



KLAGANDE

Humana Assistans AB, 556605-3996

Ombud: Advokaterna Camilla Appelgren, Mattias Göransson och Peter Nilsson samt biträdande juristerna Johanna Jacobson och Andrea Kaalhus

MOTPART

Inspektionen för vård och omsorg

Ombud: Advokaterna Erik Gadman och Lorentz Reige samt biträdande juristen Rebecka Norell

ÖVERKLAGAT BESLUT

Inspektionen för vård och omsorgs beslut 2023-01-31, bilaga 1

SAKEN

Återkallelse av tillstånd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt socialtjänstlagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Inspektionen för vård och omsorgs beslut.

YRKANDEN M.M.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutade den 31 januari 2023 att återkalla Humana Assistans AB:s (Humana) tillstånd att bedriva enskild verksamhet med personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt socialtjänstlagen (2001:453). Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Humana yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska upphäva det överklagade beslutet och i andra hand att förvaltningsrätten ska undanröja det överklagade beslutet samt visa målet åter till IVO för vidare handläggning. För det fall förvaltningsrätten avslår överklagandet yrkar bolaget att domstolen förordnar att förvaltningsrättens dom och IVO:s beslut ska gälla först sedan de vunnit laga kraft, samt förordnar en rimlig tidsperiod om tre månader för Humana att avveckla den verksamhet som bedrivs under de återkallade tillstånden.

IVO anser att överklagandet ska avslås.

Förvaltningsrätten har den 7 februari 2023 förordnat att det överklagade beslutet inte ska gälla i avvaktan på att förvaltningsrätten avgör målet slutligt eller annat förordnas.

Förvaltningsrätten har den 25–26 maj 2023 hållit muntlig förhandling i målet. På begäran av Humana har vittnesförhör under ed hållits med Josefin Mikaelsson, Karin Larsson, Anna Sjöholm Hultblad, Marika Lindblom, Jon Kettis och Sophie Karlsson. På Humanas begäran har också partsförhör hållits med Andreas Westlund och Hans Dahlgren.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

En verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för de personer som omfattas av lagen, med målet att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra (5 § LSS). Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter samt vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (6 § LSS). Den enskilde ska genom insatserna enligt LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor (7 § andra stycket LSS). För att få bedriva en verksamhet enligt LSS krävs, för andra än kommuner och regioner, tillstånd och att tillståndshavaren bl.a. är lämplig (23 § LSS). Även för verksamhet enligt socialtjänstlagen krävs, för andra än kommuner och regioner, tillstånd och att tillståndshavaren bl.a. är lämplig (7 kap. 2 § socialtjänstlagen).

IVO:s beslut går ut på att Humana och dess företrädare inte längre uppfyller kravet på lämplighet enligt 23 § tredje stycket LSS samt 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen och att bolagets tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt dessa lagar därför ska återkallas. Myndigheten har grundat sin bedömning på det följande.

1. Återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar.
2. Bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.
3. Brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft.

Det som förvaltningsrätten ska pröva i målet är alltså om IVO har haft grund för sitt beslut att återkalla bolagets tillstånd på grund av att Humana och dess

företrädare inte ska anses lämpliga att bedriva nu aktuell verksamhet på av IVO anförda grunder.

Under handläggningen i förvaltningsrätten har IVO även inkommit med ytterligare omständigheter till stöd för att Humanas tillstånd att bedriva aktuell verksamhet ska återkallas. Humana har gjort gällande att dessa omständigheter inte ska beaktas. Förvaltningsrätten behöver alltså även ta ställning till om dessa omständigheter ska beaktas vid prövningen och, i så fall, vilket värde de har vid rättens prövning.

Humana har också gjort gällande att beslutet har fattats med bristande behörighet och därför ska upphävas på formell grund. Eftersom detta yrkande har framställts i andra hand kommer förvaltningsrätten endast pröva denna fråga om Humanas förstahandsyrkande ska avslås.

Förvaltningsrättens dom kommer därför att disponeras på följande sätt. Först kommer frågan om omständigheter som IVO har tillfört målet i domstolen ska beaktas prövas. Sedan kommer domstolen pröva de omständigheter som har förts fram av IVO under 1-3 ovan, tillsammans med de nya omständigheter som eventuellt kan beaktas. Därefter kommer förvaltningsrätten att pröva om Humana uppfyller kravet på lämplighet vid en sammantagen bedömning av vad som är utrett i målet. Om domstolen anser att bolaget och dess företrädare uppfyller kravet på lämplighet ska överklagandet bifallas.

För det fall förvaltningsrätten bedömer att Humana inte längre uppfyller kravet på lämplighet behöver domstolen pröva om IVO har haft tillräckliga skäl för att återkalla bolagets tillstånd utan föregående föreläggande och om myndighetens beslut är proportionerligt. Om svaret på dessa frågor är jakande kommer domstolen att ta ställning till bolagets övriga yrkanden.

Omständigheter som har tillförts målet av IVO i förvaltningsrätten

IVO har under målets handläggning fört fram nya omständigheter i form av fem beslut om återkrav från Försäkringskassan, sex anmälningar från kommuner samt en dom från Växjö tingsrätt. IVO menar att de nya omständigheterna ska beaktas vid förvaltningsrättens prövning.

Humana har fört fram att dessa omständigheter innebär att saken har ändrats och att omständigheterna därför inte ska beaktas. Under alla omständigheter menar bolaget att omständigheterna inte har utretts av myndigheten och därför inte kan utgöra klart utredda brister hos bolaget.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Nya omständigheter får som utgångspunkt åberopas under handläggningen i förvaltningsdomstol så länge frågan som är föremål för prövning inte ändras (RÅ 2003 ref. 15).

Frågan som är föremål för prövning i målet är om Humana ska anses lämpligt att bedriva aktuella verksamheter med hänsyn till de brister som IVO har påstått. Förvaltningsrätten bedömer att de nya omständigheter som IVO har fört fram rör sådana brister som IVO också har grundat sitt beslut på. Det finns därför inget hinder att beakta även dessa omständigheter vid förvaltningsrättens prövning.

Det som Humana har fört fram om att de nya omständigheter som har förts fram inte kan anses utgöra klart utredda brister medför inte någon annan bedömning. Frågan om värdet av de omständigheter som IVO har fört fram kommer i stället att prövas i sak.

Tillämpliga bestämmelser m.m.*Tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS och socialtjänstlagen*

En enskild person får, enligt 23 § första stycket LSS, inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet med t.ex. biträde av personlig assistent, ledsagarservice och avlösarservice. Sådant tillstånd får enligt bestämmelsens andra stycke endast meddelas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. När det är fråga om en juridisk person ska prövningen avse följande fysiska personer.

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

Av bestämmelsens tredje stycke framgår att det krävs att den enskilda personen även i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1–4 bedöms lämpliga.

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § socialtjänstlagen, som rör tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt 1 § samma lag, motsvarar i allt väsentligt bestämmelsen i 23 § LSS.

Återkallelse av tillstånd

Ett tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans får enligt 26 g § LSS återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § samma lag om bl.a. lämplighet.

Av 13 kap. 9 § socialtjänstlagen framgår också att sådant tillstånd får återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 7 kap. 2 § samma lag om bl.a. lämplighet.

Återkallelse av tillstånd är en ingripande åtgärd för tillståndsinnehavaren och beviskravet bör därför ställas högt. Beviskravet ska inte ställas lika högt som i brottmål, men det ska finnas ett objektivet konstaterbart missförhållande att lägga till grund för bedömningen. Det är tillsynsmyndigheten som har bevisbördan för att det finns skäl att återkalla tillståndet. (RÅ 1994 ref. 88.)

Lämplighetskravet i LSS och socialtjänstlagen

Enligt 27 § tredje stycket LSS samt 7 kap. 2 § fjärde stycket socialtjänstlagen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Av förarbetena (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 216-217) till bestämmelsen i LSS framgår bl.a. följande. Den som missköter sig i vissa avseenden bör inte få fortsätta som tillståndshavare enligt LSS även om det inte har kunnat påvisas kvalitetsbrister i verksamheten, eftersom det inte är rimligt att en tillståndshavare t.ex. underlåter att betala skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda eller som inte kan visa hur en assistansersättning som har mottagits för en assistansberättigads räkning har använts, ska få fortsätta att ta emot och förvalta stora summor som härrör från allmänna medel. Den enskilde bör tryggt kunna vända sig till en tillståndshavare i förvisning om att denna uppfyller lagens krav i alla avseenden.

Återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar

Vad parterna har fört fram

IVO har fört fram i huvudsak följande.

Myndigheten har tagit del av 31 ärenden där Försäkringskassan har riktat återkrav mot Humana, assistanstagaren, assistanstagarens goda man eller assistanstagarens dödsbo. Varje återkrav grundas på att felaktiga uppgifter vid flera tillfällen har lämnats till Försäkringskassan av Humana eller assistanstagaren. Lämnade uppgifter har resulterat i återkrav om betydande belopp, sammanlagt överstigande 100 000 000 kr, och det har inte rört sig om isolerade händelser av felaktigt lämnade uppgifter. Det är omständigheterna som återkraven grundar sig på som har legat till grund för IVO:s bedömning och inte beloppens storlek i sig. Beloppen indikerar dock omfattningen av de felaktiga uppgifterna till Försäkringskassan i respektive ärende.

I vissa fall har det framgått att Humana har haft kännedom om ändrade förhållanden, men underlåtit att anmäla detta till Försäkringskassan. Under alla omständigheter är det bolaget som är ytterst ansvarig för assistenterna som utför insatsen gentemot assistanstagaren. Anordnaren ska inte bedöma assistanstagarens faktiska hjälpbehov men informera Försäkringskassan om sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av assistansersättningen. En assistansanordnare ska också ha en sådan insyn i hur assistansen bedrivs att den kan upptäcka förändringar. Det ligger t.ex. i anordnarens ansvar att uppmärksamma om assistanstagaren har sådana behov som berättigar insatsen personlig assistans samt ha kontroll på att assistansen utförs i den omfattning som anges i tidsredovisningen.

Myndigheten har också fått del av tre anmälningar från Försäkringskassan. Av två av anmälningarna framgår att assistanstagare som Humana har anordnat assistans för har saknat rätt till assistans. Av den tredje anmälan framgår att Humanas assistenter vid 4 378 arbetstillfällen under år 2020 har redovisat tid för assistans samtidigt som de har uppburit hel ersättning från en dagförmån. Enligt Försäkringskassan kan detta förhållande bero på att Humana har oordning med administrationen av t.ex. tidsredovisningar, räkningar och/eller ofullständiga anmälningar om nya assistenter.

IVO har under åren 2020–2023 även mottagit anmälningar från elva kommuner om Humanas lämplighet att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Anmälningarna innehåller sådana allvarliga brister som påvisar att Humana inte uppfyller kravet på lämplighet.

Humana har fört fram i huvudsak följande.

Det bestrids att det i Humanas verksamhet återkommande har förekommit brister avseende anmälningsskyldighet samt att bolaget brustit i förvaltning av offentliga medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar. Det har inte varit fråga om misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär.

Bolaget har lämnat detaljerade beskrivningar och förklaringar av respektive anmälan och beslut från Försäkringskassan som IVO har grundat sitt beslut på. Återkraven visar inte på några systematiska eller allvarliga brister i bolagets verksamhet eller styrning. Humana har inte något ansvar att överpröva eller efterforska riktigheten av Försäkringskassans beslut om assistansbehovets omfattning utan bolagets ansvar är i stället begränsat till att tillhandahålla beslutad assistans och anmäla förändrade förhållanden som bolaget har kännedom om. Detta gör Humana. Humana kan vidare inte lastas för ett felaktigt agerande hos en av bolagets kunder om Humana inte har haft

kännedom om felaktigheten och har vidtagit åtgärder för att informera kunden om de regler som gäller.

Humana ifrågasätter även att återkraven kan läggas direkt till grund för IVO:s påstående om bolagets olämplighet. Försäkringskassans nya rättstillämpning avseende återkrav vilar på en rättsligt skakig grund eftersom det saknas vägledande praxis i fråga om när återkrav kan riktas mot assistansanordnare. Den utredning som ligger till grund för återkraven är också av en mycket mer avgränsad karaktär än en lämplighetsprövning hos IVO och grundar sig på ett annat regelverk. En stor del av de återkrav som Humana bestrider är fortfarande föremål för domstolsprövning och kan därmed komma att ändras.

De omständigheter som ligger till grund för återkraven ger inte heller stöd för att Humanas företrädare ska anses olämpliga. IVO har inte klargjort på vilket sätt företrädarnas egna agerande eller underlåtenhet att agera är kopplat till respektive återkrav. Av de återkravsbeslut som har fått laga kraft eller inte ifrågasatts av bolaget är den totala summan endast ca 4 400 000 kr.

Även om återkraven anses utgöra brister hos Humana måste återkraven ställas i relation till vad som normalt kan förväntas av en assistansanordnare. Återkrav är mycket vanligt förekommande inom personlig assistans och drabbar såväl privata som kommunala anordnare. Av Försäkringskassans statistik över antal återkrav och återkravens volym under åren 2017–2023 framgår också att Humana inte är mer drabbad av återkrav än någon annan anordnare, tvärtom står Humana endast för 9,6 procent av alla återkrav trots att bolaget utför ca 15 procent av all assistans i Sverige.

När det gäller övriga anmälningar från Försäkringskassan visar inte heller dessa att det förekommer systematiska eller allvarliga brister. En anmälan rör en enskild medarbetare som missuppfattat lagstiftningen kring skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. Det är fråga om ett enstaka ärende och liknande

missuppfattningar förekommer inte i organisationen generellt. En annan anmälan rörde en person som saknade rätt till personlig assistans. Humana har dock inte haft anledning att ifrågasätta riktigheten i Försäkringskassans beslut om assistans. Så snart det uppdagades att personen lurat såväl Humana som Försäkringskassan och kommunen har dessutom bolaget varit behjälpliga i både polisens och Försäkringskassans utredningar. Den tredje anmälan, som rör anställda hos Humana som har redovisat tid men samtidigt uppburit en dagarsättning, visar snarare att Försäkringskassan har brustit i sin administration i dessa fall.

Vad gäller de anmälningar från kommuner som IVO har lagt till grund för sitt beslut visar inte heller dessa att det förekommer systematiska eller allvarliga brister i Humanas verksamhet eller styrning. För att kunna lägga en anmälan till grund för ett återkallelsebeslut behöver IVO utreda de faktiska omständigheterna som ligger till grund för anmälan. IVO har inte utrett anmälningarna från kommunerna vidare utan har i stället förlitat sig på anmälningarna som sådana. De ska därför inte beaktas vid lämplighetsprövningen. Under alla omständigheter visar inte anmälningarna på någon olämplighet hos Humana eller dess företrädare.

Förvaltningsrättens bedömning

Beslut om återkrav

Av de 31 återkravsbeslut som IVO har grundat sin bedömning på har, såvitt känt, endast 13 fått laga kraft. Detta förhållande medför inte att övriga beslut saknar betydelse vid lämplighetsprövningen. Som utgångspunkt saknas det anledning att ifrågasätta de konkreta omständigheter som ligger till grund för besluten om återkrav.

Under ärendets handläggning hos IVO har myndigheten låtit Humana yttra sig över besluten, men har därefter inte vidtagit några egna utredningsåtgärder utan har i stället utgått från sakomständigheterna såsom de har beskrivits i Försäkringskassans beslut. Det som IVO har fört fram om att man inte har befogenhet att överpröva Försäkringskassans beslut är i och för sig korrekt. Prövningen som görs i frågan om återkallelse av enskilds tillstånd enligt LSS och socialtjänstlagen pga. bristande lämplighet skiljer sig samtidigt från den som Försäkringskassan gör i fråga om återkravsbeslut i betydande mån. Två sådana skillnader är t.ex. vad som prövas och de beviskrav som gör sig gällande i respektive ärendeslag, där beviskravet i ett återkallelseärende som detta är högre ställt. Enligt förvaltningsrättens mening innebär det också att de omständigheter som framgår av Försäkringskassans återkravsbeslut inte är av sådan art att det går att bortse från Humanas invändningar i respektive ärende. Det som bolaget har invänt får alltså vägas mot det som framgår av Försäkringskassans beslut.

Återkravsbesluten har alla gemensamt att Försäkringskassan har bedömt att assistansersättning har betalats ut felaktigt och att Humana har varit anordnare för den aktuella assistansen. Besluten skiljer sig dock åt i frågan om vem som bedöms ha orsakat den felaktiga utbetalningen, samt i frågan om den felaktiga utbetalningen bedöms ha orsakats av att mottagaren har lämnat oriktiga uppgifter, om mottagaren har underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett att ersättning utgått med ett för högt belopp eller felaktigt.

I frågan om den generella betydelse som återkravsbeslut har vid lämplighetsprövningen gör förvaltningsrätten följande överväganden.

Till att börja med instämmer förvaltningsrätten i det såväl Humana som IVO har fört fram om att förekomsten av återkrav i och för sig inte innebär att det finns skäl att ifrågasätta en assistansanordnares lämplighet.

I frågan om vad som kan förväntas av en lämplig assistansanordnare har IVO i sitt beslut hänfört sig till viss kammarrättspraxis gällande anordnar- samt arbetsgivaransvar. I detta ligger både ett förhållandevis omfattande ansvar för brister i tidsredovisning som att anmäla sådana ändrade förhållande som påverkar rätten till eller storleken av beviljad assistansersättning. Det har i kammarrättspraxis nämligen uttalats att assistansanordnare bör ha en organisation som möjliggör kännedom om hur och av vem assistansen utförs (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 maj 2018 i mål nr 418-18). Anordnarens arbetsgivaransvar har också ansetts sträcka sig till att bl.a. känna till omfattningen av den beviljade assistansen, vilket behov den assistansberättigade har och hur den beviljade assistansen disponeras under dygnet (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 6 april 2022 i mål nr 3751-21). Dessa kammarrättsavgöranden avser assistansanordnarens ansvar inom ramen för ett beslut om återkrav och frågan om omfattningen av assistansanordnarens ansvar i dessa avseenden har inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Förvaltningsrätten anser därför att det finns anledning till viss försiktighet när det gäller att tillämpa denna praxis i förhållande till ett beslut om återkallelse av verksamhetens tillstånd till följd av brister i tillståndshavarens lämplighet.

Med detta sagt anser förvaltningsrätten att en tillståndshavarens lämplighet kan ifrågasättas när det är klarlagt att tillståndshavaren har saknat en sådan insyn i assistansen att ersättning regelbundet har utgått felaktigt, och mottagen assistansersättning alltså inte har använts korrekt (jfr prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 216-217). Detta innefattar såväl att tid har redovisats till Försäkringskassan trots att assistans inte har utförts som att ett ändrat förhållande inte har anmälts. Förvaltningsrätten har vid denna bedömning fäst särskild vikt vid att bestämmelserna om tillstånd för enskild verksamhet i

förhållande till personlig assistans uttryckligen infördes för att motverka fusk och överutnyttjande (a. prop., s. 216).

Även för det fall det kan konstateras att Humana på något sätt har brustit i sin roll som assistansanordnare behöver hänsyn tas till bristens allvarlighetsgrad. Ifall bristen är så pass allvarlig att den medför att lämpligheten kan ifrågasättas behöver hänsyn också tas till de åtgärder som tillståndshavaren har vidtagit med anledning av bristen. (Jfr HFD 2022 ref. 36 I.)

Det saknas också, som utgångspunkt, anledning att ifrågasätta anordnarens lämplighet när anordnaren till Försäkringskassan har anmält ett ändrat förhållande eller att ersättning har utgått felaktigt, eller när det ändrade förhållande som medfört att den gjorda utbetalningen var felaktig redan var känd för kassan.

Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten följande överväganden i fråga om de beslut om återkrav som IVO har grundat sitt beslut på.

Inledningsvis har Humana i förhållande till Försäkringskassans beslut av den 22 juli 2021 utan nämnvärt dröjsmål anmält att assistanstagaren har beviljats insatsen gruppbostad, dvs. det förhållande som har lett till att återbetalningsskyldighet har uppstått. Humana har också, även efter att det ändrade förhållandet uppstått, haft en skyldighet att utföra assistans i enlighet med Försäkringskassans beslut (24 § LSS). Det har inte framkommit några omständigheter i detta beslut som ger domstolen anledning att ifrågasätta bolagets eller dess företrädares lämplighet. Tvärtom har bolaget agerat korrekt.

När det gäller Försäkringskassans beslut av den 28 september 2021 är det Försäkringskassan som felaktigt har utbetalat ersättning till Humana. Bolaget har därefter, eftersom Försäkringskassan inte kan ta emot återbetalningar utan föregående återkravsbeslut, separerat de felaktigt utbetalade medlen och

inväntat kassans beslut. Bolaget har alltså agerat korrekt. Det saknas därför anledning att ifrågasätta bolagets eller företrädarnas lämplighet med anledning av detta beslut.

Även i förhållande till Försäkringskassans beslut av den 2 november 2022 har Humana, med hänsyn till att den felaktiga utbetalningen härrör från tiden när assistansersättning utbetalades i förskott, agerat korrekt, då bolaget har redovisat utförda timmar och sedan separerat de medel som inte använts. Det finns alltså ingen anledning att ifrågasätta bolagets eller företrädarnas lämplighet med anledning av detta beslut.

Detsamma gäller Försäkringskassans beslut av den 6 juli 2022, då det indragningsbeslut som har föranlett återbetalningsskyldigheten senare har undanröjts i domstol. Det finns alltså, i förhållande till detta beslut, inte något konstaterat ändrat förhållande som Humana har underlåtit att anmäla.

Förvaltningsrätten anser däremot att de beslut varigenom det framgår att Humana har lämnat felaktiga uppgifter i tidredovisningar gällande utförd assistans innebär att det kan finnas skäl att ifrågasätta bolagets lämplighet, specifikt Försäkringskassans beslut av den 14 juni 2019, 28 maj 2020, 3 september 2020, 9 september 2020, 17 september 2020, 19 maj 2021 samt 23 november 2022. Humana har i dessa fall saknat tillräcklig insyn i den assistans som har utförts eller påståtts ha utförts, då assistansersättning under längre tid inte har använts korrekt. Det som Humana har invänt i förhållande till dessa beslut, dvs. att det är de personliga assistenterna och/eller assistanstagaren som har lämnat felaktiga uppgifter, förändrar inte denna bedömning.

Avseende Försäkringskassans beslut av den 7 maj 2018 anser domstolen att det finns en betydande grad av osäkerhet kring utfallet av den rättsliga prövningen eftersom beslutet har undanröjts och återförvisats av Kammarrätten i Göteborg

genom dom den 27 februari 2023 i mål nr 4072-21. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att det som framgår av beslutet inte kan läggas till grund för den nu aktuella lämplighetsprövningen.

Även i förhållande till Försäkringskassans beslut av den 31 mars 2020 har IVO menat att det framgår att Humana har saknat tillräcklig insyn i den assistans som har utförts eller påståtts ha utförts. Detta beslut har dock upphävts av Förvaltningsrätten i Uppsala genom dom den 1 mars 2022 i mål nr 5924-21. Även om domstolen i det målet ansåg att det var utrett att Humana hade orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter, bedömde domstolen att det felaktigt utbetalda beloppets storlek inte var utrett. Förvaltningsrätten saknar anledning att göra någon annan bedömning i förevarande mål. Till skillnad från IVO anser dock förvaltningsrätten att detta förhållande, dvs. att den påtalade bristens omfattning inte är klarlagd, innebär att det i nuläget inte finns skäl att ifrågasätta Humanas eller dess företrädares lämplighet.

Av Försäkringskassans beslut av den 19 september samt 13 december 2022 framgår att Humana har orsakat felaktiga utbetalningar genom att lämna in felaktiga tidredovisningar, då assistans inte utförts enligt redovisningarna. Det är samtidigt bolaget som har anmält till Försäkringskassan att man har misstänkt fusk med assistansersättningen. Under den muntliga förhandlingen har även Andreas Westlund berättat om de åtgärder bolaget vidtog för att utreda bolagets misstankar. Förvaltningsrätten anser att det inte går att ifrågasätta den tid som bolaget tog för att klarlägga avvikelserna innan det anmäldes till polis och Försäkringskassan. Mot bakgrund av det som Humana har fört fram om att det bl.a. har rört sig om små avvikelser som har varit svåra att upptäcka samt att bolaget vidtog åtgärder så snart det stod klart att ersättning betalats ut felaktigt bedömer förvaltningsrätten också att det som har framkommit genom dessa beslut inte medför att det finns skäl att ifrågasätta bolagets eller företrädarnas lämplighet.

Vidare framgår av Försäkringskassans beslut av den 5 april 2022 och 13 februari 2023 att Humana har mottagit assistansersättning för utförd assistans under skoltid trots att sådan rätt saknats. Humana har alltså saknat tillräcklig insyn i den assistans som har utförts varför det kan finnas anledning att ifrågasätta bolagets lämplighet. Att den felaktiga utbetalningen har blivit större till följd av att Försäkringskassan efter viss tid har fått kännedom om att assistans har utförts under skoltid utan att vidta åtgärder förändrar inte denna bedömning.

Försäkringskassan har i flera beslut också funnit att Humana har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, om t.ex. assistanstagarens ändrade hjälpbehov, eller att bolaget skäligen borde ha insett att ersättning betalats ut felaktigt, specifikt Försäkringskassans beslut av den 7 mars 2019, 13 januari 2020, 7 maj 2021, 23 december 2021, 3 maj 2022, 3 juni 2022, 3 oktober 2022, 24 oktober 2022, 27 februari 2023, 2 mars 2023 och 5 april 2023.

Som förvaltningsrätten har redogjort för ovan saknas det som utgångspunkt anledning att ifrågasätta de omständigheter som framgår av Försäkringskassans beslut. Domstolen konstaterar samtidigt att det inte alltid framgår av återkravsbesluten gällande just ändrade förhållanden vilket konkret ändrat förhållande som myndigheten menar att bolaget har underlåtit att anmäla, eller har medfört att bolaget skäligen borde ha insett att ersättning betalats ut felaktigt. Det har också kommit fram i målet att det, även med beaktande av de höga krav som ställs på en assistansanordnare, kan vara väldigt svårt för anordnaren att bedöma när ett ändrat förhållande som ska anmälas till Försäkringskassan har inträffat, i synnerhet när det gäller eventuellt ändrade hjälpbehov.

Genom de uppgifter som Jon Kettis har lämnat vid den muntliga förhandlingen har det t.ex. framgått att Humana det senaste året har anmält ca 150 eventuellt ändrade förhållanden, men att Försäkringskassan i ungefär 80 procent av fallen har bedömt att något ändrat förhållande inte har inträffat samt att det endast är

15 procent av gångerna som beviljad assistans har dragits in eller minskats. Även det som Josefine Mikaelsson och Sophie Karlsson har berättat vid den muntliga förhandlingen ger stöd för att frågan om vilka förhållanden som anordnaren är skyldig att anmäla är föremål för väldigt svåra överväganden. Assistanstagarens vilja att dela med sig av information kring dennes behov till anordnaren påverkar också möjligheterna till insyn i stor utsträckning. Förvaltningsrätten anser att det saknas skäl att ifrågasätta vad hörda personer har berättat i dessa delar. Enligt förvaltningsrättens mening saknas det också skäl att ifrågasätta bolagets och dess företrädares lämplighet när det inte klart har framgått vilket ändrat förhållande bolaget har varit skyldigt samt har underlåtit att anmäla eller som har medfört att bolaget skäligen borde ha insett att ersättning har utgått felaktigt.

Mot bakgrund av ovan gör förvaltningsrätten följande överväganden rörande besluten om återkrav som grundar sig på att Humana har underlåtit att anmäla ett ändrat förhållande eller skäligen borde ha insett att ersättning utgått felaktigt.

Det har framgått av Försäkringskassans beslut av den 7 mars 2019 att Humana har underlåtit att anmäla en assistanstagares utlandsvistelse som inneburit att personen inte längre tillhörde svensk socialförsäkring. I detta fall har samtidigt Humana anmält åtminstone en tidigare utlandsvistelse med samma innebörd, i enlighet med vad man är skyldiga att göra, utan att Försäkringskassan justerat det då gällande assistansbeslutet eller vidtagit några åtgärder. Detta förhållande medför enligt förvaltningsrätten att bristen inte kan anses tillräckligt allvarlig för att bolagets eller dess företrädares lämplighet bör ifrågasättas.

I Försäkringskassans beslut av den 13 januari 2020 framgår det att Humana inte har anmält att en assistanstagare har beviljats insatsen gruppboende. Det har samtidigt framkommit att det i detta fall har rört sig om en tolkningsfråga av om ett ändrat förhållande inträffat, då assistanstagaren inte flyttade till och

folkbokförde sig på gruppboendet utan endast vistades där med en inte närmare detaljerad regelbundenhet. Frågan ligger också för prövning i kammarrätten, vilket mot bakgrund av de oklarheter som finns manar till viss försiktighet. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att det inte är klarlagt att bolaget har brustit i detta fall. Detta beslut ska därför inte beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Det framgår också av Försäkringskassans beslut av den 27 februari 2023 att Humana inte har anmält att en assistanstagare har beviljats bl.a. insatsen korttidsvistelse. Även av Försäkringskassans beslut den 2 mars 2023 framgår att bolaget inte har anmält en assistanstagares utlandsvistelse. Det är i dessa fall klarlagt att bolaget inte har anmält sådana ändrade förhållande som har påverkat rätten till assistansersättning och därmed brustit i sin skyldighet som assistansanordnare. Dessa brister medför enligt förvaltningsrätten att det kan finnas skäl att ifrågasätta bolagets och dess företrädares lämplighet.

Vidare framgår det av Försäkringskassans beslut av den 5 april 2023 att Humana underlåtit att anmäla att en assistanstagare fått en s.k. ”PEG” inopererad, vilket medfört att den enskilde inte längre behövde personlig assistans för hjälp med måltider. Humana anmälde det ändrade förhållandet ca ett år efter operationen. Bolaget har alltså brustit i denna del. Humana har samtidigt fört fram att hjälp med att inta måltider via sond, vilket en PEG är, ibland kan anses vara egenvård, för vilket assistansersättning utgår, och ibland hälso- och sjukvård, för vilket assistansersättning aldrig kan utgå, och att den ansvariga tjänstemannen antecknat förändringen i brukarens genomförandeplan men sedan glömt att anmäla det till Försäkringskassan. När den ansvariga tjänstemannen byttes ut uppdagades felet och det ändrade förhållandet anmälde till Försäkringskassan. Mot bakgrund av att den aktuella sondmatningen också, beroende på omständigheterna, kan berättiga till assistansersättning och att bolaget så snart ansvarig tjänsteman bytts ut anmälde det ändrade förhållandet anser förvaltningsrätten att den aktuella

bristen får anses ursäktlig. Det som framgår av detta beslut medför alltså inte att bolagets eller dess företrädares lämplighet ska ifrågasättas.

Vad sedan gäller övriga beslut i denna del, dvs. Försäkringskassans beslut av den 7 maj 2021, 23 december 2021, 3 maj 2022, 3 juni 2022, 3 oktober 2022 och 24 oktober 2022, har de alla gemensamt att de rör återkrav till betydande belopp efter att Försäkringskassan har bedömt att dessa assistanstagare aldrig har haft rätt till assistans, varför Humana har underlåtit att anmäla ett ändrat förhållande. Dessa beslut har samtliga överklagats, inhiherats och ligger för prövning i domstol.

Bolaget har i förhållande till dessa beslut bl.a. invänt att återkraven har orsakats av att Försäkringskassan retroaktivt har ändrat sitt beslut om assistans, och att Försäkringskassans bedömning motsägs av den medicinska utredningen alternativt grundar sig på förhållanden som myndigheten har haft kännedom om. Förvaltningsrätten anser att det som bolaget har fört fram och gett in i förhållande till dessa beslut förtar värdet av det som framgår av besluten till en sådan grad att det inte i nuläget kan anses utrett att bolaget i dessa fall har brustit i sina skyldigheter som assistansanordnare. Bolagets eller dess företrädares lämplighet kan därmed inte ifrågasättas med anledning av det som framgår av dessa beslut.

IVO har slutligen grundat sitt beslut på tre beslut om återkrav som har riktats mot annan än Humana, specifikt Försäkringskassans två beslut av den 16 november 2020 samt beslut av den 1 december 2022. Som förvaltningsrätten har redogjort för i det föregående är det omständigheterna som framgår av Försäkringskassans beslut som har betydelse vid lämplighetsprövningen. Detta innebär att det i och för sig saknas hinder mot att beakta omständigheter som framgår av beslut som riktar sig mot annan än Humana.

Vad gäller det första beslutet från den 16 november 2020 (perioden november 2010–juni 2020) har följande framgått. En assistanstagare som anlitat Humana som assistansanordnare sedan år 2004 hade lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter och aldrig haft rätt till assistansersättning, varför förmånen drogs in. Av Försäkringskassans utredning har det också framgått att assistanstagarens personliga assistenter inte hade arbetat all redovisad tid utan i stället betalat stora delar av sin lön till assistanstagaren. Det har alltså framgått att assistansersättning har utgått i stor omfattning och under lång tid utan att motsvarande arbete har utförts. Förvaltningsrätten anser att det därför är klarlagt att Humana har brustit i sin insyn i assistansen i detta fall och att det därför kan finnas anledning att ifrågasätta bolagets och dess företrädares lämplighet. Det som bolaget har fört fram om att Försäkringskassan under åren har följt upp den aktuella assistansen och beviljat fortsatt personlig assistans samt att assistanstagaren och de personliga assistenterna har vilselett Humana förändrar inte förvaltningsrättens bedömning.

Avseende det andra beslutet från den 16 november 2020 (perioden oktober 2014–december 2018) saknas det mer än enstaka uppgifter om omständigheter som är hänförliga till Humana. Detta beslut har också undanröjts av Kammarrätten i Göteborg genom dom den 14 november 2022 i mål nr 2632-22. Det som framgår av beslutet kan därför inte anses utgöra någon utredd brist hos Humana och medför därmed inte att bolagets eller dess företrädares lämplighet kan ifrågasättas.

När det sedan gäller Försäkringskassans beslut av den 1 december 2022 framgår det av beslutet att Humana under en längre tid har varit assistansanordnare för den enskilde som ärendet gällde. Av beslutet framgår också bl.a. följande. Försäkringskassan har bedömt att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om sin funktionsnedsättning och därför har orsakat att ersättning har utgått felaktigt. Den enskilde uppgav vid obligatorisk omprövning år 2009 att det fanns ett visst hjälpbehov avseende måltider, och

bekräftade detta vid senare omprövningar, men berättade i april 2022 att hjälpbehovet inte fanns mer än vid något enstaka tillfälle per månad. Humana skickade också en skriftlig anmälan den 25 juli 2022 om ett ändrat förhållande rörande bl.a. måltider, då den enskilde hade påbörjat en behandling åtta månader tidigare. Försäkringskassan inhämtade sedan uppgifter från sjukvården som inte visade att någon förändring avseende den enskildes funktionsnedsättning hade skett och bedömde därför att det var mycket sannolikt att något hjälpbehov avseende måltider saknats redan år 2009.

Förvaltningsrätten, som endast har fått del av Försäkringskassans beslut, anser samtidigt att det inte har framgått vilket specifikt förhållande som har ändrats sedan år 2009 utöver det som Humana i juli 2022 har anmält. Det är alltså inte utrett i nu aktuellt mål att något ändrat förhållande som bolaget har varit skyldigt att anmäla har inträffat före april 2022. Att bolaget då har anmält det ändrade förhållandet några månader senare får i sammanhanget godtas.

Domstolen bedömer därmed att de konkreta uppgifter som framgår av beslutet inte är av sådan art att de innebär att det är klarlagt att Humana har brutit i sin anmälningsskyldighet detta fall. Därmed medför inte heller detta beslut att Humanas eller dess företrädares lämplighet bör ifrågasättas.

Anmälningar m.m.

IVO har i denna del hänvisat till tre anmälningar från Försäkringskassan, 14 anmälningar från kommuner samt en brottmålsdom meddelad av Växjö tingsrätt.

Av Försäkringskassans anmälan daterad 12 april 2022 framgår att anställda hos Humana vid 1 511 tillfällen redovisat arbetad tid som personlig assistent när de samtidigt uppburit hel sjukpenning, 2 328 tillfällen hel föräldrapenning och 539 tillfällen hel tillfällig föräldrapenning. Det har samtidigt inte kommit fram att assistans inte har utförts när assistenterna har uppburit hel dagersättning.

Domstolen anser att uppgifterna i sig är mycket besvärande men konstaterar att bolaget saknar tillgång till uppgifter om när bolagets anställda t.ex. anmält sjukdom till Försäkringskassan utan att samtidigt anmäla detta förhållande till bolaget. Eftersom det saknas närmare utredning om t.ex. vilka assistenter eller arbetspass som kan ifrågasättas, mot bakgrund av uppgifterna i anmälan, anser förvaltningsrätten att inget annat är utrett än att assistans har utförts trots att assistenterna i fråga uppburit dagersättning. Det är alltså inte klarlagt att Humana, med hänsyn till det som har framgått av Försäkringskassans anmälan, har brustit i sin roll som assistansanordnare.

När det sedan gäller Försäkringskassans anmälning av den 12 september 2022, av vilken det framgår att Humana inte anmält ett ändrat förhållande som bolaget har haft kännedom om och rimligen borde ha anmält, anser förvaltningsrätten att det som framgår av anmälan innebär att det kan finnas skäl att ifrågasätta Humanas lämplighet.

Anmälan av den 4 juli 2022 rör ett stort återkrav mot en assistanstagare som tillsammans med sina assistenter har fuskat under en längre tid. Humana har i detta fall saknat insyn i den påstått utförda assistansen och har således brustit i sina skyldigheter som assistansanordnare. Det kan alltså finnas anledning att ifrågasätta bolagets och dess företrädares lämplighet med anledning av denna anmälan. Växjö tingsrätt har dömt assistanstagaren och dennes assistenter i den dom som har getts in av IVO. Förvaltningsrätten anser dock att det som framgår av tingsrättens dom inte ytterligare påverkar lämplighetsprövningen.

Vad sedan gäller de anmälningar från kommuner som IVO har grundat sitt beslut på samt gett in under förvaltningsrättens handläggning har Humana övergripande invänt att IVO inte har utrett kommunernas anmälningar och att de därmed saknar värde vid lämplighetsprövningen. IVO har för egen del fört fram att anmälningarna innehåller objektivt konstaterbara missförhållanden och att de därför har ett betydande bevisvärde.

Förvaltningsrätten konstaterar att det saknas hinder mot att beakta kommunernas anmälningar vid lämplighetsprövningen. Med hänsyn till att det inte har framgått att anmälande kommun eller IVO har närmare utrett de omständigheter som görs gällande i anmälningarna bedömer dock domstolen att anmälningarna som utgångspunkt har ett väldigt lågt bevisvärde.

Humana har också bemött det som framgår av kommunanmälningarna till fullo. Det saknas anledning att ifrågasätta det som bolaget har uppgett i förhållande till varje anmälan. Det som framgår av kommunernas anmälningar innebär enligt förvaltningsrätten alltså inte att det finns skäl att ifrågasätta bolagets lämplighet.

Sammanfattning i denna del

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det genom 12 av de återkravsbeslut som IVO har grundat sitt beslut på är utrett att Humana i dessa fall har saknat tillräcklig insyn i den assistans som bolaget har varit anordnare för. Såvitt känt för förvaltningsrätten har sex av dessa återkravsbeslut antingen fått laga kraft eller, inom ramen för återkravsprocessen, inte ifrågasatts av Humana. Domstolen har också kommit fram till att det genom de två anmälningar som Försäkringskassan har gjort den 7 april samt 12 september 2022 är utrett att bolaget har brustit i sin verksamhet.

Konstaterade brister är också av sådant slag att de medför att det kan finnas skäl att ifrågasätta bolagets och dess företrädares lämplighet. De återkravsbeslut där sådana brister har förekommit är därmed av betydelse vid lämplighetsprövningen. Domstolen anser samtidigt att övriga brister som har påståtts av IVO inte är sådana att de medför att lämpligheten hos bolaget eller dess företrädare bör ifrågasättas. Frågan om konstaterade brister är tillräckligt allvarliga för att bolaget och dess företrädare ska anses olämpliga samt värdet

av vidtagna åtgärder avhandlas vid den sammantagna bedömningen av bolagets och dess företrädares lämplighet.

Bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten

Vad parterna har fört fram

IVO fört fram i huvudsak följande.

Humana saknar förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i dess verksamhet med personlig assistans, vilket gör att Humana och dess företrädare ytterligare brister i kravet på lämplighet i övrigt.

Myndigheten har i fyra tillsynsbeslut fattade under åren 2018, 2021 och 2022 påtalat att Humana har brustit gällande egenkontroll. Humana har i redovisningar till IVO uppgett att bolaget har justerat sina rutiner avseende detta. Bristerna kvarstår dock trots IVO:s påtalanden och vad Humana uppgett.

Bolaget har inte haft den insyn i assistansen som krävs för att lämna korrekta uppgifter i tidsredovisningar och följa uppgiftsskyldigheten vid ändrade förhållanden till Försäkringskassan. Dessutom riskerar den bristande kontrollen och insynen i assistansen att arbetstagare inte får det stöd och hjälp de har rätt till.

Humana har fört fram i huvudsak följande.

IVO har inte visat att Humana har underlåtit att efterleva myndighetens tillsynsbeslut. Det framgår inte av beslutet på vilket sätt bolaget har brustit i sin efterlevnad av tillsynsbesluten, och IVO har inte heller i förvaltningsrätten gett

in någon utredning till stöd för att bolaget inte vidtagit de åtgärder man åtagit sig att vidta.

Det saknas kausalitet mellan de brister som var föremål för IVO:s tidigare tillsyn och de återkrav som är aktuella i detta mål. Det går inte att grunda en bedömning om olämplighet på att ett visst resultat inte har uppnåtts, i stället behöver det röra sig om konkreta åtgärder. Den omständigheten att Humana har varit föremål för tillsyn saknar också relevans för lämplighetsprövningen.

Humana har, med anledning av IVO:s tillsynsbeslut, vidtagit ett stort antal åtgärder för att komma till rätta med de påstådda bristerna, specifikt samtliga de åtgärder som bolaget har åtagit sig i ifrågavarande beslut. IVO har också i sina tillsynsbeslut ansett att bolaget redogjort med tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna varför tillsynsärendena har avslutats utan ingripande.

Förvaltningsrättens bedömning

I de fyra tillsynsbesluten har Humana konstaterats ha brustit i bl.a. sin egenkontroll eller den insyn och kontroll som är nödvändig. Samtliga tillsynsbeslut har avslutats utan vidare åtgärd efter bolagets redovisning av planerade eller utförda åtgärder.

IVO:s beslut går i denna del ut på att Humana, trots det som påtalats vid respektive tillsyn, alltjämt brister enligt vad som har redovisats i respektive tillsynsbeslut. Som myndigheten får förstås visas detta genom de återkravsbeslut som har legat till grund för det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten har i det föregående också funnit att Humana i flera fall bl.a. har saknat tillräcklig insyn i den assistans som bolaget har varit assistansanordnare för. Det har dock inte framkommit att de åtgärder som Humana har

redovisat i förhållande till varje tillsyn, och som IVO har godtagit, inte har vidtagits. Det saknas också i övrigt en tillräcklig koppling till det som Humana i övrigt har lagts till last, då tillsynsbesluten rör frågor om kvaliteten i enskilda assistansuppdrag. Utöver ett par enstaka anmälningar från kommuner, där förvaltningsrätten har bedömt att påstådda brister inte är utredda, har sådana brister över huvud taget inte lagts bolaget till last i detta mål.

Förvaltningsrätten anser därför att bolagets och dess företrädares lämplighet inte kan ifrågasättas med anledning av de tillsynsbeslut som IVO har grundat sitt återkallelsebeslut på.

Brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft

Vad parterna har fört fram

IVO har fört fram i huvudsak följande.

Humana har brustit i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft, vilket ytterligare visar att bolaget och dess företrädare brister i kravet på lämplighet. IVO har tagit del av tre avslagsbeslut från Migrationsverket som har fattats under perioden oktober 2019–april 2022. Av besluten framgår att Humana inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen.

Humana har fört fram i huvudsak följande.

Bolaget har sedan år 2012 en upprättad policy att inte anställa personer med medborgarskap från länder utanför EU/EES i fall där det är ett anställningserbjudande från Humana som ska läggas till grund för den enskildes ansökan om arbetstillstånd.

I två av de fall som IVO hänvisar till skulle Humana inte ha upprättat något anställningserbjudande eftersom det var i strid med bolagets policy. Båda dessa fall härstammar från samma regionala område där en överordnad chef tolkat policyn fel. Humana vidtog därefter åtgärder och förtydligade policyn.

Det tredje fallet gällde en assistent som hade arbetstillstånd för att arbeta hos en assistansberättigad som sedermera bytte assistansanordnare till Humana. Assistenten hade alltså arbetstillstånd men för en annan arbetsgivare. Den för anställningen ansvariga medarbetaren på Humana trodde att allt var i sin ordning och kontrollerade därför inte medborgarskap och rätten att arbeta i Sverige. Även med anledning av detta ärende har Humana vidtagit åtgärder.

De tre besluten från Migrationsverket rör samtliga administrativa misstag av enskilda medarbetare och inte sådana situationer som IVO utpekat som signaler att en arbetsgivare är oseriös. Humana har agerat korrekt vid hanteringen av samtliga ärenden och vidtagit verkningfulla åtgärder för att minimera att risken att något liknande upprepas.

Förvaltningsrättens bedömning

Av Migrationsverkets tre beslut framgår att Humana i ett fall har annonserat en anställning för kort tid och i två fall haft anställda som har saknat arbetstillstånd. Förvaltningsrätten anser också att det är utrett att Humana inte har följt lagstiftningen gällande utländsk arbetskraft i de tre fall som IVO har påstått.

Bolaget har samtidigt redogjort för hur bristerna uppstod, de policys som fanns på plats för att undvika de uppkomna situationerna samt de åtgärder som har vidtagits med anledning av Migrationsverkets beslut, vilket även Karin Larsson har berättat om under den muntliga förhandlingen. Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att bristerna i denna del får anses ursäktliga, redan på grund

av de åtgärder som bolaget hade vidtagit innan bristerna samt omständigheterna som sådana. Dessa brister medför alltså inte att bolagets eller dess företrädares lämplighet ska kunna ifrågasättas och besluten saknar därmed betydelse vid lämplighetsprövningen.

Sammantagen bedömning i frågan om lämplighet

Vid bedömningen av en tillståndshavares och dess företrädares lämplighet ska en sammantagen bedömning av de omständigheter som har betydelse göras (Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2022 i mål nr 4135-21).

Förvaltningsrätten har i det föregående kommit fram till att det genom 12 av de återkravsbeslut som IVO har lagt till grund för sitt beslut är klarlagt att Humana har brustit i sitt ansvar som assistansanordnare. Bolaget har i dessa fall saknat tillräcklig insyn i den assistans som har utförts eller inte anmält sådana ändrade förhållanden som rimligen borde ha anmälts och inte uppfyllt de höga krav som ställs på en assistansanordnare. Domstolen har även bedömt att det är utrett att liknande brister har förekommit genom två av Försäkringskassans anmälningar, varav det ena rör en person som saknat rätt till assistans och det andra att ett ändrat förhållande inte har anmälts. Det som IVO har lagt till grund för sitt beslut i övrigt medför enligt förvaltningsrätten inte att det finns anledning att ifrågasätta bolagets eller dess företrädares lämplighet.

En del av de beslut där bolaget har brustit rör dock perioder som ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden. Enligt förvaltningsrättens mening bör inte heller brister som har skett längre tid än tre år före IVO:s beslut som utgångspunkt inverka menligt på bolagets eller företrädares lämplighet. Det innebär också att beslut som enbart rör perioder före denna tid inte bör beaktas vid lämplighetsprövningen, specifikt Försäkringskassans beslut av den

3 september 2020 (februari 2016–september 2018), 5 april 2022 (augusti 2016–februari 2018) och 13 februari 2023 (augusti 2016–februari 2018).

Kvar är då Försäkringskassans nio beslut av den 14 juni 2019, 28 maj 2020, 9 september 2020, 17 september 2020, 16 november 2020 (perioden november 2010–juni 2020), 19 maj 2021, 23 november 2022, 27 februari 2023 och 2 mars 2023 samt Försäkringskassans två anmälningar av den 4 juli samt 12 september 2022. Bristerna som sådana talar, med särskild hänsyn till tillstånds- och lämplighetskravets syfte, för IVO:s bedömning i frågan om lämplighet. Även om bristerna i någon mån kan sägas vara återkommande, och har haft till följd att allmänna medel inte har förvaltats på ett tillfredsställande sätt, anser domstolen inte att konstaterade brister på något sätt kan betecknas som systematiska.

Det är alltså utrett att det har förekommit ett antal brister hos Humana.

Förvaltningsrätten anser dock att det inte är rimligt att förvänta sig att det aldrig uppstår brister eller avvikelser hos en lämplig assistansanordnare. Vid prövningen av om tillståndshavaren inte längre uppfyller kravet på lämplighet behöver i stället hänsyn tas till vad som är visat i frågan om vilka åtgärder som tillståndshavaren har vidtagit för att säkerställa att liknande brister inte uppstår i framtiden (jfr HFD 2022 ref. 36 I.)

I syfte att visa på de åtgärder som Humana har vidtagit har bolaget fört fram och gett in handlingar till stöd för bl.a. att man löpande utbildar sina assistenter i vikten av korrekt tidsredovisning, att man informerar sina kunder om förutsättningarna för assistansen, utbildar sina tjänstemän om anmälning av ändrade förhållanden samt under år 2021 har implementerat ett system för att underlätta rapportering av misstänkt eller konstaterad oegentlighet. Under den muntliga förhandlingen har också Jon Kettis t.ex. berättat att bolaget har ändrat sin organisation på så vis att uppdragschefen, dvs. den tjänsteman som är närmaste chef för de personliga assistenterna, har färre kunder knutna till sig än

tidigare för att på så vis säkerställa att uppdragschefen kan ha insyn i utförd assistans. Anna Sjöholm Hultblad och Marika Lindblom har också på ett övertygande sätt berättat om bolagets förbättringsarbete i nu aktuella frågor. IVO har inte heller ifrågasatt det som Humana har fört fram i dessa delar.

Det samlade intryck som hörda personer och företrädare har lämnat hos förvaltningsrätten är att Humana och dess företrädare tar sitt uppdrag som assistansanordnare på allvar samt att bolagets verksamhet sammantaget är såväl seriös som välfungerande. Förvaltningsrätten bedömer också att bolaget har visat att bolaget har vidtagit tillräckliga åtgärder för att liknande brister inte ska uppstå i framtiden. Detta förhållande talar med styrka emot att bolaget och dess företrädare ska anses olämpliga.

Till detta kommer att det allmännas åtgärd behöver stå i rimlig proportion till konstaterade brister. Förvaltningsrätten anser att det är klarlagt att Humana har brustit i sin tidredovisning eller att anmäla ändrade förhållanden i sammanlagt 14 fall på ett sådant sätt att Humanas och dess företrädares lämplighet i och för sig kan ifrågasättas, där 11 brister har förekommit tillräckligt nära i tiden för att beaktas vid lämplighetsprövningen. Det har samtidigt framgått att bolaget har varit assistansanordnare för ca 2 100 assistansberättigade. Bristerna är i sitt sammanhang alltså väldigt sällan förekommande och inte av systematisk karaktär. De konstaterade bristerna inte heller är av så allvarligt slag att de varken för sig eller sammantaget, med de åtgärder som bolaget har vidtagit, är tillräckliga för att bolaget och dess företrädare genom dessa ska anses olämpliga.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att det inte är klarlagt att vare sig Humana eller dess företrädare är olämpliga enligt 23 § LSS eller 7 kap. 2 § socialtjänstlagen. IVO har alltså saknat tillräckliga skäl för sitt beslut att återkalla bolagets tillstånd. Humanas överklagande ska därför bifallas och det

överklagade beslutet upphävas. Domstolens beslut av den 7 februari 2023 upphör därmed att gälla.

Vid denna utgång saknar förvaltningsrätten anledning att ta ställning till Humanas övriga yrkanden.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Eva-Lotta Hedin
Lagman

Nämndemännen Annicka Hörnsten Blommé, Marek Rajkowski och Chatarina Stavenberg har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsfiskalen Fredrik Högstedt har varit föredragande.

Box 6202, 102 34 Stockholm
Telefon 010-788 50 00 • registrator@ivo.se
www.ivo.se • Org.nr 202100-6537

Avdelning öst

Humana Assistans AB
myndighetspostassistans@humana.se
josefin.mikaelsson@humana.se

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM

INKOM: 2023-02-03
MÅLN: 2132-23
AKTUE: 6

Ärendet

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har gjort en lämplighetsprövning av Humana Assistans AB och dess företrädare för att utreda om bolaget är lämpligt att bedriva verksamhet med personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst.

Beslut

IVO återkallar Humana Assistans AB:s (org. nr. 556605-3996) tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst.

Beslutet gäller omedelbart. Verksamheterna ges dock skälig tid för verkställighet av beslutet så att de enskilda som anlitat bolaget ges möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder. Avvecklingen ska ske snarast och vara avslutad senast den 10 februari 2023.

Detta beslut kan överklagas till förvaltningsrätten, se bilaga 1.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att Humana Assistans AB och dess företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt i 23 § tredje stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt enligt 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Bedömningen grundas på följande omständigheter:

- Återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar
- Bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten
- Brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft

Nedan redogör IVO för de omständigheter som leder fram till denna bedömning.

Kretsen som omfattas av lämplighetsprövningen

IVO har vid lämplighetsprövningen beaktat tillståndshavare Humana Assistans AB och dess ägar- och ledningskrets. Prövningen avser således följande juridiska och fysiska personer:

- Humana Assistans AB
- Humana Holding AB, org. nr. 556645-2206 (ägare till Humana Assistans AB)

- Humana Group AB, org. nr. 556697-0249
(ägare till Humana Holding AB)
- Johanna Rastad
(ordförande och styrelseledamot i Humana Assistans AB och Humana Holding AB samt VD, ordförande och styrelseledamot i Humana Group AB)
- Andreas Westerlund
(VD och styrelseledamot i Humana Assistans AB samt styrelseledamot i Humana Holding AB och Humana Group AB)
- Hans Dahlgren
(styrelseledamot i Humana Assistans AB, Humana Holding AB och Humana Group AB)
- Titti Lilja
(styrelseledamot i Humana Holding AB och Humana Group AB)

Återkommande brister avseende anmälningsskyldighet och förvaltning av allmänna medel samt anordnar- och arbetsgivaransvar

IVO bedömer att Humana Assistans AB (nedan kallat Humana) inte förvaltar allmänna medel på ett betryggande och korrekt sätt samt allvarligt brister i sitt anordnar- och arbetsgivaransvar. Bedömningen grundar sig på de omständigheter som framkommer av anmälningar och återkravsbeslut från Försäkringskassan samt anmälningar från kommuner gällande bolaget. Underlagen visar på misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär, vilket har resulterat i att Humana upprepat mottagit assistansersättning grundat på oriktiga uppgifter. Återkraven, riktade mot bolaget och dess assistanstagare, uppgår totalt till ca 100 miljoner kr.

IVO har sedan 2020 mottagit ett flertal anmälningar från Försäkringskassan rörande Humana. Detta utifrån att Försäkringskassan har en anmälningsskyldighet till IVO om det finns anledning att anta att en tillståndshavares lämplighet att bedriva personlig assistans kan ifrågasättas, enligt 110 kap 42 a § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB.

Till de flesta av anmälningarna bifogas beslut om återkrav avseende felaktig utbetald assistansersättning. Beslut om återkrav innebär att den som mottagit assistansersättning grundat på oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, ska återbetala denna till Försäkringskassan. Detsamma gäller om assistansersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått assistansersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Det framgår av 108 kap. 2 § SFB. IVO har utöver återkraven som kommit till IVO:s kännedom genom anmälningar från Försäkringskassan, tagit del av ytterligare beslut om återkrav från Försäkringskassan. IVO grundar sin bedömning på 26 beslut om återkrav, varav 22 är riktade mot Humana och fyra är riktade mot assistanstagare som Humana varit assistansanordnare för. Att även återkrav riktade mot assistanstagare är av relevans för lämplighetsbedömningen grundas i att Humana har ett ansvar som sträcker sig längre än att enbart vara administratör av uppdrag som assistansanordnare. Således visar även omständigheterna i dessa återkrav att bolaget inte förvaltar allmänna medel på ett

betryggande och korrekt sätt.

För att få assistansersättning utbetald från Försäkringskassan för utförd assistans har assistansanordnaren en skyldighet att lämna uppgifter som visar den arbetstid som assistenten har arbetat hos en assistanstagare, enligt 51 kap. 24 § 2 p. SFB. Vidare har en assistansanordnare en skyldighet gentemot Försäkringskassan att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning enligt 110 kap. 46 och 47 §§ SFB.

Varje återkrav riktat mot Humana eller dess assistanstagare har sin grund i att felaktiga uppgifter har lämnats till Försäkringskassan vid fler än bara några enstaka tillfällen. Vidare har de lämnade uppgifterna resulterat i återkrav om betydande belopp. Det har således inte rört sig om några isolerade händelser av felaktigt lämnade uppgifter. Återkraven omfattar 25 assistanstagare.

Av underlagen från Försäkringskassan framgår att Humana har lämnat oriktiga uppgifter i tidsredovisningar till Försäkringskassan och i flera fall brustit i följsamhet till sin uppgiftsskyldighet vid ändrade förhållanden som påverkar rätten till assistansersättning. Följden av detta är att Försäkringskassan har betalat ut assistansersättning till Humana för assistanstagare som i flera fall inte haft något hjälpbehov alls eller haft annat samhällsstöd och därmed inte varit berättigade till assistansersättning. Bolaget har även i flera fall redovisat tid för mer assistans än assistanstagares faktiska hjälpbehov.

Omständigheterna i besluten om återkrav där assistanstagarna haft mindre hjälpbehov eller inget hjälpbehov alls, visar att bolaget antingen agerat medvetet med kännedom om assistanstagarnas hjälpbehov och underlåtit att meddela Försäkringskassan eller att bolaget inte haft någon insyn i eller kontroll över att den utförda assistansen motsvarat assistanstagarnas faktiska hjälpbehov. Oaktat om bolaget har agerat medvetet eller inte, är det anordnaren som är ytterst ansvarig för assistenterna som utför insatsen gentemot assistanstagaren.

För det fall Humana inte agerat medvetet anser IVO det ytterst anmärkningsvärt att det inte har uppmärksammat att flera av dess assistanstagare haft ett väsentligt förändrat hjälpbehov eller inte haft något hjälpbehov alls under mycket långa tidsperioder, trots att en assistansanordnare ska ha sådan insyn i hur assistansen bedrivs för att kunna upptäcka förändringar. I några av besluten från Försäkringskassan framkommer även att Humana haft kännedom om ändrade förhållanden men inte meddelat detta enligt gällande regelverk, vilket är ännu mer uppseendeväckande. Det förekommer även fall där Humana har gjort anmälan till Försäkringskassan om ändrade förhållanden men där bolaget trots detta har fortsatt att lämna tidsredovisningar till Försäkringskassan i samma omfattning som innan förändringen och på så sätt mottagit assistansersättning felaktigt.

Det förekommer ett fall där Humana efter en intern kontroll har anmält till Försäkringskassan att en enskild tjänsteman inom bolaget medvetet uppgett felaktiga uppgifter på tidsredovisningar, vilket resulterat i att bolaget mottagit assistansersättning felaktigt. Trots att bolaget gjort rätt i att anmäla saken till

Försäkringskassan, kan det ifrågasättas varför tjänstemannen hann agera relativt länge innan bolaget uppmärksammade den interna oegentligheten. Även detta fall visar således att det varit bristande insyn i utförandet av assistansen hos assistanstagaren.

Vidare rör flera återkrav att assistans omöjlig kan ha utförts då assistenter och assistanstagare befunnit sig på olika platser. Detta visar enligt IVO att Humana allvarligt brister i sitt arbetsgivaransvar då bolaget bör ha en sådan organisation att det har kännedom om var assistenter och assistanstagare befinner sig.

Återkravsbesluten från Försäkringskassan är välmotiverade och har enligt IVO ett betydande bevisvärde, även med beaktande av att samtliga beslut ännu inte vunnit laga kraft. Denna bedömning har stöd i rättspraxis, se Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 december 2015 i mål nr 761-15 och Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2021 i mål nr 6480-21.

Övriga anmälningar från Försäkringskassan, som inte avser redan beslutade återkrav, handlar om att Försäkringskassan beslutat om indragen rätt till assistansersättning avseende assistanstagaren men ännu inte har behandlat frågan om återkrav. Även om Försäkringskassan ännu inte fattat beslut om återkrav i dessa ärenden visar anmälningarna att Humana har anordnat assistans till fler assistanstagare som inte har rätt till assistans, d.v.s. har lämnat fler oriktiga uppgifter i tidsredovisningar till Försäkringskassan. IVO har även mottagit en anmälan från Försäkringskassan som handlar om att Humanas assistenter upprepat redovisat tid för assistans samtidigt som assistenterna uppburit hel ersättning från en dagförmån. Enligt Försäkringskassan kan detta bero på att det i Humana är oordning med administrationen.

Av förarbeten till införandet av bestämmelserna om lämplighetsprövning i LSS framgår att anmälningar från Försäkringskassan som lämnas till tillsynsmyndigheten om att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp är av största vikt för den tillsyn som myndigheten har att utöva över assistansbolag (prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 9, s. 233). Vidare framgår av samma förarbeten (s. 216f.) att det är en grundläggande förutsättning att en assistansanordnare som beviljats tillstånd för personlig assistans som tar emot och förvaltar allmänna medel, uppfyller lagar och föreskrifter på området. Av vikt är även att verksamhetsutövare hanterar de stora summor pengar som de tar emot på ett betryggande och korrekt sätt. Den enskilde bör tryggt kunna vända sig till en tillståndshavare i förvissning om att denna uppfyller lagens krav i alla avseenden.

Utöver anmälningarna från Försäkringskassan har IVO mellan 2020 och 2022 mottagit anmälningar från sex kommuner. Detta utifrån att även kommuner har en anmälningsskyldighet till IVO om de har anledning att anta att en assistansanordnares lämplighet kan ifrågasättas, enligt 15 § 11 p. LSS.

Anmälningarna avser olika brister hos Humana som assistansanordnare. Bristerna avser följande:

- Att assistanstagare inte har fått sina behov tillgodosedda till följd av bristande insyn i assistansen.
- Att Humana vid tre tillfällen inte har verkställt beslut om personlig assistans.
- Att Humana har haft undermåliga överlämningar av assistansuppdrag till kommun.
- Att Humana anställt en assistent som är beviljad daglig verksamhet enligt LSS och därmed inte står till arbetsmarknadens förfogande.
- Att Humana återkommande bryter mot arbetstidslagstiftningen.

Detta visar att även kommuner uppmärksammat att Humana brister i sitt ansvar som assistansanordnare och arbetsgivare.

Nedan redogörs för respektive återkrav samt anmälningar från Försäkringskassan och kommuner.

Återkrav från Försäkringskassan

Återkrav om 2 318 282 kr (beloppet är nedsatt från Försäkringskassans beslut den 7 maj 2018 om 2 820 620 kr)

Avser perioden juli 2013 - januari 2018 (perioden var tidigare juni 2012 - januari 2018)

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att två assistenter redovisat arbetstid som de inte arbetat som assistenter till en assistanstagare som haft Humana som anordnare. Den ena assistenten redovisade tid för utförd assistans hos assistanstagaren samtidigt som hen var på annat arbete eller befann sig utomlands. Assistenten har för Försäkringskassan berättat att hen och en annan assistent "hjälpit varandra när det behövts". De redovisade arbetstid enligt det schema som var framtaget tillsammans med Humana men tog inte hänsyn till faktiskt arbetad tid. Försäkringskassan bedömde att Humana inte haft rätt till assistansersättning gällande assistanstagaren för perioden juni 2012 – januari 2018. Detta då Humana som anordnare och arbetsgivare för assistenterna lämnat in underlag i form av tidsredovisningar och i dessa på heder och samvete intygat att assistansen var utförd enligt tidsredovisningen. Därmed lämnade Humana felaktiga uppgifter och orsakat de felaktiga utbetalningarna. Beloppet bestämdes till 2 820 620 kr.

Humana överklagade Försäkringskassans beslut och dom meddelades av Förvaltningsrätten i Växjö (2021-10-06 i mål nr 1988-19). Förvaltningsrätten biföll överklagandet delvis och upphävde beslutet om återkrav för perioden juni 2012 – juni 2013. Detta eftersom rätten fann att återkravet var riktat mot fel person avseende denna period. I övrigt avslogs överklagandet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det är ostridigt att den ena assistenten, för perioden juli 2013 – januari 2018, har redovisat assistans som inte har utförts. Assistansersättningen har därmed betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Felaktigheterna i tidrapporteringen är sådana att det inte går att avgöra i vilken omfattning assistenten faktiskt utfört någon assistans och Försäkringskassans insyn i assistanstagarens vardag och verkställigheten av assistansen är starkt begränsad. Därmed bedömer rätten att förutsättningar finns för att besluta om återbetalning av

assistansersättning som betalats ut under nämnda period. Av utredningen framgår att Humana fått en anonym anmälan under 2016 avseende assistentens attesterade tid. Humana inledde en intern utredning och försökte ta reda på vem den anonyma anmälaren var, men eftersom både assistenten och assistanstagarens mamma gjorde gällande att uppgifterna i anmälan inte var korrekta valde Humana att inte vidta fler åtgärder. Förvaltningsrätten menar att detta är omständigheter som medför att Humana skäligen borde ha insett att assistansersättning betalats ut felaktigt. Annat har inte heller framkommit än att bolaget haft möjlighet att skaffa sig korrekt information trots uppgifterna från assistenten och assistanstagarens mamma. Försäkringskassan fick omberäkna återkravet efter domen och fastställde det till 2 318 282 kr.

Humana har överklagat förvaltningsrättens dom och uppger att kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Målet är dock ännu inte avgjort.

Återkrav om 659 037 kr (beloppet är nedsatt från Försäkringskassans beslut den 7 mars 2019 om 3 389 703 kr)

Avser perioden februari - juli 2018 (perioden var tidigare juni 2016 - juli 2018)

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att assistanstagaren som Humana varit assistansanordnare för varit boende/befunnit sig utomlands i sådan omfattning att hen inte ansetts stadigvarande bosatt i Sverige och därmed inte har haft rätt till assistansersättning. Försäkringskassan påpekade att Humana inte anmälde till myndigheten att assistanstagaren och dennes assistent under lång tid varit boende/befunnit sig utomlands. Försäkringskassan bedömde därmed att återkrav av felaktigt utbetald assistansersättning skulle ställas mot bolaget. Återkravet omfattade belopp om 3 389 703 kr för perioden juni 2016 – juli 2018.

Assistanstagaren (som återkravet avser och därmed har klagorätt) överklagade Försäkringskassans beslut och dom meddelades av Förvaltningsrätten i Göteborg (2021-03-31 i mål nr 9017-19). Förvaltningsrätten biföll överklagandet delvis och upphävde beslutet om återkrav för perioden juni 2016 – februari 2018. Detta eftersom parterna kom överens om att det inte fanns förutsättningar för återkrav för perioden juni 2016 – februari 2018. I övrigt avslogs överklagandet.

Förvaltningsrätten ansåg att Försäkringskassans utredning gav stöd för att assistanstagaren under perioden februari – juli 2018 inte omfattades av svensk socialförsäkring. Förvaltningsrätten beaktade att en assistansanordnare, med hänsyn till sitt arbetsgivaransvar för de anställda assistenterna, typiskt sett bör ha en sådan organisation att de har kännedom om bl.a. var assistanstagare och assistenter befinner sig. Därför borde Humana skäligen insett att assistansersättning lämnats felaktigt och var således återbetalningsskyldigt för den assistansersättning som felaktigt betalats ut under februari – juli 2018. Försäkringskassan fick omberäkna återkravet efter domen och fastställde det till 659 037 kr.

Humana överklagade förvaltningsrättens beslut till högre instans men fick inte prövningstillstånd. Domen har vunnit laga kraft.

Återkrav om 53 942 kr, 14 juni 2019
Avser perioden maj 2017 - mars 2019

Försäkringskassans utredning har visat att Humana felaktigt har lämnat tidsredovisningar om utförd assistanstid hos en assistanstagare som befunnit sig i skola, fritidsverksamhet eller korttidsboende, vilket är tid då assistansersättning inte får användas. Vidare framgår att Humana felaktigt har redovisat tid till Försäkringskassan för en av assistanstagarens assistenter som samma dag och tid arbetat på annat arbete.

Försäkringskassan har bedömt att Humana lämnat oriktiga uppgifter och därmed förorsakat att assistansersättning har utbetalats felaktigt.

Humana har inte överklagat beslutet och det har vunnit laga kraft.

Återkrav om 1 023 795 kr, 13 januari 2020
Avser perioden september 2018 – april 2019 (perioden var tidigare augusti 2018 - april 2019)

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att Försäkringskassan via kommunen fick kännedom om att en assistanstagare som Humana varit anordnare för varit beviljad gruppboende enligt LSS sedan augusti 2018. Humana hade inte anmält ändrade förhållanden och utan fortsatt att skicka in tidsredovisningar om utförd assistans till Försäkringskassan, trots att assistanstagaren inte haft rätt till assistansersättning sedan augusti 2018.

Försäkringskassan har bedömt att Humana i egenskap av anordnare borde haft kännedom om att assistanstagaren flyttat till gruppboende. Vidare att bolaget inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet och därmed lämnat oriktiga uppgifter som förorsakat felaktigt utbetald assistansersättning.

Humana har överklagat Försäkringskassans omprövningsbeslut och dom meddelades av Förvaltningsrätten i Växjö (2022-12-30 i mål nr 2386-20). Förvaltningsrätten justerade återkravet att gälla från och med vecka 39 i september 2018 istället för augusti 2018. Dock framgår inte av domen att återkravsbeloppet justerats därefter. Överklagandefristen för förvaltningsrättens beslut har vid tidpunkten för detta beslut inte löpt ut.

Återkrav om 177 108 kr (beloppet är nedsatt från Försäkringskassans beslut den 28 maj 2020 om 265 663 kr)
Avser perioden januari 2017 - oktober 2019

Försäkringskassan har gjort en fördjupad kontroll och funnit att en assistent hos Humana har redovisat arbetstid som hen inte kunnat utföra hos en assistanstagare. Hen har redovisat arbetstid hos assistanstagaren samtidigt som hen arbetade hos andra arbetsgivare. Assistenten redovisade även flera arbetspass efter varandra utan utrymme för nattvila. Vidare fann Försäkringskassan efter granskning av inlämnade tidsredovisningar från bolaget att dessa innehöll många felaktigheter

och att dessa inte var tillförlitliga då redovisningen inte stämmer överens med faktiska förhållanden.

Försäkringskassan bedömde att Humana lämnat in oriktiga uppgifter i inskickade tidsredovisningar till Försäkringskassan och att bolaget som anordnare av assistansen ska ha vetskap om de regler som reglerar utförandet av assistansen. Enligt Försäkringskassan har Humanas ansvar sträckt sig längre än att vara endast administratör av uppdrag som assistansanordnare och bolaget har förorsakat den felaktigt utbetalda assistansersättningen som det inte haft rätt till.

Humana överklagade Försäkringskassans omprövningsbeslut och dom meddelades av Förvaltningsrätten i Växjö (2022-11-29 i mål nr 174-21). Förvaltningsrätten konstaterar att Försäkringskassan har bedömt att det vid en granskning av tidsrapporterna avseende assistenten har framkommit så många felaktigheter att den tidsredovisning som lämnats till Försäkringskassan inte är tillförlitlig vad gäller hela perioden januari 2017 – december 2019. Förvaltningsrätten gör ingen annan bedömning och anser således att Försäkringskassan har visat att utbetalningarna i fråga varit felaktiga.

Förvaltningsrätten anser även att det finns stöd i praxis för att en assistansanordnare som intygat riktigheten i uppgifter i tidsrapporter kan hållas ansvarig i återkravshänseende som en följd av dess arbetsgivaransvar.

Förvaltningsrätten anser att vad Humana gjort gällande om att bolaget inte varit medvetet om att de timmar som redovisats har varit felaktiga saknar därmed betydelse för bedömningen om grund för återkrav föreligger. Däremot har förvaltningsrätten sänkt återkravets storlek med en tredjedel efter en bedömning ifråga om eftergift. Eftergift kan komma i fråga för att mildra konsekvenserna av det stränga personliga ansvar som följer av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. Vid tiden för detta beslut har överklagandefristen inte löpt ut.

Återkrav om 116 273 kr, 3 september 2020
Avser perioden februari 2016 - september 2018

Försäkringskassan har med anledning av återkravet inkommit med en anmälan till IVO den 1 mars 2021.

Av uppgifter från Försäkringskassans anmälan och beslut om återkravet framgår att Försäkringskassan vid en fördjupad kontroll konstaterat att tre av Humanas assistenter stod upptagna på timlistor som arbetande assistenter med redovisad utförd assistanstid hos en assistanstagare samtidigt som de arbetat hos andra arbetsgivare.

Försäkringskassan har bedömt att Humana i egenskap av anordnare är den som fått utbetald assistansersättning och som lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan och därmed förorsakat den felaktigt utbetalda assistansersättningen. Vidare att bolaget i egenskap av anordnare har ett

arbetsgivaransvar och bör ha kännedom om hur assistansen bedrivs och därmed känna till var dess anställda utför sitt arbete som assistenter.

Humana överklagade Försäkringskassans beslut och dom meddelades av Förvaltningsrätten i Göteborg (2022-06-20 i mål nr 804-21) som avslog överklagandet och fastställde Försäkringskassans beslut om återkrav. Av förvaltningsrättens bedömning framgår bl.a. att det förefaller ostridigt att bolaget lämnat oriktiga uppgifter och att en anordnare i egenskap av arbetsgivare ska tillse att uppgifterna som lämnas till Försäkringskassan om assistansen är korrekta. Det saknas i detta sammanhang betydelse att bolaget varit i god tro om uppgifterna. Humana överklagade beslutet till kammarrätten som den 1 december 2022 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Överklagandefristen för kammarrättens beslut har vid tidpunkten för detta beslut inte löpt ut.

Återkrav om 142 704 kr, 9 september 2020

Avser perioden mars - september 2019

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att en assistanstagare som Humana är anordnare för har beslut om assistansersättning under den tid som assistanstagaren arbetar fyra timmar per dag. Försäkringskassans utredning har visat att assistanstagaren inte haft med sina assistenter till sitt arbete. Humana har trots det ändå skickat in tidsredovisningar om utförd assistans under den tiden till Försäkringskassan.

Försäkringskassan har bedömt att Humana felaktigt har mottagit assistansersättning för den period återkravet avser och är den som lämnat oriktiga uppgifter samt förorsakat felaktigt utbetald assistansersättning.

Beslutet överklagades av Humana. Dom meddelades av Förvaltningsrätten i Malmö (2022-10-21 i mål nr 874-21) som avslog överklagandet och fastställde Försäkringskassans beslut om återkrav. Förvaltningsrätten bedömer likt Försäkringskassan att bolaget har orsakat felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter om utförd assistans. Humana har överklagat förvaltningsrättens dom, kammarrätten har dock vid tidpunkten för detta beslut inte beslutat om prövningstillstånd.

Återkrav om 14 348 089 kr, 16 november 2020

Återkravet är riktat mot assistanstagaren och avser perioden november 2010 - juni 2020

Försäkringskassan har med anledning av återkravet inkommit med en anmälan till IVO den 11 december 2020.

Av uppgifter från Försäkringskassans anmälan och beslut om återkrav framgår att en assistanstagare som haft Humana som anordnare sedan 2004 har lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter om sitt hjälpbehov och aldrig haft rätt till assistansersättning, vilket lett till att assistansersättningen drogs in. Återkravet skulle ha omfattat hela den period som assistanstagaren haft rätt till assistansersättning men har begränsats till de tio senaste åren på grund av

Försäkringskassans preskriptionsregler.

Försäkringskassan har i sin utredning, förutom att assistanstagaren överdrivit sitt hjälpbehov, även konstaterat att assistanstagarens assistenter redovisat mer arbetstid under ovanstående period än de kunnat utföra. IVO har utöver beslutet om återkravet tagit del av en sammanställning från Försäkringskassans utredning gällande assistenterna till assistanstagaren där det framgår att assistenterna befunnit sig på annan ort/i annat land, gått i skolan eller arbetat hos andra arbetsgivare samtidigt som assistans redovisats. Assistanstagaren har även befunnit sig utomlands och assistenterna i Sverige när de redovisat arbetstid. Därtill har alla assistenter betalat tillbaka större delen av sin lön till assistanstagaren, vilket framgår av kontoutdrag. En assistent har dessutom aldrig arbetat som assistent till assistanstagaren utan det har varit fråga om en uppgörelse där hen fått betala tillbaka större delen av sin lön.

Beslutet har vunnit laga kraft.

Återkrav om 3 834 095 kr, 7 maj 2021

Avser perioden augusti 2018 - december 2020

Försäkringskassan har med anledning av återkravet inkommit med en anmälan till IVO den 18 maj 2021.

Av Försäkringskassans anmälan och beslut om återkrav framgår att Försäkringskassan mottagit två anonyma anmälningar om att en assistanstagare som Humana anordnat assistansen för, inte haft något hjälpbehov alls. Det framgår av anmälningarna att assistanstagaren duschar själv, motionerar på egen hand, lagar mat, städar, står och går själv trots att assistanstagaren uppgetts vara rullstolsburen.

Försäkringskassan startade med anledning av detta en kontrollutredning som ledde till att assistanstagarens rätt till assistansersättning drogs in. Detta då hjälpbehoven bedömdes som överdrivna så till den grad att personen aldrig skulle ha beviljats assistansersättning från början.

Försäkringskassan har uppmärksammat ett flertal brister hos Humana och intervjuat åtta assistenter till assistanstagaren som lämnat samstämmiga svar. Av assistenternas svar framgår bl.a. att nyanställda inte behövt någon introduktion hos assistanstagaren. En assistent läste upp ett sms från en representant för Humana om att assistanstagaren själv gav instruktioner och att det inte var så avancerad hjälp som hen behövde. Humana har även sagt till en nyanställd assistent att assistanstagaren inte behövt hjälp med så mycket, men att assistenten ska laga mat, städa och tvätta. Vidare att assistanstagaren vid flera tillfällen valt att vara ensam när det varit assistenter som kommit som denne inte tycker om. En assistent uppger även att hen vid ett tidigare tillfälle försökt att signalera att något inte stod rätt till och tog kontakt med sin närmaste chef för att meddela något som kunde vara bra för anordnaren att känna till, men ansvarig på Humana visade inget intresse av att höra vad assistenten hade att berätta. En annan assistent skrev till Humana innan avslutad anställning att det kunde vara några saker som kunde vara bra för bolaget

att veta men Humana visade inte heller denna gång något intresse av att höra på det som assistenten hade att berätta. Det framgår av Försäkringskassans utredning att efter att Humana tagit del av Försäkringskassans anteckningar från samtal med assistenterna slutade bolaget att tidsredovisa utförd assistans hos assistanstagaren.

Försäkringskassan anger i sin utredning att Humana i egenskap av anordnare bör varit väl insatt i hur assistanstagarens hjälpbehov sett ut genom exempelvis uppföljningar, genomförandeplaner, möten med assistenter samt vid introduktionen av nyanställd personal. De direktiv som Humana ger till nyanställd personal stämmer inte överens med uppgifter om hjälpbehovet i beslutet om assistansersättning, vilket inte kan ha varit okänt för bolaget. Försäkringskassan menar att om en anordnare får kännedom om att hjälpbehovet ter sig av enklare karaktär finns grundad anledning att anmäla detta till Försäkringskassan, vilket Humana borde ha gjort i egenskap av anordnare.

Försäkringskassan har bedömt att Humana förorsakat den felaktigt utbetalda assistansersättningen genom att ha lämnat oriktiga uppgifter i tidsredovisningarna. Vidare att bolaget inte fullgjort sin skyldighet att anmäla assistanstagarens ändrade hjälpbehov.

Beslutet är överklagat av Humana och ska prövas av förvaltningsrätten.

Återkrav om 183 973 kr, 19 maj 2021

Avser perioden juni - december 2020

Av beslutet framgår att Humana skickat in tidsredovisningar som innehåller felaktigheter, detta då det finns tillfällen då assistenten tidsredovisat utan att ha arbetat. Assistanstagarens assistans har därmed inte utförts i enlighet med redovisad tid. Försäkringskassan har bedömt att assistansersättning inte kan anses ha använts till köp av personlig assistans och kan därför inte ligga till grund för utbetald assistansersättning.

Humana har överklagat beslutet, domstolen har ännu inte avgjort målet.

Återkrav om 196 669 kr, 22 juli 2021

Avser perioden augusti - november 2019

Av beslutet framgår att en assistanstagare som haft Humana som anordnare av sin assistans beviljats gruppboendestöd och daglig verksamhet, vilket innebär att rätten till assistansersättning upphör. Humana informerade Försäkringskassan om förändringen. Därefter tog det ett antal månader innan Försäkringskassan utrett rätten till assistansersättning, under tiden har Humana fortsatt att tidsredovisa till Försäkringskassan. Återkravet avser ersättning för assistans fr.o.m. det datum assistanstagaren bor på gruppboendet t.o.m. att Försäkringskassan utrett rätten till assistansersättning.

Försäkringskassan har bedömt att bolaget borde ha insett att utbetalningen var felaktig.

Bolaget begärde omprövning av beslutet, men begäran avvisades då den inkommit för sent. Därmed har beslutet vunnit laga kraft.

Återkrav om 505 164 kr, 28 september 2021
Avser perioden oktober – december 2019

Av beslutet framgår att Försäkringskassan i ett annat beslut bedömt att en assistanstagare som haft Humana som anordnare inte längre har rätt till assistansersättning. Detta på grund av att hen inte haft behov av hjälp med sina grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt. Assistanstagaren överklagade Försäkringskassans beslut. Kammarrätten beviljade inhibition av förvaltningsrättens dom samt Försäkringskassans beslut och beslutade sedan att inte bevilja prövningstillstånd, därmed upphörde inhibitionen att gälla. Med anledning av detta skulle assistansersättningen stoppas. Assistanersättning betalades dock ut under oktober – december 2019 utifrån Humanas inskickade tidsredovisningar då Försäkringskassan av oklar anledning inte meddelades om domen som innebar att inhibitionen upphörde att gälla. Försäkringskassan bedömde att Humana skäligen borde insett att rätten till assistansersättning inte längre fanns för assistanstagaren, och att Humana ska återbetala beloppet.

Humana har inte valt att begära omprövning eller överklagat återkravsbeslutet. Beslutet har vunnit laga kraft.

Återkrav om 9 429 137 kr, 23 december 2021
Perioden avser juni 2015 - oktober 2021

Försäkringskassan har med anledning av återkravet inkommit med en anmälan till IVO den 5 januari 2022.

Av Försäkringskassans anmälan och beslut om återkrav framgår att Försäkringskassan mottagit flera anonyma anmälningar om att en assistanstagare som Humana varit anordnare för inte haft ett hjälpbehov som ger rätt till assistansersättning. Uppgifter som framkommit har varit att assistanstagaren har klarat sådant som toalettbesök och förflyttningar själv. Vidare innehöll anmälningarna uppgifter om att närstående assistenter inte arbetat och att de andra assistenterna har fått arbeta med annat som exempelvis att servera vid fester och arbeta med trädgårdsbestyr.

Försäkringskassan startade med anledning av detta en kontrollutredning, vilket resulterade i att assistanstagarens assistansersättning drogs in. Försäkringskassan tog under utredningen även del av uppgifter från Polismyndigheten som gjort observationer av assistanstagaren.

Försäkringskassan har i sin utredning konstaterat att Humana inte har anmält ändrat hjälpbehov som det är skyldigt till enligt lag, vilket bolaget haft möjlighet att göra vid Försäkringskassans utredningar om assistanstagarens hjälpbehov som genomfördes 2015 och 2018 där representanter från bolaget deltagit. Vidare

konstaterades att Humana i egenskap av anordnare bör ha varit väl insatt i hur assistanstagarens dagliga hjälpbehov ser ut, samt haft kännedom om hur assistansen utförts och vilka hjälpmedel som eventuellt behövts i samband med exempelvis hygienmoment.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan begärt in bl.a. genomförandeplaner. Bolaget inkom med en genomförandeplan som Försäkringskassan bedömt var efterhandskonstruerad då flera datum inte stämmer överens. Vad gäller en efterfrågad genomförandeplan avseende 2018 som Humana inte inkom med har ombud för bolaget svarat att det berodde på att saker och ting försvinner.

Försäkringskassan har vidare begärt in kvitton för utlägg som Humana ersatt assistanstagaren för och bedömt som anmärkningsvärt att bolaget har bekostat flera av utläggerna med assistansersättning. Det var bl.a. kostnad för tandkräm, Topz och stora mängder rengöringsmedel. Försäkringskassan kontaktade Humana angående detta och bolaget medgav att vissa kostnader inte borde ha godkänts och att det kan ha brustit i sin kontroll.

Under Försäkringskassans utredning har det även framkommit att assistanstagaren gjort en resa utomlands tillsammans med en assistent. Försäkringskassan kontaktade Humana gällande detta och bolaget uppgav att det inte ersatt assistenten för något under den resan. Försäkringskassan frågade om inte assistenten fått något traktamente under utlandsvistelsen men bolaget har då uppgett att det inte visste något om resan.

Försäkringskassan har även i utredningen uppmärksammat att en assistent till assistanstagaren haft annat arbete dagtid men redovisat ständigt natt hos assistanstagaren.

Försäkringskassan har bedömt att Humana förorsakat den felaktigt utbetalda assistansersättningen genom att ha lämnat oriktiga uppgifter i tidsredovisningarna. Vidare att bolaget inte fullgjort sin skyldighet att anmäla assistanstagarens ändrade hjälpbehov. Enligt Försäkringskassan borde Humana i egenskap av assistansanordnare och arbetsgivare för assistenter haft kännedom om hur assistansen har utförts och ha utarbetade rutiner kring detta.

Humana har överklagat beslutet som ska prövas av förvaltningsrätten.

Återkrav om 236 069 kr, 5 april 2022
Avser perioden augusti 2016 – februari 2018

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att om det finns särskilda skäl kan assistansersättning lämnas även för tid när assistanstagaren vistas i eller deltar i barnomsorg och skola. Den aktuella assistanstagaren har inte varit beviljad särskilda skäl att ta med sig sina assistenter under tiden hen varit på förskola och skola. Ändock har ersättning för assistans betalats ut under tiden assistanstagaren vistats i skolan, d.v.s. Humana har redovisat assistans under skoltid trots att assistanstagaren inte beviljats assistans denna tid.

Humana uppger att det valt att inte överklaga beslutet.

Återkrav om 14 982 017 kr, 3 maj 2022
Avser perioden juli 2013 – oktober 2021

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att assistanstagaren som haft Humana som anordnare inte behövt den hjälp som hen beviljats i enlighet med tidigare beslut om personlig assistans. Assistansersättningen från Försäkringskassan har därför betalats ut felaktigt. Bl.a. framgår att uppgifter från en skyddsronnd från 2018 som visade att det inte fanns behov av anpassad skyddsutrustning för att assistenterna skulle kunna arbeta tryggt och säkert samt att miljön där assistansen utförs inte behövt anpassas. I handlingsplan från 2020 framgår att inga hjälpmedel användes. Enligt Försäkringskassan kan avsaknad av hjälpmedel vara en indikation för en anordnare att en assistanstagare klarar mer själv. Försäkringskassan anser att Humana i egenskap av anordnare bör vara väl insatt i hur assistanstagarens dagliga hjälpbehov ser ut, samt haft kännedom om hur assistansen utförs, och vilka hjälpmedel som eventuellt behövs. Försäkringskassan bedömer att Humana haft kännedom om att assistanstagaren klarar av fler moment självständigt än vad som framkommer i beslutet om assistans. Humana har dock inte fullgjort sin anmälningsskyldighet och därmed lämnat oriktiga uppgifter som förorsakat felaktig utbetalning av assistansersättning.

Humana har överklagat beslutet och det ska prövas av förvaltningsrätten.

Återkrav om 13 765 861 kr, 3 juni 2022
Avser perioden juli 2013 – januari 2022

Mot bakgrund av en anmälan har Försäkringskassan genomfört en utredning gällande en assistanstagarens hjälpbehov som Humana anordnat assistansen för. Utredningen, som bl.a. baseras på uppgifter i journalhandlingar, visade att assistanstagaren har stora färdigheter och är självständig i många delar av hans dagliga livsföring. Försäkringskassan bedömde att assistanstagaren inte längre omfattas av personkretsen enligt LSS som kan ge rätt till assistansersättning.

Försäkringskassan har bedömt att Humana, med hänsyn till sitt arbetsgivaransvar, bör ha en sådan organisation att god insyn och kännedom om assistanstagarens hjälpbehov finns.

Humana har överklagat beslutet och det ska prövas av förvaltningsrätten.

Återkrav om 211 002 kr (6 juli 2022)
Avser perioden februari – april 2022

Försäkringskassan fattade beslut om att dra in rätten till assistansersättning för en assistanstagare då hen inte hade de grundläggande hjälpbehoven som krävs för att få assistansersättning från Försäkringskassan. Utredningen visade att assistanstagaren ifråga hade flyttat till en bostad på tredje våningen i ett hus utan hiss och som inte var bostadsanpassad utifrån hans behov i vardagen. Därmed

förelåg väsentligt ändrade förhållanden i assistanstagarens vardag som påverkar hen i den dagliga livsföringen sedan flytt skett till den nya bostaden.

Försäkringskassan har bedömt att Humana i egenskap av assistansanordnare borde haft kännedom om att assistanstagarens hjälpbehov inte överensstämmer med beslutet om assistans. Humana borde insett att det inte haft rätt till assistansersättningen mot bakgrund av de ändrade förhållandena gällande assistanstagares hjälpbehov.

Humana har begärt omprövning av återkravsbeslutet hos Försäkringskassan och därefter överklagat beslutet till förvaltningsrätten. Målet är ännu inte avgjort.

Återkrav om 80 325 kr, 19 september 2022

Avser perioden september – december 2021

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att Humana den 18 mars 2022 inkom med en anmälan till Försäkringskassan om misstänkt fusk med assistansersättning för en assistanstagare som det är anordnare för. Humana har till Försäkringskassan uppgett att efter en intern kontroll har det upptäckts att en av deras uppdragschefer systematiskt har sjukskrivit och tillsatt vikarier i syfte att skapa dubbel ersättning för samma arbetspass. Av anmälan har det även framgått att en assistent inte har varit på plats hos assistanstagaren men redovisat arbetad tid under september 2021 – december 2021.

Försäkringskassan har bedömt att Humana, när det skickade in tidsredovisningar om assistansersättning, försäkrade att uppgifterna i ansökan varit riktiga och fullständiga. Bolaget har därmed lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan och mottagit assistansersättning som det inte haft rätt till. Humana har återbetalat beloppet.

Återkrav om 677 286 kr, 3 oktober 2022 och återkrav om 7 835 922 kr, 24 oktober 2022

Återkravet om 677 286 kr är riktat mot assistanstagaren och avser perioden oktober 2012 – juni 2013 och återkravet om 7 835 922 kr är riktat mot Humana och avser perioden juli 2013 – augusti 2021

Försäkringskassan inkom med en anmälan till IVO den 23 juni 2022 om att Försäkringskassan under augusti 2021 fattat beslut om att en av Humanas assistanstagare inte längre har rätt till assistansersättning. Utredningen som ledde fram till detta beslut visade följande. I beslut om assistansersättning beskrevs det att assistanstagaren behövde hjälp med att sköta sin personliga hygien, klä på och av sig, förflytta sig, laga mat, handla, träna, utöva fritidsaktiviteter samt hjälp under natten. En anonym anmälan inkom till Försäkringskassan varefter en utredning gjordes som visade att assistanstagaren inte har ovanstående hjälpbehov utan istället beskrivits i medicinskt underlag som självständig i sina förflyttningar, på- och avklädning samt i sin personliga omvårdnad. Av medicinskt underlag har det framgått att vårdpersonal ansett att assistanstagaren inte är i behov av personlig assistent för att sköta sin dagliga livsföring men att assistanstagaren begärt att

vården ska skriva att hen är det. Humana har varit anordnare för assistanstagaren sedan åtminstone 2002. Med anledning av ovanstående har Försäkringskassan anmält detta till IVO då anordnaren bör ha haft kännedom om assistanstagarens förmågor alternativt har brösttit i sin insyn kring om eller hur assistans har utförts.

Försäkringskassan har efter anmälan till IVO fattat beslut om återkrav till både Humana och assistanstagaren för olika perioder som assistansersättningen betalats ut felaktigt.

Av Försäkringskassans beslut om återkrav riktat till Humana för perioden juli 2013 – augusti 2021 framgår att Försäkringskassan bedömt att bolaget i sitt arbetsgivaransvar ingår att känna till vilket behov av assistans assistanstagaren har och utförandet av detsamma, detta då bolaget har avtal med såväl assistanstagaren för vilken assistansen utförs som assistenterna som utför den. Försäkringskassan har konstaterat att bolaget medverkat till att ha lämnat oriktiga uppgifter om assistanstagarens behov då tid för assistans har rapporterats. När Humana skickat in tidsredovisningar om assistansersättning har bolaget inte lämnat korrekta uppgifter då utredningen visat att assistans inte har utförts i enlighet med beslut och är därmed återbetalningsskyldigt.

Enligt Försäkringskassans beslut om återkrav riktat till assistanstagaren för perioden oktober 2012 – juni 2013 har Försäkringskassan bedömt att assistanstagaren i samband med assistansersättning samt vid utredningen inför beviljandet av ersättningen 1997 på ett medvetet sätt eller av grov oaktsamhet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om sitt hjälpbehov samt omfattningen av dessa. I redovisningen till Försäkringskassan har inte heller korrekta uppgifter lämnats.

Av journalanteckningar från Försäkringskassan som IVO tagit del av framgår att återkravet mot assistanstagaren skulle ha omfattat ytterligare 9 852 221 kr för perioden augusti 1997-september 2012, men med anledning av bestämmelserna om preskription avskrevs felutbetalningen för tiden innan september 2012. Det totala beloppet som utbetalats felaktigt avseende assistanstagaren avser således 18 365 429 kr.

Humana uppger att det har begärt omprövning av beslutet till Försäkringskassan.

Återkrav om 316 224 kr, 2 november 2022

Avser perioden april – september 2016

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att en assistanstagare som Humana anordnar assistans för har under en period under 2016 bott på ett korttidsboende, vilket Försäkringskassan fick vetskap om i efterhand via en LSS-handläggare i Jönköpings kommun. När en person vistas på korttidsboende har hen inte rätt assistans. Humana som vid den tidsperioden mottagit förskottsutbetalning från Försäkringskassan (assistansersättning betalades tidigare ut i förskott från Försäkringskassan), inkom inte med någon sluträkning om att assistans inte utförts under perioden som assistanstagaren bott på korttidsboende.

Försäkringskassan har bedömt att Humana skäligen borde ha insett att den utbetalning av assistansersättning som bolaget mottagit har betalats ut felaktigt och mottagit assistansersättning som det inte haft rätt till. Återkravet är betalat av Humana.

Återkrav om 1 480 999 kr, 23 november 2022
Avser perioden juli 2018 – juli 2022

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att Försäkringskassan startade en utredning med anledning av en anmälan som inkom till myndigheten. Av anmälan framkom att en assistanstagare som Humana är anordnare för är beviljad dubbelassistans men att detta aldrig har utförts de fem senaste åren, trots det har tidsredovisningar fyllts i och skickats in till Försäkringskassan om utförd dubbelassistans. Försäkringskassan har i sin utredning kontaktat tre assistenter varav en har avslutat sin anställning hos assistanstagaren. Alla tre har uppgett att de alltid arbetat ensamma och inte utfört någon dubbelassistans. Humana lämnade synpunkter till Försäkringskassan med anledning av framkomna uppgifter och anser att det är assistanstagaren som förorsakat de felaktiga utbetalningarna.

Försäkringskassan har bedömt att Humana är den som lämnat oriktiga uppgifter om utförda assistanstimmar då det är bolaget som inkommit med underlag till Försäkringskassan om utförd assistans och har därmed förorsakat att felaktig assistansersättning har betalats ut.

Humana har begärt omprövning av beslutet hos Försäkringskassan.

Återkrav om 12 380 417 kr, 1 december 2022
Återkravet är riktat mot assistanstagarens dödsbo och avser perioden december 2012 – juni 2022

Av Försäkringskassans beslut om återkrav framgår att en assistanstagare som Humana anordnat assistansen för under ovanstående period inte haft ett hjälpbehov som ger rätt till assistansersättning. Vid senaste mötet som Försäkringskassan hade med assistanstagaren i april 2022 uppgav assistanstagaren att hen kan äta och dricka självständigt, förutom vid enstaka tillfällen i månaden. Assistanstagaren och ombud har genom åren angett att hen kan inta frukosten till viss del själv men att hen resterande delen av dagen haft behov av hjälp med att matas. Ombud från Humana har tidigare varit med vid uppföljning av omprövningsbeslut och lämnat uppgift om att assistanstagarens hjälpbehov kvarstått enligt tidigare beslut.

Efter att Försäkringskassan startat sin utredning av assistanstagaren har Humana i juli 2022 skickat en skriftlig anmälan till Försäkringskassan om ändrat förhållande gällande assistansersättning. I anmälan har en tjänsteman på Humana framfört att assistanstagaren meddelat att hen har påbörjat en behandling för åtta månader sedan och därmed har ett förändrat hjälpbehov bl.a. rörande måltider. Av uppgifter som Försäkringskassan inhämtat från sjukvården framgår inga utredningar som visat på någon förändring avseende assistanstagarens funktionsnedsättning eller

begränsning i armfunktion. Utifrån framkomna uppgifter i utredningen är det enligt Försäkringskassan sannolikt att det hjälpbehov som assistanstagaren uppgav gällande matning inte förelegat vare sig vid första utredningen 2009 eller därefter.

Försäkringskassan har därmed bedömt att assistanstagarens totala behov av hjälp för grundläggande behov inte överstigit 20 timmar per vecka och har orsakat felutbetalningen av assistansersättning genom att ha lämnat felaktiga uppgifter om sin funktionsnedsättning och yrkat på ett större hjälpbehov än vad hen haft.

Vid tiden för detta beslut har överklagandefristen inte löpt ut.

Återkrav där Humanas överklagande bifölls i första instans men där domstolen ändock bedömt att bolaget lämnat oriktiga uppgifter. Återkravet omfattade 12 250 522 kr och avsåg perioden juli 2013 - januari 2019. Försäkringskassans beslut är daterat den 31 mars 2020.

Av Försäkringskassans utredning framgår att Försäkringskassan tagit del av uppgifter som styrker att en assistanstagare har flera och bättre förmågor än vad ombud och Humana har anfört i ansökningar om assistansersättning. Det framgår även att assistenter redovisat utförd assistanstid som innebär osannolika arbetspass, bl.a. har en assistent haft två andra arbetsgivare med anställningsomfattning som sammanlagt överstiger mer än 100 % och utöver det redovisat utförd assistanstid hos assistanstagaren.

Beslutet överklagades av Humana. Dom meddelades av Förvaltningsrätten i Uppsala (2022-03-01 i mål nr 5924-21) som biföll överklagan. Förvaltningsrätten bedömde att bolaget har förorsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter om utförd assistans till Försäkringskassan men att den närmare omfattningen inte har tydliggjorts av Försäkringskassan. Förvaltningsrätten konstaterade att det har ålegat bolaget att redovisa korrekta uppgifter till Försäkringskassan som visar utförd assistanstid för respektive assistent som har arbetat hos assistanstagaren och att det föreligger ett orsakssamband mellan att felaktiga tidrapporter lämnats in till Försäkringskassan och att Försäkringskassan betalat ut assistansersättning.

Försäkringskassan har överklagat förvaltningsrättens beslut. Vid tidpunkten för detta beslut har kammarrätten meddelat prövningstillstånd, sakfrågan är dock ännu inte avgjord.

Även om förvaltningsrätten biföll bolagets överklagande visar domen att bolaget ändock bedöms ha lämnat felaktiga tidsredovisningar till Försäkringskassan och därmed fått assistansersättning utbetalt felaktigt, om än i oklar omfattning. IVO anser därför att föreliggande omständigheter kan beaktas vid IVO:s lämplighetsbedömning.

Återkrav som Humanas assistanstagares gode man överklagade och som första instans avslog men som andra instans biföll eftersom återkravet var riktad till fel person

Återkravet omfattade 6 713 723 kr och avsåg perioden oktober 2014 – december 2018. Försäkringskassans beslut är daterat den 16 november 2020 och riktades mot assistanstagarens gode man.

Assistanstagaren har haft Humana som assistansanordnare under hela perioden.

Försäkringskassan beslutade efter omprövning den 3 februari 2021 att inte ändra tidigare beslut om att god man till en assistanstagare ska betala tillbaka 6 713 723 kr som har utbetalats för mycket i assistansersättning. Av omprövningsbeslutet framgår att den gode mannen medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga och vilseledande uppgifter avseende hur assistans har utförts vilket inneburit att assistanstagarens verkliga behov av assistans inte gått att bedöma. Det har visat sig att hjälpbehovet för de grundläggande behoven inte uppgått till minst 20 timmar i veckan, vilket innebär att assistanstagaren inte haft rätt till personlig assistans. Vidare framgår av utredningen att tidsredovisningar har lämnats in avseende utförd assistans då assistent varit på resa, varit i annat land och inte befunnit sig tillsammans med assistanstagaren och därmed inte kan ha utfört någon assistans. Assistans har även redovisats när assistanstagaren varit på daglig verksamhet.

Förvaltningsrätten i Malmö (2022-03-14 i mål nr 2587-21) har avslagit den gode mannens överklagande. Av domen framgår att assistansersättning felaktigt har betalats ut till assistanstagaren, bl.a. genom att tidsredovisningar lämnats in avseende utförd assistans då assistenten varit på resa, varit i annat land och inte befunnit sig tillsammans med assistanstagaren eller genom att assistans redovisats då assistanstagaren varit på daglig verksamhet. Det är den gode mannen som orsakat att assistansersättning betalats ut felaktigt då denne undertecknat räkningar för assistansersättning.

Humana uppger att domen överklagades och att Kammarrätten i Göteborg (2022-11-14 dom i mål nr 2632-22) medgivit bifall till överklagandet. IVO noterar att kammarrätten bedömer att det saknas grund för att besluta om återkrav av assistansersättning från den gode mannen.

Även om kammarrätten biföll den gode mannens överklagande har underinstansen ändå bedömt att assistansersättning felaktigt betalats ut. IVO anser därför att föreliggande omständigheter kan beaktas vid IVO:s lämplighetsbedömning. Oaktat att Försäkringskassan ställde återkravet mot fel person.

Avgränsning angående Försäkringskassans beslut om återkrav
IVO har avgränsat sin granskning avseende beslut om återkrav. De beslut som IVO granskat rör återkrav om betydande belopp som är fattade under perioden 2018 till och med den 1 december 2022. Således kan det även finnas återkrav om mindre belopp, samt beslut om återkrav som är fattade innan 2018 och efter den 1 december 2022 som skulle kunna vara relevanta att beakta i denna tillsyn.

IVO redogör nedan för ett återkrav omfattande ett mindre belopp. Detta för att ge exempel på att det finns fler beslut som visar på brister i hantering av allmänna medel.

Under september 2020 fattade Försäkringskassan ett beslut om återkrav mot Humana om 20 687 kr avseende perioden juli – september 2019. Försäkringskassans utredning visade bl.a. att en assistent flera gånger redovisat assistans hos en assistanstagare samtidigt som det av kontoutdrag framkom att kortköp gjorts på annan plats. Kortköpen hade gjorts på platser som assistanstagaren, enligt utredningen, inte kan vistas på p.g.a. att assistanstagaren är mycket utåtagerande och oberäknelig. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som ansåg att Försäkringskassan med tillräckligt hög grad av sannolikhet visat att assistans inte har utförts i rapporterad omfattning. Även om bolaget inte skulle ha orsakat de felaktiga utbetalningarna borde det under alla omständigheter skäligen ha insett att utbetalningarna var felaktiga. En anordnare bör med hänsyn till sitt arbetsgivaransvar ha en sådan organisation att det har kännedom om hur assistansen bedrivs. Domen har vunnit laga kraft.

Ytterligare anmälningar till IVO från Försäkringskassan

Anmälan, 12 september 2022

Försäkringskassan fattade under november 2020 beslut om att dra in rätten till assistansersättning för en assistanstagare efter att Försäkringskassan fått en anonym anmälan och genomfört en utredning om rätten till assistansersättning. Vid utredningen berättade assistanstagaren själv om ett minskat hjälpbehov i vardagen samt att hen har fått en s.k. track bortopererad. Assistanstagaren var beviljad tid för hjälp med track som grundläggande behov med ett flertal timmar varje vecka. Anhöriga har talat om för Försäkringskassan att assistanstagaren har informerat företrädare för Humana om att tracken har bortopererats och frågat om detta föranleder en anmälan till Försäkringskassan. Enligt anhöriga har Humana svarat att det inte ska anmälas till Försäkringskassan då assistanstagaren fyllt 65 år. Företrädare för Humana har bekräftat denna information. Utredningen visar även att assistanstagaren är ensam 16 timmar i sträck i genomsnitt nio tillfällen per månad, vilket framkommer i tidsredovisningar.

Försäkringskassan skickade en anmälan till IVO med anledning av detta beslut, då Försäkringskassan bedömde att uppgifterna i beslutet gjorde att Humanas lämplighet att bedriva personlig assistans kan ifrågasättas. Underlag bifogades där det framgår att Försäkringskassan avser att rikta ett återkrav till assistanstagaren om 4 317 497 kr.

Anmälan, 12 april 2022

Försäkringskassan har undersökt olika riskmoment i handläggningen som kan leda till felaktiga utbetalningar. Under år 2021 undersöktes fenomenet att en personlig assistent redovisar arbetad tid för samma dag som hen får hel ersättning från en dagförmån. Urvalet bestod av ärenden där assistenter under perioden januari – december 2020 har redovisat arbetstid för samma dagar som de fått hel ersättning för sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

Angående assistenter anställda hos Humana har Försäkringskassan konstaterat följande avvikelser i assistenternas tidsrapportering i de ärenden som valts ut för närmare granskning:

- Sjukpenning — 1 511 tillfällen (redovisade arbetspass) då assistenter rapporterat arbetad tid samtidigt som de uppburit hel sjukpenning.
- Föräldrapenning — 2 328 tillfällen (redovisade arbetspass) då assistenter rapporterat arbetad tid samtidigt som de uppburit hel föräldrapenning.
- Tillfällig föräldrapenning – 539 tillfällen (redovisade arbetspass) då assistenter rapporterat arbetad tid samtidigt som de uppburit hel tillfällig föräldrapenning.

Totalt uppgår detta till 4 378 arbetstillfällen under år 2020 som tidsredovisats av Humanas assistenter samtidigt som de uppburit en dagersättning från Försäkringskassan och därmed inte skulle arbetat. Detta kan enligt Försäkringskassan bero på att det i bolaget är oordning med administrationen av exempelvis tidsredovisningar, räkningar och/eller ofullständiga anmälningar om nya assistenter.

Anmälan, 4 juli 2022

Försäkringskassan fattade under juli 2021 beslut om att en av Humanas assistanstagare inte längre har rätt till assistansersättning. Vid beviljandet av assistansersättningen uppgav assistanstagaren ifråga att hen hade ett omfattande hjälpbehov då hen var rullstolsburen och behövde hjälp vid förflyttningar, med personlig hygien, med på- och avklädning och ibland med att inta sina måltider. Med anledning av ett tips från kommun startade Försäkringskassan en utredning och gjorde ett hembesök hos assistanstagaren. Bostaden var inte anpassad utifrån hjälpbehoven och det saknades rinnande vatten samt toalett. Vidare har Försäkringskassan fått uppgifter från Polismyndigheten om att assistanstagaren kan framföra en svårstyrd husbil, resa ensam, klarar personlig hygien, toalettbesök, på- och avklädning samt kan äta och dricka helt självständigt. Det framkom även att assistenterna inte var hos assistanstagaren och arbetade samt att assistanstagaren befann sig i ett annat land medan assistenterna befann sig i Sverige.

Försäkringskassan anser att Humana har brutit som anordnare eftersom assistanstagaren inte har haft det hjälpbehov som hen har angett och eftersom dess anställda inte har utfört sina arbetsuppgifter. Försäkringskassan menar även att bolaget kan ha brutit i sitt uppdrag som arbetsgivare utifrån vad som framkommit om assistenternas arbetsförhållanden hos den aktuella assistanstagaren.

Anmälningar från kommuner

Anmälning från Trelleborgs kommun, 15 februari 2021

Trelleborgs kommun vill uppmärksamma IVO på att Humana återkommande bryter mot arbetstidslagstiftningen.

Av anmälan framgår att det finns personliga assistenter som arbetar varje dag i månaden. Även om assistenterna har dygnsvila så har de inte veckovila vilket är reglerat i arbetstidslagen.

Anmälningar från Göteborgs stad, 25 juni 2020 och 10 juni 2021
Göteborgs stad vill uppmärksamma IVO på brister i utförandet av assistansen för en assistanstagare som har Humana som assistansanordnare.

IVO har mottagit två anmälningar gällande assistanstagaren. Av den första anmälan framgår att förvaltningen misstänker att Humana fuskar med tider och inte har insyn i hur assistansen utförs. Det framgår bl.a. att bolaget aldrig har redovisat tid för assistans under natten, trots att assistanstagaren är beviljad det och framfört eget önskemål om det. Av den kompletterande anmälan framgår att det inte har blivit någon förändring. Humana redovisar fortfarande ingen utförd assistans nattetid trots att kommunen bedömt att assistanstagaren har behov av att ha en assistent hos sig nattetid. Vidare framgår att assistanstagaren har trygghetslarm som hen använt ungefär varannan månad vid fallolyckor. Det har använts nattetid trots att det borde funnits en assistent hemma hos assistanstagaren. Humana har till kommunen uppgett att det enligt förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159) får schemaläggas efter behov och använder trygghetslarmet som kompensation. Göteborgs stad uppger att den har skälig anledning att tro att assistanstagaren inte får sina behov tillgodosedda och att insatsen inte utförs på det sätt som hen önskar och har beslut om.

Anmälan från Södertälje kommun, 3 mars 2022

Södertälje kommun vill uppmärksamma IVO på att Humana uppsåtligt ej verkställt ett beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 p. LSS sedan april 2021.

Av anmälan framgår att kommunen upplevt ett motstånd från Humana att verkställa en assistanstagares beslut om personlig assistans enligt LSS och att bolaget haft en byråkratisk utpressningsmetod för att få de timmarna som tillgodose Humanas ekonomiska intressen. Det snarare än att tillgodose assistanstagarens faktiska behov och att verkställa beslutet. Kommunen uppger att assistanstagaren har bott på ett korttidsboende i över ett års tid i onödan då Humana meddelat att det inte tänkt verkställa beslutet förrän bolaget får de timmar som det anser är rätt. Kommunen uppger vidare att på grund av att beslutet om personlig assistans inte har verkställts så har assistanstagaren även fått betala för vistelsen på korttidsboende samt hyran för sin egen bostad under denna tid, vilket inte skulle ha behövts om bolaget verkställt beslutet. Kommunen har påtalat för bolaget att det bör säga upp avtalet med assistanstagaren om kapaciteten inte finns för att verkställa beslutet samt upplysa assistanstagarens gode man om möjligheten att välja annan anordnare, vilket bolaget inte gjort. Kommunen uppger att Humanas agerande har varit oseriöst och medfört att assistanstagaren inte kunnat återvända till sin bostad.

Anmälan från Ale kommun, 13 juni 2022

Ale kommun vill uppmärksamma IVO på att Humana vid flertalet tillfällen under vintern 2021 samt våren 2022 brustit i sitt utförande av assistans.

Av anmälan framgår att en assistanstagare som har Humana som anordnare av sin assistans inte har fått sitt beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 p. LSS verkställt fullt ut. Assistanstagaren har vid flera tillfällen inte haft assistenter hos sig på grund

av assistenters sjukfrånvaro eller att dessa har kommit flera timmar för sent. Konsekvensen av att assistenter inte har varit hos assistanstagaren har medfört att hen blivit sängliggande och utan hjälp och stöd i flera timmar vid ett flertal tillfällen. Detta har medfört en stor oro för assistanstagaren som behövt hantera detta genom att få stöd från anhöriga eller använda sig av sitt trygghetslarm. Av anmälan framgår flera exempel på hur utförandet har brustit och kommunen uppger att dessa lett till skada och risk för att assistanstagaren farit illa.

Anmälan från Jönköpings kommun, 19 juli 2022

Jönköpings kommun vill uppmärksamma IVO på hur Humana har agerat som anordnare för två assistanstagare i kommunen och ifrågasätter bolagets seriositet.

Av anmälan framgår att kommunen blivit kontaktad av Humana då bolaget ämnade avsluta ett assistansuppdrag som det utförde. Enhetschefen på kommunen gjorde då ett hembesök hos assistanstagaren för att träffa hen och anhörig, skriva avtal och överenskommelse om när kommunen skulle börja verkställa uppdraget. Vid hembesöket fick enhetschefen veta att Humana avslutat uppdraget dagen innan hembesöket, vilket inte framgått tidigare. Assistanstagaren stod därmed helt utan assistansanordnare. När kommunen kontaktade Humana hänvisade kontaktpersonen på bolaget till att kommunen har det yttersta ansvaret för assistanstagaren och att bolaget haft svårt att rekrytera personal samt är bekymrade över arbetsmiljön hos assistanstagaren. Ett par veckor senare kontaktade Humana återigen kommunen om ytterligare ett assistansuppdrag som det samma vecka skulle avsluta. Bolaget hänvisade även i detta fall till kommunens yttersta ansvar för assistanstagaren. Enhetschefen på kommunen försökte föra en dialog om att få till en rimlig övergång som lämnar utrymme för rekrytering och inskolning av nya assistenter.

Kommunen anser med hänvisning till de beskrivna händelserna att Humana brister i sitt utförande samt skapar påtagliga risker för assistanstagaren i och med den undermåliga överlämningen och tiden kommunen gavs i övertagandet av assistansen. Kommunen påtalar att eftersom båda assistanstagarna har autism är det viktigt att förändring i vardagen noggrant planeras, vilket inte har gjorts av Humana. I och med att ingen planering har gjorts har det drabbat och eller riskerat att skada dessa assistanstagare.

Anmälan från Finspångs kommun, 18 maj 2022

Finspångs kommun vill uppmärksamma IVO på deras oro kring kvaliteten i utförandet av assistansen för en assistanstagare som har Humana som assistansanordnare.

Av anmälan framgår att Humana har anställt en assistent som av kommunen har beviljats beslut om daglig verksamhet enligt 9 § 10 p. LSS och som bedömts inte stå till arbetsmarknadens förfogande utifrån den beviljade insatsen. Det framgår att när kommunen fick kännedom om detta granskades assistentens tidsredovisningar för arbete hos assistanstagaren som är dennes syster. Kommunen har konstaterat att Humana fakturerat för utfört arbete som assistent med en omfattning av 38-50 timmar per månad från juni 2021 till februari 2022 samtidigt som personen haft

beslut om daglig verksamhet. Kommunen kontaktade Humana med anledning av ovanstående och bolaget uppgav att det inte haft kännedom om detta. Kommunen tog en ny kontakt två dagar senare för att följa upp detta med Humana. Kommunen fick då svaret att bolaget haft kontakt med assistenten och även andra syskon till assistanstagaren som uppger att assistanstagaren uppskattar att ha sitt syskon som anställd assistent.

Anmälan från Södertälje kommun, 8 november 2022

Södertälje kommun vill uppmärksamma IVO att Humana uppsåtligt ej verkställt myndighetens beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 p. LSS sedan juli 2022. Av anmälan framgår att en assistanstagare har överklagat sitt beslut om personlig assistans och hör av sig till kommunen via ombud eftersom Humana inte vill verkställa det befintliga beslutet. Detta trots att assistanstagaren vill ha assistans utfört av Humana utifrån det befintliga beslutet.

Kommunen anser att Humana har allvarliga brister i organisationen och att tillståndet att kunna bedriva assistans bör ifrågasättas. Detta då det inte är första gången som Humana assistans inte vill verkställa beslut där de är missnöjda över omfattningen och är mer intresserad av verksamhetens vinstdrift än att tillgodose behov som assistanstagare har rätt till och där Humana själva ingått i avtal som de bryter mot.

Bristande förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten

IVO bedömer att Humana saknar förmåga att efterfölja IVO:s tidigare beslut avseende författningskrav om att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i dess verksamhet med personlig assistans, vilket gör att Humana och dess företrädare ytterligare brister i kravet på lämplighet i övrigt.

Enligt IVO:s uppfattning kvarstår bristerna trots att IVO flertalet gånger påtalat att Humana inte följt kraven i fråga om att utöva egenkontroll, varefter bolaget uppgett att det vidtagit åtgärder för att förbättra detta.

IVO ser mycket allvarligt på att bolaget inte självt haft den insyn i assistansen som krävs för att kunna lämna korrekta uppgifter i tidsredovisningar och följa uppgiftsskyldigheten vid ändrade förhållanden till Försäkringskassan. Vilket framgår av att Försäkringskassan uppmärksammat åtskilliga felaktigheter i den tidsredovisning som Humana undertecknat och inlämnat till Försäkringskassan.

Dessutom riskerar den bristande kontrollen och insynen i assistansen att assistanstagare inte får det stöd och hjälp de har rätt till. En fungerande egenkontroll leder till att en assistansanordnare får en god insyn i hur assistansen bedrivs och kan fånga upp eventuella brister. Därmed kan de åtgärder som krävs vidtas för att undanröja bristerna för att säkra kvaliteten i verksamheten.

En anordnare kan uppmärksamma brister i assistansen exempelvis genom att följa

upp genomförandeplaner och sociala journaler för sina assistanstagare, ha en god regelbunden dialog med assistenterna och ha arbetsplatsträffar för assistanstagarens assistenter där de tillsammans för samtal om utförandet av assistansen.

IVO har i fyra tillsynsbeslut, fattade under 2018, 2021 och 2022, påtalat att Humana brustit gällande egenkontroll. Humana har i redovisningar till IVO uppgett att det justerat sina rutiner avseende detta. Exempelvis redovisade Humana redan under 2018 flertalet åtgärder för att komma tillrätta med bristerna i egenkontrollen och under 2021 uppgavs att det varje månad genomförs egenkontroll av varje kunds assistans för att se till att processer och mål följs i förhållande till en säker och kvalitativ assistans.

Kvaliteten i en verksamhet med personlig assistans ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, detta framgår av 6 § första stycket sista meningen LSS. Lagkravet preciseras i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Med stöd av ledningssystemet ska assistansanordnaren planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten, 3 kap. 2 § SOSFS 2011:9. En del i detta är att assistansanordnaren ska utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att anordnaren ska kunna säkra verksamhetens kvalitet, enligt av 5 kap. 2 § SOSFS 2011:9.

Nedan redogörs för de beslut IVO har fattat som rör egenkontroll.

Beslut 5 november 2018, dnr 3.5.1-40716/2017

IVO initierade under 2017 ett tillsynsärende avseende Humana utifrån en anmälan från Försäkringskassan. Under handläggningen inkom även en kommun med en anmälan, vilken tillfördes ärendet. Anmälningarna avsåg brister i assistansen gällande två assistanstagare.

Efter genomförd utredning utifrån anmälningarna fattade IVO den 5 november 2018 beslut om att Humana bl.a. skulle säkerställa att egenkontroll utförs för att systematiskt säkra verksamhetens kvalitet. Av beslutet framgår att Humana brustit i att utöva egenkontroll enligt 5 kap. 2 § SOSFS 2011:9, vilket ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att säkra verksamhetens kvalitet.

Humana yttrade sig inför beslutet och hänvisade till att bolaget har ett kvalitetsledningssystem som används för att kvalitetssäkra verksamheten. Angående detta framhöll IVO att ett kvalitetsledningssystem i sig inte är en garanti för att verksamheten når uppställda krav och mål. IVO betonade att ett fungerande kvalitetssystem bl.a. bör möjliggöra en fortlöpande och systematisk uppföljning av individuella behov och önskemål.

Med anledning av IVO:s beslut redovisade Humana vilka åtgärder bolaget skulle vidta för att komma tillrätta med bristerna avseende egenkontrollen. Åtgärderna var följande.

- Genomgång och kartläggning av personalens kunskap om egenkontroll.
- Uppdatering av rutiner gällande egenkontroll.

- Implementering av en ny rutin för egenkontroll före årsskiftet 2018/2019.
- Utbildning i egenkontroll har lagts in i kvalitetsintroduktion för alla nyanställda tjänstemän.

IVO godtog de redovisade åtgärderna och avslutade ärendet. Detta eftersom IVO bedömde att Humana vidtagit och planerade att vidta åtgärder som ger förutsättningar för att komma tillrätta med de brister som IVO funnit i verksamheten.

Beslut 19 december 2018, dnr 8.5-20439/2018

IVO inledde under 2018 ett tillsynsärende avseende Humana gällande bl.a. brister i assistansen för en assistanstagare. IVO bedömde att Humana till viss del brustit i sitt ansvar för att leverera insatser av god kvalitet till assistanstagaren. Detta då anordnaren inte haft den insyn och kontroll som är nödvändig för att kunna säkerställa att insatsen hos en assistanstagare varit av god kvalitet. IVO avslutade ärendet utan vidare åtgärder eftersom insatser för att komma tillrätta med bristerna bedömdes ha vidtagits av Humana.

Beslut 30 mars 2021, dnr 3.5.1-43976/2019

Två anmälningar till IVO avseende brister i utförandet av assistans gav upphov till en tillsyn av Humana där IVO i sitt beslut påtalar att bolaget har brustit i uppföljning av assistansen. IVO anger i beslutet att det i vissa assistansärenden funnits brister och att det föreligger ett behov av översyn för att upprätthålla en god kvalitet, bl.a. genom kontinuerliga egenkontroller av processer och mål men även genom uppföljning av assistanstagarens genomförandeplaner. Humana uppgav i ärendet att det varje månad genomförs egenkontroll av varje kunds assistans för att se till att processer och mål följs i förhållande till en säker och kvalitativ assistans. IVO avslutade ärendet utan ytterligare åtgärder.

Beslut 10 maj 2022, dnr 3.5.1-48116/2021

Med anledning av till IVO inkommet klagomål gällande assistans utförd hos en assistanstagare hos Humana, genomförde IVO en tillsyn. IVO konstaterade efter utredning att verksamheten inte bedrivits med god kvalitet och att Humana brustit i det systematiska kvalitetsarbetet. I skälen för beslutet framgår att bolaget har brustit i bl.a. egenkontroll. IVO begärde att Humana skulle redovisa sin inställning till de brister som IVO konstaterat. I Humanas redovisning framförs bl.a. att rutinen för egenkontrollen ska uppdateras. IVO godtog de åtgärder som Humana redovisade och betonade skyldigheten att bedriva den egenkontroll som behövs för att följa upp och säkerställa verksamhetens kvalitet.

Brister i seriositet och arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft

IVO bedömer att Humana har brustit i seriositet och arbetsgivaransvar i fråga om anställning av utländsk arbetskraft. Detta visar ytterligare att bolaget och dess företrädare brister i kravet på lämplighet i övrigt. IVO ser allvarligt på uppgifter som framkommit i avslagsbeslut från Migrationsverkets avseende uppehålls- och arbetstillstånd för arbete som personlig assistent hos Humana. Besluten visar att Humana inte uppfyllt sina skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen.

IVO har tagit del av tre avslagsbeslut från Migrationsverket riktade till enskilda personer. Besluten är fattade under perioden oktober 2019 - april 2022. Av besluten framgår följande.

Beslut 16 oktober 2019

Migrationsverket beslutade att avslå en sökandes ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd för arbete som personlig assistent hos Humana. Av beslutet framgår att den sökande skrivit under ett anställningserbjudande från Humana samma dag som tjänsten utannonserades. Annonseringen anses därmed avbruten och tjänsten inte längre aktuell för någon annan att söka. Migrationsverket har bedömt att tjänsten endast utannonserats i en dag och att unionsföreträdet inte har iakttagits av Humana vid rekryteringen av den sökande. Unionsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i EU/EES och Schweiz ska ha företrädare till befintliga arbetstillfällen. Arbetsgivaren ska se till att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom EU, 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtLL.

Beslut 25 november 2021

Migrationsverket beslutade att avslå en sökandes ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd för arbete som personlig assistent hos Humana. Av beslutet framgår att den sökande tidigare beviljats arbetstillstånd knutet till en annan arbetsgivare men sedan har påbörjat en anställning hos Humana utan att lämna en ny ansökan om arbetstillstånd till följd av arbetsgivarbytet. Sökanden har således arbetat illegalt hos Humana från den 1 juli 2020 och fyra månader framåt. Av utlänningsförordningen (2006:97), UtIF, följer ett ansvar för Humana som arbetsgivare att kontrollera en utlännings rätt att vara och arbeta i Sverige, 6 kap. 13 a §. Den som har en utlännings anställd som saknar föreskrivet arbetstillstånd kan dömas till böter eller fängelse, 20 kap. 6 § UtLL.

Beslut 28 april 2022

Migrationsverket beslutade att avslå en sökandes ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd för arbete som personlig assistent hos Humana. Av beslutet framgår, i likhet med beslutet från den 25 november 2021, att den sökande tidigare beviljats arbetstillstånd knutet till en annan arbetsgivare men har sedan påbörjat en anställning hos Humana utan att lämna en ny ansökan om arbetstillstånd till följd av arbetsgivarbytet. Det innebär att sökanden har arbetat illegalt hos Humana under tidsperioden 1 juni 2019 - 4 augusti 2020. Migrationsverket har bedömt att det finns skäl att ifrågasätta seriositeten och skötsamheten hos Humana. En arbetsgivare som brister i sättet att tillämpa regler om arbetstillstånd beaktas med mindre trovärdighet och går i förlängningen miste om möjligheten få beviljat arbetstillstånd för arbetstagare från utlandet som bolaget önskar anställa. Humana har inte följt skyldigheten att som arbetsgivare kontrollera en utlännings rätt att vara och arbeta i Sverige enligt 6 kap. 13 a § UtIF.

Återkallelse utan föregående föreläggande

IVO återkallar tillstånden direkt, utan ett föregående beslut om föreläggande om att åtgärda bristerna, i enlighet med 26 g § fjärde stycket LSS och 13 kap. 9 § tredje

stycket SoL. Detta då IVO bedömer att bristerna i lämplighet i övrigt inte kan anses vara ursäktliga och är av den allvarlighetsgrad och av den art att bolaget saknar rättsliga och faktiska möjligheter att avhjälpa bristerna. Jämför HFD 2022 ref. 36 I och II samt prop. 2017/18:158 s. 53.

Bedömningen att bristerna inte kan anses vara ursäktliga och är allvarliga görs utifrån omständigheterna i underlagen från Försäkringskassan som visar på att misskötsamheten är omfattande och av systematisk karaktär vilket även har resulterat i felaktiga utbetalningar om stora belopp till bolaget. Således förvaltar Humana inte allmänna medel på ett betryggande sätt.

Gällande att bolaget saknar faktiska och rättsliga möjligheter att avhjälpa bristerna har IVO konstaterat att bolaget i flera av IVO:s tidigare tillsyner uppgett att det ska arbeta med förbättringsarbete och egenkontroll. Trots det har Försäkringskassan uppmärksammat omfattande och upprepade brister som resulterat i ett flertal återkrav. Därmed har bolagets tidigare vidtagna åtgärder inte haft avsedd effekt, vilket visar på bristande förmåga att utöva egenkontroll och därmed bristande insyn i assistansen som det anordnar.

IVO vill vidare hänvisa till dom från Kammarrätten i Stockholm (2021-10-28, med mål nr 6480-21) där kammarrätten delade förvaltningsrättens bedömning att de brister som framkommit genom återkrav från Försäkringskassan inte kan åtgärdas. Vidare att det har funnits grund för IVO att återkalla tillstånden utan ett föregående föreläggande om att åtgärda bristerna. Det som bolaget anförde om ändrade rutiner föranledde ingen annan bedömning. Samma resonemang förs i dom från Förvaltningsrätten i Stockholm (2021-10-29, mål nr 5172-21). Förvaltningsrätten fann att bolaget saknade faktiska möjligheter att avhjälpa bristerna. Det fanns grund för IVO att besluta om att återkalla bolagets tillstånd utan ett föregående föreläggande. Se även domar från Förvaltningsrätten i Stockholm 2021-11-08 i mål nr 2498-21 och 2022-09-08 i mål nr 14793-21.

Bristerna i lämplighet i övrigt är sammanfattningsvis så allvarliga, omfattande och inte ursäktliga att det står klart att tillstånden ska återkallas utan ett föregående föreläggande.

Beslutet gäller omedelbart enligt 27 § LSS och 16 kap. 4 § SoL.

Tillämpliga bestämmelser

Vid en prövning enligt 23 § tredje stycket LSS och 7 kap. 2 § tredje stycket SoL får tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst endast innehas av den som i övrigt bedöms lämplig. Avseende aktiebolag ska lämplighetsprövningen bland annat omfatta aktieägare, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om ansvarig myndighet i samband med tillsyn funnit allvarliga brister i en

verksamhet kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet (prop. 2017/18:158 s. 50).

I förarbetena till lämplighetsprövningens införande i LSS (prop.2012/13:1 Utgiftsområde 9, s. 216 f.) framhålls vikten av att verksamhetsutövare hanterar de stora summor pengar de tar emot på ett betryggande och korrekt sätt. Regeringen uttalar att den redovisning som ska göras till Försäkringskassan löpande ska hanteras på ett tillförlitligt sätt. Vidare framhålls att den som missköter sig i vissa avseenden inte bör få fortsätta som tillståndshavare, även om det inte har kunnat påvisas kvalitetsbrister i verksamheten. Detta då det inte är rimligt att en tillståndshavare som inte kan visa hur assistansersättning har använts ska få fortsätta att ta emot och förvalta stora summor som härrör från allmänna medel. Den enskilde bör tryggt kunna vända sig till en tillståndshavare i förvisning om att denna uppfyller lagens krav i alla avseenden.

Ett tillstånd kan återkallas utan föregående föreläggande om aktören saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet (prop. 2017/18:158 s. 53).

Kommunikation

Behöriga företrädare för Humana har löpande under tillsynen getts tillfälle att yttra sig över de handlingar som ligger till grund för IVO:s beslut. Sammanfattningsvis anser Humana att de aktuella återkravsbesluten inte ger anledning att ifrågasätta bolagets lämplighet i övrigt. Vad bolaget anfört i yttranden ändrar inte IVO:s sammantagna bedömning att bolaget och dess företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt.

Av bolagets yttranden framgår i huvudsak följande.

Försäkringskassans återkrav

Brister som framkommer i återkravsbesluten påverkar inte lämpligheten Humana anför att brister som inte har att göra med företrädarna personligen kan beaktas i lämplighetsprövningen men då främst avseende situationer där myndigheten har funnit allvarliga brister i verksamheten. Bolaget menar dock att det i förarbetsuttalanden och praxis inte är helt klarlagt vad som avses med allvarliga brister i verksamheten. Humana anser att det bör vara fråga om brister av viss dignitet för att dessa ska kunna påstås vara allvarliga brister i verksamheten. Bolaget menar att det håller hög nivå av kvalitet i alla led samt att det material som IVO tillfört ärendet inte visar eller på annat sätt medför att bolagets verksamhet skulle vara behäftad med allvarliga brister. Bolaget anser att IVO inte bör tillmäta förekomsten av återkraven någon avgörande betydelse i tillsynen av bolaget. Enligt bolaget visar förekomsten av återkrav i sig inte att företrädarna för bolaget brustit i vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Angående detta vill IVO framhålla att besluten om återkrav från Försäkringskassan visar på allvarliga brister i hantering av allmänna medel. Detta bedömer IVO påverkar bolagets och dess företrädares lämplighet i övrigt. Det är viktigt att

verksamhetsutövare hanterar de stora summor pengar som de tar emot på ett betryggande och korrekt sätt. IVO har i många motsvarande ärenden lagt återkravsbeslut till grund för återkallelse av tillstånd och domstolen delar IVO:s bedömning att dessa påverkar lämpligheten, se exempelvis Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2021 i mål nr 6480-21.

Försäkringskassans beslut och handläggning

En stor del av Humanas yttrande avser kritik mot Försäkringskassans handläggning och rättstillämpning. Bolaget ger ingående redogörelser för sakomständigheterna i respektive återkravsärende. Humana anser att det föreligger en betydande osäkerhet avseende förutsättningarna för Försäkringskassans återkrav. Det ifrågasätter riktigheten i majoriteten av Försäkringskassans beslut om återkrav. Bolaget har överklagat nästan samtliga återkravsbeslut som ligger till grund för detta beslut.

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 riktigheten i Försäkringskassans utredningar och beslut.

För att IVO ska kunna bedöma om tillståndshavaren och dess företrädare uppfyller kravet på lämplighet i övrigt inhämtar IVO rutinmässigt uppgifter och beslut från andra myndigheter, t.ex. beslut om restföringar från Kronofogdemyndigheten, beslut från Skatteverket och beslut om återkrav från Försäkringskassan. IVO har som tillsynsmyndighet rätt att förlita sig på andra myndigheters beslut och lägga uppgifter i dessa till grund för sin bedömning av bolagets lämplighet.

Humana uppger vidare att det saknas möjlighet hos Försäkringskassan att ta emot frivillig återbetalning vid ostridiga återkravsärenden, d.v.s. att göra självrättelser. Istället måste Försäkringskassan informeras om felaktigheten och sedan fatta beslut om återbetalning innan Humana kan återlämna assistansersättning.

Avseende detta vill IVO uppmärksamma att inget av återkraven som ligger till grund för IVO:s bedömning, med undantag för ett återkrav, avser ärenden där bolaget gjort en självrättelse.

Assistanstimmarna som återkraven avser är en begränsad del av Humanas totala assistans

Humana anger att assistansersättningen som omfattas av återkraven utgör en marginell andel av den totala assistansen som bolaget utför. Humana anser att detta bör ställas i proportion till varandra.

IVO konstaterar att lagakraftvunna återkrav mot bolaget och assistanstagare som anlitat Humana uppgår till mångmiljonbelopp. Varje återkrav grundas i att felaktiga uppgifter har lämnats till Försäkringskassan vid fler än bara några enstaka tillfällen. Återkraven har omfattat ett inte obetydligt antal assistanstagare och anmälningar från Försäkringskassan visar att bolaget dessutom lämnat ännu fler oriktiga uppgifter i tidsredovisningar. IVO bedömer således med beaktande av

systematiken, att bristerna pågått under lång tid och att det rör stora belopp att beslutet är proportionerligt.

Återkravsbeslut som inte vunnit laga kraft ska inte beaktas av IVO

Humana framför att återkravsbeslut riktade mot bolaget inte är att likställa med att återkraven är berättigade. Domstolen har avslagit flertalet av Försäkringskassans krav på Humana då Försäkringskassan inte visat att förutsättningarna för beslut om återkrav varit uppfyllda. Ett antal av återkravsbesluten har också väsentligen ändrats av förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrund av det oklara rättsläget är det av vikt att Försäkringskassans beslut om återkrav prövas av domstol innan IVO lägger ett beslut om återkrav till grund för någon slutsats.

IVO anser att uppgifter i Försäkringskassans beslut har ett betydande bevisvärde, även om besluten inte har vunnit laga kraft, se Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 december 2015 i mål nr 761-15 och Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2021 i mål nr 6480-21. Därmed anser IVO att även återkravsbeslut som vid tidpunkten för IVO:s bedömning inte vunnit laga kraft ska beaktas vid lämplighetsprövningen.

Av de återkravsbeslut riktade mot Humana som IVO tagit del av under tillsynen har fyra överklaganden bifallits av domstolen. Ett av dessa har trots det beaktas i lämplighetsbedömningen eftersom domstolen ändå bedömt att Humana har lämnat oriktiga uppgifter i tidsredovisningar till Försäkringskassan, om än i oklar omfattning (se beslutet avseende återkrav om 12 250 522 kr). Tilläggas ska att Försäkringskassan har överklagat denna dom till kammarrätten där den fortfarande handläggs. De resterande tre bifallen har IVO bortsett från i bedömningen. Vidare har domstolen i tre fall minskat återkravsbeloppen, varav ett fall avser återkrav av ett lägre belopp som inte ligger till grund för IVO:s bedömning. I dessa fall har domstolen också bedömt att Humana har förorsakat att assistansersättning betalats ut felaktigt, men i mindre omfattning. Således beaktas dessa beslut i IVO:s bedömning eftersom de visar på att bolaget brister i sin hantering av allmänna medel.

Felaktigheter i tidsredovisningar har inte föranletts av medvetet eller vårdslöst agerande från Humana

Bolaget anför att när det gäller fråga om återbetalning av assistansersättning gör det alltid en bedömning av om beloppet ska återbetalas av bolaget eller om det finns anledning att överklaga Försäkringskassans beslut. Situationer då bolaget har haft del i sådana felaktigheter har inte föranletts av något medvetet eller vårdslöst agerande från bolagets sida. Varken öppna eller avslutade ärenden om återbetalning hos Försäkringskassan innebär att Humana skulle ha otillbörligen medverkat till felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Gällande s.k. ”formella fel” i tidrapporter ligger det utanför bolagets kontroll att med lagliga medel kontrollera att det vid varje givet tillfälle är rätt assistent som utför den personliga assistansen, i det fall då assistenter exempelvis bytt arbetspass med varandra. Humana uppger vidare att det inte förekommer något fall där bolaget varit medveten om att en assistanstagare överdrivit eller helt hittat på sitt

hjälpbehov. Det skulle i så fall vara ett rent kriminellt upplägg.

IVO anser i likhet med kammarrätten (Kammarrätten i Göteborg dom 2019-09-23 i mål nr 6082-18) att det inte vore i enlighet med återkravsreglerna om en anordnare skulle kunna freda sig mot återkrav genom att hävda okunnighet om hur assistansen har givits. En sådan tolkning skulle i praktiken kunna omintetgöra återkravsskyldigheten i sådana fall. Det ska även beaktas att det inte heller krävs att ersättningsmottagaren varit medveten om felaktigheten eller agerat oaktsamt. Således ska även återkrav som inte föranletts av medvetet eller vårdslöst agerande från anordnaren beaktas i lämplighetsprövningen.

IVO kan därtill konstatera att Försäkringskassan i ett par fall bedömt att Humana har haft kännedom om ändrade förhållanden men ändå inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet till Försäkringskassan (se återkravet om 14 982 017 kr samt anmälan från Försäkringskassan daterad den 12 september 2022). Det förekommer också ett ärende där Humana uppfyllt anmälningsskyldigheten men fortsatt att felaktigt redovisa assistans i avvaktan på Försäkringskassans utredning och beslut (se återkravet om 196 669 kr).

Förbättringsarbete och nya rutiner

Humana uppger att det har inarbetade rutiner och arbetssätt för att förhindra och upptäcka fusk och att det arbetar kontinuerligt med förbättringsarbete. Bolaget uppger att det vidtagit och kommer att vidta ett antal åtgärder för att utveckla sin assistansverksamhet. Bolaget har tillsatt ett förbättringsteam som har analyserat omfattning och orsaker till återkrav, identifierat risker samt planerat och prioriterat vilka åtgärder som bolaget ska vidta. Exempel på sådana åtgärder är att anpassa bolagets egen- och internkontroller, uppdatera rutin för hantering av misstänkta oegentligheter, genomföra ett antal interna utbildningsinsatser och upprätta nya checklistor. Humanas arbete med ständiga förbättringar innebär att verksamheten tar lärdom av sådant som inträffar för att ge så väl assistanstagare som assistenter och tjänstepersoner ännu bättre förutsättningar att använda, utföra och redovisa personlig assistans på ett korrekt sätt. Bolaget har bilagerat ett antal interna dokument som beskriver hur bolaget bedriver sin assistansverksamhet. Humana menar att även om det finns inarbetade rutiner och arbetssätt för att förhindra och upptäcka fusk samt att förbättringsarbete bedrivs, inträffar det ibland att personer medvetet eller omedvetet gör fel. Liksom i alla verksamheter uppstår ibland oönskade situationer. Bolaget är tryggt med att det har de rutiner som krävs för att kunna hantera även oönskade situationer när de uppstår. Att fel inträffar innebär inte att bolaget saknar kunskap och verktyg. Bolaget betonar att det tillsammans med branschorganisation deltar i ett förbättringsarbete för att ta fram nya metoder för att assistansanordnare och även Försäkringskassan ska ha den insyn och kontroll som krävs. Därutöver framförs att bolaget, via sin chefsjurist, kommer att delta i dialogseminarium med Försäkringskassan gällande tillämpning av assistansersättning.

IVO anser att bristerna i lämplighet i övrigt inte går att åtgärda med det nya förbättringsarbetet och rutinerna som bolaget presenterar i denna tillsyn. Dels för

att bolaget tidigare visat att det inte har förmåga att komma tillrätta med då konstaterade brister och dels eftersom bristerna i lämplighet i övrigt är så allvarliga och omfattande.

Vidare motivering varför bristerna inte går att åtgärda framgår i avsnittet ”Återkallelse utan föregående föreläggande”.

Därutöver anser IVO att även om bolaget arbetar vidare med förbättringsarbete och uppdaterar sina rutiner behöver det inte nödvändigtvis betyda att bolagets ansvariga och anställda förmår att efterleva dessa.

Kommunens anmälningar

Humana anser att ingen av de inkomna anmälningarna till IVO från kommuner bör tillmätas någon betydelse i tillsynen. Bolaget redogör för sin syn gällande respektive anmälan. Sammanfattningsvis har bolaget en annan uppfattning om vad som inträffat och att det inte åsidosatt sina skyldigheter. Gällande en anmälan medger bolaget vissa brister, men anser dessa vara ursäktliga.

Trots att bolaget har en annan uppfattning av vad som hänt, anser IVO ändå att uppgifterna i anmälningarna har ett bevisvärde i fråga om bolagets lämplighet.

IVO:s tidigare beslut

Humana uppger att bolaget bedriver ett gediget systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med rådande forskning inom området och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Bolaget har bilagt dokument som beskriver bolagets systematiska kvalitetsarbete och hur bolaget arbetar med uppföljning och egenkontroll. Vidare beskriver bolaget i sitt yttrande hur det har arbetat vidare utifrån bristerna som föranlett IVO:s tidigare beslut.

IVO anser inte att det är tillräckligt att ha rutiner och policys utan bolaget måste säkerställa att dessa efterlevs. Försäkringskassans beslut visar på återkommande brister i efterlevnad av dessa. Om rutinerna och policys följts hade bolaget själva t.ex. uppmärksammat ändrade förhållanden gällande assistanstagare som påverkar rätten till assistansersättning.

Migrationsverkets beslut

Humana anför att besluten från Migrationsverket inte visar på något organisatoriskt systematiskt fel. Två av fallen beror på att enskild tjänsteman hos bolaget missuppfattat bolagets interna policy. Policyn innebär att bolaget som huvudregel inte ska anställa personer med medborgarskap från länder utanför EU/EES och Norden, där det krävs att bolaget ansöker om arbetstillstånd för att personen ska få komma till Sverige och arbeta. Gällande det tredje fallet medger Humana att det brustit i kontrollen av medborgarskap och rätten att arbeta i Sverige, då assistenten ”följde med” assistanstagaren från annan assistansanordnare.

Humana anställer årligen ca 3 800 personliga assistenter på längre och kortare anställningar. De tre besluten från Migrationsverket är undantag i bolagets

verksamhet. Bolaget menar att den begränsade mängden avvikelser tvärt om talar för att bolaget har goda insikter i regelverket och dessutom vilja och förmåga att följa det. Bristen är ursäktlig. Bolaget har kortfattat angivit vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att det som skett inte ska inträffa igen. Inget av besluten handlar om misstänkta skenanställningar, falska arbetsgivarintyg, arbetskraftsexploatering eller andra oegentligheter.

IVO ser allvarligt på de brister i arbetsgivaransvar gällande utländsk arbetskraft som framgår av Migrationsverkets beslut. IVO instämmer i att det är ett fåtal anställda som berörs jämfört med det totala antalet anställda i bolaget. Trots det finner IVO att det är anmärkningsvärt att bolaget som arbetsgivare vid två tillfällen anställt utländska personer utan att granska den grundläggande omständigheten huruvida de har tillstånd att arbeta i Sverige. Humana hänvisar till att enskilda tjänstemän inom bolaget har gjort fel. Detta visar enligt IVO att bolaget inte kunnat säkerställa eller kontrollerat att rutiner följts vid anställning av utländsk arbetskraft.

Även den omständigheten att bristande kontroll av arbetstillstånd kan beaktas som ett brott enligt UtL visar på allvarlighetsgraden gällande denna kontroll. Sammantaget anser IVO således att besluten från Migrationsverket påverkar bedömningen av kravet på lämplighet.

Föreläggande

Humana uppger att för det fall IVO inte delar bolagets inställning att det uppfyller förutsättningarna för att bedriva verksamhet med personlig assistans, har bolaget resurser, förmåga och vilja att efterkomma eventuella krav från IVO. Bolaget har både rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda eventuella brister i verksamheten, och det gäller såväl identifierade som nya sådana. Om IVO trots allt skulle anse att ett ingripande är nödvändigt så motsätter sig Humana inte att IVO utfärdar ett föreläggande i enlighet med 26 f § LSS. Bolaget har rättsliga och faktiska möjligheter att efterleva ett eventuellt föreläggande.

Gällande IVO:s inställning till detta hänvisas till stycket ”Återkallelse utan föregående föreläggande”.

Ytterligare information

Den 8 november 2011 beviljades Humana Assistans AB tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av personlig assistans enligt 9 § andra stycket LSS, dnr 6.3.1-39179/2010. Därefter har bolaget ansökt om ändring av tillstånd, och det senaste tillståndsärendet har dnr 6.3.2-18321/2018. Bolaget har ca 2 100 assistanstagare.

Den 21 november 2019 beviljades Humana Assistans AB tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av ledsagarservice enligt 9 § tredje stycket LSS, dnr 6.3.1-10674/2019. Bolaget utför ledsagarservice för 13 personer.

Den 21 november 2019 beviljades Humana Assistans AB tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av avlösarservice enligt 9 § femte stycket LSS, dnr

6.3.1-10670/2019. Bolaget utför avlösarservice för elva personer

Den 21 november 2019 beviljades Humana Assistans AB tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av hemtjänst enligt 7 kap. 1 § första stycket SoL, dnr 6.3.1-10666/2019. Bolaget utför hemtjänst för en person.

IVO avser att informera samtliga kommuner om detta beslut.

Beslut i detta ärende har fattats av tf. avdelningschefen Ann Einerth. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Anette Nilsson och biträdande avdelningsjuristen Ulrika Holfelt deltagit. Inspektören Karolina Linde och inspektören Katariina Delopoulos har varit föredragande.

Beslutet har den 31 januari 2023 godkänts elektroniskt av tf. avdelningschefen Ann Einerth och förts in i IVO:s ärendehanteringssystem.

Kopia till: Försäkringskassan och kommuner
Bilaga 1: Hur man överklagar

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm **men adressera det till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).**

Ert överklagande måste ha **kommit in till IVO inom tre veckor** från den dag ni fick ta del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag som beslutet meddelades.

Om överklagandet kommer in i rätt tid och IVO inte ändrar beslutet på så sätt som begärs i överklagandet kommer skrivelsen skickas vidare till förvaltningsrätten i oförändrat skick.

Överklagandet ska innehålla

1. vilket beslut som överklagas och **diarienummer (dnr)** det har
2. **varför** ni anser att beslutet ska ändras och **vilken ändring** ni vill ha
3. vilka bevis som åberopas
4. **vem** som står bakom överklagandet med angivande av namn och personnummer/organisationsnummer
5. **kontaktuppgifter** till den som överklagar (t.ex. adress, telefon, e-post).

Överklagandet skickas till den adress hos IVO som framgår av det överklagade beslutet.



Hur man överklagar

FR-03

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

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

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

Vilken dag går tiden ut?

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

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

Så här gör du

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

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

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

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

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.