

**Ref 36****Fråga om hur lämplighetsprövningen ska göras vid en ansökan om tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (I och II).**

7 kap. 1 § första stycket 6 och 2 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453)

**I.**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 september 2022 följande dom (mål nr 3202-21).

**Bakgrund**

1. Sedan den 1 januari 2019 krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att yrkesmässigt bedriva hemtjänst. Tidigare fanns det inget krav på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet. Det här målet gäller en ansökan om tillstånd från ett bolag, Nordic Holistic Care AB, som bedriver hemtjänst sedan 2012 men som nu har nekats tillstånd av IVO att fortsätta bedriva verksamheten. IVO har hänvisat till ekonomisk misskötsamhet genom att bolaget och dess företrädare inte har betalat skatter och avgifter i tid och inte heller lämnat in redovisningar och deklARATIONER i tid.

2. Det som lades bolaget och dess företrädare till last var följande. Bolaget hade i mars 2019 en restföring på skattekontot på drygt 25 000 kronor. I september 2017 respektive mars 2019 hade bolaget också restförda trängselskatter på några hundra kronor. Vidare upprättades årsredovisningen för räkenskapsåret 2018 för sent och bolaget fick därför betala en förseningsavgift. Bolaget fick också betala en förseningsavgift på grund av för sent inkommen mervärdesskatte- och arbetsgivardeklaration för redovisningsperioden september 2019. Även en av bolagets företrädare fick betala förseningsavgifter, på grund av för sent inlämnade inkomstdeklarationer avseende inkomståren 2015 och 2018.

3. Med hänvisning till det anförda gjorde IVO bedömningen att bolagets företrädare inte var lämpliga att företräda verksamheten och avslog ansökan.

4. Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet. Det gjorde även Kammarrätten i Stockholm, sedan bolaget hade överklagat förvaltningsrättens avgörande dit.

**Yrkanden m.m.**

5. *Nordic Holistic Care AB* yrkar att bolaget ska beviljas tillstånd att bedriva hemtjänst och anför följande. Bolaget har alltsedan verksamheten startades anlitat externa konsulter för att sköta redovisning och löpande bokföring, att upprätta mervärdesskatte- och arbetsgivardeklarationer samt att ombesörja inbetalningar av skatter och avgifter. Det har inte riktats några anmärkningar mot bolaget förrän en ny redovisningsbyrå i mars 2018 tog över uppgifterna till följd av ett uppköp av den redovisningsbyrå som bolaget hade anlitat fram till dess. Bolaget hade inte några skäl att tro att den person på redovisningsbyrån som därefter skulle sköta bolagets angelägenheter underlät att fullgöra de skyldigheter som ålåg byrån enligt avtalet mellan bolaget och byrån. Byrån framhöll tvärtom löpande och vid avstämning med bolaget att uppdraget utfördes enligt avtalet. Det visade sig dock efter ett tag att den ansvariga personen hade misskött sina uppgifter. När bolaget väl fick den informationen sade bolaget upp avtalet med redovisningsbyrån och anlidade ett annat företag för att sköta den ekonomiska förvaltningen. I samråd med det företaget införde bolaget också nya rutiner för att säkerställa en korrekt hantering. Bolaget påtalar också att Skatteverket har befriat företrädaren från förseningsavgiften avseende inkomståret 2015.

6. *Inspektionen för vård och omsorg* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Företrädarna för bolaget brister i lämplighet. Det är företrädarna som bär ansvaret för den ekonomiska misskötsamheten. Bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt har inte kontrollerats på ett betryggande sätt.

**Skälen för avgörandet***Frågan i målet*

7. Frågan i målet är om tillstånd att bedriva hemtjänst kan beviljas trots att bolaget och dess företrädare vid flera tillfällen inte har fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna.

*Rättslig reglering m.m.*

8. Enligt 7 kap. 1 § första stycket 6 socialtjänstlagen (2001:453) får ett bolag inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva hemtjänst.

9. I 2 § regleras förutsättningarna för att beviljas tillstånd. Av tredje stycket följer att företrädarna för ett bolag måste bedömas lämpliga för att tillstånd ska kunna beviljas och att vid lämplighetsbedömningen, såvitt nu är av intresse, ska beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

10. De brister som läggs bolaget och dess företrädare till last är enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening sammantaget så allvarliga och ligger så nära i tiden att de typiskt sett utgör grund för att avslå en ansökan om tillstånd med stöd av 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.

11. Frågan är om det i detta fall ändå finns skäl att inte avslå ansökan med stöd av den bestämmelsen. Det ska härvid göras en bedömning av om bristerna kan anses ursäktliga och om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa att bolaget inte hamnar i samma situation på nytt.

12. När tillståndskravet infördes 2019 hade bolaget bedrivit hemtjänst i sju år. Med något undantag har det inte påståtts att bolaget eller dess företrädare har gjort sig skyldig till någon ekonomisk misskötsamhet innan den av bolaget anlitate redovisningsbyrån köptes upp av en annan redovisningsbyrå i början av 2018. Merparten av de brister som har påtalats hänför sig alltså till en begränsad tidsperiod och är direkt kopplade till att den nya redovisningsbyrån misskötte sitt uppdrag.

13. Det är visserligen uppenbart att bolaget inte hade tillräckligt bra rutiner för att kunna kontrollera att det fullgjorde sina skyldigheter mot det allmänna. Samtidigt är det så att företrädarna för bolaget knappast hade anledning att tro att det plötsligt skulle uppstå problem i den ekonomiska förvaltningen. Bolaget har också uppgett att företrädarna för bolaget hade löpande kontakter med redovisningsbyrån utan att få indikationer på att något var fel. Det saknas anledning att ifrågasätta den uppgiften. Bristerna får därmed bedömas vara ursäktliga.

14. Frågan är då om bolaget har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att det inte hamnar i samma situation på nytt.

15. När bolaget fick kännedom om bristerna vidtog det omgående åtgärder för att komma till rätta med problemen. Bolaget anlitate en ny redovisningsbyrå och införde i samarbete med den och bolagets revisorer nya riktlinjer och rutiner för att undvika liknande problem i framtiden. De nya rutinerna innefattar månatliga avstämningar med redovisningsbyrån. I rutinerna anges också att styrelsen ska ansvara för att skatter betalas i tid och kontrollera att redovisningsbyrån sköter sina åtaganden. Dessa åtgärder får enligt Högsta förvaltningsdomstolen anses ägnade att säkerställa att sådan misskötsamhet som lagts bolaget och dess företrädare till last inte uppkommer på nytt.

16. Med hänvisning till det anförda finner Högsta förvaltningsdomstolen att det som har framkommit i målet inte är tillräckligt för att ifrågasätta företrädarnas vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Något annat skäl att ifrågasätta företrädarnas lämplighet har inte gjorts gällande. Det har således

inte funnits tillräckliga skäl för att avslå ansökan med stöd av 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.

17. Underinstansernas avgöranden ska upphävas och målet visas åter till IVO för prövning av övriga förutsättningar för att få tillstånd att bedriva hemtjänst.

### Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Inspektionen för vård och omsorg för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Bull*, *von Essen*, *Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

---

### *Förvaltningsrätten i Stockholm (2020-08-18, ordförande Ek Oldsjö):*

Förvaltningsrätten finner i likhet med IVO att D.E., i egenskap av verkställande direktör och ägare av bolaget, och J.M., i egenskap av styrelsesuppleant och firmateknare i bolaget, ingår i den krets personer som omfattas av lämplighetsprövningen.

Av handlingarna i målet framgår att bolaget har betalat in skatter för sent vid två tillfällen under 2019 och att bolaget lämnat in mervärdesskatte- och arbetsgivardeklaration för september 2019 för sent vilket har medfört en förseningsavgift. Vidare framgår att bolaget vid ett tillfälle under 2017 har betalat in skatt för sent. Av revisionsberättelsen för räkenskapsåret 2018 framgår att revisorn har anmärkt på att årsredovisningen inte har upprättats i sådan tid att det har varit möjligt att hålla årsstämma inom sex månader efter räkenskapsårets utgång. Bolaget påfördes därför en förseningsavgift av Bolagsverket i augusti 2019. Av handlingarna i målet framgår vidare att D.E. har påförts förseningsavgifter av Skatteverket vid två tillfällen under åren 2016–2019 på grund av för sent inlämnade inkomstdeklarationer.

Förvaltningsrätten bedömer att D.E. och J.M., på grund av ovan redovisade omständigheter har visat en bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Förvaltningsrätten konstaterar att det rör sig om förhållandevis många brister på kort tid under 2019 och att i vart fall en av skulderna avsett ett betydande belopp. Den ekonomiska misskötsamheten ligger även nära i tiden.

Bolaget har invänt att händelserna beror på misskötsamhet av den tidigare redovisningsbyrån. Förvaltningsrätten anser inte att omständigheten att bolaget har anlitat en extern redovisningsbyrå förtar företrädnarnas ansvar för bolagets skyldigheter. Bolaget har även uppgett att nya rutiner har införts för att säkerställa att ingivandet av deklarationer, skatte-

inbetalningar och bokföring sköts korrekt samt att samtliga skatter och avgifter är betalda. Med beaktande av de höga krav på lämplighet som ställs i tillståndsärenden av aktuellt slag anser förvaltningsrätten dock att detta inte väger upp de brister som framkommit ovan. Att bolaget har bedrivit sin verksamhet utan anmärkning sedan 2012 förändrar inte heller bedömningen. Således finner förvaltningsrätten att bristerna sammantaget är av sådan art och omfattning att bolaget och dess företrädare i dagsläget inte kan anses lämpliga att bedriva den aktuella verksamheten. De handlingar som bolaget har gett in till förvaltningsrätten och vad bolaget har anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning. IVO har således haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

***Kammarrätten i Stockholm (2021-03-16, Ringvall, Dahlberg och Holm):***

Kammarrätten anser inledningsvis att det saknas skäl att göra någon annan bedömning av den personkrets som i egenskap av företrädare för bolaget ska omfattas av lämplighetsprövningen än vad IVO och förvaltningsrätten gjort.

Kammarrätten instämmer vidare i förvaltningsrättens bedömning att företrädarna har visat en bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter gentemot det allmänna. Det är fråga om flera olika brister i relativt nära anslutning till IVO:s beslut och det sammanlagda beloppet av restförda skatteskulder kan inte anses vara obetydligt. Det är bolagets företrädares ansvar att säkerställa att i rätt tid och med rätt belopp deklarerar och betalar skatter och avgifter. Att bolaget har anlitat en extern redovisningsbyrå medför inte befrielse från detta ansvar. Bristerna medför därför sammantaget att bolagets företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

## II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 september 2022 följande dom (mål nr 3274-21).

### Bakgrund

1. Sedan den 1 januari 2019 krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att yrkesmässigt bedriva hemtjänst. Tidigare fanns det inget krav på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet. Det här målet gäller en ansökan om tillstånd från ett bolag, Anneli Omsorg Skandinavien AB, som bedriver hemtjänst sedan 2014 men som nu har nekats tillstånd av IVO att fortsätta bedriva verksamheten. IVO har hänvisat till ekonomisk misskötsamhet genom att verksamheten under en tid inte bedrivits enligt det aktiebolagsrättsliga regelverket.

2. Det som lades bolaget och dess företrädare till last var följande. Under 2018 understeg det egna kapitalet i bolaget hälften av det registrerade aktiekapitalet. Det ålåg då styrelsen att upprätta en kontrollbalansräkning, vilket styrelsen inte gjorde. Bolaget hade inte heller någon revisor för räkenskapsåren 2016 och 2017, trots att bolaget var skyldigt att ha det.

3. Med hänvisning till det anförda gjorde IVO bedömningen att bolagets företrädare inte var lämpliga att företräda verksamheten och avslog ansökan.

4. Det har efter IVO:s beslut konstaterats att bolaget inte varit skyldigt att ha någon revisor under 2016.

5. Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet. Det gjorde även Kammarrätten i Stockholm, sedan bolaget hade överklagat förvaltningsrättens avgörande dit.

### Yrkanden m.m.

6. *Anneli Omsorg Skandinavien AB* yrkar att bolaget ska beviljas tillstånd att bedriva hemtjänst och anför följande. Det är inte givet att det som lagts bolagets företrädare till last är sådant som ska beaktas vid bedömningen av om företrädarna är lämpliga att driva verksamheten. Bolaget rättade dessutom till bristerna flera år innan IVO fattade beslut i ärendet. Bolaget ändrade styrelsens sammansättning, återställde det egna kapitalet och anlätade en auktoriserad revisor. Bolaget har hela tiden haft en stabil ekonomi och därmed ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

7. *Inspektionen för vård och omsorg* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Bristerna är allvarliga. Bristerna har

vidare inträffat så nära i tiden att de är av relevans vid bedömningen av om företrädarna är lämpliga att bedriva verksamheten.

### Skälen för avgörandet

#### *Frågan i målet*

8. Frågan i målet är om tillstånd att bedriva hemtjänst kan beviljas trots att bolagets företrädare inte har följt grundläggande bestämmelser i det bolagsrättsliga regelverket.

#### *Rättslig reglering m.m.*

9. Enligt 7 kap. 1 § första stycket 6 socialtjänstlagen (2001:453) får ett bolag inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva hemtjänst.

10. I 2 § regleras förutsättningarna för att beviljas tillstånd. Av tredje stycket följer att företrädarna för ett bolag måste bedömas lämpliga för att tillstånd ska kunna beviljas och att vid lämplighetsbedömningen ska beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

11. De brister som läggs bolaget och dess företrädare till last är att styrelsen inte upprättade någon kontrollbalansräkning trots att bolagets eget kapital under 2018 understeg hälften av det registrerade aktiekapitalet (s.k. kritisk kapitalbrist) samt att bolaget inte hade någon revisor under 2017 trots att det fanns en skyldighet för bolaget att ha det. Det står enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening klart att dessa brister utgör sådan misskötsamhet som ska beaktas vid en lämplighetsprövning enligt 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.

12. Konsekvensen av att en bolagsstyrelse inte följer de regler som finns i aktiebolagslagen (2005:551) om förfarandet vid kritisk kapitalbrist är att styrelseledamöterna kan bli personligt betalningsansvariga för bolagets skulder.

13. Annat har inte framkommit än att bolaget har haft en stabil ekonomi och betalat sina skulder. Det finns inte heller något som tyder på att bolaget har ägnat sig åt ogenomtänkt eller oseriöst företagande. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kan därför bolagets bristande efterlevnad av denna del av det bolagsrättsliga regelverket inte anses så allvarlig att tillstånd bör nekas på den grunden.

14. Det förhållandet att bolaget inte har haft en revisor trots att det funnits krav på det utgör ett allvarligt åsidosättande av det bolagsrättsliga regelverket. Kravet på revisor är grundläggande för

att tillgodose bl.a. det allmännas intresse av en ändamålsenlig kontroll av bolaget. Bristen ligger dessutom inte särskilt långt tillbaka i tiden. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talar detta med styrka för att tillstånd bör nekas.

15. Frågan är om det i detta fall ändå finns skäl att inte avslå ansökan med stöd av 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen. Det ska härvid göras en bedömning av om bristen kan anses ursäktlig och om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa att bolaget inte hamnar i samma situation på nytt.

16. Bolaget har bedrivit hemtjänst sedan 2014. Fram till och med 2016 omfattades det inte av något krav på att ha revisor, men från och med 2017 gjorde bolaget det. Bolaget har uppgett att avsaknaden av revisor under 2017 berodde på ett förbiseende. När det upptäcktes anlitate bolaget en auktoriserad revisor.

17. Det kan alltså konstateras att det handlar om bristande efterlevnad av regelverket under en begränsad tid, och det saknas anledning att ifrågasätta bolagets uppgift att bristen berodde på ett förbiseende. Mot den bakgrunden måste bristen anses vara ursäktlig. Vidare konstateras att bolaget avhjälppte bristen genom att anlita en revisor 2018.

18. Sammanfattningsvis finns det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte grund för att avslå ansökan med stöd av 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.

19. IVO har i sitt beslut gjort bedömningen att övriga krav som ställs för ett tillstånd är uppfyllda. Överklagandet ska följaktligen bifallas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och beviljar Anneli Omsorg Skandinavien AB tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av hemtjänst enligt ansökan.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Bull*, *von Essen*, *Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

---

### ***Förvaltningsrätten i Stockholm (2020-07-09, ordförande Mellstrand):***

Frågan förvaltningsrätten har att pröva är om IVO haft fog för att avslå bolagets ansökan med motiveringen att bolagets företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet.



Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att A.P., An.P., M.P. och M.N. var företrädare för bolaget vid tiden för det överklagade beslutet och att de ingår i den personkrets som anges i 7 kap. 2 § socialtjänstlagen.

IVO anför att bolagets företrädare inte uppfyller lämplighetskravet i socialtjänstlagen med hänvisning till att bolaget inte har upprättat någon kontrollbalansräkning för räkenskapsåret 2018 och att bolaget inte haft någon revisor för räkenskapsåret 2017.

Förvaltningsrätten bedömer att de aktuella bristerna uppkommit tillräckligt nära i tid för att kunna beaktas (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 18 december 2019 i mål nr 1997–1998-19). Att underlåta att upprätta kontrollbalansräkning är en väsentlig överträdelse av aktiebolagslagens, ABL, regler, vilket i sig är allvarligt (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 6 september 2019 i mål nr 8270-18). Bolaget har därtill inte uppfyllt kravet på att ha revisor, vilket får anses vara ett av de mer grundläggande kraven i ABL.

Förvaltningsrätten konstaterar att delar av styrelsen har bytts ut efter att de aktuella bristerna uppkom. Det är dock ostridigt att A.P. varit styrelseledamot och VD i bolaget sedan 2013. Förvaltningsrätten anser att A.P., i egenskap av styrelseledamot och VD, har ett ansvar för att någon med tillräckliga kunskaper om ABL finns med bland företrädarna och att det finns rutiner för regelefterlevnad. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att företrädaren A.P. inte uppfyllde kravet på lämplighet vid tidpunkten för det överklagade beslutet. Härvid beaktar förvaltningsrätten att uppräknningen i förarbetena av förhållanden som kan beaktas vid lämplighetsbedömningen inte är uttömmande (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 6 september 2019 i mål nr 8270-18).

Att bolaget numera åtgärdat bristerna och infört rutiner för att undvika liknande brister i framtiden förändrar inte bedömningen. Inte heller vad bolaget anfört i övrigt föranleder någon annan bedömning. IVO har således haft fog för sitt beslut, varför överklagandet ska avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

***Kammarrätten i Stockholm*** (2021-04-29, Liljeqvist, Axelsson och Sjölund):

Kammarrätten anser att det var korrekt av underinstanserna att tillämpa lämplighetskravet i 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen. Frågan i målet är därför om bolagets företrädare uppfyller kravet på lämplighet.

Syftet med att införa en ägar- och ledningsprövning motiverades bl.a. med att man ville minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet eftersom det ansågs viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet. Tjänster inom välfärdssektorn, såsom hemtjänst, riktas i stor utsträckning till grupper som befinner sig i utsatta positioner och på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den som levererar tjänsten (prop. 2017/18:158 s. 44–45).

Sedan den 1 januari 2019 klargörs, genom de nya skärpta kraven i 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen, att vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I förarbetena (prop. 2017/18:158 s. 118) anges att ekonomisk skötsamhet

ska vägas in i en sådan bedömning, dvs. att var och en av företrädarna har skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m.

Uppräkningen i förarbetena är inte uttömmande. Kammarrätten anser att de brister som har lagts bolaget till last utgör sådan ekonomisk misskötsamhet som ska vägas in vid en lämplighetsbedömning och att det är bolagets företrädare som har varit ansvariga för att bestämmelserna i aktiebolagslagen följs. Kammarrätten anser vidare att bristerna rör grundläggande associationsrättsliga förpliktelser samt att dessa brister, med hänsyn till de skyddsintressen som lämplighetsbedömningen tar sikte på, har varit av allvarlig karaktär.

IVO:s beslut är fattat den 4 mars 2020. De brister som har lagts bolaget till last avser åren 2017 och 2018. Kammarrätten anser att bristerna har uppkommit tillräckligt nära i tiden för IVO:s beslut för att kunna beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Kammarrätten bedömer sammanfattningsvis att den ekonomiska misskötsamheten innebär att kravet på lämplighet i 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen inte är uppfyllt. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.