ny arbetstagare samt hanterat alla steg för arbetstillstånd korrekt. Personen i fråga hade dock inte förstått att denna själv skulle ansöka om arbetstillstånd för tjänsten. Även i detta fall skulle Humana dock inte ha upprättat något anställningserbjudande eftersom det stod i strid med den interna policyn.
149. Båda ovan nämnda fall härrör från samma regionala område där Humana efter det sistnämnda fallet kunde konstatera att en överordnad chef tolkat den interna policyn fel. Humana vidtog i samband därmed åtgärder och förtydligade policyn.
150. Det tredje beslutet (den 28 april 2022) gällde en assistent som hade arbetstillstånd för att arbeta hos en brukare som sedermera bytte assistansanordnare till Humana (och som i samband med bytet tog med sig den personliga assistenten i fråga). Assistenten hade alltså arbetstillstånd men för ett annat bolag. Den för anställningen ansvarige medarbetaren på Humana trodde att allt var i sin ordning på grund av att den personliga assistenten redan hade en anställning hos brukaren. Av detta skäl kontrollerades inte medborgarskap och rätten att arbeta i Sverige.

151. Humana har utifrån de tre ärendena vidtagit åtgärder bland annat genom att införa delar av det systemstöd Humana har i sitt personalsystem. I systemstödet visas bland annat datum för den tidsperiod en asylsökande har rätt att arbeta i Sverige eller tidsperioden för en person med tillfälligt uppehållstillstånd, samt ges påminnelser när tiden börjar löpa ut. Humana har även väsentligt förbättrat rutinerna för hur kontroll av medborgarskap och rätten att arbeta i Sverige ska utföras. Medarbetare som arbetar med att anställa personliga assistenter utbildas också återkommande i dessa frågor.
152. De tre besluten från Migrationsverket som IVO uppmärksammat och lagt till grund för Beslutet gäller inte sådana situationer som IVO själv utpekat som signaler om att en arbetsgivare är oseriös, dvs. misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg, utnyttjande av utländsk arbetskraft eller andra oegentligheter.³² Det har rört sig om tre fall av administrativa misstag av enskilda medarbetare, i strid med Humanas policys. Humana har agerat korrekt vid hanteringen av samtliga ärenden och vidtagit verkningsfulla åtgärder för att minimera risken att något liknande upprepas.
153. De tre besluten utgör också ett mycket litet antal situationer, särskild ställt i relation till att Humana varje år anställer ca 3 800 personliga assistenter. IVO har också uppmärksammat i Beslutet att det rör sig om få anställda som berörs. Trots detta anger IVO att myndigheten anser att ärendena visat att bolaget inte kunnat säkerställa eller kontrollera att rutiner följs. Det är anmärkningsvärt, dels eftersom det framstår som ostridigt att dessa fall utgjort ett fåtal undantagssituationer, dels eftersom Humana agerat korrekt i hanteringen av samtliga ärenden och vidtagit adekvata åtgärder för att undvika att det upprepas.
154. Humana ställer sig också mycket frågande till IVO:s uttalande att ”även den omständigheten att bristande kontroll av arbetstillstånd kan beaktas som ett brott enligt UtL visar på allvarlighetsgraden [...]”.³³ En omständighet kan inte ”beaktas som ett brott” om inget brott har begåtts. Det finns inget åtal eller någon fällande dom i fallet. Det har inte varit fråga om något brottsligt agerande. Det är anmärkningsvärt att en tillsynsmyndighet, flyktigt och utanför ramen för sin

³² Ds 2022:13 s. 134.

³³ Beslutet, s. 34.

befogenhet, framställer påståenden om brottslig handling och dessutom lägger det ogrundade påståendet till grund för ett synnerligen ingripande beslut.

155. Sammanfattningsvis kan de tre ärendena hos Migrationsverket inte anses utgöra systematiska och allvarliga brister i Humanas verksamhet. Humanas hantering av ärendena och vidtagna åtgärder i omedelbar anslutning till dessa visar på motsatsen. De aktuella ärendena bör därför inte läggas Humana till last i lämplighetsprövningen, än mindre läggas till grund för att återkalla Humanas tillstånd.

F.6 De påstådda bristerna framstår i alla händelser som ursäktliga

156. HFD har fastslagit att en bedömning ska göras om det finns allvarliga brister i en verksamhet som kan beaktas vid en lämplighetsbedömning. För det fall sådana allvarliga brister finns, kan det dock ändå finnas skäl att inte avslå en tillståndsansökan (och i Humanas mening än mindre, som i förevarande fall, återkalla ett tillstånd) med stöd av lämplighetsprövningen. En bedömning ska därmed göras av om bristerna kan anses ursäktliga och om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa att bolaget inte hamnar i samma situation på nytt.³⁴
157. Av de skäl som Humana redan anfört är de påstådda brister som IVO lagt bolaget till last inte så allvarliga att de ska beaktas i en lämplighetsbedömning. De påstådda bristerna avser huvudsakligen administrativa brister och ofta förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden.
158. Varken Humana eller någon annan assistansanordnare kan helt freda sig från avvikelser inom verksamheten, men Humana har tack vare sin storlek möjlighet att dels vidta åtgärder och dels fungera som en kraftfull röst i diskussion med makthavare om vilka åtgärder som inom lagens gränser kan vidtas för att motverka svåråtkomliga problem som exempelvis att ett fåtal assistenter redovisar tid som de inte arbetat. Bolaget arbetar löpande, både på egen hand och tillsammans med andra aktörer, med att förbättra sitt arbete för att komma åt den typen av problematik.
159. Humana är en seriös aktör på marknaden och sådana måste för assistansverksamhetens fortlevnad få fortsätta att verka som en motpol till de

³⁴ Se HFD 2022 ref 36 I och II.

oseriösa anordnare som lagstiftningen utformats för att komma till rätta med. Under alla omständigheter bör de påstådda bristerna i Humanas verksamhet anses vara ursäktliga. Humana har vidtagit de åtgärder som krävs för att sådana brister inte ska upprepas. Det finns alltså under inga omständigheter grund för att återkalla Humanas tillstånd.

F.7 Beslutet är oproportionerligt

160. Slutligen gör Humana gällande att Beslutet i alla händelser är uppenbart oproportionerligt.
161. 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 Humana (proportionalitet i strikt mening).³⁵ Förvaltningsrätten kan upphäva Beslutet på grund av dess oförenlighet med proportionalitetsprincipen om domstolen finner att det råder ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den sammantagna belastning som ingreppet kan medföra för den enskilde.³⁶
162. Vad avser den belastning som ingreppet medför för Humana hade denna knappast kunnat vara större. Beslutet innebär ett totalförbud för bolaget att bedriva assistansverksamhet. Om Beslutet upprätthålls kommer Humana således att behöva upphöra med sin verksamhet, vilket i förlängningen innebär konkurs. Humana kommer sålunda inte att överleva. Detta utgör i sig en belastning eller olägenhet av tungt vägande art.
163. Därutöver innebär Beslutet stor olägenhet för de över 11 000 anställda, som i och med Beslutet löper överhängande risk att bli av med sina arbeten. Beslutet åsidosätter för dessa personer deras anställningstrygghet, och medför stor osäkerhet vad avser deras personliga ekonomi och yrkesliv.
164. Beslutet får även ingripande konsekvenser för Humanas ca 2 100 brukare. Som redan framhävts innebär Beslutet för vissa av Humanas brukare en omedelbar risk

³⁵ Jfr 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

³⁶ RÅ 1999 ref 76.

för skada på liv eller hälsa. För alla brukare gäller att de drabbas av en mycket stor osäkerhet i fråga om det fortsatta utförandet av den assistans de enligt lag har rätt till. Att byta assistansanordnare, vilket kan innebära att personerna även måste byta assistent/er, kan vara en påfrestande process för de assistansberättigade personerna. Dessa personer har alltså själva valt Humana som assistansanordnare och hade varit fria att byta till en annan utförare för det fall de inte var nöjda. Det får därför förutsättas att de personer som på grund av Beslutet riskerar att tvingas byta assistansanordnare trots att de inte själva hade valt att byta anordnare. Beslutet innebär alltså även ett ingrepp i dessa personers självbestämmanderätt och möjlighet till inflytande avseende sitt val av assistansanordnare.³⁷

165. Mot de mycket ingripande konsekvenserna som beskrivs ovan får ställas det allmänna intresse som motiverar Beslutet. Syftet med bestämmelserna om lämplighetsprövning är att komma åt oseriösa aktörer i assistansbranschen. Det är, inte minst mot bakgrund av de medialt uppmärksammade fall av assistansfusk som förekommit i närtid, i sig ett legitimt intresse. Det är också ett intresse som delas av Humana – som i egenskap av en seriös och långvarig aktör inom assistansbranschen har ett intresse av att IVO ingriper mot oseriösa aktörer, och som därmed välkomnar IVO:s tillsyn av branschen. Detta allmänna intresse kan dock inte motivera ett ingripande i ett enskilt fall med mindre än att det preciseras på vilket sätt det allmänna intresset gör sig gällande i det konkreta fallet.
166. Frågan är alltså ingalunda huruvida det är viktigt att ingripa mot oseriösa aktörer i branschen. Frågan är istället huruvida Humana är en sådan oseriös aktör som IVO haft fog att ingripa mot genom ett återkallelsebeslut. Det är IVO som har att besvara denna fråga, och underbygga sitt svar.
167. De omständigheter som lagts till grund för IVO:s påståenden om olämplighet har redogjorts för ovan. Humana har redan under utredningen hos IVO till fullo bemött samtliga omständigheter som läggs bolaget till last. Som framgått finns det i förhållande till alla dessa omständigheter skäl till varför dessa inte har den betydelse för lämplighetsprövningen som IVO gör gällande. I samtliga fall där Humana där så

³⁷ Jfr 6 § LSS.

varit påkallat har Humana också vidtagit åtgärder för att till fullo komma till rätta med problemet.

168. Som framgått av bolagets redogörelser till IVO och förvaltningsrätten är Humana en seriös och lämplig assistansanordnare. Samtliga omständigheter som läggs bolaget till last rör sådant som kan drabba alla assistansanordnare. Det har inte varit fråga om brottslig verksamhet eller utnyttjande av anställda. Det har heller inte klarlagts på vilket sätt Humanas brukare, som i slutändan är de mest skyddsvärda intressenterna i lämplighetsprövningen, skulle kunna drabbas av omständigheterna som läggs Humana till last. Det saknas därmed skäl att bedöma att intresset att ingripa mot oseriösa aktörer i assistansbranschen gör sig gällande på något konkret sätt i förevarande fall.
169. Mot bakgrund av det ovan sagda står det klart att de skäl som IVO lagt till grund för Beslutet inte motiverar en återkallelse av tillståndet för verksamhet att bedriva personlig assistans. Beslutet är med andra ord mer långtgående än vad som krävs.
170. IVO hade, för det fall IVO hade funnit brister i exempelvis bolagets rutiner för tidredovisning eller hantering av avvikelser, kunnat förelägga bolaget jämlikt 26 f § LSS.³⁸ Något sådant föreläggande har inte meddelats. Humana menar att IVO med beaktande av proportionalitetsprincipen i första hand hade bort välja en mindre ingripande åtgärd, dvs. ett föreläggande, framför ett mer ingripande beslut, såsom en återkallelse av tillståndet.
171. IVO menar att grunden för att tillståndet kan återkallas utan föregående föreläggande är att bolaget saknar rättsliga och faktiska möjligheter att avhjälpa bristerna. Detta eftersom bolaget i tidigare kontroller uppgett att bolaget arbetat med förbättringsarbete och egenkontroll men att Försäkringskassan trots det uppmärksammat brister.³⁹ IVO:s resonemang i denna del måste underkännas.
172. IVO har själv i Beslutet påpekat att IVO vid fyra tillfällen under åren 2018 till 2022 tagit ställning till påstådda brister i bolagets verksamhet. Vid samtliga dessa tillfällen har Humana presenterat förklaringar och åtgärder som IVO godtagit. IVO har inte i något av dessa fall ens försökt meddela ett föreläggande. Som Humana anför är de

³⁸ Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 8 § SoL.

³⁹ Beslutet, s. 28.

påstådda bristerna inte sådana som beror på brister i Humanas arbete med förbättringar och egenkontroll. Bolaget har hela tiden eftersträvat dialog med IVO och hade gärna sett IVO:s förslag på vad bolaget hade kunnat göra bättre i sin verksamhet.

173. Det kan enbart konstateras att IVO inte lyckats formulera något föreläggande avseende åtgärder myndigheten vill se att bolaget vidtar. IVO har istället valt att omedelbart återkalla tillståndet, utan att ge bolaget ett tillfälle att förbättra de brister IVO påstår föreligger i verksamheten.
174. Beslutet är oproportionerligt och ska upphävas.

G. Handläggningen

175. Humana begär att förvaltningsrätten håller muntlig förhandling för prövningen i sak, innan målet tas till avgörande.
176. Sakfrågan är av existentiell betydelse för Humana och innehåller omfattande material som kan vara svårt att ta till sig på grundval av enbart ett skriftligt underlag. Det är således inte uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling i målet. Förutsättningarna för förvaltningsrätten att besluta om muntlig förhandling enligt 9 § förvaltningsprocesslagen är därför uppfyllda.
177. Humana avser troligen även att vid ett senare tillfälle åberopa muntlig bevisning.

Stockholm den 3 februari 2023



Mattias Göransson



Peter Nilsson



Camilla Appelgren



Andrea Kaalhus

Bilagor

Bilaga 1 Fullmakt

Bilaga 2 Humanas bemötande av Försäkringskassans återkrav