

Till

Förvaltningsrätten i Stockholm

Avdelning 6

YTTRANDE

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

I egenskap av ombud för Humana Assistans AB lämnar vi följande yttrande i anledning av IVO:s yttrande den 7 mars 2023 ("Yttrandet") och förvaltningsrättens underrättelse samma dag i mål 2132-23 ("Målet"). Begrepp som definierats i Humanas överklagande med ansökan om inhibition samt utveckling av grunderna för överklagandet den 3 februari 2023 ("Utveckling av talan") i Målet används i detta yttrande. Humana vidhåller i alla delar vad som tidigare anförts, med de tillägg som anges i det följande.

H.2	Beslutet ska upphävas eftersom det inte kan förväntas leda till det avsedda resultatet	78
H.3	Beslutet ska upphävas eftersom det inte är nödvändigt.....	81
H.4	Beslutet ska upphävas eftersom rimlighetskriteriet brister.....	84
I.	Bristande beslutsbehörighet motiverar att beslutet undanröjs	87
I.1	Besluten har fattats med bristande behörighet.....	87
I.2	Rättssäkerhetsskäl motiverar att Beslutets undanröjs.....	90
J.	Bevisuppgift.....	91
J.1	Bevistemata	91
J.1.1	Påstådda brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar	91
J.1.2	Påståenden om bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.....	95
J.1.3	Påstående om brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft.....	96
J.1.4	Övrigt	97
J.1.5	Nya omständigheter som åberopats av IVO i Yttrandet den 7 mars 2023.....	97
J.2	Bevismedel.....	98
J.2.1	Muntlig bevisning	98
J.2.2	Skriftlig bevisning.....	100
	Bilagor.....	103

A. Inledning

1. Det aktuella målet rör återkallelse av tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ("LSS") och socialtjänstlagen (2001:453) ("SoL"). Frågan som rätten har att ta ställning till är om IVO har haft fog för sitt beslut att återkalla tillståndet för Humana av det skälet att bolagets ägar- och ledningskrets har brustit i uppfyllelse av kravet på lämplighet i övrigt.
2. En återkallelse av tillstånd utan föregående föreläggande är en synnerligen ingripande åtgärd. Bolaget har inte medgett någon möjlighet att ställa till rätta eventuella brister, utan gavs av IVO tio dagar från dagen för återkallelsebeslutet att stänga ned sin hela verksamhet och säga upp ca 2 100 kunder och ca 11 000 anställda. Tack vare förvaltningsrättens inhibitionsbeslut får Humana fortsätta att bedriva verksamhet i avvaktan på förvaltningsrättens prövning. Det felaktiga återkallelsebeslutet har ändå haft negativa återverkningar på verksamheten, bland annat genom att Humana inte längre får agera mottagare av assistansersättning direkt från Försäkringskassan. Den pågående rättsprocessen bidrar även till stor oro hos framförallt assistanstagarna som valt Humana som utförare, deras anhöriga, bolagets anställda, dess företrädare och aktieägarna.
3. Ett avslag på Humanas överklagande skulle få förödande konsekvenser – både för Humana som bolag och för de personer som arbetar för bolaget eller är beroende av de tjänster bolaget tillhandahåller. Frågan som står på spel i målet är dock större än så. Humana är den enskilt största assistansanordnaren i Sverige och har en närmast institutionell betydelse för assistansbranschen. De förhållanden som IVO påstår utgör brister i bolaget är sådana som genomgående förekommer för samtliga assistansanordnare – såväl hos enskilda aktörer som kommuner. Humana är på intet sätt unikt i att t.ex. ha drabbats av återkrav från Försäkringskassan.
4. Humana har ett systematiskt kvalitets- och förbättringsarbete och investerar löpande betydande resurser i att förstärka verksamhetens kvalitet. Om IVO:s återkallelsebeslut står sig – och en uppenbart seriös verksamhet som Humana tvingas stänga ned på grund av förhållanden som föreligger hos samtliga assistansanordnare – innebär det i förlängningen en nedstängning av all enskilt utförd assistans i Sverige. Kommunerna har emellertid inga tillstånd att återkalla,

och får således bedriva assistans alldeles oavsett att de förhållanden som IVO påstår utgör brister råder i motsvarande utsträckning även hos kommunerna.

5. I dagsläget har en överväldigande majoritet av landets assistanstagare valt att ha en privat utförare. Det är också deras rätt enligt lag; LSS är en rättighetslagstiftning för den enskilde som särskilt betonar rätten till självbestämmande och rätten till inflytande i val av assistansanordnare. Självbestämmandet och rätten att välja utförare blir dock inte mycket värd om det inte finns några utförare utöver kommunen kvar. Valfriheten uteblir. Målet rör således en fråga av principiell betydelse.
6. Målet är även av principiell betydelse eftersom det rör frågan om hur en tillsynsmyndighet får agera. Mot bakgrund av att återkallelse är en synnerligen ingripande åtgärd ställs höga krav på IVO:s utredning och på uppfyllelse av grundläggande förvaltningsrättsliga principer. De principer som gör sig gällande i målet kan sammanfattas på följande sätt:
 - (i) Myndigheten ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (officialprincipen). Det är myndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna för återkallelse varit uppfyllda.
 - (ii) En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (legalitet). Myndigheten ska vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen).
 - (iii) Myndigheten ska i sitt beslut tillhandahålla en klagörande motivering som innehåller uppgift om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande (motiveringsskyldighet).
 - (iv) En myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (proportionalitet).

7. IVO har på ett påtagligt sätt brutit i uppfyllelse av dessa skyldigheter. Beslutet och IVO:s processföring präglas av bristande förståelse för, alternativt likgiltighet inför, den rättsliga regleringen samt assistansanordnarens och assistanstagarens verklighet. Detta har resulterat i att IVO bortsett från att utreda relevanta sakförhållanden, liksom att IVO åberopat omständigheter och rättsregler på ett felaktigt eller grovt förenklat sätt. Kännetecknande för tillsynsärendet och processen i förvaltningsrätten så här långt är även IVO:s ovilja att beakta Humanas förklaringar och svar på det material som IVO mottagit och tillfört ärendet. Istället har det material som IVO kommunicerat – och som Humana besvarat – okritiskt lagts till grund för ospecificerade påståenden om systematiska, ousäktliga och irreparabla brister. Humanas förklaringar med underliggande dokumentation har inte ens föranlett vederbörliga utredningsåtgärder från IVO. Myndighetens skyldighet att agera objektivt och även beakta omständigheter som talar emot en återkallelse har genomgående förbisetts. Den ensidigt bedrivna utredningen som inriktats på ett kraftfullt ingripande snarare än en önskan att klargöra sakförhållandena har bidragit till det felaktiga återkallelsebeslutet.
8. Majoriteten av påstådda brister i Målet kan lämnas utan avseende på grund av att IVO inte har underbyggt påståendena med relevant utredning, att det saknas stöd i lag, förordning eller föreskrift för att Humana har påstådda skyldigheter, eller för att IVO förbisett att ange vilken regel Humana påstås ha brutit mot.
9. Humana anser att rätten ska bortse från de nya omständigheter IVO åberopat först nu under domstolsprocessen, eftersom Humana inte har getts möjlighet att bemöta dessa hos IVO. För god ordnings skull kommer emellertid Humana att bemöta även dessa omständigheter. IVO:s åberopande av nya omständigheter har resulterat i att Humanas yttrande blivit mer omfattande än vad som annars hade varit fallet.
10. De eventuella brister som må återstå visar inte att någon verksamhetsföreträdare hos Humana skulle brista i lämplighet. IVO har inte visat att de påstådda bristerna skulle vara hänförliga till företrädarnas agerande eller underlåtenhet att agera och omfattningen av eventuella brister kan inte anses vara av systematisk natur givet Humanas verksamhets storlek. Humanas företrädare har vilja och förmåga att åtgärda de eventuella brister som uppstår i verksamheten. Slutligen är beslutet uppenbart oproportionerligt.

11. Humana utvecklar sina resonemang i det följande. Bolagets yttrande är disponerat på sätt som framgår av innehållsförteckningen.

B. Yrkanden

12. I tillägg till de yrkanden som Humana framställt i Utveckling av talan yrkar Humana även följande.

Tillkommande alternativt yrkande

13. Humana yrkar i tredje hand att förvaltningsrätten, vid avslag till Humanas överklagande, förordnar att förvaltningsrättens dom och IVO:s beslut ska gälla först sedan de vunnit laga kraft, eller i vart fall förordnar en rimlig tidsperiod för Humana att avveckla den verksamhet som bedrivs under de återkallade tillstånden.

C. Grunder

14. I tillägg till de grunder som Humana framställt i Utveckling av talan åberopar Humana även följande grunder.

Grund för tillkommande alternativt yrkande

15. Vid ett avslag av Humanas överklagande föreligger sådana sociala skäl som jämlikt 27 § fjärde stycket LSS ger möjlighet att förordna att förvaltningsrättens dom ska gälla först sedan den vunnit laga kraft.

Tillkommande grund för Humanas yrkande i andra hand

16. Som framgår av Utveckling av talan yrkar Humana i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer Beslutet och återförvisar målet till IVO för vidare handläggning. I tillägg till de grunder Humana har framställt i Utveckling av talan ska målet återförvisas eftersom Beslutet fattats i strid med 4–5 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och IVO:s delegationsordning.

D. Humana och ägar-och ledningskretsen

D.1 Humanas verksamhet håller hög kvalitet

17. Det är IVO som har bevisbördan för att Humanas företrädare skulle ha brustit i lämplighet. Det åligger således inte Humana att visa att bolaget och företrädarna är lämpliga. Humana vill trots detta sammanfatta några av de omständigheter som visar att bolaget och företrädarna är mycket väl lämpade att bedriva assistansverksamhet.
18. Humana är den enskilt största privata anordnaren av personlig assistans i Sverige. Det betyder att, i en bransch med hundratals konkurrenter, flest personer med behov av assistans har valt Humana som anordnare. Med sina 2 100 kunder utför Humana varje dag assistans som motsvarar ca 15 % av den totala assistansen i Sverige, vilket i princip motsvarar den assistans som utförs av alla Sveriges kommuner tillsammans. Det är alltså fråga om en verksamhet av närmast institutionell betydelse.
19. Bolaget har lång erfarenhet i branschen och bred kompetens kring funktionsnedsättningar. Tack vare sin storlek kan Humana erbjuda tjänster av omfattning och kvalitet som många mindre anordnare saknar. Ett exempel är Humanas juristavdelning. Humanas jurister tillhör de mest kunniga på området och har djup kunskap och förståelse för det, bitvis komplexa, juridiska regelverk som omgärdar assistansverksamheten. Alla kunder hos Humana har också sin egen juristkontakt på bolaget. Det finns inget lagkrav att assistansanordnare ska ha juridisk kompetens och många mindre anordnare har heller inte jurister anställda. Humana överträffar i detta hänseende både lagstiftarens förväntningar och många av konkurrenterna i branschen.
20. Vidare kan Humana erbjuda spetskompetens för de kunder som har särskilt stora eller komplicerade hjälpbehov. Humana har ca 230 assistanskunder som har beslut om personlig assistans som överstiger 24 timmar per dygn. Det innebär att dessa kunder har behov av assistans dygnet runt och med dubbelbemanning under hela eller vissa delar av dygnet. För vissa av dessa kunder är dagliga, kontinuerliga och precisa insatser av personer som är utbildade och väl insatta i deras situation helt nödvändiga för personernas överlevnad. Humana har kompetens att tillhandahålla den typen av avancerad hjälp.

21. Humana har därtill ett mycket aktivt och väl genomtänkt kvalitetsarbete, som dessutom är under ständig utveckling. Humana har också ingående redogjort för sitt kvalitetsarbete under tillsynsärendet hos IVO (trots att IVO inte har visat något intresse av att ta del av sådant underlag eller föra någon form av samtal kring kvalitetsarbetet). Humana har bland annat till IVO gett in dokumentet ”*Systematiskt förbättringsarbete – egenkontroll*”.¹ Av dokumentet framgår bland annat följande.
22. Humana bedriver systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9). Humana har en kvalitetsavdelning som består av fyra kvalitetsutvecklare, tre projektledare och en kvalitetschef. Kvalitetsutvecklarna har alla tidigare arbetat som chefer i verksamheten och har mångårig erfarenhet av kvalitetsarbete och gällande lagstiftning och föreskrifter kopplat till personlig assistans (t.ex. LSS, Lex Sarah och SOSFS 2011:9). Kvalitetschefen ingår i Humanakoncernens kvalitetsorganisation, i Humana Assistans AB:s centrala ledningsgrupp och i ledningsgruppen för driftorganisationen.
23. Kvalitetsavdelningen bistår löpande och vid behov verksamheten med utbildning och andra former av stöd för att säkerställa att rådande rutiner implementeras och efterlevs i största möjliga utsträckning. Alla nya anställda; personliga assistenter, tjänstepersoner och chefer, erbjuds en introduktionsutbildning som bland annat behandlar områden som dokumentation, avvikelshantering och lex Sarah-anmälningar. Assistenten som senare blir arbetsledare genomgår särskild arbetsledarutbildning för att förbereda dem för den rollen.
24. Alla medarbetare på kvalitetsavdelningen stöttar verksamheten i att bedriva såväl specifika förbättringsarbeten tillsammans med assistentgruppen, som större tvärfunktionella förbättringsarbeten eller utvecklingsprojekt. Humana har även en särskild ”Förbättringsbyrå” som agerar sambandscentral för kompetensutveckling, och bistår verksamheten med data, analys och underlag för att säkerställa väl underbyggda och faktabaserade beslut och prioriteringar. Humana arbetar också

¹ Se Bilaga 2.

löpande med riskhantering. Pågående fokusområden och förbättringar för Humanas kvalitetsarbete framgår på sidan 13 och framåt i dokumentet.²

25. I en verksamhet av Humanas storlek uppstår oundvikligen avvikelser. I de fall en avvikelse sker rapporteras den (av medarbetare, kund eller extern person) och förs in i Humanas avvikelssystem DF Respons. Alla ärenden som kommer in dokumenteras, utreds, riskbedöms, åtgärdas och följs upp. Informationen som rapporteras in i systemet ligger sedan till grund för prioriteringar och utveckling av verksamheten framåt. Det gör att varje upptäckt avvikelse bidrar till att förbättra bolagets rutiner och kvaliteten i verksamheten.
26. Humana har åberopat förhör med såväl den tidigare som nuvarande kvalitetschefen i Humana Assistans AB samt Humanakoncernens kvalitets- och utvecklingsdirektör. Dessa personer kommer alla att kunna berätta mer om kvalitetsarbetet vid förhandlingen.
27. Kvaliteten och kundnöjdheten i Humanas verksamhet följs upp årligen i en kundnöjdhetsrapport där kunderna återkommande ger Humana mycket positiva omdömen,³ och illustreras också av att ca 2 100 personer har valt att anlita Humana som assistansanordnare och att en överväldigande majoritet av dessa har valt att ha kvar Humana som anordnare, trots den osäkerhet som IVO:s återkallelsebeslut och den pågående rättsprocessen innebär.

D.2 Företrädarna har rätt kompetens

28. Samtliga personer som omfattas av IVO:s lämplighetsprövning har lång erfarenhet och hög kompetens inom relevanta områden. Ingen av företrädarna belastas av någon som helst personlig olämplighet i form av t.ex. brottslighet, underlåtenhet att betala skatt eller allvarlig ekonomisk misskötsamhet. Samtliga företrädare är i sådan position att de har verksamhetens bästa för ögonen och ingen av företrädarna skulle ha något som helst att vinna på att bolaget skulle agera otillbörligt eller i övrigt missköta dess åtaganden. Det kan inte ha varit lagstiftarens intention att

² Se [Bilaga 2](#).

³ Resultatet av kundnöjdhetsundersökningarna har även delats med IVO under utredningstiden och finns tillgängligt i IVO:s akt, se bilaga 13.1–13.7 i Humanas yttrande till IVO den 3 november 2022.

olämplighetsrekvisitet ska anses uppfyllt när det är fråga om företrädare som är tydligt kompetenta och inte belastas av någon personlig olämplighet.

29. För att illustrera företrädarnas kompetens sammanfattas deras respektive bakgrund och erfarenhet här kort.



Johanna Rastad

Född 1980.

Uppdrag

Ordförande och styrelseledamot i Humana Assistans AB, Humana Holding AB och Humana Group AB.

Vd och koncernchef sedan 2021 för Humana Group AB. Tidigare, från 2019 affärsområdeschef för Individ och familj och från 2018, affärsutvecklingschef.

Utbildning

Civilekonom, Handelshögskolan i Stockholm.

Arbetslivserfarenhet och tidigare uppdrag

Flera års operativ erfarenhet i ledande befattningar inom vård- och omsorgsbranschen i Sverige och Norden, bland annat som affärsområdeschef på Team Oliva och Head of Medical Operations på Kry mellan 2013 och 2017. Innan dess arbete inom investeringsverksamhet och på bank.



Hans Dahlgren

Född 1970.

Uppdrag

Styrelseledamot i Humana Assistans AB, Humana Holding AB och Humana Group AB. Sedan 2022 även kvalitets-, kommunikation- och utvecklingsdirektör i Humana Group AB.

Utbildning

MBA med inriktning förändringsledning, IT och sjukvård, Handelshögskolan i Stockholm, Fil.kand. inriktning statskunskap/företagsekonomi, Uppsala Universitet, California State University och Babson F.W. Olin Graduate School of Business.

Tidigare uppdrag och arbetslivserfarenhet

VD Sveriges Läkarförbund/Läkartidning & arbetande ordförande Lipus AB, Affärsområdeschef omsorg samt kommunikationsdirektör Team Olivia, Affärsutvecklingschef och marknadschef Praktikertjänst AB, Näringspolitisk chef Vårdföretagarna/Almega, Chef för det politiska stödet i riksdagen och Kommunikationsdirektör SACO.

Ett trettiotal styrelseuppdrag inom främst privat sjukvård och omsorg men även kommunal förvaltning, A-kassa, ideella föreningar, tidningsbranschen och försäkringsbolag.

***Titti Lilja***

Född 1967.

Uppdrag

Styrelseledamot i Humana Holding AB och Humana Group AB. Affärsområdeschef Individ och familj i Humana Group AB sedan 2021. Olika chefspositioner inom Humanas äldreomsorg och individ- och familjeverksamhet sedan 2010.

Utbildning

Legitimerad sjuksköterska utbildad vid Malmö universitet. Studier i hälsoadministration vid Lunds universitet. Kurser i ledarskap och kvalitetsutveckling.

Tidigare uppdrag och arbetslivserfarenhet

Egenföretagare inom kvalitetsledningssystem och utbildning. Flerårig erfarenhet som sjuksköterska.

Andreas Westlund

Född 1978.

Uppdrag

VD och styrelseledamot i Humana Assistans AB samt styrelseledamot i Humana Holding AB och Humana Group AB.

Affärsområdeschef Personlig Assistans sedan 2018. Tidigare, sedan 2009, CFO för affärsområdet respektive lönechef. Tillförordnad CFO under 2022.



Utbildning

Traineeutbildning, utbildningar vid Företagsuniversitet,
Executive Master of Strategy, Mgruppen samt Orchestrating
Winning Performance (OWP), IMD.

Andra pågående uppdrag

Styrelseledamot Vårdföretagarna, bransch Personlig Assistans.

Tidigare uppdrag och arbetslivserfarenhet

Olika positioner inom ekonomi och finans på Strålfors AB,
Elajo AB och Admit AB. Grundare av Effektiv Ekonomi.
Professionell ishockeyspelare i Brynäs.

E. Rättsliga utgångspunkter

E.1 Höga krav bör ställas på IVO:s bevisning och motivering

30. Återkallelse av tillstånd innebär ett ingripande från det allmännas sida mot en enskild och det är IVO som har bevisbördan för att förutsättningarna att återkalla tillståndet är uppfyllda.⁴ 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.⁵
31. Förvaltningsrätten har således att avgöra vilka omständigheter i målet som är klart utredda och fastställda och ska härvid beakta de påståenden IVO har fört fram i målet.
32. IVO:s beslut vilar på flera allmänt hållna påståenden. Ett illustrativt exempel är att IVO påstår att Humana ”*allvarligt brister i sitt anordnar- och arbetsgivaransvar*”.⁶ Humana förstår IVO:s påstående som att IVO menar att Humana inte har de rutiner som krävs enligt lag, förordning eller föreskrift. Humana bestrider att så är fallet. Det åligger därmed IVO att presentera utredning som klarlägger att Humanas rutiner brister på sätt som påstås.
33. Utöver att presentera utredning måste IVO, för att bevisa att Humanas rutiner i något avseende är bristfälliga, förklara på vilket sätt rutinerna är bristfälliga. Det kan inte klart fastställas att rutinerna brister om inte IVO har förklarat på vilket sätt de brister (och än mindre om IVO inte ens har förklarat *vilken* rutin som brister). Med andra ord ligger det i själva beviskravet att IVO måste konkretisera sina sakpåståenden.
34. De rättssäkerhetsskäl som motiverar ett sådant krav på konkretion beskrevs i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2020 ref. 28. Avgörandet gällde vilka krav på klarhet och tydlighet som ska ställas på ett vitesföreläggande. Samma principiella synpunkter gör sig emellertid gällande när det är fråga om återkallelse av tillstånd. Det handlar i båda situationerna om att ge den enskilde tillräcklig chans att värja sig

⁴ Se RÅ 1994 ref. 88, RÅ 2006 ref. 7, RÅ 2000 ref. 10, RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1994 ref. 6.

⁵ RÅ 2006 ref. 7 och RÅ 1994 ref. 88.

⁶ Beslutet, s. 2.

mot myndighetens påståenden som läggs till grund för ett ingripande till nackdel för den enskilde.

35. En brist på konkretion i myndighetens anklagelser leder till att bevisbördan *de facto* kastas om till den enskildes nackdel. Ett exempel på det är att en myndighet (som i förevarande mål) påstår att den enskildes rutiner brister utan att konkretisera sina påståenden. För att motbevisa ett sådant vagt påstående måste den enskilde lägga fram bevisning om alla sina rutiner: en felaktigt omkastad bevisbörda.
36. Behovet av tillräcklig konkretion illustreras även av hur lämplighetsprövningen träffar de olika personer som omfattas av den. Företrädarna har olika roller och har varit verksamma i bolaget under olika tidsperioder. Det betyder att det är osannolikt att företrädarnas eventuella ansvar för de olika påstådda överträdelserna kan vara identiskt. IVO har trots detta inte gjort någon nyanserad bedömning av respektive företrädares ansvar för de påstådda överträdelserna, vilket innebär att det är omöjligt för Humana och företrädarna att försvara sig mot IVO:s kritik.
37. Kravet på precision avseende vilka omständigheter som ligger till grund för ett myndighetsbeslut har således ytterst att göra med den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt. Ospecificerad kritik, som inte konkretiserar vari den enskildes klandervärda agerande består eller vilken rättsregel personen agerat i strid med eller underlåtit att uppfylla, gör det betungande för den enskilde att värja sig mot myndighetens ställningstagande. Om en myndighet inte förmår att leva upp till precisionskravet, får myndigheten därför inte ingripa mot den enskilde eftersom en annan ordning skulle innebära att *”en allmänt hållen författningsreglering möjliggjorde för myndigheten att – inom ramen för den aktuella regleringens syften – i princip besluta om vilka åtgärder som helst”*.⁷
38. I HFD 2020 ref. 28 förklaras även vad som fordras av en myndighet för att tillgodose kravet på precision. Ett beslut får normalt inte utformas så att det endast anger vilket resultat som en enskild har haft att uppnå. Det räcker således inte att IVO hänvisar till att företrädarna borde ha säkerställt att verksamheten bedrivs med ”god kvalitet” eller att assistans utförs med ”tillräcklig kontroll”. Myndigheten

⁷ HFD 2020 ref. 28, p. 28.

måste i stället tydligt ange vilka åtgärder som skulle ha vidtagits eller underlåtit i det enskilda fallet.⁸

39. I samma avgörande förklarar HFD att än högre krav på precision fordras när lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas. Det betyder att precisionskravet är ännu strängare i den utsträckning IVO förlitat sig på allmänt hållna bestämmelser såsom 6 § och 23 § tredje stycket LSS.
40. IVO har i egenskap av myndighet även en långtgående utredningsskyldighet. IVO ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver (23 § första stycket förvaltningslagen). Kraven på myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär, och ett ingripande mot enskild kräver mer aktiva åtgärder än i ärenden då enskilda begär en förmån av det allmänna.⁹ Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att den aktuella bestämmelsen även ger uttryck för den EU-rättsliga s.k. omsorgsprincipen. Förenklat tar omsorgsprincipen sikte på myndigheternas (i grunden EU-institutionernas) skyldighet att i sin ärendehandläggning göra utredningar och omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet.¹⁰
41. När det – som i detta mål – rör sig om ett myndighetsbeslut med synnerligen ingripande konsekvenser för tusentals personer, är det rätt att kräva att IVO utreder ärendet till den grad att IVO kan precisera vilken åtgärd eller underlåtenhet som respektive person i ägar- och ledningskretsen lastas för.
42. I det förevarande målet har IVO dessutom handlagt tillsynsärendet på ett sätt som ger skäl att betvivla utredningens robusthet, vilket är något som förvaltningsrätten bör beakta vid sin bevisvärdering. Humana har under tillsynsärendet flera gånger begärt att få lämna muntliga uppgifter, t.ex. kring bolagets kvalitets- och förbättringsarbete. IVO har tyvärr avböjt samtliga sådana förfrågningar och erbjudanden om att inleda en dialog, vilket utgör ett åsidosättande av 24 § förvaltningslagen.

⁸ HFD 2020 ref. 28, p. 26.

⁹ Prop. 2016/17:180 s. 148–149 och 308.

¹⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 148–149 och SOU 2010:29 s. 78–79 och 91–93.

43. Humana har svårt att förstå myndighetens kafkaartade inställning. IVO har framfört påståenden om att Humanas verksamhet brister i vissa avseenden trots att myndigheten genomgående har nekat att låta tillsynsärendet omfatta någon faktisk granskning av sådana förhållanden. Det måste betraktas som oförenligt med utredningsskyldigheten, objektivitetsprincipen och 24 § förvaltningslagen om en myndighet lastar tillsynsobjektet med påståenden som direkt relaterar till sådana sakförhållanden som bolaget nekats att framföra muntliga uppgifter om.
44. IVO har (såvitt Humana har kännedom om) heller inte vidtagit några utredningsåtgärder med anledning av de förklaringar som bolaget inkommit med under tillsynsärendet. Det betyder bland annat att många av Humanas förklaringar än idag står oemotsagda av IVO, bortsett från vaga uttalanden i Beslutet där IVO konstaterar att det som bolaget anfört inte är tillräckligt för att påverka myndighetens bedömning. En slutsats som IVO alltså har nått utan att granska bolagets faktiska rutiner och arbetssätt eller ens följa upp de förklaringar som bolaget lämnat.
45. Vad som nu sagts inskräper behovet av att förvaltningsrätten ställer höga krav på myndighetens bevisning och förklaringar i Målet. Det kan inte vara godtagbart att IVO – såsom här skett – lägger fram ospecificerad kritik samtidigt som myndigheten har tagit genvägar under sin utredning. Det håller inte.
46. Sammanfattningsvis är det IVO som bär bevisbördan i Målet, och för att en omständighet ska kunna läggas respektive person i ägar- och ledningskretsen till last måste det vara ”klart utrett” eller ”klart ha kunnat fastställas” att personen i fråga har överträtt sina skyldigheter enligt lag, förordning eller föreskrift. Det är ett högt beviskrav som inte kan vara uppfyllt om myndigheten inte tillräckligt tydligt konkretiserar vari den enskildes rättsstridiga agerande består. Ett beslut får exempelvis normalt inte utformas så att det endast anger vilket resultat som en enskild har haft att uppnå.

E.2 Legalitetsprincipen begränsar Humanas och dess företrädares skyldigheter

47. Precis som all annan maktutövning omfattas IVO:s verksamhet av legalitetsprincipen. Principen, som syftar till att skydda enskilda mot nyckfull och

godtycklig maktutövning, innebär att myndighetens verksamhet måste ha stöd i rättsordningen.¹¹

48. I den nya förvaltningslagen framgår numera uttryckligen att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (5 § förvaltningslagen). Lagstiftaren införde bestämmelsen för att sända en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen.¹² Således sätter den grundlagsstadgade legalitetsprincipen gränserna för vilka skyldigheter som kan åläggas Humana och de utpekade personerna i ägar- och ledningskretsen.¹³
49. Det följer också direkt av 26 § andra stycket LSS att bl.a. föreläggande och återkallelse av tillstånd får användas *endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter*.
50. Legalitetsprincipen är av särskilt stor betydelse i förevarande mål, eftersom Beslutet utgör ett intrång i Humanas och företrädarnas rättigheter enligt Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis står det klart att beslut om återkallelse av ett bolags tillstånd att bedriva verksamhet utgör intrång i egendomsskyddet i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll.¹⁴ Beslutet utgör därmed ett intrång i egendomsskyddet. Sådana intrång är endast förenliga med konventionen om de är lagliga, i det allmännas intresse och proportionerliga.¹⁵
51. Dessutom utgör förbud mot att utöva vissa yrken eller bedriva kommersiell verksamhet ett intrång i rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.¹⁶ Humanas företrädare finns namngivna i Beslutet som en del av den krets som IVO

¹¹ Prop. 2016/17:180 s. 57–58.

¹² Prop. 2016/17:180 s. 57–58.

¹³ Av regeringsformens 8 kap. framgår att samtliga skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i övrigt måste framgå i lag, alternativt, om normgivningsmakten har delegerats, av föreskrifter utfärdade av regeringen eller en myndighet.

¹⁴ Se bl. a. *Vékony mot Ungern*, nr 65681/13, *Megadat.com SRL mot Moldavien*, nr 21151/04 och *Bimer S.A. mot Moldavien*, nr 15084/03.

¹⁵ Se bl. a. *Vékony mot Ungern*, nr 65681/13, *Megadat.com SRL mot Moldavien*, nr 21151/04 och *Bimer S.A. mot Moldavien*, nr 15084/03.

¹⁶ *Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, upplaga 6), s. 449–450 och *Mateescu mot Rumänien*, nr 1944/10.

bedömt olämplig. Mot bakgrund av att Beslutet träffar företrädarna personligen och enligt IVO förhindrar dem att fortsätta verka i sina nuvarande eller liknande roller inom assistansbranschen utgör Beslutet också ett intrång i respektive företrädares rätt till privatliv. Intrång i rätten till privatliv är endast förenligt med konventionen om de är lagliga, ägnade att tillgodose ett av de legitima intressen¹⁷ som uppräknas i artikeln och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.¹⁸ Det sistnämnda kravet innefattar bland annat att intrånget måste vara proportionerligt.¹⁹

52. Sammanfattningsvis utgör Beslutet ett intrång i Humanas och företrädarnas konventionsrättigheter. Under sådana förhållanden måste krav på legalitet, rättssäkerhet och förutsebarhet ställas högt. Beslutet måste dessutom – som alla ingripande myndighetsbeslut – vara proportionerligt.²⁰

E.3 Lämplighetsprövningen är framåtsyftande

53. IVO har i sitt återkallelsebeslut och i målet hos förvaltningsrätten påstått att företrädarna för Humana har brustit i lämplighet. Kravet på lämplighet i övrigt framgår av 23 § tredje stycket LSS.²¹ I bestämmelsen anges att angivna företrädare för en juridisk person som bedriver verksamhet enligt LSS ska vara lämpliga. Av samma bestämmelse framgår att företrädarens vilja och förmåga att fullgöra skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse ska beaktas vid lämplighetsbedömningen.
54. Av lagtexten framgår således att skyldigheter mot det allmänna och laglydnad i övrigt ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Därefter framgår det av lagtexten att även andra omständigheter ”av betydelse” ska beaktas. Därav följer att det finns

¹⁷ De aktuella intressena utgörs av statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

¹⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, upplaga 6), s. 442–444 och *Mateescu mot Rumänien*, nr 1944/10.

¹⁹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, upplaga 6), s. 442–444.

²⁰ Se vidare avsnitt H.

²¹ Samt 7 kap. 2 § tredje stycket SoL.

omständigheter som inte ska beaktas vid lämplighetsprövningen, eftersom de inte är av betydelse i lämplighetsprövningen.

55. Enligt förarbetena kan till exempel omständigheten att en företrädare varit föremål för konkurs eller näringsförbud vara av betydelse. Förarbetena nämner även att brottslighet kan vara av betydelse. Enbart den omständigheten att en person har dömts 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.²²
56. IVO har inte åberopat några omständigheter som är personligt hänförliga till någon av företrädarna. Såvitt Humana förstår menar IVO att företrädarnas olämplighet är en konsekvens av hur de axlat sina respektive roller inom bolaget. Annorlunda uttryckt tycks IVO göra gällande att företrädarnas *företagsledning* och *bolagstyrning* är klandervärd.
57. Det är emellertid tveksamt i vilken utsträckning sådan bristande ledning eller styrning kan beaktas i en lämplighetsprövning som görs vid återkallelse av tillstånd, eftersom möjligheten att återkalla tillstånd på grund av sådana överträdelser redan regleras i lag. Lagens systematik talar för att en tillståndsåterkallelse utan föregående föreläggande inte kan ske enligt 26 g § fjärde stycket enbart på basis av påstådda verksamhetsbrister. Av 26 g § första stycket LSS framgår att en återkallelse på grund av ett allvarligt missförhållande i verksamheten endast får ske om IVO utfärdat ett föreläggande som tillståndshavaren inte har efterlevt. Om sådana verksamhetsbrister skulle tillåtas ligga till grund för en tillståndsåterkallelse, innebär det att IVO tillåts sätta 26 g § första stycket LSS ur spel genom att ta en genväg genom 26 g § fjärde stycket LSS, en bestämmelse som (i vart fall enligt sin ordalydelse) inte ställer upp något krav på att IVO först ska meddela ett föreläggande.
58. När det gäller lämplighetsprövningen har Högsta förvaltningsdomstolen i flera avgöranden förklarat att lämplighetsprövningen är framåtsyftande och ska säkerställa att de krav som kan ställas på verksamheten följs i framtiden (se t.ex. RÅ 1993 ref. 71, RÅ 2006 ref. 7 och HFD 2019 ref. 26). Redan utspelade händelser är

²² Prop. 2017/18:158 s. 115.

således endast av relevans för det fall de kan förväntas säga något om hur regelefterlevnaden kommer att vara framgent. Om risken för att liknande brister inträffar i framtiden har minskat, t.ex. för att bolaget vidtagit åtgärder relaterade till den bakomliggande orsaken till att bristen uppstått, saknar bristen därmed betydelse i lämplighetsprövningen.

59. IVO påstår felaktigt att någon framåtsyftande bedömning inte ska göras i Humanas fall:

”Genom att Humana inte har vidtagit erforderliga åtgärder under lång tid visar bolaget en uppenbar ovilja och oförmåga att i framtiden sköta den tillståndspliktiga verksamheten i enlighet med gällande regelverk. Någon framåtsyftande bedömning likt HFD i avgörandet 2019 ref. 26 kan därför inte göras avseende Humana.”²³

60. IVO hänvisar till avgörandet HFD 2019 ref. 26.²⁴ I avgörandet förklarar HFD att ingripanden mot serveringstillstånd är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden. IVO tycks inte heller bestrida att det är innebörden av rättsfallet. HFD fäste i avgörandet särskild vikt vid åtgärder som har vidtagits för att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till de ekonomiska missförhållandena som förelåg i det fallet.
61. När IVO anför att någon framåtsyftande bedömning inte kan göras avseende Humana, står myndighetens uppfattningen i direkt strid med det prejudikat till vilket IVO hänvisar som anger att ingripanden *är* framåtsyftande. Någon kvalifikation som innebär att en framåtsyftande bedömning i vissa fall inte ska göras finns inte i HFD:s avgörande. Det ankommer inte på IVO att ”rätta till” praxis från högsta instans för att försvara sin egen undermåligt underbyggda och felaktiga bedömning.
62. För tydlighets skull bestrider Humana att företrädarna visat en ovilja och oförmåga, och än mindre en uppenbar sådan, att i framtiden sköta den tillståndspliktiga verksamheten i enlighet med gällande regelverk.

²³ Yttrandet s. 9.

²⁴ Avgörandet gäller serveringstillstånd och inte personlig assistans, men är av relevans eftersom det rör fråga om återkallelse av tillstånd.

E.4 Förvaltningsrättens lämplighetsprövning kan delas in i tre steg

63. Högsta förvaltningsdomstolen har i sina avgöranden i HFD 2022 ref. 36 I och II lämnat vägledning kring hur lämplighetsprövningen enligt LSS och SoL kan struktureras. Frågan i de målen var dock huruvida tillstånd att bedriva hemtjänst kunde *beviljas* och inte om tillstånd kunde *återkallas*. Det är en principiellt viktig skillnad som har betydelse för hur prejudikaten ska förstås.
64. Högsta förvaltningsdomstolen har förklarat att lämplighetsbedömningar i regel är strängare vid tillståndsprövning än vid återkallelseprövning (RÅ 1993 ref. 71). Vid en återkallelseprövning – när verksamheten varit i gång ett tag – finns det bättre möjligheter att bedöma vilken betydelse som en omständighet bör ges sett till verksamheten som helhet. Samma vikt behöver därför vid återkallelseprövning inte fästas vid eventuella brister som vid en tillståndsprövning.
65. Det betyder att slutsatserna i HFD 2022 ref. 36 I och II (som alltså rörde frågan om tillstånd skulle beviljas) inte är direkt tillämpliga i förevarande mål eftersom det vid tillståndsåterkallelse ställs högre krav på tillsynsmyndighetens utredning, motivering och bevisning.
66. HFD 2022 ref. 36 I och II har ändock viss betydelse eftersom prejudikaten illustrerar hur återkallelseprövningen kan struktureras. I sina avgöranden prövade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om lämplighet i tre steg. Översatt till det förevarande målet kan de tre stegen beskrivas som att IVO har att styrka att följande är ”*klart utrett*” (jfr RÅ 2006 ref. 7).
- (i) Att respektive företrädare allvarligt åsidosatt plikter som framgår av författning, förordning eller föreskrift. IVO måste precisera vilka åtgärder som skulle ha vidtagits eller underlåtit i det enskilda fallet (se HFD 2020 ref. 28, p. 26).
 - (ii) Att det vid en framåtblickande helhetsbedömning står klart att respektive företrädare visat en uppenbar ovilja och oförmåga att i framtiden sköta den tillståndspliktiga verksamheten i enlighet med gällande regelverk. Härvid ska även hänsyn tas till omständigheter som talar för att företrädaren är lämplig. Exempelvis att verksamheten i övrigt är välfungerande eller att

åtgärder vidtagits för att reducera risken för att överträdelser upprepas i framtiden.

- (iii) Att det var förenligt med Europakonventionen och proportionalitetsprincipen att återkalla Humanas tillstånd utan föregående föreläggande.²⁵ Beslutet ska upphävas redan om ett av de tre kumulativa villkoren – lämplighet, nödvändighet och rimlighet – brister.

67. Humana kommer i det följande förklara varför IVO inte har uppfyllt de krav som uppställs på en myndighet vid ett återkallelsebeslut. De omständigheter IVO hänvisat till i Beslutet avser inte klart utredda överträdelser som visar att någon företrädare avvikit från vad som åligger dem. IVO har inte konkretiserat vad som läggs företrädarna till last eller på vilket sätt de skulle ha agerat annorlunda. Humana kommer därtill att tydliggöra att företrädarna är lämpliga att bedriva verksamhet enligt LSS och SoL och att den verksamhet som bedrivs är välfungerande och av hög kvalitet. Beslutet är således felaktigt.
68. IVO har, utöver de omständigheter IVO felaktigt lagt till grund för sitt återkallelsebeslut, i Yttrandet åberopat ett flertal nya omständigheter som inte behandlats under ärendet hos IVO. Humana kommer därför även i följande avsnitt att redogöra för varför dessa omständigheter inte bör beaktas i målet.

F. De påstådda överträdelserna

F.1 Nya omständigheter som IVO åberopat under domstolsprocessen

69. Under Målets handläggning i förvaltningsrätten har IVO åberopat nya omständigheter. Ingen av dessa omständigheter har utretts av IVO, varken under tillsynsärendet eller inför att dessa åberopades i förvaltningsrätten.
70. Tre av de nya åberopade omständigheterna gäller beslut respektive anmälan som meddelats respektive upprättats före tidpunkten för Beslutet. Det framgår att anmälan från Luleå kommun har inkommit till IVO mer än en månad före datumet

²⁵ Se prop. 2017/18:158 s. 116 (förarbetena till 26 g § fjärde stycket LSS) och 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

för Beslutet, vilket IVO även medger i Yttrandet. De tre ytterligare återkravsbeslut som IVO givit in avser olika tidsperioder mellan 2016–2022.

71. Trots ovan redovisade omständigheter har IVO alltså givit in handlingar till förvaltningsrätten som IVO inte har utrett. De nya omständigheterna har, som IVO påpekat, inte kommunicerats med Humana. IVO har såvitt framkommit inte heller på annat sätt utrett de anmälda påståendena genom att exempelvis samla in relevant korrespondens eller annan dokumentation för att ta reda på vad som hänt och reda ut om några överträdelser har skett (och i så fall av vilken part) och vilken betydelse överträdelserna i så fall ska tillmätas i lämplighetsprövningen. IVO:s agerande kan inte uppfattas på annat sätt än att myndigheten anser att det nu ska ankomma på förvaltningsrätten att, i IVO:s ställe, grundligt utreda de åberopade nya omständigheterna för att avgöra om de ska läggas Humana till last inom ramen för prövningen av det överklagade Beslutet.
72. IVO:s åberopande av nya omständigheter bör inte tillåtas, av följande skäl.
73. Högsta förvaltningsdomstolen har förklarat att en förvaltningsdomstol är förhindrad att beakta nya omständigheter som leder till att ”saken blir en annan än den som är föremål för prövning”. Denna allmänna förvaltningsrättsliga princip har bekräftats i praxis och doktrin.²⁶ Syftet med denna princip är att främja rättssäkerhet och motverka att enskilda går miste om en instans i prövningen.²⁷
74. Domstolen ska därför endast beakta de nya omständigheterna om de inte förändrar den fråga som är föremål för prövning i detta mål. Justitierådet Ulrik von Essen har i doktrinen gett vägledning kring hur ”saken” ska bestämmas i förvaltningsmål:

”För egen del förespråkar jag att saken normalt bestäms relativt snävt, på liknande sätt som i skattemål. Ett tänkbart hjälpmedel för att bestämma saken kan vara att skilja mellan handlingar och händelser, å ena sidan, och effekter, å andra sidan. Således skulle saken ändras om polismyndigheten i ett vapenmål, efter att i ursprungsbeslutet som skäl för återkallelse anfört den enskildes brottsliga verksamhet, senare gjorde gällande att dennes psykiska sjukdom borde föranleda återkallelse av tillståndet. I detta fall handlar det om att andra handlingar/händelser förs in i målet. Likaså ändras saken om en krögares tillstånd återkallats med hänvisning till ordningsproblem vid

²⁶ Se HFD 2013 ref. 5; och Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål: Ändring av talan och anslutande frågor* (2016, version 2, JUNO), s. 254–257.

²⁷ Se HFD 2013 ref. 5.

utskänkingsstället, men det sedan görs gällande att denne inte sköter sina skattebetalningar. Det sagda ligger i linje med vad som ovan hävdats utgöra ändringar av saken i legitimationsmål och skattemål.”²⁸ [Vår understrykning.]

75. von Essens slutsats ligger i linje med HFD:s praxis. I flera mål som rör ingripanden mot enskilda har HFD förklarat att saken ändras om de nya omständigheterna faller utanför det *händelseförlopp* som beslutsmyndigheten ursprungligen anfört till stöd för dess beslut.²⁹ Rättssäkerhetsskäl talar för att detsamma bör gälla i detta Mål.
76. De av IVO åberopade klagomålen respektive återkraven innehåller nya påståenden, händelseförlopp och omständigheter som IVO inte tidigare anfört till stöd för återkallelsen (med undantag för händelseförlopp som relaterar till domen från Växjö tingsrätt, vilka tidigare har tillförts ärendet genom Försäkringskassans anmälan till IVO den 2 juli 2022, vilket närmare utvecklas i avsnitt F.4 nedan). Omständigheterna har varken utretts eller prövats av IVO. Humana har heller inte fått möjlighet att bemöta dem under handläggningen av tillsynsärendet. Humana skulle därför gå miste om en instans i prövningen om omständigheterna skulle utredas och prövas av förvaltningsrätten som första instans. Det vore inte heller lämpligt att förvaltningsrätten som första instans utreder eller bedömer de nya omständigheterna i ett mål som avser synnerligen betungande ingripanden av det allmänna mot en enskild. Redan av detta skäl ska de nya omständigheterna och bevisningen inte beaktas i målet. Förvaltningsrätten ska därför avvisa de nya omständigheterna.
77. Det är därtill anmärkningsvärt av IVO att utreda Humana under två år och sedan ändå finna skäl att lägga till ytterligare omständigheter som avser nya händelseförlopp under en pågående domstolsprocess. Detta är ett återkommande agerande från IVO som i onödan tynger processen i förvaltningsrätten. Agerandet leder till högre rättegångskostnader för Humana, eftersom bolaget måste bemöta omständigheterna för första gången i ett skede då rättegångsombud är inkopplade. I det sammanhanget bör särskilt beaktas att Humana troligen saknar möjlighet att få

²⁸ Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål: Ändring av talan och anslutande frågor* (2016, version 2, JUNO), s. 263–264.

²⁹ I skattemål har nya omständigheter beaktats när de avser samma transaktion, och avvisats om så inte har varit fallet. Se t.ex. RÅ 2003 ref. 15, RÅ 2005 ref. 7 och RÅ 2007 ref. 9. Vid återkallelse av yrkeslegitimation har nya omständigheter avvisats om de inte faller inom det händelseförlopp som ursprungligen anförts till stöd för återkallelsen. Se t.ex. RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1990 ref. 108.

ersättning för sina rättegångskostnader i förvaltningsrätten. Agerandet visar också att IVO själv inte känner tillit till att de omständigheter myndigheten lagt till grund för sitt Beslut är tillräckliga.

78. Sammanfattningsvis bör alltså IVO:s nya åberopade omständigheter avvisas av följande skäl.
79. För det första faller de utanför ramen för förvaltningsrättens prövning.
80. För det andra ska de nya omständigheterna inte beaktas eftersom de inte har utretts av IVO. Omständigheter som inte har utretts kan aldrig utgöra klart utredda brister.
81. För det tredje visar de nya omständigheterna inte på någon olämplighet, vilket utvecklas i kommande avsnitt i detta yttrande.
82. I detta sammanhang bör rätten särskilt notera att IVO i Yttrandet anför att myndigheten anser att de tillkomna kommunanmälningarna innehåller ”objektivt konstaterbara missförhållanden”.³⁰ Att detta påstående framställs gällande nya händelseförlopp och omständigheter, som varken utretts av IVO eller kommunicerats med Humana, och innan Humana ens haft möjlighet att bemöta påståendena i domstolen, belyser på ett tydligt sätt att IVO varken förstår vad som krävs av myndigheten i fråga om utredningsskyldigheten, eller vilket beviskrav som gäller för att återkalla ett verksamhetstillstånd.
83. Det agerande från IVO som beskrivs i föregående stycke är oroväckande, och följer den inställning och det modus operandi som myndigheten ger uttryck för i Beslutet, nämligen att myndigheten – utan egen utredning – skulle kunna lägga icke objektivt konstaterbara förhållanden, som framkommer i andra myndigheters ibland icke lagakraftvunna beslut och som rör *andra saker* än återkallelse av tillstånd, och i vilka nu relevanta omständigheter bestritts eller förklarats, till grund för en slutsats att företrädare är olämpliga och att verksamhetstillstånd ska återkallas:

”IVO kan och ska inte utreda omständigheter kring bolagets återkravsskyldighet, felaktig tidsredovisning och anmälningsskyldighet. Detta är något som är förbehållet Försäkringskassan att utreda, och därefter domstolen att överpröva. IVO har heller ingen anledning att ifrågasätta

³⁰ Se Yttrandet, s 3.

riktigheten i Försäkringskassans utredningar och beslut.³¹
[Vår understrykning.]

84. Humana kommer i det följande redogöra för varför återkraven, kommunanmälningarna och domen från Växjö tingsrätt inte har sådan betydelse för lämplighetsprövningen som IVO påstår. Humana kommer därtill att bemöta de omständigheter som IVO hänvisar till. De verkliga omständigheterna är i flera fall inte så som de har beskrivits av IVO.

F.2 Återkrav från Försäkringskassan

F.2.1 Inledning

85. IVO har till grund för sitt återkallelsebeslut åberopat omständigheten att Humana drabbats av ett antal återkrav från Försäkringskassan. IVO menar att återkraven visar på olämplighet.
86. IVO och Humana har olika uppfattningar om innehållet i och tolkningen av de bestämmelser som reglerar assistansanordnarens skyldigheter. För att en återkallelse av tillståndet ska vara befogad måste IVO visa att de åberopade återkraven visar att företrädarna på något sätt agerat klandervärdt eller med andra ord i strid med någon lagreglerad skyldighet som åligger dem.³² Avgränsningen av assistansanordnarens skyldigheter är därför en central fråga i målet. Humana kommer i det följande redogöra för sin syn på anordnarens centrala skyldigheter och samtidigt bemöta de felaktiga påståenden IVO gör i Yttrandet.³³

F.2.2 Humana och företrädarna har inte de skyldigheter IVO påstår

F.2.2.1 *Inledning*

87. Försäkringskassan kan i vissa situationer besluta om återbetalningsskyldighet av assistansersättning, så kallade återkrav. Det ska dock inledningsvis poängteras att en assistansanordnare inte har någon lagstadgad skyldighet att inte drabbas av återkrav.

³¹ Se Beslutet, s. 30.

³² Se avsnitt E.

³³ Se särskilt vad IVO anför under rubriken ”Påstådda brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar”.

Inget av de lagrum som IVO hänvisat till föreskriver en sådan plikt. Förutsättningarna för att besluta om återkrav regleras i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ("SFB"):

"2 § Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att

1. lämna oriktiga uppgifter, eller
2. underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta."

88. Bestämmelsen riktar sig mot myndigheten och reglerar när Försäkringskassan ska besluta om återkrav av assistansersättning. Bestämmelsen föreskriver inte något förbud för en anordnare mot att få ett återkravsbeslut riktat mot sig.
89. Däremot har den försäkrade, eller den som för den försäkrades räkning tagit emot assistansersättning, en skyldighet att utan uppmaning återbetala assistansersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter (51 kap. 20 § första stycket SFB). Om återbetalning inte görs får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt 108 kap. SFB (51 kap. 20 § andra stycket SFB).
90. Här är det viktigt att notera att 51 kap. 20 § SFB inte riktar sig mot assistansanordnare eftersom en assistansanordnare (till skillnad från till exempel en förmyndare eller god man) inte tar emot ersättningen för den försäkrades räkning, utan som betalning för en tjänst. Assistansanordnare har inte, till skillnad från den försäkrade, någon skyldighet att på eget initiativ återbetala assistansersättning som denne mottagit som betalning för köp av personlig assistans. Anordnaren kan inte ens återbetala ersättning frivilligt i de fall Försäkringskassan, på grund av omständigheter som är hänförliga till myndigheten, felaktigt utbetalat assistansersättning. I en sådan situation måste anordnaren först vänta på att Försäkringskassan fattar ett beslut om återbetalningsskyldighet.³⁴ Redan av detta

³⁴ Se e-post från Försäkringskassan till Humanas chefsjurist den 13 juli 2022, [Bilaga 3](#).

skäl framgår att anordnaren inte har någon skyldighet att inte få återkrav riktade mot sig. Med andra ord har en anordnare inte per automatik brutit i sina skyldigheter för att ett återkrav meddelas.

F.2.2.2 *Skyldigheten att utreda och bedöma hjälpbehovet tillkommer Försäkringskassan*

91. För att ett återkrav ens ska kunna komma i fråga måste Försäkringskassan först bevilja och betala ut assistansersättning. Det är Försäkringskassan³⁵ som utreder och beslutar om huruvida en enskild har rätt till personlig assistans. Den enskilde som ansöker om personlig assistans har en skyldighet att lämna sanningsenliga uppgifter till Försäkringskassan. Den enskildes uppgifter är dock normalt inte tillräckliga för att bevilja personlig assistans, utan det krävs ofta medicinsk utredning, t.ex. läkarintyg för att assistans ska beviljas. Det åligger Försäkringskassan att utreda ärendet på det sätt ärendets beskaffenhet kräver.³⁶

F.2.2.3 *Anordnaren har en skyldighet att utföra assistansen*

92. När assistans väl beviljats kan en enskild uppdra åt en anordnare att utföra assistansen. Anordnaren har då en skyldighet att utföra assistans enligt Försäkringskassans beslut. Anordnandet av assistansen är en tjänst som den enskilde köper av anordnaren. Betalningen utgörs av den assistansersättning som den enskilde beviljats av Försäkringskassan.
93. När en enskild anlitar Humana som assistansanordnare ikläder sig Humana alltså en avtalsrättslig förpliktelse att utföra assistans enligt den enskildes beslut. En sådan skyldighet kodifieras också i 24 § LSS:

”Den som har meddelats tillstånd enligt 23 § och som har anlitats för att utföra personlig assistans åt en enskild, är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Detta gäller dock inte om tillståndshavaren har särskilda skäl för att inte tillhandahålla all assistans.”

³⁵ Beslut om assistans som omfattar grundläggande behov som understiger 20 timmar per vecka hanteras dock av kommunerna. För enkelhetens skull kommer Humana i den fortsatta framställningen huvudsakligen att hänvisa till Försäkringskassan, även om Humana är medvetet om att även kommunen fattar beslut om personlig assistans, då enligt reglerna i LSS.

³⁶ 23 § förvaltningslagen.

94. Med andra ord är det inte upp till Humana att ensidigt vägra utföra assistans för en befintlig kund som har ett gällande beslut från Försäkringskassan. Bestämmelsen ger uttryck för den grundläggande principen att den enskilde har rätt att förvänta sig *dels* att ett gynnande förvaltningsbeslut om att bevilja denne assistans gäller, *dels* att anordnaren utför uppdraget enligt vad som avtalats.
95. IVO anför att Humana har missuppfattat syftet med denna regel eftersom det i förarbetena talas om att bestämmelsen är ägnad att säkerställa att assistans under hela dygnet (dvs. ”*all assistans*”) ska utföras av samma anordnare.³⁷ Detta förändrar dock inte bestämmelsens ordalydelse, som också följer av parternas avtal; dvs. att Humana ska utföra det uppdrag Humana har åtagit sig och som den enskilde betalar för.
96. IVO menar att syftet med bestämmelsen inte är att Humana ska tillhandahålla assistans enligt Försäkringskassans beslut under tiden då Försäkringskassan utreder om beslutet om assistans ska ändras.³⁸ IVO har dock inte presenterat något stöd för den motsatta uppfattningen; dvs. att Humana skulle ha rätt att bryta mot sina lagreglerade och avtalsrättsliga förpliktelser och sluta utföra assistans för en enskild av det skälet att Försäkringskassan i framtiden kan komma att göra en ändrad bedömning i fråga om den enskildes rätt till assistans. Som Humana redan har påtalat är en sådan inställning till klart förfång för den enskilde och dennes rätt till förutsebarhet i fråga om utförandet av för den enskilde livsnödvändiga tjänster.³⁹
97. Det är således inte Humanas skyldighet att ifrågasätta eller korrigera Försäkringskassans beslut. Både den enskilde och anordnaren ska kunna förlita sig på att det beslut som Försäkringskassan har fattat är korrekt.⁴⁰

³⁷ Yttrandet s. 7.

³⁸ Yttrandet s. 7.

³⁹ Se Utveckling av talan, punkten 84.

⁴⁰ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 231.

F.2.2.4 *Anordnaren har en skyldighet att anmäla förändrade förhållanden som anordnaren har kännedom*

98. En assistansanordnare som också fungerar som betalningsmottagare kan i vissa situationer ha en anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldigheten till Försäkringskassan regleras i 110 kap. 46 § SFB:

”46 § Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt denna balk ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.

Det som anges i första stycket kan avse

1. bosättning i Sverige eller utlandsvistelse,
2. bostadsförhållanden,
3. civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn,
4. hälsotillstånd,
5. förvärvsarbete i Sverige eller utomlands,
6. arbetsförmåga,
7. inkomstförhållanden,
8. förmögenhetsförhållanden, och
9. utländsk socialförsäkringsförmån.

Anmälan som gäller assistansersättning ska även göras av den till vilken assistansersättning har betalats ut enligt 51 kap. 19 §, om denne har kännedom om de ändrade förhållandena.” [Vår kursivering och understrykning.]

99. Som framgår av lagtexten gäller skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden en betalningsmottagare (den till vilken assistansersättning har betalats ut), om denne har faktisk kännedom om de ändrade förhållandena. De förhållanden som kan påverka rätten till förmånen avser bland annat hälsotillstånd. Listan är inte uttömmande men det får anses ligga i sakens natur att skyldigheten enbart kan avse faktiska förhållanden.

100. IVO anför att det inte vore i enlighet med återkravsreglerna om en anordnare kan freda sig mot återkrav genom att hävda god tro och att man saknat kännedom om ändrade förhållanden.⁴¹ IVO:s uppfattning i denna del står i direkt strid med lagen. Det saknar betydelse att IVO tycker att en anordnare inte bör kunna ”freda sig” genom att hävda god tro eftersom den aktuella bestämmelsen klart och tydligt anger

⁴¹ Yttrandet s. 6.

att anmälningsskyldigheten enbart gäller om betalningsmottagaren har kännedom om de ändrade förhållandena.

101. Samma sak framgår även av kammarrättpraxis. Kammarrätten i Göteborg konstaterade i sin dom den 4 maj 2018 i mål nr 418-18 att assistansanordnaren inte kunde bli återbetalningsskyldig på den grunden att bolaget underlåtit att uppfylla en anmälningsskyldighet. Detta eftersom anmälningsskyldigheten enbart omfattar omständigheter anordnaren har faktisk kännedom om, och inte innebär någon efterforskningskyldighet.⁴²
102. IVO anför även att propositionsuttalandet i prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 258f. tar sikte på 110 kap. 31 § SFB. Det stämmer att det i förarbetena finns ett uttalande om att det saknas efterforskningskyldighet såvitt avser 110 kap. 31 § SFB. På s. 259 i samma proposition finns också följande uttalande avseende 110 kap. 46 § (dvs. bestämmelsen som reglerar anmälningsskyldigheten):
- ”Anmälningsskyldigheten omfattar ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av en förmån. Skyldigheten innebär inte att förhållanden måste efterforskas, utan omfattar bara omständigheter som den som tagit emot utbetalningen har kännedom om.”⁴³ [Vår understrykning.]
103. Det finns alltså ingen efterforskningskyldighet heller vad avser 110 kap. 46 § SFB. För tydlighets skull får Humana ange att bolaget inte bestrider att anmälningsskyldigheten – när en sådan föreligger – ska uppfyllas utan särskild uppmaning därom. Detta gäller dock som sagt bara om Humana har kännedom om de förhållanden som omfattas av anmälningsskyldigheten.
104. I de fall Humana inte har haft kännedom om ändrade förhållanden har Humana inte heller brutit mot någon anmälningsskyldighet.⁴⁴ Humana bestrider IVO:s påstående att Humana upprepat har brutit i uppfyllelse av sin anmälningsskyldighet. Tvärtom

⁴² Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 418-18, s. 3–4.

⁴³ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 259.

⁴⁴ Det kan också noteras att Humanas anställda riskerar att bryta mot sin tystnadsplikt om de delar information om kunder utan att det finns laglig grund. Det är alltså inte tillåtet att dela information om kunder med Försäkringskassan om informationen inte omfattas av anmälningsplikt, eller någon annan lagreglerad skyldighet för delningen av informationen finns. Sedan Humana inte längre fungerar som betalningsmottagare av ersättning direkt från Försäkringskassan har Humana heller inte längre någon anmälningsplikt och kan därmed heller inte lagligen bryta sin tystnadsplikt på den grunden.

har Humana anmält ändrade förhållanden till Försäkringskassan, när en sådan skyldighet aktualiserats.

105. Flera av de återkrav Humana har drabbats av har vidare att göra med ändrade rättsliga bedömningar av en enskilds behov.⁴⁵ Den ändrade bedömningen är inte beroende av någon faktiskt omständighet som Humana har haft kännedom om, utan har att göra med förändringar i praxis om t.ex. vilka behov som anses utgöra grundläggande behov. Humana bestrider att det finns en skyldighet för Humana att efterforska eller anmäla till Försäkringskassan att kammarrättspraxis har ändrats.
106. IVO anför också, till stöd för sitt argument att god tro i strid med socialförsäkringsbalkens bestämmelser inte ska beaktas, att den ”strikta ansvarsbedömningen” har blivit praxis i förvaltningsprocess.⁴⁶ Humana bestrider detta. Även om det skulle vara riktigt att det finns en strikt ansvarsbedömning i fråga om anmälningsskyldighet i förvaltningsrättspraxis borde IVO också känna till att varken myndighetens egna uppfattningar eller förvaltningsrättspraxis står högre i normhierarkin än lagtexten.
107. Anmälningsskyldigheten kan alltså enbart avse faktiska sakomständigheter varom betalningsmottagaren⁴⁷ har faktisk kännedom. IVO tycks först bestrida detta eftersom IVO i det tredje stycket på sidan 6 i Yttrandet anför att det inte vore i enlighet med återkravsreglerna om en anordnare kan freda sig mot återkrav genom att hävda god tro. IVO tycks dock snabbt ha ändrat sin uppfattning eftersom IVO redan i nästa stycke skriver: ”*Skyldigheten enligt 110 kap. 46 § SFB innebär att anordnaren på eget initiativ är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning enligt 110 kap. 46 och 47 §§ SFB, om denne har kännedom om de ändrade förhållandena*”. Samma sak upprepas i stycket

⁴⁵ Jfr t.ex. återkrav nr 15, 17, 19 och 23 i Humanas sammanställning i Bilaga 1.

⁴⁶ Yttrandet s. 6.

⁴⁷ Det kan noteras att Humana inte längre får fungera som betalningsmottagare, på grund av ett felaktigt ställningstagande från Försäkringskassan. Eftersom Försäkringskassans ställningstagande inte går att överklaga har Humana inrättat sig efter den aktuella situationen. En av de praktiska konsekvenserna av detta är att Humana inte längre är direkt mottagare av assistansersättning och alltså inte kan bli återbetalningsskyldig för den ersättning som nu betalas ut.

därefter: ”IVO får anföra att assistansanordnaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden om de har kännedom om dem.”⁴⁸ [Vår understrykning.]

108. IVO tycks alltså i Yttrandet argumentera både för att det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden även om anordnaren inte har kännedom om dem, och för att anmälningsskyldigheten bara omfattar ändrade förhållanden som anordnaren har kännedom om.
109. IVO kan således inte ens redogöra för sin ståndpunkt i denna, för målet centrala, fråga. Att IVO inte är ense med sig själv om omfattningen av den lagreglerade anmälningsskyldigheten har dock inte hindrat att IVO lagt påstådd bristande uppfyllelse av samma skyldighet till grund för sin omedelbara återkallelse av tillståndet för en verksamhet som motsvarar ca 15 procent av all assistans i landet och omfattar ca 2 100 assistanstagare och 11 000 anställda.
110. Humanas inställning är den som följer av lagtexten, dvs. att skyldigheten bara omfattar förhållanden varom Humana har haft faktisk kännedom.

F.2.2.5 *Anordnaren har ingen skyldighet att ompröva Försäkringskassans beslut eller efterforska dess riktighet*

111. IVO:s inställning är även oklar i fråga om huruvida det föreligger skyldighet för en anordnare att efterforska huruvida Försäkringskassans beslut är korrekt. IVO anför att:

”Humana har i överklagandet anført (p. 82) att bedömningen av assistanstagares faktiska hjälpbehov ofta är alltför komplicerad för att läggas på en anordnare. Gällande detta vill IVO understryka att assistansanordnare inte ska bedöma hjälpbehovet, detta är förbehållet Försäkringskassan.”⁴⁹
[Vår understrykning.]

112. IVO anför i denna del att Humana inte ska bedöma hjälpbehovet. I Yttrandet anför dock IVO även:

”IVO får anföra att assistansanordnaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden om de har kännedom om dem. Det innebär inte någon skyldighet att efterforska om den enskildes beslut om assistans är rätt eller fel, men det

⁴⁸ Yttrandet s. 6.

⁴⁹ Yttrandet s. 7.

föreligger ett ansvar att som arbetsgivare för assistenterna ha kännedom om hur assistansen bedrivs och ifall det motsvarar den enskildes behov av assistans (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 oktober 2021 i mål nr 1749-21).⁵⁰ [Vår understrykning.]

113. Utifrån IVO:s resonemang är det heller inte klart på vilket sätt det är möjligt för en anordnare att på samma gång *inte* ha någon skyldighet att bedöma hjälpbehovet men samtidigt *ha* en skyldighet att ha kännedom om ifall assistansen motsvarar den enskildes behov av assistans. Resonemanget tycks bygga på en distinktion mellan begreppen ”den enskildes hjälpbehov” respektive ”den enskildes behov av assistans”. Det är för Humana inte klart hur IVO menar att den distinktionen ska göras.
114. Humana vidhåller att det inte finns någon skyldighet i lag för en assistansanordnare att efterforska eller bedöma den enskildes hjälpbehov.
115. Den rättskälla IVO åberopar till stöd för sitt påstående att anordnaren ska ha kännedom om ifall det (dvs. assistansen, som det får förstås) motsvarar den enskildes behov av assistans är Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 oktober 2021 i mål nr 1749-21. Humana bestrider att avgörandet innebär att assistansanordnare åläggs en skyldighet att göra en egen efterforskning eller bedömning av den enskildes hjälpbehov.
116. I det fallet har kammarrätten kommit fram till att den angivna assistansen inte hade utförts. Det var således fråga om att oriktiga uppgifter om utförd assistans hade lämnats till Försäkringskassan. Grunden för återkravet var de oriktiga uppgifterna och därmed 108 kap. 2 § första stycket SFB.
117. Kammarrätten uttalar förvisso att en anordnare med hänsyn till sitt arbetsgivaransvar bör ha en sådan organisation att den har kännedom om hur assistansen bedrivs och att den motsvarar den enskildes faktiska behov av assistans. Uttalandet är dock inte av någon särskild relevans eftersom det inte var nödvändigt för att nå slutsatsen att det finns grund för återkrav enligt 108 kap. 2 § första stycket SFB. Grunden för återbetalningen i målet var just de oriktiga uppgifterna (108 kap. 2 § första stycket)

⁵⁰ Yttrandet s. 6.

och inte huruvida anordnaren skäligen borde ha insett att betalningarna var felaktiga (jfr 108 kap. 2 § andra stycket).

118. Kammarrättens uttalande i denna del står också i strid med tidigare praxis och med förarbetsuttalandena om att en efterforskningskyldighet saknas.⁵¹ Kammarrättens avgörande avviker alltså klart från andra rättskällor avseende assistansanordnarens ansvar.
119. Det skulle vara klart oförenligt med legalitetsprincipen att ålägga en anordnare ett ansvar att ompröva Försäkringskassans beslut utan att stöd i lag därför finns. Detta gäller särskilt eftersom det finns en lagstadgad skyldighet för anordnaren att utföra assistansen som följer av Försäkringskassans beslut.
120. Sammanfattningsvis har en assistansanordnare ingen skyldighet att överpröva Försäkringskassans beslut. Återkraven som grundas på att Försäkringskassan ändrat sin bedömning i fråga om den enskildes hjälpbehov visar således inte att Humana har brutit mot någon av sina skyldigheter.

F.2.2.6 *Anordnaren har en skyldighet att tidsredovisa utförd assistans*

121. En assistansanordnare har vissa skyldigheter vad gäller tidsredovisning. Ansvaret regleras bland annat i föreskrifter från Försäkringskassan. I 5 § i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4)⁵² om assistansersättning framgår vilket ansvar en assistansanordnare har för uppgifter i tidsredovisningen:

Tidsredovisning

5 § Arbetsgivare eller uppdragsgivare som enligt 51 kap. 24 § 2 socialförsäkringsbalken ska lämna uppgifter månadsvis i efterhand om den arbetstid som assistenten har arbetat hos en försäkrad, ska lämna uppgifterna på blanketten *Tidsredovisning assistansersättning* (3059) eller via en e-tjänst som Försäkringskassan har godkänt. Uppgifterna ska lämnas för varje personlig assistent som anlitats under månaden. Tidsredovisningen ska undertecknas av arbetsgivaren eller uppdragsgivaren. Assistenten ska bestyrka de uppgifter som lämnas på blanketten.

⁵¹ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 259 och Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 418-18.

⁵² Bilaga 4.

122. En assistansanordnare ska alltså lämna uppgifter om den arbetstid som assistenten har arbetat hos en försäkrad. Uppgifterna ska lämnas på en särskild blankett eller via en godkänd e-tjänst, och för varje personlig assistent som anlitas under månaden. Tidsredovisningen ska undertecknas av assistansanordnaren, som också ska tillse att assistenten bestyrker de uppgifter som lämnas på blanketten. Assistansanordnaren bestyrker alltså inte uppgifterna om arbetstid, utan det är assistenten (personen som utfört assistansen) som bestyrker den arbetstid som assistenten redovisat.
123. IVO anför att assistansanordnaren inte ska tidsredovisa mer assistans än hjälpbehovet kräver.⁵³ I föreskrifterna står ingenting om att assistansanordnaren (eller assistenten) ska bestyrka att en försäkrad har det hjälpbehov som framgår av Försäkringskassans beslut. Det är helt enkelt inte assistansanordnarens uppgift. Om lagstiftaren eller Försäkringskassan vill ålägga en enskild sådana plikter, måste detta ske genom lag eller föreskrift.⁵⁴ Det följer av grundläggande krav på legalitet.
124. Det vore heller inte ändamålsenligt att ålägga en anordnare ansvar att överpröva Försäkringskassans beslut, eftersom de flesta anordnare saknar den juridiska och medicinska kompetens som är nödvändig för att kunna göra en sådan prövning.⁵⁵ Med andra ord bör Humana kunna utgå från att assistans som utförs i enlighet med Försäkringskassans beslut inte går utöver vad hjälpbehovet kräver. Någon annan tolkning innebär ofrånkomligen att anordnaren måste inkräkta på Försäkringskassans ansvarsområde och göra en egen bedömning av den enskildes hjälpbehov.
125. IVO hänvisar i denna del till 51 kap. 4 § SFB. I bestämmelsen anges att assistansersättning endast kan lämnas under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Bestämmelsen sätter alltså gränser för vad assistansersättning får användas för. När en enskild köper assistans av Humana används pengarna för köp av personlig assistans. Regeln

⁵³ Yttrandet s. 7.

⁵⁴ Jfr vad som anförts om prejudikatet i HFD 2020 ref. 28, se avsnitt E.

⁵⁵ Om anordnaren kan åläggas att göra en prövning av brukarens hjälpbehov och – i strid med Försäkringskassans beslut – bedöma att behovet har minskat och att rätten till assistansen ska inskränkas, bör anordnaren även motsatsvis kunna bedöma att brukarens hjälpbehov ökat och att personen har rätt till mer assistans än vad Försäkringskassan beslutat.

innebär inte någon skyldighet för en anordnare att överpröva riktigheten av Försäkringskassans beslut.

126. IVO hänvisar också till Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 3572-22. Avgörandet gäller återbetalningsskyldighet på grund av oriktiga uppgifter, dvs. enligt 108 kap. 2 § första stycket SFB. I det fallet var det fråga om en enskild som, enligt Försäkringskassan och kammarrätten, lämnat oriktiga uppgifter om sitt hälsotillstånd i samband med prövning av rätten till assistansersättning och senare visat sig överhuvudtaget inte omfattas av någon personkrets i LSS. Därför hade personen inte rätt till assistansersättning.
127. I det fallet hade bolagets företrädare, vid sidan av att sköta bolaget, arbetat som personlig assistent för den enskilde. Företrädaren var även brukarens son. Kammarrätten noterar också att den enskilde har varit den enda person som bolaget har varit assistansanordnare för. Mot bakgrund av detta ansåg kammarrätten att företrädaren har haft god insikt i den enskildes faktiska situation och behov. Kammarrätten ansåg därför att bolaget inte kan anses ha varit i god tro avseende de lämnade uppgifternas oriktighet och det därmed inte fanns skäl för eftergift.
128. Det var således fråga om mycket speciella sakomständigheter som i det fallet ledde till att kammarrätten fann att företrädaren inte varit i god tro om de lämnade uppgifternas riktighet. Humana bestrider att det av kammarrättens avgörande följer någon allmän skyldighet för assistansanordnare att i samband med tidsredovisningen göra en egen bedömning av den enskildes hjälpbehov i strid med den bedömning Försäkringskassan gjort efter utredning.
129. Även om en sådan skyldighet – som inte följer av lag – har uppstått genom domen i form av ny rättspraxis (vilket bestrids) så är den aktuella domen meddelad den 31 oktober 2022. Skyldigheten kan alltså tidigast ha uppstått i oktober 2022. Flera av de återkrav Humana drabbats av är hänförliga till tio år före den tidpunkten. Det kan omöjligt hävdas att Humana – med stöd av ny kammarrättspraxis som meddelats ett decennium senare – har haft en skyldighet att t.ex. år 2013 överpröva Försäkringskassans assistansbeslut, trots att en sådan lagreglerad skyldighet har saknats. Den typen av resonemang står i klar strid med legalitetsprincipen.

F.2.2.7 Arbetsgivaransvar och kontroll

130. IVO skriver i Yttrandet att Humana anfört att det inte finns något rättsligt stöd för IVO:s uppfattning att en assistansanordnare har en skyldighet att känna till var de anställda och assistanstagare befinner sig.⁵⁶ Det stämmer inte. Det Humana har anfört⁵⁷ är att det inte finns någon möjlighet för assistansanordnare att ha fullständig kontroll över var kunder och assistenter befinner sig. Det finns heller inget rättsligt stöd för IVO:s uppfattning, som närmast liknar att assistansanordnaren har ett strikt ansvar för att känna till exakt var kunder och assistenter befinner sig. Humana vidhåller sin uppfattning i denna del.
131. IVO har även hänvisat till Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 maj 2018 i mål nr 418-18. Kammarrättens avgörande i det målet ger stöd för Humanas uppfattning. Målet rörde en situation där assistans under åtta veckor bedrivits på sjukhus. Kammarrätten menade att en assistansanordnare i egenskap av arbetsgivare typiskt sett bör ha kännedom om att assistansen bedrivs på sjukhus, och därmed att de anställda assistenterna befunnit sig på sjukhuset under sin arbetstid. Med andra ord ska en arbetsgivare veta var arbetsplatsen är. Detta gäller i vart fall om det, som i det fallet, var fråga om att assistansen under åtta veckors tid bedrivits på sjukhus.
132. Kammarrättens avgörande i mål nr 418-18 innebär inte att det finns ett strikt ansvar för en assistansanordnare att vid varje givet tillfälle känna till var samtliga assistenter eller kunder befinner sig. Det finns ingen sådan skyldighet enligt lag eller någon annan rättskälla. Som Humana redan påpekat är det i praktiken omöjligt för någon assistansanordnare att leva upp till ett sådant krav. Lagstiftaren har också 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.⁵⁸
133. Sammanfattningsvis har en anordnare ingen laglig skyldighet att inte drabbas av återkrav. En anordnare har en skyldighet att utföra assistans samt att anmäla förändrade förhållanden, om anordnaren får kännedom om dessa och även fungerar

⁵⁶ Yttrandet s. 7.

⁵⁷ Utveckling av talan, punkterna 88 och 89.

⁵⁸ Jfr 30 a § semesterlag (1977:480) och prop. 2009/10:4 s. 38 f.

som betalningsmottagare. Anordnaren har inget strikt ansvar för oriktiga uppgifter som lämnats av annan och heller ingen skyldighet att ompröva eller efterforska riktigheten av ett av Försäkringskassan meddelat beslut. Som framgått är IVO:s talan i denna del motstridig och flera argument står i direkt strid med lagtexten. IVO är tillsynsmyndighet för personlig assistans och IVO:s bristande kännedom om regelverket som styr assistans är mot den bakgrunden beklämmande. IVO:s bristande kunskap får också till resultat att IVO felaktigt lagt återkrav som inte visar att företrädarna brustit i sina skyldigheter till grund för sin lämplighetsprövning.

134. Humana övergår nu till att behandla varför återkraven som IVO åberopat inte visar på någon olämplighet.

F.2.3 Återkraven styrker inte några allvarliga överträdelser

F.2.3.1 *Inledning*

135. Humana har i avsnittet ovan beskrivit det regelverk som reglerar Humanas skyldigheter som assistansanordnare. Humana bestrider att de återkrav IVO åberopat visar att Humana eller företrädarna brustit i uppfyllelse av sina skyldigheter enligt detta regelverk.
136. IVO pekar på att det är orsaken till återkraven som ligger till grund för IVO:s bedömning. Av IVO:s beslut och yttrande är det lätt att få intrycket att samtliga återkrav beror på att Humana (som IVO påstår) brustit i anmälningsskyldighet. Det stämmer inte. Flera av återkraven har meddelats på andra grunder än brister i uppfyllelse av anmälningsskyldighet. Att återkrav uppkommit innebär inte att anordnaren agerat klandervärt, vilket bland annat illustreras av att återkravsbeslut kan bli föremål för eftergift. Eftergift kan bland annat meddelas när assistansanordnaren saknat kännedom om att den försäkrade inte uppfyllde kraven för att beviljas assistans, eller med andra ord var i god tro.⁵⁹ I förhållande till

⁵⁹ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 6 april 2022 i mål nr 3751-21. Humana har i ett fall som prövats rättsligt beviljats eftergift och förvaltningsrätten har i flera fall helt eller delvis bifallit Humanas överklagande och undanröjt Försäkringskassans beslut eller satt ned det återkrävda beloppet.

lämplighetsprövningen ska också noteras att återkrav i sig inte innebär någon olämplighet.⁶⁰

137. De bakomliggande orsakerna till respektive återkrav framgår av den uppdaterade sammanställning som ges in som Bilaga 1. Sammanställningen ersätter tidigare ingiven sammanställning. I sammanställningen behandlas även omständigheterna bakom de nya återkrav IVO åberopat i Yttrandet samt uppdateringar i processerna avseende de ursprungliga återkraven. Vad gäller de nya återkraven noteras att Humana inte har beretts tillfälle att bemöta dessa hos IVO. Återkravens betydelse för lämplighetsprövningen har inte på något sätt utretts av myndigheten.
138. Avseende de pågående rättsprocesserna kan noteras att i målet som rör återkravet nr 1 i Humanas sammanställning har kammarrätten undanröjt förvaltningsrättens dom och återförvisat målet till förvaltningsrätten för ny prövning.⁶¹ Förvaltningsrättens dom, där viss återbetalningsskyldighet för Humana fastställdes, kan alltså komma att ändras. På samma sätt är utgången oviss i samtliga återkrav som inte vunnit laga kraft, vilket visar på svårigheter i att lägga icke-lagakraftvunna beslut till grund för ett återkallelsebeslut.
139. De återkrav som omfattas av IVO:s åberopanden kan sammanfattningsvis delas upp i följande kategorier.

F.2.3.2 *Återkraven som Humana inte bestritt*

140. Den första kategorin avser återkrav där Humana ostridigt fått för mycket assistansersättning utbetald och parterna är överens om att ersättningen ska återbetalas. Dessa återkrav⁶² avser rent monetärt en liten andel av det totala återkravsbelopp som läggs till grund för IVO:s talan. Återkraven kan t.ex. bero på en felaktig hantering hos Försäkringskassan eller på enskilda administrativa misstag hos Humana.

⁶⁰ Det framgår också av förarbetena att återkrav i sig inte innebär någon olämplighet, prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 9 s. 216.

⁶¹ Se Bilaga 5.

⁶² Se t.ex. återkrav 11 och 12 i Humanas sammanställning.

141. Vad avser återkrav som är hänförliga till Humanas eller Humanas personals agerande vidtar bolaget löpande åtgärder för att minska risken för den typen av återkrav. Detta sker genom Humanas intern- och egenkontroll, som Humana även kommer att beskriva närmare genom de återopade förhören. Sammanfattningsvis innebär kontrollerna att felaktigheter kan upptäckas och åtgärdas. Ett av återkraven avser just en sådan situation där Humana har upptäckt att en tjänsteman hos Humana har gjort fel, vilket Humana självmant upptäckt och anmält till Försäkringskassan och Humana har betalat tillbaka ersättningen.⁶³
142. En del av de ostridiga återkraven är också hänförliga till Försäkringskassans långsamma hantering eller annars felaktiga agerande. Av naturliga skäl är det inte möjligt för Humana att vidta åtgärder för att förhindra brister i Försäkringskassans hantering. När den typen av administrativa återkrav uppstår betalar dock Humana tillbaka det felaktigt utbetalade beloppet.

F.2.3.3 *Återkraven som Humana har bestritt*

143. Den stora delen av återkraven är återkrav som Humana bestrider. Av de stridiga återkraven har enbart ett fåtal vunnit laga kraft. Övriga återkrav i denna kategori är fortfarande föremål för prövning och kan därmed komma att ändras. Som Humana redan har påpekat har Humana i en stor del av de mål om återbetalningsskyldighet som redan prövats vunnit eller fått återbetalningsskyldigheten nedsatt.
144. Av de stridiga återkraven avser vissa att kunden hanterat assistansersättning på felaktigt sätt.⁶⁴ Humana kan inte lastas för ett felaktigt agerande hos en kund – när Humana inte har haft kännedom om felaktigheten och har vidtagit åtgärder för att informera kunden om de regler som gäller.
145. Andra återkrav avser att ”fel” person utfört assistans och attesterat tidrapporten. Kunden har behov av assistans och utbetald ersättning har gått till att utföra assistansen, men den person som står på tidrapporten är inte den som utfört assistansen. Anordnarens ansvar i en sådan situation är inte prövad i högsta instans. Humana vidhåller att Humana som arbetsgivare inte kan ha fullständig kontroll över

⁶³ Det gäller återkravet från den 19 september 2022 (nr 18 i bilagan).

⁶⁴ Se t.ex. återkravet den 9 september 2020 (nr 7 i bilagan).

vem som befinner sig med kunden i dennes hem eller på någon annan plats där kunden befinner sig, eftersom det skulle innebära att Humana måste vidta integritetskränkande åtgärder. Humana vidtar dock åtgärder, som närmare preciseras i den bilagda sammanställningen, för att minska risken för den här typen av återkrav.⁶⁵

146. Vissa återkrav avser att Försäkringskassan påstår att kunden har överdrivit sina hjälpbehov eller att Humana underlåtit att anmäla en förändring av kundens hälsotillstånd. I samtliga dessa fall har Försäkringskassan utrett den enskildes situation och bedömt att denna har rätt till assistans. I vissa fall är besluten över tio eller tjugo år gamla. Assistans har utförts enligt beslutet och Humana som assistansanordnare har haft verkliga kostnader för att utföra assistansen. Försäkringskassan väljer ändå att vid en senare tidpunkt besluta att retroaktivt ändra det tidigare beslutet och att den utbetalda assistansersättningen ska återbetalas.
147. Som exempel kan nämnas återkravet den 23 december 2021.⁶⁶ Kunden hade i det fallet väldokumenterade fysiska funktionsnedsättningar. Enligt läkarintyg från den 3 oktober 2017 har kunden ett "utomordentligt stort handikapp" på grund av amputation av ett ben och en arm samt splitterskador i den arm som inte är amputerad. Försäkringskassan hade i ärendet följt upp beslutet om assistans under år 2015 och 2018 och hade då inte sett någon anledning att ifrågasätta kundens hjälpbehov. Försäkringskassan beslutade den 9 november 2021 att kundens hälsotillstånd hade förbättrats betydligt och att detta utgjorde ett väsentligt ändrat förhållande som föranledde omprövning av hans rätt till assistansersättning. Detta ledde till att Försäkringskassan i december 2021 beslutade om återkrav av utbetalad assistansersättning från och med juni månad år 2015.
148. Grunden för Försäkringskassans ändrade bedömning var inte att kundens medicinska förhållanden hade ändrats. Personens funktionsnedsättning med amputation och splitterskador bestod. Orsaken till indragningen av assistansen var istället anonyma anmälningar som uppgav att kunden var mer självständig i förflyttningar jämfört

⁶⁵ Se återkrav nr 1 i Humanas sammanställning. Humana ger tillsammans med detta yttrande in skriftlig bevisning avseende de vidtagna åtgärderna. Humana förbehåller sig rätten att ge in ytterligare skriftlig bevisning avseende vidtagna åtgärder.

⁶⁶ Nr 13 i Humanas sammanställning.

med vad som angetts till Försäkringskassan.⁶⁷ Varken kunden eller dennes personliga assistenter håller med om den bedömningen. Uppgifterna i de anonyma anmälningarna motsägs dessutom av uppgifter i läkarintyg, som inte visar på någon förbättring i kundens hälsotillstånd. Tvärtom finns dokumentation som visar att kunden fått frakturer när han har försökt förflytta sig själv. Humana har alltså inte haft kännedom om de påstådd ändrade förhållandena. Försäkringskassan har inte styrkt att Humana har haft faktiskt kännedom om de påstått ändrade förhållandena, vilket som nämnts är ett krav för att någon anmälningskyldighet ska kunna uppstå.

149. Därtill är Försäkringskassans förklaring till varför beslutet ska dateras retroaktivt från juni 2015 minst sagt märklig. Humana begärde omprövning av beslutet och Försäkringskassan angav i skälen till beslutet att inte ändra återkravet följande angående Humanas synpunkter på att återkravet beslutats retroaktivt från juni 2015:

”Försäkringskassan bedömer sammantaget utifrån den i utredningen tillgängliga informationen att det är i samband med beslutet om assistansersättning från juni 2015 som hans hjälpbehov bedöms ha minskat och att han därmed inte längre uppfyller kravet om grundläggande hjälpbehov med minst 20 timmar per vecka.”⁶⁸

150. Försäkringskassan beslutar alltså 2021 att brukarens behov i samband med assistansbeslutet i juni 2015 har minskat i sådan omfattning att brukaren inte har rätt till assistans. I beslutet 2015 drog dock Försäkringskassan inte in rätten till assistans. Inte heller vid uppföljningen år 2018 drogs rätten till assistans in. I december 2021 bedömer sig dock Försäkringskassan med säkerhet kunna säga att rätten till assistans upphörde i juni 2015. Försäkringskassan måste alltså själv tycka att Försäkringskassan har gjort en helt felaktig bedömning både år 2015 och 2018 (eftersom kundens behov redan då påstås ha varit så förändrat att rätten till assistans

⁶⁷ Det framgår i utredningen som ligger till grund för återkravet att det även getts in en promemoria från polismyndigheten där brukaren observeras när han förflyttar sig från rullstol till bil samt att han är själv på toaletten i en affär (dock framgår inte av promemorian vad kunden gör på toaletten). Promemorian blev känd för Humana först när Försäkringskassan översände förslag till beslut om indragen assistansersättning för brukaren. Promemorian innehåller inga observationer om kundens grundläggande hjälpbehov utan utgörs av enstaka observationer av personer utan specialkunskaper i varken medicin eller assistansregelverket.

⁶⁸ S. 3 i Försäkringskassans beslut den 19 april 2022 (Bilaga 6) att inte ompröva beslutet från den 23 december 2021, Bilaga 7.

saknades). Den som får bära bördan av Försäkringskassans inkompetens och felaktiga beslut är dock kunden och Humana.

151. Försäkringskassan har därutöver fäst vikt vid att kunden vid ett tillfälle rest till Norge. Resan ägde rum med anledning av en nära anhörigs oväntade dödsfall. En anhörigassistent följde med kunden och på grund av att resan beslutades hastigt informerades inte Humana förrän i efterhand.
152. Humana ställer sig starkt kritisk till Försäkringskassans agerande och beslutsmotivering. Det är anmärkningsvärt *dels* att Försäkringskassan vid flera tillfällen prövat den enskildes behov och inte funnit något skäl till ändring och trots det känner sig oförhindrad att ändra sitt eget beslut retroaktivt från en helt godtycklig tidpunkt, *dels* att Försäkringskassan lägger större vikt vid anonyma uppgifter än vid läkarintyg och medicinsk utredning. Rättssäkerheten i detta kan starkt ifrågasättas eftersom det är omöjligt för en enskild att värja sig mot vad anonyma personer kan komma att påstå.
153. Vad gäller resan till Norge så finns det ingen regel som säger att assistanstagare inte får resa utomlands. Undantaget är om personen är utomlands så länge att personen inte längre har rätt till bosättningsbaserade förmåner – men sådan var överhuvudtaget inte situationen här. I detta fall var det dessutom fråga om mycket speciella omständigheter eftersom en nära anhörig till kunden oväntat hade gått bort.
154. Det är orimligt och direkt inhumant av Försäkringskassan att använda uppgift om en sådan resa tillsammans med anonyma uppgifter om påstådd förbättring av en väl dokumenterad funktionsnedsättning till grund för att dra tillbaka rätten till assistans för en person som Försäkringskassan själv bedömt har rätt till personlig assistans. Kundens dokumenterade medicinska situation har inte på något sätt förändrats sedan Försäkringskassan fattade sitt ursprungliga beslut om rätt till assistans.
155. De få personer som fuskar med personlig assistans kan aldrig motivera den typ av total urholkning av rättssäkerheten som Försäkringskassans agerande i det här fallet visar prov på. De som slutligt drabbas allra allvarligast av detta agerande är brukarna, som inte kan räkna med att få den hjälp Försäkringskassan beviljat dem. Om en resa i samband med en nära anhörigs dödsfall åberopas som grund för att dra in beslut om rätten till assistans – ett beslut som i många fall är direkt livsnödvärdigt

– är det tydligt att målet om självbestämmande, som var det ursprungliga syftet med LSS, aldrig har varit längre ifrån att uppfyllas. Personer som behöver assistans kan enbart förvänta sig ifrågasättande och övervakning från Försäkringskassan. Sophie Karlsson kommer att kunna berätta mer om detta vid den kommande muntliga förhandlingen.

156. Sammanfattningsvis vidhåller Humana i denna del att Humana inte har något ansvar att överpröva eller efterforska riktigheten av Försäkringskassans beslut. Humanas ansvar är begränsat till att anmäla förändrade förhållanden som Humana har kännedom om. Detta gör Humana.

F.2.3.4 *Återkraven som inte ställts mot Humana*

157. Slutligen avser tre av återkraven⁶⁹ beslut som överhuvudtaget inte ställts mot Humana. Försäkringskassan har då alltså ansett att det inte har funnits förutsättningar att rikta ett beslut om återbetalningsskyldighet mot Humana. Som Humana redan påtalat har Försäkringskassan ändrat sin praxis och ställer nu i större utsträckning än tidigare återkrav mot anordnaren (eftersom anordnaren normalt har bättre förutsättningar än en enskild att betala tillbaka). Det kan alltså förutsättas att Försäkringskassan hade ställt återkraven i fråga mot Humana om förutsättningar därför hade funnits. Att återkravet ställts mot någon annan innebär med andra ord att Humana som anordnare inte brustit i sina skyldigheter på så sätt att ett beslut om återbetalningsskyldighet kan riktas mot Humana. Mot den bakgrunden är det uppenbart att återkraven inte heller visar på någon olämplighet hos Humana.
158. När återkravet inte ställts mot Humana får det också konsekvensen att Humana inte är part i återkravsärendet. Humana saknar alltså partsställning och därmed talerätt och rätt till insyn i återkravsärendet. Humana har i en sådan situation väldigt begränsade möjligheter att försvara sig mot återkravet. IVO försöker alltså lägga ett förvaltningsbeslut som överhuvudtaget inte avser Humana till grund för återkallelse av Humanas tillstånd. Det kan inte vara rätt.

⁶⁹ Återkrav nr 8, 22 och 24 i Humanas sammanställning.

F.2.3.5 Återkravens relevans för företrädarnas lämplighet

159. Mot bakgrund av det ovan anförda står det klart att det finns en orsak till vart och ett av återkraven och orsaken är inte att företrädarna brustit i lämplighet. Det åligger IVO att visa att orsaken till återkraven är att Humana åsidosatt en lagstadgad plikt för att det ska bli fråga om en brist som kan beaktas i lämplighetsprövningen. Det är ett grundläggande legalitetskrav. Med beaktande av vad som ovan anförts i fråga om orsaken till återkraven bestrids att IVO har uppfyllt sin skyldighet i denna del.
160. Vidare vilar Försäkringskassans nya rättstillämpning, där återkrav i större utsträckning än tidigare riktas mot assistansanordnaren, på en rättsligt skakig grund eftersom det saknas vägledande praxis i fråga om när återkrav kan riktas mot assistansanordnare. HFD har i sitt beslut i mål nr 7102-20 uttalat att prejudikat på området saknas.⁷⁰ Lagtexten ger utrymme för olika tolkningar, varför rättsläget får betraktas som osäkert. Det är långt ifrån säkert att Försäkringskassans nya praxis står sig vid en prövning i högsta instans. Detta påverkar i sig de överklagade återkravens bevisvärde. Som Humana redan påpekat har en majoritet av de av IVO åberopade återkraven inte vunnit laga kraft.
161. Det är inte möjligt att direkt lägga återkraven till grund för påstående om olämplighet eftersom utredningen som återkraven grundar sig på är av mycket mer avgränsad karaktär än en lämplighetsprövning. Återkrav beslutas också enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, som är ett helt annat regelverk än LSS och för vilket IVO inte är tillsynsmyndighet. Genom att direkt lägga Försäkringskassans återkrav till grund för återkallelsebeslutet gör IVO sig indirekt till tillsynsmyndighet även över socialförsäkringen. IVO har inte det uppdraget och heller inte den kompetensen.
162. IVO måste således konstatera och visa på vilket sätt vart och ett av återkraven är ett resultat av en bristande uppfyllelse av en lagstadgad skyldighet och att respektive

⁷⁰ HFD beviljade i sitt beslut prövningstillstånd i kammarrätten. Kammarrätten i Stockholm meddelade sedermera en dom den 6 april 2022 i mål nr 3751-21 där återbetalningsskyldigheten för assistansanordnaren sattes ned med hälften. Den domen har överklagats till HFD (mål nr 3312-22) som dock beslutade att inte meddela prövningstillstånd (vilket möjligen kan ifrågasättas eftersom HFD själv uttalat att målet rörde en prejudikatfråga). Vägledande praxis från högsta instans saknas därmed fortfarande.

företrädare kan lastas för den bristande uppfyllelsen. Det måste här beaktas att återkraven sträcker sig långt tillbaka i tiden och att flera av företrädarna som omfattas av IVO:s lämplighetsprövning inte ens företrädde bolaget vid tidpunkten när omständigheterna som föranledde återkravet uppstod.

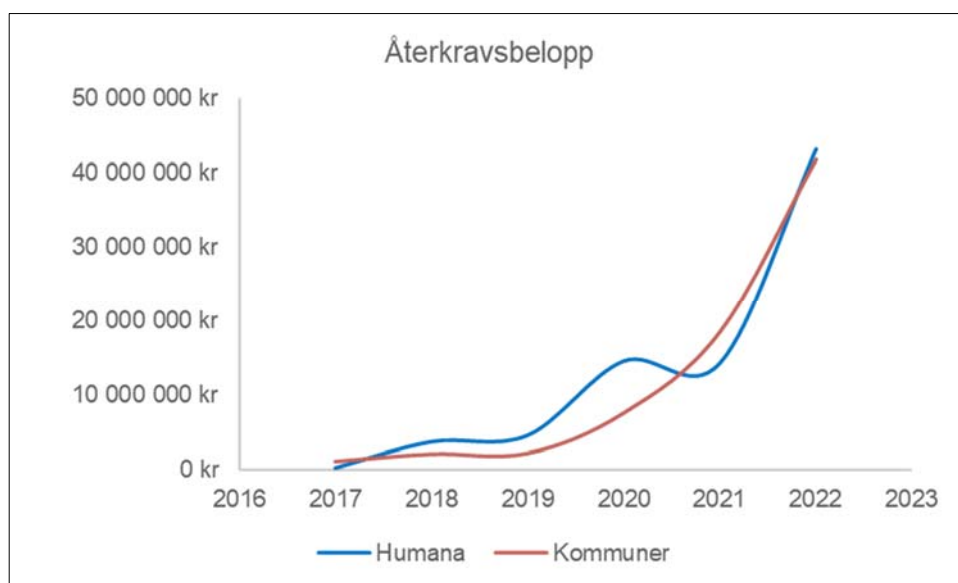
163. IVO har heller inte klargjort på vilket sätt företrädarnas agerande eller underlåtenhet att agera är kopplat till respektive återkrav, dvs. IVO har inte förklarat vad företrädarna har gjort fel eller vad de kunde ha gjort annorlunda. Med tanke på att det är fråga om en lämplighetsprövning som träffar företrädarna personligen (och som får betydelse för företrädarnas möjlighet att fortsätta att verka inom sin bransch) bör det åtminstone kunna begäras att IVO preciserar vari den påstådda olämpligheten för var och en av de utpekade individerna består.
164. IVO måste också visa på vilket sätt de påstådda överträdelserna är av relevans för den framåtsyftande lämplighetsprövningen. Med andra ord måste IVO visa att det eventuella åsidosättandet ger fog att anta att respektive företrädare saknar vilja och förmåga att fullgöra sina lagstadgade plikter i framtiden. I denna del ska prövas om IVO har visat att överträdelserna är tillräckligt allvarliga och icke ursäktliga samt att bolaget inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med liknande överträdelser.
165. Vad gäller återkraven ska särskilt beaktas att Humana har vidtagit en mängd åtgärder för att förstärka sina rutiner och sin kontroll. Humana redogör i sammanställningen för vidtagna åtgärder av relevans för respektive återkrav.⁷¹ Humana kommer även att mer utvecklat beskriva sina rutiner och förstärkande åtgärder under den muntliga förhandlingen genom de åberopade förhören.
166. I fråga om bristernas allvarlighet och eventuella ursäktlighet menar Humana att de återkrav bolaget har drabbats av måste ställas i relation till vad som normalt kan förväntas av en assistansanordnare.

⁷¹ Se även bifogat den senaste versionen av Humanas Tid- och aktivitetsplan, [Bilaga 28](#). Tid- och aktivitetsplanen i tidigare version har givits in till IVO (genom Humanas yttrande den 3 november 2022). Tid- och aktivitetsplanen behandlas vid varje ledningsgruppsmöte i Humana.

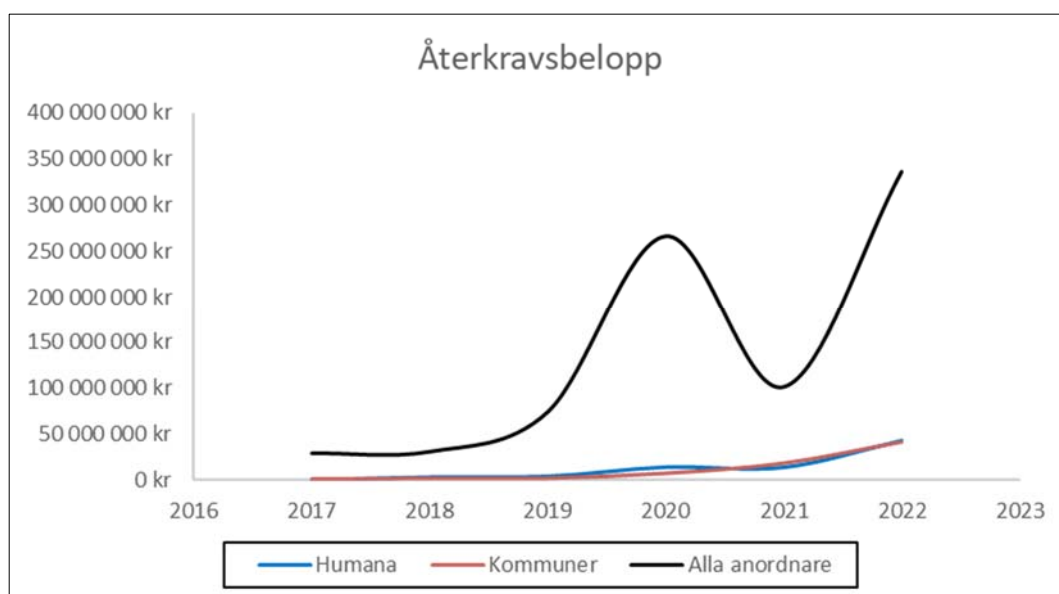
167. Som Humana tidigare anfört är återkrav mycket vanligt förekommande inom personlig assistans, eftersom det är ett verktyg som Försäkringskassan ska använda för att framställa krav på återbetalning av utbetalad ersättning i en mängd olika situationer. Återkrav har blivit särskilt vanligt sedan Försäkringskassan ändrat sin praxis och börjat meddela ett större antal återkrav som i högre utsträckning ställs mot anordnaren. Humana har begärt ut statistik från Försäkringskassan som visar antalet meddelade återkrav mellan år 2017 till 2023; när dessa meddelats, mot vilken anordnare och med vilket belopp.⁷² Humana har även begärt ut uppgift om antalet brukare och mottagen assistansersättning från Försäkringskassan för samtliga assistansanordnare.⁷³
168. Vid en granskning av statistiken från Försäkringskassan går det att konstatera en starkt uppåtgående kurva i fråga om återkrav som Humana drabbats av från 2019 och framåt. Vid en första anblick skulle detta kunna tyda på att någon brist uppstått i organisationen. Samma tydliga trend går dock att se för de kommunala anordnarna. Detta talar med styrka för att ökningen i meddelade återkrav från 2019 och framåt är ett resultat av Försäkringskassans ändrade praxis, och inte att någon omständighet som är unik för eller direkt kopplad till Humana.

⁷² Bilaga 8.

⁷³ Bilaga 9. Försäkringskassan har av sekretesskäl valt att ta bort anordnare som har färre än fyra brukare. Statistiken visar enbart uppgifter om brukare med beslut från Försäkringskassan och utbetald assistansersättning direkt från Försäkringskassan. Humana, liksom troligen även de flesta andra anordnare, har därutöver brukare med kommunala beslut som inte syns i statistiken från Försäkringskassan. Siffrorna som avser mottagen assistansersättning inkluderar inte heller assistansersättning som Försäkringskassan betalar direkt till kunden som i sin tur betalar anordnaren.



169. Försäkringskassans statistik för de totala beloppen avseende återkrav mot alla anordnare som meddelats 2017–2022 visar också en klart uppåtgående trend från 2019 och framåt. I denna kurva finns dock ett avbrott under 2021, där Försäkringskassan av någon anledning beslutade om färre, eller mindre omfattande, återkrav. Totalt sett visar dock kurvan på en mångdubbling i det totala återkravsbeloppet från år 2017 till 2022.



170. Humana vidhåller att bolaget, ställt i relation till sin storlek, inte är mer drabbat av återkrav än andra aktörer i branschen (innefattandes kommuner). Den uppfattningen får också stöd i statistiken. För det första går det att konstatera av statistiken att

samtliga av de tio största privata anordnarna i branschen under perioden 2017–2023 har fått ett flertal återkrav av varierande storlek riktade mot sig.⁷⁴ Det talar för att det i princip inte är möjligt att bedriva en större assistansverksamhet utan att drabbas av något återkrav från Försäkringskassan.

171. För det andra är Humanas andel av återkravsbeloppet lägre än vad som kan förväntas med beaktande av Humanas storlek. Humana utför ca 15 % av assistansen i Sverige. Det totala beloppet för Humanas återkrav, jämfört med det totala beloppet för återkraven mot samtliga anordnare, visar att Humana står för ca 9,6 procent av det totala återkravsbeloppet.⁷⁵ Med andra ord är Humana *bättre* och har relativt sett lägre belopp i återkrav än branschen (innefattande kommuner) generellt. Samtidigt hanterar Humana klanderfritt de återkrav (samtliga kategorier återkrav) som riktas mot bolaget. Detta talar med styrka för att återkraven inte utgör skäl att stänga ned Humanas verksamhet.
172. Den praktiska effekten av att förekomsten av återkrav utan urskiljning läggs till grund för beslut om återkallelse av tillstånd är att tröskeln för att återkalla ett assistansbolags tillstånd – dvs. meddela ett verksamhetsförbud för bolagen och indirekt dess företrädare – sätts synnerligen lågt. Eftersom återkrav mot bakgrund av Försäkringskassans ändrade praxis har blivit så vanligt förekommande blir den reella effekten att de allra flesta – om inte alla – privata anordnare skulle behöva lägga ned sin verksamhet inom en överskådlig framtid. Det innebär också i praktiken att IVO tar över lagstiftarens roll och meddelar ett branschgenerellt förbud mot privat verksamhet, trots att lagstiftaren har tillåtit privat verksamhet, har givit enskilda människor en rätt att välja att få sina behov tillgodosedda av privat verksamhet samt givit kommuner en möjlighet att upphandla privat verksamhet för utförande av

⁷⁴ De tio anordnare som under 2022 fått mest assistansersättning utbetalt från Försäkringskassan är: Humana Assistans AB, Brukarkooperativet JAG Personlig Assistans AB, Frösunda Personlig Assistans AB, Särnmark Assistans Aktiebolag, Göteborgskooperativet för Independent Living, GI, Nordström Assistans AB, Kura Omsorg i Sverige AB, Inre Kraft i Norr AB och Lystra Personlig Assistans AB.

⁷⁵ Från och med 2017 till och med 2022 beslutade Försäkringskassan om återkrav av assistansersättning som sammanlagt uppgick till 838 845 220 kr. Cirka 9,6 procent av detta totalbelopp avser återkrav som riktats mot Humana Assistans AB (80 596 742 kr). De återkravsbeslut som Humana har överklagat, och som således kan komma att upphävas eller justeras ned, uppgår till 52 690 138 kr.

personlig assistans. Detta i strid med rättighetslagstiftningen LSS och lagens betoning på den enskildes självbestämmanderätt.

173. Humana vill här särskilt peka på att även kommunala anordnare drabbas av återkrav. Som framgår av listan över återkrav och grafen ovan har Försäkringskassans nya praxis slagit hårt även mot kommunerna. Flera kommuner har drabbats av stora återkrav från Försäkringskassan⁷⁶ och även kommunerna har börjat ifrågasätta de återkrav som drabbat dem.⁷⁷ Kommunerna behöver dock inte tillstånd för att bedriva assistansverksamhet och kan därför inte heller förlora möjligheten att bedriva assistans, alldeles oavsett hur många eller stora återkrav de drabbas av.
174. Mot den bakgrunden är det befogat att ställa sig frågan vilken vinst det allmänna står att göra av att i praktiken förbjuda privat assistansverksamhet och förflytta all assistans till kommunal regi, trots att kommunerna precis som privata utförare drabbas av återkrav och därmed, med IVO:s synsätt, är lika ”olämpliga” som de privata aktörerna. Det noteras att de personer som har valt Humana som assistansanordnare har gjort ett fritt val bland många aktörer i en konkurrensutsatt bransch. Det ska också noteras att de flesta personer som har rätt till personlig assistans har valt att ha en privat utförare framför en kommunal. Ett upprätthållande av IVO:s felaktiga återkallelsebeslut riskerar alltså att leda till en stark inskränkning av det självbestämmande som var själva huvudsyftet med LSS-reformen.
175. Det är också befogat att ställa sig frågan hur IVO:s och underrätternas rättstillämpning på senare tid står sig i förhållande till legalitetsprincipen samt det grundlagsfästa kravet på att tillsynsmyndigheter och domstolar beaktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet.⁷⁸ Ingenstans i lagstiftningen står

⁷⁶ T.ex. har Orust kommun år 2020 fått ett återkrav om ca 5 miljoner kronor riktat mot sig. År 2022 mottog kommunen knappt 10 miljoner i assistansersättning från Försäkringskassan. Marks kommun mottog under 2022 knappt 8 miljoner kr i assistansersättning och har ett återkrav om knappt 18 miljoner kr (dvs. mer än dubbelt så mycket jämfört med årlig mottagen assistansersättning) riktat mot sig.

⁷⁷ Se artikel från Heja olika 10 mars 2023 ”Kommuner får allt fler återkrav – kritiserar Försäkringskassan”, [Bilaga 10](#).

⁷⁸ Se 1 kap. 9 § regeringsformen. Objektivitetsprincipen finns även kodifierad i 5 § andra stycket förvaltningslagen. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen bl.a. ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.

att finna något krav på att enskilda assistansanordnare måste bedriva verksamheten bättre än kommunerna. Samtidigt återkallas tillstånden för privata assistansanordnare – även de med välfungerande verksamheter – endast grundat på påstådda brister som onekligen belastar kommuner i lika stor utsträckning. Det rimmar illa med kraven på att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet.

176. Sammanfattningsvis visar inte återkraven, varken var för sig eller tillsammans, att Humanas företrädare brustit i uppfyllelse av kravet på lämplighet i övrigt.

F.3 Anmälningar från kommuner

F.3.1 IVO har inte uppfyllt sin utredningsskyldighet

177. IVO har som grund för sitt återkallelsebeslut åberopat ett flertal anmälningar från olika kommuner. Humana har bestritt att dessa utgör grund för påstående om olämplighet bland annat eftersom IVO inte utrett omständigheterna som ligger till grund för anmälan. IVO har till bemötande av detta i Yttrandet anført att IVO anser att anmälningarna från totalt tio kommuner innehåller sådana allvarliga brister som påvisar att Humana inte uppfyller kravet på lämplighet.⁷⁹ Humana får till bemötande av detta anföra följande.
178. Det tycks vara ostridigt att IVO inte utrett någon av de kommunanmälningar som myndigheten har lagt till grund för återkallelsebeslutet. IVO har heller inte utrett de anmälningar som IVO åberopat i Yttrandet. Med andra ord förlitar sig IVO på att själva anmälan är tillräcklig för att styrka att det är klart utrett att det är fråga om olämplighet.
179. Att en kommun har anmält en händelse eller en situation innebär inte att det är fråga om ett missförhållande eller att anordnaren är olämplig. En anmälan behöver inte bygga på mer än lösa antaganden eller missförstånd. Kommunen har en anmälningsskyldighet till IVO redan om det ”finns anledning att anta” att en tillståndshavares lämplighet att bedriva verksamhet ”kan ifrågasättas” (15 § 11 punkten LSS). Det är med andra ord fråga om ett väldigt lågt beviskrav för att en

⁷⁹ Yttrandet s. 8.

kommun ska anmäla en händelse eller situation till IVO. Med beaktande härav, och av att Humana bedriver verksamhet i ca 250 kommuner, framstår de tio anmälningar som IVO lagt till grund för sitt beslut inte som ett bevis på olämplighet utan talar snarare för att Humanas verksamhet i de allra flesta fall fungerar mycket väl.

180. Om en anmälan från en kommun sker åligger det IVO att (i) utreda och klarlägga om det faktiskt finns fog för kommunens anmälan,⁸⁰ och (ii) därefter bedöma om det utredda och klarlagda sakförhållandet medför bristande lämplighet. Detta har IVO alltså inte gjort.
181. Myndigheters utredningsansvar vid återkallelse av tillstånd är långtgående. För att återkallelse av ett gällande tillstånd ska komma i fråga krävs att de brister som läggs tillståndshavaren till last är ”klart utredda”.⁸¹ Det är med andra ord fråga om ett mycket högt beviskrav för att ett sakförhållande ska anses tillräckligt utrett för att kunna läggas till grund för en återkallelse. Sakpåståenden som överhuvudtaget aldrig har utretts kan inte vara ”klart utredda”. Redan av detta skäl har IVO inte uppfyllt sin utredningsskyldighet och bevisbörda.
182. Det IVO i Yttrandet tycks göra gällande är att anmälningarna innehåller ”sådana allvarliga brister” som gör att de ska läggas till grund för återkallelsen av Humanas tillstånd – trots att de inte har utretts av IVO. Här tycks IVO helt ha glömt bort att utredningen är nödvändig för att kunna avgöra om det är fråga om allvarliga brister, eller någon brist överhuvudtaget. Bara för att påståendet är allvarligt betyder det inte att det är sant eller att det går att dra långtgående slutsatser baserat på påståendet.
183. IVO hänvisar även till ett förvaltningsrättsavgörande till stöd för sin uppfattning.⁸² Ett enskilt avgörande från förvaltningsrätten kan inte förändra den praxis från högsta instans som fastställer det höga utrednings- och beviskrav som ska gälla i återkallelsemål. Det finns dessutom förvaltningsrättspraxis som talar i motsatt riktning och där liknande kommunanmälningar inte har beaktats:

”Förvaltningsrätten anser, till skillnad mot IVO, att anmälningarna som sådana inte innebär att det klart kan fastställas att det föreligger sådana

⁸⁰ Jfr 23 § förvaltningslagen.

⁸¹ RÅ 2006 ref. 7.

⁸² Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 25 oktober 2022 i mål nr 30468-21.

missförhållanden som innebär att grund för återkallelse föreligger. Sammanfattningsvis är således de brister som påstås i anmälningarna inte erforderligt utredda av tillsynsmyndigheten, varför förvaltningsrätten anser att anmälningarna i sig inte medför att det är visat att det finns anledning att återkalla bolagets tillstånd på grund av brister i verksamheten.”⁸³

184. Sammanfattningsvis ska kommunanmälningarna inte beaktas redan av det skälet att de inte är tillräckligt utredda. Därutöver har Humana bemött omständigheterna som ligger till grund för varje anmälan.

F.3.2 Anmälningarna visar inte på någon olämplighet

185. Humana har i Utveckling av talan bemött de anmälningar IVO lagt till grund för återkallelsebeslutet. Humana vidhåller och hänvisar till vad som sagts i denna del.

186. IVO har i Yttrandet hänvisat till ett antal nya kommunanmälningar och påstår att dessa visar på ett olämpligt agerande från Humana. Humana har inte fått tillfälle att bemöta någon av dessa anmälningar hos IVO. IVO tycks heller inte ha gjort någon annan utredningsåtgärd utan har enbart skickat över anmälningarna till förvaltningsrätten. Humana menar att det redan av detta skäl, med hänsyn till myndighetens utredningsskyldighet och instansordningsprincipen, finns hinder att lägga anmälningarna till grund för påstående om olämplighet.

187. IVO anför i Yttrandet att de tillkommande kommunanmälningarna innehåller objektivt konstaterbara missförhållanden vilket i sin tur innebär att de kan läggas till grund för bedömningen av lämpligheten. IVO anför också att anmälningarna visar allvarliga likartade brister och har enligt IVO därmed ett betydande bevisvärde.⁸⁴ Det är fel.

188. Humana får återigen betona att anmälningarna inte har utretts och sakomständigheterna som påstås i Yttrandet därför inte heller med nödvändighet är riktiga. I detta fall bestrider Humana riktigheten av flera av de åberopade sakförhållandena, vilket framgår nedan. I vissa fall är sakomständigheterna riktiga, men Humana kan presentera en förklaring till situationen som nyanserar den bild kommunen målar upp och förklarar varför anmälan inte visar på någon olämplighet

⁸³ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 mars 2023 i mål nr 3734-22.

⁸⁴ Yttrandet s. 3.

hos Humana eller företrädarna. Det stämmer heller inte att det är fråga om likartade brister. Bristerna som påstås är av skilda slag och har ingen gemensam nämnare som visar att Humana systematiskt brister i uppfyllelse av någon särskild skyldighet.

189. För det fall förvaltningsrätten finner att domstolen kan beakta vad som framkommer i anmälningarna får Humana till bemötande av de nu åberopade anmälningarna anföra följande.

F.3.2.1 *Anmälan från Luleå kommun den 23 december 2022*

190. Anmälan från Luleå kommun den 23 december 2022⁸⁵ rörde en brukare som har svår autism samt utvecklingsstörning. Personen hade under en period fått ett förändrat beteende och hade börjat agera våldsamt mot de personliga assistenterna. Det är givetvis inte acceptabelt att anställda utsätts för våld. Samtidigt är det dock en besvärlig situation som kan uppstå eftersom Humanas kunder ibland har en problematik som även kan innefatta ett utåtagerande beteende. Humana var underrättat om situationen och vidtog åtgärder. Humana kopplade bland annat in metodhandledare från andra delar av Humanakoncernen för handledning med assistentgruppen; såg över schema och rutiner; involverade kundens anhöriga samt god man och samverkade med daglig verksamhet för att försöka komma tillrätta med problematiken och trygga situationen för såväl kunden som för de personliga assistenterna.

191. Brukarens problematik med ett våldsamt agerande kunde dock inte lösas omgående trots de åtgärder Humana vidtog. Problemen ledde i förlängningen till att flera personliga assistenter valde att säga upp sig och även nyrekryterade assistenter valde att lämna sina anställningar. Detta resulterade i en mycket svår bemanningssituation. Humana kontaktade därför Luleå kommun för att påkalla kommunens basansvar och yttersta ansvar för brukarens personliga assistans. Luleå kommun informerade om att kommunen skulle erbjuda brukaren plats i ett korttidsboende. Brukarens gode man ville emellertid inte acceptera en sådan lösning.

192. Luleå kommun erbjöd då istället en lösning där kommunens bemanningsenhet skulle tillhandahålla personal. En tjänsteman hos Humana missuppfattade kommunens

⁸⁵ Aktbilaga 33.

lösning och trodde att det endast var fråga om dubbelbemanning för att skapa en säker arbetsmiljö. Eftersom det även fanns behov av enkelbemanning var den föreslagna lösningen, så som den uppfattades, inte tillräcklig. Det framgår nu av Luleå kommuns anmälan att kommunens avsikt var att tillhandahålla såväl enkel- som dubbelbemanning. Tjänstemannen på Humana hade dock uppfattat den föreslagna lösningen på ett annat sätt vilket resulterat i att man inte funnit den tillräcklig för att komma till rätta med problemen.

193. Sammanfattningsvis har det varit fråga om en svår situation som Humana har varit medvetet om och vidtagit åtgärder för att hantera, i samverkan med bland annat kommunen. I efterhand kan det endast konstateras att det är beklagligt att den aktuella tjänstemannen missförstod omfattningen av den lösning kommunen föreslog. Med anledning av Luleå kommuns anmälan har Humanas kvalitetsavdelning startat ett förbättringsarbete kopplat till det specifika kundteamet för att se om det finns behov av kompetensutveckling eller andra insatser för att undvika att en liknande situation uppstår igen.

F.3.2.2 *Anmälan från Uppsala kommun den 1 februari 2023*

194. Anmälan från Uppsala kommun⁸⁶ avser bland annat att fråga om kommunens önskemål att Humana undertecknar en sanningsförsäkran i samband med tidsredovisning. Det stämmer att Humana inte har velat underteckna en sådan sanningsförsäkran. Skälen till detta har klargjorts för kommunen i den e-postväxling som bifogats anmälan. Sammanfattningsvis handlar det om att kommunen blandar ihop olika rättssubjekts roller enligt assistansregelverket och, utan att lagstöd därför finns, kräver att Humana ska underteckna uppgifter på heder och samvete, trots att Humana som assistansanordnare inte är närvarande när assistansen utförs och därför inte på heder och samvete kan intyga att uppgifterna är korrekta. Frågan rör egentligen en oenighet mellan två parter om faktureringsrutiner. Humana tycker att det är beklagligt att Humanas ifrågasättande av en av kommunen föreslagen rutin för fakturering ska läggas till grund för en anmälan till IVO och till påståenden om olämplighet. Till utvecklande av Humanas inställning får anföras följande.

⁸⁶ Aktbilaga 32.

195. Humana bedriver personlig assistans i fler än 250 av Sveriges 290 kommuner. Det senaste året har ett antal kommuner valt att ta fram egna blanketter för redovisning av utförd assistans. Blanketterna skiljer sig åt mellan olika kommuner och utgör ofta en kombination av uppgifter som återfinns på Försäkringskassans olika blanketter.
196. Försäkringskassan har flera olika blanketter. Orsaken till detta är att uppgifterna ska lämnas av olika rättssubjekt. Vissa uppgifter ska lämnas av den försäkrade (eller dennes legala företrädare). Andra uppgifter ska lämnas av anordnaren och ytterligare andra uppgifter ska lämnas av den personliga assistenten.
197. Det kommunerna, och i det här fallet Uppsala kommun, gör när de hittar på egna blanketter är att de blandar uppgifter som ska lämnas av olika rättssubjekt på en och samma blankett. Det är inte korrekt – *dels* eftersom det saknas lagstöd för att överhuvudtaget uppställa något formkrav för utbetalning av skälig ersättning för utförd personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, *dels* eftersom fel rättssubjekt kommer att lämna uppgifter.
198. Uppsala kommun hänvisar återkommande till att den sanningsförsäkran som kommunen vill att Humana ska underteckna är mycket lik Försäkringskassans blankett för räkning (blankett 3057). Blankett 3057 undertecknas “på heder och samvete” av den försäkrade eller dennes legala företrädare (vårdnadshavare, god man eller förvaltare). Assistansanordnaren undertecknar inte blankett 3057.
199. Humana har förståelse för att kommunerna önskar vidta åtgärder för ökad insyn och kontroll. Bäst insyn och kontroll uppnås dock om det är den som är närvarande när assistansen utförs som kontrollerar att de redovisade timmarna är korrekta. Det är assistanstagaren som är närvarande vid all utförd personlig assistans. Assistansanordnaren är inte närvarande vid assistansens utförande.
200. Risken för fusk minskar därför inte om assistansanordnaren undertecknar en “sanningsförsäkran” eftersom assistansanordnaren *de facto* inte är på plats när assistansen utförs. En sanningsförsäkran innebär inte heller att kommunen kan återkräva felaktigt utbetald assistansersättning från anordnaren. Återkrav för

ersättning som utbetalats med stöd av 9 § 2 LSS kan endast riktas mot assistanstagaren.⁸⁷

201. Humana ifrågasätter inte att kommunens agerande är sprunget ur en önskan att minska risken för fusk. Som framgått har dock kommunen trots goda intentioner gått vilse i assistansregelverket och därför efterfrågat uppgifter som lagstiftaren på goda grunder inte krävt att assistansanordnare ska lämna. Förutom att kommunens krav inte följer av lag och heller inte kan uppnå det eftersträvade syftet att minska fusk skapar den här typen av krav en omotiverad administrationsbörda för assistansanordnare. Det gäller särskilt om anordnaren är verksam i många kommuner och därmed måste förhålla sig till ett stort antal (omotiverade) administrativa pålagor.
202. Kommunen och IVO pekar på att andra assistansanordnare går med på Uppsala kommuns krav. De troliga anledningarna till att andra anordnare går med på den här typen av krav är antingen okunskap eller en önskan att hålla sig väl med kommunen (eftersom anordnaren uppenbarligen annars riskerar att bli anmäld till IVO). Humana är den enda aktör som i kraft av sin storlek och kompetens kan motsätta sig den här typen av irrationella krav från kommunerna och därmed sätta press på kommunerna att höja sin kompetens inom personlig assistans.
203. Det tycks alltså vara ostridigt att Humana har tidsredovisat och fakturerat på det sätt lagen kräver. Det är också på det sättet som Humana redovisar till Uppsala kommun och kommunen utbetalar ersättning i enlighet med den redovisningen. Humanas ifrågasättande av den obefogade faktureringsrutin som föreslås av kommunen visar inte på någon olämplighet.
204. När det gäller rubriken ”Åtgärder mot bolaget” i Uppsala kommuns anmälan stämmer det att kommunen har stoppat några utbetalningar på grund av inaktuella fullmakter (som inte innehöll namnet på nya medarbetare). Fullmakterna är nu uppdaterade och redovisningen är korrigerad till kommunen. Det var således en administrativ fråga som nu till fullo är hanterad.

⁸⁷ 12 § LSS samt Svea hovrätts dom den 23 juni 2023 i mål nr T 7622-20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål nr 14347-20.

205. Slutligen lyfter kommunen under rubriken ”övrigt” att det är anmärkningsvärt att Humana inte känt till att en brukare flyttat. Humana får här invända att fråga inte är om Humana känt till att den aktuella brukaren flyttat utan också att brukaren genom flytten folkbokfört sig i en annan kommun, vilket skulle medföra att kunden inte längre har rätt till assistans från Uppsala kommun (brukaren hade ett kommunalt beslut om assistans från Uppsala). Så snart Humana fick uppgiften om den påstådda flytten från Uppsala till den angränsande kommunen Heby kontaktades kundens gode man som dock först påstod att kunden inte flyttat, men sedan medgav att flytt hade skett men att kunden nu skulle flytta tillbaka till Uppsala. Humana hade således inte kännedom om att kunden folkbokfört sig i Heby.
206. Uppgiften om att polisen utredde kundens bosättning var okända uppgifter för Humana. Det framgår också av anteckningen på polisrapporten att Humana inte känt till folkbokföringen i Heby.⁸⁸ Som framgår av polisens promemoria gäller saken enbart att polisen gjort iakttagelser som kunde vara intressanta för Försäkringskassan.⁸⁹ Såvitt Humana känner till har det inte blivit fråga om någon brottsutredning mot kunden.
207. Den uppkomna situationen har således sin grund i att kunden i fråga inte har varit införstådd med att flytten över kommungränserna innebar att kundens assistansbeslut inte längre gällde. Uppsala kommun vill givetvis inte betala kostnader för personlig assistans för en person som är folkbokförd i en annan kommun. Kundens missförstånd får dock anses förståeligt eftersom kundens behov av hjälp givetvis inte har ändrats i och med flytten från Uppsala till Heby. Ärendet visar sammanfattningsvis inte på någon olämplighet hos Humana.

F.3.2.3 *Anmälan från Kungälvs kommun den 1 februari 2023*

208. Anmälan från Kungälvs kommun den 1 februari 2023⁹⁰ avser att Humanas personal påstås inte har infunnit sig på arbetsplatsen eller kommit för sent vid fem tillfällen

⁸⁸ Se s. 9 i aktbilaga 32.

⁸⁹ I det här fallet hade ju personen dock ett kommunalt beslut, och inte ett beslut från Försäkringskassan. Polisen får förlätas för sin okunskap i det hänseendet.

⁹⁰ Aktbilaga 31.

under januari månad 2023. Humana får anföra följande till bemötande av påståendena i anmälan.

209. Den aktuella kunden har ett assistansbeslut av mindre omfattning och har i normalfallet endast assistans från en nära anhörig som är anställd som personlig assistent. Den anhöriga assistenten blev akut sjuk och behövde opereras. Vikarierande personliga assistenter rekryterades omgående när denna situation uppstod. Avseende händelsen den 16 januari 2023 har Humana en notering om att hemtjänsten skulle utföra insatsen. Utredning om vad som hände pågår, men det är sannolikt att det rör sig om ett missförstånd mellan Humana och kommunens hemtjänst i fråga om hur insatsen skulle utföras. Den 18 och 19 januari 2023 var den personliga assistenten sjuk. Humana erbjöd en vikarie, men kunden tackade nej till detta. Kunden har rätt att avstå personlig assistans. Kunden är uppdragsgivare och Humana kan inte verkställa insatsen mot uppdragsgivarens vilja. Avseende den 21 januari valde kunden detta datum att få morgonens assistans kl. 9.00. Trots att kommunen ska ha fått denna information anlände hemtjänsten, av anledning som är okänd för Humana, redan kl. 8.00. Den sista händelsen, den 26 januari 2023, utreds för närvarande. Humana är i kontakt med assistenten i fråga för att kontrollera vad som har hänt.

210. Sammantaget visar ärendet inte på någon olämplighet från Humanas sida.

F.3.2.4 *Anmälan från Strömstads kommun den 9 februari 2023*

211. Anmälan⁹¹ avser påstått allvarliga missförhållanden avseende en assistanstagares sociala situation. Kommunens anmälan avser framför allt kundens gode man och att denna, enligt anmälaren, inte agerat för brukarens bästa. Humana som assistansanordnare har inte tillsyn över den gode mannens uppdrag och kan varken tillsätta eller entlediga en god man. Det är istället kommunens överförmyndare som har tillsyn över gode män.
212. I det här fallet har kommunens handläggare anmält till överförmyndaren att god man inte sköter sitt uppdrag. Överförmyndaren har utrett ärendet och konstaterat att socialförvaltningen och den gode mannen har olika uppfattningar om brukarens

⁹¹ Aktbilaga 30.

situation och den gode mannens agerande. Överförmyndaren finner dock inte att den gode mannen agerat direkt olämpligt och har därför sett skäl att inte vidta åtgärder utan har skrivit av ärendet från vidare handläggning.⁹²

213. Orosanmälan från sjukvården⁹³ avser en skada som har utretts av Humana men där det inte har varit möjligt att med säkerhet säga när eller hur skadan inträffade. Troligen har skadan uppstått när kunden lyfts över till bilen och dörren stängts och på något sätt skadat axeln. Som åtgärd har det tagits fram en rutin för bilåkande med kunden för att säkerställa att kunden inte kommer i kläm eller skadas när bildörren stängs.
214. Vad avser polisens orosanmälan från juli 2018 får Humana anföra följande. Den personliga assistenten som var i tjänst den aktuella tidpunkten är även syster till kunden. Hon hade lämnat lägenheten för att slänga sopor. Det var fel av assistenten att lämna lägenheten, men kunden (som låg och sov) hade inte lämnats ensam eftersom två av assistentens vänner fanns i lägenheten. Assistenten har förnekat att personerna i bostaden var berusade eller narkotikapåverkade. Efter händelsen genomförde Humana skyddsronnd och besökte kunden. Skyddsronnen identifierade inga avvikelser. Regelbundna personalmöten hålls och samtliga assistenter uttrycker att de inte har märkt eller hört något som visar på något missförhållande.
215. Det tycks finnas olika uppfattningar kring vad som har hänt i den aktuella situationen. Händelsen ligger nu fem år tillbaka i tiden och Humana har sedan händelsen inträffande vidtagit förstärkande åtgärder och ingen liknande avvikelse påstås ha inträffat sedan dess. Det saknas mot den bakgrunden skäl att lägga anmälan till grund för lämplighetsprövningen.
- F.3.2.5 *Anmälan från Trelleborgs kommun den 16 februari 2023*
216. Slutligen avser anmälan från Trelleborgs kommun⁹⁴ att assistans har utförts trots att kunden vårdats ineliggande på sjukhus och inte hade rätt till personlig assistans under den tiden. Så snart Humana fick kännedom om sjukhusvistelsen kontaktades

⁹² Strömstads överförmyndarnämnds beslut den 27 februari 2023, [Bilaga 11](#).

⁹³ I aktbilaga 30.

⁹⁴ Aktbilaga 29.

såväl kunden som de personliga assistenterna. Samtliga nekade inledningsvis till att kunden vårdats på sjukhus, men medgav senare att så var fallet. De personliga assistenterna berättade att de känt sig pressade av kunden att ljuga för Humana för att ingen skulle råka illa ut.

217. Humana har nolltolerans för fusk och oegentligheter. Bolaget beslutade därför att säga upp uppdragsavtalet med kunden. Trelleborgs kommun informerades om detta den 7 mars 2023. Humana Assistans har också krediterat den felaktiga fakturan.

F.4 Domen från Växjö tingsrätt

F.4.1 Brottmålsdomen styrker inte några överträdelser

F.4.1.1 *Inledning*

218. IVO har påstått att brottmålsdomen från Växjö tingsrätt visar på att Humana är olämpligt som assistansanordnare. Detta är felaktigt.

219. Inledningsvis ska det noteras att domen från Växjö tingsrätt relaterar till de omständigheter som omgärdar Försäkringskassans anmälan till IVO den 2 juli 2022. Vad som förevarit kring den aktuella assistansen finns tydligt beskrivet i Humanas yttranden till IVO under tillsynsärendet.⁹⁵

220. Humana har inte medverkat (varken uppsåtligen eller genom oaktsamhet) till de brottsliga gärningar som brukaren och assistenterna nu har befunnits skyldiga till av Växjö tingsrätt. Som IVO även har antytt i Yttrandet har inte heller någon företrädare för Humana dömts för brott, och ingen företrädare för Humana har heller varit föremål för brottsmisstankar i ärendet. Även om Försäkringskassan formellt var målsägande och part i målet vid Växjö tingsrätt så har Humana också varit offer för gärningspersonernas brottsliga gärningar. Som redan anförts ser Humana naturligtvis allvarligt på att någon, t.ex. en person som har anlitat bolaget och anställda assistenter, har lyckats lura såväl Humana som Försäkringskassan och kommunen,

⁹⁵ Anmälan kommunicerades av IVO den 27 september 2022 och Humana förklarade omständigheterna genom yttrande den 3 november 2022, se även bilagor 5.1, 5.1.1 och 5.1.2 till detta yttrande i IVO:s akt. Se även avsnitt F.3.2.3 i Utveckling av talan.

under lång tid. Omedelbart när det uppdagades har Humana varit behjälpligt i såväl polisens som Försäkringskassans utredningar.⁹⁶

221. IVO:s yttrande avseende domen från Växjö tingsrätt innehåller en rad motstridiga respektive felaktiga påståenden och ogrundade slutsatser. Sådana oriktiga påståenden och slutsatser från IVO hade kunnat undvikas om IVO hade utrett saken i enlighet med dess lagfästa skyldigheter. De verkliga förhållandena kring detta ärende beskrivs i det följande, som komplettering till vad som redan anförts i Utveckling av talan och under IVO:s tillsynsärende.

F.4.1.2 *Assistanstagarens behov, Försäkringskassans och kommunens kännedom genom deras respektive beslut och utredningar, samt avsaknad av anmälningskyldighet för Humana*

222. Som exempel på motsägelser skriver IVO i Yttrandet att assistenterna haft dålig arbetsmiljö som behövt bära brukaren upp för trappor, samtidigt som brukaren påstås ha överdrivit sitt hjälpbehov och kan gå själv. Som redan anförts har Humana anordnat assistansen enligt Försäkringskassans beslut, och har inte haft någon anmälningsplikt om de aktuella förhållandena kring brukarens funktionsförmåga eller boendesituation, eftersom alla parter varit medvetna om att Försäkringskassan och kommunen haft full kännedom om dessa förhållanden. Detsamma gäller kundens övriga funktionsförmågor och boendesituation. Det framstår som besynnerligt att IVO exempelvis hänvisar till Polismyndighetens protokoll från husrannsakan i fråga om fastighetens skick, eftersom dessa förhållanden framgår redan av Försäkringskassans respektive kommunens utredningar och därmed har varit kända redan innan beslut om beviljande av assistans för assistanstagaren.

223. Som Humana redan framfört i tidigare yttranden till IVO samt i överklagandet så framgår det också av Försäkringskassans och kommunens utredningar att assistanskunden har stora egna förmågor. Exempelvis framgår att hon kan gå 50 meter med käpp, gå upp och ned för trappor samt köra sin husbil. Vid

⁹⁶ Exempelvis bistod Humana polisen med att få fram korrekta kontaktuppgifter till brukaren, eftersom polisen hade fel uppgifter. Humana kunde också exempelvis bistå med att lokalisera var brukaren befann sig.

Försäkringskassans uppföljning år 2020 framgick också att kunden äger, alternativt har tillgång till, flera olika fastigheter.

224. Humana vidgår att den aktuella assistansen har utgjort en säregen situation. Personer med så stora egna förmågor som den aktuella assistanstagaren brukar inte beviljas personlig assistans vare sig från kommunen eller från Försäkringskassan. I det här fallet är det kommunen som har anmält behov av assistansersättning till Försäkringskassan eftersom kommunen ansåg att de grundläggande behoven översteg 20 timmar per vecka.
225. Assistansanordnarens anmälningsskyldighet omfattar enligt lag endast uppgifter som Försäkringskassan inte redan känner till. Av försäkringskassans utredning (se t.ex. bilaga 5.1.1 till Humanas yttrande till IVO den 3 november 2022) framgår att myndigheten känt till samtliga omständigheter kring assistanstagarens behov, förmågor och boendesituation, och i detta fall har Humana haft kännedom om vad Försäkringskassan haft information om. Det innebär att Humana inte kan belastas med påståenden om överträdelse av skyldigheten att anmäla dessa förhållanden, eftersom det inte har förelegat någon anmälningsskyldighet. Humana vill även framhålla att bolaget och dess anställda lyder under tystnadsplikt avseende alla förhållanden som rör assistanstagarna, och bolaget är således förhindrat att informera Försäkringskassan, kommuner eller någon annan om några förhållanden som inte omfattas av sekretessbrytande bestämmelse (exempelvis att det står klart att en lagfäst anmälningsskyldighet föreligger).
- F.4.1.3 *De uppgifter som lämnats av brottsmisstänkta assistenter under förhör respektive brottmålsförhandling är felaktiga*
226. IVO hänvisar vidare till uppgifter i domen från Växjö tingsrätt som gör gällande att en av assistenterna inte förstått att Humana var dennes arbetsgivare, utan hade uppfattat assistanstagaren som sin arbetsgivare, samt att assistenten inte skulle ha fått någon information om brukarens assistansbeslut eller annan information eller utbildning av Humana. Inga av dessa påståenden stämmer. Det som IVO påstår med hänvisning till domen – förvisso utan utredning eller reflektion – måste betraktas i ljuset av att uppgifterna som återberättas i tingsrättsdomen utgör utsagor från assistenterna under brottmålsförhandling där de varit misstänkta för grovt bidragsbrott. Sådana uppgifter som en brottsmisstänkt lämnar under pågående

brottmålsförhandling, uppenbart i syfte att värja sig från ansvar och istället skjuta över ansvaret på någon annan, måste tillmätas ett mycket lågt bevisvärde inom ramen för Målet.

227. I Yttrandet skriver IVO, med hänvisning till s. 71–74 i domen från Växjö tingsrätt, att det genom vittnesmål av representanter hos Humana är styrkt att bolaget inte haft någon kontakt med de personliga assistenterna. Det som framgår där är att den uppdragschef som vittnat berättade att hon inte var uppdragschef när de aktuella assistenterna anställdes och att hon därför inte kunde svara på om assistenterna fått introduktionssamtal, men att hon trodde att det fanns en sådan rutin redan då och att det i alla fall brukade hållas introduktionssamtal och en dialog med personer som anställdes. Vittnet har alltså inte sagt att det inte hållits någon kontakt, utan att hon – sittandes i vittnesbåset – inte visste vilken kontakt som hållits eller vilken information som lämnades när assistenterna anställdes eftersom det inte var hon som var uppdragschef och därmed inte ansvarig för denna kontakt och information (och också att hon hade svårt att tänka sig att något introduktionssamtal inte skulle ha hållits). Uppdragschefen som vittnade har, tvärtemot vad IVO påstår, lämnat en utförlig beskrivning av hur assistans genomförs, hur kontakter mellan assistenter och närmaste chef går till och vilka utbildningar som hålls.
228. År 2017, när assistenterna anställdes av Humana, var rutinen att varje nyanställd skulle ha ett introduktionssamtal med sin närmaste chef, dvs. uppdragschefen. Kopior av nu gällande rutiner har givits in till IVO.⁹⁷ Rutinerna och checklistorna uppdateras regelbundet och de exakta versioner som tillämpades 2017 finns inte bevarade, men i dessa avseenden överensstämde rutinerna 2017 med de rutiner som gäller idag. Enligt gällande rutiner och då använda IT-system fick uppdragschefen varje månad en rapport som visade hur stor andel av introduktionssamtalen som genomförts. Även distriktschefen fick rapporten, för att säkerställa att introduktionssamtal genomförts. Genomförande av introduktionssamtal följdes också upp vid varje månadsavstämning. Det ovan anförda avseende rutiner som gällde 2017 kommer att styrkas genom förhör vid den muntliga förhandlingen, enligt i avsnitt J angiven bevisuppgift. Av domen från Växjö tingsrätt framgår att en av

⁹⁷ Se Humanas yttrande till IVO den 3 november 2022 (bilagor 9.12, 11.4 och 16 till det yttrandet).

assistenterna uppgett att denne uppfattat assistanstagaren som sin arbetsgivare, och att assistenten inte skulle ha fått någon utbildning av Humana i vad arbetet gick ut på eller vilka behov assistanstagaren hade.⁹⁸ Humana åberopar ett skärmlipp från ett IT-system som användes vid den aktuella tidpunkten, Bilaga 12. Skärmlippet visar att den aktuella assistenten genomförde introduktionssamtal den 6 oktober 2017.

229. Att Humana haft kontakt med assistenterna och assistanstagaren i ärendet framgår vidare av den kommunikationslogg som Humana har givit in till IVO under tillsynsärendet.⁹⁹ Kommunikationsloggen avser perioden 2019-01-01–2020-12-31. Kontakterna som där framgår avser telefon, email och fysiska möten. Uppdragschefen som ansvarat för assistenterna har haft kontakt med assistenterna och kunden flera gånger per månad. Kontakterna har gällt beslut, tider, schema, genomförandeplan, friskvård och allmänna avstämningar om assistansens utförande. Såväl assistanstagaren som de personliga assistenterna har haft god kännedom om vad personlig assistans är och hur den ska utföras och redovisas.
- F.4.1.4 *Påståendet att Humana borde haft kännedom om att assistansen inte kunde utföras enligt genomförandeplanen, samt gällande arbetsplatsens beskaffenhet*
230. IVO påstår att omständigheterna i Försäkringskassans anmälan samt i domen från Växjö tingsrätt ”sammantaget” visar att Humana ”i vart fall borde haft kännedom om att assistansen inte kunde utföras i enlighet med genomförandeplanen, (som framgår av s. 19–24 i domen) samt att fastigheten inte är en lämplig arbetsplats för Humanas anställda assistenter.”
231. Först bör påpekas att IVO:s hänvisning till genomförandeplanen är besynnerlig. De utdrag ur dokumentation som framgår på s. 19–24 i domen från Växjö tingsrätt, och som IVO hänvisar till, är nämligen ingen genomförandeplan. Det som visas på dessa sidor är Försäkringskassans behovsbedömningsstöd för utredning av assistansersättning, och härrör från Försäkringskassans utredning daterad den 11 juni 2013. Den utredningen har Humana givit in till IVO (se bilaga 5.1.1 till Humanas yttrande den 3 november 2022). IVO – tillsynsmyndigheten för personlig assistans – vet alltså inte skillnad på en genomförandeplan och Försäkringskassans

⁹⁸ Se s. 41 i domen från Växjö tingsrätt.

⁹⁹ Se bilaga 5.1.2 till Humanas yttrande till IVO den 3 november 2022.

behovsbedömningsstöd. Dessa två helt olika typer av handlingar bör någon med grundläggande kunskaper om assistans kunna skilja på.

232. I Försäkringskassans utredning (men inte i domen från Växjö tingsrätt) finns även kommunens utredning och underlaget för kommunens anmälan om behov av assistansersättning till Försäkringskassan. I dessa utredningar framgår, som redan nämnts, även fastighetens och husets skick och assistanstagarens förmågor.
233. Som visats ovan (se bl.a. hänvisning till kommunikationslogg som givits in till IVO) har Humanas företrädare regelbundet följt upp assistansens genomförande i alla relevanta avseenden. Ansvarig uppdragschef har också nöjt sig med assistenternas svar att de ansett att arbetet gick bra att genomföra trots att assistanstagaren lever mycket spartanskt och på ett sätt som avviker från normen. IVO:s påstående att Humana borde ha insett att assistansen inte gick att genomföra enligt upprättad genomförandeplan samt i den aktuella fastigheten stämmer alltså inte. Frågan har följts upp enligt rådande rutiner och bedömningen gjordes vid den tidpunkten att assistansen kunde genomföras enligt Försäkringskassans beslut och enligt gällande regelverk.

F.4.1.5 *Sammanfattande kommentarer*

234. Som anförts är IVO:s påståenden gällande omständigheterna kring, och innebörden av, domen från Växjö tingsrätt och den relaterade anmälan från Försäkringskassan helt felaktiga. Humana har inte brustit i anmälningsskyldighet, eftersom någon sådan skyldighet inte har förelegat. Humana har inte heller brustit i sitt anordnar- och arbetsgivaransvar genom att låta assistanstagaren och de anställda assistenterna självständigt sköta administration av assistansen. Som visats har Humana haft insyn och kontroll, och har haft löpande kontakter med såväl assistenterna som assistanstagaren. Humana har också visat att de uppgifter som assistenterna lämnat vid brottmålsförhandling där de själva var misstänkta för allvarliga brott har utgjort lögner eller i vart fall felaktigheter. Under alla omständigheter måste assistenternas utsagor, med hänsyn till den situation i vilken misstänkta gärningspersoner befinner sig i samband förundersökningar och brottmålsförhandlingar, tillmätas ett mycket lågt bevisvärde. Att en uppdragschef vid sittande förhör vid brottmålsförhandling mot assistenterna inte har kunnat lämna detaljerade uppgifter om förhållandena kring anställningsförfarandet för assistenter, som uppdragschefen inte ansvarat för eller

deltagit i, kan inte heller tillmätas någon betydelse avseende Humanas anställnings- och anordnaransvar. Humana har visat att den uppdragschef som ansvarat för den aktuella assistansen har haft frekvent kontakt med assistanstagaren och assistenterna. Att dessa valt att ljuga och vilseleda uppdragschefen och Humana (samt Försäkringskassan och kommunen) – och lyckats med det – kan inte läggas Humana till last ur lämplighetssynpunkt.

235. Det bör också påpekas att IVO självt anser att anordnaren i stor utsträckning ska lämna till just assistanstagaren att själv sköta sin personliga assistans. IVO:s påståenden kopplade till detta ärende blir därför motsägelsefullt. Av IVO:s bedömningsstöd för tillståndsprovning¹⁰⁰ framgår följande:

Utförarens roll

En utförares uppgift är att tillhandahålla personliga assistenter som ska ge stöd i vardagen utifrån brukarens önskemål. Personlig assistans är ingen samordnad insats, utan ett personligt stöd som ska ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med till exempel sin personliga hygien och att kommunicera med andra.

Ett kundavtal som t.ex. inkluderar att bolaget ska få tillgång till olika beslutsunderlag och intyg begränsar den enskildes rätt till integritet och självbestämmande och är inte förenligt med insatsen personlig assistans. Bolaget tar då på sig en roll som går utöver det som lagstiftningen beskriver och uppdraget blir långt mer ingripande än vad syftet med insatsen är.⁵¹

F.4.2 Humana har vidtagit åtgärder med anledning av ärendet

236. Den aktuella situationen, innefattande assistanstagarens och assistenternas koordinerade brottsliga gärningar, har varit svår att upptäcka eller förebygga. Det ligger i sakens natur att gärningspersoner gör sitt yttersta för att förhindra upptäckt. Såväl Humana som Försäkringskassan och kommunen har blivit förda bakom ljuset av de inblandade personerna. Även hälso- och sjukvården har blivit vilseledd, bl.a. med tanke på att assistanstagaren har förskrivits förflyttningshjälpmedel. Med det sagt så ser Humana naturligtvis allvarligt på det inträffade och har beaktat händelsen

¹⁰⁰ Se Bilaga 27.

i riskanalyser och i det löpande förbättringsarbetet, för att minska risken att liknande situationer uppstår på nytt.

237. Exempel på åtgärder som Humana har vidtagit i anslutning till den aktuella händelsen och därefter anges nedan. Dessa åtgärder har varit en del av det pågående förbättringsarbetet för att öka insyn och kontroll i assistansens utförande, och beräknas minska risken för att något liknande ska inträffa på nytt samt främja möjligheten att tidigt kunna upptäcka oegentligheter av denna kategori.

- (iv) Rutinen för hantering av misstänkta oegentligheter har uppdaterats.¹⁰¹
- (v) Byte av systemet för rapportering av avvikelser och oegentligheter genomfördes i juni 2021 i syfte att underlätta och främja rapportering.
- (vi) Kundinformation om bl.a. vikten av att redovisa rätt och skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden har uppdaterats och uppdateras fortlöpande. Alla assistanskunder har också tillgång till dokumentet ”bra att veta om din personliga assistans”,¹⁰² vilket togs fram i juni 2021 och har uppdaterats därefter.
- (vii) Digitala informationsmöten med de personliga assistenterna har införts och genomförs regelbundet.¹⁰³
- (viii) En revision har inletts (och pågår) avseende checklistan för riskanalys vid intag av ny kund.¹⁰⁴
- (ix) En ny checklista och handlingsplan för inventering av befintliga assistanskunders beslut är under framtagande (dessa beräknas färdigställas och implementeras under fjärde kvartalet 2023).

238. Humana kommer även att mer utvecklat beskriva sina rutiner och förstärkande åtgärder under den muntliga förhandlingen genom de återopade förhören.

¹⁰¹ [Bilaga 19](#).

¹⁰² [Bilaga 17](#).

¹⁰³ Se exempel på inbjudan till digitalt informationsmöte i nyhetsbrevet i [Bilaga 21](#).

¹⁰⁴ [Bilaga 23](#).

F.5 IVO:s tidigare tillsynsbeslut

F.5.1 IVO har inte visat att Humana har underlåtit att efterleva besluten

239. IVO har påstått att Humanas ledning skulle vara olämplig eftersom bolaget enligt IVO saknar förmåga att efterfölja IVO:s tidigare tillsynsbeslut avseende egenkontroll. Det är IVO som har bevisbördan och som ska visa att det är klart utrett att Humana gjort sig skyldigt till någon överträdelse i denna del. IVO inte har styrkt några sådana överträdelser eftersom IVO inte har visat att Humana har underlåtit att efterleva besluten.
240. IVO har i Beslutet varken förklarat eller konkretiserat på vilka sätt Humana skulle ha brustit i efterlevnaden av de tidigare tillsynsbesluten. Av Beslutet har det helt enkelt inte varit möjligt att utläsa vad IVO lade Humana till last, vilket Humana även påpekade i sitt överklagande.¹⁰⁵
241. I syfte att bemöta Humanas påpekande har IVO i Yttrandet anfört att de av Humana redovisade åtgärderna för att komma till rätta med bristerna inte har utförts. IVO har dock inte presenterat någon bevisning eller utredning till stöd för sitt påstående att Humana inte vidtagit de åtgärder bolaget åtagit sig att vidta. Istället motiverade IVO sitt påstående enligt följande:
- ”Om Humana hade vidtagit åtgärderna hade bolaget inom ramen för sin egenkontroll upptäckt bristerna och följaktligen kunnat anmäla de ändrade förhållandena till Försäkringskassan enligt 110 kap. 46 och 47 §§”¹⁰⁶
242. IVO:s resonemang tycks alltså bygga på ett antagande att blotta existensen av återkrav från Försäkringskassan visar att Humana misslyckats med att uppfylla sin anmälningsskyldighet och att det i så fall skulle innebära att de aktuella åtgärderna inte har vidtagits. Det stämmer inte. Återkrav kan uppkomma av en mängd anledningar som inte har med bristande efterlevnad av tillsynsbesluten att göra.
243. IVO har inte heller visat att det finns någon kausalitet mellan de brister som var föremål för IVO:s tidigare tillsyn och de återkrav som är aktuella i förevarande mål.

¹⁰⁵ Utveckling av talan, punkterna 138–140.

¹⁰⁶ Yttrandet s. 8.

Många av återkraven avser assistans utförd under en tidsperiod som i sin helhet infallit innan något av tillsynsbesluten ens hade meddelats. Det kan därför uteslutas att det föreligger någon kausalitet mellan Humanas påstådda bristande uppfyllelse av åtgärder i tillsynsbesluten och återkraven.

244. IVO:s tidigare tillsyn rörde dessutom överhuvudtaget inte frågan om återkrav eller Humanas anmälningsplikt enligt 110 kap. 46 och 47 §§ SFB, utan tillsynen tog sikte på ett fåtal fall av påstådda kvalitetsbrister i av Humana utförd assistans. Det finns alltså inget samband mellan tillsynsbesluten, och de åtgärder Humana förbundit sig att vidta i samband med dessa, och återkraven. IVO:s resonemang i denna del måste underkännas.
245. IVO har dessutom fortfarande inte förklarat vilken eller vilka konkreta åtgärder som Humana påstås ha underlåtit att vidta – utan har istället lagt Humana till last att ett visst resultat inte har uppnåtts. Detta i precis motsats till vad det åligger IVO att göra.¹⁰⁷
246. Den troligaste förklaringen till IVO:s oförmåga till konkretion tycks vara att IVO helt enkelt, i strid med förvaltningsrättsliga principer, inte har utrett frågan i tillräcklig utsträckning. IVO kan sammantaget inte anses uppfylla det höga beviskrav som gäller i målet. Dessutom har Humana genomfört samtliga de åtgärder Humana åtagit sig att vidta i de nämnda besluten, vilket utvecklas närmare i det följande.
- F.5.2 Förekomsten av tidigare tillsynsärenden ska inte i sig beaktas
247. Omständigheten att Humana varit föremål för tidigare tillsyn saknar i sig direkt relevans för lämplighetsprövningen. I en verksamhet av Humanas storlek är det att förvänta att någon avvikelse, eller påstående om avvikelse, uppstår. Det åligger i en sådan situation IVO att i egenskap av tillsynsmyndighet ingripa. IVO:s roll är bland annat att kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps och att förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen, vilket framgår av 26 a § LSS. Av IVO:s egen tillsynspolicy med kommentar kan även utläsas att:

¹⁰⁷ Jfr HFD 2020 ref. 28.

”IVO:s tillsyn ger verksamheter inom vård och omsorg kunskap och insikter om vilka utvecklingsområden de har och hur de kan utveckla sina verksamheter för att höja kvaliteten.”¹⁰⁸

Förekomsten av tidigare tillsynsärenden mot Humana där IVO bedömt att det förelegat vissa brister i verksamheten kan, mot bakgrund av IVO:s roll som tillsynsmyndighet, *i sig* inte anses anmärkningsvärt eller föranleda att Humanas företrädare är olämpliga. Snarare får det anses utgöra en naturlig del av ett fungerande tillsynssystem.

248. Till skillnad mot vad IVO påstår har Humana vidtagit ett stort antal åtgärder för att komma till rätta med de påstådda bristerna. Humana har genomfört samtliga de åtgärder Humana åtagit sig att vidta i de nämnda besluten. Detta kommer även att styrkas av muntlig bevisning i form av förhör med Humanas före detta kvalitetschef. IVO har inte presenterat någon motbevisning som vederlägger detta.
249. IVO har mot bakgrund av Humanas agerande i samtliga fyra tillsynsärenden ansett att bolaget redogjort för tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna. IVO har därmed avslutat samtliga av tillsynsärenden och har bedömt att det saknats behov av något ingripande. IVO har därmed redan, inom ramen för respektive tillsynsärende, bedömt att det saknats behov av något ingripande från myndigheten. Att kumulera dessa fyra avslutade ärenden – där myndigheten återigen alltså själv bedömt att skäl för vidare ingripande saknats – och lägga dessa till grund för ett så ingripande beslut som en återkallelse framstår som klart oförenligt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer.
250. Tillsynsbeslutens bevisvärde är även lågt (eller obefintligt) eftersom tillsynsbesluten inte var överklagbara enligt 27 § LSS, vilket innebär att Humana inte har fått möjlighet att i domstol ifrågasätta IVO:s rättsliga bedömningar och påstådda sakomständigheter förrän inom ramen för förevarande process. Med beaktande av det höga beviskravet kan tillsynsbesluten inte styrka någon olämplighet.
251. Sammanfattningsvis bör IVO inte flera år senare kunna lägga samma, redan prövade omständigheter, till grund för ett beslut om tillståndåterkallelse utan föreläggande.

¹⁰⁸ Bilaga 16, IVO:s tillsynspolicy med kommentar, s. 1.

G. Beslutet ska upphävas eftersom ägar- och ledningskretsen är lämplig

G.1 IVO har inte visat att det föreligger allvarliga och klart utredda överträdelser som ska läggas företrädarna till last

252. Mot bakgrund av vad Humana anfört i detta yttrande står det klart att det inte föreligger några klart utredda överträdelser som kan läggas företrädarna till last (jfr RÅ 2006 ref. 7). Humana har ingående redogjort för sin inställning till varje påstådd överträdelse.
253. Vad gäller återkraven bestrider Humana att dessa utgör klart utredda överträdelser. IVO har inte styrkt vilken överträdelse företrädarna i relation till varje återkrav ska lastas för. IVO försöker i denna del ålägga företrädarna ett ansvar som inte finns i lag och som dessutom står i strid med andra skyldigheter assistansanordnaren har, t.ex. att respektera den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Vissa återkrav som IVO hänvisar till är inte ens riktade mot Humana och kan omöjligen visa att företrädarna gjort sig skyldiga till någon överträdelse. De återkrav som har att göra med någon omständighet hänförlig till Humana, t.ex. det fallet där en tjänsteman begick fel i tidsredovisningen, har upptäckts och hanterats av Humana.¹⁰⁹
254. Vad gäller kommunanmälningarna är dessa som Humana påpekat överhuvudtaget inte utredda av IVO och därför under alla omständigheter inte *klart* utredda. Inte heller de tidigare tillsynsbesluten visar på någon klart utredd brist. Tvärtom visar dessa på fall av klart utredda händelser som inte utgör någon brist som föranleder åtgärd – enligt IVO:s egen bedömning.¹¹⁰
255. IVO:s beslut och återopanden brister också i konktion. Det framgår av HFD 2020 ref. 28 att en myndighet inte har konkretiserat sin kritik tillräckligt om myndigheten enbart har hänvisat till resultatet som ska uppnås. Det är alltså inte tillräckligt att hänvisa till att Humana borde ha uppnått resultatet ”inga anmälningar” eller ”inga återkrav”. Istället måste IVO konkretisera vad det är IVO menar att företrädarna

¹⁰⁹ Se vidare avsnitt F.2.3.

¹¹⁰ Vad avser besluten från Migrationsverket hänvisar Humana till vad som anförts i Utveckling av talan.

konkret skulle ha gjort annorlunda, dvs. vilket konkret agerande det är myndigheten har synpunkter på. Det har inte IVO gjort.

256. Sammantaget är bristerna inte heller så allvarliga eller ligger så nära i tiden att de typiskt sett utgör grund för att återkalla tillstånd. Det ska även beaktas att det fordras allvarligare brister för att återkalla ett tillstånd jämfört med vad som kan motivera att avslå en ansökan om tillstånd (jfr RÅ 1993 ref. 71 och RÅ 2006 ref. 7). När det gäller tidsaspekten får Humana framhålla att återkraven, som i någon mening får anses utgöra kärnan i IVO:s återkallelsebeslut, i flera fall är hänförliga till perioder som ligger många år bakåt i tiden. Tidpunkten när återkravsbeslutet fattas ligger i många fall långt efter den tidpunkt när den påstådda överträdelsen (t.ex. bristen i uppfyllelse av anmälningsskyldigheten) ska ha inträffat.
257. Vad avser allvarlighetsgraden får Humana betona att det är allvarligheten hos den eventuella överträdelsen hos Humanas företrädare som ska beaktas. Att resultatet är allvarligt på så sätt att till exempel ett meddelat återkrav uppgår till ett högt belopp innebär inte att företrädarna brustit i sitt ansvar på ett allvarligt sätt. Givetvis medför inte heller påståendet om en brist är allvarlig att det faktiskt finns någon allvarlig brist som företrädarna kan lastas för. Som framgått bestrider Humana i flera fall IVO:s verklighetsbeskrivning.
258. Humana bedriver en överlag mycket välfungerande verksamhet som är av hög kvalitet. I en sådan verksamhet ska enskilda händelser, som inte begås med uppsåt, och som följs upp, rättas till och därefter inte återupprepas, inte klassificeras som allvarliga eller systematiska brister.

G.2 Eventuella överträdelser är ursäktliga och adekvata åtgärder har vidtagits

259. Det finns skäl att upphäva Beslutet med hänvisning till att eventuella brister är ursäktliga och att åtgärder vidtagits för att säkerställa att samma brister inte uppstår på nytt.
260. Humana får påminna om att lämplighetsprövningen är framåtsyftande och att Humana har vidtagit åtgärder för förstärka sin verksamhet i flera avseenden. Ett exempel avser tillsynsbesluten där IVO själv tidigare godkänt de åtgärder Humana åtagit sig att vidta. Humana har också vidtagit dessa åtgärder och kommer att presentera bevisning, inklusive muntlig sådan, till stöd för att detta. I en sådan

situation åligger det IVO att presentera bevisning som vederlägger att åtgärderna har vidtagits. Att enbart peka på att återkrav uppkommit efter besluten innebär inte att IVO har uppfyllt sin bevisbörda.

261. Humana bestrider också IVO:s påståenden att Humana skulle sakna förståelse för allvarligheten i misskötsamheten och det är det som ligger till grund för Humanas inställning att de påstådda bristerna är ursäktliga.¹¹¹
262. Humana saknar inte förståelse för vad som utgör allvarliga brister men delar i det här fallet inte IVO:s uppfattning om att det som redovisats visar på så allvarliga överträdelser som IVO påstått. Med att bristerna är ursäktliga avses inte att Humana inte tar problem på allvar. Det Humana menar är att den eventuella misskötsamhet som överhuvudtaget skulle kunna läggas företrädarna till last bör anses vara ursäktlig. Detta gäller inte minst med beaktande av omfattningen av de påstådda överträdelserna i relation till Humanas storlek och med hänsyn till de åtgärder Humana har vidtagit för att förstärka sin verksamhet. Vidare finns särskilt vad gäller återkraven ett rättsligt osäkert läge där Försäkringskassan och IVO – utan att lagstöd därför finns – försöker utvidga assistansanordnarens skyldigheter. Det osäkra rättsläget bör också tas till intäkt för att eventuella överträdelser från företrädarnas sida varit ursäktliga. Det bör åtminstone betraktas som förmildrande om en företrädare bryter mot en skyldighet som inte finns i lag utan härrör från att Försäkringskassan sedan 2019 beslutat att ändra sin egen interna praxis.
263. Grund finns därför att upphäva återkallelsebeslutet eftersom de bakomliggande orsakerna till de påstådda överträdelserna har åtgärdats samt att överträdelserna i alla händelser är ursäktliga.
264. Humana övergår nu till att behandla att Beslutet är oproportionerligt.

¹¹¹ Yttrandet s. 9.

H. Beslutet ska upphävas eftersom det är oproportionerligt

H.1 Beslutet är oproportionerligt redan om ett av tre kriterier brister

265. Det följer av proportionalitetsprincipen att ett ingripande bara får ske (i) om det förväntas leda till det avsedda resultatet (lämplighetskriteriet), (ii) inte är mer långtgående än vad som behövs (nödvändighetskriteriet) och (iii) står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för Humana (rimlighetskriteriet).¹¹² Rimlighetskriteriet innebär att Beslutet ska upphävas om det råder ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den sammantagna belastning som ingreppet kan medföra för den enskilde.¹¹³
266. Proportionalitetsprincipen syftar till att påkalla försiktighet i det allmännas utnyttjande av sin lagliga bestämmanderätt med beaktande av att agerandets skadeverkningar för den enskilde bör minimeras (se SOU 2010:29 sid 182). Även brukares och anställdas intressen ska beaktas i en proportionalitetsbedömning (jfr RÅ 1999 ref. 76).
267. De tre kriterierna – lämplighet, nödvändighet och rimlighet – är kumulativa. Det innebär att en myndighet först måste ta ställning till om en tilltänkt åtgärd är lämplig och nödvändig för att uppnå syftet med åtgärden. Först därefter ska myndigheten göra en intresseavvägning för att ta ställning till rimlighetskravet.¹¹⁴ Förvaltningsrätten ska alltså upphäva Beslutet redan om ett av kriterierna brister.
268. Beslutet uppfyller inte något av de tre kumulativa kriterierna och ska upphävas.

H.2 Beslutet ska upphävas eftersom det inte kan förväntas leda till det avsedda resultatet

269. I sin proportionalitetsprövning har förvaltningsrätten för det första att pröva om det eftersträvade syftet lämpligen uppnås genom att återkalla tillstånden för de aktuella verksamheterna.

¹¹² Jfr 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

¹¹³ RÅ 1999 ref. 76.

¹¹⁴ Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar (2022, version 1A, JUNO), 5 §.

270. Syftet med lämplighetsprövningen är att skydda brukarna från oseriösa aktörer. Humana delar uppfattningen att lagstiftningens skyddssyfte i sig utgör ett legitimt allmänt intresse. 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. Enbart en hänvisning till det allmänna intresset innebär varken att IVO har besvarat frågan, eller styrkt sitt påstående.
271. IVO har, som redogjorts för ovan, lagt ett antal omständigheter till grund för sitt påstående om olämplighet. Humana har, både hos IVO och nu i förvaltningsrätten, till fullo bemött samtliga omständigheter som läggs bolaget till last. Som framgått finns det i förhållande till samtliga omständigheter skäl som medför att omständigheterna inte har den betydelse för lämplighetsprövningen som IVO gör gällande. Att det är fråga om flera eller olika typer av påstådda brister gör inte att en återkallelse är motiverad när, som i detta fall, samtliga dessa till fullo har bemötts och i förekommande fall åtgärdats. En återkallelse är således inte proportionerlig enbart på grund av att det är fråga om ett visst antal påstådda brister, när det vid en närmare granskning blir tydligt att omständigheterna var för sig inte kan sägas ha någon bäring på bolagets lämplighet.
272. IVO har inte klargjort vilket agerande hos Humana det är brukarna måste skyddas från. IVO hänvisar enbart till ”*de enskildas rätt till en insats av en lämplig aktör*”,¹¹⁵ men konkretiserar inte på vilket sätt de enskilda på något sätt gynnas av en nedstängning av Humanas verksamhet. IVO har inte förklarat på vilket sätt nedstängningen av Humana är en lämplig åtgärd för att uppnå det eftersträlvade syftet att skydda brukarna från oseriösa anordnare.
273. Humana menar att det saknas skäl att tro att brukarna skulle få det bättre hos någon annan anordnare. Det visas inte minst av att brukarna själva i mycket hög utsträckning valt att vara kvar hos Humana, trots den osäkerhet IVO:s återkallelsebeslut inneburit. Det finns tvärtom goda skäl att misstänka att brukarna riskerar att hamna hos aktörer som är mindre seriösa och har mindre väl utvecklade

¹¹⁵ Yttrandet s. 9.

rutiner än Humana, om de inte tillåts vara kvar hos bolaget. Humana bedriver, som redogjorts för, en verksamhet av mycket hög kvalitet och har spetskompetens inom områden, t.ex. juridik, som andra anordnare helt saknar.

274. Det saknas därmed skäl att tro att en återkallelse av Humanas tillstånd skulle skydda brukarna.¹¹⁶ Tvärtom riskerar IVO:s iver att stänga ned fungerande verksamheter att leda till att brukare tvingas byta anordnare utan att goda skäl därför finns. Behovet av kontinuitet är centralt för många assistanstagare. Kontinuiteten riskeras om IVO återkallar tillstånden för verksamheter där något skyddssyfte inte finns att uppnå.
275. Därtill måste de påstådda överträdelser som IVO menar har skett i Humanas verksamhet vägas mot lagstiftningens syfte och utformning. Det framgår av förarbetena att inte ens omständigheten att företrädare begått vålds- eller sexualbrott eller brott av förmögenhetsrättslig karaktär per automatik ska innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt. Tillståndsmyndigheten ska istället göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter.¹¹⁷
276. I jämförelse framstår de omständigheter som IVO lagt Humana till last som mindre allvarliga. Humana bestrider att de omständigheter IVO åberopat överhuvudtaget visar på någon olämplighet och i alla händelser inte sådana allvarliga överträdelser som ska kunna medföra en återkallelse utan föregående föreläggande. Flera av omständigheterna är bestridda av Humana, eller ligger utanför Humanas kontroll eller långt tillbaka i tiden. Mot bakgrund av vad som framkommer i förarbetena framgår det att det inte varit lagstiftarens intention att lämplighetskravet ska användas för att stänga ned väl fungerande verksamheter på grund av den typen av ospecificerade påståenden som inte klart kan kopplas till företrädarnas lämplighet. Det framstår tvärtom som klart oproportionerligt.

¹¹⁶ Det ska också noteras att de påstådda brister IVO pekar på enbart avser assistansverksamheten. Trots det har IVO även återkallat tillstånd avseende avlösar- och ledsagarservice samt hemtjänst. Det är oklart på vilket sätt brukarna i avlösar- och ledsagarservicen samt hemtjänst riskerar att fara illa av påstådda brister i assistansverksamheten.

¹¹⁷ Prop. 2017/18:158 s. 49f. Se även. Lars Lundgren och Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna (2023, Version 36, JUNO), kommentaren till 23 § LSS.

277. Lämplighetsprövningen har också ett framåtblickande syfte. Påstådda brister som funnits historiskt är endast av betydelse om de kan förväntas upprepas i framtiden. Humana har vidtagit en mängd åtgärder, där så har varit möjligt, för att komma till rätta med grundorsaken bakom t.ex. uppkomsten av återkrav eller överträdelser av det migrationsrättsliga regelverket. Det saknas därmed skäl att lägga dessa omständigheter till grund för en återkallelse av tillståndet.
278. IVO påstår också att återkallelsebeslutet är proportionerligt med beaktande av att bolagets tillstånd medger att bolaget hanterar allmänna medel till mycket höga belopp. Humana får till bemötande av detta anföra att det inte finns någon särskild beloppsbegränsning kopplat till tillståndet att bedriva verksamhet. Alla verksamheter som har tillstånd skulle teoretiskt kunna hantera allmänna medel till lika höga belopp som Humana. Anledningen till att Humana har kommit att hantera allmänna medel till höga belopp är att bolaget är en eftertraktad assistansanordnare och därmed har många kunder.¹¹⁸ Humana får dock också anföra att Humana på grund av ett (felaktigt) ställningstagande från Försäkringskassan som meddelats samma dag som förvaltningsrättens inhibitionsbeslut inte längre får motta assistansersättning direkt från Försäkringskassan. Vad IVO anför i denna del har således ingen relevans för proportionalitetsbedömningen.
279. Sammanfattningsvis kan återkallelsen av Humanas tillstånd inte förväntas leda till det avsedda resultatet att skydda brukarna från oseriösa aktörer.

H.3 Beslutet ska upphävas eftersom det inte är nödvändigt

280. I nästa steg i proportionalitetsprövningen ska förvaltningsrätten beakta huruvida IVO hade haft möjlighet att vidta mindre ingripande åtgärder för att uppnå det eftersträvade syftet (nödvändighetskriteriet).
281. IVO har flera alternativ när myndigheten överväger att ingripa mot den som bedriver verksamhet enligt LSS eller SoL. Vilka ingripanden som kan bli aktuella sammanfattas i myndighetens egna bedömningsstöd.¹¹⁹ Som IVO själv beskriver

¹¹⁸ Som framgått är Humanas andel av de totala återkraven, relativt sett de höga belopp assistansersättning Humana mottar, inte högre utan tvärtom *lägre* än vad som svarar mot Humanas andel av marknaden.

¹¹⁹ Bilaga 26, IVO:s bedömningsstöd för lämplighetsprövning, s. 43f.

finns det flera ingripanden som syftar till att få till stånd rättelser utan att ett tillstånd återkallas. Eftersom IVO har flera handlingsalternativ måste myndigheten enligt proportionalitetsprincipen välja den minst ingripande åtgärden för att uppnå det eftersträvade syftet.

282. Beslutet vilar på flera allmänt hållna anklagelser. IVO har varken under sin tillsyn eller i förvaltningsrätten konkretiserat vari de utpekade personernas klandervärda agerande eller underlåtenhet består (se avsnitt E.1 ovan). Det kan således konstateras att den rättelse som IVO menar att personerna borde vidtagit inte kan beskrivas i några konkreta handlingsdirektiv.
283. Den underliggande lagstiftningen är också allmänt hållen. Uttryck såsom ”god kvalitet” och ”lämplighet i övrigt” konkretiserar inte vilken egenkontroll en assistansanordnare är skyldig att utöva, huruvida en assistansanordnare måste utreda förhållanden kring den assistansberättigade eller för den delen överpröva Försäkringskassans rättsliga bedömningar.¹²⁰ Alltså ger inte heller lagstiftningen några konkreta handlingsdirektiv som Humana hade kunnat rätta sig efter.
284. Det kan därmed konstateras att det är oklart vari de påstådda överträdelserna består samt vilken rättelse som IVO menar att Humana borde vidtagit för att undvika tillståndsåterkallelsen. Oklarheterna hade kunnat klargöras först om IVO inlett en dialog med bolaget. Humana har vid flera tillfällen försökt inleda en sådan dialog, men IVO har tyvärr avböjt dessa erbjudanden.
285. Redan här står det klart att Beslutet inte uppfyller nödvändighetskriteriet, och således fattats i strid med proportionalitetsprincipen. IVO hade kunnat acceptera Humanas erbjudande om att starta en dialog, och helt enkelt förklara vilka åtgärder som IVO menar att bolaget borde vidta. Humana hade då kunnat rätta till eventuella brister, vilket betyder att syftet med ingripandet hade kunnat säkerställas genom en mindre ingripande åtgärd. Beslutet ska därför redan av detta skäl upphävas.
286. I det här fallet hade IVO dessutom haft möjlighet att förelägga Humana att vidta åtgärder istället för att omedelbart återkalla tillståndet. Enligt proportionalitetsprincipen ska myndigheten välja det minst ingripande alternativet

¹²⁰ Se t.ex. 6 § LSS och 23 § tredje stycket LSS.

för att uppnå det eftersträvade syftet. Det är alltså fel att återkalla tillståndet om det hade varit tillräckligt med ett föreläggande.

287. IVO påstår felaktigt att det inte hade varit möjligt att meddela ett föreläggande eftersom de omständigheter som ligger till grund för IVO:s beslut sammantaget är av allvarlig återkommande art och därför inte kan åtgärdas i efterhand. IVO hänvisar också till förarbetsuttalandet i prop. 2017/18 s. 53 f.¹²¹ om att ett föreläggande inte ska meddelas om aktören saknar rättslig och faktisk förmåga att åtgärda de brister som har föranlett frågan om återkallelse.¹²²
288. Humana har faktisk och rättslig förmåga att åtgärda brister och efterleva ett föreläggande. I förarbetsuttalandet uttalas som exempel på situationer när en aktör saknar rättslig och faktisk förmåga att åtgärda brister att aktören gått i konkurs, uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar eller att aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig.¹²³ Ingen av dessa situationer är för handen.
289. IVO tycks också mena att eftersom omständigheterna, enligt IVO är av ”allvarlig återkommande art” så kan de inte åtgärdas i efterhand. Det är fel. Det är inte de påstådda bristernas allvarlighetsgrad som ska avgöra om det är möjligt att meddela föreläggande. Avgörande är istället om det finns möjlighet att avhjälpa de bakomliggande orsakerna till att bristen uppkommit. Ponera till exempel att förvaltningsrätten kommer fram till att besluten från Migrationsverket utgör en allvarlig brist. Om den bakomliggande orsaken till besluten är bristande kunskap hos personalen så kan problemet dock åtgärdas genom utbildningsinsatser, vilket också skett i Humanas fall. Samma sak gäller för de andra påstådda bristerna IVO åberopar. I sådant fall ska ett föreläggande meddelas innan ett återkallelsebeslut kan komma ifråga.
290. IVO påstår också att varje enskilt återkrav grundas i att åtskilliga felaktiga uppgifter lämnats till Försäkringskassan och att återkallelsebeslutet därför skulle vara proportionerligt. Det stämmer inte. De rätta förhållandena och orsakerna till

¹²¹ Rätteligen prop. 2017/18:158 s. 53f.

¹²² Yttrandet s. 8 och 9.

¹²³ SOU 2015:7, s. 234.

respektive återkrav beskrivs i Humanas sammanställning över återkraven. I vissa fall har felaktiga uppgifter lämnats men av någon annan än Humana. Vad IVO påstår i denna del gör inte att ingripandet är proportionerligt.

291. Sammanfattningsvis hade IVO kunnat välja en mindre ingripande åtgärd. Beslutet om återkallelse är därför oproportionerligt.

H.4 Beslutet ska upphävas eftersom rimlighetskriteriet brister

292. Som ett sista led i sin proportionalitetsprövning ska förvaltningsrätten bedöma om den fördel det allmänna står att vinna på Beslutet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för Humana. Förvaltningsrätten måste härvid beakta de olägenheter Beslutet om återkallelse innebär.

293. Det är uppenbart att återkallelsebeslutet innebär stor, konkret och omedelbar skada för Humana som bolag. I och med att tillståndet är helt nödvändigt för att få bedriva assistansverksamhet blir Humana, om det felaktiga återkallelsebeslutet står sig, direkt av med möjligheten att få intäkter i verksamheten, vilket i sin tur leder till obestånd och i förlängningen konkurs. Allt arbete med att bygga upp bolaget som blivit Sveriges största assistansanordnare kommer att gå om intet. Detta är i sig en olägenhet av tungt vägande art.

294. IVO:s beslut innebär också konsekvenser för företrädarna på ett personligt plan. Företrädarna pekats i Beslutet ut som olämpliga. Omständigheten att den nu aktuella verksamheten fått sitt tillstånd återkallat kan komma att läggas företrädarna till last om de i framtiden skulle vilja driva annan verksamhet inom LSS. Om IVO:s återkallelsebeslut står sig, innebär det alltså i princip ett verksamhetsförbud för företrädarna inom LSS-området. Det får här beaktas att flera av personerna som omfattas av lämplighetsprövningen har varit verksamma inom LSS-verksamhet under mycket lång tid och tillhör några av de mest kunniga personerna i branschen. Det vore en stor förlust för dessa individer personligen samt för kompetensförsörjningen i branschen generellt om dessa personer blev förbjudna att verka inom all verksamhet enligt LSS och SoL.

295. Vidare kan oerhört betydande olägenheter förväntas uppstå för brukarna och de anställda om återkallelsebeslutet står sig. I praktiken innebär återkallelsebeslutet en väsentlig förändring av Humanas kunders vardag eftersom de tvingas byta

assistansanordnare. Det är långt ifrån säkert att assistenterna som idag arbetar med kunderna, och som i många fall har byggt upp en nära relation och samarbete med kunden, kommer kunna eller vilja att gå över till en ny anordnare. Brukaren riskerar alltså att bli av med sina assistenter. Detta är i sig ett väsentligt intresse, inte minst eftersom många av brukarna har stort behov av kontinuitet och av assistenter med särskilda kunskaper. De tvingas nu, mot sin vilja, till en ny anordnare.

Återkallelsebeslutet innebär alltså påtagliga och väsentliga negativa konsekvenser för brukarna.

296. IVO har felaktigt påstått att Beslutet inte innebär några betydande olägenheter och skadeverkningar för assistanstagarna och enskilda som anlitat bolaget.¹²⁴ Detta uttalande visar på uppenbar likgiltighet inför assistanstagarnas behov av kontinuitet i utförandet av assistansen. Humana kommer även att presentera bevisning härför i form av vittnesförhör med Sophie Karlsson från brukarorganisationen IfA.
297. IVO har också hänvisat till att kommunerna har beredskap att hantera nedläggningar av verksamheter i enskild regi.¹²⁵ Denna beredskap har emellertid inte den betydelse IVO försöker göra gällande.
298. För det första får det betonas att kommunernas ansvar visserligen finns i teorin, men att många kommuner i praktiken har svårt idag att leva upp till sina skyldigheter i fråga om att anordna personlig assistans. Av statistik från IVO framgår att medianväntetiden för insatsen personlig assistans på riksnivå var sex månader år 2022. I vissa kommuner är väntetiden så lång som *arton månader*.¹²⁶ Detta gäller under ordinära förhållanden. För det fall Humanas verksamhet tvingas läggas ned är det fråga om tusentals brukare som omgående måste byta anordnare. Det finns ingen garanti för att kommunerna står redo att ta över assistansen för dessa personer. Det är tvärtom en realitet att kommunerna har svårt att utföra detta uppdrag och att rekrytera tillräckligt många och kompetenta personliga assistenter. IVO har inte

¹²⁴ Se s. 3 IVO:s överlämnandeskrift (den 3 februari 2023), aktbilaga 5.

¹²⁵ Se s. 3 i IVO:s överlämnandeskrift (den 3 februari 2023), aktbilaga 5.

¹²⁶ Se Bilaga 13, Statistiktabel för ej verkställda beslut 2022 (hämtad från <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/>).

gjort någon ansträngning för att säkerställa att det finns någon annan anordnare som är redo att ta över de livsnödvändiga tjänster Humana tillhandahåller.

299. Den tid som denna väsentliga omställning kan väntas ta för brukarna utgör också ett skäl till att, om förvaltningsrätten väljer att avslå Humanas överklagande, låta inhibitionen bestå till laga kraft. Det finns annars en konkret och reell fara för liv och hälsa. Humana hänvisar i denna del till vad som anförts i Utveckling av talan.
300. För det andra ska, vad gäller brukarnas intressen, beaktas att Humanas kunder har valt Humana som anordnare och därmed valt bort att ha en kommunal utförare (eller någon annan privat utförare). Respekten för den enskildes självbestämmanderätt är central i LSS.¹²⁷ Att den enskilde, i strid med LSS, fräntas rätten till inflytande och självbestämmande, är alltså en väsentlig inskränkning av den enskildes rättigheter, och bör vara ett tungt vägande skäl i en proportionalitetsbedömning.
301. Vad gäller olägenheten för de anställda innebär återkallelsebeslutet, om det tillåts fortsätta gälla, att de kommer att bli av med sina arbeten. Det är ett i sig tungt vägande intresse. Det är långt ifrån säkert att de personer som idag är anställda av Humana kommer att kunna eller vilja få anställning hos ett annat assistansbolag. Kommunerna och andra assistansbolag är olika arbetsgivare som har skilda erbjudanden ifråga om anställningsvillkor och arbetsmiljö. Det kan inte garanteras att andra arbetsgivare har lika attraktiva erbjudanden, och det är heller inte säkert att andra arbetsgivare är intresserade av att anställa samtliga personer som idag arbetar hos Humana. Om Humanas överklagande avslås kommer alltså bolagets ca 11 000 anställda ofrivilligt bli av med sina jobb.
302. Beslutet innebär således olägenheter av oerhört tungt vägande art. Ställt mot de ospecificerade syftet att skydda brukare från oseriösa anordnare, som IVO inte visat gör sig gällande i detta konkreta fall, står det klart att det allmännas fördel av ingripandet inte står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för enskilda som en följd av Beslutet.
303. Beslutet är därmed klart oproportionerligt och ska på den grunden upphävas.

¹²⁷ 6 § LSS.

I. Bristande beslutsbehörighet motiverar att Beslutet undanröjs

I.1 Beslutet har fattats med bristande behörighet

304. Slutligen får Humana anföra att Beslutet är felaktigt eftersom det av två alternativa skäl har fattats med bristande behörighet. Beslutet bör således undanröjas och återförvisas till IVO för fortsatt handläggning.
305. För det första har fel person på myndigheten *deltagit* i Beslutet. Enligt IVO:s delegationsordning ska avdelningsjuristen alltid delta i beslut om återkallelse av sådant tillstånd som det är frågan om i förevarande mål.¹²⁸ Om det rör sig om ett ärende av principiell karaktär eller större betydelse ska istället myndighetens chefsjurist delta i beslutet.¹²⁹ Beslutet var av principiell karaktär och större betydelse, vilket Humana redogör för nedan. Därmed skulle chefsjuristen ha deltagit i Beslutet.
306. I Beslutet deltog dock varken chefsjuristen eller avdelningsjuristen. Istället deltog den biträdande avdelningsjuristen.
307. För det andra är Beslutet felaktigt eftersom det *beslutats* av fel person på myndigheten. Beslutet har fattats av tillförordnad avdelningschef. Detta trots att endast IVO:s generaldirektör var behörig beslutsfattare enligt såväl IVO:s delegationsordning som myndighetsförordningen.
308. IVO har delegerat behörigheten att fatta beslut om tillståndsåterkallelse till avdelningschefen i sin delegationsordning.¹³⁰ Ärenden som är av principiell karaktär eller större betydelse får dock inte delegeras, utan ska fattas av IVO:s generaldirektör (4–5 §§ myndighetsförordningen). Delegationsförbudet speglas också i IVO:s delegationsordning:

¹²⁸ Bilaga 15, IVO:s delegationsordning (utgör bilaga 2 till IVO:s arbetsordning), p. 3.15.

¹²⁹ Bilaga 15, IVO:s delegationsordning (utgör bilaga 2 till IVO:s arbetsordning), inledningen.

¹³⁰ Bilaga 15, IVO:s delegationsordning (utgör bilaga 2 till IVO:s arbetsordning), p. 3.15.

”Ärenden där beslutanderätten har delegerats, men som i det enskilda fallet har principiell karaktär eller större betydelse, ska överlämnas till generaldirektören för avgörande.”¹³¹

309. Beslutet är både av principiell karaktär och större betydelse. Humana är Sveriges största enskilda assistansanordnare och utför 15 % av landets assistans. Mot denna bakgrund sätter Beslutet tonen för vilka krav som ställs på assistansanordnare. Även om Beslutet har karaktären av ett beslut mot en enskild får det också handlingsdirigerande effekter.
310. Beslutet signalerar dessutom ett paradigmskifte eftersom IVO i praktiken tycks uppställa krav på anordnare att inte drabbas av återkrav; trots att någon sådan skyldighet saknar stöd i lag. Detta förändrar förutsättningarna för att bedriva verksamhet som assistansanordnare. Som framgår av den statistik från Försäkringskassan som Humana ger in i Målet är återkrav ett fenomen som påverkar det stora flertalet assistansanordnare.¹³²
311. Humana ifrågasätter om det överhuvudtaget är möjligt för någon anordnare att säkerställa att krav på återbetalningsskyldighet aldrig riktas mot anordnaren. Detta eftersom återkrav kan bero på omständigheter som är hänförliga till Försäkringskassan. Även återkrav som har att göra med påstådda brister i så kallat anordnar- och arbetsgivaransvar är omöjliga att helt förebygga eftersom anordnaren inte är närvarande i assistanstagarens hem eller annars där assistansen utförs. Potentiella lösningar tycks innefatta omfattande övervakning av såväl assistenter som assistanstagare. Kraven är därmed inte bara högt ställda, utan eventuellt även integritetskränkande och i strid med rätten till privatliv.
312. Vidare kan nedläggning av branschens största aktör och den oförutsebara risken att drabbas av en plötslig (obefogad) tillståndsåterkallelse riskera att avskräcka andra seriösa aktörer från att starta, eller investera i, assistansbolag. De som slutligen drabbas av sådana konsekvenser är assistanstagarna eftersom utbudet av seriösa assistansanordnare som erbjuder assistans av god kvalitet minskar.

¹³¹ Bilaga 15, IVO:s delegationsordning (utgör bilaga 2 till IVO:s arbetsordning), inledningen.

¹³² Bilaga 8, Statistik från Försäkringskassan – beslutade återkrav den 1 januari 2017 till den 6 mars 2023.

-
313. Dessutom riskerar Beslutet få påverkan på kommunernas verksamhet och ekonomi. Kommunerna bär det yttersta ansvaret för att personer med behov av personlig assistans får den hjälp som behövs. Om Beslutet får gälla skulle det innebära att kommunerna behöver planera om sin verksamhet och öka sin kapacitet att utföra assistans. Sådana utökningar är typiskt sett kostsamma och tidskrävande.
314. Genom att återkalla Humanas tillstånd har IVO alltså satt en ny standard som alla i branschen har att inrätta sig efter, minskat incitamenten att bedriva och investera i assistansverksamhet samt påverkat kommuners verksamhet och ekonomi. Beslutet påverkar en hel bransch och i förlängningen samhällsekonomin och är därför av principiell karaktär.
315. Beslutet är dessutom av större betydelse, eftersom det påverkar ca 2 100 assistanstagare, 11 000 anställda, Humana som bolag, dess företrädare och aktieägare.
316. Beslutet gällde omedelbart och innebar att Humana fick mindre än två veckor på sig att avveckla sin assistansverksamhet. Hade inte Humana beviljats inhibition skulle verksamheten ha behövt läggas ned och Humana hade gått i konkurs innan en domstol överhuvudtaget hade prövat om IVO hade fog för Beslutet. Mot den bakgrunden är Beslutet av större betydelse.
317. Den korta tid Humana enligt Beslutet fick på sig att avveckla verksamheten utgjorde dessutom en betydande risk för skada på assistanstagares liv och hälsa. Många av assistanstagarna har behov av mycket kvalificerad assistans, och kräver aktiva insatser som kan innefatta hjälp med andning eller annan livsviktig hjälp, dygnet runt. IVO fattade Beslutet utan att säkerställa att någon annan anordnare fanns redo att ta över uppdragen.
318. Många av Humanas assistanstagare behöver dessutom kontinuitet och rutiner i sin vardag. Eftersom dessa personer riskerar fara illa vid plötsliga förändringar är det viktigt att byten av anordnare noggrant planeras i förväg. Beslutet har sammanfattningsvis utgjort en risk för människors liv och hälsa och är därför av större betydelse.

319. Vidare är Beslutet av större betydelse eftersom det resulterar i att 11 000 anställda, som omfattas av kollektivavtal, förlorar sin anställning vilket innebär såväl otrygghet som konsekvenser för de anställdas privatekonomi och yrkesliv.

I.2 Rättssäkerhetsskäl motiverar att Beslutets undanröjs

320. IVO:s beslutsförhet har brustit i två avseenden; dels eftersom det inte fattades av generaldirektören, dels eftersom inte chefsjuristen (eller avdelningsjuristen) deltog. Det finns starka intressen och rättssäkerhetsskäl som motiverar att Beslutet därmed undanröjs.
321. Beslutet utgör ett mycket långtgående ingripande mot en enskild samt ett intrång i egendomsskyddet i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och rätten till privatliv i artikel 8 i Europakonventionen. Därmed måste höga krav ställas på legalitet och rättssäkerhet.
322. Den lämplighetsprövning som föreskrivs i 23 § tredje stycket LSS får vidare anses komplex. Prövningen utgår från en vagt formulerad rättsregel på ett område där rättsläget är oklart och mängden praxis begränsad. Prövningen innefattar dessutom skönsmässiga bedömningar och måste bygga på en väl underbyggd utredning av IVO. Under sådana förhållanden får det anses vara av särskilt stor vikt att behöriga personer fattar och deltar i beslutet, eftersom beslutsfattares och deltagares kompetens och yrkesmässiga erfarenhet får antas inverka på ärendets utgång.¹³³
323. Det får vidare anses särskilt viktigt att behörighetsregler efterlevs när myndigheter fattar beslut av principiell karaktär eller större betydelse. Ett undanröjande är därmed också motiverat av intresset att upprätthålla myndigheters respekt för behörighetsreglerna.
324. Om inte Beslutet undanröjs riskerar även enskildas förtroende för IVO:s verksamhet och rättssystemet i stort att minska.

¹³³ Jfr NJA 2004 s. 65 där HD fastslog att en domstols bristande domförhet i allmänhet kan antas ha inverkan på ett måls utgång.

J. Bevisuppgift

J.1 Bevistemata

325. Humana har den 21 mars 2023 inkommit med bevisuppgift avseende muntlig bevisning. Bevisuppgiften i detta yttrande ersätter tidigare ingiven bevisuppgift (ingen förändring har skett såvitt avser de åberopade förhörspersonerna). Humana förbehåller sig rätten att inkomma med ytterligare skriftlig bevisning.

326. Humana avser med den i avsnitt (aaa)J.2 förtecknade bevisningen styrka följande omständigheter.

J.1.1 Påstådda brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar

J.1.1.1 *Återkrav från Försäkringskassan – påstående om att Humana har lämnat oriktiga uppgifter eller brustit i sin anmälningsskyldighet till Försäkringskassan*

- (a) att det är brukaren som har den förvaltningsrättsliga relationen med Försäkringskassan och att det därför är brukaren som har ansvar för att uppgifterna som lämnats till Försäkringskassan är riktiga.
- (b) att uppgifter i tidsredovisningen till Försäkringskassan inte lämnas på heder och samvete och att Humana därmed inte lämnat några uppgifter på heder och samvete till Försäkringskassan.
- (c) att företrädarna avseende återkravet den 23 december 2021 inte haft kännedom om de förhållanden som Försäkringskassan ansåg utgjorde ändrade förhållanden.
- (d) att återkraven den 7 maj 2018 och september 2020 (se s. 20 i IVO:s beslut) orsakats av att assistenter vilselett Humana.
- (e) att Humana, avseende återkravet den 28 maj 2020, haft nära och återkommande kontakter med brukaren, dennes legala företrädare och de personliga assistenterna och att återkravet orsakats av ett felaktigt agerande hos en assistent.

-
- (f) att det framgår av Humanas policyer och rutiner att det inte är tillåtet för en brukare att låta assistenter utföra ärenden för brukarens räkning på sätt som skett i fallet som orsakade återkravet den 9 september 2020, samt att Humana vidtar åtgärder för att säkerställa att dessa rutiner efterföljs.
- (g) att, avseende återkravet den 19 maj 2021, assistans har utförts enligt beslutet, eller i vart fall att Humana inte har haft eller bort ha haft kännedom om att assistans inte har utförts.
- (h) att företrädarna avseende återkraven den 7 maj 2021 samt den 3 och 24 oktober 2022 inte har insett eller skäligen bort ha insett att assistansersättning har betalats med ett för högt belopp.
- (i) att återkravet den 22 juli 2021 orsakats av Försäkringskassans långsamma handläggning och att Humana agerat i enlighet med sina skyldigheter genom att anmäla ändrade förhållanden och genom att utföra assistans enligt gällande beslut från Försäkringskassan.
- (j) att återkraven den 28 september 2021 och 2 november 2022 orsakats av felaktig utbetalning av Försäkringskassan.
- (k) att återkravet den 5 april 2022 orsakats av Försäkringskassans långsamma handläggning.
- (l) att grunden för återkraven den 3 maj 2022, 3 juni 2022, 23 november 2022 samt 31 mars 2020 är att Försäkringskassan menat att brukaren lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och att Humana inte har känt till de påstått oriktiga uppgifterna. Återkraven borde därför ha ställts till brukaren och inte Humana.
- (m) att, avseende återkravet den 6 juli 2022, det ”nya” förhållandet att brukaren flyttat till en annan bostad hade inträffat innan det att Humana tog över som anordnare.
- (n) att återkravet den 19 september 2022 orsakats av att en uppdragschef under en kortare period begått fel i samband med schemaläggning kopplat till sjukskrivna personliga assistenter och att detta upptäcktes genom Humanas

egenkontroll och interna kontroller, samt att det felaktiga agerandet har anmälts till såväl Försäkringskassan som polisen och att det felaktigt utbetalda beloppet har återbetalats.

- (o) att Humana vidtar åtgärder för att ha kontroll över assistansens utförande.
- (p) att Humana vidtar åtgärder för att ha kännedom om var de anställda assistenterna befinner sig.
- (q) att Humana fortlöpande undersöker möjligheter att få bättre kontroll över assistansens utförande.
- (r) att Humana informerar kunder och anställda om vikten av korrekt tidsrapportering.
- (s) att Humana vidtagit, och fortlöpande vidtar, åtgärder för att förhindra att assistenter och tjänstemän inom bolaget lämnar felaktiga uppgifter i tidsredovisningar.
- (t) att återkrav förekommer i stor utsträckning i branschen hos såväl privata som kommunala anordnare, att de återkrav som riktats mot Humana, i relation storleken av bolagets verksamhet, varken till belopp eller omfattning framstår som anmärkningsvärda och att förekomsten av återkrav inte i sig utgör grund för påstående om olämplighet.
- (u) att Försäkringskassan har ändrat sin beslutspraxis och meddelat ett ökat antal återkravsbeslut vilket har ifrågasatts i branschen.

J.1.1.2 *Anmälningar från Försäkringskassan*

- (v) att Humana, i anledning av situationen som berörs i anmälan från Försäkringskassan den 12 september 2022, utfört riktade såväl som generella utbildningsinsatser om anmälningsskyldigheten för ändrade förhållanden för att minimera risken för att en liknande händelse ska inträffa igen.
- (w) att Humana har rutiner och gediget systemstöd på plats för att upptäcka när frånvaroanmälningar görs samtidigt som tid för utförd assistans redovisas.

- (x) att Humana har fört diskussioner med Försäkringskassan om möjliga åtgärder för att upptäcka avvikelser där personliga assistenter redovisar arbetad tid för samma dag som assistenten får hel ersättning från en dagförmån.
- (y) att Humana har erbjudit sig att jämföra Försäkringskassans uppgifter med inlämnade tidrapporter och på så sätt upptäcka eventuella avvikelser.
- (z) att Humana har en väl fungerande administration avseende tidredovisningar, räkningar och anmälningar om nya assistenter.
- (å) att Humana avseende anmälan den 4 juli 2022 varit behjälpligt i både polisens och Försäkringskassans utredningar.
- (ä) att det, avseende anmälan den 4 juli 2022, har framgått i Försäkringskassans utredning att brukaren 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.

J.1.1.3 *Anmälningar från kommuner*

- (ö) att Humana har ett gediget kvalitetsledningssystem och att bolaget uppfyller kraven på god kvalitet i verksamheten.
- (aa) att eventuella avvikelser som har förekommit har hanterats till fullo.
- (bb) att Humana kontinuerligt arbetar 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.
- (cc) att anmälan från den 3 mars 2022 från Södertälje kommun beror på att 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.

- (dd) att anmälan från den 8 november 2022 beror på att kommunen beviljat hemtjänstliknande punktinsatser som i praktiken inte går att utföra som personlig assistans.
- (ee) att Humana har vidtagit åtgärder för att så långt som möjligt säkerställa att bolaget tillräckligt snabbt lyckats tillsätta vikarie när ordinarie assistent blivit sjuk eller anmält vård av sjukt barn.
- (ff) att Humana, avseende anmälan från Jönköpings kommun, i god tid har kontaktat Jönköpings kommun för att kommunen skulle ha förutsättningar att vidta förberedande åtgärder; att kontakterna med kommunen har tagits i samråd med brukarnas legala företrädare; samt att Humana har redovisat vem på kommunen som kontaktats, när det har skett och vilken information som har lämnats.
- (gg) att Humana löpande arbetar med arbetsmiljöfrågor och vidtar åtgärder för att säkerställa en säker och god arbetsmiljö, bland annat genom att säkerställa att det finns tillräckligt med personal.
- (hh) att Humana som arbetsgivare har goda relationer med de fackliga organisationerna och löpande samverkar med facket.

J.1.2 Påståenden om bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten

- (ii) att Humana följer upp genomförandeplaner för sina assistanstagare och löpande arbetar med att förstärka uppföljningen av sociala journaler.
- (jj) att Humana har en god regelbunden dialog med assistenterna.
- (kk) att Humana har arbetsplatsträffar för assistanstagarens assistenter där de tillsammans för samtal om utförandet av assistansen.
- (ll) att Humana har rutiner och system för att fortlöpande och systematiskt följa upp individuella behov och önskemål.

- (mm) att Humana varje månad genomför egenkontroll av varje kunds assistans för att se till att processer och mål följs i förhållande till en säker och kvalitativ assistans.
- (nn) att Humana vidtagit samtliga de åtgärder avseende egenkontroll som Humana åtagit sig att vidta i samband med tillsynsbeslutet den 5 november 2018, tillsynsbeslutet den 19 december 2018, tillsynsbeslutet den 30 mars 2021 och tillsynsbeslutet den 10 maj 2022.

J.1.3 Påstående om brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft

- (oo) att Humana 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.
- (pp) att besluten den 16 oktober 2019 och 25 november 2021 orsakats av att en chef inom verksamheten tolkat den interna policyn fel.
- (qq) att Humana efter besluten den 16 oktober 2019 och 25 november 2021 vidtagit åtgärder för att förtydliga sin policy.
- (rr) att assistenten i beslutet den 28 april 2022 hade arbetstillstånd för att arbeta hos en brukare som sedermera bytte assistansanordnare till Humana.
- (ss) att Humana 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.
- (tt) att Humana har förbättrat rutinerna för hur kontroll av medborgarskap och rätten att arbeta i Sverige ska utföras, bland annat genom att medarbetare som arbetar med att anställa personliga assistenter utbildas återkommande i dessa frågor.

J.1.4 Övrigt

- (uu) att Humanas kunder (dvs. assistanstagarna) skulle lida skada av en nedstängning av verksamheten.
- (vv) att företrädarna för Humana inte har brustit i uppfyllelse av kravet på lämplighet i övrigt.
- (ww) till vederläggande av samtliga de sakförhållanden IVO påstår utgör grund för påstående om olämplighet.

J.1.5 Nya omständigheter som åberopats av IVO i Yttrandet den 7 mars 2023

- (xx) att Humana, avseende anmälan från Uppsala kommun den 1 februari 2023, inte har känt till att brukaren folkbokfört sig i Heby kommun.
- (yy) att situationen som berörs i anmälan från Kungälv kommun uppstått till följd av att en anhörigassistent blivit sjuk och att kunden vid två av de tillfällen som räknats upp i anmälan tackat nej till vikarie och vid ett tillfälle önskat en senare tid för hjälp på morgonen, vilket Humanas assistenter respekterat.
- (zz) att, avseende anmälan från Strömstads kommun den 9 februari 2023, den gode mannens agerande prövats av Strömstads överförmyndarnämnd som inte bedömt att den gode mannen agerat direkt olämpligt och inte sett skäl att vidta åtgärder.
- (åå) att, avseende anmälan från Strömstads kommun den 9 februari 2023, förstärkande åtgärder vidtagits och att inga avvikelser som liknar den som antecknats i polisens orosanmälan från juli 2018 sedan dess har iakttagits.
- (ää) att, avseende anmälan från Strömstads kommun den 9 februari 2023, orosanmälan från sjukvården har utretts och att det inte går att säga med säkerhet hur skadan inträffat men att en ny rutin framtagits och införts för att förhindra att kunden skadas i samband med bilåkande i framtiden.
- (öö) att, avseende anmälan från Trelleborg den 16 februari 2023, uppdragsavtalet med kunden avslutats sedan det uppdagats att kunden undanhållit information om sjukhusvistelse för Humana.

- (aaa) att, avseende domen från Växjö tingsrätt den 27 januari 2023 i mål B2605-21 (samt indirekt anmälan från Försäkringskassan den 4 juli 2022), Humana hade rutiner 2017 om genomförande av introduktionssamtal med nyanställda assistenter och att rutinerna efterlevdes väl samt att efterlevnaden följdes upp månadsvis.
- (bbb) Att, avseende domen från Växjö tingsrätt den 27 januari 2023 i mål B2605-21, introduktionssamtal hållits den 6 oktober 2017 med den assistent som enligt på s. 41 i domen återgivet uttalande har påstått motsatsen.

J.2 Bevismedel

J.2.1 Muntlig bevisning

- (1) IVO påstår i målet att Humana har brustit i anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar. Till vederläggande av IVO:s felaktiga beskrivning av sakförhållandena i denna del önskar Humana höra Josefin Mikaelsson, chefsjurist Humana Assistans AB. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 2 timmar. Josefin Mikaelsson ska höras om omständigheterna kring Försäkringskassans återkrav samt anmälningar från kommuner och Försäkringskassan. Förhöret åberopas till styrkande av (a)–(u), (ö)–(ff), (uu)–(ww), (xx)–(öö) och (aaa).
- (2) IVO påstår i målet att Humana brustit i uppföljning samt egen- och internkontroll. Till vederläggande av detta påstående önskar Humana höra Andreas Westerlund, VD och styrelseledamot i Humana Assistans AB. Andreas Westerlund omfattas också av den krets personer som utpekats som olämpliga i IVO:s återkallelsebeslut. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Andreas Westerlund ska höras om förhållandena i verksamheten och särskilt kring Humanas arbete med uppföljning samt egen- och internkontroll. Förhöret åberopas till styrkande av (v)–(bb), (gg)–(nn) och (uu)–(ww).
- (3) IVO påstår i målet att Humana på olika sätt brustit i sitt systematiska kvalitetsarbete. Till vederläggande av detta påstående önskar Humana höra Hans Dahlgren, kvalitets- och utvecklingsdirektör i Humana AB och styrelseledamot i Humana Assistans AB. Hans Dahlgren omfattas också av

den krets personer som utpekats som olämpliga i IVO:s återkallelsebeslut. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Hans Dahlgren ska höras om Humanakoncernens systematiska kvalitetsarbete samt system för arbetsgivaransvar och kontroll över assistansens utförande. Förhöret återopas till styrkande av (ö)–(bb), (ii)–(nn) och (uu)–(ww).

- (4) IVO påstår i målet att Humana brister sin roll som arbetsgivare, bland annat i fråga om seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft. Till vederläggande av dessa påståenden önskar Humana höra Karin Larsson, HR-chef i Humana Assistans AB. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Karin Larsson ska höras om Humanas arbete med arbetsgivaransvar och särskilt om omständigheterna kring besluten från Migrationsverket. Förhöret återopas till styrkande av (v)–(ä), (gg)–(hh), (oo)–(tt) och (vv)–(ww).
- (5) IVO påstår i målet att Humana inte har följt tidigare tillsynsbeslut eller vidtagit de åtgärder Humana åtagit sig att vidta i dessa tillsynsärenden. Till vederläggande av detta påstående önskar Humana höra den tidigare kvalitetschefen Anna Sjöblom Hultblad, kvalitetschef i Humana Assistans AB oktober 2018 till januari 2023 och därmed kvalitetsansvarig under den relevanta perioden. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Anna Sjöblom Hultblad ska höras om Humanas kvalitetsarbete under främst åren 2018–2022 och särskilt om omständigheterna kring tillsynsbesluten från IVO. Förhöret återopas till styrkande av (ö)–(bb), (ii)–(nn), (uu)–(ww) och (aaa).
- (6) IVO påstår i målet att Humana brister i sitt kvalitetsarbete. Till vederläggande av detta påstående och för att beskriva det aktiva kvalitetsarbete Humana bedriver i dagsläget önskar Humana höra Marika Lindblom, nuvarande kvalitetschef i Humana Assistans AB. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Marika Lindblom ska höras om Humanas fortlöpande kvalitets- och utvecklingsarbete. Förhöret återopas till styrkande av (ö)–(bb), (ii)–(nn) och (uu)–(ww).
- (7) IVO påstår i målet att Humana brister i arbetsgivarkontroll. Till vederläggande av detta påstående och till styrkande av att Humana har

)

tillräckliga och tillförlitliga systemstöd för kontroll av anställda och utförande av assistans på plats, samt att Humana bedriver ett gediget utvecklingsarbete för att stärka sådana kontrollfunktioner, önskar Humana höra Jon Kettis, driftschef Humana Assistans AB. Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 1 timme. Jon Kettis ska höras om Humanas systemstöd för arbetsgivaransvar och kontroll över assistansens utförande. Förhöret åberopas till styrkande av (w)–(z) och (vv)–(ww).

- (8) IVO påstår i målet att beslutet om återkallelse inte medför några skadeverkningar för assistanstagarna och för de enskilda som anlitat bolaget. Till vederläggande av detta påstående önskar Humana höra Sophie Karlsson, ordförande Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA). Uppskattad tidsåtgång för förhöret: 45 minuter. Sophie Karlsson ska höras om brukares relation med Försäkringskassan och hur brukare påverkas av IVO:s återkallelsebeslut. Förhöret åberopas till styrkande av (a)–(b), (t)–(u) och (uu).

J.2.2 Skriftlig bevisning

- (1) Humanas dokument ”*Systematiskt förbättringsarbete – egenkontroll*”, Bilaga 2, åberopas till styrkande av (bb) och (nn).
- (2) Statistik från Försäkringskassan – beslutade återkrav den 1 januari 2017 till den 6 mars 2023, Bilaga 8, åberopas till styrkande av (t) och (u).
- (3) Statistik från Försäkringskassan – lista över anordnare med uppgift om antal brukare och mottagen assistansersättning från Försäkringskassan, Bilaga 9, åberopas till styrkande av (t) och (u).
- (4) Artikel från Heja olika 10 mars 2023 ”*Kommuner får allt fler återkrav – kritiserar Försäkringskassan*”, Bilaga 10, åberopas till styrkande av (t) och (u).
- (5) Strömstads överförmyndarnämnds beslut den 27 februari 2023, Bilaga 11, åberopas till styrkande av (zz).

)

-
- (6) Skärmlapp från IT-system som användes 2017, avseende dokumentation av genomfört introduktionssamtal med tidigare anställd assistent, Bilaga 12, åberopas till styrkande av (bbb).
 - (7) Statistik från IVO avseende ej verkställda beslut hos kommunerna 2022, Bilaga 13, åberopas till styrkande av (uu).
 - (8) Informationsbladet till kund: "Bra att veta om din personliga assistans", Bilaga 17, åberopas till styrkande av (r), (ii)–(jj) och (nn).
 - (9) Skärmlapp från assistenternas intranät, Bilaga 18, åberopas till styrkande av (r).
 - (10) Rutin för hantering av oegentligheter, Bilaga 19, åberopas till styrkande av (o) och (p).
 - (11) Rutinen för egenkontroll, Bilaga 20, åberopas till styrkande av (mm)–(nn).
 - (12) Nyhetsbrev till anställda med information om att dokumentera via FAST samt inbjudan till digitalt informationsmöte, Bilaga 21, åberopas till styrkande av (r), (ii) och (nn).
 - (13) Exempel på anställningsavtal för personlig assistent, Bilaga 22, åberopas till styrkande av (r).
 - (14) Checklista för riksinventering vid intag av ny kund, Bilaga 23, åberopas till styrkande av (o)–(r).
 - (15) Handbok för uppdragschefer, Bilaga 24, åberopas till styrkande av (ii)–(nn).
 - (16) Dokumentet "*Trygg och säker assistans*", som används vid kvalitetsutvecklares uppföljning med distriktschef vid internkontroll, Bilaga 25, åberopas till styrkande av (o)–(s), (ii) och (nn).
-

)

Stockholm den 4 april 2023



Camilla Appelgren



Mattias Göransson



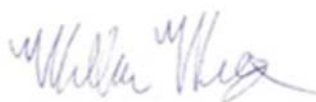
Peter Nilsson



Andrea Kaalhus



Johanna Jacobson



William Wigström

Bilagor

Bilaga	Dokument
Bilaga 1	Sammanställning över återkrav
Bilaga 2	Systematiskt förbättringsarbete – egenkontroll
Bilaga 3	E-post från Försäkringskassan den 13 juli 2022
Bilaga 4	Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning
Bilaga 5	Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2023 i mål nr 4072-21
Bilaga 6	Beslut från Försäkringskassans omprövningsenhet den 19 april 2022
Bilaga 7	Försäkringskassans återkravsbeslut den 23 december 2021
Bilaga 8	Statistik från Försäkringskassan – beslutade återkrav 1 januari 2017 till 6 mars 2023
Bilaga 9	Statistik från Försäkringskassan – lista över anordnare med antal brukare och mottagen assistansersättning från Försäkringskassan
Bilaga 10	Artikel från Heja olika 10 mars 2023 ” <i>Kommuner får allt fler återkrav – kritiserar Försäkringskassan</i> ”
Bilaga 11	Strömstads överförmyndarnämnds beslut den 27 februari 2023
Bilaga 12	Skärmsklipp från IT-system som användes av Humana 2017, avseende dokumentation av genomfört introduktionssamtal med tidigare anställd assistent
Bilaga 13	Statistiktabell för ej verkställda beslut 2022
Bilaga 14	IVO:s arbetsordning

)

Bilaga	Dokument
Bilaga 15	IVO:s delegationsordning (utgör bilaga 2 till IVO:s arbetsordning)
Bilaga 16	IVO:s tillsynspolicy med kommentar
Bilaga 17	Informationsbladet till kund " <i>Bra att veta om din personliga assistans</i> ". (Dokumentet har även getts in till IVO som bilaga 6 i yttrande till IVO den 29 mars 2022)
Bilaga 18	Skärmdokument från assistenternas intranät
Bilaga 19	Rutin för hantering av oegentligheter (Dokumentet har även givits in till IVO som bilaga 9.8 i yttrande till IVO den 3 november 2022)
Bilaga 20	Rutinen för egenkontroll. (Dokumentet har även getts in till IVO som bilaga 9.18 i yttrande till IVO den 3 november 2022)
Bilaga 21	Nyhetsbrev till anställda med information om att dokumentera via FAST samt inbjudan till digitalt informationsmöte
Bilaga 22	Exempel på anställningsavtal för personlig assistent
Bilaga 23	Checklista för riksinventering vid intag av ny kund
Bilaga 24	Handbok för uppdragschefer (Dokumentet har även getts in till IVO som bilaga 16 i yttrande till IVO den 3 november 2022)
Bilaga 25	Dokumentet " <i>Trygg och säker assistans</i> ", som används vid kvalitetsutvecklarens uppföljning med distriktschef vid internkontroll
Bilaga 26	IVO:s bedömningsstöd för lämplighetsprövning
Bilaga 27	IVO:s bedömningsstöd för tillståndsprövning inom personlig assistans
Bilaga 28	Tid- och aktivitetsplan (senaste version)

)
