

Bedömningsstöd för lämplighetsprövning

Innehåll

Förkortningar	4
Bakgrund och innehåll	5
Allmänt om vad prövningen ska utgå från	7
Gemensamma regler vid prövning av ansökan respektive tillsyn av tillståndshavare	7
Särskilt viktiga principer i handläggningen.....	8
Bevisbörda och beviskrav.....	9
Bedömningen av vilka personer som ingår i den personkrets som ska prövas.....	11
VD samt personer med ledande ställning eller på annat sätt bestämmande inflytande	12
Bulvanförhållanden.....	13
Styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.....	15
Bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag	16
Personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.....	16
Direkt ägande	16
Indirekt ägande.....	17
Koncernförhållanden	17
Verklig huvudman.....	17
Förändringar i ägar- och ledningskretsen.....	18
Bedömning av ägares och lednings insikt	19
Allmänt om kravet på insikt.....	19
Bedömning av insikt inom ramen för IVO:s tillsyn	19
<i>Förvärvad insikt genom erfarenhet</i>	20
Brister i tidigare bedriven verksamhet	20
Erfarenhet som ger insikt att bedriva SoL- och LSS-verksamhet	21
Erfarenhet som ger insikt i de ekonomiska regelverken.....	22
Utbildning	23
Värdering av formell utbildning	23
Värdering av kurser som inte ger högskolepoäng.....	23
Särskilt relevant utbildning för insikt	24
Bedömning av ägares och lednings lämplighet i övrigt	26
Gränsdragningsproblematik och allmänna förutsättningar	26

Tidigare brottslighet.....	27
Ekonomisk misskötsamhet.....	28
Uppgifter från Skatteverket.....	30
Uppgifter från Kronofogden.....	31
Brister i redovisning och andra brott mot regelverket.....	32
Konkurs.....	33
Övriga uppgifter.....	34
Allvarliga brister i verksamhet.....	35
Bedrivit verksamhet utan tillstånd eller utöver sitt tillstånd.....	36
Bedömning av ekonomiska förutsättningar.....	39
Analysera nyckeltalen kassalikviditet, soliditet och vinstmarginal/vinstprocent.....	39
Aktiekapitalet.....	41
Årsredovisning med anmärkning från revisor.....	41
Nystartad aktör.....	42
Möjliga åtgärder i tillsynen.....	43
Den s.k. "åtgärdstrappan".....	43
Föreläggande.....	44
Återkallelse utan föregående föreläggande.....	45
Sammanvägda bedömningar.....	46
Sammanställning av rättsfall.....	47
Förvaltningsrätten.....	47
Kammarrätten.....	47
Högsta förvaltningsdomstolen.....	48

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
EFL	Lag (2018:672) om ekonomiska föreningar
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FR	Förvaltningsrätten
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HBL	Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KR	Kammarrätten
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSS-förordningen	Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244)
SKV	Skatteverket
SoF	Socialtjänstförordning (2001:937)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
ÅRL	Årsredovisningslag (1995:1554)

Bakgrund och innehåll

Den 1 januari 2019 utökades kraven för tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Prövningen syftar till att utesluta oseriösa aktörer från välfärdsmarknaden samt till att öka beredskapen hos utföraren att bedriva en verksamhet med god kvalitet. Vidare gäller att denna ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kraven ska vara löpande uppfyllda så länge verksamheten har sitt tillstånd. Krav på lämplighet har funnits i LSS sedan år 2013. Enligt förarbetena till SoL har sedan tidigare gällt att IVO bör vandelpöva personerna bakom det enskilda rättssubjektets ansökan om tillstånd¹.

Prövning av ansökan och utfärdande av tillstånd görs på avdelningen för tillståndsprövning medan den fortlöpande ägar- och ledningsprövningen sker genom tillsyn på avdelning öst. Därmed har det uppstått ett behov av att utarbeta en gemensam och tydligare struktur för hur IVO bedömer om dessa krav är uppfyllda:

- 1) sökanden/tillståndshavaren eller dess företrädare har tillräcklig insikt för att bedriva verksamheten,
- 2) sökanden/tillståndshavaren eller samtliga sökandens företrädare är i övrigt lämpliga att bedriva verksamheten, och
- 3) sökanden/tillståndshavaren har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten.

Syftet med bedömningsstödet är att skapa förutsättningar för enhetliga bedömningar på myndigheten. Syftet är vidare att möjliggöra en effektiv och snabb handläggning, utan att eftersätta kravet på rättssäkra och materiellt riktiga beslut. Stödet ska främja IVO:s förmåga att göra sammanvägda bedömningar.

I bedömningsstödet finns en för handläggningen användbar sammanställning över de rättskällor som IVO lutar sig mot för sina utredningar och bedömningar. Bedömningsstödet ska vara ett levande dokument som omarbetas efterhand, som t.ex. när ny praxis tillkommer. Om någon fråga inte har sitt svar i ett tidigare beslut eller i ett handläggarstöd på myndigheten, bör utgångspunkten vara att ärendet ska lyftas på myndigheten för ett principiellt ställningstagande, jfr 4 § 5 myndighetsförordningen (2007:515). Sådana ärenden ska dock lyftas med

¹ Prop. 1996/97:124 s. 147.

urskiljning. Avgörande är det principiella intresset, inte omständigheterna i det enskilda fallet.

Bedömningsstödet är uppdelat i fem övergripande delar:

- ⊗ Fastställandet av den personkrets som ska omfattas av ägar- och ledningsprövningen
- ⊗ Bedömningen av insikt
- ⊗ Bedömningen av lämplighet i övrigt
- ⊗ Bedömningen av ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med föreskrifterna.
- ⊗ Möjliga åtgärder i tillsynen

Nedan följer en redogörelse för de legala förutsättningarna för IVO:s prövning av ägare och ledning i ärenden enligt SoL och LSS. Redogörelsen är allmänt hållen, och lagar och andra föreskrifter tillsammans med förarbeten och praxis redogörs ytterligare för under efterföljande rubriker i bedömningsstödet.

De krav som ska vara uppfyllda för att beviljas och behålla sitt tillstånd

Sökanden/tillståndshavaren och var och av företrädarna har tillsammans (sammantagen bedömning) tillräcklig insikt i föreskrifterna som



Sökanden/tillståndshavaren och var och en av företrädarna är lämplig (prövning på individnivå) att bedriva verksamheten



Bolaget* (prövning av den juridiska personen) har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten

*I dokumentet används för enkelhetens skull begreppet ”bolag” när egentligen avses samtliga associationsformer som kan vara aktuella för att beviljas tillstånd. Enskild

näringsidkare kan beviljas tillstånd men är inte en juridisk person. Prövningen tar då sikte på sökanden/tillståndshavaren.

Allmänt om vad prövningen ska utgå från

Då ägar- och ledningsprövningen ska göras både inom ramen för tillståndsprövningen och i IVO:s uppföljande tillsyn av pågående verksamheter, kommer ärenden att handläggas enligt såväl IVO:s [tillstånds-](#) som [tillsynspolicy](#). IVO:s tillsyn och tillståndsprövning ska utgå ifrån ett brukarperspektiv, jfr 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

I bedömningsstödet görs löpande hänvisningar till domar samt intern praxis på myndigheten. Det refereras också till domar och beslut som fattats med tillämpning av nu upphävd lagstiftning. Eftersom den nya regleringen i flera avseenden är avsedd att komplettera den gamla² vållar det ofta inga problem att stödja sig på dessa även idag. Var dock uppmärksam på att den nya regleringen – eller för den delen ny praxis – kan innebära att den tidigare tillämpningen inte längre är aktuell.

Det kan vara värt att notera att kraven på ägare och ledning är desamma i skollagen (2010:800) som i SoL och LSS, jfr 5 kap. 2 § skollagen. Det bör alltså finnas ledning för våra bedömningar även i praxis med tillämpning av den lagen. Då måste dock beaktas att det rör sig om en annan typ av verksamhet, i den mån detta blir relevant för prövningen.³

Gemensamma regler vid prövning av ansökan respektive tillsyn av tillståndshavare

Kraven på insikt, lämplighet i övrigt och på att bolaget ska ha ekonomiska förutsättningar finns i 23 § andra och tredje stycket samt 23 a § LSS respektive 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde stycket SoL. Att kraven fortlöpande ska vara uppfyllda och granskas av IVO i tillsynen framgår av 26 § LSS och 13 kap. 2 § SoL. I tillsynen granskas även att tillståndshavare har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till IVO enligt 23 b § LSS och 7 kap. 2 a § SoL.

² Se t.ex. prop. 2017/18:158 s 47.

³ Även annan praxis kan ge ledning, se särskilt prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9 s. 215 f.

I 7 kap. 2 § andra stycket SoL och 23 § LSS andra stycket LSS anges att tillstånd att bedriva verksamhet⁴ endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

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

Av stycket framgår *krav på insikt* hos den som ansöker om tillstånd. Denna del utvecklas vidare i avsnittet ***Bedömning av ägares och lednings insikt***. I stycket anges också den *personkrets som blir föremål för prövning* om den som ansöker om tillstånd är en juridisk person. Se vidare ***Bedömning av vilka personer som ska omfattas av ägar- och ledningsprövningen***.

I tredje stycket anges att sökanden eller den ovan angivna personkretsen i en juridisk person även i övrigt ska bedömas vara lämplig/-a. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Denna del avhandlas i avsnittet ***Bedömning av företrädares lämplighet i övrigt***.

Slutligen anges i 7 kap. 2 § fjärde stycket SoL och 23 a § LSS att sökanden ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Se vidare i avsnittet ***Bedömning av ekonomiska förutsättningar***.

Särskilt viktiga principer i handläggningen

Nedanstående principer finns i 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL. För mer stöd kring innebörden av dessa och andra vägledande principer hänvisas till andra bedömningsstöd på IVO.

Legalitetsprincipen

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Objektivitetsprincipen

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

⁴ Vilka dessa verksamheter är anges i 7 kap 1 § SoL samt 9 § LSS, läst tillsammans med 7 kap 1 § första stycket SoL och 23 § första stycket LSS.

Proportionalitetsprincipen

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Bevisbörda och beviskrav

Det finns uppenbara skillnader i fråga om beviskrav och bevisbörda i ett ansökningsärende respektive i ett tillsynsärende. Som framgått gäller kraven på lämplighet såväl i tillståndsprövningen som i tillsynen. Avdelningen för tillståndsprövning prövar om det finns *förutsättningar* att bedriva en verksamhet med god kvalitet och säkerhet. I tillsynen följs istället upp om verksamheten faktiskt bedrivs i enlighet med de krav som gäller.

Med *bevisbörda* menas att någon av parterna bär ansvaret för att bevisa ett påstående eller en omständighet som är avgörande för ärendets utgång. Huvudregeln är att den som åberopar ett visst förhållande också ska visa detta. Att ha bevisbördan innebär inte att parten måste lägga fram all bevisning själv utan handlar om vem som bär risken för att det saknas bevisning gällande en viss omständighet.⁵

Huvudprincipen är att den sökande har bevisbördan för rättigheter och förmåner, t.ex. vid en ansökan om tillstånd. Myndigheter har bevisbördan för skyldigheter och betungade beslut, som t.ex. återkallelse av tillstånd.⁶ I vissa fall kan den materiella lagstiftningen reglera vem som har bevisbördan. Saknas anvisning där ska myndigheten söka i aktuell praxis och avgöra om ett prejudikat kan tillämpas i det aktuella ärendet. I sista hand ska myndigheten tillämpa allmänna principer om bevisbördans placering.⁷

Att ha bevisbördan innebär vidare att den som hävdar en viss omständighet också ska presentera bevisning som med en viss grad av sannolikhet talar för att den finns. Därför är bevisbördan alltid kopplad till ett *beviskrav*.⁸ Vilken styrka bevisningen ska ha beror på den materiella lagstiftningen och ärendets karaktär. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det i förvaltningsprocessen inte finns något givet beviskrav för alla situationer utan det varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet.⁹

⁵ Diesen, Bevisprövning i förvaltningsmål 2003 s. 16 och 73 f samt Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 2014, s. 112.

⁶ Diesen, Bevisprövning i förvaltningsmål 2003 s. 63, 74 och 202.

⁷ Ibid s. 73.

⁸ Ibid s. 90.

⁹ HFD 2013 ref. 61.

Bevisbördan kan också komma att skifta parterna emellan. Hävdar IVO exempelvis i ett tillståndsärende, där den sökande inledningsvis har bevisbördan, att andra företrädare än de som typiskt sett omfattas av en prövning ändå ska bli föremål för prövningen, bör IVO ha bevisbördan för detta (jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr 3415-19).

LSS och SoL innehåller inte några bestämmelser gällande bevisbörda och beviskrav vid ansökan om tillstånd eller vid förelägganden, förbud och återkallelse av tillstånd. Tidigare förarbeten hänvisar dock, vad gäller lämplighetsprövningen i övrigt, till alkohollagens (2010:1622) tillståndsbestämmelser¹⁰. Av 8 kap. 12 § alkohollagen framgår att serveringstillstånd endast får beviljas den som visar att han eller hon är lämplig, vilket innebär att det vid ansökan om serveringstillstånd är den *sökande* som har bevisbördan för sin lämplighet. Vid återkallelse av serveringstillståndet är det *tillståndsmyndigheten* som har bevisbördan för brister i t.ex. lämplighet.¹¹

HFD konstaterade i RÅ 2006 ref. 7, som handlade om återkallelse av tillstånd att driva fristående skola, att återkallelse av tillstånd är en ingripande åtgärd för tillståndsinnehavaren och att beviskravet därför bör ställas högt. Samtidigt menade HFD i RÅ 1994 ref. 88, som handlade om återkallelse av serveringstillstånd, att intressen i form av t.ex. säkerhet och allmän ordning ska beaktas. Beviskravet ska inte ställas lika högt som i brottsmål, men det ska finnas ett objektivt konstaterbart missförhållande att lägga till grund för bedömningen.

Bevisbördan ligger därmed – som utgångspunkt – på den sökande i tillståndsärenden medan IVO har bevisbördan i tillsynsärenden där föreläggande, förbud och återkallelse blir aktuellt. Beviskravet är också högre vid förelägganden, förbud och återkallelser av tillstånd än vid ansökan om tillstånd. Det får avgöras från fall till fall när bevisningen är tillräcklig för föreläggande, förbud respektive återkallelse.

¹⁰ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 216.

¹¹ Se RÅ 1994 ref. 88.

Bedömningen av vilka personer som ingår i den personkrets som ska prövas

Ägar- och ledningsprövningen ska göras av den krets av personer som anges i 23 § andra stycket LSS respektive 7 kap. 2 § andra stycket SoL och som preciserats ytterligare i praxis. Av bestämmelserna framgår:

... I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

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

Punkterna 1-4 räknar upp de fysiska personer som ska ingå i prövningen när sökanden är en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag. Om sökanden är en enskild näringsidkare, som inte är en juridisk person, prövas endast den fysiska person som bedriver verksamheten.¹² Det är samma personer som är föremål för prövningen oavsett om den görs efter en ansökan om tillstånd eller i tillsyn av redan pågående verksamhet.

Viktigt att ha med sig när det handlar om prövningen av den uppräknade personkretsens insikt och lämplighet i övrigt, är den skillnaden att bedömningen av insikt är en *sammanvägd bedömning av hela kretsen*. Prövningen av lämpligheten i övrigt är dock en *prövning på individnivå*, dvs. det räcker att en person är olämplig för att ett bolag inte ska bedömas leva upp till kraven i lagstiftningen.

Av p. 1 framgår att en person med bestämmande inflytande över verksamheten ska omfattas av prövningen. Det kan exempelvis handla om externa firmatecknare, personer med omfattande ekonomiskt ansvar i bolaget, någon som har en intressegemenskap med den person som söker tillstånd (såsom en närstående koppling) eller någon som visar sig ha satt bulvan i sitt ställe.

I förarbetena till den nya lagstiftningen förtydligas att föreståndare och verksamhetschefer inte ska anses ingå i ägar- och ledningskretsen (om det inte finns andra omständigheter som talar för det).¹³

¹² Den enskilda näringsidkarens organisationsnummer är detsamma som den fysiska personens personnummer.

¹³ Se prop. 2017/18:158 s. 48 f.

VD samt personer med ledande ställning eller på annat sätt bestämmande inflytande

Enligt första punkten ska VD:n ingå i den krets som ska prövas. En VD är den som sköter den löpande förvaltningen av ett aktiebolag och har befogenhet att företräda bolaget och teckna dess firma inom det området. En VD kan också utses i en ekonomisk förening.¹⁴ Information om vem som är VD framgår av registreringsbeviset från Bolagsverket. Stiftelser som förvaltas av aktiebolag har en VD som framgår av registreringen hos länsstyrelsen.

Även andra associationsformer kan ange en person som VD, t.ex. i ett handelsbolag. I dessa fall regleras VD:s uppgifter och befogenheter dock genom ett vanligt avtal och inte genom lag. För att utreda om personen har bestämmande inflytande behöver därför kontrolleras att denne har samma typ av inflytande som en VD.

Med bestämmande inflytande avses de fysiska personer som på ett eller annat sätt har ett *direkt inflytande* över verksamheten. Det kan gälla personer med inflytande på grund av ägande eller tjänsteställning men också andra personer som rent faktiskt spelar en aktiv roll i verksamheten.¹⁵ Det kan handla om en extern firmatecknare eller en ekonomichef som ingår avtal för bolagets räkning och binder bolaget juridiskt.

Förutom VD ska även andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten omfattas av ägar- och ledningsprövningen. Det betyder att det ska vara fråga om personer med en ledande funktion på ett motsvarande sätt som en VD. Det kan t.ex. vara fråga om förvaltare, externa firmatecknare, konsulter, personer som fått en generalfullmakt,¹⁶ eller någon som genom avtal fått befogenhet att ha en VD-liknande roll i ett företag. En VD har att sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar, enligt 8 kap. 29 § ABL.

Stiftelser har inga ägare, och där prövas som huvudregel endast styrelsen. Om en stiftelse förvaltas av ett aktiebolag kan det dock finnas anledning att pröva ägar- och ledning i aktiebolaget, beroende på hur omfattande förvaltningsuppdraget är.

För att IVO ska kunna inkludera en person som inte formellt företräder bolaget i prövningen, måste IVO kunna styrka de omständigheter som ligger till grund för bedömningen; bevisbördan ligger här på IVO. Av praxis framgår dock att

¹⁴ Se vidare i 8 kap. 29 och 36 §§ ABL och 27 § EFL.

¹⁵ Se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 216.

¹⁶ En generalfullmakt ger den som får fullmakten (fullmäktige) befogenhet att göra allt det som den som ställer ut fullmakten (fullmaktsgivaren) har rätt att göra.

bevisbördan övergår på sökanden att förklara varför ett bestämmande inflytande inte föreligger om IVO kan styrka vissa relevanta omständigheter.¹⁷

För att utreda om en viss person har ett bestämmande inflytande kan det krävas att bolaget får redogöra för personens roll i verksamheten eller inkomma med ett eventuellt avtal. Bedömningen ska alltid göras utifrån den aktuella verksamheten och med beaktande av alla relevanta omständigheter, men generellt kan sägas att ett bestämmande inflytande föreligger om personen har en VD-liknande roll i enlighet med vad som anförts ovan. Andra handlingar som kan ha betydelse är exempelvis assistansavtal, fullmakter och andra dokument som visar på en viss persons förhållande till sökanden eller tillståndshavaren.

Det finns ingen uttömmande lista med kriterier som kan besvara frågan om en viss person utanför den formella ägar- och ledningskretsen har ett bestämmande inflytande i en verksamhet. Bedömningen får göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns ofta personer i bolaget som visserligen har ett stort inflytande, t.ex. verksamhetschefer och ekonomichefer, men som ändå inte har ett bestämmande inflytande.

Bulvanförhållanden

I vissa fall finns det ett intresse hos ett bolag att IVO inte ska känna till de personer som utövar ett bestämmande inflytande över verksamheten. Det kan i dessa fall röra sig om ett så kallat *bulvanförhållande*. En bulvan är någon som namnges eller handlar istället för en uppdragsgivare som av någon anledning föredrar att inte uppträda i eget namn. I ärendena hos IVO kan det handla om att den verkliga företrädaren inte vill uppträda i eget namn därför att denne inte är lämplig på grund av exempelvis stora skatteskulder, tidigare konkurser eller tidigare misskötta verksamheter.

Ett vanligt tillvägagångssätt är att den verkliga företrädaren sätter in en annan person, t.ex. en närstående, i bolagets styrelse. Denna person börjar sedan agera som bulvan. Den definition av *närstående* som används vid lämplighetsprövningen är definitionen som används i 4 kap. 3 § konkurslagen (1987:672). Den innefattar bl.a. make/maka, sambo, syskon, syskons make/maka, föräldrar, mor- och farföräldrar, barn, svågrar och svägerskor. Som närstående räknas också den som har en väsentlig ekonomisk gemenskap med den verkliga företrädaren, t.ex. genom ett aktieinnehav, eller den som är närstående till den som är närstående genom aktieinnehavet.

En vanligt förekommande omständighet som kan visa på att ett bulvanförhållande föreligger är de situationer då en viss person, som inte är formell företrädare, företräder bolaget i kontakt med IVO, på dennes webbplats och i kontakt med andra

¹⁷ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms mål nr. 3415-19.

myndigheter, eller om denne på annat sätt har en tydlig ekonomisk gemenskap med bolaget. Bulvanen står som registrerad företrädare, för att dölja den person som styr bolagets verksamhet i praktiken.

En kombination av följande faktorer kan tyda på att ett bulvanförhållande föreligger. Detta är ingen uttömmande lista, det finns många fler omständigheter att beakta.

- Tidigare ägande, formell ställning eller chefsposition i bolaget
- Närstående till företrädare i bolaget
- Fordran eller annan ekonomisk koppling till bolaget (hyresvärd, långgivare), kvarstående reverser m.m.
- Bulvanen står som registrerade företrädare, för att dölja den som verkligen styr bolagets verksamhet
- Koppling i form av adress, t.ex. att en bulvan har samma adress som bolaget

Kammarrätten i har i en dom från januari 2020¹⁸ bedömt att två personer, som inte var formella företrädare för ett bolag, ändå skulle ingå i personkretsen som skulle prövas. Personerna ägde det bolag som de ursprungligen ansökt om tillstånd för. Bolaget överläts sedan till en annan person. En av personerna hade även efter överlåtelsen företrätt bolaget i korrespondens och båda personerna vistades i bolagets lokaler när IVO gjorde en inspektion. De två personerna avsåg även att bedriva en liknande verksamhet i samma lokaler.

Av betydelse för bedömningen av överlåtelse av aktiebolag till närstående i ansökningsärendet, då aktiebolaget tidigare hade fått sitt serveringstillstånd återkallat, är även HFD 2011 ref 43. Målet gällde ett fåmansföretag och de aktuella ägarna var närstående till de tidigare ägarna av aktiebolaget och hade även varit anställda där. Aktierna i aktiebolaget hade förvärvats till ett lågt pris motsvarande aktiekapitalet och priset framstod enligt domstolen som lågt. Vidare hade köpet finansierats med reverser till de tidigare ägarna. Restaurangerna hade även drivits vidare med samma inriktning som tidigare. Dessa omständigheter talade enligt HFD med sådan styrka för att de nya ägarna inte hade agerat självständigt i förhållande till de tidigare ägarna och att ett bulvanförhållande förelåg.

I en dom från januari 2019¹⁹ lyfte förvaltningsrätten fram att den tidigare företrädaren hade trätt ur sökandebolagets styrelse och sålt samtliga aktier till en annan person. Köparen av aktierna trädde in i bolagets styrelse samtidigt som den tidigare företrädaren trädde ur. Ett flertal omständigheter visade ändå enligt FR:s bedömning på företrädarens fortsatta inflytande i verksamheten. Dessa var att *verksamheten bedrevs med samma inriktning*, det fanns ett *kvarstående villkorat*

¹⁸ Kammarrätten i Stockholms mål nr 3415-19.

¹⁹ Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2654-18.

aktieägartillskott, aktierna i bolaget hade förvärvats till ett lågt pris samt bolaget hade en *gemensam adress* med annat bolag där den tidigare företrädaren var aktiv ledamot.

I ett assistansärende²⁰ beslutade IVO om att återkalla tillståndet för ett bolag som i praktiken omfattade samma verksamhet som bedrivits i ett annat bolag, som nekats tillstånd pga. en företrädare som var dömd för ekonomisk brottslighet, stora skulder hos Kronofogden och belagts med näringsförbud. IVO fann att denna person fortsatte att utöva ett bestämmande inflytande i bolaget genom att anhöriga till honom var majoritetsägare i bolaget. Det var också så att styrelsen och personer i ledande positioner var anhöriga eller hade haft ledande positioner i andra bolag där personen tidigare haft ett bestämmande inflytande. Personen hade också agerat via bulvaner tidigare. Förvaltningsrätten i Stockholm delade IVO:s bedömning.²¹

I en dom från april 2019 ansåg förvaltningsrätten att en person som hade varit bl.a. chefsjurist och verksamhetschef i ett bolag som fått sitt tillstånd återkallat hade haft ett sådant betydande inflytande i bolaget att hans lämplighet att själv bedriva verksamhet påverkades. De omständigheter som fick betydelse var, utöver personens roll som chefsjurist och verksamhetschef, att han skötte kontakterna med myndigheter, hade ekonomisk översikt över bolaget och enligt ett intyg från bolag hade *”axlat ett stort och viktigt ansvar för den dagliga driften”*.²²

I en dom från februari 2019 beaktade förvaltningsrätten att en person som agerat föreståndare, varit kontaktperson för bolagets ansökan, tidigare varit styrelseledamot i både sökandebolaget och i moderbolaget, fungerade som kontaktperson för myndigheter, utbildade personal och var närstående till den nuvarande ledamoten och ägaren skulle ingå i den krets som ska prövas.²³

Styrelseledamöter och styrelsesuppleanter

Enligt p. 2 ska styrelseledamöter och styrelsesuppleanter ingå i ägar- och ledningsprövningen. Styrelseledamöter utses i aktiebolag och föreningar och har till uppgift att ansvara för bolagets eller föreningens organisation och förvaltning. Styrelseledamöterna i aktiebolag är skyldiga att vidta vissa åtgärder för att skydda bolagets ekonomiska ställning och riskerar att bli personligt betalningsskyldiga i vissa situationer.²⁴

²⁰ IVO:s dnr 8.5-25771/2015.

²¹ Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14629-16.

²² Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 15461-18.

²³ Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 23463-18.

²⁴ Se 25 kap. 13-17 §§ ABL, kontrollbalansräkning m.m.

För styrelseledamöter får det utses suppleanter. I små aktiebolag och föreningar måste en suppleant utses.²⁵ Suppleanten ska ersätta styrelseledamoten när ledamoten inte längre kan utföra sitt uppdrag. Om styrelsen har färre än tre ledamöter, ska det finnas minst en suppleant.²⁶ Om det i utredningen framkommer att ett bolag inte uppfyller dessa krav är detta något som kan påverka lämplighetsbedömningen.

Bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag

Enligt p. 3 ska också bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag ingå i prövningen. Bolagsmän är de personer som har avtalat om att gemensamt driva näringsverksamhet och som registrerat bolaget hos Bolagsverket.²⁷ Bolagsmän i kommanditbolag har en liknande ställning, men med skillnaden att en eller flera bolagsmän bara är begränsat ansvariga för bolagets avtal och skulder.²⁸

Personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten

Direkt ägande

Enligt p. 4 ingår också personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten i den krets som ska prövas. I aktiebolag framgår det av aktieboken vem som äger aktier i bolaget. Det kan vara fysiska eller juridiska personer. I regel anses en aktieägare som innehar mer än 10 % av de röstberättigade aktierna som en ägare med väsentligt inflytande.²⁹ Anledningen till att lagstiftaren valt just 10 % är att den aktieägare som representerar minst 10 % av samtliga aktier i ett bolag kan göra vissa rättigheter gällande mot de övriga ägarna.³⁰ Ägarstrukturer kan likväl ofta vara komplexa varför det alltid är omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra vilket inflytande en viss delägare har.

I handelsbolag är det delägarna (bolagsmännen) som är direkta ägare. Dessa kan vara såväl fysiska som juridiska personer. Kommanditbolag har två typer av delägare, kommanditdelägare (som endast ansvarar för den insats de tillfört bolaget) och komplementärer (som är obegränsat ekonomisk ansvariga för bolagets förpliktelser). Även dessa kan vara både fysiska och juridiska personer.

Ekonomiska föreningar ägs av sina medlemmar, som ska vara lägst tre till antalet enligt 1 kap. 3 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Som huvudregel prövas endast föreningens styrelse.³¹

²⁵ 8 kap. 3 § ABL resp. 7 kap. 3 § EFL.

²⁶ 8 kap. 3 § ABL.

²⁷ 1 kap. 1 § HBL.

²⁸ 1 kap. 2 § HBL.

²⁹ Prop. 2017/18:158 s. 48.

³⁰ Se t.ex. reglerna om val av revisor, utdelning och skadeståndstalan mot bolaget i ABL.

³¹ Prop. 2017/18:158 s. 48.

Indirekt ägande

Om en juridisk person (t.ex. ett aktiebolag) äger mer än 10 procent av sökandebolaget/tillståndshavaren, kan även dess ägar- och ledningskrets komma att omfattas av IVO:s prövning. I de fall ägandet av ett bolag är strukturerat i flera led (t.ex. då sökandebolaget/tillståndshavaren ägs av ett bolag som i sin tur ägs av ett annat bolag), får ställning tas till i vilken mån respektive bolags ägare och ledning kan sägas ha väsentligt inflytande i bolaget.³² En vanlig konstruktion i dessa sammanhang är ägande genom ett så kallat holdingbolag som inte själv driver någon verksamhet utan äger andelar i ett eller flera andra bolag.

Koncernförhållanden

Lämplighetsprövningen omfattar både moder- och dotterbolag samt fysiska personer i dessa, t.ex. styrelseledamöter.

Ett dotterbolag är en typ av bolag som styrs av ett annat bolag, moderbolaget. Tillsammans med moderbolaget ingår dotterbolaget i en koncern. För att ett bolag skall betecknas som ett dotterbolag krävs att ett annat bolag har bestämmande inflytande. Många gånger kan ett dotterbolag vara helägt av sitt moderbolag varvid koncernförhållandet är lätt att identifiera och fastslå.

Flera dotterbolag betecknas sinsemellan som systerbolag. Samtliga bolag som ägs direkt eller via andra dotterbolag betecknas gemensamt som dotterbolag till moderbolaget.

Om ett bolag kontrollerar mer än 50 % av rösterna på årsstämma eller motsvarande beslutande organ eller via avtal eller andra förhållande självständigt kan utöva bestämmande inflytande anses ett moder-dotterbolagsförhållande föreligga. Bolag vari ett annat bolag har ett väsentligt ägande men inte kan utöva bestämmande inflytande betecknas som intressebolag.

Verklig huvudman

Verklig huvudman är den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar exempelvis ett företag eller en förening. En verklig huvudman kan också vara den eller de personer som tjänar på att någon annan agerar åt dem. Bl.a. aktiebolag och ekonomiska föreningar är skyldiga att registrera verklig huvudman till Bolagsverket.³³

Mot bakgrund av att det ankommer på den som söker tillstånd att lämna tillräckliga uppgifter för att en myndighet ska kunna pröva om kraven för att bevilja en ansökan

³² A. prop. s. 48.

³³ Lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

är uppfyllda, begär vi inte regelmässigt in uppgift om verklig huvudman. Omständigheterna i ärendet kan dock vara sådana att sådan uppgift bör hämtas in av IVO, exempelvis om en på något sätt belastad person nyligen trätt ur styrelsen eller avyttrat sina aktier.

Förändringar i ägar- och ledningskretsen

Innan IVO beviljar ett tillstånd ska ägar- och ledningskretsen vara klarlagd och alla personer i kretsen ha passerat myndighetens prövning av lämpligheten. Efter att sökanden först beviljats tillstånd kan dock personkretsen komma att förändras. I dessa fall är tillståndshavaren skyldig att anmäla förändringarna till IVO senast en månad efter förändringen, vilket framgår av 23 b § LSS samt 7 kap 2 a § SoL.

Bedömning av ägares och lednings insikt

Allmänt om kravet på insikt

Syftet med att i LSS och SoL införa krav på insikt hos ägare och ledning är att säkerställa att sökanden och tillståndshavaren har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet.³⁴ Verksamheter enligt LSS och SoL riktar sig främst till grupper som befinner sig i en utsatt position och på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den som levererar tjänsten.

Tillstånd att bedriva verksamhet får endast meddelas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Kunskapen behöver vara på en sådan nivå att den ger den sökande en beredskap att driva den verksamhet som ansökan gäller. Kunskapen ska därefter fortlöpande uppfyllas av tillståndshavaren.

Utöver kunskap om innehållet i SoL eller LSS omfattar kravet på insikt kunskap om de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten samt kunskap om de ekonomiska och associationsrättsliga regelverk som styr associationsformen. Det räcker inte att sökanden eller tillståndshavaren endast har tillgång till extern kunskap genom exempelvis verksamhetskonsult eller ekonomisk förvaltning. Gemensamt för bedömningar av insikt vid tillstånd respektive vid tillsyn är att en bedömning ska ske *samlad* för hela den berörda kretsen. Varje fysisk person behöver alltså inte ha kunskapen, men kompetensen ska sammantaget finnas i den berörda kretsen.³⁵

I de fall det fortfarande efter att sökanden inkommit med underlag för bedömningen är oklart om insikt finns hos företrädarna kan IVO använda intervju som metod för att bedöma insikten. Tillsynen kan vid behov av att utreda insikten närmare använda sig av inspektioner och intervjua ägare och ledning. Vid en ansökan om tillstånd är det den sökanden som har att visa att det finns insikt i ägar- och ledningskretsen samtidigt som IVO har ett utredningsansvar enligt 23 § FL. I tillsynen är bevisbördan omvänd, vilket innebär att IVO har att visa att tillståndshavaren brister i eller saknar insikt.

Bedömning av insikt inom ramen för IVO:s tillsyn

IVO ska i sin tillsyn bedöma om ägare- och ledning fortsatt har den insikt som krävs när hela eller delar av ägar- och ledningskretsen byts ut. Det kan i tillsynen visa sig att ägares och lednings kunskaper inte är implementerade i den praktiska verksamheten. Ett tecken på det är att olika kvalitetsbrister i verksamheten har

³⁴ Prop. 2017/18:158 s.46.

³⁵ Prop. 2017/18:158 s.47.

uppstått, t.ex. att insatsen inte har kunnat ges eller att brukare lämnar in återkommande klagomål på insatsen som ges. I det läget kan IVO ställa krav på tillståndshavaren att åtgärda bristerna. Det är viktigt att klart och tydligt ange i beslutet vem i ägar- och ledningskretsen som inte uppfyller kravet på insikt och att utveckla skälen för detta.

Förvärvad insikt genom erfarenhet

Kunskap om SoL/LSS, arbetsmiljö och ekonomi/associationsrätt kan av sökanden och tillståndshavaren visas genom att företrädarna har erfarenhet av att bedriva och/eller arbeta i annan liknande verksamhet. Prövningen av insiktskravet ska ske i förhållande till den aktuella verksamheten och associationsformen. Företrädarna behöver dock endast ha en allmän kunskap om de regelverk och föreskrifter som gäller för verksamheten/associationsformen. Kravet ska inte ställas så högt att företrädarna måste visa att dessa kan tillämpa föreskrifterna specifikt för verksamheten med den målgrupp och det innehåll ansökan avser. Det innebär att IVO t.ex. inte ställer kraven annorlunda om det rör sig om ett HVB med eller utan inslag av behandling.

Kravet på insikt i det aktuella verksamhetsområdet kan alltså vara uppfyllt även med erfarenhet från en annan verksamhet, om det rör sig om en verksamhet som omfattas av samma regelverk. Som ett exempel kan erfarenhet av att ha bedrivit s.k. konsulentverksamhet bedömas ge nödvändig insikt att bedriva HVB, som också är en verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen. Att en företrädare har erfarenhet av att bedriva verksamhet enligt SoL innebär dock inte med automatik att tillräckliga insikter om innehållet i LSS har förvärvats³⁶.

Brister i tidigare bedriven verksamhet

Hur verksamheten har bedrivits tidigare kan påverka bedömningen av ägare- och lednings insikt. Ägare och ledning kan inte anses ha insikt endast på den grunden att de har erfarenhet av tidigare bedriven verksamhet. Sökanden eller tillståndshavare som i tidigare verksamheter har haft omfattande eller återkommande brister uppfyller inte alltid kravet på insikt, även om tidigare erfarenhet finns hos ägare och ledning. Vid bedömningen av insikten är det därför viktigt att IVO väger in brister som uppmärksammats tidigare hos verksamheter med samma ägare och ledning. I bedömningen av insikt ska IVO beakta hur allvarliga bristerna har varit samt om företrädarna varit medvetna om bristerna och vidtagit åtgärder för att komma till rätta med dessa.³⁷

I vissa fall kan en och samma ägar- och ledningskrets ha bedrivit flera verksamheter samtidigt. En verksamhet kan t.ex. ha bedrivits med konstaterade brister men andra utan brister. Har företrädarna bedrivit t.ex. en verksamhet med mindre omfattande

³⁶ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2112-19.

³⁷ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 18006-19.

brister och andra verksamheter utan brister behöver IVO beakta detta vid bedömningen av om ägare och ledning har insikt (se vidare under avsnittet Bedömning av ägares och lednings lämplighet i övrigt).

Det är viktigt att skilja på när en anmärkning eller brist kan härledas till kravet på insikt eller när det istället innebär att en företrädare inte bedöms vara lämplig. Om allvarliga eller återkommande brister har konstaterats i en eller flera tidigare verksamheter bör det ligga närmare till hands att bedöma att företrädarna inte är lämpliga att bedriva verksamhet. Detta eftersom lämplighet i övrigt ställer krav på *såväl vilja som förmåga* att tillämpa regelverket.³⁸

Erfarenhet som ger insikt att bedriva SoL- och LSS-verksamhet

En företrädare som har arbetat inom relevant verksamhetsområde kan bedömas ha insikt i lagar och föreskrifter. Vid bedömningen ska hänsyn tas till vilken roll och vilka arbetsuppgifter företrädaren har haft och hur länge anställningen har varat. Erfarenheten bör styrkas med arbetsgivarintyg, arbetsbetyg eller liknande dokumentation. Bedömningen ska vara sammantagen och göras tillsammans med de andra omständigheter som sökanden eller tillståndshavaren åberopat till stöd för att insikten finns.

Relevant arbetslivserfarenhet som ger insikt i SoL eller LSS är exempelvis arbete som:

- biståndshandläggare
- socialsekreterare
- enhets- eller förvaltningschef i verksamhet enligt SoL eller LSS
- verksamhetsansvarig eller föreståndare vid liknande verksamhet.

Exempel på erfarenhet från tidigare verksamhet som *kan bedömas* ge tillräcklig insikt:

- Tidigare erfarenhet av att bedriva konsulentstödsverksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 5 SoL kan anses ge tillräckliga kunskaper för att bedriva HVB med behandling, enligt 7 kap. 1 § första stycket 1 SoL
- Tidigare erfarenhet av att bedriva HVB utan behandling kan anses ge tillräcklig insikt för att bedriva HVB med behandling.

Omständigheter som *kan* tyda på att insikten inte är tillräcklig:

- Brister vad gäller dokumentation,
- Bristfällig tillämpning av lex Sarah
- Lagen om registerkontroll före anställning har inte efterföljts
- Uppgifter från kommun om att verksamhet bedrivs med allvarliga brister
- Bristfällig ansökan

³⁸ Prop. 2017/18:158 s.49.

Viktigt är att särskilja kraven i föreskrifterna ifrån de allmänna råden. Att ett bolag bedrivit sin verksamhet utan att följa samtliga råd för verksamheten innebär inte att det saknas insikt, eftersom kravet på insikt tar sikte på de föreskrifter som reglerar verksamheten. Att det kan vara en indikation om att verksamheten inte bedrivs med god kvalitet är en annan sak.³⁹

*Skolinspektionens dnr 44-2018:1250
Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 16843-19*

Förvaltningsrätten instämde i Skolinspektionens bedömning att en person med den erfarenhet och utbildning som företrädaren hade normalt sett kan antas ha förvärvat insikt i skolförfattningarnas krav.

Mot bakgrund av de upprepade ingripanden som skett mot den verksamhet som företrädaren hade bedrivit samt att det inom verksamheten återigen kunde konstateras att det förelåg allvarliga brister inom ett stort antal områden ansåg domstolen dock att det var uppenbart att företrädaren inte hade nödvändig insikt i skolförfattningarnas krav.

Erfarenhet som ger insikt i de ekonomiska regelverken

För att en företrädare ska anses uppfylla kravet på insikt om det ekonomiska och associationsrättsliga regelverket krävs att företrädarna har utbildning eller erfarenhet av att driva relevant verksamhet. Enskilda näringsidkare omfattas oftast inte av kraven enligt ÅRL. Har en företrädare bedrivit verksamhet som enskild näringsidkare men vill bedriva ett aktiebolag, där verksamheten omfattas av ÅRL, kan företrädaren genom sin erfarenhet inte anses ha tillräcklig insikt i relevant lagstiftning för verksamheten. Det måste då finnas något ytterligare som visar att företrädarna har tillräcklig insikt. Har företrädaren däremot bedrivit verksamhet i ett aktiebolag och nu vill göra det i egenskap av enskild näringsidkare, bör erfarenheten dock kunna beaktas. Detta eftersom kraven är högre ställda i ett aktiebolag än för en enskild näringsidkare.

Relevant arbetslivserfarenhet som ger insikt i de regelverk som gäller för den aktuella associationsformen (t.ex. ÅRL och ABL) kan vara exempelvis vara:

- erfarenhet från arbete som ekonom
- chef med ekonomi- eller budgetansvar
- revisor.

Omständigheter som *kan* tyda på att insikten *inte* är tillräcklig:

- Anmärkningar från revisor
- Sökanden/tillståndshavaren har ingen revisor trots att den ska ha det

³⁹ Jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr 1424-19.

- Felaktigt uppställda årsredovisningar
- Årsredovisningar har inte upprättats enligt lagstadgade krav.

Erfarenhet som ger insikt i de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten

Styrelse och VD har ett arbetsgivaransvar, varför det är viktigt att ägare och ledning har insikt i arbetsrättsliga regelverk. Det räcker att företrädarna bedrivit verksamhet med anställda eller haft en ledande roll där denne haft arbetsgivaransvar. För att styrka detta kan sökanden eller tillståndshavaren komma in med arbetsgivarintyg eller arbetsbetyg. IVO kan också utgå ifrån årsredovisningar där det framgår om verksamheten har haft anställda. Utdrag från Skatteverket kan även visa om företaget har betalat in arbetsgivaravgifter.

Relevant arbetslivserfarenhet som ger insikt i arbetsrätt och arbetsmiljö kan exempelvis vara:

- erfarenhet från arbete som chef med personalansvar
- HR-handläggare
- arbetsplatsombud eller arbetsmiljöombud.

Omständigheter som *kan* tyda på att insikt *inte* är tillräcklig:

- Anmärkningar eller beslut om föreläggande vid vite från Arbetsmiljöverket
- Uppgifter från kommunen eller Försäkringskassan om att en verksamhet inte följer t.ex. arbetsrättsliga regelverk
- Återkrav av assistansersättning från Försäkringskassan
- Information från Migrationsverket om att utlänningslagens (2005:716) regler inte efterlevs.

Utbildning

Värdering av formell utbildning.

En sökande eller tillståndshavare kan åberopa universitets- och högskoleutbildning till stöd för att ägare och ledning har insikt inom ett visst område. I flertalet fall blir bedömningen av om en viss utbildning kan sägas styrka insikt enkel. Finns det i styrelsen en person med en examen i exempelvis företagsekonomi bör den sammanvägda bedömningen bli att ägare och ledning har tillräcklig insikt i det ekonomiska regelverket som styr verksamheten.

Värdering av kurser som inte ger högskolepoäng.

Ett vanligt sätt för en sökande eller tillståndshavare att styrka en företrädares erfarenhet och kunskap inom ett visst område är att hänvisa till diplom och intyg från kurser och utbildningar som lästs utanför högskole- och universitetssystemet. Ofta är dessa kurser anordnade av företag och intresseorganisationer, men det kan också

röra sig om fortbildning som erbjuds av arbetsgivare. Precis som för högskole- och universitetsutbildningar så måste dessa kurser vara styrkta med intyg från behörig person. När IVO ska bedöma om en sådan kurs kan styrka företrädarnas insikt så tar myndigheten ställning till flera faktorer, t.ex.:

- kursens innehåll
- hur länge kursen pågick
- om det krävdes någon slags prestation för att få diplom/intyg
- vilken organisation som anordnat kursen
- hur nära i tid kursen genomfördes.

Kurser anordnade av det privata har inte den grundläggande kvalitetsstämpel som offentligt anordnade kurser har⁴⁰, men kan ändå vara gedigna. Endast exempelvis kortare webbutbildningar bör dock generellt inte ge sådan insikt som krävs.⁴¹ Dessa behöver alltså kompletteras med annan utbildning. Bedömningen ska göras utifrån de övriga omständigheter som finns i utredningen. Det förhållandet illustreras väl av Kammarrätten i Stockholms mål nr 7438-13 där det i utredningen framkommit flera indikatorer på att sökanden inte hade erforderlig kunskap. Domstolen tog sedan ställning till om ett antal kurser inom LSS-området kunde uppväga dessa brister:

”Kammarrätten anser att bristerna [...] talar mot att det i bolaget finns den kompetens om gällande regelverk som krävs [...]. De kortare kurser som N.N och N.A deltagit i räcker inte för att ändra den bedömningen, särskilt då utredningen i målet motsäger att de realiserat kunskaperna i verksamheten.”

Särskilt relevant utbildning för insikt

Utbildning som är särskilt relevant för bedömningen av om insikt i SoL eller LSS finns hos företrädarna är exempelvis:

- socionomexamen och högskoleutbildning inom social omsorg (såväl kandidatexamen som t.ex. enstaka kurser inom socialrätt)
- sjuksköterskeexamen och högskoleutbildning inom beteendevetenskap
- psykologi, sociologi, pedagogik och juridik kan i kombination med viss erfarenhet eller annan utbildning vara relevant⁴².

Utbildning som är särskilt relevant för bedömningen av insikt i de ekonomiska regelverken är exempelvis utbildning i:

- företagsekonomi
- redovisning

⁴⁰ Högskole- och universitetsutbildning är författningsreglerad och har vissa grundläggande kvalitetskrav, enligt högskolelagen (1992:1434).

⁴¹ Se särskilt Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 12913-19 och 4291-18. Jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr 5977-15.

⁴² Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 23767-19.

- bokföring.

Utbildning som är särskilt relevant för bedömningen av insikt i arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler är exempelvis utbildning i:

- arbetsrätt
- arbetsmiljö
- personalvetenskap
- organisation och ledarskap.

Bedömning av ägares och lednings lämplighet i övrigt

Kravet på att den som ansöker om tillstånd ska vara lämplig i övrigt framgår av 23 § tredje stycket LSS och av 7 kap. 2 § tredje stycket SoL. Kravet ska uppfyllas för att en sökande ska beviljas tillstånd och tillsyn granskar tillståndshavare för att kravet fortlöpande ska vara uppfyllt enligt 26 § LSS och 13 kap. 2 § SoL. Om sökanden/tillståndshavaren är en juridisk person ska kravet på lämplighet vara uppfyllt för var och en av de personer som räknas upp i 7 kap. 2 § andra stycket SoL respektive 23 § andra stycket LSS.

Den personliga lämpligheten tar sikte på viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter gentemot det allmänna, laglydnad, tidigare konkurser, ekonomisk misskötsamhet, brottslighet och annat som kan ha betydelse för företrädares lämplighet att driva verksamhet inom välfärdssektorn. Det bakomliggande syftet med kravet är att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn. Kravet syftar även till att öka förtroendet för vård- och omsorgsaktörer och att skydda brukare.⁴³ Vid tillämpning av lämplighetskravet i LSS och SoL är praxis gällande tillämpningen av alkohollagen också av särskild betydelse.⁴⁴

Gränsdragningsproblematik och allmänna förutsättningar

Bedömningen av företrädarnas lämplighet i övrigt är ofta knuten till omständigheter och faktorer som har nära koppling till de andra delarna av ägar- och ledningsprövningen. En stor del av det material IVO får in från Skatteverket och Bolagsverket kan exempelvis både visa på en bristande insikt i det ekonomiska regelverk som styr associationsformen och bristande lämplighet. Om tillsyn har konstaterat stora brister i en verksamhet kan dess företrädare både anses vara olämpliga och brista i sin insikt i SoL eller LSS. En företrädare som bedriver aktieföretag som är likvidationspliktigt kan sakna ekonomiska förutsättningar, insikt i det ekonomiska regelverket samt även brista i lämplighet, beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet.

Det är därför viktigt att i ett beslut tydligt motivera varför en viss omständighet gör att kravet på lämplighet inte är uppfyllt. Det är även viktigt att i beslutet tydligt ange vilka omständigheter som belastar vilken person eller vilka personer i ägar- och ledningskretsen. Även om det räcker med att en person i kretsen inte uppfyller kravet

⁴³ Se bl.a. prop. 2017:18 s. 44 ff.

⁴⁴ Se prop. 2012/13:1.

för att det ska få till effekt att ett bolag t.ex. inte beviljas tillstånd eller får fortsätta bedriva verksamheten⁴⁵, är det viktigt för att kunna bedöma om olämpligheten läks om exempelvis en olämplig företrädare lämnar sitt uppdrag i bolaget.

Vid en prövning av företrädarnas lämplighet ska alla relevanta förutsättningar vägas in i en sammantagen bedömning. Detta innebär att man även ska beakta omständigheter som kan tala för företrädaren och leda till att en viss omständighet betraktas som mindre allvarlig. Om en person är dömd för brott ska man i bedömningen ta hänsyn till exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur företrädaren har uppträtt därefter.⁴⁶ Detta gäller även för andra omständigheter, såsom ekonomisk misskötsamhet och brister i verksamhet.

Av praxis framgår t.ex. att ett bolag inte kan skylla ekonomisk misskötsamhet på den revisionsbyrå bolaget anlitat.⁴⁷ Inte heller kan bolaget undgå ansvar för brister i verksamheten genom att peka ut enskilda anställda eller en verksamhet som ansvarig. Det bör i princip föreligga särskilda omständigheter för att en företrädare, som t.ex. i ett bolag på ett systematiskt sätt och nära i tid brustit i skyldigheten att betala skatt i tid, ändå inte ska anses som olämplig att bedriva verksamheten.⁴⁸

Tidigare brottslighet

Att en person i ägar- och ledningskretsen är dömd för brott kan påverka bedömningen av dennes lämplighet.⁴⁹ I förarbetena anges att särskild hänsyn ska tas till brott av förmögenhetsrättslig karaktär (brott som är relaterade till ekonomi), men även vålds- och sexualbrott kan beaktas. Att en person är dömd för ett brott innebär dock inte per automatik att denne inte ska anses vara lämplig. Prövningen av hur brottet påverkar en persons lämplighet i övrigt ska alltid göras utifrån den verksamhet som bedrivs eller som det söks tillstånd för och omständigheterna i övrigt. I förarbetena står det att *”Tillståndsmyndigheten ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter.”*⁵⁰ En viktig omständighet att ta ställning till är den påföljd som den dömda personen har fått. Om en person har dömts t.ex. för misshandel av normalgraden, finns det anledning att beakta om domstolen har valt en sträng eller relativt sett mild påföljd enligt straffskalan för brottet. Beakta därför skälen till att domstolen valt en viss påföljd.

⁴⁵ Se bl.a. prop. 2017:18 s. 114.

⁴⁶ Se prop. 2017:18:158 s. 49-50.

⁴⁷ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 21731-18.

⁴⁸ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 19922-18. Det finns en möjlighet att ansöka om anstånd med att betala skatt. Det krävs då synnerliga skäl.

⁴⁹ Se bl.a. prop. 2017:18 158 s. 50, 115.

⁵⁰ Se prop. 2017:18 158 s. 115.

Inom ramen för ägar- och ledningsprövningen inhämtas utdrag ur belastningsregistret för ägar- och ledningskretsen. Om en person är dömd för brott finns i utdraget uppgift om brottdomens målnummer, tiden då de brottsliga handlingarna begicks, brottsrubricering och påföljd. Det är påföljden som avgör hur länge en belastning finns registrerad i belastningsregistret innan den tas bort.⁵¹ Det finns i princip inte något hinder mot att motivera ett beslut om avslag endast på uppgifter ur belastningsregistret, men för att kunna göra en heltäckande bedömning av brottets påverkan på lämpligheten bör även domen inhämtas om det inte står klart att det inte är behövligt i ärendet.

En person som var dömd för flertalet grova brott (bl.a. narkotikabrott och narkotikasmuggling) begångna under perioden 1999 till 2007, ansågs av förvaltningsrätten inte uppfylla kravet på lämplighet, trots att gärningarna vid domen var mer än tio år gamla. Förvaltningsrätten menade att den typ av brott det varit fråga om i flertalet fall och omfattningen av brottsligheten innebär att brotten fick betydelse i lämplighetsprövningen. Förvaltningsrätten vägde också in den stränga påföljden och att prövotiden hade löpt ut bara för knappt 1,5 år sedan. Bedömningen gjordes trots att företrädaren hade gjort en livsstilsförändring.⁵²

I ett mål där en person var dömd för grovt rattfylleri ansåg förvaltningsrätten att företrädaren inte uppfyllde kravet på lämplighet. Av domskälen framgår följande: *”Brottsligheten som [företrädaren] har dömts för är emellertid av allvarlig karaktär och ligger dessutom nära i tiden. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den verksamhet som bolaget har sökt tillstånd för att bedriva anser förvaltningsrätten, vid en sammantagen bedömning, att [företrädaren] i dagsläget inte uppfyller det krav på lämplighet som uppställs.”*⁵³

En företrädare som vid upprepade tillfällen inte betalat skatter och avgifter i tid, hade skulder till betydande belopp hos KFM samt hade dömts för bedrägeri, bidragsbrott och bedrägeri ansågs inte lämplig. IVO återkallade bolagets tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.⁵⁴ Bidragsbrott inom ramen för LSS-verksamheter är särskilt utpekade i förarbetena.

Ekonomisk misskötsamhet

Med ekonomisk misskötsamhet avses alla omständigheter som kan knytas till ekonomiska åtaganden av olika slag. Det kan handla om skatteskulder, brister i bokföring och redovisning eller för sent inlämnade deklARATIONER och för sent

⁵¹ Se 16 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

⁵² Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 1434-19 .

⁵³ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 15621-19.

⁵⁴ IVO:s beslut med dnr 10348/2019.

inskickade eller sent upprättade⁵⁵ årsredovisningar. Det finns inget entydigt stöd i lag eller praxis för hur långt bakåt i tiden ekonomisk misskötsamhet kan beaktas, det beror på samtliga omständigheter i det enskilda fallet, t.ex. om det rör sig om ett upprepat beteende.

I en prövning av en ansökan om tillstånd hämtas rutinmässigt sökandens redovisade ekonomi för de senaste tre åren in. Det kan ge en indikation på hur långt tillbaka i tiden IVO ska beakta eventuella oegentligheter i bolagets ekonomiska förvaltning, men endast en indikation. Bedömning av hur långt tillbaka i tiden omständigheter beaktas får göras mot bakgrund av att IVO:s bedömning ska vara proportionell givet samtliga omständigheter av betydelse. Rör det sig om misskötsamhet i ett eller ett par bolag behöver därför vägas in om företrädarna varit aktiva även i andra bolag, utan anmärkning.

Det finns ingen konkret lagstadgad gradering av allvaret i de olika formerna av ekonomisk misskötsamhet som kan belasta en företrädare. Förarbeten och praxis ger dock viss ledning i hur allvarligt vissa omständigheter bör bedömas. Självklart i bedömningen är beaktandet av de rent kvantitativa aspekterna av t.ex. skulder. Skulder om höga belopp är mer allvarliga än skulder till små belopp. En central del i bedömningen är vidare att beakta om det rör sig om enskilda händelser eller om ett *systematiskt beteende*. Om en företrädare underlåter att lämna in deklaration flera år i rad eller om ett bolag månad efter månad är försenat med momsdeklarationer så visar detta i högre grad på bristande lämplighet.

Enstaka omständigheter som i sig inte ger anledning att bedöma en företrädare som olämplig kan sammantaget med andra omständigheter ge upphov till en sådan bedömning. I ett kammarrättsavgörande från januari 2020 uttalar domstolen, angående den ekonomiska misskötsamhet som belastade sökandebolagets företrädare, att *”ingen av bristerna sett var och en för sig är tillräckliga för att konstatera att företrädarna misskött sig ekonomiskt.”* men att de *”sammantaget [...] utgör sådan ekonomisk misskötsamhet som innebär att företrädarna inte uppfyller kravet på lämplighet.”*⁵⁶

När ekonomisk misskötsamhet hänför sig till juridiska personer behöver IVO ta ställning till ett antal faktorer. Misskötsamhet i sökandebolaget eller bolaget med tillstånd är i allmänhet mer allvarligt än misskötsamhet i annat bolag. Det är även mer allvarligt med misskötsamhet i moderbolag och andra bolag som står aktören nära eller bedriver liknande verksamhet som tar emot skattemedel. Om misskötsamheten hänför sig till ett bolag utan koppling till

⁵⁵ Den eventuella brottsligheten är knuten till när årsredovisningen upprättats.

⁵⁶ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms mål nr 2638-19.

sökandebolaget/tillståndshavaren kan denna beaktas, men det bör i allmänhet vara mindre belastande för företrädarna.⁵⁷

IVO har den 26 november 2019 återkallat tillståndet för ett HVB när bolaget gått i konkurs och där företrädarna brast i både insikt och lämplighet i övrigt. Det berodde på betydande brister i den interna kontrollen, som VD och styrelsen ansvarar för (enligt ABL 8 kap. 4 §). I bolaget förekom också systematiska underskott på skattekontot. Styrelsen hade heller inte upprättat en kontrollbalansräkning och underlåtit att till revisorn lämna ett separat skriftligt uttalande i enlighet med International Standard on Auditing (ISA).⁵⁸

Uppgifter från Skatteverket

I lämplighetsprövningen inhämtas flera olika uppgifter från Skatteverket. Bland annat inhämtas uppgifter om bolaget är godkänt för F-skatt och registrerad som arbetsgivare. IVO begär även in beslut från Skatteverket avseende slutlig skatt, avslag eller återkallelse av F-skatt samt förseningsavgifter avseende deklarerationer.

Om ett sökandebolag har fått sin F-skatt återkallad kan detta indikera olämplighet; F-skatt kan återkallas på grund av bristande redovisning och betalning av skatt, 9 kap. 2 § SFL. Att en sökande beviljats F-skattsedel är dock inte mycket till indikation om att denna är lämplig, då utgångspunkten för Skatteverkets lämplighetsprövning är att F-skattsedel ska beviljas. Det rör sig alltså om en betydligt mer summarisk prövning av lämpligheten än enligt den lagstiftning IVO har att tillämpa.

Att ett bolag lämnat in deklARATION försent är också en omständighet som kan belasta företrädarna. En förseningsavgift är inte ensamt tillräckligt för ett avslag, men om dessa är tillräckligt många, systematiska och nära i tiden kan det vara skäl för avslag.⁵⁹ Samma resonemang gäller ifråga om försenade inbetalningar på skattekontot⁶⁰.

Även beslut om att ändra en fysisk eller juridisk persons beskattning har betydelse för lämpligheten. Om Skatteverket exempelvis höjer en fysisk eller juridisk persons beskattning mot bakgrund av att man inte följt skatterättsliga regler (t.ex. om beräkning av storlek på avdrag) kan detta belasta en företrädare. På samma sätt som med förseningsavgifter är det i allmänhet inte tillräckligt med ett fåtal skattebeslut för att en företrädare ska anses olämplig. I kombination med andra omständigheter och i de fall bolaget där företrädaren varit aktiv fått ett stort antal beslut kan detta

⁵⁷ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms mål nr 8270-18 där misskötsamhet i ett bolag utan koppling till sökandebolaget tillmättes mindre betydelse.

⁵⁸ IVO:s beslut med dnr 37200/2019.

⁵⁹ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 25321-19.

⁶⁰ Kammarrätten i Stockholms mål nr 738-18.

dock vara tillräckligt för avslag. Om Skatteverket dessutom beslutat om skattetillägg ökar detta graden av olämplighet.⁶¹ Skattetillägg tas ut när bolaget har lämnat en oriktig uppgift till ledning för beskattningen.⁶²

Uppgifter från Kronofogden

Inom ramen för prövningen av ägare och ledning inhämtas utdrag från Kronofogdens skulldatabas. IVO efterfrågar då uppgifter om skulder, ansökningar om betalningsföreläggande och handräckning eller andra åtgärder från Kronofogden. Andra åtgärder kan exempelvis vara om Kronofogden har fattat beslut om löneutmätning eller skuldsanering för en person, eller om utmätning har skett avseende bolagets egna tillgångar om bolaget har skulder.

Att en person har skulder är i sig inte något som innebär att denne inte är lämplig. I förarbetena uttalas dock att ”*De aktuella personerna [ägare och ledning] bör även ha en ordnad privatekonomi som inte riskerar att sammanblandas med eller äventyra verksamheten.*”⁶³ I bedömningen av huruvida en persons privatekonomi riskerar att sammanblandas med verksamheten (exempelvis genom att personen kan komma att olovligen ta ut pengar från bolaget för att täcka sina egna skulder) så måste alltid en sammanvägd bedömning göras. En hög skuldsättning behöver inte nödvändigtvis innebära en risk.

En bedömning bör även göras av vilka slags skulder som belastar den aktuella personen eller bolaget. I allmänhet bör skatteskulder och andra skulder till det allmänna (stat och kommun) väga tyngre än privata skulder som uppkommit på grund av konsumtion. Om bolaget har restförda skatteskulder kan detta påverka lämplighetsbedömningen av dess företrädare. Om skulderna avser betydande belopp, har uppkommit i närtid och skett upprepat över tid är detta något som ofta tyder på olämplighet.⁶⁴

Av utdraget från Kronofogden framgår även vilken status en viss skuld har. Om det av utdraget framgår att en viss skuld är ”avskriven” innebär detta att den inte har fastställts⁶⁵. Detta kan vara på grund av att borgenären har återtagit sin ansökan eller på grund av att gäldenären har bestridit ansökan och borgenären inte har valt att ta ärendet vidare till tingsrätten. I allmänhet bör avskrivna ärenden hos Kronofogden anses som mindre belastande än aktuella skulder. Vidare är skulder till det allmänna mer belastande än skulder till enskilda, som ofta har sin grund i konsumtion (detta kallas i skulldatabasen för skulder i *allmänna* respektive *enskilda* mål).

⁶¹ Se t.ex. Förvaltningsrätten mål nr. 9731-19 och Kammarrätten i Stockholms mål nr. 2638-19.

⁶² Se 49 kap. 4 § SFL.

⁶³ Se SOU 2012:6 s. 351 f.

⁶⁴ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms mål nr. 6877-18.

⁶⁵ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr. 17508-17.

Det är viktigt att göra en sammanvägd bedömning utifrån om det är flera mål eller stora skulder registrerade hos KFM. Det finns praxis från alkoholområdet där domstolen har beaktat beteendet att i stor utsträckning låta bolagets eller privata skulder gå till Kronofogden innan betalning sker påverkar bedömningen av lämpligheten.

Brister i redovisning och andra brott mot regelverket

Flera omständigheter kring företrädarnas skötsel av ett bolag kan indikera bristande lämplighet. Sådana omständigheter är t.ex. revisorsanmärkningar, underlåtenhet att följa bestämmelser i aktiebolagslagen och förseningsavgifter från Bolagsverket på grund av för sent inlämnad årsredovisning. En för sent upprättad årsredovisning kan vara att anse som ett bokföringsbrott⁶⁶. Denna omständighet bör därför betraktas som särskilt allvarlig i de fall ett bolag grovt eftersatt sin skyldighet att upprätta årsredovisning.

De bestämmelser i aktiebolagslagen som normalt sett blir aktuella i IVO:s prövning är t.ex. låneförbudet i 21 kap. och bestämmelserna om kontrollbalansräkning och likvidationsplikt i 25 kap ABL. Drift av likvidationspliktigt bolag över tid är synnerligen allvarligt och kan i sig ensamt vara grund för återkallelse. Omfattande praxis finns från ärenden rörande serveringstillstånd och tillämpning av alkohollagen.

En omständighet av betydelse för bedömningen av lämpligheten kan också vara att det finns *anmärkningar från revisor*.⁶⁷ I de bolag som har revisor ska denne skriva en revisionsberättelse där bolagets skötsel och styrelsens ansvar kommenteras. I de fall revisorn har noterat brister redovisas dessa. Revisorn kan t.ex. uppmärksamma att styrelsen agerat i strid med ABL, att den varit sen med inbetalning av skatter och avgifter eller att den brustit i sin bokföring. Det är inte anmärkningen i sig utan de omständigheter som föranleder den som har betydelse för lämplighetsprövningen. Det är ändå värt att notera om revisorn gjort anmärkningar flera år i rad och om problemen är återkommande. Det kan i så fall visa på systematisk misskötsamhet, vilket bör skärpa bedömningen. Alla juridiska personer har dock inte en revisor. I den mån det är möjligt är det därför viktigt, utifrån likabehandlingsprincipen, att IVO lägger sådana ovan påtalade omständigheter till grund för sitt beslut, oavsett om det finns en revisor eller ej. IVO har emellertid inte några praktiska möjligheter att göra revision av t.ex. ett bolags ekonomi, vilket i sig resulterar i att de bolag som har en revisor kan komma att bli förfördelade i en prövning.

Kammarrätten har behandlat frågan om otillåtet lån och brister i redovisningen.⁶⁸ IVO bedömde att bolagets företrädare inte kunde anses uppfylla kravet på

⁶⁶ Se 6 kap. 1-2 §§ bokföringslagen (1999:1078) och NJA 2004 s. 618.

⁶⁷ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 14588-18.

⁶⁸ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5209-18 och 5210-18.

lämplighet. IVO grundade sin bedömning på den misskötsamhet som företrädarna gjort sig skyldiga till i förvaltningen av bolaget. En av styrelseledamöterna hade tagit emot 481 032 kr från bolaget, i strid med bestämmelserna i 21 kap. ABL om låneförbud. I bolagets revisionsberättelse fanns ytterligare anmärkningar om bristande skötsel av bolagets ekonomi, bl.a. kopplade till sena inbetalningar av skatt. Kammarrätten konstaterade att IVO haft fog för sitt avslagsbeslut och anför bland annat att det med *”hänsyn till vad som har kommit fram i revisionsberättelserna för de båda räkenskapsåren ... klart framgår att bolaget och dess ägare på grund av ekonomisk misskötsamhet inte uppfyller kraven på lämplighet...”*

I ett annat mål har Kammarrätten dock bedömt att ett otillåtet lån om 70 000 kronor och för sent inlämnad årsredovisning inte, varken var för sig eller tillsammans, var av den svårighetsgrad och omfattning att de utgjorde sådan misskötsamhet som medförde att bolagets företrädare var olämpliga att bedriva verksamheten.⁶⁹

Konkurs

En omständighet som kan vara av betydelse för lämplighetsprövningen är om företrädarna har haft en ledande ställning i ett bolag som är eller har varit försatt i konkurs.⁷⁰

Ett beslut om konkurs fattas av tingsrätten på den ort där företaget har sitt registrerade säte. En ansökan om konkurs kan ske av en fordringsägare eller av bolaget självt. Ett aktiebolag ska försättas i konkurs om det inte kan betala sina skulder och betalningsproblemen inte endast är tillfälliga. När företaget försätts i konkurs utser tingsrätten en konkursförvaltare. Det är konkursförvaltarens uppdrag att reda ut vilka tillgångar och skulder som finns i företaget samt att i en viss bestämd prioriteringsordning betala aktiebolagets skulder. När det är klart redovisar konkursförvaltaren sitt arbete till tingsrätten som avslutar konkursen.⁷¹

Bolagsverket registrerar beslutet att konkursen har inletts eller avslutats. Detta får vi uppgifter om via Bisnode/Infotorg.

På samma sätt som vid bedömningen av annan ekonomisk misskötsamhet ska alla relevanta omständigheter beaktas. Att ett bolag eller person försätts i konkurs innebär inte nödvändigtvis att de ansvariga personerna i bolaget är olämpliga. Orsaken kan vara vikande konjunktur eller misslyckade investeringar.

För att utreda vad som föranlett konkursen ska konkurshandlingar, såsom konkursansökan, förvaltarberättelse, samt eventuell dom begäras från konkursförvaltaren/tingsrätt. I konkursansökan anges vem som har begärt bolaget i

⁶⁹ Kammarrätten i Stockholms mål nr 4631-18.

⁷⁰ Se prop. 2017/18:158 s. 49.

⁷¹ Se bl.a. 1, 2 och 10 kap konkurslag (1987:672).

konkurs. Att en myndighet har begärt ett bolag i konkurs bör i allmänhet anses mer belastande för företrädarna än om begäran har skett av en enskild borgenär.

I praxis har konkurser äldre än fyra år ansetts inte påverka lämplighetsbedömningen.⁷² I ett kammarrättsavgörande har rätten funnit att en person som varit ansvarig i tre bolag som alla försatts i konkurs ändå inte var olämplig. Rätten ansåg att den tid som hade gått sedan konkurserna (två och ett halvt år) samt det faktum att konkursförvaltarna inte hade riktat kritik mot honom innebar att han inte borde anses som olämplig.⁷³ Gör en sammantagen bedömning och se om det handlar om en enstaka konkurs eller flera konkurser. Om det finns ett mönster av konkurser bakåt i tiden, kan man beakta även dessa, trots att de är några år gamla. Det förekommer att ekobrottslingar systematiskt använder bolag för kreditbedrägerier som de sedan försätter i konkurs.

Övriga uppgifter

Utöver ekonomisk misskötsamhet, brottslighet och brister i verksamheten finns det andra omständigheter som kan belasta en företrädare och leda till att denne inte uppfyller kravet på lämplighet. Sådana omständigheter kan framkomma i beslut från andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten. Ansvar i ett bolag där Arbetsmiljöverket uppmärksammat brister kan enligt förvaltningsrätten ha betydelse för lämplighetsbedömningen.⁷⁴ I samma mål har vidare förvaltningsrätten instämt i IVO:s bedömning att en person som avvisats som ombud på grund av oskicklighet inte bör anses uppfylla kravet på lämplighet.

I utredningen kan IVO få del av uppgifter från myndigheter som ännu inte har lett till något beslut. Det kan röra sig om pågående förundersökningar och anmälningar från Försäkringskassan. I dessa fall kan uppgifterna ändå ligga till grund för beslut om de är tillräckligt allvarliga och kan anses *ha ett bevisvärde*. I ett mål från Högsta förvaltningsdomstolen som rörde beviskrav för återkallelse av alkoholtillstånd uttalade rätten följande, angående uppgifter från polisutredningar och deras bevisvärde: ”*Det torde inte sällan kunna inträffa att ett objektivt konstaterbart missförhållande kan läggas till grund för en återkallelse trots att åtal - t.ex. på grund av bristande uppfyllelse av det subjektiva rekvisitet - inte väcks eller inte leder till fällande dom.*”⁷⁵ Av praxis framgår vidare att en tillståndsmyndighet inte behöver

⁷² Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2515-18.

⁷³ Se Kammarrätten i Stockholms mål nr 5892-17.

⁷⁴ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 25312-19.

⁷⁵ RÅ 1994 ref 98. Att alkohollagens praxis utifrån bedömning av lämplighet i övrigt har betydelse för bedömningen av lämplighet i övrigt enligt LSS regler framgår bland annat av prop. 2012/13:1 s. 217.)

avvakta att beslut och domar vinner laga kraft innan myndigheten gör ett ingripande.⁷⁶

I ett mål hade IVO återkallat ett företags tillstånd att bedriva personlig assistans. En av grunderna var en polisanmälan mot bolaget från Arbetsförmedlingen om misstänkt bedrägeri. Förvaltningsrätten avslag överklagandet och fastställde IVO:s beslut.⁷⁷

Allvarliga brister i verksamhet

Att brister i bedriven verksamhet kan beaktas i en prövning av företrädarnas lämplighet framgår av förarbetena. Detta uttalande tar sikte på brister som uppdragats i IVO:s tillsyn. Det finns dock inget som hindrar att uppgifterna kan ha inkommit från annat håll, exempelvis från den kommun som har avtal med tillståndshavaren. Viktigt att tänka på är då att det ska röra sig om brister i förhållande till begreppet ”god kvalitet” i SoL respektive LSS, jfr 7 kap. 2 § första stycket SoL och 6 § första stycket LSS. Att en kommun exempelvis hävt ett avtal på grund av att tillståndshavaren inte levt upp till ingånget avtal är en indikation på att det finns brister i kvaliteten och att aktören kanske inte är lämplig, men det är viktigt för bedömningen att utgå ifrån de faktiska omständigheterna och inte från hävningen eller åtgärderna från kommunen i sig. Uppdagade brister i IVO:s egen tillsyn får anses ha ett högre bevisvärde, då myndighetens tillsyn görs utifrån legalitetsprincipen. En kommuns uppföljning avser ett civilrättsligt förhållande och en kommun kan i sin avtalsuppföljning ställa högre eller lägre krav på verksamheten.

Det är svårt att säga något definitivt om vilka brister som är tillräckligt allvarliga. Vad som är tillräckligt allvarliga brister att motivera en bedömning att en person inte är lämplig måste också belysas utifrån en helhetsbild. Att det finns brister i en verksamhet kan i någon mån läkas av att det är visat att bolaget bedriver annan verksamhet i enlighet med kraven på god kvalitet. Att bedöma en företrädare som olämplig för att det finns brister i en verksamhet kan framstå som oproportionerligt om denne bedriver flera andra verksamheter utan brister. En annan omständighet att beakta i det sammanhanget är om företrädarna rättat sig efter IVO:s tidigare beslut och tagit fram en plan för att åtgärda bristerna.⁷⁸ Ett sådant förhållande visar att det finns en vilja att inrätta sig efter de krav som finns på verksamheten. Sistnämnda innebär dock inte per automatik att företrädarna är att anse som lämpliga att bedriva verksamheten. Av bland annat Kammarrätten i Stockholms mål nr 3415-19 framgår att den omständigheten att bolagen vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna och att tillsyns- och åtgärdsärendena avslutats inte medförde någon annan

⁷⁶ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr. 18008-18.

⁷⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2775-17.

⁷⁸ Jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr. 1424-19.

bedömning än att företrädarna var olämpliga att bedriva verksamheten. Detta visar på att denna omständighet endast är en av flera att väga in i den sammanvägda bedömningen av om företrädarna har en vilja och förmåga att bedriva verksamheten i enlighet med gällande lagstiftning. I nämnda mål ansåg domstolen det visat att det förekommit misskötsamhet i verksamheterna vid ett flertal tillfällen. Bolaget hade dessutom bedrivit en tillståndspliktig verksamhet utan att ha tillstånd för verksamheten samt saknade därutöver revisor under räkenskapsåret 2015/16.

Tillsynen av kvalitet i verksamheten sker normalt i den regionala tillsynen. I tillsynen av ägare och ledning kan det dock uppdagas att verksamheten har kvalitetsbrister, t.ex. att föreskrifter för verksamheten inte följs eller att enskilda inte får de insatser som de är berättigade till. IVO kan då under den fortlöpande tillsynen förelägga ägare och ledning att åtgärda bristerna enligt 26 f § LSS och 13 kap. 8 § SoL. Om föreläggandet inte följs eller om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet kan tillståndet återkallas enligt 26 g § LSS och 13 kap. 9 § SoL.

Det är ägare och ledning som har det yttersta ansvaret för att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. I detta ansvar ingår att se till att det finns fungerande rutiner i verksamheten och att de följs. Det räcker alltså inte att företrädarna har insikt i gällande lagar och föreskrifter, utan de måste även se till att deras kunskap implementeras i resten av verksamheten. Om verksamhetens anställda frångår rutinerna vid upprepade tillfällen kan det tyda på att företrädaren brister i sin förmåga att se till att verksamheten följer gällande lagar och föreskrifter. Företrädarna är därmed ansvariga för kvalitetsbrister även om bristerna inte har orsakats av företrädarnas handlande eller underlåtenhet att vidta åtgärder.⁷⁹

Bedrivit verksamhet utan tillstånd eller utöver sitt tillstånd

Att en person bedrivit olovlig verksamhet får anses vara en omständighet som starkt talar emot att denne är lämplig att bedriva verksamhet. Den juridiska personen med dess företrädare bär ansvaret för verksamheten. Att en kommun valt att ingå avtal om att placera barn i en olovlig verksamhet saknar därför betydelse⁸⁰. Allvaret i att bedriva en tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd har markerats av lagstiftaren som gjort detta till ett brott, se 16 kap. 6 § första stycket 3 SoL och 28 § LSS⁸¹. Att en företrädare bedrivit olovlig verksamhet är dock i sig inget som per automatik medför att denne inte är lämplig att bedriva verksamhet och IVO behöver även beakta hur nära i tiden överträdelsen skett. Allvarligare överträdelser kan beaktas längre tillbaka i tiden än mindre allvarliga överträdelser⁸².

⁷⁹ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2112-19.

⁸⁰ Kammarrätten i Stockholms mål nr 979 och 980-17.

⁸¹ Enligt SoL krävs uppsåt medan det räcker med oaktsamhet enligt LSS.

⁸² Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 17119-18.

Framkommer att tillståndspliktig verksamhet bedrivits utan tillstånd bör utredningen först fastställa hur allvarlig överträdelsen är. Att bedriva verksamhet helt utan tillstånd är som utgångspunkt mer allvarligt än att bedriva verksamhet utöver sitt tillstånd. I vilken omfattning och under hur lång tid verksamheten bedrivits bör också spela in. Vidare bör utrönas om det framkommit omständigheter som kan göra företrädarnas agerande ursäktligt. Eftersom syftet med tillståndsprövningen och tillsynen undermineras om IVO inte upprätthåller kravet på tillstånd ska det röra sig om beaktansvärda skäl för att göra agerandet ursäktligt. Allmänna invändningar som att utföraren tagit emot brukare som varit svårplacerade kan inte anses göra agerandet ursäktligt⁸³. Mer konkretiserade invändningar med sin grund i förhållandena i det enskilda fallet kan dock beaktas. Exempel på sådana omständigheter är om det funnits en osäkerhet kring hur man förväntats agera⁸⁴. Är det visat att företrädarna haft en vilja att göra rätt men att det samtidigt funnits omständigheter som varit oväntade och svåra att hantera kan det också innebära att agerandet varit ursäktligt⁸⁵.

I vissa fall av tillståndsöverträdelser bör det normalt sett inte anses ha förelegat någon risk för de omsorgstagare som finns i verksamheten, t.ex. om en assistansanordnare utför assistans åt en person som tillhör en annan personkrets än den som anordnaren har tillstånd för. Detta skulle eventuellt kunna påverka kvaliteten i insatsen för den enskilde, t.ex. om anordnaren saknar kunskap om vissa funktionsnedsättningar. Däremot påverkar det inte andra omsorgstagens assistans. Om det är fråga om något slags boende där antalet platser har överskridits kan det dock påverka övriga boende på olika sätt, t.ex. att personalen inte kan ge den hjälp som behövs när antalet boende har blivit fler.

Utgångspunkten för IVO:s tillsyn, när det finns brister av olika slag, är att få till stånd en rättelse för framtiden. Det vill säga när det rör sig om en verksamhet som har gått utöver sitt tillstånd är det väsentligaste att den rättar sig och fortsätter att bedriva sin verksamhet inom tillståndets ramar. Därför bör mindre ingripande åtgärder användas till en början, vilka därefter kan trappas upp om verksamheten i fråga inte rättar sig efter IVO:s direktiv. När lagar och andra föreskrifter innehåller bindande krav och dessa är väsentliga för utfallet av vården och omsorgen för patienter och omsorgstagare bör tillsynen vara kontrollerande och vid behov åtföljas av beslut om tvingande åtgärder.

⁸³ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 11570-19.

⁸⁴ Jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr 1339-17.

⁸⁵ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 10289-19.

I anslutning till införande av krav på tillstånd för att bedriva stödboende har IVO genom beslut i ett principiellt ärende (dnr 36588/2016) bedömt att ett bolag, som fortsatt att bedriva stödboende enligt SoL efter den tidpunkt då krav på tillstånd infördes, ändå ansetts uppfylla kraven på lämplighet att bedriva sådan verksamhet. IVO gjorde då en sammantagen bedömning varvid flera olika omständigheter beaktades, bl.a. att det inte fanns brister i övrigt i företrädamas lämplighet samt att inget framkommit som tydde på att stödboendet inte skulle bedrivas med god kvalitet och säkerhet. För ett vidare resonemang om vad som i sammanhanget kan anses utgöra speciella omständigheter, se Kammarrätten i Stockholms mål nr 1339-17. Kammarrätten tar i domen bland annat upp den omständigheten att det uppkommit en osäkerhet bland de bolag som redan bedrev stödboende angående hur de förväntades agera, samt att bolaget inkommit med en ansökan en lång, men inte orimlig, tid efter att lagen trätt i kraft.

Bedömning av ekonomiska förutsättningar

Kravet på ekonomiska förutsättningar innebär att ekonomin i företaget ska ge förutsättningar att driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs för den specifika verksamheten. Det kan t.ex. röra sig om en nära förestående konkurs, en kraftigt försämrad ekonomi, så stora uttag ur verksamheten att tillräckligt kapital inte längre finns eller att en koncerns ekonomi som helhet har försämrats på ett sätt som äventyrar kvaliteten i verksamheten. Det ska alltså vara fråga om att det ekonomiska läget inte medger att verksamheten kan drivas enligt föreskrifterna och med en godtagbar kvalitet.

Bedömningen av om ett bolag har ekonomiska förutsättningar har flera skärningspunkter med lämplighets- och insiktsbedömningen. Exempelvis så kan viss ekonomisk misskötsamhet både indikera att ett bolag inte har ekonomiska förutsättningar, att dess företrädare inte är lämpliga (i synnerhet om misskötsamheten inkluderar brott) och bristande insikt i det ekonomiska regelverk som styr verksamheten. Det är viktigt att hålla isär begreppen och inte sammanblanda de olika kraven i bedömningen.

Nedan följer några faktorer som *kan* tyda på att bolaget saknar ekonomiska förutsättningar för att kunna driva verksamheten. Viktigt att tänka på är att inte helt utgå ifrån ett enskilt nyckeltal. Det måste göras en sammanvägd bedömning av flera nyckeltal över tid.

Analysera nyckeltalen kassalikviditet, soliditet och vinstmarginal/vinstprocent

Kassalikviditeten visar bolagets kortsiktiga betalningsförmåga. Om kassalikviditeten i ett bolag överstiger 100 procent har bolaget möjlighet att betala av de kortfristiga skulderna omgående (förutsatt att omsättningstillgångarna kan omsättas direkt). Viktigt att göra en trendanalys över hur det sett ut tidigare år, om utvecklingen är positiv eller negativ och observera om bolaget har outnyttjade checkkrediter.

Soliditeten visar bolagets långsiktiga betalningsförmåga och hur stor del av bolagets totala tillgångar som har kunnat finansieras med eget kapital. Måttet ger en indikation på bolagets finansiella stabilitet och förmåga att motstå förluster och klara sig på längre sikt. Vad som får anses vara låg soliditet varierar beroende på verksamhet och bransch samt bolagets tillväxttakt⁸⁶ men bör som en *tumregel* inte

⁸⁶ Jämför bolagets soliditet med branschnyckeltalen från Statistiska centralbyrån.

understiga 15 %. Utdelning/koncernbidrag kan vara en förklaring till låg soliditet. Uppmärksamma om bolaget uppvisar både försämrade soliditet och dålig tillväxt.

Vinstmarginalen/vinstprocenten är ett nyckeltal för lönsamhet som även tar hänsyn till hur lönsamheten varit efter finansiella intäkter. Det finns flera nivåer av nyckeltal för att mäta lönsamheten. Vinstmarginalen/vinstprocenten tar exempelvis inte hänsyn till räntekostnader. Har bolaget höga räntekostnader kan det därför vara bra att även jämföra hur resultatet efter finansiella poster genom omsättningen har varit i förhållande till vinstmarginalen/vinstprocenten. Gör också här en trendanalys och se hur företagets utveckling sett ut över tid och om utvecklingen är positiv eller negativ.

Uppmärksamma även bokslutsdispositioner och om det skett några koncernbidrag. Även om lönsamheten är god i sökandebolaget/tillståndshavaren kan IVO behöva utreda de ekonomiska förutsättningarna för koncernen i sin helhet.

Analys av dessa nyckeltal får inte tas ur sin kontext när bolaget ingår i en koncern, se istället till hela koncernens betalningsförmåga. Hur långt utredningsansvaret sträcker sig får avgöras i det enskilda fallet. Prövningen av en koncerns ekonomi kommer an på flera faktorer såsom t.ex. storleken på koncernen, hur koncernstrukturen ser ut, om det finns upprättad koncernredovisning etc.

En annan sak att ta i beaktande, är vilken verksamhet och bransch det är frågan om och investeringsbehoven i den specifika branschen. En bedömning får göras i varje enskilt fall.

Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 4263-18

Kassalikviditet på 20 % och soliditet på 4 % för lågt enligt förvaltningsrätten

En stiftelse som ansökte om tillstånd för en servicebostad hade en kassalikviditet på 20 % och en soliditet på 4 %. Förvaltningsrätten ansåg att stiftelsen hade en låg kort- och långsiktigt betalningsförmåga och att stiftelsen inte hade visat att den kunde garantera de enskilda insatserna som är varaktiga över tid.

Aktiekapitalet

När ett bolag börjar förbruka det egna kapitalet finns alltid anledning att utreda bolagets ekonomiska förutsättningar. Om aktiekapitalet understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet har företrädarna enligt ABL en skyldighet att upprätta en kontrollbalansräkning. Ett bolags aktiekapital⁸⁷ kan uppgå till olika belopp i olika bolag, minsta belopp är 25 000 kr. Ett förbrukat aktiekapital om 25 000 kr är lättare att återställa än ett negativt eget kapital på flera hundratusen kr. Om det negativa egna kapitalet är stort bör högre krav ställas på bolaget att visa att det finns en förmåga att återställa beloppet inom rimlig tid. I tillståndsprövningen bör dock krävas att aktiekapitalet är återställt för att tillstånd ska beviljas⁸⁸.

*Skolinspektionens ärende med dnr 32-2018:974
Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 23453-18*

Det är inte säkerställt att ett bolag vars egna kapital riskerar att förbrukas har ekonomiska möjligheter att driva verksamheten

Skolinspektionen bedömde att sökandens ekonomi var ansträngd. Vidare bedömde Skolinspektionen att sökandens budget inte var tillförlitlig då den byggde på ett elevantal för hela skolenheten som sökanden inte kunnat styrka. Skolinspektionen bedömde, även med en försiktig ökning av antalet elever, att det finns stor risk att det inte finns förutsättningar för sökt verksamhet att startas upp och bedrivs stabilt och kontinuerligt. Detta eftersom det egna kapitalet riskerade att förbrukas om elevantalet endast blir ett fåtal färre än planerat. Enligt Skolinspektionens bedömning var det därmed inte säkerställt att sökanden hade ekonomiska möjligheter att driva verksamheten.

Förvaltningsrätten delade skolinspektionens bedömning.

Årsredovisning med anmärkning från revisor

Anmärkningar som *kan* indikera att bolaget inte har ekonomiska förutsättningar:

- aktiekapitalet är förbrukat
- det har förekommit förbjudna lån till ägare eller närstående
- bolaget har inte i rätt tid eller till rätt belopp betalat skatter och avgifter
- tveksamhet om bolaget kan fortsätta sin verksamhet
- brister i bolagets interna kontroll och bokföring

⁸⁷ Eget kapital framgår av årsredovisningen.

⁸⁸ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 350-18.

Tänk på att alla inte har en revisor och en revisionsberättelse till årsredovisningen. I de fallen kan det vara av intresse att granska beloppen mer noggrant, även om IVO aldrig kommer att ha några möjligheter att göra revision.

Nystartad aktör

I tillståndsprövningen ska nystartade aktörer som inte är en del av en koncern komma in med en resultatbudget för ett år samt en likviditetsbudget månadsvis för ett helt år. Om likviditetsbudgeten visar att bolaget har ett kapitalbehov måste sökanden visa att nödvändigt kapital finns tillgängligt. Genom att jämföra resultat och likviditetsbudgeten med branschnyckeltalen från Statistiska centralbyrån avseende den typ av verksamhet som ansökan avser går det att bedöma hur realistisk de är.

Möjliga åtgärder i tillsynen

I detta avsnitt hänvisas främst till IVO:s bedömningsstöd för process 3.7 "Åtgärder mot verksamhet samt anmälan till polis- eller åklagarmyndighet" och delprocess 3.7.2 "Anmäla till Polismyndigheten eller till åtal hos Åklagarmyndigheten."

Den s.k. "åtgärdstrappan"

Vid bedömningen av om en tillståndshavare fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar har IVO att ta ställning till en rad olika omständigheter och uppgifter som framkommit i tillsynen.

I de allra flesta fall sker tillsynen genom en skrivbords-/dokumentgranskning. Vid behov kan IVO också med stöd av 26 d § LSS och 13 kap. 6 § SoL inspektera verksamheten. Vid inspektion kan IVO ställa mer djupgående frågor till ägare och ledning samt utgå ifrån bl.a. dokumentation för genomförande av insatsen, rutiner, system m.m. Om en inspektion behöver göras avgörs från fall till fall.

Åtgärderna vid tillsynen är beroende av om IVO har sett brister eller inte och hur allvarliga bristerna är. Enligt IVO:s tillsynspolicy ska myndigheten välja metod och verktyg utifrån lagstiftningen och vilken förväntad effekt åtgärden kommer att ha på verksamheten. Som grundregel vidtas mindre ingripande åtgärder först, för att sedan trappas upp vid behov.

IVO använder sig i sin tillsyn av tre beslutstyper, utöver föreläggande (med eller utan vite), förbud och återkallelse *se Bedömningsstöd för beslut i ärendeslag för frekvenstillsyn 8.4 och egeninitierad tillsyn 8.5:*

- A) Beslut när IVO inte har konstaterat några brister.
- B) Beslut när IVO har konstaterat brister.
- C) Beslut när IVO har konstaterat allvarliga brister och begär redovisning av vidtagna åtgärder.

När inga brister har framkommit i tillsynen används A-beslut. När mindre allvarliga brister konstaterats kan IVO rikta kritik mot tillståndshavaren genom B-beslut. Vid en eller flera allvarliga brister kräver IVO genom C-beslut en redovisning av de åtgärder tillståndshavaren behöver vidta för att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Ett sådant beslut för dock inte med sig ett rättsligt tvingande krav på en åtgärd.

Om ett C-beslut inte efterföljs av tillståndshavaren är nästa steg är att utfärda ett föreläggande om att vidta åtgärder om det finns förutsättningar för detta. Ett föreläggande får förenas med vite, om det bedöms nödvändigt för att föreläggandet ska följas. Förbud att bedriva en viss verksamhet samt återkallelse av ett tillstånd är än mer långtgående åtgärder som kan användas i de allvarligaste situationerna.

Övergripande gäller att i valet av en sanktion ska en myndighet i sin verksamhet beakta proportionalitetsprincipen.

Föreläggande

IVO har möjlighet att enligt 26 f § LSS och 13 kap 8 § SoL förelägga tillståndshavaren att avhjälpa brister i fråga om kraven på insikt, lämplighet i övrigt eller ekonomiska förutsättningar. Bestämmelsen är fakultativ, dvs. IVO har en möjlighet, inte en skyldighet att fatta beslut om ett föreläggande. Ett föreläggande ska användas först om åtgärder inte vidtas frivilligt av den som bedriver verksamheten, dvs. efter ett C-beslut. IVO kan välja om föreläggandet ska förenas med vite eller inte. Om IVO har beslutat om ett föreläggande med vite och föreläggandet inte har följts kan IVO begära utdömmande av vitet i domstol. Den vanligaste åtgärden för IVO när ett föreläggande inte har följts, oavsett om det är förenat med vite eller inte, är att återkalla tillståndet.

IVO har också möjlighet att förelägga tillståndshavaren om det är så att en förändring i kretsen av personer som ingår i ägar- och ledningskretsen inte har anmälts enligt 23 b § LSS och 7 kap. 2 a § SoL till myndigheten.

Ett föreläggande, oavsett om det är förenat med vite eller inte, behöver uppfylla de krav som ställs ifråga om vitesförelägganden.⁸⁹ Föreläggandet ska vara konkret och specificerat till sin utformning och det ska finnas förutsättningar för att föreläggandet kan följas. HFD har i flera avgöranden slagit fast att det av myndighetsförelägganden och förbud som förenats med vite med erforderlig tydlighet ska kunna utläsas vilka åtgärder som den enskilde ska vidta. Kravet på tydlighet har ofta uttryckts så, att den som ett föreläggande eller ett förbud riktar sig till måste få helt klart för sig vad som fordras för att det fastställda vitesbeloppet inte ska dömas ut. Det utsatta vitet måste således vara knutet till en klart definierad prestation eller underlåtenhet.

I vissa situationer är det svårt att förelägga tillståndshavaren att vidta åtgärder, t.ex. om en person som tillhör ägar- och ledningskretsen bedöms vara olämplig. IVO kan inte styra vilka personer som ska ingå i bolagets ägar- och ledningskrets. Beror bristerna på att någon eller flera av företrädarna är olämpliga på grund av tidigare brottslighet eller ekonomisk misskötsamhet, går dessa bara att läka genom att aktuell

⁸⁹ Lag (1985:206) om viten.

företrädare inte längre är föremål för IVO:s prövning. Ett beslut om föreläggande kan då för en juridisk person i praktiken vara omöjligt att rätta sig efter. I sammanhanget bör då erinras om att tillståndshavaren innan tillståndet återkallas ska få möjlighet att yttra sig enligt 25 § FL, se mer nedan.

När det gäller förelägganden vid bristande insikt samt vissa fall av bristande ekonomiska förutsättningar är det lättare att ställa krav på åtgärder t.ex. att bolaget ska inkomma med redovisning av kompetens/insiktshöjande insatser eller redovisning av åtgärder så som likviditetsbudget, aktieägartillskott eller upptagande av lån.

Återkallelse utan föregående föreläggande

Tillstånd får enligt 26 g § fjärde stycket LSS och 13 kap. 9 § tredje stycket SoL återkallas utan föregående föreläggande om ett bolag inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § LSS eller 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde styckena SoL.

Av förarbeten framgår att återkallelse ska kunna ske utan särskilt föreläggande. Regeringen anser att möjligheterna till återkallelse även bör finnas vid brister i fråga om ägar- och ledningsprövningen. Denna prövning syftar till att förhindra att kvalitetsbrister uppkommer. Det är enligt regeringen angeläget att tillsynsmyndigheterna kan ingripa innan bristande ekonomiska förutsättningar eller bristande lämplighet har hunnit drabba brukare eller elever.⁹⁰

Den som missköter sig i vissa avseenden bör inte få fortsätta som tillståndshavare även om det inte har kunnat påvisas kvalitetsbrister i verksamheten, eftersom det inte är rimligt att en tillståndshavare som t.ex. underlåter att betala skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda eller som inte kan visa hur en assistansersättning som har mottagits för en assistansberättigades 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.⁹¹

Beslut om återkallelse utan föregående föreläggande kan t.ex. vara aktuellt i ärenden där bolaget är försatt i konkurs eller uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar. Det kan också tillämpas när aktören är ett aktiebolag där samtliga

⁹⁰ Prop. 2017/18:158 s. 53.

⁹¹ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9, s. 215-217.

aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig.⁹² I dessa fall behöver vi alltså inte göra en sammanvägd bedömning för att kunna återkalla tillståndet.

Sammanvägda bedömningar

I vissa fall kan en enda enskild omständighet leda till att IVO återkallar tillståndet, exempelvis om någon av företrädarna för en juridisk person nyligen dömts för ett allvarligt brott. Denne är då olämplig att bedriva verksamheten och tillståndshavaren har därmed inte förutsättningar att bedriva verksamheten vidare med denne person i ledningen.

När IVO bedömer att det finns grund för återkallelse av en tillståndshavares tillstånd är dock beviskravet högt och det ska vara styrkt av IVO att en tillståndshavare eller företrädare är olämplig att bedriva verksamheten. IVO grundar därför sällan ett sådant beslut på en enda omständighet då det ofta rör sig om flera omständigheter som tillsammans motiverar en återkallelse av tillståndet. Det kan bli aktuellt när flera brister var för sig inte är tillräckligt allvarliga för att tillståndet ska återkallas, men tillsammans kan innebära att tillståndshavaren inte uppfyller kraven på insikt, lämplighet i övrigt och/eller ekonomiska förutsättningar.

Metoden sammanvägd bedömning innebär användningen av en kombination av olika uppgifter från flera fristående källor så som Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden, Polismyndigheten, Försäkringskassan enskilda samt olika myndighetsbeslut och anmälningar från kommuner, för att bedöma om lagkraven är uppfyllda eller inte. Det är viktigt att IVO i beslutet gör en självständig bedömning av hur uppgifterna i olika myndigheters beslut påverkar tillståndshavarens eller företrädarnas lämplighet och inte endast speglar en annan myndighets bedömning av uppgifterna.

IVO grundar sin bedömning t.ex. på vad som framkommit om tillståndshavaren i olika myndighetsbeslut. Det ska här framhållas att det enligt praxis inte finns någon principiell skyldighet för myndigheten att vänta med ett ingripande till dess att ett beslut vunnit laga kraft⁹³. Om t.ex. Försäkringskassan fastställt i sin kontrollutredning att oriktiga uppgifter har lämnats av bolaget och grundar sitt beslut om återkrav på detta är det en omständighet som IVO bör kunna använda i sin bedömning, oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. Naturligtvis har IVO dock att efter en kommunikering beakta de vad som framgår av tillståndshavarens yttrande i ärendet.

⁹² Prop. 2017/2018:158 s. 53-54.

⁹³ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 18008-18 samt Kammarrätten i Stockholms mål nr 761-15.

Sammanställning av rättsfall

Förvaltningsrätten

Mål nr 14629-16, meddelad 19 december 2017. IVO:s dnr 25771/2015
Mål nr 2775-17, meddelad 6 april 2018. IVO:s dnr 18772/2017
Mål nr 350-18, meddelad 25 januari 2019. IVO:s dnr 47/2018
Mål nr 2515-18, meddelad 5 juli 2018. IVO:s dnr 20355/2017
Mål nr 2654-18, meddelad 30 januari 2019. IVO:s dnr 26965/2016
Mål nr 4291-18, meddelad 26 juni 2018. IVO:s dnr 7940/2018
Mål nr 14588-18, meddelad 25 januari 2019. IVO:s dnr 21380/2018
Mål nr 15461-18, meddelad 8 april 2019. IVO:s dnr 22573/2018
Mål nr 17119-18, meddelad 30 november 2018. IVO:s dnr 25091/2018
Mål nr 17508-18, meddelad 4 maj 2018. IVO:s dnr 26649/2017
Mål nr 18008-18, meddelad 19 september 2018. Överklagat beslut från Socialnämnden i Stockholm stad
Mål nr 19922-18, meddelad 11 juni 2019. IVO:s dnr 28908/2018
Mål nr 21731-18, meddelad 10 december 2018. IVO:s dnr 31338/2018
Mål nr 23453-18, meddelad 5 april 2019. Överklagat beslut från Skolinspektionen
Mål nr 23463-18, meddelad 8 februari 2019. IVO:s dnr 307/2019
Mål nr 1424-19, meddelad 3 februari 2020. IVO:s dnr 13348/2018
Mål nr 1434-19, meddelad 12 juli 2019. IVO:s dnr 25264/2018
Mål nr 2112-19, meddelad 14 januari 2020. IVO:s dnr 3767/2019
Mål nr 9731-19, meddelad 1 oktober 2019. IVO:s dnr 17155/2019
Mål nr 10289-19, meddelad 20 december 2019. IVO:s dnr 19665/2018
Mål nr 11570-19, meddelad 30 januari 2020. IVO:s dnr 19909/2019
Mål nr 12913-19, meddelad 9 juli 2019. IVO:s dnr 21094/2019
Mål nr 15621-19, meddelad 16 oktober 2019. IVO:s dnr 24846/2019
Mål nr 16843-19, meddelad 14 februari 2020. Överklagat beslut från Skolinspektionen
Mål nr 18006-19, meddelad 17 december 2019. IVO:s dnr 27775/2019
Mål nr 23767-19, meddelad 24 januari 2020. IVO:s dnr 41837/2019
Mål nr 25312-19, meddelad 5 december 2019. IVO:s dnr 41837/2019
Mål nr 25321-19, meddelad 23 januari 2020. IVO:s dnr 41495/2019

Kammarrätten

Mål nr 7438-13, meddelad 13 november 2014. IVO:s dnr 25758/2013,
Mål nr 761-15, meddelad 16 december 2015. Överklagat beslut från Arbetsmarknads- och familjenämnden i Eskilstuna kommun
Mål nr 5977-15, meddelad 22 januari 2016. IVO:s dnr 33071/2014

Mål nr 979 och 980-17, meddelade 21 december 2017. IVO:s dnr 18792/2016
Mål nr 1339-17, meddelad 21 december 2017. IVO:s dnr 28912/2016
Mål nr 5892-17, meddelad 5 juni 2018. IVO:s dnr 26340/2016
Mål nr 738-18, meddelad 11 september 2018. IVO:s dnr 23041/2016
Mål nr 4631-18, meddelad 9 januari 2019. IVO:s dnr 1800/2018
Mål nr 5209 och 5210-18, meddelad 8 mars 2019. IVO:s dnr 97/2018
Mål nr 8270-18, meddelad 6 september 2019. IVO:s dnr 10291/2018
Mål nr 6877-18, meddelad 14 november 2018. IVO:s dnr 27471/2017
Mål nr 1424-19, meddelad 3 februari 2020. IVO:s dnr 13348/2018
Mål nr 2638-19, meddelad 30 januari 2020. IVO:s dnr 22345/2018
Mål nr 3415 och 3416-19, meddelade 14 januari 2020. IVO:s dnr 19313/2018
Mål nr 14224-19, meddelad 3 februari 2020. IVO:s dnr 18362/2017

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1994 ref. 88
RÅ 2006 ref. 7
HFD 2011 ref. 43
HFD 2013 ref. 61