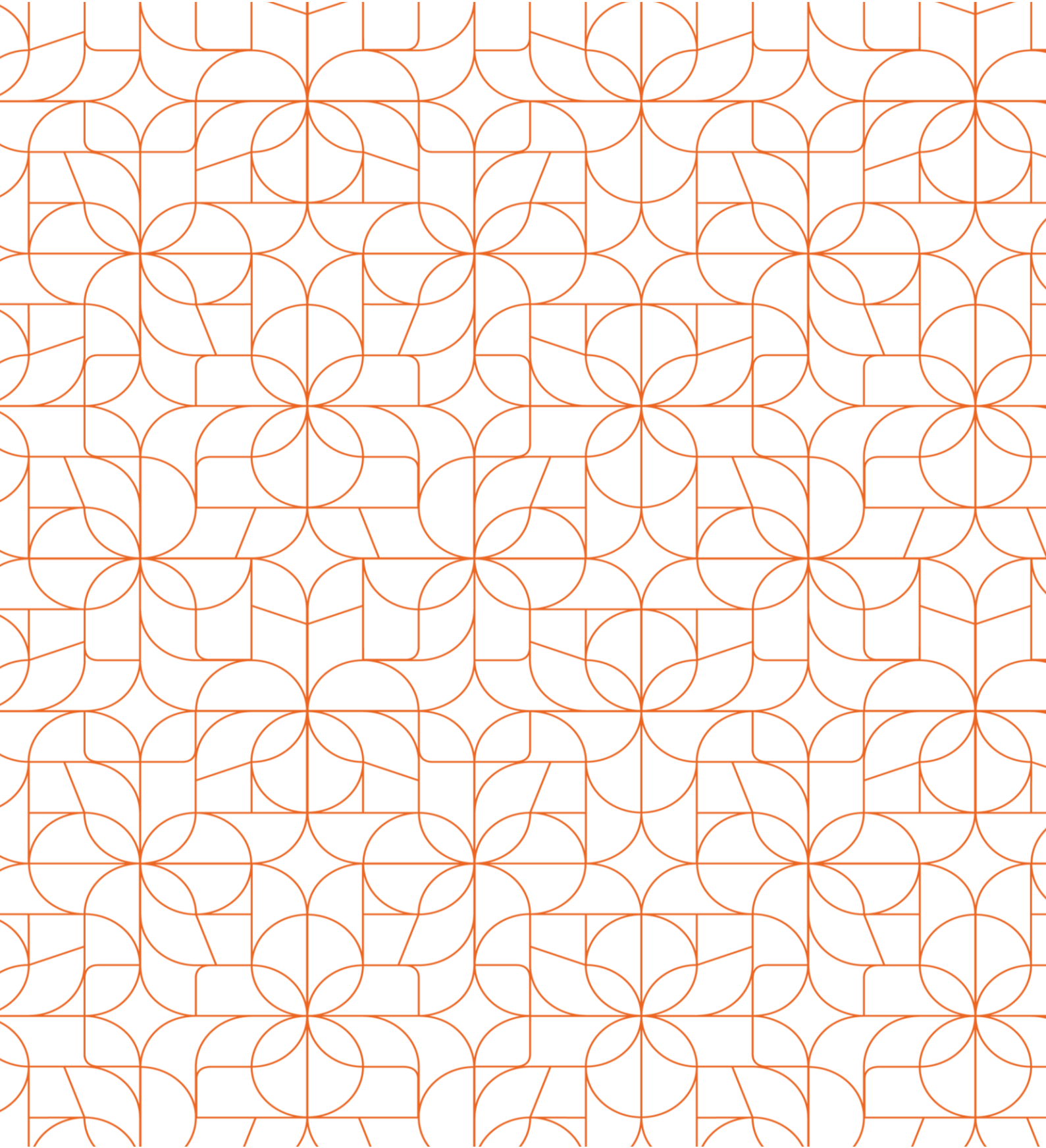




Inspektionen för vård och omsorg

Analys av regelverket för tillståndsprövning

Slutrapport av regeringsuppdrag



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på www.ivo.se

Artikelnr | IVO 2021-4

Utgiven | Mars 2021, www.ivo.se

Förord

Tillståndsprovning av privata aktörer som bedriver verksamhet inom vård och omsorg är en del av IVO:s omfattande uppdrag som nationell tillsynsmyndighet. Syftet med tillståndsprovningen är att tillgodose samhällets krav på att de privata aktörer som bedriver verksamhet inom vård och omsorg har ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriver en välfungerande verksamhet. Tillståndsprovningen är därmed ett centralt verktyg för att bidra till en säker vård och omsorg av hög kvalitet för patienter och brukare. Det är exempelvis i tillståndsprovningen som IVO kan hindra att oseriösa aktörer kommer in på vård- och omsorgsmarknaden. När en aktör väl har etablerat sig är det betydligt svårare för IVO att återkalla ett tillstånd.

Det här är det sista av tre regeringsuppdrag¹ som vi slutrapporterar och som berör centrala frågeställningar avseende myndighetens effektivitet och träffsäkerhet.

Den gemensamma nämnaren för dessa tre uppdrag är IVO:s behov av att utveckla sina arbetsätt genom digitalisering och datadrivna analyser för att uppnå tillståndsprovningens och tillsynens fulla potential. Genom mer träffsäkra riskanalyser, mer effektiva provningar av ansökningar om att bedriva tillstånd och automatiserade informationskanaler mellan IVO och alla vård- och omsorgsaktörer, kan vi bidra till en högre kvalitet och säkerhet för patienter och brukare och ett mer effektivt utnyttjande av välfärdens resurser.

Den analys samt de slutsatser och förslag som lämnas inom ramen för denna rapport ska därför läsas även i ljuset av det omfattande paket av författningsändringar som vi har lämnat i tidigare rapporter under hösten 2020².

Vi vill rikta ett varmt tack till de kommuner och privata aktörer som har tagit sig tid att svara på enkäter från och deltagit i intervjuer utförda av Uppsala universitet och som därmed har bidragit till ett värdefullt underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

Stockholm, 31 mars 2021

Sofia Wallström

Generaldirektör

¹ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

² IVO (2020). Förslag till åtgärder för att förhindra oseriösa assistansanordnare; IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetsätt, IVO (2020); Delrapport – Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och inför framtida sjukdomsutbrott.

Sammanfattning

I rapporten redovisas den analys som IVO har genomfört och de förslag och slutsatser som myndigheten har kommit fram till. Av regeringsuppdraget framgår att IVO ska analysera regelverket för tillståndsprövning. Uppdraget inkluderar också att IVO ska analysera avgiftsnivåerna samt ge förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen.

Analysen har genomförts som tre delar: en juridisk analys, en analys av tillståndsprövningens effekter samt en analys av tillståndsprövningens kostnader i relation till de avgifter som kommer in till myndigheten. IVO kan bland annat konstatera att regelverket är omfattande och att det finns brister i enhetlighet mellan de två lagstiftningarna socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med tillhörande förordningar och föreskrifter.

Rapporten kan även tjäna som ett kunskapsunderlag om tillståndsprövning. Den innehåller en omfattande genomgång av hela tillståndsprövningens grundförutsättningar med tydliga nedslag i områden där det råder oklarheter eller finns problem med lagstiftningen. Samhället är i ständig förändring och IVO arbetar kontinuerligt för att tillståndsprövningen ska vara så effektiv som möjligt och ligga i fas med samtiden.

IVO har påbörjat ett utvecklingsarbete mot digitalisering och datadriven analys i syfte att öka myndighetens genomslag. IVO lämnar även ett antal förslag på författningsändringar som syftar till att öka träffsäkerheten i prövningen i enlighet med myndighetens strategiska inriktning. Myndigheten vill därigenom skapa förutsättningar för en tydligare och effektivare tillståndsprocess, grundad på riskanalyser, som i förlängningen också underlättar myndighetens tillsynsarbete. IVO:s målsättning med förslagen är att tillståndsprövningen i högre grad ska möjliggöra en bättre och säkrare omsorg. Förslagen syftar också till en ökad tydlighet för de aktörer som ansöker om tillstånd. De föreslagna författningsändringarna, tillsammans med det pågående digitaliseringsarbetet, bedöms leda till en mer ändamålsenlig tillståndsprövning.

IVO lämnar följande förslag:

- IVO föreslår att regleringen av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet tydliggörs och skärps. IVO föreslår att bestämmelserna införs i 4 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, och 3 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen. Följdändringar föreslås även i 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Vidare föreslås en utökning av vilka brott som innefattas av registerutdragen.
- IVO föreslår att kompetenskrav ska införas för den person som, enligt 3 kap. 11 § SoF, ansvarar för inskrivning vid hem för vård eller boende (HVB) och stödboende istället för föreståndaren.
- IVO föreslår att regleringarna i SoL och LSS harmoniseras på en rad punkter där myndigheten anser att det finns skillnader mellan lagarna som inte är motiverade. Skillnaderna riskerar att skapa tillämpningsproblem vid tolkningen av bestämmelserna och ger sken av att de båda lagarna ställer olika krav i fall där någon skillnad inte kan ha varit avsedd.

- Det finns idag en skillnad på kvalitetskravets språkliga utformning i 7 kap. 2 § första stycket SoL och i 6 § LSS. I SoL gäller att verksamheten ska bedrivas med god kvalitet och säkerhet medan det i LSS endast stadgas att den ska bedrivas med god kvalitet. Trots att IVO inte har tillmätt denna språkliga skillnad någon betydelse i sin tillståndsprövning anser myndigheten att kraven bör vara likalydande så att även LSS uttryckligen nämner säkerhet som ett grundläggande krav.
 - Det andra förslaget innebär en språklig harmonisering av lagens krav på när en aktör måste ansöka om ett ändringstillstånd.³ I nu gällande reglering, i 7 kap. 2 § sjätte stycket SoL respektive 10 § LSS-förordningen, krävs tillstånd om verksamheten ska ”helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas” (SoL), respektive när verksamheten ska ändras så att den ”inte längre motsvarar det meddelade tillståndet” (LSS-förordningen). IVO anser att denna skillnad inte är motiverad och skapar vissa tillämpningsproblem; vikten av att pröva ändringar och utökningar i tillståndspliktiga verksamheter bör vara lika stor för verksamheter enligt båda lagarna.
 - Enligt 27 § fjärde stycket LSS gäller beslut om tillstånd omedelbart. Detta skiljer sig från regleringen i 16 kap. 4 § femte stycket SoL där beslut om tillstånd är exkluderade i uppräknningen av sådana beslut som gäller omedelbart. IVO föreslår en ändring så att även beslut om tillstånd enligt SoL uttryckligen ska gälla omedelbart.
 - IVO föreslår vidare en justering av 23 § LSS för att förtydliga paragrafens adressater. Förslaget innebär att 23 § LSS och 7 kap. 1 § första stycket SoL får samma lydelse. Dessa två bestämmelser har samma innebörd och ringar in de rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten för verksamheter enligt respektive lag. Eftersom bestämmelserna har samma rättsliga innebörd bör de också ha samma lydelse.
 - Slutligen föreslås att den möjlighet att meddela tidsbegränsade tillstånd som stadgas enligt 9 § andra stycket LSS-förordningen även införs för tillstånd enligt SoL.
- IVO föreslår att krav på att inkomma med visst ekonomiskt underlag i ansökan ska införas i 4 kap. 1 b § SoF och 8 a § LSS. Kravet ska omfatta de sökande som inte har bedrivit någon verksamhet tidigare och innebär att sökande ska inkomma med resultat- och likviditetsbudget vid ansökan om tillstånd.
 - IVO föreslår att kravet, som nu framgår av 8 § LSS-förordningen, på att avtal ska bifogas vid ansökan om tillstånd för ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice i hemmet enligt LSS tas bort. Anledningen är att denna typ av avtal inte upprättas i dessa verksamheter.
 - IVO föreslår att kommuner åläggs en skyldighet att underrätta IVO när de häver avtal med utförare eller när de uppmärksammar allvarligare brister i utförandet. Denna skyldighet föreslås framgå av nya bestämmelser i 5 kap. 5 § SoF och 11 § LSS-

³ Lagen använder uttrycket ”nytt tillstånd”, vilket har samma innebörd.

förordningen.

- IVO föreslår att avgiften om 21 000 kronor för att ansöka om ändring av befintligt tillstånd avskaffas i 2 § SoF och 8 b § LSS-förordningen.
- IVO föreslår slutligen att myndigheten får ett ändrat ekonomiskt mål. Förslaget innebär att det nuvarande målet om full kostnadstäckning avskaffas. Den verksamhet som är avgiftsbelagd är bara en del av IVO:s hela verksamhet, det blir därför problematiskt när den enskilda delen tillståndsprövning ska omfattas av kostnadstäckningsprincipen.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
Innehåll	7
Inledning	11
Uppdraget	11
Avgränsningar	12
Särskilt om covid-19.....	12
Arbetsätt för analysen	12
Omsorgen i Sverige	13
Ett nedslag i omsorgssektorn	13
Ett samhälle i förändring	13
Privata aktörer på omsorgsmarknaden.....	14
Omsorgen i siffror	14
Några iakttagelser från IVO:s tillståndsprövning	15
Tillståndsprövning och tillsyn – två verktyg för ett gemensamt mål.....	16
Bedömning av verksamhet vid två olika tillfällen	16
Regelverket som styr IVO:s tillståndsprövning	18
Inledning.....	18
Ett omfattande regelverk.....	18
Tillståndsplikt och övergripande krav.....	19
Ansökningsprocessen	20
Formalia och avgifter	20
Gränsdragningsproblematik.....	20
Prövning av ansökan.....	21
Två grundläggande förutsättningar för tillstånd	21
Ägar- och ledningsprövningen	21
Innehållsprövningen.....	27
Ärendet avslutas	33
Tillstånd och villkor.....	33

Olika regelverk – tillstånd från IVO och upphandling hos kommuner	34
<i>Upphandling och kommunen som avtalspart inom socialtjänsten</i>	35
Analys av tillståndsprövningens effekter	38
Genomförd undersökning	38
<i>Resultaten i korthet</i>	39
Tillståndsprövningen uppfattas som en kvalitetsribba	39
<i>Konstaterade oklarheter vid prövning av tillstånd att bedriva HVB</i>	41
<i>Aktörerna har förtroende för IVO:s tillståndsprövning</i>	42
<i>Uppfattningar om IVO:s kravnivå</i>	44
<i>Tillståndsplikt och konkurrensneutraliteten</i>	44
<i>Långa handläggningstider i IVO:s tillståndsprövning</i>	45
IVO:s kommunikation kan förbättras	46
<i>Kommunerna</i>	46
<i>De privata aktörerna</i>	47
<i>Otydlig rollfördelning mellan IVO och kommunerna</i>	48
IVO:s prövning riskerar att hämma innovation och nytänkande	49
Tillståndsprövningen bidrar till att konsolidera marknaden.....	50
Resultatets betydelse för IVO:s fortsatta arbete med tillståndsprövning	51
Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen	52
Kostnadsunderlag	52
<i>Fördelning av kostnader - nyansökan och ändringsansökan</i>	53
Avskaffad avgift för ansökan om ändring av tillstånd	54
<i>Avgift för ansökan om nytt tillstånd</i>	54
Ändrat ekonomiskt mål.....	55
<i>Särskilt om ekonomiska mål</i>	55
Differentiering av avgifter	56
<i>Olika sätt att differentiera avgifter</i>	56
<i>Inte ändamålsenligt för IVO att differentiera avgifter</i>	57
Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen	59
Förslag om att förtydliga föreståndarregleringen	59
<i>Författningsförslag</i>	59
<i>Överväganden</i>	62

Förslag om införande av kompetenskrav för den som ansvarar för inskrivning vid HVB och stödboende	65
<i>Författningsförslag</i>	65
<i>Överväganden</i>	66
Förslag för att öka samstämmigheten mellan SoL och LSS med tillhörande förordningar	66
<i>Författningsförslag: god kvalitet och säkerhet även i LSS</i>	66
<i>Författningsförslag: likalydande formuleringar om ändring av verksamhet</i>	67
<i>Författningsförslag: beslut enligt SoL ska gälla omedelbart</i>	67
<i>Författningsförslag: förtydligande av de rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten</i> ..	68
<i>Författningsförslag: möjlighet att tidsbegränsa tillstånd enligt SoL</i>	68
<i>Överväganden</i>	69
Förslag om införande av krav på ekonomiskt underlag vid ansökan för nystartade bolag	70
<i>Författningsförslag</i>	70
<i>Överväganden</i>	73
Förslag om att ta bort förordningskrav på avtal gällande ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice i hemmet	73
<i>Författningsförslag</i>	73
<i>Överväganden</i>	74
Förslag om att kommuner åläggs en skyldighet att underrätta IVO	75
<i>Författningsförslag</i>	75
<i>Överväganden</i>	76
Förslag om avskaffad avgift för ansökan om ändring av tillstånd	76
<i>Författningsförslag</i>	76
<i>Överväganden</i>	77
Förslag om att ge IVO undantag från kostnadstäckningsprincipen	78
<i>Överväganden</i>	78
Konsekvensanalys	79
Konsekvenser för personuppgiftsbehandling och sekretess	79
<i>Personuppgiftsbehandling</i>	79
<i>Inget behov av förstärkt sekretess hos IVO</i>	79
Konsekvenser för brukare	80
Konsekvenser för de privata aktörer som bedriver omsorg	81

Konsekvenser för kommuner och andra myndigheter	81
Konsekvenser för IVO	82
Referenser	84
Bilaga 1 Metodbeskrivning för genomförd undersökning	88
Bakgrund	88
<i>Avgränsning</i>	88
Undersökningens genomförande	88
<i>Syfte och frågeställning</i>	89
<i>Enkät till aktörer</i>	89
<i>Enkät till kommuner</i>	90
<i>Intervjuer med kommuner</i>	91
<i>Dokumentanalys av IVO:s tillståndsprovning</i>	91
<i>Metod- och urvalsdiskussion</i>	93
Referenser för metodbilaga	94

Inledning

IVO:s verksamhet är en del av den statliga kvalitetsstyrningen och är uppdelad i tillsyn av pågående verksamheter och i tillståndsprovning. Denna rapport fokuserar på IVO:s arbete med tillståndsprovning.

Sedan IVO:s bildande har tillståndsprovningen kommit att bli ett allt viktigare verktyg i myndighetens arbete. Tillståndsplikten omfattar ett antal olika typer av verksamheter och alla privata aktörer som vill bedriva tillståndspliktig verksamhet behöver ha tillstånd från IVO.⁴ De senaste åren har myndigheten kontinuerligt fått ett utökat uppdrag i och med ett flertal lagändringar. För IVO:s tillståndsprovning har detta bland annat yttrat sig genom att fler verksamhetsformer blivit tillståndspliktiga och att provningen har utvidgats till att omfatta fler områden som till exempel företrädarnas insikt och aktörens ekonomiska förutsättningar.

I tillståndsprovningen prövar IVO huruvida en aktör har förutsättningar att bedriva en verksamhet med god kvalitet, vanligtvis i ännu inte startade verksamheter. Det är alltså fråga om att förutspå ett utfall utifrån vissa givna parametrar. I det här avseendet skiljer sig förutsättningarna för tillståndsprovningen åt från tillsynen som har att granska pågående verksamheter. Begreppet god kvalitet är centralt i tillståndsprovningen och bör ses som ett paraplybegrepp vars innehåll varierar och utvecklas. Det finns därför inget allmängiltigt svar på vad som är god kvalitet. Som tillståndsprovande myndighet måste IVO, vid varje provningstillfälle, ta ställning till om den verksamhet som en sökande vill bedriva har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet. Det ställningstagandet, i form av ett bifall eller avslag på ansökan, kan sägas utgöra ett fixerande av begreppet för just det ärendet.

Uppdraget

IVO har enligt regleringsbrevet för 2020 i uppdrag av regeringen att analysera regelverket för tillståndsprovning. Uppdraget inkluderar också en analys av avgiftsnivåerna.⁵

IVO har gjort en övergripande översyn av de författningar som styr tillståndsprovningen och identifierat problemområden och anomalier. Det här är en del av myndighetens pågående arbete för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig tillståndsprovning.

Regeringsuppdragets fokus på analys knyter tydligt an till IVO:s långsiktiga behov av kontinuerlig utveckling och förbättring. Det knyter också an till IVO:s inriktning att aktivt följa den utveckling som sker inom vård- och omsorgsområdet. Sammantaget syftar rapporten till att skapa en så klar och heltäckande bild som möjligt av hela tillståndsprovningen för att därigenom bidra till myndighetens förmåga att arbeta strategiskt, effektivt och enhetligt över landet i enlighet med myndighetens instruktion.

Analys är ett begrepp som kan tolkas på flera sätt. I den här rapporten finns tydliga huvudinriktningar för analysarbetet; en genomgång av det juridiska regelverket som styr tillståndsprovningen, en undersökning av hur IVO:s provning uppfattas av utförare och av kommuner med en tillhörande analys av IVO:s ärenden, samt en analys av kostnader och

⁴ Eftersom tillstånden inte är tidsbegränsade förekommer det även verksamheter med tillstånd som utfärdats tidigare av Socialstyrelsen och av länsstyrelserna.

⁵ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

avgifter för IVO:s tillståndsprövning.

Genomgången av befintligt regelverk lägger grunden för de analyser som uppdraget efterfrågar. Regelverket är i vissa avseenden komplext och den här kunskapsgrunden blir en förutsättning för rapportens fortsatta analyser. Att ta in synpunkter från externa aktörer syftar till att sätta regelverket i relation till hur IVO:s prövning fungerar när detta regelverk omsätts i praktik. Den information och data som har samlats in har sedan legat till grund för fortsatt arbete och analys i rapporten. Det sammanställda ekonomiska dataunderlaget används för att tydligare kunna redogöra både för hur avgifterna för tillståndsansökan förhåller sig till kostnaderna och för hur det ekonomiska målet stämmer överens med myndighetens ekonomiska förutsättningar. Analysen mynnar ut i ett antal förslag för att förbättra tillståndsprövningen.

Avgränsningar

Rapporten avgränsas till att analysera tillståndsprövning gällande omsorgsverksamheter enligt SoL och LSS. Hälso- och sjukvårdstillstånd berörs inte.

Rapportens beskrivning och analys av regelverket för tillståndsprövning och dess utveckling över tid har avgränsats till de år som IVO har haft ansvar för tillståndsprövningen.⁶

Särskilt om covid-19

Under den tid som rapporten sammanställts har mycket av IVO:s arbete präglats av den pågående pandemin. Arbetet med regeringsuppdraget har dock varit relativt opåverkat av den rådande situationen eftersom de analyser som har gjorts handlar om regelverk och förutsättningar för tillståndsprövning. Det är sannolikt att pandemin i ett senare skede kommer att kunna konstateras ha haft effekter på tillståndsprövningen och på de aktörer som ansöker om tillstånd. I nuläget är det dock för tidigt att uttala sig om några sådana effekter då pandemin fortfarande pågår och det inte finns data gällande pandemins påverkan som skulle kunna få betydelse för rapportens analyser.

Arbetsätt för analysen

Inom ramen för framtagandet av rapporten har IVO genomfört:

- En analys av de juridiska förutsättningarna för IVO:s tillståndsprövning.
- En analys av effekterna av IVO:s tillståndsprövning.
- En analys av kostnader och avgifter för IVO:s tillståndsprövning och hur de förhåller sig till varandra och till myndighetens ekonomiska mål.
- En konsekvensanalys av de författningsförslag som förs fram.

⁶ IVO fick ansvaret i samband med myndighetens bildande den 1 juni 2013.

Omsorgen i Sverige

Ett nedslag i omsorgssektorn

I detta kapitel görs ett kortare nedslag i den föränderliga omsorgssektor där IVO ansvarar för tillståndsprovning och tillsyn. Kapitlet tar upp förändringar över tid och avslutas med en kortare redogörelse för IVO:s två verktyg: tillståndsprovning och tillsyn.

Ett samhälle i förändring

Vården och omsorgen står inför stora förändringar avseende både den demografiska och den tekniska utvecklingen. Pandemin, som blev ett faktum under 2020, har också påverkat vården och omsorgen i grunden. En ökad andel äldre i befolkningen, färre förvärvsarbetande inom vård och omsorg i kombination med en accelererande digitalisering och teknisk utveckling ställer krav på vård och omsorg likväl som på en tillsyn och tillståndsprovning som följer utvecklingen.

I Sverige har åldersgruppen 65–84 år över tid vuxit snabbare än andra åldersgrupper. Samtidigt har andelen äldre än 65 år som får en insats enligt SoL minskat kontinuerligt sedan 2010.⁷ Medellivslängden ökar, vi är generellt sett friska längre och den medicintekniska utvecklingen gör att vi även kan leva längre med sjukdom samt att behovet av vård och omsorg dygnet runt har flyttats uppåt i åldrarna.⁸ Under 2000-talet har antalet personer över 80 år i landet ökat med 19 procent och uppgick år 2019 till 536 000 personer.⁹ De närmaste tio åren kommer antalet personer som är 80 år eller äldre att öka med knappt 50 procent till drygt 750 000 personer.¹⁰ Samhällets kostnader för äldreomsorgen har ökat de senaste tjugo åren och väntas öka än mer de kommande åren.¹¹

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sin kommun och har det yttersta ansvaret för att invånarna får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunen har likväl möjlighet att överlämna verksamhet till privata aktörer för alla typer av verksamheter enligt SoL och LSS.¹² Under 2019 köpte kommunerna 17 procent av sin vård- och omsorgsverksamhet från privata bolag. I dessa fall bedrev således en privat aktör verksamheten medan den ansvariga kommunen finansierade verksamheten.¹³

För att få bedriva omsorg i privat regi krävs tillstånd från IVO. De verksamheter som omfattas av tillståndsplikt regleras i SoL och i LSS. Några exempel på verksamhetsformer som kräver tillstånd för att få bedrivas i privat regi är hem för vård eller boende (HVB)¹⁴, särskild boendeform för äldre (SÄBO)¹⁵, personlig assistans¹⁶, bostad med särskild service för barn¹⁷

⁷ Socialstyrelsen (2019). Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2018.

⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin, s. 4.

⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2014, rev 2019). Sveriges viktigaste jobb i vården och omsorgen.

¹⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin, s. 12.

¹¹ Ibid, s. 4.

¹² 2 kap. 5 § SoL och 17 § LSS. En begränsning i SoL är dock att ärenden som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas utan annat särskilt lagstöd. Behovsbedömning och beslut kan därför inte överlämnas till privata utförare. Inom LSS är det möjligt att överlämna själva utförandet av insatserna till privata aktörer.

¹³ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). Kommunernas köp av verksamhet 2019.

¹⁴ 7 kap. 1 § första stycket 1 SoL.

¹⁵ 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL.

¹⁶ 9 § 2 LSS.

¹⁷ 9 § 8 LSS.

respektive för vuxna¹⁸ samt daglig verksamhet¹⁹. Över tid har fler tillståndsplikter tillkommit.²⁰ Exempel på verksamhetsformer som har blivit tillståndspliktiga de senaste åren är stödboende²¹ och hemtjänst²². Samhällsutvecklingen, som den ser ut idag, gör att tillståndsprövningen kommer att kräva mer resurser om behovet av välfärdstjänster möts med exempelvis fler SÄBO.

Privata aktörer på omsorgsmarknaden

Under 2019 stod de tio största vårdbolagen i Sverige tillsammans för 35 procent av den privat bedrivna vårdens och omsorgens totala omsättning.²³ Av närmare 15 400 vård- och omsorgsbolag har 94 procent färre än 20 anställda och 88 procent av bolagen har färre än 10 anställda. Privat bedriven vård och omsorg domineras därmed av mindre aktörer, även sett till omsättning, och deras andel ökar.²⁴

Över tid har en ökning skett i andelen av den offentligt finansierade välfärden som bedrivs av privata aktörer. Ökningen inleddes främst under 1990-talet och tog ordentlig fart under 2000-talet. En förutsättning för att andelen verksamhet i egen regi skulle kunna öka var de förändringar som skedde i de nationella regelverken i början av 1990-talet. Ökad effektivitet och kvalitet har varit viktiga politiska motiv bakom dessa förändringar.²⁵

Under 2018 uppgick den totala verksamheten inom vård, skola och omsorg till 1 166 miljarder kronor. Av detta stod privata bolag för 206 miljarder kronor, vilket innebär att 18 procent av verksamheten inom välfärdssektorn utfördes av privata bolag. Andelen verksamhet som utförs av privata aktörer skiljer sig sett till verksamhetsområde. År 2018 var andelen privata aktörer inom omsorgen 22 procent, inom vården 19 procent och inom skolan 13 procent.²⁶

Omsorgen i siffror

I Sverige finns flera tusen särskilda boenden för personer med olika typer av omsorgsbehov. Av dessa är cirka 1 700 SÄBO, cirka 4 700 LSS-boenden och cirka 900 HVB.²⁷ Under 2019 bodde 108 898 personer på SÄBO. Denna siffra har varit relativt konstant sedan år 2014.²⁸ Drygt 401 000 äldre personer hade under 2019 minst en verkställd insats enligt SoL. Detta motsvarar cirka 19 procent av befolkningen som är 65 år eller äldre.²⁹ Andelen äldre som bott på SÄBO i privat regi var 2019 cirka 20 procent. Samma år utfördes 17 procent av hemtjänsten hos äldre personer i ordinärt boende i privat regi. För personer med funktionsnedsättning har andelen med särskilt boende i privat regi varit något högre, mellan 25 och 27 procent under perioden 2007–2016. Detta har dock minskat till cirka 20 procent.³⁰

Den 1 oktober 2019 var totalt 118 100 LSS-insatser beviljade och verkställda. Av de som fick insatser enligt LSS under 2019 hade 89 procent insatser på grund av utvecklingsstörning, autism

¹⁸ 9 § 9 LSS.

¹⁹ 9 § 10 LSS.

²⁰ Den 1 januari 2019 infördes också nya regler för alla tillståndspliktiga verksamheter enligt SoL och LSS. Samtidigt förändrades kraven för att få behålla tillståndet. De förändrade kraven för den som redan har tillstånd innebär att den fortlöpande ska uppfylla kraven på insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar.

²¹ 7 kap. 1 § första stycket 1 SoL.

²² 7 kap. 1 § första stycket 6 SoL.

²³ Grant Thornton (2020). Vårdrapporten – Hur mår den privata vård- och omsorgssektorn i Sverige?.

²⁴ Vårdföretagarna Almega (2020). Privat vårdfakta 2020.

²⁵ SOU 2016:78.

²⁶ Statistiska centralbyrån (2020). [Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2018](#).

²⁷ IVO (2021). Årsredovisning 2020, s. 8 f; IVO:s omsorgsregister per den 3 februari 2021.

²⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin, s. 4.

²⁹ Socialstyrelsen (2020). [Statistik om socialtjänstinsatser till äldre](#).

³⁰ Socialstyrelsen (2020). Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2019.

eller autismliknande tillstånd. Den vanligaste insatsen enligt LSS är daglig verksamhet, som utgör drygt 32 procent av samtliga verkställda insatser enligt LSS.³¹

Antalet HVB för barn och unga har minskat över tid. Under åren 2015–2016 startades fler än 1 300 HVB på grund av det kraftiga inflödet av ensamkommande barn under 2015. Under 2017 hade omkring 80 procent av alla HVB inriktningen ensamkommande barn och unga.³² År 2019 var antalet barn och unga i åldrarna 0–20 år som varit placerade på HVB någon gång under året 9 123 till antalet. Året dessförinnan var 11 334 barn och unga i denna åldersgrupp någon gång under året placerade på ett HVB.³³ Minskningen beror till stor del på att antalet ensamkommande barn har minskat.

IVO:s register samlar privata och offentliga omsorgsaktörer

Den 3 februari 2021 fanns totalt 16 005 aktiva omsorgsverksamheter i IVO:s omsorgsregister.³⁴ Av dessa bedrevs 6 005 verksamheter av privata aktörer³⁵. Resterande 10 000 verksamheter bedrevs av offentliga aktörer, varav 9 870 var kommunala verksamheter. Den vanligaste verksamhetsformen för privata utförare är verksamhet som bedriver personlig assistans enligt LSS (977 st.), stödboende eller HVB enligt SoL (928 st.) samt SÄBO och bostäder med särskild service (694 st.) enligt SoL.³⁶ Av IVO:s register går att utläsa att merparten av alla verksamheter bedrivs i offentlig regi. Detta gäller dock inte för verksamhetsformen HVB där drygt 70 procent av det totala antalet verksamheter bedrivs av privata aktörer.

Som IVO har redogjort för i en tidigare rapport³⁷ finns stora problem med att anmälan om verksamhet inte görs i tillräcklig utsträckning, vilket påverkar kvaliteten och tillförlitligheten i registret. Av denna anledning går det inte att säkert säga hur många kommunala omsorgsverksamheter som finns i landet. IVO har därför lämnat förslag om utökad anmälningsplikt för kommuner samt möjlighet för IVO att påföra sanktionsavgift i de fall kommunen inte följer anmälningsplikten.³⁸ På så sätt vill IVO kunna säkerställa att registret hålls uppdaterat och kvalitativt. Informationen i registret är viktig både för myndighetens riskanalyser men även för kommuner och andra vård- och omsorgsaktörer.

Några iakttagelser från IVO:s tillståndsprövning

IVO kan se att det är fler etablerade aktörer än nystartade aktörer på välfärdsmarknaden som startar SÄBO, permanenta boenden och korttidsboenden enligt SoL. Det har till följd att de flesta som söker tillstånd för sådana verksamheter också beviljas tillstånd eftersom etablerade aktörer i regel har den erfarenhet och de resurser som krävs för att bedriva dessa typer av verksamheter. IVO avslår däremot en relativt stor andel av ansökningarna om tillstånd när det gäller personlig assistans samt HVB och stödboenden. Andelen avslag vad gäller ansökningar om tillstånd för verksamheter som ska bedriva personlig assistans var år 2019 46 procent, medan motsvarande siffror för HVB och stödboenden var 29 respektive 24 procent. Bland andra verksamhetstyper var andelen avslag i genomsnitt 11 procent. Skälen för IVO:s avslag är att ägare och ledning inte lever upp till kraven på insikt, lämplighet eller ekonomiska förutsättningar eller att IVO bedömer

³¹ Socialstyrelsen (2020). *Statistik om stöd och service till personer med funktionsnedsättning*.

³² Konkurrensverket (2017). *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*.

³³ Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada, (2021). *Statistik över antalet barn och unga som placerats på HVB under året*.

³⁴ Registret uppdateras kontinuerligt bland annat i takt med att verksamheter anmäls/läggs ned samt att privata aktörer erhåller tillstånd.

³⁵ Även inkluderat de verksamheter som kommuner lagt ut på entreprenad.

³⁶ IVO:s omsorgsregister per den 3 februari 2021.

³⁷ IVO (2020). *Mot ett datadrivet arbetssätt*.

³⁸ *Ibid.*

att verksamhetens planerade insatser inte kan ges med god kvalitet och säkerhet.

Det förekommer oseriösa aktörer i omsorgen

En del av IVO:s uppdrag är att stänga ute oseriösa aktörer från omsorgsmarknaden. IVO har en central roll i att bidra till att brukare får en insats av god kvalitet och att välfärdens resurser används på ett korrekt sätt, inte minst genom tillståndsprovningen som innebär att IVO kan hindra oseriösa aktörer från att ta sig in på välfärdsmarknaden.

IVO har i tidigare rapporter³⁹ lämnat ett paket av författningsförslag i syfte att öka myndighetens genomslag och kunna arbeta mer effektivt i att avvisa oseriösa aktörer. Förslagen gäller utökade sanktionsmöjligheter, tillgång till mer information genom undanröjande av sekretesshinder och ökad samverkan mellan IVO och andra myndigheter.

Tillståndsprovning och tillsyn – två verktyg för ett gemensamt mål

För att få en djupare förståelse för IVO:s uppdrag i allmänhet och IVO:s tillståndsprovning i synnerhet redogör rapporten i detta avsnitt för myndighetens tillståndsprovning i relation till myndighetens tillsynsuppdrag. Detta för att åskådliggöra hur de båda verktygen kompletterar varandra i arbetet med att bidra till en säker vård och omsorg som bedrivs med god kvalitet.

Bedömning av verksamhet vid två olika tillfällen

Genom tillståndsprovning och tillsyn görs provningar som har samma övergripande mål och som i flera avseenden bedrivs med samma metoder. IVO skapar ett internt lärande där erfarenheter systematiskt utbyts mellan tillståndsprovningen och tillsynen i syfte att utveckla riskbedömningar och utvärdera arbetsätt.

Arbetet med tillståndsprovning och tillsyn skiljer sig dock åt både i det praktiska arbetet och i de grundläggande förutsättningarna. I tillståndsprovningen prövar IVO att verksamheten har *förutsättningar* att bedrivas med god kvalitet och säkerhet. Provningsen görs i regel innan verksamheten startar.⁴⁰ Konkret handlar provningen om att IVO bedömer huruvida de som ansöker om tillstånd har den insikt, lämplighet och de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bedriva verksamheten samt att IVO bedömer om de sökande redogjort för ett verksamhetsinnehåll som kan uppfylla kraven om god kvalitet. Utöver detta är syftet med tillståndsprovningen att styra vård- och omsorgsmarknaden genom att göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att ansöka om tillstånd och att tidigt i processen identifiera dessa aktörer. De privata aktörer som bedöms ha förutsättningar att bedriva den tillståndspliktiga verksamheten med god kvalitet och som i övrigt uppfyller lagar och andra föreskrifter beviljas tillstånd.

I sin tillsyn bedömer IVO ett vid inspektionen *konstaterat resultat* av den verksamhet som då bedrivs. Genom granskningar av verksamheten gör myndigheten bedömningar av hur verksamheten fungerar. I sin tillsyn ger IVO verksamheter inom vård och omsorg kunskap och insikter om vilka utvecklingsområden de har och hur de kan utveckla sina verksamheter för att höja kvaliteten. IVO gör även i sin tillsyn en bedömning om verksamheten har fortsatta förutsättningar att bedrivas med god kvalitet.

Ett tillsynsärende initieras på IVO efter en riskbedömning eller anmälan från tredje part, såsom

³⁹ IVO (2020). Förslag till åtgärder för att förhindra oseriösa assistansanordnare; IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

⁴⁰ Vid införande av nya tillståndsplikter för redan befintlig verksamhetsform bedömer IVO även i sin tillståndsprovning en redan uppstartad verksamhet. Detsamma gäller när IVO prövar tillståndsansökningar för verksamheter som en kommun lagt ut på entreprenad.

anhöriga, anställda eller andra som sett missförhållanden.⁴¹ Detta innebär att tillsynen inriktas mot de verksamheter som är mest angelägna att granska. IVO:s riskanalys innehåller identifierade risker i hälso- och sjukvården och i socialtjänsten. Analysen baseras på iakttagelser från såväl den egna tillsynen som från andra aktörer, exempelvis kommuner, regioner, patientnämnder och brukar- och anhörigorganisationer. I dagsläget sker riskanalysen manuellt men ett större digitaliseringsarbete har initierats på myndigheten för att övergå till ett datadrivet arbetssätt.⁴² När IVO i sin tillsyn uppmärksammar verksamheten på brister tar handläggningen så lång tid som krävs för att verksamheten ska komma till rätta med de konstaterade problemen. Det är myndigheten som ska bevisa att verksamheten är bristfällig – bevisbördan ligger på IVO. Myndigheten avslutar tillsynen med att besluta om eventuella åtgärder eller, om bristerna är av mer allvarlig karaktär, att återkalla tillståndet.

⁴¹ Verksamheter som tar emot barn och unga ska IVO enligt 3 kap. 19 § SoF och 11 § LSS-förordningen inspektera regelbundet. Dessa inspektioner sker utan riskbedömning och fokuserar på verksamhetens kvalitet.

⁴² IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

Regelverket som styr IVO:s tillståndsprövning

Inledning

I detta avsnitt presenteras det regelverk som styr IVO:s tillståndsprövning. Texten inleds med en kort övergripande redogörelse för regelverket varefter det presenteras i kronologisk ordning; från ansökningsprocessens början till det att IVO avslutar ärendet.

Framställningen är avsedd att ge en övergripande bild av regelverket och synliggöra hur detta har tolkats och tillämpats av IVO. Inom ramen för denna rapport finns det inte utrymme att i detalj redogöra för prövningen av varje enskild verksamhetsform eller att mer utförligt skildra den omfattande domstolspraxis som har utvecklats på området. Vissa nedslag av mer detaljerad karaktär görs dock i de fall där detta behövs för att illustrera vissa avgörande frågor och vägval. Frågor som berör rapportens författningsförslag behandlas också mer utförligt.

I augusti 2020 presenterades utredningen *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*⁴³, som innehåller ett stort antal förslag som har beröringspunkter med IVO:s tillståndsprövning. I december 2018 presenterades utredningen *Översyn av insatser enligt LSS*.⁴⁴ Förslagen i dessa utredningar behandlas inte i denna rapport som istället har sin utgångspunkt i nu gällande lagstiftning.

Ett omfattande regelverk

IVO:s tillståndsprövning regleras främst i SoL och LSS.⁴⁵ Utöver dessa två lagar finns ett stort antal andra författningar som styr prövningen. Både SoL och LSS kompletteras av förordningar⁴⁶ och Socialstyrelsen har utfärdat flertalet föreskrifter och allmänna råd som innehåller mer detaljerade krav för vissa tillståndspliktiga verksamheter. Tillståndsprövningen omfattas även av den förvaltningsrättsliga lagstiftningen samt alla de författningar som övergripande reglerar myndighetsverksamhet.⁴⁷ Kraven i dessa lagar – exempelvis på objektivitet och proportionalitet – genomsyrar hela prövningen men kommer inte närmare att behandlas i denna rapport.

Under de senaste åren har regelverket kring tillståndspliktiga verksamheter förändrats kontinuerligt och kraven har successivt utökats. Sedan 2011 har förändringar gjorts så gott som varje år. Flera nya tillståndspliktiga verksamhetsformer har tillkommit och den 1 januari 2019⁴⁸ infördes den så kallade ägar- och ledningsprövningen för den som vill bedriva verksamhet enligt SoL och LSS.

De krav som ställs i lagar, förordningar och föreskrifter är av olika karaktär. För vissa verksamheter finns konkreta kvalitetskrav som framgår direkt av författningstexten. Det finns även krav knutna till ansöknings- och anmälningsförfarandet som uttryckligen framgår.

⁴³ SOU 2020:47.

⁴⁴ SOU 2018:88.

⁴⁵ Denna rapport behandlar IVO:s tillståndsprövning av socialtjänstverksamheter. Den prövning som sker av vissa hälso- och sjukvårdsverksamheter behandlas inte.

⁴⁶ SoF och LSS-förordningen.

⁴⁷ Av störst betydelse är förvaltningslagen (2017:900), men även till exempel förvaltningsprocesslagen (1971:291) och myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁸ Prop. 2017/18:158.

Vanligast är dock att lagstiftningen uppställer generellt formulerade krav vars närmare innehåll får preciseras av IVO genom tolkning av förarbeten. Över tid har dessutom en omfattande domstolspraxis vuxit fram på området som ger visst stöd för tolkningen av lagstiftningen.

IVO:s roll som uttolkare av lagstiftningen blir allt viktigare. Avsaknaden av detaljreglering ger IVO ett stort utrymme att prägla tillståndsprövningens innehåll och kravbild på flera områden. Det innebär också att myndigheten ofta ställs inför vägval som kräver nyanserade avvägningar med IVO:s båda verktyg tillståndsprövning och tillsyn i åtanke. Detta i kombination med en socialtjänst som ständigt förändras och ett ökande antal tillståndspliktiga verksamheter skapar en situation där höga krav ställs på IVO som nationell tillståndsmyndighet. Det är med detta som bakgrund som följande avsnitt ska läsas.

Tillståndsplikt och övergripande krav

För den som vill bedriva viss verksamhet yrkesmässigt enligt SoL och LSS gäller tillståndsplikt.⁴⁹ Kravet på tillstånd gäller fysiska och juridiska personer som vill bedriva någon av de verksamheter som räknas upp i respektive lag.⁵⁰ Den i särklass vanligaste associationsformen är aktieföretag men lagen tillåter alla associationsformer; det finns inte heller något hinder mot att en utländsk aktör beviljas tillstånd.

För verksamheter som bedrivs av kommuner och regioner gäller ingen tillståndsplikt utan det krävs endast att verksamheten anmäls till IVO innan den startar.⁵¹ De verksamheter som en kommun överlämnat till enskild genom avtal (så kallade entreprenadverksamheter) kräver dock tillstånd.⁵²

De krav som ställs i SoL och LSS är i viss utsträckning överlappande. Båda lagarna ställer krav på kvalitet i insatser och verksamheter och kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för den som ansöker om tillstånd är samma i de båda lagarna.⁵³ Det finns dock en avgörande skillnad mellan lagarna, som består i deras övergripande struktur och bakomliggande syfte. SoL är en målinriktad *ramlag*⁵⁴ vars syfte är att sätta upp ramar och tydliggöra de mål som ska genomsyra det sociala arbetet. Lagen ställer också krav på kommunerna att bedriva vissa verksamheter men ger dem samtidigt ett stort utrymme att själva utforma dessa inom ramen för det kommunala självstyret. LSS är inte en ramlag utan har utformningen av en *rättighetslag*. Det uttalade syftet med LSS är att vissa utpekade grupper ska garanteras goda levnadsvillkor och målet är att de ska kunna leva som andra.⁵⁵ En motivering till införandet av en rättighetslag var bland annat att de möjligheter till stöd enligt bland annat SoL som fanns tillgängliga för den aktuella gruppen var otydliga och inte preciserade vilka insatser den enskilde hade rätt till.⁵⁶

⁴⁹ Totalt finns 18 tillståndspliktiga verksamhetsformer enligt SoL och LSS.

⁵⁰ 7 kap. 1 § SoL och 9 § LSS.

⁵¹ 7 kap. 1 § andra stycket SoL och 23 § fjärde stycket LSS.

⁵² Fram till 15 april 2017 var entreprenadverksamheter undantagna tillståndsplikt, se prop. 2016/17:59.

⁵³ 7 kap. 2 § SoL och 23 § LSS.

⁵⁴ Prop. 2000/01:80 s. 82 ff.

⁵⁵ 5 § LSS.

⁵⁶ Prop. 1992/92:159 bilaga 1 s. 47.

Ansökningsprocessen

Formalia och avgifter

I SoF och LSS-förordningen regleras vilka uppgifter som ska bifogas en ansökan om tillstånd.⁵⁷ Ansökan ska vara skriftlig och den sökande ska ange vissa grundläggande fakta om verksamheten såsom inriktning och omfattning.⁵⁸ Beroende på sökandens associationsform ska även viss bolagsformalia bifogas.⁵⁹ Utöver allmänna formaliakrav finns krav som endast gäller för verksamheter som bedrivs i lokal; dessa ska bifoga ritningar och redogöra för brandskyddet.⁶⁰ Hur ansökan rent praktiskt ska ske är inte särskilt reglerat. IVO har dock upprättat blanketter som är utformade efter formaliakraven i förordningarna.⁶¹ Dessa, tillsammans med information på IVO:s webbplats, bidrar till att vägleda sökanden avseende vilka verksamheter som är tillståndspliktiga och vad som krävs för att beviljas ett tillstånd för respektive verksamhet.

Den som ansöker om tillstånd ska betala en avgift.⁶² Avgiften är 30 000 kronor för en ansökan om tillstånd för en ny verksamhet och 21 000 kronor för ändring av ett befintligt tillstånd.⁶³ Alla ändringar är inte avgiftsbelagda; vissa mindre ändringar – såsom namnbyte på verksamheten – kräver endast en anmälan till IVO. Huruvida en ändring är avgiftsbelagd framgår av SoL och LSS-förordningen. Där framgår att tillstånd ska sökas när en verksamhet "[...] helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas [...]" enligt SoL samt när den "[...] inte längre motsvarar det meddelade tillståndet [...]" enligt LSS-förordningen.⁶⁴ Dessa båda skrivelser har getts samma innebörd och IVO har utformat en praxis där ändring av bland annat lokaler, föreståndare, målgrupp samt utökning av antalet platser kräver en ändringsansökan.⁶⁵ Avsaknaden av detaljreglering av vilka ändringar som avses med dessa formuleringar innebär att IVO i vissa fall behöver pröva detta särskilt. En ansökan om ändring som är tillräckligt omfattande kan exempelvis tolkas som en nyansökan.

En sökande vars ansökan inte uppfyller kraven i SoF och LSS-förordningen eller som inte betalar avgiften kan få sin ansökan *avvisad*.⁶⁶ Detta innebär att IVO inte tar upp ärendet för prövning.

I kapitlet [Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen](#) beskrivs regleringen av ansökningsavgifter mer utförligt.

Gränsdragningsproblematik

Som framgår i föregående avsnitt ska den som ansöker om tillstånd ange vilken verksamhet som ska bedrivas. I ansökningsblanketten ska verksamhetens inriktning sedan utvecklas vilket kan inkludera en beskrivning av behandlingsmetoder, upplägg samt hur dessa ska uppnå syftet med insatsen.

I de flesta ansökningar stämmer ansökans innehåll överens med det tillstånd som söks. Det förekommer dock att det uppstår en gränsdragningsproblematik där IVO behöver ta ställning till

⁵⁷ 4 kap. 1 § SoF och 7-8a §§ LSS-förordningen.

⁵⁸ 4 kap. 1 § p 1-7 SoF och LSS-förordningen.

⁵⁹ 4 kap. 1 § femte stycket SoF och LSS-förordningen 8 a §.

⁶⁰ 4 kap. 1 § tredje stycket SoF.

⁶¹ Blanketterna finns på IVO:s webbplats.

⁶² 7 kap. 2 b § SoL och 4 kap. 2 § SoF samt 20 a § LSS och 8 b § LSS-förordningen.

⁶³ 4 kap. 2 § SoF och 8 b § LSS-förordningen.

⁶⁴ 7 kap. 2 § sjätte stycket SoL respektive 10 § LSS-förordningen.

⁶⁵ Här finns vissa undantag; exempelvis krävs endast en anmälan för utökning av högsta antal brukare i hemtjänstverksamheter.

⁶⁶ Avvisning görs med stöd av 20 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, och 11 § avgiftsförordningen (1992:191), AvgF.

vad för verksamhet som sökanden egentligen avser att bedriva samt om den ens är tillståndspliktig. Beroende på hur verksamhetens tilltänkta innehåll är beskrivet och vilket tillstånd som söks kan detta bli förhållandevis komplicerat. Ett tydligt exempel är ansökningar om att bedriva HVB. Ansökningar om sådana verksamheter har inte sällan ett innehåll som gränsar till hälso- och sjukvårdsinsatser blandat med socialtjänstinsatser. I dessa fall handlar det ofta om att de placerade ska få psykiatrisk behandling.

Andra gränsdragningar som ofta uppkommer är mellan stödboende och HVB, särskilt boende och biståndsbedömt trygghetsboende samt vilka insatser som innefattas i hemtjänstbegreppet.⁶⁷ Avsaknad av legaldefinitioner för tillståndspliktiga verksamheter i kombination med socialtjänstens inneboende komplexitet och föränderlighet gör att dessa gränsdragningar ofta kräver omfattande utredningsinsatser.

Prövning av ansökan

Två grundläggande förutsättningar för tillstånd

En sökande som har inkommit med en ansökan som uppfyller formaliakraven och som har betalat den föreskrivna ansökningsavgiften behöver uppfylla två grundläggande krav för att få tillstånd. Av dessa två krav riktar sig ett mot *sökanden själv* och ett mot den sökta *verksamheten*. Mer precist rör det sig om ett krav på att sökanden ska ha insikt, vara lämplig och ha ekonomiska förutsättningar⁶⁸ (en ägar- och ledningsprövning) samt ett krav på att verksamheten ska uppfylla kravet på god kvalitet⁶⁹ (en innehållsprövning). I detta avsnitt presenteras regelverket som styr prövningen av dessa två delar.

Ägar- och ledningsprövningen

Allmänt om prövningen – syfte och utgångspunkter

Ägar- och ledningsprövningen är en prövning av *sökanden och de personer som står bakom denne*. Prövningen har flera syften som är av både konkret och mer indirekt karaktär. Bland de konkreta syftena med prövningen finns idén om att *den som har tillstånd ska vara kompetent och ha god beredskap för uppgiften*.⁷⁰ Detta syfte tillgodoses med kravet på *insikt*, som innebär att det hos sökanden ska finnas tillräcklig kunskap och erfarenhet för att verksamheten ska kunna bedrivas med god kvalitet.

Ett annat syfte är att *utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsbranschen*.⁷¹ Detta syfte kan sägas ha två huvudändamål, där det primära är att skydda de grupper som får insatser i socialtjänsten. Dessa personer är ofta utsatta och ett av lagstiftningens viktigaste mål är att tillgodose deras rättigheter och behov, vilka riskeras om oseriösa aktörer tillåts verka inom socialtjänsten. Det andra ändamålet är säkerställandet av att de skattemedel som betalas ut till enskilda aktörer inte används för kriminella ändamål eller går till verksamheter som bedrivs undermåligt. Detta är i sin tur viktigt för legitimiteten hos socialtjänsten som helhet och för allmänhetens förtroende för de bolag som verkar där.⁷²

Prövningen kan teoretiskt sett sägas vara uppdelad i tre steg. Det första steget består av att

⁶⁷ Vad gäller hemtjänstbegreppet, se till exempel RÅ 2008 ref. 38.

⁶⁸ 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde stycket SoL och 23 § LSS.

⁶⁹ 7 kap. 2 § första stycket SoL och 6 § LSS. I SoL används uttrycket "god kvalitet och säkerhet" medan LSS endast kräver "god kvalitet". IVO har dock inte tillmätt denna skillnad någon rättslig betydelse; av förarbeten framgår tydligt att säkerhet även ingår i LSS kvalitetsbegrepp.

⁷⁰ Prop. 2017/18:158 s. 46.

⁷¹ Bland annat prop. 2017/18:158 s. 44.

⁷² Prop. 2017/18:158 s. 46.

fastställa vilka fysiska personer hos den sökande aktören som ska omfattas. Detta fastställande av den relevanta *personkretsen* görs enligt 7 kap. 2 § andra stycket SoL respektive 23 § andra stycket LSS. I det andra steget prövas sedan om personkretsen uppfyller kraven på insikt och lämplighet i övrigt. Slutligen prövas om *sökanden* uppfyller kravet på ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten. Denna prövning tar sikte på den *aktör som ansöker om tillstånd*, vilket i praktiken ofta blir en prövning av huruvida en juridisk person, till exempel ett aktiebolag, har ekonomiska förutsättningar. Det är således inte de enskilda företrädarna som ska ha ekonomiska förutsättningar, utan sökanden i sig.

Kraven på insikt och lämplighet i övrigt prövas på olika sätt i förhållande till personkretsen. Insiktsprövningen görs *samlad för hela kretsen* medan lämplighetsprövningen görs för *varje person i kretsen var för sig*. Detta innebär att var och en i kretsen inte måste ha all insikt men att var och en måste vara lämplig.

Det är sökanden som ska visa att kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar är uppfyllda – sökanden har bevisbördan. Det finns dock en skillnad i utgångspunkt för bedömningen av kraven. Att tillräcklig insikt och ekonomiska förutsättningar föreligger kräver i allmänhet att sökanden inkommer med någon slags dokumentation; detta kan vara till exempel intyg, avtal, kontoutdrag eller räkenskaper. Sökanden ska visa att en viss omständighet, till exempel kunskap hos företrädare, faktiskt föreligger. Vad gäller kravet på lämplighet kan sökanden inte i egentlig mening styrka detta med egna uppgifter. Detta visas istället genom att vissa uppgifter *inte framkommer* i IVO:s utredning, som sökanden underställer sig genom att ansöka och lämna uppgifter om företrädarna.

Underlaget för prövningen

IVO:s ägar- och ledningsprövning görs mot bakgrund av två typer av underlag: sökandens egna uppgifter samt uppgifter från andra myndigheter. Sökanden ska själv inkomma med viss formalia, exempelvis registreringsbevis och aktiebok, som visar vem eller vilka som står bakom denne.⁷³ Sökanden ska även inkomma med uppgifter till styrkande av att insikt finns, till exempel genom examensbevis eller arbetsintyg.

IVO inhämtar ett förhållandevis stort antal uppgifter om företrädarna och sökanden från andra myndigheter. IVO begär in utdrag och andra uppgifter från Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket. Handlingar från andra myndigheter kan även inhämtas på förekommen anledning, till exempel från en socialnämnd i fall en sökande har bedrivit eller bedriver verksamhet i en viss kommun.

Fastställandet av personkretsen

Det första steget i ägar- och ledningsprövningen består i att fastställa den relevanta personkretsen. Som nämnts ovan görs detta med utgångspunkt i 7 kap. 2 § andra stycket SoL respektive 23 § andra stycket LSS, som anger vilka personer som ska prövas när sökanden är en juridisk person. I de fall sökanden är en enskild näringsidkare prövas i regel endast den enskilda person som driver verksamheten.

I de ovannämnda bestämmelserna nämns fyra kategorier av personer som ska prövas: verkställande direktör och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

⁷³ 4 kap. 1 b § SoF samt 8 a § LSS-förordningen.

I många fall krävs ingen närmare utredning av personkretsen utan denna framgår helt och hållet av inskickade handlingar, till exempel registreringsbevis, aktiebok och stämmoprotokoll. Förarbetena till lagen anvisar vidare tydligt att ett ägande om minst tio procent bör anses ge ett väsentligt inflytande.⁷⁴ Där förtydligas även att i de fall en ägare är en annan juridisk person, ska prövningen kunna omfatta även ledning och ägare hos denna.⁷⁵

Mer omfattande utredning kan dock krävas för att fastställa om en viss person ska inkluderas på grund av att den har ”ledande ställning” eller ”på annat sätt ett bestämmande inflytande över verksamheten”. Dessa båda skrivelser har infogats i lagen för att inkludera sådana personer som inte är formella företrädare men har samma typ av inflytande i verksamheten och kan påverka hur den bedrivs. Syftet är även att förhindra att bulvanförhållanden uppstår.⁷⁶ Begreppet ”bestämmande inflytande” är inte tydligt definierat och dess närmare innebörd har fått uttolkas i praxis. Den osäkerhet som detta innebär för sökande har motiverats med att en alltför snäv bestämning av personkretsen skulle kunna leda till att oseriösa aktörer tar sig in på välfärdsområdet genom kringgående av uppställda krav.⁷⁷

Bevisbördan för att inkludera en person på dessa grunder ligger hos IVO och det krävs att myndigheten på basis av flera omständigheter kan styrka att en person har tillräckligt inflytande. Av praxis framgår dock att bevisbördan övergår på sökanden att förklara varför ett bestämmande inflytande inte föreligger om IVO kan styrka vissa relevanta omständigheter.⁷⁸ Det finns ett förhållandevis stort antal domstolsavgöranden där frågan om bestämmande inflytande behandlas och det finns i denna rapport inte utrymme att ge en heltäckande bild av frågans behandling utifrån praxis.

Sammanfattningsvis kan dock sägas att kombinationer av vissa omständigheter har ansetts kunna etablera bestämmande inflytande. Dessa är exempelvis tidigare ägande eller chefsposition i sökandebolaget, närstående relation till företrädare, fordran på sökandebolaget eller att en person har samma postadress som sökandebolaget.

Insikt

Kravet på insikt infördes med syftet att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom skapa förutsättningar för att dessa kan bedriva verksamheter med god kvalitet.⁷⁹ Begreppet insikt föreslogs av ägarprövningsutredningen⁸⁰ och i propositionen som låg till grund för införandet av ägar- och ledningsprövningen förtydligas dess innebörd:

Regeringen anser att detta, utöver krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten, även bör omfatta kunskap om bl.a. de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten. Vidare krävs att företrädarna kan visa att de har kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen, exempelvis reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554), förkortad ÅRL, och aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL.⁸¹

Av ovanstående förtydligande samt de syften med insiktskravet som lyfts fram i förarbetena är det tydligt vilka utgångspunkter IVO:s bedömning ska ha. Det är vidare tydligt att prövningen

⁷⁴ Prop 2017/18:158, s. 48.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Prop. 2017/18:158, s. 48 f.

⁷⁸ Till exempel Kammarrätten i Stockholms mål nr. 3415-19, meddelad 2020-01-14.

⁷⁹ Prop. 2017/18:158.

⁸⁰ SOU 2015:7.

⁸¹ Prop. 2017/18:158, s. 46.

ska göras utifrån den sökta verksamheten och dess driftsform. Kraven på sökanden varierar således om denne vill bedriva ett stödboende i aktiebolagsform eller en gruppboende som stiftelse.

Som nämnts ovan är kravet på insikt något som ska uppfyllas av *hela ägar- och ledningskretsen gemensamt*. Detta innebär att *en* ledamot kan besitta den ekonomiska kunskapen och *en annan* den verksamhetsspecifika kunskapen. Något hinder emot att en person ensam uppfyller kraven finns dock inte. Lagstiftaren har dock varit tydlig med att insikten ska finnas hos ägar- och ledningskretsen. Extern tillgång till sådan kompetens är inte tillräckligt.⁸²

På samma sätt som begreppet god kvalitet är insiktsbegreppet inte definierat i lagstiftningen. Det finns vidare ingen begränsning gällande hur insikt kan erhållas; både formell utbildning och erfarenhet är godtagbara. Begreppet har fått uttolkas av IVO och ett förhållandevis stort antal domstolsavgöranden har tillkommit där insiktsbegreppet aktualiseras. Bland dessa kan två typfall urskiljas. Det första är sökande *som inte visat att de har tillräcklig insikt*. Det kan exempelvis röra sig om en sökande vars företrädare inte har någon som helst erfarenhet av socialtjänstverksamhet eller som endast har sådan kompetens bland tilltänkta anställda. Det andra fallet är sökande som har tillräcklig utbildning eller erfarenhet men som *genom misskötsamhet ändå inte anses uppfylla kravet*. Detta andra typfall uppstår exempelvis när en sökande misskött en socialtjänstverksamhet denne har bedrivit tidigare eller uppvisat sådana brister i sin ekonomiska förvaltning att insikten på dessa områden ifrågasätts. Dessa fall är ofta svårbedömda och IVO måste ta ställning till bristernas allvar, närhet i tid och betydelse för den sökta verksamheten.

Lämplighet i övrigt

Allmänt om prövningen

Kravet på lämplighet i övrigt är avsett att förhindra oseriösa aktörer från att verka inom välfärdssektorn.⁸³ Identiska krav infördes den 1 januari 2019 för SoL och LSS men ett uttryckligt lämplighetskrav fanns även tidigare i 23 § LSS. En vandelpövning av de personer som stod bakom sökanden gjordes även tidigare enligt SoL. Denna baserades dock på förarbetsuttalanden⁸⁴ och de båda lagarna hade således skilda regleringar på denna punkt.

Lämplighetsprövning av ägare och ledning förekommer på flera områden. Som exempel kan nämnas serveringstillstånd, bevakningsverksamhet och handel med läkemedel. Även Finansinspektionen genomför, inom sitt ansvarsområde, en omfattande tillståndsprövning som inkluderar prövning av ägare och ledning.

Lämplighetskravet ska vara uppfyllt av *var och en i personkretsen* och det räcker därför med att det finns brister i detta hänseende hos en person för att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt av sökanden. Lämplighetsprövningen har vidare en omvänd konstruktion i förhållande till övriga förutsättningar för tillstånd. Kraven på god kvalitet, insikt och ekonomiska förutsättningar innebär *positiva krav*; prövningen undersöker om sökanden besitter en viss egenskap. Lämplighetsprövningen har motsatt utgångspunkt i det att den ska utesluta att någon företrädare är olämplig, vilket kan beskrivas som ett *negativt krav* – ett krav på avsaknaden av något.

IVO:s prövning av företrädarnas lämplighet görs, som den övriga tillståndsprövningen, i förhållande till den sökta verksamheten. I teorin innebär detta att en viss omständighet, till

⁸² Ibid, s. 47.

⁸³ Ibid, s. 49.

⁸⁴ Prop. 1996/97:124, s. 147.

exempel att en företrädare är dömd för ett visst brott, kan bedömas som mer allvarligt för en slags verksamhet än för en annan. I avsaknad på vägledande praxis i denna fråga kan det dock konstateras att personlig lämplighet har kommit att bli ett allmänt begrepp som inte särskilt sätts i relation till verksamhetstypen. Detta skiljer sig i hög grad ifrån insikt som mer konkret går att relatera till den sökta verksamheten och dess särskilda kunskapskrav.

Vilka omständigheter ska beaktas?

I lagtexten ges en generell uppräkningslista av den typ av omständigheter som ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Dessa är viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse.⁸⁵ Vidare ledning finns i förarbeten både till nu gällande lagtext och till de tidigare bestämmelser enligt vilka prövningen skedde innan den 1 januari 2019. Där förtydligas att prövningen ska ta hänsyn till bland annat ekonomisk misskötsamhet, tidigare brottslighet samt brister i tidigare bedriven tillståndspliktig verksamhet.⁸⁶

Vad gäller brottslighet framhåller regeringen att särskild vikt ska läggas vid brott av förmögenhetsrättslig karaktär samt vid vålds- och sexualbrott.⁸⁷ Enligt regeringen ska en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter göras i varje enskilt fall. Sådana omständigheter är exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter. Här bör särskilt nämnas att IVO endast får kännedom om sådana brott som framgår av de utdrag ur belastningsregistret som myndigheten inhämtar. Dessa har i sin tur vissa begränsningar med avseende på brottstyp och straffvärde.⁸⁸

Med begreppen *fullgörande av skyldigheter mot det allmänna* och *ekonomisk misskötsamhet* innefattas flera slags omständigheter, som ofta är överlappande och av både civilrättslig och offentligrättslig natur. Till skyldigheter mot det allmänna räknas exempelvis betalning av skatter och avgifter samt skyldigheten att inkomma med årsredovisning till Bolagsverket. Sådana omständigheter räknas även till begreppet ekonomisk misskötsamhet, som dessutom innefattar sådant som inte konkret utgör förpliktelser mot det allmänna.⁸⁹ Detta kan vara till exempel brister i redovisning, omfattande skuldsättning och konkurser i vissa fall.

Slutligen ska *andra omständigheter av betydelse* beaktas. Denna formulering är öppen och får tolkas som en uppsamlande punkt för sådana omständigheter som inte direkt kan knytas till fullgörande av förpliktelser mot det allmänna och laglydnad i övrigt. Förarbetena ger ingen närmare ledning gällande vilka slags omständigheter som kan avses med formuleringen annat än att det kan röra personer som har haft en ledande ställning i ett bolag som är eller har varit försatt i konkurs. Tidigare konkurser nämns dock även som en omständighet som kan räknas till ekonomisk skötsamhet.⁹⁰ Ytterligare en viktig omständighet som kan räknas till denna kategori är brister i tidigare bedriven tillståndspliktig verksamhet, att tillståndet för verksamheter återkallats eller att denna har bedrivits olagligen.⁹¹

En omfattande praxis med vissa vägledande principer

Det finns en mycket omfattande domstolspraxis som behandlar tolkningen av kravet på lämplighet i övrigt; förutom praxis som avser IVO:s ärenden har även avgöranden gällande

⁸⁵ 7 kap. 2 § tredje stycket SoL och 23 § tredje stycket LSS.

⁸⁶ Prop. 2017/18:158, s. 49 f.

⁸⁷ Ibid, s. 115.

⁸⁸ 16 b § förordning (1999:1134) om belastningsregistret.

⁸⁹ Exempelvis skulder i enskilda mål som registrerats hos Kronofogdemyndigheten.

⁹⁰ Prop. 2017/18:158, s. 114 f.

⁹¹ Ibid, s. 115.

serveringstillstånd⁹² samt tillstånd att bedriva skolverksamhet⁹³ betydelse. I denna rapport finns inte utrymme att ge denna en mer detaljerad behandling, men det finns vissa återkommande frågeställningar och principer som förtjänar att belysas.

En central fråga är hur långt tillbaka i tiden en viss belastande omständighet kan ligga för att ändå vara av relevans för prövningen. Vad gäller brott avgörs detta enligt ovanstående förarbetsuttalande om att den tid som förflutit sedan brottet begicks ska beaktas.⁹⁴ För annan ekonomisk misskötsamhet har kammarrätten uttalat att sådana omständigheter som ligger längre tillbaka i tiden än tre år inte bör beaktas.⁹⁵

Generellt gäller att omständigheter som ligger nära i tiden ska betraktas som mer allvarliga. I praxis framhålls även betydelsen av *systematisk misskötsamhet* som särskilt allvarligt. Exempelvis har en sökande som vid ett mycket stort antal tillfällen inte i tid inkommit med arbetsgivardeklaration ansetts som olämplig – en annan bedömning skulle ha gjorts om det hade rört sig om enstaka tillfällen.⁹⁶

Ekonomiska förutsättningar

I 7 kap. 2 § fjärde stycket SoL och 23 a § LSS anges kravet på *ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten*. Av förarbetena framgår att kravet är avsett att säkerställa verksamhetens kontinuitet och skapa förutsättningar för långsiktig kvalitet.⁹⁷ Kravet markerar vikten av att en verksamhetsutövare, utöver att vara lämplig och ha kunskap, måste ha tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet över tid.

Kravet riktar sig till sökanden och således inte till dess företrädare. Det finns dock inga hinder emot att företrädarna garanterar verksamhetens ekonomi genom att skjuta till medel eller förbinda sig att göra detta vid behov. För att detta ska kunna beaktas måste dock förbindelsen vara juridiskt bindande.

På samma sätt som övriga krav för tillstånd ska kravet på ekonomiska förutsättningar bedömas utifrån den sökta verksamheten och dess särskilda förutsättningar. Den som avser att bedriva en liten verksamhet med få brukare och en liten personalstyrka behöver därför inte ha samma förutsättningar som en sökande som vill bedriva en stor och kapitalintensiv verksamhet. Det är sökanden som har bevisbördan för att visa att den har ekonomiska förutsättningar.

⁹² Enligt alkohollag (2010:1622).

⁹³ Ägar- och ledningsprövningen för sådana verksamheter har samma utformning som IVO:s prövning och dessa tillkom genom samma proposition.

⁹⁴ Prop. 2017/18:158, s. 49 f.

⁹⁵ Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 8270-18, meddelad 2019-09-06. Frågan i målet gällde brister som revisor hade påpekat i ett bolags revisionsberättelse.

⁹⁶ Till exempel Förvaltningsrätten i Stockholms dom med mål nr 25321-19, meddelad 2020-01-23.

⁹⁷ Prop. 2017/18:158, s. 50.

Nystartade och pågående verksamheter

Lagens krav på ekonomiska förutsättningar gör ingen skillnad på nystartade och pågående verksamheter. I praktiken skiljer sig dock dessa ofta åt vad gäller förutsättningarna för bedömningen. I de fall en väletablerad aktör ansöker om tillstånd finns i många fall redan ett omfattande kapital vilket gör bedömningen förhållandevis okomplicerad. För nystartade verksamheter, där sökanden inte heller tidigare bedrivit någon verksamhet, blir IVO:s bedömning ofta svårare och innehåller ett större mått av prognostiserande. IVO inhämtar i dessa fall regelmässigt underlag i form av resultat- och likviditetsbudget för att kunna göra en bedömning av sökandens ekonomiska förutsättningar. Utan sådant underlag har IVO inga konkreta fakta att göra en bedömning på och myndigheten anser att ett krav på tillhandahållande av detta bör införas i SoF och LSS-förordningen. Detta utvecklas i kapitlet [Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen](#).

Innehållsprövningen

Allmänt om prövningen

IVO:s innehållsprövning kan delas upp i tre olika situationer eller typfall. Den första är prövning av en *planerad verksamhet som ännu ej startat*. Den andra är prövning av en *föreslagen förändring i en redan pågående verksamhet* och den tredje är en prövning av en *pågående verksamhet som prövas i enlighet med övergångsbestämmelser*⁹⁸. I alla tre fall har IVO att ta ställning till de grundläggande bestämmelserna, eller kraven, på verksamheter som bedrivs enligt SoL och LSS: verksamheten ska bedrivas med *god kvalitet*. Dessa bestämmelser finns i 7 kap. 2 § första stycket SoL respektive 6 § LSS. Kravet på god kvalitet gäller fullt ut oaktat om det rör sig om en planerad eller pågående verksamhet.

IVO:s innehållsprövning har flera inneboende nödvändiga begränsningar som gör sig gällande för alla tillståndsprövande myndigheter. En sådan begränsning hänför sig till det *tillgängliga underlaget* och myndighetens bundenhet av allmänna förvaltningsrättsliga principer om bevisning, prövningens effektivitet och dess omfattning. Trots att myndigheten ofta inhämtar ett omfattande material kan en verksamhet aldrig presenteras i sin totalitet. När IVO bifaller en ansökan innebär detta således att myndigheten, på basis av det tillgängliga underlaget, bedömer att en viss sökande har *förutsättningar* att bedriva verksamheten med god kvalitet. Detta kan uttryckas som att IVO gör en förutsägelse om verksamhetens utfall.

God kvalitet – generella utgångspunkter

Begreppet ”god kvalitet” saknar legaldefinition och har karaktären av ett föränderligt paraplybegrepp vars innehåll varierar och utvecklas. I takt med samhällets utveckling, ny lagstiftning, myndighetsföreskrifter och ny forskning ändras dock begreppets innebörd vilket innebär att det inte finns ett allmängiltigt svar på vad som är god kvalitet. Som tillståndsprövande myndighet måste IVO, vid varje prövningstillfälle, ta ställning till om den verksamhet som en sökande vill bedriva har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet. Det ställningstagandet, i form av ett bifall eller avslag på ansökan, kan sägas utgöra ett fixerande av begreppet för just det ärendet.

Trots avsaknaden av en enhetlig och exakt definition ger dock lagstiftning, förarbeten och praxis en tydlig bild av vilka hänsyn som ska tas när IVO tar ställning till om god kvalitet föreligger eller inte.

⁹⁸ Ett exempel på detta är hemtjänstverksamheter som ansökte med stöd av övergångsbestämmelser. Dessa bedrevs under tiden som IVO prövade förutsättningar för tillstånd.

Inledningsvis ska bedömningen alltid utgå ifrån lagstiftningens övergripande syften. Vilka dessa syften är uttrycks med något olika terminologi i SoL och LSS vilket kan förklaras med lagarnas olika karaktär. I socialtjänstlagens inledande paragraf, under rubriken ”socialtjänstens mål”, uttrycks att socialtjänsten ska främja människornas *ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet*. I LSS sägs, i den femte paragrafen under rubriken ”verksamhetens mål och allmänna inriktning” att verksamheten ska *främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet* för de grupper som får insatser enligt lagen. I samma paragraf stadgas vidare att *målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra*. Av båda lagarna framgår att barnets bästa ska beaktas vid åtgärder som berör barn; detta följer också av barnkonventionen.⁹⁹ Ovanstående övergripande syften ska således genomsyra IVO:s tillståndsprövning och tjäna som utgångspunkt för vad som utgör god kvalitet.

Oavsett vilken verksamhet som bedrivs ska vidare vissa generella krav ställas. Enligt SoL¹⁰⁰ ska verksamheten bygga på ”[...] respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet [...]” och i LSS¹⁰¹ används bland annat formuleringen att insatserna ska ”[...] anpassas till mottagarens individuella behov [...]”, vara ”[...] lätt tillgängliga för de personer som behöver dem [...]” samt att de ska stärka den enskildes ”[...] förmåga att leva ett självständigt liv.”

En ytterligare generell utgångspunkt vid IVO:s bedömning av kvalitet är att prövningen ska utgå ifrån *målgruppen och det särskilda syfte som ska uppnås med verksamhetsformen*. Detta innebär att god kvalitet ska förstås på olika sätt beroende på om prövningen avser exempelvis ett stödboende eller ett särskilt boende för äldre. Stödboendet är avsett för barn och unga mellan 16 och 20 år och ska ”[...] träna och förbereda barnet eller den unge för ett självständigt boende och vuxenliv”.¹⁰² Detta skiljer sig från ett särskilt boende som är avsett för äldre personer som behöver särskilt stöd.¹⁰³

Ovanstående gäller som nämnts oavsett vilken verksamhet som prövas. För att begripliggöra regelverket kommer denna rapport att dela upp den fortsatta framställningen om innehållsprövningen i distinkta delar som är centrala för den konkreta bedömningen av god kvalitet. Dessa är bedömning av verksamhetens *målgrupp, lokaler, föreståndare* samt *hur sökanden beskriver att insatserna ska utföras*.

Verksamhetens målgrupp

Myndigheten har ingen vetskap om de enskilda personer som får och kommer att få insatser från verksamheten. Prövningen kan därför inte avgöra om en viss verksamhet kommer att vara lämplig för en viss specifik person utan bedömningen inriktas på frågan om verksamheten generellt sett är anpassad efter målgruppen.

De tillståndspliktiga verksamheter som regleras i SoL och LSS riktar sig till flera olika grupper som är i behov av stöd. Som en följd av lagarnas olika syfte regleras också målgruppsbestämmelser på olika sätt och med olika utgångspunkter. LSS stadgar, i lagens första paragraf, vilka grupper som har rätt till insatser enligt lagen. Dessa brukar kallas för lagens tre *personkretsar*. I SoL är regleringen bredare med ett helt kapitel som räknar upp vad kommunen – ofta genom socialnämnden – är skyldig att göra för olika grupper.

⁹⁹ 1 kap. 2 § SoL, 6 a § LSS samt FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 3.

¹⁰⁰ 1 kap. 1 § tredje stycket SoL.

¹⁰¹ 7 § andra stycket LSS.

¹⁰² Prop. 2015/16:43, s. 36.

¹⁰³ 5 kap. 5 § andra stycket SoL.

Socialtjänstens insatser är komplexa och ska alltid ta hänsyn till individers unika egenskaper, problem och förutsättningar. Detta ska alltid tas i beaktning både i kommunens beslut om att bevilja en viss insats och då insatsen genomförs. Lagstiftningen gör dock vissa generella uppdelningar i målgrupper, som kan sägas utgå ifrån två delar; *behov* och *personliga egenskaper*, såsom ålder och kön. IVO:s tillståndsprövning görs alltid utifrån denna generella målgruppsbeskrivning.

Beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas finns det ett mer eller mindre omfattande utrymme för sökanden att själv bestämma verksamhetens målgrupp. För LSS-verksamheter gäller exempelvis att endast de tre personkretsarna kan bli aktuella vilket innebär att sökanden har att välja någon eller några av dessa tre samt det åldersspann som blir aktuellt.¹⁰⁴ Begränsningar finns även för stödboenden och särskilda boenden för äldre.¹⁰⁵ Dessa verksamheter ska endast ta emot personer i en viss ålder, 16–20 år vad gäller stödboenden och ”äldre” vad gäller särskilda boenden.¹⁰⁶

Det finns flera typfall där IVO:s prövning av målgruppen är komplicerad. Ett sådant typfall är de situationer där IVO tar ställning till om den förslagna målgruppens åldersspann är förenligt med god kvalitet. Denna fråga aktualiseras ofta i verksamheter såsom gruppboenden och HVB. Mer specifikt fokuseras bedömningen på om ett visst åldersspann är för stort och om detta kan vara till men för syftet med insatsen. Ett konkret exempel på detta är IVO:s bedömning i ett ärende där sökanden föreslagit åldersspannet 13 till 20 år i en HVB-verksamhet. IVO:s bedömning, vilken delades av förvaltningsrätten, var att den stora spridningen – med beaktande av att barn och vuxna skulle samvårdas i samma lokal – innebar risker och därför inte gav förutsättningar för god kvalitet.¹⁰⁷

Verksamhetens lokaler

Många av de enligt SoL och LSS tillståndspliktiga verksamheterna bedrivs i särskilda lokaler. Bland dessa finns stora variationer och IVO prövar alltifrån stora fastigheter avsedda för många boende och personal till enskilda lägenheter. I de flesta fall görs IVO:s prövning utifrån inskickade ritningar, men i vissa fall görs verksamhetsbesök för att närmare undersöka hur lokalerna ser ut.

För alla verksamheter som bedrivs i lokal gäller att sökanden i ansökan ska lämna uppgifter om vilka brandskyddsåtgärder som har vidtagits.¹⁰⁸ IVO gör dock ingen särskild prövning av hur brandskyddsåtgärderna är utformade. Vidare gäller, som för alla andra aspekter av verksamheten, att lokalerna ska vara ändamålsenliga och lämpliga för de personer som ska vistas och behandlas i dem.

Det finns en omfattande domstolspraxis gällande lokalers utformning och det har utvecklats vissa generella principer och begrepp till ledning för prövningen. En sådan princip är att lokaler där brukare vistas och bor under längre tid inte ska vara sådana att verksamheten får en *institutionell prägel* med avseende på lokalisering, storlek och utformning. Kammarrätten har, i ett avgörande från 2013 gällande serviceboende enligt LSS, bedömt att en lokal som hade ”viss institutionell prägel” ändå skulle godkännas vid en helhetsbedömning där hänsyn

¹⁰⁴ Sökanden ska även ange om verksamheten kommer att ta emot barn.

¹⁰⁵ 7 kap. 1 § p 1 och 2 SoL.

¹⁰⁶ Bestämmelser om målgruppen äldre finns i 5 kap. 5 § SoL.

¹⁰⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 16413-18, meddelad 2018-12-11.

¹⁰⁸ 4 kap. 1 § tredje stycket SoF och 7 § andra stycket LSS-förordningen.

bland annat togs till boendes önskemål om tillgång till stöd i närheten av boendet.¹⁰⁹

I praxis har även bedömningsprinciper gällande erforderlig tillgång på hygienutrymmen och storlek på boenderum utvecklats. Som exempel kan nämnas utformningen av stödboendelokaler där det inte godkänns att ett för stort antal boende måste dela på toalett och dusch.¹¹⁰

Verksamhetens föreståndare och verksamhetsansvarig

Begreppet föreståndare

I de flesta socialtjänstverksamheter ska det finnas en person som leder verksamheten och svarar för vissa särskilda uppgifter.¹¹¹ Lagstiftningen använder två olika begrepp för detta: *föreståndare* och *verksamhetsansvarig*. Det finns ingen uttrycklig legal skillnad mellan de båda begreppen, även om föreståndare främst används för verksamheter som bedrivs i lokaler.¹¹² Begreppet föreståndare har sitt ursprung i förarbeten till tidigare socialtjänstlagstiftning¹¹³ och har traditionellt sett avsett en person som är chef över exempelvis ett äldreboende. Denna person har ofta varit knuten till en eller ett fåtal verksamheter och har där svarat för verksamheten i stort.

Lagstiftningens terminologi används dock inte konsekvent bland de aktörer som bedriver socialtjänstverksamheter. Aktörer använder istället flera olika benämningar för personer med föreståndarroll, såsom enhetschef och verksamhetschef. I detta avsnitt används begreppet ”föreståndare” för både föreståndare och verksamhetsansvarig.

Lagstiftningen saknar en enhetlig reglering av föreståndarens roll. Av SoF framgår dock att det vid stödboenden och HVB ska finnas föreståndare, samt att dessa ska svara för att det finns ordningsregler för verksamheten.¹¹⁴ Regleringen för nämnda verksamheter gäller även för föreståndare vid andra verksamheter.¹¹⁵ Det stadgas vidare att föreståndare ansvarar för in- och utskrivning samt att föreståndaren ska underrätta socialnämnden i vissa fall.¹¹⁶ LSS-förordningen stadgar att det för vissa verksamheter enligt LSS ska finnas en föreståndare med lämplig utbildning.¹¹⁷

Regelverket

Av SoF och LSS-förordningen framgår att den som ansöker om tillstånd ska, med vissa undantag, inkomma med uppgift om föreståndare och verksamhetsansvarig för verksamheten.¹¹⁸

De övergripande målen för socialtjänsten och de generella kraven som uppställs i SoL och LSS gäller även prövning av föreståndare. Både SoL och LSS ställer grundläggande krav på att det i verksamheten enligt respektive lag ska finnas ”den personal som behövs” samt ”personal med lämplig utbildning och erfarenhet”.¹¹⁹ Vissa allmänna krav på föreståndare finns även i förarbetena till lagstiftningen. I förarbetena till socialtjänstlagen står att ”[d]en som förestår verksamheten, dvs. utövar den dagliga ledningen, bör därför ha en lämplig

¹⁰⁹ Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6354-15, meddelad 2016-04-29.

¹¹⁰ Till exempel Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 21596-19, meddelad 2020-02-25.

¹¹¹ Lagen kräver ingen föreståndare vad gäller biståndsbedömda trygghetsboenden och konsulentverksamhet, se 4 kap. 1 § andra stycket SoF.

¹¹² Här finns dock flera undantag; exempelvis har hemtjänstverksamheter föreståndare trots att dessa inte bedrivs i lokal.

¹¹³ Till exempel SOU 1974:39.

¹¹⁴ 3 kap. 5 och 5 a §§ SoF.

¹¹⁵ 4 kap. 4 § SoF.

¹¹⁶ 3 kap. 14 och 15 §§ SoF.

¹¹⁷ 3 § LSS-förordningen.

¹¹⁸ 4 kap. SoF och 7 och 8 §§ LSS-förordningen.

¹¹⁹ 6 § andra stycket LSS respektive 3 kap. 3 § andra stycket SoL.

utbildning. Till detta krävs också erfarenhet av liknande verksamhet, liksom vitsordad personlig lämplighet”.¹²⁰

De mer specifika kraven på föreståndares kompetens återfinns dock främst i SoF, LSS-förordningen samt de föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen utfärdat för verksamheter enligt SoL och LSS. Kraven enligt dessa föreskrifter är anpassade efter respektive verksamhet och varierar förhållandevis mycket i graden av specificitet. Föreskrifter finns vidare endast för ett fåtal verksamhetstyper.

Två illustrativa exempel är de krav som ställs på föreståndare för HVB-verksamheter respektive särskilda boenden. Föreståndaren för en HVB-verksamhet ska ha relevant högskoleutbildning, erfarenhet av liknande verksamhet och personlig lämplighet.¹²¹ De allmänna råden till denna föreskrift framhåller vidare den omfattning och inriktning utbildningen bör ha samt vilken mer specifik kunskap en föreståndare bör besitta. Vad gäller föreståndare för särskilda boenden finns ingen sådan reglering, utan kraven får uttolkas genom de generella kraven i SoL, SoF samt förarbetsuttalandena om lämplig utbildning och erfarenhet.

Som en konsekvens av regelverkets innehåll måste IVO därför i sin prövning tolka formuleringar såsom ”liknande erfarenhet”, ”relevant utbildning” och hur dessa förhåller sig till de olika verksamhetstyperna. Denna bedömning kompliceras ytterligare genom avsaknaden av bestämmelser som närmare anger vad föreståndaren har att ansvara för. I domstolspraxis har vissa allmänna tolkningsmönster utmejslats och det finns ett förhållandevis stort antal avgöranden på området. Exempelvis har Kammarrätten uttalat att kravet på att en föreståndare ska ha erfarenhet från liknande verksamhet inte kan ”[...] tolkas så snävt att endast personer med erfarenhet från likadan verksamhet kan komma i fråga”.¹²²

IVO:s prövning av föreståndare

Prövningen av föreståndare har samma förutsättningar som den övriga innehållsprövningen. Bedömningen görs utifrån en beskrivning av verksamheten och föreståndarens kompetens prövas med utgångspunkt från utbildningsbevis, tjänstgöringsintyg och övrig tillgänglig dokumentation. IVO kontrollerar även om den tilltänkta föreståndaren förestår eller tidigare har förestått tillståndspliktiga verksamheter samt om det i dessa förekommit brister.

Det finns två typsituationer vad gäller IVO:s prövning av föreståndare i socialtjänstverksamheter: *verksamheter med föreståndare vars kompetens prövas* och *verksamheter med föreståndare vars kompetens inte prövas*. Anledningen till att det andra typfallet uppstår är den avsaknad av reglering som finns för vissa verksamhetslag. IVO har i dessa fall bedömt att myndigheten saknar stöd för att kräva en viss kompetens hos föreståndaren, trots att förordningskravet på att vid ansökan inkomma med uppgift om föreståndare kvarstår. I dessa fall krävs endast att sökanden anger namn samt personnummer för personen i fråga.

Särskilt om föreståndares personliga lämplighet

Prövning av föreståndares personliga lämplighet i SoL-verksamheter finns inte direkt reglerat i lag. Det finns dock förarbetsuttalanden och närliggande lagstiftning som sammantaget ger stöd för att IVO ska beakta om en föreståndare till exempel är dömd för viss brottslighet. Av förarbetena till SoL framgår att den som förestår en verksamhet ska ha ”vitsordad personlig

¹²⁰ Prop. 1996/97:124, s. 146.

¹²¹ 5 kap. 1 § HSLF-FS 2016:55.

¹²² Kammarrätten i Stockholms dom med mål nr 4445-17, meddelad 2018-06-26. Detta mål avsåg bedömning av en tilltänkt föreståndare för en HVB-verksamhet.

lämplighet".¹²³ Av 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister framgår vidare att IVO har rätt att få ut uppgifter från registret vad gäller föreståndare. Det finns dessutom lagstiftning som särskilt reglerar skyldigheten att göra registerkontroll för personal vid vissa boenden som tar emot barn.¹²⁴ För LSS-verksamheter finns inte samma stöd i lag- och förarbeten för att göra en lämplighetsprövning av föreståndare.

I den proposition som ligger till grund för införandet av ägar- och ledningsprövningen undantas föreståndare uttryckligen från ägar- och ledningsprövning.¹²⁵ Föreståndare kan dock inkluderas i prövningen i de fall de anses ha bestämmande inflytande. IVO har, i avsikt på en tydlig reglering av lämplighetsprövning av föreståndare och kraven i dataskyddsförordningen (GDPR), gjort bedömningen att det inte finns tillräckligt stöd för att inhämta registerutdrag angående dessa personer.

Mot bakgrund av detta föreslår IVO ändringar gällande föreståndarregleringen, se avsnitt [Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen](#).

Verksamhetens insatser, behandling och personal

Den som ansöker om tillstånd ska beskriva sin verksamhet och hur denna ska bedrivas. Beskrivningen sker vanligen genom att sökanden svarar på de frågor som finns i IVO:s ansökningsblanketter. Frågorna skiljer sig åt beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas och är anpassade efter lagstiftningens krav. Utöver sökandens svar i blanketten kan IVO även ställa kompletterande frågor och ta del av annat underlag, såsom rutinbeskrivningar.

När ansökan gäller en verksamhet som ännu inte startat får, som nämns i tidigare avsnitt, IVO göra en kvalitetsbedömning som också blir en slags förutsägelse om utfall i en framtida verksamhet. Även om sökanden lämnar en utförlig beskrivning av hur verksamheten ska bedrivas är det inte möjligt att fullt ut ta hänsyn till en faktisk verksamhets komplexitet.

Alla sökande ska besvara frågan om hur verksamheten ska se till att *syftet med insatsen ska uppnås*. Denna fråga är central och är även viktig för att IVO ska kunna bedöma om sökandens övriga svar sammantaget ger stöd för att verksamheten ska kunna bedrivas med god kvalitet.

Väsentliga kvalitetsaspekter som bedöms i alla verksamheter är vidare *anpassning efter enskildas behov och enskildas inflytande*. Dessa båda aspekter är fundamentala för kvalitet både enligt SoL och LSS¹²⁶ och sökanden ska i blanketten ange hur verksamheten ska uppnå dessa båda kriterier. IVO bedömer om sökanden i tillräcklig grad visat att de enskilda som ska få insatser i verksamheten kommer att få denna anpassad efter sina individuella behov och med respekt för sitt självbestämmande.

Ovanstående kvalitetsaspekter ska alla sökande redogöra för i sin ansökan. Det finns dock vissa särskilda frågor som IVO utreder för vissa specifika verksamhetstyper.

I HVB-verksamheter och stödboenden ska sökanden redogöra för hur verksamheten ska *förebygga och hantera konflikter, hot, våld och övergrepp*. Anledningen till detta är de risker som är förenade med att dessa verksamheter tar emot barn och unga vuxna som vistas under en längre tid i verksamheten. IVO behöver därför särskilt utreda hur verksamheten planerar att tillförsäkra att boendemiljön är trygg för de enskilda, men också att de trygghetsskapande åtgärder som planeras inte är för långtgående. Detta kan exemplifieras med ett avgörande där

¹²³ Prop. 1996/97:124, s. 147.

¹²⁴ Lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

¹²⁵ Prop. 2017/18:158, s. 118.

¹²⁶ Till exempel 6 § LSS och 1 kap. 1 § SoL.

ett samfund i sin ansökan om att bedriva stödboendeverksamhet hade uppgett att det i verksamheten skulle råda ett generellt förbud mot innehav eller bruk av alkohol. Stödboendets målgrupp skulle vara personer mellan 18 och 20 år, och förvaltningsrätten instämde med IVO:s bedömning att åtgärden innebar en inskränkning av den enskildes självbestämmanderätt och integritet.¹²⁷

Den som ansöker om tillstånd för verksamhet med personlig assistans ska till ansökan bifoga exempel på uppdragsavtal mellan verksamheten och den insatsberättigade.¹²⁸ IVO granskar detta avtal för att säkerställa att det inte inskränker den assistansberättigades rättigheter. Även den som avser bedriva verksamhet i form av avlösar- och ledsagarservice samt biträde av kontaktperson enligt LSS ska inkomma med avtal enligt LSS-förordningen. Vad gäller dessa verksamheter har dock verksamhetsutövaren endast ett avtal med kommunen och inte med den insatsberättigade.

Särskilt om HVB-verksamheter

Ett HVB definieras i 3 kap. 1 § SoF, som ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Enligt 3 kap. 1 § 2 stycket SoF räknas inte sådana särskilda boendeformer som avses i 5 kap. 5 § 2 och 3 stycket eller 5 kap. 7 § 3 stycket SoL som hem för vård eller boende.

I förarbetena framgår att först vid behov av mer omfattande insatser än dem som kan ges i ett enskilt hem – alltså omfattande behandlingsinsatser från särskilt utbildad personal – kan det bli fråga om dygnet-runt-insatser i särskilt anpassade lokaler.¹²⁹ Detta gäller för både barn och vuxna. Vårdtiden i HVB förutsätts vara relativt begränsad och siktet behöver därför redan från början vara inställt på tiden därefter.¹³⁰

En aktör som bedriver HVB kan också bedriva hälso- och sjukvård i samma lokaler, förutsatt att det finns anställd legitimerad personal som utför arbetsuppgifter som tillhör yrkesutövningen. Hälso- och sjukvårdsverksamheten vid ett HVB omfattas inte av tillståndet, men ska anmälas till IVO.¹³¹ Hälso- och sjukvårdsverksamheter ska följa bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, och patientdatalagen (2008:355), PDL. En aktör som bedriver HVB och som även är vårdgivare har möjlighet att arbeta med integrerad vård som kombinerar insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det vanligaste är dock att hälso- och sjukvård inte bedrivs i HVB-verksamheten utan externt i regionens regi. I andra fall finns legitimerad personal knuten till verksamheten på konsultbasis. Det kan vara en sjuksköterska, psykolog eller läkare som utför hälso- och sjukvårdsinsatser utifrån sitt ansvar som legitimerad yrkesutövare.

Ärendet avslutas

Ett tillståndsärende kan avslutas på flera sätt. Vanligast är att en ansökan utmynnar i att IVO bifaller eller avslår ansökan, men ansökan kan även avvisas eller avskrivas i vissa fall.

Tillstånd och villkor

Om ansökan bifalls utfärdar IVO ett tillstånd att bedriva viss verksamhet. IVO:s bedömning

¹²⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms dom med mål nr 29870-17, meddelad 2018-04-24.

¹²⁸ LSS-förordningen 8 § p 9.

¹²⁹ Prop. 1978/89:1.

¹³⁰ Socialstyrelsen (2020). Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten.

¹³¹ 2 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

redovisas i beslutet och till detta bifogas ett *tillståndsbevis* som närmare anger de villkor i enlighet med vilka en verksamhet får bedrivas. Dessa villkor kopplas till de kvalitetsaspekter som IVO beaktar i innehållsbedömningen och utgörs av antal platser, målgrupp, föreståndare samt verksamhetens lokaler. Tillståndsbevisets innehåll regleras i 4 kap. 3 § SoF och 9 § LSS-förordningen.

IVO:s rätt att bestämma villkor och begränsningar för en verksamhet regleras olika i SoL och LSS och någon konkret avgränsning av denna rätt finns inte i någon av lagarna. I 7 kap. 2 § femte stycket SoL anges att tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet, och i 4 kap. 3 § SoF stadgas de uppgifter som ska ingå i ett tillståndsbevis. Till skillnad från SoL har LSS ingen generell bestämmelse om rätt att utfärda villkor. I LSS-förordningen finns dock en bestämmelse som anger vad ett tillståndsbevis ska innehålla samt att detta ska innehålla ”övriga villkor för tillståndet”.

En ytterligare skillnad mellan de båda lagarna är regleringen av den tid för vilken tillståndet ska gälla. SoF stadgar att tillstånd ska meddelas tills vidare men att entreprenadtillstånd¹³² kan meddelas för viss tid. I LSS-förordningen ges en generell möjlighet att meddela tillstånd tills vidare eller för viss tid.¹³³ Det finns både för- och nackdelar med att meddela tillstånd för viss tid. En fördel kan exempelvis vara att aktören, vid den prövning som görs när denne åter söker tillstånd för sin verksamhet, granskas närmare vilket kan gynna både IVO:s kontroll och aktörens medvetenhet om gällande krav. En ordning där tillstånd söks för viss tid i taget kan av detta skäl bedömas vara den mest lämpliga för framtida tillståndspliktiga verksamheter. Tidsbegränsningen innebär dock kostnader vid ansökan om förnyat tillstånd och kan vara mindre lämpat för verksamheter vars ekonomiska villkor kräver viss långsiktighet.

Rätten att utfärda villkor i gynnande förvaltningsbeslut, vilket IVO:s bifallsbeslut utgör, har diskuterats i ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) från 2020. HFD uttalar i detta avgörande att utfärdande av villkor för dessa verksamheter inte kräver något konkret författningsstöd. I domskälen görs vidare följande uttalande: ”Möjligheten att koppla villkor till ett tillstånd är emellertid inte obegränsad. En förutsättning för att olika villkor ska få beslutas är att de ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen”.¹³⁴

Tillståndets villkor är centrala för IVO:s tillsyn och uppföljning av verksamheten. Villkoren markerar också gränserna för en verksamhets lovlighet: om den bedrivs utöver villkoren innebär detta per definition att den är olovlig, vilket i vissa fall kan vara brottsligt.¹³⁵

Olika regelverk – tillstånd från IVO och upphandling hos kommuner

I ovanstående avsnitt har regelverket för tillståndsprövningen beskrivits. Detta regelverk uppställer ett antal krav som en sökande måste uppfylla för att erhålla tillstånd att bedriva en viss verksamhet. En verksamhetsutövare har dock fler aktörer och regelkomplex att förhålla sig till, och i dessa ställs krav som både överlappar och skiljer sig från tillståndsprövningens.

Den viktigaste av dessa aktörer är *de placerande och upphandlande kommunerna*, som är både huvudmän och avtalspart med verksamhetsutövaren. Det är kommunen som fattar beslut

¹³² Verksamhet som en kommun överlämnat till enskild enligt 2 kap. 5 § SoL och som är baserat på ett avtal som gäller för viss tid.

¹³³ 8 § första och andra styckena LSS-förordningen.

¹³⁴ HFD 2020 ref. 18.

¹³⁵ 16 kap. 6 § 3 SoL och 28 § LSS.

om insatser och som betalar ut ersättning till de aktörer som bedriver socialtjänstverksamheter.¹³⁶

Nedan redogörs kort för kommunens roll som kravställande avtalspart, regelverken för upphandling och hur detta förhåller sig till IVO:s tillståndsprovning.

Upphandling och kommunen som avtalspart inom socialtjänsten

I enlighet med det kommunala självstyret står det varje kommun fritt att upphandla eller i egen regi anordna socialtjänstverksamhet. När en kommun upphandlar socialtjänstverksamheter kan olika regelverk användas: lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Upphandling enligt LOU sker kort beskrivet genom att leverantörer lämnar anbud enligt ett visst förfarande, varpå den leverantör som lämnat det mest förmånliga anbudet vinner upphandlingen och tilldelas kontrakt. Anbud ska ske inom viss tid varefter upphandlingen stängs.

Enligt LOV sker upphandlingen på ett annat sätt. Förfrågningsunderlaget ska löpande publiceras på valfrihetswebben¹³⁷, och kontrakt tecknas således kontinuerligt med leverantörerna vartefter deras ansökningar blir godkända. Alla leverantörer som lämnar in en ansökan som uppfyller de krav som framgår av förfrågningsunderlaget ska godkännas, skriva kontrakt och bli leverantör i valfrihetssystemet. Den enskilde väljer sedan en leverantör av de som är anslutna till valfrihetssystemet. I juli 2020 rapporterade SKR att 160 av landets 290 kommuner har infört LOV.¹³⁸

Förfrågningsunderlag och uppföljning – dubbla provningar

De krav som ställs inom ramen för IVO:s tillståndsprovning är i teorin de enda lagstadgade krav som finns för den som yrkesmässigt vill bedriva socialtjänstverksamhet.¹³⁹ I praktiken blir dock den upphandlande kommunens kravställning en obligatorisk andra provning. Detta eftersom en aktör inte kan bedriva socialtjänstverksamhet utan att inträda i ett avtalsförhållande med kommunen, oaktat tillståndet från IVO.

Denna andra provning sker dock enligt helt andra förutsättningar och i en annan rättslig kontext än IVO:s provning. De krav som IVO ställer är samma oavsett var i landet en viss aktör befinner sig och utgår alltid från lagar, förordningar och förarbeten. Kommunens krav specificeras istället i förfrågningsunderlaget, vilket ofta skiljer sig åt från kommun till kommun. Lagstiftningen förbjuder vissa typer av krav, till exempel sådana som är diskriminerande eller i strid med EU-rätten. Utöver dessa begränsningar står det dock den upphandlade kommunen fritt att ställa mer eller mindre stränga och specifika krav. Kommunen ställer också upp kvalitetskrav som ska säkerställa att verksamheterna bedrivs i enlighet med lagar, förordningar och föreskrifter.

Denna ordning innebär ofta, som antytts ovan, en form av dubbelprovning. Ett exempel på detta är *kravet på ekonomiska förutsättningar*. IVO:s provning av detta presenteras mer utförligt ovan, men kan i korthet beskrivas som ett abstrakt krav som ställs i relation till den sökta verksamheten och dess förutsättningar. Bedömningen görs självständigt av IVO på basis av tillgängligt underlag, såsom räkenskaper och ställda säkerheter. I kommunernas förfrågningsunderlag¹⁴⁰ är kravet dock ofta uttryckt på ett mer konkret sätt. Flera kommuner

¹³⁶ Vad gäller assistans svarar kommunen för behov som understiger 20 timmar per vecka. Behov därutöver hanteras av Försäkringskassan, se 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

¹³⁷ Upphandlingsmyndigheten. <https://www.valfrihetswebben.se/>.

¹³⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). Valfrihetssystem i kommuner 2020 - Beslutsläget i införandet av LOV.

¹³⁹ När verksamheten väl sätts igång ställs naturligtvis krav som gäller för alla näringsidkare och arbetsgivare.

¹⁴⁰ Detta baseras på ett slumpmässigt urval på cirka tio olika förfrågningsunderlag från olika kommuner.

ställer krav på att utföraren ska uppfylla ett visst betyg som genereras av en kreditvärderingstjänst som kommunen själv upphandlat. Detta betyg sätts helt självständigt av tjänsten (ofta automatiserat) och någon närmare bedömning görs inte. IVO har inte närmare utrett förhållandet mellan myndighetens krav och dessa tjänsters gradering, men det framstår som sannolikt att dessa i flera fall skiljer sig åt i stränghet. I de fall kreditvärderingsverktygets krav är strängare än IVO:s uppstår då situationen att myndigheten godkänner en verksamhet som i praktiken inte kan bedrivas i en viss kommun.

Kommunens avtalsuppföljning och IVO:s prövning

De utförare som har avtal med kommunen utvärderas också av denna i ett förfarande som ofta benämns *avtalsuppföljning*. Till skillnad från upphandlingen och tilldelningen av kontrakt är inte uppföljningen särskilt reglerad.¹⁴¹ Utformningen av uppföljningen och de resurser som läggs på denna beslutas av kommunen själv och är ofta beroende av tillgängliga resurser och arbetssätt. Om det av uppföljningen framkommer att utföraren inte lever upp till kraven enligt avtalet kan kommunen kräva rättelse och vid allvarigare brister kan avtalet hävas.

I de fall IVO får kännedom om att en sökande bedriver eller tidigare har bedrivit socialtjänstverksamhet i en viss kommun inhämtar IVO underlag i form av uppföljningar och eventuella hävningar. Om det av dessa underlag framgår att verksamheten haft brister eller om kommunen uppmärksammat någon annan oegentlighet är detta något som kan påverka bedömningen av sökandens lämplighet och insikt. Betydelsen av kommunens uppföljningar och beslut för bedömningen av lämplighet och insikt har bekräftats i flera domar från förvaltningsrätten.¹⁴²

Kommunen har en unikt nära kontakt med verksamheterna mot bakgrund av sina roller som huvudansvarig för socialtjänsten och avtalspart med utföraren. Detta skiljer sig från IVO:s roll som nationell tillstånds- och tillsynsmyndighet. En ytterligare skillnad är vidare att kommunen agerar som civilrättslig avtalspart i förhållande till utföraren, medan IVO har rollen av en författningsreglerad förvaltningsmyndighet. IVO:s beslut om att avslå en ansökan kan överklagas, ett rättsmedel som inte är tillgängligt för den utförare vars avtal med en kommun hävs; utföraren är istället hänvisad till att bedriva en civilprocess mot kommunen i allmän domstol.

För att dessa båda roller ska kunna fullgöras av IVO och kommunerna på ett ändamålsenligt sätt krävs ett kontinuerligt informationsutbyte. Kommunerna behöver uppdaterad information om aktörers tillstånd, både för sin upphandling och för att försäkra sig om att insatser endast ges av godkända utförare. IVO har å sin sida ett stort behov av information från kommunerna om verksamheterna. I lagstiftningen finns ett fåtal krav på att en kommun ska underrätta IVO, exempelvis när en kommunal verksamhet startar.¹⁴³ IVO har även kontinuerlig kontakt med kommuner vilket sker vid behov inom tillstånds- och tillsynsverksamheten.

Trots detta finns ett underskott på väsentlig information från både IVO och kommunerna. Ett exempel på detta är de situationer då en kommun häver sitt avtal med en utförare på grund av brister i verksamheten. Som nämnts ovan är detta en omständighet som kan ha betydelse för IVO:s tillståndsprövning, men detta förutsätter att myndigheten får kännedom om hävningen. IVO inhämtar underrättelser från de kommuner där det är känt att en verksamhet bedrivs, men denna information kan snabbt bli inaktuell om en aktör etablerar sig i fler kommuner

¹⁴¹ Kommunen är naturligtvis skyldig att erbjuda socialtjänstverksamheter som uppfyller lagens krav, vilket i viss mån kan sägas ge stöd för viss uppföljning. Vidare finns övergripande rådgivning för förfarandet tillgänglig hos Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

¹⁴² Till exempel Förvaltningsrätten i Stockholms domar med mål nr 17555-19, meddelad 2020-06-03, och 24726-19, meddelad 2020-10-08.

¹⁴³ I rapporten Mot ett datadrivet arbetssätt har IVO föreslagit en utvidgning av anmälningsplikten för kommuner.

under prövningens gång. Detta skapar en risk för att IVO bifaller tillstånd till aktörer som hade nekats detta om IVO hade haft kännedom om aktörens bristfälliga utförande i en viss kommun.

Omständigheten att ett bolag som redan har beviljats tillstånd men därefter missköter en verksamhet och därför får sitt avtal hävt i en kommun, kommer sällan till IVO:s kännedom. Det finns ingen reglerad skyldighet för en kommun att informera IVO om detta och den ansvariga kommunen kan sakna incitament att underrätta IVO när utföraren redan fått avveckla sin verksamhet i kommunen. I [*Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen*](#) lämnar IVO förslag med syftet att komma till rätta med denna problematik.

Analys av tillståndsprövningens effekter

IVO:s tillståndsprövning syftar i första hand till att brukare och patienter får en säker vård och omsorg av god kvalitet. Utöver vård- och omsorgstagarna finns även en mängd samhällseliga aktörer, såsom kommuner, myndigheter och privata omsorgsaktörer, som på olika sätt kommer i kontakt med IVO och som berörs av det arbete myndigheten utför. Detta kapitel redogör för kommuners och privata aktörers syn på IVO:s tillståndsprövning och avser att bidra till att ge en bild av de effekter tillståndsprövningen får för samhällets omsorgssektor.

Genomförd undersökning

För att kunna dra slutsatser om tillståndsprövningens effekter gav IVO forskargruppen för hälso- och sjukvårdsforskning vid Uppsala universitet i uppdrag att undersöka dessa närmare.¹⁴⁴ Undersökningen avgränsades till äldreomsorgsområdet och är uppdelad i två delar: kommuners och privata aktörers¹⁴⁵ syn på IVO:s prövning samt analys av IVO:s utredningar och bedömningar i ärenden.¹⁴⁶ Äldreomsorgsområdet utgör visserligen bara en del av den helhet som utgör omsorgssektorn men IVO ser att det går att generalisera många av de framkomna slutsatserna till hela tillståndsprövningsområdet.

Det framtagna kunskapsunderlaget ger ett externt perspektiv på tillståndsprövningen och bidrar till att ge en bild av hur tillståndsprövningen uppfattas av sökande parter och av placerande och upphandlande kommuner. Det belyser också hur IVO:s bedömningar och utredningar faktiskt går till. Tillsammans kastar resultaten ljus över effekterna av IVO:s tillståndsprövning.

Den övergripande frågeställningen för IVO är om myndighetens tillståndsprövning är utformad på ett sådant sätt att den kan bidra till en säker omsorg av god kvalitet. Följande frågeställningar har därför varit styrande i framtagande av analysunderlaget.

- Vilken effekt har tillståndsprövningen på äldreomsorgsmarknadens utformning?
- Vad utmärker de aktörer som väljs bort respektive de aktörer som får tillstånd att bedriva verksamhet?
- Vilken roll fyller IVO:s tillståndsprövning för kommunernas kvalitetsstyrning?
- Hur upplever kommunerna att IVO:s tillståndsprövning påverkar vilken typ av aktörer

¹⁴⁴ IVO har i tidigare delrapportering till departementet i december 2020 (Delrapport – Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och införa framtida sjukdomsutbrott) framfört att myndigheten vill utreda möjligheten att föra in forskning som uppgift i IVO:s instruktion. Då IVO kommer att ha stora datamängder som lämpar sig väl för forskning, och dessutom har ett stort behov av utveckling av algoritmer och tekniker för att rangordna risk och kvalitet, skulle en stor ömsesidig nytta uppstå om IVO skulle kunna erbjuda ett antal forskningsplatser med fokus på forskning kring säkerhet och produktionseffektivitet inom vård och omsorg utifrån ett kvantitativt perspektiv.

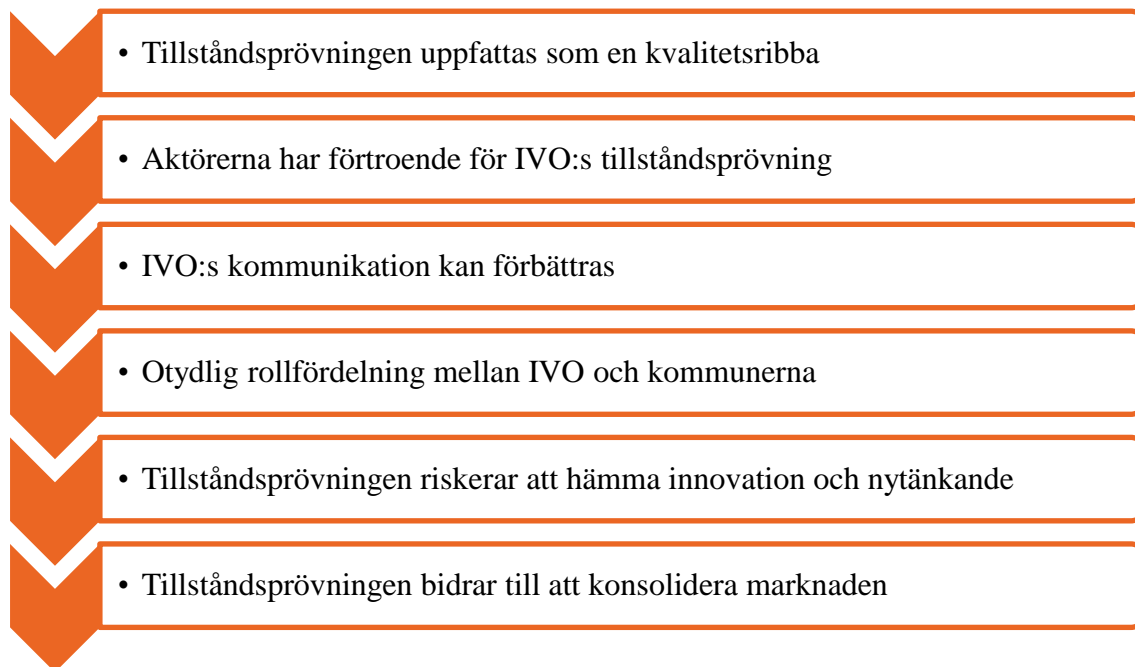
¹⁴⁵ Detta är aktörer med befintligt tillstånd att bedriva verksamhet inom äldreomsorgen.

¹⁴⁶ Den del av underlaget som syftade till att studera kommuners och privata aktörers syn på IVO:s tillståndsprövning genomfördes genom utskick av en enkät samt uppföljande intervjuer med några av de svarande. Enkäten skickades ut till samtliga kommuner samt till 452 privata aktörer inom äldreomsorgsområdet. 223 svar inkom från kommunerna (svarsfrekvens om 76,9 %) och 233 svar från de privata utförarna (svarsfrekvens om 51,5 %). Bland svaren från de privata aktörerna var 186 aktieföretag, 12 stiftelser, 12 ekonomiska föreningar, 10 enskilda näringsverksamheter, 3 handels- eller kommanditbolag, 3 ideella föreningar samt 1 kommunalt aktieföretag.

som ansöker om att få bedriva äldreomsorg?

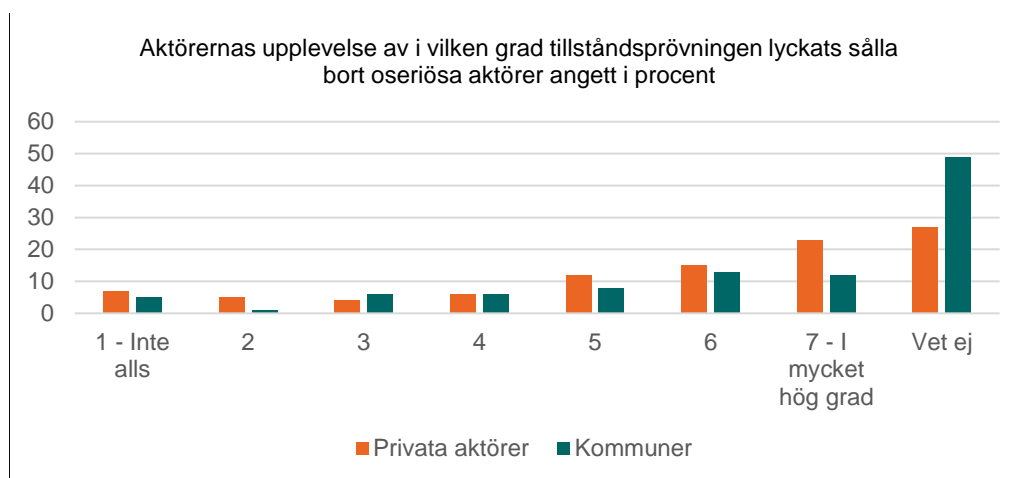
Nedan presenteras de slutsatser som kan dras av den genomförda analysen.

Resultaten i korthet

- 
- Tillståndsprövningen uppfattas som en kvalitetsribba
 - Aktörerna har förtroende för IVO:s tillståndsprövning
 - IVO:s kommunikation kan förbättras
 - Otydlig rollfördelning mellan IVO och kommunerna
 - Tillståndsprövningen riskerar att hämma innovation och nytänkande
 - Tillståndsprövningen bidrar till att konsolidera marknaden

Tillståndsprövningen uppfattas som en kvalitetsribba

En första viktig slutsats som kan dras av analysen är att såväl kommunerna och de privata aktörernas svar som genomgången av IVO:s ärenden indikerar att IVO, genom sin tillståndsprövning, etablerar en miniminivå för kvalitet. Vidare visar undersökningen att både de kommuner och privata aktörer som tillfrågats upplever att IVO:s tillståndsprövning lyckas sälla bort oseriösa aktörer från marknaden. Som figur 1 visar nedan är det dock en stor andel svarande bland både kommuner och privata aktörer som upplever att de inte vet om IVO:s tillståndsprövning sällar bort oseriösa aktörer.

Figur 1: Aktörernas upplevelse av om tillståndsprövningen lyckats sålla bort oseriösa aktörer.

Källa: Underlag från Uppsala universitet

IVO:s prövning har ett tydligt fokus på sökandens ekonomiska situation, företrädarnas insikt, lämplighet och vandel. När mätbara variabler bedöms skapas automatiskt en ribba för vad som godtas för att få bedriva verksamhet. Samtidigt visar undersökningen att IVO tillåter en stor variation gällande verksamhetens genomförande så länge utföraren kan visa hur arbetet relaterar till de lagar och föreskrifter som verksamheten omfattas av. Resultaten visar också att kommunernas och de privata aktörernas upplevelser är att IVO:s prövning har mindre effekt på kvaliteten när en aktör nått över den etablerade ribban. Undersökningens analys av tillståndsärenden indikerar samma resultat. IVO beaktar dock att de flesta kommuners upplevelse är att de inte vet i vilken utsträckning tillståndsprövningen har lett till en höjning av omsorgskvaliteten hos de privata aktörerna.

IVO ser positivt på att myndighetens arbete förefaller fungera på så sätt att tillståndsprövningen stänger ute oseriösa aktörer från omsorgsmarknaden. Frågan om huruvida IVO:s tillståndsprövning ska leda till en kvalitetshöjande effekt för hela omsorgsmarknaden är dock intressant att uppehålla sig vid. Undersökningen visar att IVO inte vidtar ytterligare åtgärder för att höja kvaliteten i en tilltänkt verksamhet när sökanden uppvisat en tillräckligt hög nivå avseende förutsättningarna att kunna bedriva en verksamhet av god kvalitet. Detta kan bero på att verksamheter ser olika ut och att lagstiftningen inte är tydlig kring vad som faktiskt är *god kvalitet*. I de fall då IVO i sin tillståndsprövning ser tendenser till att kvaliteten i en verksamhet kan svikta på sikt¹⁴⁷ tar myndighetens tillsynsverksamhet vid för att tillse att aktörerna framöver också kan bedriva verksamheten med god kvalitet och utifrån gällande rätt.

Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet ska handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Eftersom tillståndsprövningens syfte är att säkerställa att den aktuella verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och utifrån gällande rätt tolkar IVO kraven som

¹⁴⁷ Det kan exempelvis handla om att ekonomin är under kontroll men att det över tid har funnits tendenser till stora underskott.

uppfylla så fort handläggningen visat att det inte finns något som tyder på att verksamheten *inte* skulle ha dessa förutsättningar. För att uppfylla kravet i FL bör då IVO:s handläggning avslutas utan ytterligare utredning för att fortfarande anses ha genomförts på ett enkelt, snabbt och kostnadseffektivt sätt. Av 23 § FL framgår också att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Således ska ett ärende inte utredas mer än vad som faktiskt krävs för att bedöma om förutsättningarna finns där för att kunna bedriva verksamheten med god kvalitet och utifrån gällande rätt. Utöver detta kontrollerar IVO också i sin tillsyn att verksamheter fortlöpande¹⁴⁸ uppfyller kraven efter att de erhållit tillstånd.

Ett sätt att i tillståndsprövningen kontinuerligt följa upp att verksamheterna uppfyller de krav som ställs i lagar och förordningar är att tidsbegränsa de tillstånd som beviljas. De tillstånd som IVO idag utfärdar gäller enligt nuvarande praxis för all framtid alternativt till dess att de återkallas i samband med tillsyn eller när innehavaren meddelar att tillståndet ska upphöra.¹⁴⁹ Med återkommande prövningar av tillståndet skulle IVO ha möjlighet att kontinuerligt granska företrädare och verksamheter även utifrån ett tillståndsperspektiv. Detta skulle på sikt kunna leda till bättre kvalitet för brukarna. Tidsbegränsade tillstånd skulle också innebära mer jämlika konkurrensvillkor. Till exempel skulle alla verksamheter som ingår i en kommunal upphandling komma att ha etablerats på lika villkor. Med nuvarande system konkurrerar verksamheter där en aktör kan ha genomgått IVO:s ägar- och ledningsprövning, så som den utformats efter lagändringen den 1 januari 2019, medan en annan verksamhet beviljades tillstånd för ett tiotal år sedan i en tid då praxis och myndighetsbedömning såg annorlunda ut.

Återkommande prövningar ställer dock krav på moderna arbetssätt för att inte förlänga handläggningstiderna. En del av svårigheten med IVO:s prövningar består i att myndigheten behöver utveckla sitt arbete med riskanalyser för att säkerställa att ärenden faktiskt utreds i den omfattningen som dess beskaffenhet kräver. Som beskrivits i tidigare rapporter¹⁵⁰ har IVO påbörjat ett omfattande digitaliseringsarbete som ska hjälpa myndigheten i arbetet med att göra mer träffsäkra och effektiva bedömningar. IVO har också i tidigare nämnda rapporter lagt fram författningsförslag för att myndigheten ska kunna få ta del av mer information från andra myndigheter, såsom Polismyndigheten och Skatteverket, för att på så sätt kunna utveckla arbetet med att säkerställa att relevanta variabler kontrolleras i den prövning som görs av aktören.

Konstaterade oklarheter vid prövning av tillstånd att bedriva HVB

IVO ser att det finns oklarheter i HVB-begreppet; eftersom det inte är tydligt vad som ingår i begreppet HVB eller var gränsen går gentemot andra typer av verksamheter är begreppet omdiskuterat. Det råder en annan situation och ett annat kunskapsläge idag än då begreppet infördes i och med 1980 års socialtjänstlag.¹⁵¹ Detta leder till återkommande svårigheter i tillståndsprövningen på så sätt att den vård och omsorg som bedrivs inte motsvarar den verksamhet som aktören har tillstånd för. Idag tar tillståndsprövningen av HVB bara hänsyn till de insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen. Samtidigt har många placerade på HVB

¹⁴⁸ Detta sker dock på förekommen anledning.

¹⁴⁹ Ett undantag är verksamheter som bedrivs på entreprenad, där tillstånden alltid är tidsbegränsade till den tid som avtalet mellan kommunen och utföraren löper.

¹⁵⁰ IVO (2020). Förslag till åtgärder för att förhindra oseriösa assistansanordnare; IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt; IVO (2020). Delrapport – Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och inför framtida sjukdomsutbrott.

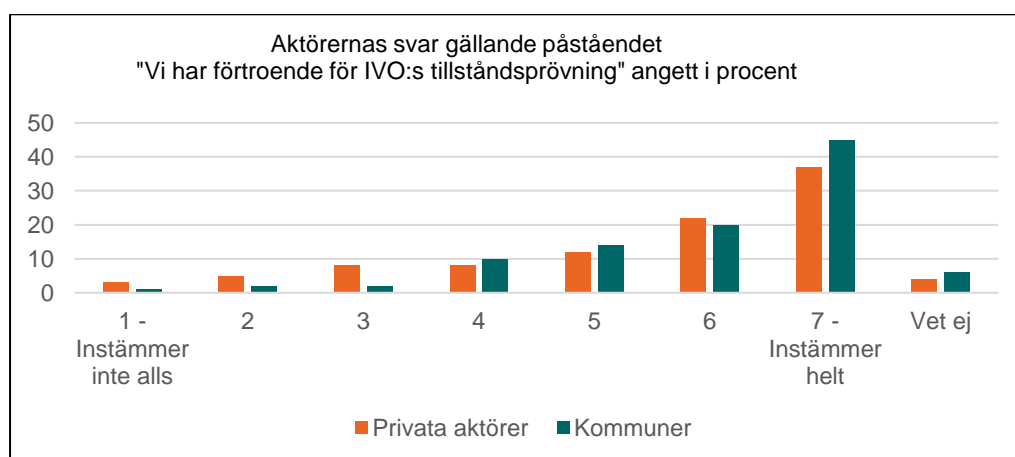
¹⁵¹ 12 § socialtjänstlag (1980:620).

sammansatta problem och behov av insatser som är hänförliga till hälso- och sjukvårdens ansvarsområde. Det är en utmaning att bedöma om en verksamhet har god kvalitet enbart utifrån den del av verksamheten som är socialtjänstens ansvar. I lagstiftningen finns inte heller någon tydlig definition av vad som avses med vård och behandling inom socialtjänstens område.¹⁵² För att IVO ska kunna bidra till god kvalitet i HVB-vården har myndigheten beslutat att internt arbeta vidare med en definition av begreppet.

Aktörerna har förtroende för IVO:s tillståndsprovning

Trots den kritik som framförts visar undersökningen att IVO:s tillståndsprovning åtnjuter ett högt förtroende hos både de kommuner och privata aktörer som deltagit i undersökningen. Kommunerna anger att tillståndsprovningen fungerar som ett bra och välkommet stöd i deras verksamhet. Framförallt ser kommunerna positivt på att tillståndsplikten sällar bort oseriösa aktörer på marknaden och att en kvalitetsribba skapats för vad som kan anses som acceptabel kvalitet i äldreomsorgen. Även de privata aktörer som deltagit i undersökningen har ett högt förtroende för IVO:s tillståndsprovning och menar att branschen, genom IVO:s arbete, har rensats på oseriösa aktörer. De privata aktörerna upplever dessutom att omsorgskvaliteten har höjts genom tillståndsprovningen. Flera av de mindre aktörerna betonar att de ser tillståndet som en kvalitetsmärkning samt att de känner viss stolthet över att ha blivit godkända av IVO. I figur 2 redovisas de svar som inkommit.

Figur 2: Aktörernas svar gällande påståendet "Vi har förtroende för IVO:s tillståndsprovning".



Källa: Underlag från Uppsala universitet

Vissa av de privata aktörerna upplever dock att tillståndsprovningen fokuserar på saker som inte har någon större betydelse för verksamheternas kvalitet. Av den genomgång som har gjorts av IVO:s ärenden framgår att IVO:s tillståndsprovning främst fokuserar på att bedöma verksamheternas strukturella förutsättningar att bedriva äldreomsorg. Med detta menas att provningens fokus ligger på de resurser som sätts in i verksamheten och dess förutsättningar, exempelvis finansiering, lokaler och personalens utbildning. Verksamhetens genomförande

¹⁵² Socialstyrelsen (2018). Kompetens för arbete på HVB för barn och unga.

eller tidigare resultat granskas i mindre utsträckning.

Eftersom tillståndsprovningen syftar till att granska nya¹⁵³ verksamheter som ännu inte startat ligger provningens fokus på huruvida verksamheten har *förutsättningar* att bedrivas med god kvalitet och utifrån gällande rätt. Tillståndsprovningen innebär med andra ord att IVO gör en förutsägelse om verksamhetens utfall. Detta innebär, som redogjorts för i kapitlet [Regelverket som styr IVO:s tillståndsprovning](#), att myndigheten bland annat utreder om den som har tillstånd är kompetent och har god beredskap för uppgiften samt säkerställer att oseriösa och kriminella aktörer stängs ute från omsorgsbranschen. Med anledning av detta är det nödvändigt för IVO att i sin tillståndsprovning utreda om sökanden har viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna samt om denne uppvisar laglydighet i övrigt. Med nämnda syfte som vägledning blir det naturligt att provningen fokuserar på de faktorer som går att bedöma redan innan sökanden har startat sin verksamhet, såsom ekonomiska förutsättningar, lokaler och ledningsstruktur.

De privata aktörer som deltagit i undersökningen menar dock att ett alltför stort fokus på strukturella förutsättningar och sökandes ekonomi riskerar att leda till en endimensionell bedömning av kvalitet där myndigheten inte får en lika tydlig förståelse för genomförandet av insatsen. Nedanstående citat från ett bolag synliggör detta:

IVO:s tillståndsprovning går ut på att se om bolaget har de rätta förutsättningarna för att driva en verksamhet vad gäller erfarenhet, ekonomi och utbildning. Det är dock bara en del av vad som krävs för att slutkunden, dvs brukaren, upplever en hög kvalitet i omsorgsutförandet. Det finns så många andra delar som IVO:s tillståndsprovning inte består av. [...]

De privata aktörer som tillfrågats upplever att IVO:s provning av verksamhetens utförande inte är lika detaljorienterad som den provning som avser verksamhetens strukturella förutsättningar. IVO:s provning av vissa ärendeslag, exempelvis hemtjänst, består i princip bara av en ägar- och ledningsprovning. I ansökningarna för SÄBO ger IVO sökande större utrymme att beskriva verksamhetens upplägg och hur den ska bedrivas än vid tillståndsprovningen av hemtjänstverksamhet. Att IVO i sin tillståndsprovning inte utreder ansökningar om olika typer av omsorgsverksamheter på samma sätt beror på att tillståndsplikten för de olika verksamhetstyperna tillkommit i olika skeden. Detta innebär att IVO har hunnit skapa mer praxis kring vissa verksamhetstyper än andra. Vad gäller provningen av ansökningar att få bedriva hemtjänstverksamhet har myndigheten dock tagit ett omtag för att se hur verksamhetens kvalitet kan utredas på ett mer ändamålsenligt sätt.

IVO vill också betona att myndigheten, som en del av kvalitetsbedömningen, granskar utfall i tidigare bedrivna verksamheter. Om en privat aktör sedan tidigare bedriver eller har bedrivit omsorgsverksamhet kontrollerar därmed IVO i sin tillståndsprovning av ny verksamhet om den tidigare verksamheten bedrivits med god kvalitet och enligt gällande rätt. Detta går i praktiken ut på att en slagning görs i IVO:s ärendehanteringssystem för att säkerställa att IVO inte uppmärksammat brister i annan verksamhet som sökande bedriver eller har bedrivit. Som IVO redogjort för i en tidigare rapport har myndigheten påbörjat skiftet från ett manuellt arbetssätt till ett digitalt och datadrivet arbetssätt i syfte att öka effektiviteten.¹⁵⁴ Med bättre sökbarhet i myndighetens interna data, tillsammans med större tillgång till extern data på ett

¹⁵³ Undantag entreprenader och pågående verksamheter.

¹⁵⁴ IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

automatiserat sätt, kommer IVO att kunna göra mer träffsäkra riskanalyser i datasystem som signalerar när en djupare granskning av en tillståndsansökan är nödvändig respektive när det inte finns skäl att utreda en ansökan i samma utsträckning.

Uppfattningar om IVO:s kravnivå

Den genomförda undersökningen indikerar att de privata aktörer som bedriver SÄBO och hemtjänst generellt anser att kraven ligger på en lagom nivå. Noterbart är att några av aktörerna anser att kraven är för låga vad gäller verksamhetens innehåll, alltså de variabler som avser verksamhetens faktiska genomförande. En relativt stor andel av de svarande anser samtidigt att kraven gällande verksamhetens lokaler för SÄBO är för högt ställda. Detta hänger också samman med de synpunkter som inkommit gällande att IVO:s prövning av lokaler riskerar att hämma innovation och nytänkande. Fritextkommentarerna rör framförallt kraven som gäller verksamhetens lokaler:

Vi var en gång i tiden intresserade av att eventuellt starta ett särskilt boende, men det är orimligt att lokalerna skall vara färdigställda innan det går att ansöka. Som företag kan vi inte hyra lokaler, renovera dem till inflyttningsklart skick och sedan sist av allt göra ansökan om att få bedriva verksamheten och riskera ett avslag. Ansökan borde delas upp i en kunskaps- och förutsättningsdel, samt en del för verksamhetens lokaler. Får man som företagare veta att man bedöms ha kompetensen för att bedriva verksamheten så öppnar det även för möjligheten att investera i lokaler för att sedan få dem godkända.

IVO gör en bedömning av lokalerna utifrån de ritningar som sökanden inkommer med vid ansökan.¹⁵⁵ Lokalerna behöver således inte vara färdigställda vid tiden för tillståndsansökan. IVO gör dock en sammantagen bedömning av ärendet i sin helhet, varför en bedömning utan någon information om lokalerna inte är möjlig.

Generellt visar den genomförda undersökningen att de privata aktörerna anser att IVO:s krav för att beviljas tillstånd att bedriva äldreomsorg ligger på en lagom nivå. Undersökningen riktades till de aktörer som är aktiva på omsorgsmarknaden och det är alltså endast de aktörer som beviljats tillstånd att bedriva verksamhet som tillfrågades. Därmed kan uttalandet om IVO:s kravnivå inte generaliseras till att gälla för alla aktörer som ansöker om tillstånd hos IVO.

Tillståndsplikt och konkurrensneutraliteten

En synpunkt som lyfts fram av de privata aktörerna är att även kommunala utförare bör tillståndsprövas för att skapa en mer rättvis och konkurrensneutral marknad. Flera av de privata aktörerna menar att det är anmärkningsvärt att spelreglerna ser olika ut för privata och offentliga utförare. En aktör menar att en person kan börja arbeta som föreståndare hos en kommun trots att en privat aktör fått avslag på sin tillståndsansökan hos IVO på grund av att samma person bedömts sakna den erfarenhet som krävs för att få förestå verksamheten. Nedanstående citat från en av de privata aktörerna som deltog i undersökningen synliggör detta ytterligare:

Tillståndsprövningen styr vilka vi kan anställa som chefer. Ofta får våra chefer gå omvägen och jobba några år i kommunernas äldreomsorg innan de godkänns av IVO för

¹⁵⁵ Fram till 2016 gjorde IVO bedömningen att verksamhetsbesök i hög grad var nödvändiga för att kunna bedöma lokalernas kvalitet i LSS-verksamheter. Under 2016 ändrade IVO i sitt förfarande till att, som i verksamheter enligt SoL, i högre grad utföra en skrivbordsgranskning även i verksamheter enligt LSS.

arbete hos oss som chefer. Men det påverkar inte själva etableringen bara att vi missar en hel del duktiga chefer.

Vidare menar några av de privata aktörerna som deltagit i undersökningen att det är orimligt att kommunen kan fortsätta att bedriva verksamhet i lokaler som IVO ansett olämpliga när dessa varit föremål för tillståndsprövning. IVO vill betona att samma lagar och krav gäller för kommuner som för privata aktörer. I de fall det kommer till myndighetens kännedom att en verksamhet bedrivs utan god kvalitet och säkerhet vidtar myndigheten åtgärder. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs av en kommun eller en privat aktör. Det är också värt att framhålla att IVO har vidtagit åtgärder där exempelvis lokalerna i tillståndsprövningen bedömts vara undermåliga.¹⁵⁶

Intressant att notera är att bland de kommuner som har privata äldreomsorgsutförare är 35 procent positivt inställda till att även kommunala utförare ska tillståndsprövas av IVO. Merparten av de kommuner som har privata utförare är dock negativa till att kommunal verksamhet ska tillståndsprövas och påpekar att kommunerna har lagstadgade uppdrag att bedriva äldreomsorg och att det därför inte går att ha en tillståndsprövning för kommunala utförare utifrån nuvarande lagstiftning.

Långa handläggningstider i IVO:s tillståndsprövning

IVO:s genomsnittliga handläggningstider inom tillståndsprövningen har varierat över tid. Under vissa perioder har handläggningstiderna varit långa. Detta har bland annat berott på förändrade förutsättningar i samhället i form av ett stort behov av HVB samt införande av nya tillståndslag. I och med införandet av den nya förvaltningslagen¹⁵⁷ tydliggjordes kravet gällande en myndighets handläggningstid. Från och med den 1 juni 2018 ska en myndighet fatta beslut i ett ärende inom sex månader från det att ärendet kom in till myndigheten. I annat fall kan sökande kräva att aktuell myndighet fattar beslut.¹⁵⁸

Det är en återkommande kritik från de aktörer som ansöker om tillstånd att handläggningstiderna är för långa. Under 2020 var den genomsnittliga handläggningstiden för en ansökan om nytt tillstånd närmare åtta månader, medan en ändringsansökan i snitt tog drygt två månader att handlägga.¹⁵⁹ En bidragande orsak till de långa handläggningstiderna bedömer IVO är att myndighetens handläggning sker i princip helt manuellt, då alla uppgifter inhämtas och bearbetas utan någon form av automatisering. IVO har i en tidigare rapport¹⁶⁰ redogjort för ett antal steg som myndigheten ämnar ta och redan tagit för att effektivisera processen. Myndigheten framför där även ett stort antal förslag till författningsändringar som syftar till en snabbare och mer effektiv tillståndsprocess, allt för att kunna digitalisera den idag manuella handläggningen och öka träffsäkerheten i prövningen.

Merparten av de privata aktörer som tillfrågats i den genomförda undersökningen menar att handläggningstiden för IVO:s tillståndsprövning är oskäligt lång och att IVO utgör en bromskloss i deras arbete. Detta skapar en oro hos sökande gällande framtida planering av verksamheten. I de fall då kommunen lagt ut en verksamhet på entreprenad uppger de privata aktörerna att de ibland inte hinner få tillståndet beviljat innan avtalsstart. I dessa fall måste

¹⁵⁶ Se exempelvis ärende med diarienummer 8.5-6984/2019-15.

¹⁵⁷ Förvaltningslag (2017:900), FL.

¹⁵⁸ 12 § FL.

¹⁵⁹ Mediantiden för en nyansökan var 226,5 dagar medan mediantiden för en ändringsansökan var 68 dagar.

¹⁶⁰ IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

kommunen överta verksamheten till dess att tillståndsprocessen är avklarad. Detta innebär ett byte av arbetsgivare för medarbetare och kan skapa oro för brukarna. Citatet nedan synliggör fler konsekvenser av de långa handläggningstiderna:

Det som är dumt är att man måste ange föreståndare så långt i förväg. Eftersom vi rekryterar ny chef till varje ny verksamhet, så finns ju inte den personen på plats ett år i förväg. Det är helt omöjligt. Den långa handläggningstiden medför också att vi hinner ändra arbetssätt och det har också hänt att beställare ändrar krav i sina avtal så att våra uppgifter i ansökan är inaktuella.

Flera av de privata aktörerna har förståelse för att handläggningen tog längre tid i samband med att verksamheterna blev tillståndspliktiga och anser att det är viktigare med en säker bedömning än en snabb handläggning. De privata aktörerna uppfattar också att handläggningstiderna för ändringsansökningar inte utgör ett lika stort problem. Den genomgång som gjorts av tillståndsansökningar visar att handläggningstiden har varit relativt lång, både vad gäller tillståndsprovning av hemtjänst samt SÄBO. Det kan dock skönjas en positiv trend i att handläggningstiden minskat över tid.

IVO:s kommunikation kan förbättras

En god kommunikation mellan IVO och sökande respektive IVO och kommuner är viktig för att handlägningsprocessen ska bli så transparent och effektiv som möjligt. Den genomförda undersökningen av ansökningar om att bedriva verksamhet inom äldreomsorgsområdet visar att IVO:s kommunikation generellt sett är systematisk och att ett uttömmande beslutsunderlag inhämtas från både sökande, kommunerna och andra myndigheter. Vidare ges sökande flera upprepade möjligheter att komplettera sina ansökningar eller klargöra otydligheter. Detta förlänger visserligen handläggningstiden men det bidrar samtidigt till att öka provningens rättssäkerhet.

Kommunerna

Vid provning av pågående hemtjänstverksamhet har IVO inhämtat uppgifter om aktörer från kommunerna för att få ett bredare beslutsunderlag.¹⁶¹ Kommunerna efterlyser ett mer ömsesidigt informationsutbyte där IVO även informerar om varför myndigheten efterfrågar information samt hur handläggningen av ärenden som rör aktörer i kommunen fortskrider. Kommunerna efterfrågar också en tydlighet kring *om* och i så fall *hur* de ska informera IVO när de brutit ett avtal på grund av kvalitetsbrister hos en aktör. IVO ser att denna information måste komma myndigheten tillhanda för att både tillsyn och tillståndsprovning ska fungera på ett optimalt sätt. I kapitlet [Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprovningen](#) lämnar IVO därför förslag på en författningsändring som anger en plikt för kommuner att anmäla när avtal med en aktör har sagts upp, hävts, inte förlängs eller när kommunen uppmärksammar allvarligare brister i utförandet.

Vidare tar flera kommuner upp möjligheten att enkelt kunna undersöka vilka bolag som har tillstånd hos IVO. Myndigheten arbetar med frågan gällande att tillgängliggöra registeruppgifter för att på så sätt underlätta för kommunerna i deras arbete. Arbetet sker inte minst inom ramen för ett nytt regeringsuppdrag, som IVO tilldelades i mars 2021, avseende

¹⁶¹ Det här var ett arbetssätt som var specifikt när tillståndsplikt infördes för hemtjänst och som var möjligt eftersom verksamheterna då redan pågick. I normalfallet finns ingen pågående verksamhet som IVO kan få information om från kommunen och använda i sin tillståndsprovning eftersom provningen sker innan verksamheten startats upp.

arbetet med att skapa en informationsstruktur och tillhandahålla ett HVB- och stödboenderegister.¹⁶² Myndigheten ser att uppdraget kan fånga en stor del av det utvecklingsbehov gentemot kommunerna som har identifierats.

Idag har IVO flera olika flöden av information från alla aktörer i svensk vård och omsorg, inklusive patienter, brukare och anhöriga. En gemensam nämnare är att i princip samtliga informationsflöden är manuella. Även om en varierande grad av digitala media används finns ingen strukturerad och säker direktkoppling till dessa aktörer. Flera av de behov av informationsöverföring mellan kommuner och IVO som framkommit skulle kunna åtgärdas med en sådan mer strukturerad direktkoppling. Som IVO konstaterat i tidigare rapporter¹⁶³ är myndigheten i behov av större informationsmängder för att kunna utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. IVO behöver utveckla sin informationshantering från alla vård- och omsorgsaktörer, i syfte att löpande kunna bevaka kvalitet och säkerhet som grund för tillståndsprovning, tillsyn, lärande och förbättringsarbete i verksamheterna.¹⁶⁴ Detta skulle även förenkla för exempelvis kommuner då den statliga informationsinhämtningen på så sätt kan samordnas till färre aktörer.

De privata aktörerna

Flera av de privata aktörerna anser att IVO:s kommunikation är spretig. De upplever att IVO:s handläggare kommunicerar på olika sätt under provningen och att hanteringen i detta avseende bör standardiseras. En kritik som framförs är att IVO ibland har brist på förståelse för att vissa uppgifter inte går att få fram direkt och att myndigheten då är restriktiva gällande tidsfristen.

Undersökningen visar också att flera av de privata aktörerna upplever en oklarhet i vad som krävs för att få tillstånd och att det är svårt att få information på förhand från IVO om vilka kriterier som gäller. Aktörerna trycker särskilt på att IVO behöver förtydliga hur bedömningen av den tilltänkta verksamhetens lokaler går till. Samtidigt visar undersökningen att IVO:s provning skapar en tydlig kvalitetsribba. Av det faktum att det finns en tydlig kvalitetsribba följer att sökande parter bör kunna få besked om var den ribban ligger. Ett sådant besked kan hjälpa sökande att bättre förstå vilka krav som ställs i IVO:s provning men också i att planera så bra verksamheter som möjligt. Gällande denna fråga är det viktigt att betona att IVO inte kan ge förhandsbesked och att en bedömning i det enskilda fallet görs för varje ansökan. IVO vill heller inte verka förhindrande för omsorgens utveckling genom att på förhand ställa upp alltför tydliga avgränsningar för vad som bedöms som god kvalitet i de olika delarna av provningen. Myndigheten ser dock att det går att öka transparensen i vad som faktiskt krävs för att erhålla ett tillstånd.

Den kvantitativa analysen som genomförts av tillståndsärenden på IVO visar att myndigheten begär in kompletteringar i närmare 80 procent av ansökningarna. Eftersom IVO behöver begära in kompletteringar i så många fall kan detta tolkas som att det inte är tydligt för aktörerna hur de ska ansöka om tillstånd. IVO har identifierat en diskrepans mellan vad myndigheten frågar efter i ansökningsblanketterna och vad myndigheten faktiskt behöver för att göra en bedömning i ärendena. Detta medför att kompletterande frågor måste ställas i efterhand. Med anledning av den nämnda diskrepansen pågår ett arbete med att se över

¹⁶² Socialdepartementet (2021). Uppdrag att tillgängliggöra och upprätta ett nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem. Dnr S2021/02373 (delvis).

¹⁶³ IVO (2020). Förslag till åtgärder för att förhindra oseriösa assistansanordnare; IVO (2020) Mot ett datadrivet arbetssätt.

¹⁶⁴ IVO (2020). Delrapport – Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och införa framtida sjukdomsutbrott.

ansökningsblanketterna.

Vidare nämner flera privata aktörer de tekniska lösningarna vid ansökningsprocessen, såsom förenklade möjligheter för elektroniska ansökningar, som ett möjligt förbättringsområde vad gäller kommunikationen. I IVO:s pågående digitaliseringsarbete är arbetet med tillhandahållande av e-tjänster prioriterat för att säkerställa att de dokument som redan skickats in till IVO, som exempelvis årsredovisningar, inte behöver skickas in igen samt för att underlätta kommunikationen mellan myndigheten och sökande part.

Flera aktörer noterar dock en förbättring i IVO:s kommunikation under senare tid. IVO har under de senaste åren på flera fronter arbetat för att bli tydligare i sin kommunikation gällande tillståndsprövningen. Exempel på detta arbete som kan nämnas är att IVO har inrättat en upplysningstjänst för frågor kopplade till tillståndsprövning och att ett arbete har gjorts för att förtydliga informationen på IVO:s webbplats. Utöver detta har IVO också tagit fram en standardiserad kommuniceringsrutin som används när en ansökan om tillstånd bedöms kunna leda till ett avslagsbeslut. Under 2020 gjordes även en genomlysning av den prövning som görs av HVB-verksamheter. Bakgrunden till genomlysningen var bland annat att ärendena om att bedriva HVB har en stor mängd kompletteringar och oftare leder till beslut om avslag än ansökningar om andra tillståndslag. Inom ramen för denna genomlysning användes intervju som metod för att utreda ansökningarna, vilket både tydliggjorde och effektiviserade processen. IVO ser emellertid behov av ett fortsatt arbete med att förbättra sin kommunikation, både innan och under ansökningsprocessen.

Otydlig rollfördelning mellan IVO och kommunerna

Som redogjorts för i tidigare kapitel¹⁶⁵ gör även upphandlande kommuner en prövning av de privata aktörer som anlitas för att bedriva omsorgsverksamhet. Här finns en potential för IVO och kommuner att samarbeta och på så sätt säkerställa att prövningen blir så träffsäker och effektiv som möjligt. IVO har därför undersökt huruvida den rollfördelning som finns idag är tydlig eller inte, både bland kommuner och privata aktörer.

Underlaget visar att en betydande andel av kommunerna anser att ansvars- och rollfördelningen mellan kommunens granskning av privata utförare och IVO:s tillståndsprövning är otydlig. Vissa kommuner nämner att de saknar mer precis information om vad IVO granskar och hur bedömningarna görs. Bristen på information riskerar att leda till dubbelarbete då kommunerna ofta granskar samma delar som IVO, exempelvis kontroll av sökandes ekonomi och granskning av ledningens kompetens. För de privata aktörerna blir det kostsamt och omständligt att genomgå dubbla prövningar. Det finns också risk för att det blir otydligt när kraven¹⁶⁶ hos IVO respektive kommunen skiljer sig åt, även om det är två av varandra oberoende prövningar. Vissa kommuner menar dock att det är bra med dubbla prövningar för att säkerställa att oseriösa aktörer inte anlitas.

Majoriteten av de svarande kommunerna anser likväl att IVO:s tillståndsprövning har underlättat kommunens granskning av de privata utförarnas anbud och ansökningar. Några kommuner uppger att de har modifierat sina förfrågningsunderlag för att inte pröva samma aspekter som IVO gör i sin bedömning. Kommunerna uppger att deras prövning och avslagsgrunder i många avseenden är snarlika IVO:s. Samtidigt konstaterar många av

¹⁶⁵ Se kapitlet [Regelverket som styr IVO:s tillståndsprövning](#).

¹⁶⁶ Här menar en kommun att den politiska ledningen i respektive kommun kan ha högre krav på utförarna gällande vissa kvalitetsaspekter än vad lagstiftningen säger (och därigenom vad IVO kräver).

kommunerna att IVO:s prövning har avgörande betydelse för deras prövning eftersom tillstånd från IVO är ett uttalat krav. Det bör dock påpekas att kommunernas arbete är olika organiserat och att upphandlingsförfarandet skiljer sig åt både kommuner emellan och mellan verksamhetstyper. Alla kommuner tycks exempelvis inte ha tillstånd från IVO som ett grundkrav. IVO vill här betona vikten av att tillståndsplikten alltid efterföljs oavsett vilka andra krav kommuner ställer i sina upphandlingar av omsorgsverksamheter.

Sammantaget är det tydligt att ett bättre samarbete och en tydligare kommunikation mellan IVO och kommunerna behöver komma till stånd, inte minst för att säkerställa att oseriösa aktörer inte tar sig in på marknaden. Ett effektivare informationsutbyte och att IVO skapar större transparens kring vad som prövas i tillståndsprövningen leder till att kommunerna får möjlighet att anpassa sina prövningar. Sammantaget kan detta leda till mer effektiva och träffsäkra bedömningar i stort.

IVO:s prövning riskerar att hämma innovation och nytänkande

Frågan kring hur strikt bedömningen av ansökningarna ska vara är mångbottnad. En fördel med en strikt bedömning är att det blir överskådligt för sökande samt att det borgar för hög rättssäkerhet och likabehandling. En farhåga å andra sidan, är att en alltför strikt bedömning av ansökningarna kan standardisera verksamheterna och hämma nytänkande och innovation då de sökande i högre utsträckning måste anpassa sig till det givna formatet. Nedanstående synpunkt från ett bolag synliggör denna problematik:

[...] När det gäller lokaler för äldreboende är tillståndsprövningen en del i att alla nya boenden ser likadana ut i Sverige. Ingen kan ju prova något nyskapande, eftersom man troligtvis inte får tillstånd då. Eftersom våra äldreboenden har sett likadana ut väldigt länge nu så finns det goda exempel från andra länder som vi skulle kunna inspireras av i Sverige men som inte är möjliga för en privat utförare att testa.

Enligt flera av de privata aktörerna leder utformningen av IVO:s prövning till att äldreboenden i Sverige idag ser likartade ut.¹⁶⁷ Det finns en rädsla för att IVO inte ska godkänna lokalerna i tillståndsprövningen, vilket leder till att aktörerna fortsatt bygger lokaler enligt beprövade ritningar. Detta är viktiga synpunkter som IVO beaktar. I propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* framgår att tillståndsprövningen inte får göras på ett sådant sätt att den förhindrar utvecklingen av innehåll och metoder inom socialtjänsten.¹⁶⁸ Om IVO:s tillståndsprövning ändå har en hämmande effekt på innovation och nytänkande är detta inte ett önskvärt utfall. Frågan om hur lokalernas utformning kan bedömas utan att en likriktighet skapas behöver därför utredas.

Tillståndsprövning som ett samhällsligt instrument för att säkerställa att privata aktörer som bedriver välfärdsverksamhet gör detta med god kvalitet och enligt gällande rätt, har både för- och nackdelar. IVO har, i och med sitt uppdrag, ett ansvar att se till att skattepengar används på rätt sätt. Kraven på aktörerna innebär en begränsning av näringsfriheten och har kommit till bland annat för att öka tryggheten för de personer som beviljas en insats enligt SoL och LSS.¹⁶⁹ Som tidigare angetts anser aktörerna som svarat på enkäten att IVO:s prövning utgör en slags kvalitetsribba för vad som är acceptabel kvalitet på omsorgsmarknaden, något IVO

¹⁶⁷ Det finns också en risk att IVO:s tillståndsprövning leder till en standardisering av äldreomsorgen på grund av att aktörerna lär sig vad myndigheten efterfrågar.

¹⁶⁸ Prop. 1996/97:124, s. 147.

¹⁶⁹ SOU 2015:7.

ser positivt på. Denna kvalitetsribba kan dock samtidigt utgöra en begränsning för vad som kan sägas vara god kvalitet. IVO behöver ta hänsyn till att omsorgsverksamheter utvecklas i takt med att också samhället i stort förändras och utvecklas. Det är därför viktigt att diskussionen angående vad som är god kvalitet och vad som inte är det hålls levande på myndigheten, inte minst i relation till innovation och utveckling. IVO föreslår i det nästkommande kapitlet [Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen](#) att avgiften för ändringsansökningar avskaffas. Myndigheten ser att ett avskaffande av avgiften för ändringsansökningar kan leda till att fler aktörer utvecklar sina verksamheter.

Tillståndsprövningen bidrar till att konsolidera marknaden

Det finns vissa belägg i underlaget från Uppsala universitet för att tillståndsprövningen kombinerat med avgiftsnivåerna kan leda till en mer konsoliderad marknad, där framförallt större bolag finns representerade. Detta riskerar att både begränsa valfriheten för brukarna och mångfalden på marknaden.

De svarande kommunerna och privata aktörerna upplever alltså att en effekt av tillståndsprövningen är att äldreomsorgsmarknaden präglas av högre seriositet och att aktörer som brister i olika avseenden i viss mån har försvunnit från marknaden. IVO:s tillståndsprövning verkar således ha fungerat väl i detta avseende. Flera kommuner och privata aktörer påpekar dock att tillståndsprövningen är en balansgång i att sälla bort oseriösa aktörer men samtidigt bibehålla en omsorgsmarknad med både små och stora bolag. Små aktörer har ofta en nisch att fylla, till exempel genom att erbjuda vård i glesbygdsområden, för specifika grupper, eller genom specialiserade verksamhetsformer. En marknad dominerad av större aktörer riskerar att leda till en allt mer standardiserad äldreomsorg. Nedan visas ett citat från en privat aktör som deltagit i undersökningen:

Det blir färre men förhoppningsvis långsiktigare aktörer. Dock missar vi små eldsjälar som skulle vilja starta eget som tycker det är för stor administration för att starta hemtjänst. Det kommer bli färre små verksamheter och endast ett par stora aktörer kvar om ett par år.

Många av de privata aktörerna och kommunerna menar att mindre och nystartade bolag idag missgynnas av tillståndsprövningen eftersom de inte har samma resurser och kunskap som större bolag.¹⁷⁰ Detta gör att de kan få svårt att klara tillståndsprövningen även om de kan bedriva omsorg av god kvalitet. I ansökningar från enskilda näringsidkare görs fler avvisningar och avskrivningar än i ansökningar från övriga bolagstyper. Det går dock inte att se ett samband mellan bolagens ekonomiska storlek och att få avslag eller bifall på sin tillståndsansökan. Detta skulle emellertid kunna förklaras av att många mindre och nystartade bolag väljer att avstå från att skicka in en ansökan om tillstånd.

De långa handläggningstiderna för att ansöka om nytt tillstånd lyfts fram av flera av de svarande som en möjlig försvårande faktor för att starta nya bolag inom äldreomsorgsområdet. Även ansökningsavgifterna kan tänkas påverka etableringen av nya aktörer negativt. Framförallt de privata aktörerna, men även kommunerna, anser att avgifterna för tillståndsprövningen är för höga idag. I synnerhet anses avgiften för ändringsansökan vara för hög. Myndigheten har följt upp tillståndsprövningens kostnader i

¹⁷⁰ Detta visar även forskning på HVB-området som genomförts av D. Pålsson och E. Shanks (2020) i rapporten *Missed opportunities? State licencing on the Swedish residential care market*.

relation till de avgifter som tas ut i samband med att en aktör ansöker om tillstånd. Resultatet redogörs för i kapitlet [Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen](#). I detta kapitel återfinns också en fördjupande diskussion kring problematiken med avgifterna och IVO gör där ställningstagandet att avgiften för ändringsansökan bör avskaffas samt att en differentiering av avgifterna inte är en framkomlig väg.

Relativt många av de privata aktörerna uppger dock att de inte tror att IVO:s tillståndsprövning har haft någon direkt effekt på marknaden för äldreomsorg. Eftersom merparten av de svarande bland de privata aktörerna var större bolag som idag bedriver omsorgsverksamhet är det troligt att ett annat resultat hade kunnat skönjas om undersökningen endast riktat in sig mot de mindre aktörerna.

Resultatets betydelse för IVO:s fortsatta arbete med tillståndsprövning

En sammantagen bild av resultaten visar att tillståndsprövningen framförallt upplevs som en kvalitetströskel. Med andra ord är tillståndsprövningens funktion i nuläget framförallt att sälla bort de aktörer som inte når upp till denna tröskel, snarare än att höja kvaliteten hos de aktörer som får tillstånd. IVO:s tillståndsprövning kan sägas vara en del av en större helhet tillsammans med IVO:s tillsyn, kommunens anbudsfordfarande och uppföljningar samt brukarnas möjlighet att välja utförare för att kunna säkerställa att omsorgsverksamheter bedrivs med god kvalitet och utifrån gällande rätt. Med denna helhet i åtanke synliggörs vikten av god kommunikation och samarbete mellan kvalitetsprövande aktörer.

Flera av de lärdomar och slutsatser som dragits i detta kapitel återfinns i form av förbättringsförslag i kapitlet [Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen](#). I nästkommande kapitel diskuteras IVO:s tillståndsprövning i förhållande till de kostnader som arbetet medför och hur detta kan sättas i relation till ansökningarnas avgifter.

Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen

IVO föreslår att myndigheten ska medges undantag från kostnadstäckningsprincipen och föreslår ett nytt ekonomiskt mål för myndigheten. Ett nytt ekonomiskt mål bör formuleras som att avgiften ska *bidra till att täcka kostnaderna*. IVO föreslår också att avgiften för ansökan om ändring av tillstånd ska avskaffas. I kapitlet redogörs ingående för tillståndsprövningens kostnader och för att styckkostnaden för en ansökan om nytt tillstånd är påtagligt högre än avgiften. Slutligen redogörs i kapitlet även för ett ändrat ställningstagande rörande differentiering av avgifter.¹⁷¹ IVO har efter fördjupad analys kunnat konstatera att en differentiering av avgifter är problematisk ur flera aspekter.

Kostnadsunderlag

Avgiftsnivåerna motsvarar idag inte kostnaderna för tillståndsprövningen i sin helhet och IVO har tidigare, i årsredovisning för 2019¹⁷², 2020¹⁷³, i budgetunderlag som avser 2020–2022¹⁷⁴, 2021–2023¹⁷⁵ och 2022–2024¹⁷⁶, flaggat för en ekonomisk obalans. Sedan nya regler infördes har kostnaderna för handläggningen ökat. Nya tillståndsplikter och ökade krav i och med införandet av ägar- och ledningsprövning har resulterat i en högre kostnad per ärende.

Utöver hantering av nyansökningar och ändringsansökningar har IVO även kostnader för hantering av ärenden som avser överklaganden, upphörande av verksamhet och andra ändringar som inte är avgiftsbelagda. Till det kommer även utvecklingsarbete kopplat till tillståndsprövningen i stort. Avgiftsfria ändringar kan exempelvis vara ändring av det maximala antalet brukare i hemtjänstverksamhet eller byte av verksamhetsansvarig eller föreståndare inom vissa tillståndsslag.¹⁷⁷ Samtliga kostnader är relaterade till tillståndsprövningen.

Huvuddelen av de direkta kostnaderna består av nedlagd tid, det vill säga löner inklusive sociala avgifter som redovisas via ett tidredovisningssystem. Indirekta kostnader, så kallade overheadkostnader (OH), består av lokaler, avskrivningar, myndighetsövergripande stöd och verksamhetsnära stöd. Overheadkostnaderna belastar slutprestationerna utifrån ett OH-påslag per timme som beräknas genom att samtliga overheadkostnader divideras med antal redovisade timmar avseende kärnverksamhet.

Fördelningsnyckeln för de indirekta kostnaderna tar inte hänsyn till skillnader i lokalkostnader, avskrivningar och administrativa kostnader för respektive verksamhet utan fördelar dessa baserat på omfattningen av nedlagd tid. Fördelen med fördelningsnyckeln är att den är relativt enkel. Den är också rättvis i den meningen att fördelningen av overheadkostnader baseras på uppfattningen att en verksamhet som tar mer tid i anspråk även

¹⁷¹ IVO (2020). Årsredovisning 2019, s. 57; IVO (2019). Budgetunderlag 2020-2022, s. 14.

¹⁷² IVO (2020). Årsredovisning 2019.

¹⁷³ IVO (2020). Årsredovisning 2020, s. 61.

¹⁷⁴ IVO (2019). Budgetunderlag 2020-2022, s. 13.

¹⁷⁵ IVO (2020). Budgetunderlag 2021-2023, s. 12.

¹⁷⁶ IVO (2021). Budgetunderlag 2022-2024, s. 13.

¹⁷⁷ På IVO:s [webbplats](#) framgår vad som är en avgiftsfri respektive avgiftsbelagd ändring.

nyttjar stödverksamheten till större del. Nackdelen är att fördelningen i vissa fall blir trubbig. Det finns en risk att vissa slutprestationer belastas med högre overheadkostnader än vad som egentligen tagits i anspråk och vice versa.

Under 2020 har inflödet av ansökningar minskat jämfört med 2018 och 2019, främst ansökningar gällande nytt tillstånd. Den totala kostnaden för handläggningen har också minskat men inte i samma omfattning som inflödet. Kostnaden per ärende har ökat.

Tabell 1: Styckkostnad över tid.

Styckkostnad över tid (kr)	2018	2019	2020
Kostnader tillståndsprovning i sin helhet	83 577 424	109 183 752	77 044 270
Antal beslutade ärenden (samtliga, inkl. överklaganden)	3 982	3 213	2 193
Styckkostnad	20 989	33 982	35 132

Efter det första året med avgifterna redovisade IVO ett underuttag på 61 miljoner kronor och under 2020 ökade det ackumulerade underuttaget med ytterligare 41,6 miljoner kronor. IVO ser inte att resultatet kommer att nå balans på sikt.

Tabell 2: Intäkter och kostnader per tusen kronor för tillståndsprovning av socialtjänstillstånd samt avvikelse (avgiften infördes 2019).

År	2018	2019	2020	Akkumulerat
Intäkter	-	48 156 000	35 442 000	83 598 000
Kostnader	83 577 424	109 183 752	77 044 270	186 228 022
Över-/underskott	-	-61 027 752	-41 602 270	-102 630 022

Fördelning av kostnader - nyansökan och ändringsansökan

Sedan juni 2020 har IVO med hjälp av nya tidredovisningskoder separerat kostnaderna för arbete med att utreda ansökan om ny verksamhet respektive ansökan om ändring av befintlig verksamhet. Utifrån detta har kostnader avseende handläggningen för nyansökningar respektive ändringsansökningar kunnat urskiljas och estimerats för helåret.

Resultatet av analysen visar att styckkostnaden för att hantera en ansökan om nytt tillstånd är 61 308 kronor vilket är betydligt högre än dagens avgiftsnivå.

Tabell 3: Kostnad per typ av ärende under 2020.

	Nyansökan	Ändringsansökan
Kostnader handläggning av nyansökan, ändringsansökan (inkl. överklaganden)	46 716 545	17 096 672
Antal beslutade ärenden (avgiftsbelagda)	762	898
Styckkostnad	61 308	19 039

Om samtliga kostnader för tillståndsprovningen inkluderas, det vill säga även kostnader för den tid som läggs på handläggning av ärenden gällande upphörande av verksamhet, avgiftsfria ändringsanmälningar samt utvecklingsarbete kopplat till tillståndsprovningen, blir styckkostnaden avsevärt högre. Fördelningen av kostnader för tid som läggs på övriga moment i tillståndsprovningen fördelas då procentuellt baserat på andelen som redovisats på

de nya tidkoderna. Detta utifrån antagandet att avgifterna ska bära kostnaderna för tillståndsprövningen i sin helhet.

Tabell 4: Kostnad per typ av ärende för tillståndsprövningen i sin helhet under 2020.

	Nyansökan	Ändringsansökan
Kostnader tillståndsprövning i sin helhet	56 505 303	20 538 967
Antal beslutade ärenden (avgiftsbelagda)	762	898
Styckkostnad	74 154	22 872

Avskaffad avgift för ansökan om ändring av tillstånd

IVO föreslår att avgiften för ansökan om ändring tas bort. Myndigheten har även tidigare, i avgiftssamråd 2020 med Ekonomistyrningsverket (ESV), i en delrapport av det här regeringsuppdraget¹⁷⁸ och i budgetunderlag för 2022–2024¹⁷⁹, argumenterat för att avskaffa avgiften för ansökan om ändring av tillstånd. Både IVO och aktörer på omsorgsmarknaden kan identifiera att avgiften för ansökan om ändring har flera negativa effekter.

Myndigheten är sedan tidigare medveten om att aktörer på marknaden är kritiska till att avgifter för tillståndsprövning har införts¹⁸⁰ och att det finns synpunkter om att det försvårar för mindre aktörer att ansöka om tillstånd. Vidare har det framförts att avgiften är hög i relation till den tid det tar att ansöka. Mest problematisk menar branschen att avgiften för ansökning om ändring av tillstånd är. I underlaget från undersökningen genomförd av Uppsala universitet lyfts fram att det ofta rör sig om mindre och återkommande förändringar och utveckling i verksamheter och att det sammantaget kan innebära betydande kostnader för aktörerna. Av det följer också att en avgift på ändringar således innebär extra kostnader för utvecklingsarbete vilket kan få till följd att utvecklingsarbetet hämmas. Vidare flaggas för att det finns en risk att aktörer inte skickar in ansökningar om ändringar utan att de istället ändrar i verksamheten utan att meddela IVO. Gällande de problem som lyfts fram angående avgift för ansökan om ändring av tillstånd delar IVO uppfattningen att den i flera avseenden är problematisk och föreslår att avgiften tas bort.

Avgift för ansökan om nytt tillstånd

IVO föreslår inte någon ändring av avgiften för ansökan om nytt tillstånd. Av siffrorna ovan framgår att kostnaden för ansökan om nytt tillstånd är markant högre än avgiften. IVO är av uppfattningen att den nivå som avgiften ligger på nu är rimlig och att det är en nivå som i stort kommit att accepteras av utförande aktörer. Den kritik som finns mot avgiften är ofta relaterad till att IVO återkommande har långa handläggningstider. Kritik mot handläggningstiderna kan i sig anses befogad och avhandlades i kapitlet [Analys av tillståndsprövningens effekter](#), där IVO även redogör för det arbete som pågår med att effektivisera handläggningen. IVO kan vidare konstatera att även om det finns kritik mot avgiften så visar samtidigt underlaget från Uppsala universitet att det finns en uppfattning bland både aktörer och kommuner att avgiften för ansökan om nytt tillstånd bidrar till att stänga ute oseriösa aktörer och att avgiften i det avseendet har en positiv effekt.

¹⁷⁸ IVO (2020). Analys av regelverket för tillståndsprövning, delrapport om avgifter.

¹⁷⁹ IVO (2021) Budgetunderlag 2022-2024, s. 14.

¹⁸⁰ Vårdföretagarna Almega (2019). Hemställan om avgifter för tillstånd enligt SoL och LSS.

Ändrat ekonomiskt mål

IVO föreslår ett ändrat ekonomiskt mål där myndigheten ges undantag från kostnadstäckningsprincipen. Det finns olika sätt att formulera ett alternativt mål men de har alla samma övergripande syfte och IVO ser att ett undantag från kostnadstäckningsprincipen vore lämpligt. Ett nytt ekonomiskt mål bör formuleras som att avgiften ska *bidra till att täcka kostnaderna*. Det här menar IVO är ett rimligt mål baserat på kostnaderna för tillståndsprovningen och på hur den nuvarande avgiften på 30 000 kronor tagits emot.

För att uppnå full kostnadstäckning skulle IVO behöva antingen höja avgifterna så att de motsvarar kostnaderna, vilket riskerar att påverka aktörerna som bedriver verksamhet, eller minska de budgeterade kostnaderna för tillståndsprovningen, vilket riskerar att påverka kvaliteten samt förlänga handläggningstiderna. ESV skriver i handledningen *Sätt rätt pris!* att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan leda till minskad efterfrågan och få till följd att syftet med verksamheten motverkas. Eftersom syftet med verksamheten bör vara överordnat det ekonomiska målet kan det i sådana fall finnas skäl för regeringen att bestämma ett annat ekonomiskt mål som inte har samma negativa påverkan.¹⁸¹

Om kravet på full kostnadstäckning hindrar verksamhetsmålet kan alltså regeringen besluta om ett annat ekonomiskt mål. Enligt avgiftsförordningen¹⁸² ska full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål om inte regeringen har föreskrivit någonting annat. Det innebär att avgifterna på sikt ska kunna finansiera samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten.¹⁸³ Om avgiftsintäkterna är högre än kostnaderna på sikt kan de få karaktär av skatt och om de är lägre kan istället följden bli att verksamheten måste subventioneras med anslag. Det gäller oavsett om myndigheten disponerar avgifterna eller om de redovisas mot en inkomsttitel,¹⁸⁴ vilket är fallet med IVO:s verksamhet¹⁸⁵. Sedan IVO bildades har tillståndsprovningen finansierats via myndighetens anslag.

Det råder en onödigt komplicerad situation när just den enskilda delen *tillståndsprovning* ska innefattas av kostnadstäckningsprincipen. Redogörelsen ovan för IVO:s kostnader visar att det finns omfattande kostnader kopplade till verksamheten som till exempel OH, utvecklingsarbete, kostnadsfria anmälningar om ändring och hantering av överklaganden. IVO har, som nämnts tidigare i rapporten, fortsatt ett stort utvecklingsarbete framför sig gällande bland annat att digitalisera och automatisera myndighetens arbetssätt samt att utveckla de register som myndigheten ansvarar för.¹⁸⁶ Myndigheten behöver utveckla sina informationstillgångar och system. Att bygga upp och utveckla strukturen för myndighetens informationshantering kräver långsiktig anslagsfinansiering. Den verksamhet som är direkt kopplad till den avgiftsbelagda tillståndsprovningen är alltså bara en del av tillståndsavdelningens verksamhet och av IVO:s hela verksamhet.

Särskilt om ekonomiska mål

I ESV:s rapport *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet* efterfrågas en tydligare styrning, uppföljning och riktlinjer för avgiftsbelagd verksamhet. ESV tar bland annat upp att det inte är tydligt när full kostnadstäckning ska gälla och att tolkningsutrymmet

¹⁸¹ Ekonomistyrningsverket (2014), s. 22.

¹⁸² 5 § AvgF.

¹⁸³ Ekonomistyrningsverket (2014). Handledning Sätt rätt pris!, s. 12.

¹⁸⁴ Ibid, s. 65.

¹⁸⁵ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁸⁶ IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

för vilka kostnader som ska täckas av avgifterna kan vara stort.¹⁸⁷

Enligt rapporten är vissa ekonomiska mål betydligt vanligare än andra när en myndighet givits undantag från kostnadstäckningsprincipen, för dessa finns det en viss variation men innebörden är densamma.¹⁸⁸ Det vanligaste målet är ”upp till full kostnadstäckning”, ett annat exempel är ”inom ramen för full kostnadstäckning”. Ytterligare ett ekonomiskt mål som är förhållandevis vanligt är olika varianter på ”bidra till”, till exempel ”bidra till att täcka kostnaderna” eller ”bidra till kostnaderna” men även andra formuleringar förekommer. IVO föreslår ett ekonomiskt mål där avgifterna *ska bidra till att täcka kostnaderna* för verksamheten.

Differentiering av avgifter

Olika sätt att differentiera avgifter

IVO anser att en differentiering av avgifterna för ansökan om tillstånd inte vore genomförbar. I det här avsnittet diskuteras hur en *hypotetisk* differentiering av avgifterna skulle kunna göras, och hur de skulle förhålla sig till ESV:s rekommendationer. Därefter redogörs för varför det inte är önskvärt med en differentiering och vilka problem som finns med förfarandet. I en delrapport inom det här regeringsuppdraget konstaterade IVO att det är fullt möjligt att differentiera avgifter.¹⁸⁹ IVO har efter fördjupad utredning och analys funnit att det inte är en framkomlig väg.

Tillståndsansökningar tar olika mycket utredningstid och resurser i anspråk. Underlaget från Uppsala universitet visar tydligt att det finns ett missnöje med hur avgiften är konstruerad. Det är därför värdefullt att analysera och diskutera vad en differentiering av avgifter skulle kunna medföra. Eftersom IVO i den här rapporten föreslår att avskaffa avgiften för ansökan om ändring är resonemangen fokuserade på ansökan om nytt tillstånd.

Att konstatera att vissa ansökningar är mer kostnadskrävande än andra kan ställas i relation till ESV:s rekommendationer i handledningen *Sätt rätt pris!*. Där ges rekommendationen att basera priset på genomsnittligt beräknad styckkostnad. Om kostnaden för att framställa en produkt varierar kraftigt, till exempel genom att olika kunder begär olika utförande, bör priserna däremot differentieras med hänsyn till kostnadsskillnaderna.¹⁹⁰ Det bör dock observeras att ESV i samma avsnitt också lyfter fram att den största fördelen med en fast avgift är att den som behöver ta myndighetens tjänst i anspråk i förväg får veta hur mycket det kommer att kosta. En annan fördel är att en fast avgift oftast är enkel att administrera och följa upp.

I underlaget från Uppsala universitet som tidigare redogjorts för påtalar både privata aktörer och kommuner att det vore önskvärt med mer differentierade kostnader. Det lyftes bland annat fram att alla ansökningar inte är lika omfattande och att privata aktörer har olika ekonomiska förutsättningar, något som en del menar borde präglade avgiften som ska betalas. Ett förslag som förekommer från både kommuner och de privata aktörerna är att avgifterna skulle kunna differentieras exempelvis baserat på utförarens storlek eller verksamhetens storlek för att göra det mer överkomligt för mindre aktörer att ansöka om tillstånd och

¹⁸⁷ Ekonomistyrningsverket (2020). Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.

¹⁸⁸ Ibid, s. 61.

¹⁸⁹ IVO (2020). Analys av regelverket för tillståndsprövning, delrapport om avgifter.

¹⁹⁰ Ekonomistyrningsverket (2014). Handledning Sätt rätt pris!, s. 25.

tillståndsändringar.

Nedan presenteras fyra huvudsakliga linjer enligt vilka en differentiering av avgifter skulle kunna göras:

- Differentiering utifrån utredningsinsats. En ansökan som tar mer resurser i anspråk är uppenbart dyrare att utreda. Det här skulle även kunna fungera som incitament för sökande att skicka in kompletta ansökningar om det kostar extra varje gång IVO måste be om kompletterande uppgifter.
- Differentiering utifrån vad ansökan avser då olika ansökningar kräver olika utredningsinsatser. Idag görs skillnad på ny- och ändringsansökan men andra differentieringar skulle alltså teoretiskt vara möjliga utifrån tillståndsslag.
- Differentiering utifrån vem som ansöker om tillstånd. Mindre aktörer, och kanske även icke vinstdrivande, skulle då betala en lägre avgift än stora koncerner.
- Differentiering beroende på den omsättning som verksamheten förväntas generera eller den planerade verksamhetens omfattning (exempelvis antal brukare).

Inte ändamålsenligt för IVO att differentiera avgifter

En differentiering av kostnaderna för tillståndsansökan hos IVO skulle få komplexa följder både för IVO internt och för de aktörer som ansöker om tillstånd. För IVO:s interna arbete skulle det medföra en tydlig ökning i administration och, som ESV konstaterar, är en fast avgift enklare att administrera och följa upp. En ökning i administration skulle dessutom innebära ytterligare en kostnadsökning. Nedan argumenteras för varför en differentiering inte bör genomföras utifrån de möjligheter som presenterats ovan.

- Att differentiera avgiften utifrån den utredningsinsats som ansökan kräver har ett grundläggande problem i att det oftast inte är möjligt för IVO att veta i förväg hur mycket en ansökan skulle komma att kosta eftersom det inte går att veta hur stora resurser handläggningen kommer att ta i anspråk. Det är också vanligt att aktörer ansöker om flera olika tillstånd på samma gång. Sådana ansökningar kan inte självklart antas ta lika lång tid att utreda som summan av att utreda de separata ansökningarna var för sig eftersom det finns synergieffekter då delar av ansökningarna utreds gemensamt. Det här skulle alltså sammantaget medföra en situation där IVO först vid beslutsdatum kan konstatera kostnaden, något som vore mindre önskvärt både sett till ESV:s rekommendationer och sett till sökandens intressen.
- Att differentiera utifrån vad ansökan avser skulle medföra flera olika problem. Även om olika tillståndsslag på ett generellt plan kan sägas ta olika lång tid att utreda går det inte att kategoriskt slå fast att det alltid förhåller sig så. Utredningstid och arbetsinsats kan ibland tänkas variera lika mycket inom samma tillståndsslag som mellan två olika tillståndsslag. Precis som i föregående resonemang går det inte att utgå ifrån att tidsåtgången blir densamma när en sökande skickar in flera ansökningar samtidigt som för den sammanlagda tiden för de separata ansökningarna.
- Att differentiera utifrån vem som ansöker skulle vara praktiskt genomförbart även om det också medför en del problem att säkerställa olika fakta om de sökande, till exempel vilka aktörer som inte har ett vinstintresse. Att ha en lägre avgift för mindre

bolag än för koncerner skulle innebära problem då många bolag som ansöker om nytt tillstånd är nystartade, saknar omsättning och då per automatik skulle klassas att betala den lägsta avgiften oavsett framtida omsättning och vinster. Ett tänkbart scenario är även att bolag kommer att startas upp som varandes fristående aktiebolag, men att de snart efter att de beviljats tillstånd inkorporeras i en koncern. Angående icke vinstdrivande aktörer går det inte att förutsätta att det är de som har minst ekonomiska resurser, vilket skulle medföra att differentieringen i det fallet skulle träffa snett och inte få avsedd effekt.

- Att differentiera utifrån verksamhetens storlek eller utifrån omsättning skulle i teorin vara enkelt. På samma vis som i föregående exempel finns här ett problem med att många sökande är nystartade och saknar omsättning. Det vore inte rimligt att IVO skulle ansvara för att bedöma ett nystartat bolags förväntade omsättning. Även att differentiera utifrån verksamhetens storlek enligt andra mått än ekonomi vore komplicerat och kan potentiellt påverka marknaden. Att betala mindre eller mer beroende på antalet brukare eller beroende på verksamhetens innehåll kan leda till att IVO:s avgiftsgränser kommer att styra utformningen av verksamheter.

Utöver ovanstående är det troligt att det generellt skulle krävas mycket tid till att kategorisera verksamheter för att avgöra vilken avgift de skulle betala och att det skulle leda till ineffektivitet såtillvida att arbetstid skulle behöva tas till det från utredning av ärenden. Det kan också finnas en risk att handläggningstiderna blir längre om det är otydligt vilken kategori som en specifik ansökan tillhör. Till det kommer möjligheten för verksamheter att överklaga där bolag kan anföra att de tillhör en annan kategori och borde betala mindre, vilket ytterligare ökar både handläggningstid och arbetsbelastning.

Differentierade avgifter skulle även medföra svårigheter för IVO att prognostisera intäkter då myndigheten skulle behöva räkna mer detaljerat utifrån hur många ansökningar från respektive verksamhet som förväntas komma in. Det är heller inte säkert att det ens är möjligt att göra en sådan uppskattning sett till exempelvis omsättning eller storlek. Det här skulle i sin tur innebära att intäkterna till statskassan skulle bli svårare att förutsäga.

Det här kapitlet är rapportens sista kapitel där fakta, data, resonemang och analys är i fokus. Nedan följer ett kapitel med överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen där de olika resultat och resonemang som presenterats kommer att omsättas i konkreta förbättringsförslag. Därefter följer ett avslutande kapitel med konsekvensanalys av de författningsändringar som rapporten föreslår.

Överväganden och förslag på åtgärder för att förbättra tillståndsprövningen

IVO har i denna rapport redogjort för och analyserat olika aspekter av regelverket för tillståndsprövning. Här presenteras tolv förbättringsförslag som bygger vidare på de olika resultat och resonemang som presenterats i rapporten; här omsätts slutsatserna av analyserna i konkreta författningsförslag. Förslagen syftar till att skapa en effektivare och mer ändamålsenlig tillståndsprövning. En övergripande inriktning på förslagen är att eftersträva liktydighet mellan de olika lagarna och mellan olika tillståndsslag.

Förslag om att förtydliga föreståndarregleringen

IVO föreslår att bestämmelser införs i SoF och LSS-förordningen som tydligt reglerar föreståndares och verksamhetsansvarigas uppgifter, kompetenskrav samt att IVO ska kontrollera belastningsregisterutdrag vid prövningen av dessa. Vidare föreslås en utökning av vilka brott som ska innefattas av registerutdragen.

Författningsförslag

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 4 kap. 6 § SoF.

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

6 § Föreståndare i verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 1-6 socialtjänstlagen (2001:453) ska ha den kompetens som krävs för att kraven på god kvalitet och säkerhet uppnås.

Föreståndaren ska ha en relevant högskoleutbildning och erfarenhet av liknande verksamhet.

Föreståndaren ska kunna ansvara bland annat för att

- verksamheten organiseras i enlighet med den enskildes behov och förutsättningar,*
- insatsen för varje enskild planeras, dokumenteras och följs upp,*
- rutiner finns för att hantera synpunkter och klagomål,*

- verksamheten, planeras, utvecklas och utvärderas i takt med ändrad lagstiftning och nya forskningsresultat,
- personalens behov av kompetensutveckling bevakas och stöds.

Föreståndare i verksamheter som tar emot barn ska ha kunskap om FN:s konvention om barnets rättigheter.

Inspektionen för vård och omsorg ska vid sin prövning av ansökan om tillstånd eller ändring av tillstånd inhämta utdrag ur belastningsregistret för den som är föreståndare enligt första stycket.

IVO föreslår följande ändring i 3 § LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

3 § För daglig verksamhet, korttidshem samt gruppboendestäder och, när det gäller barn och ungdomar, annat boende enligt 9 § första stycket 8 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall det finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten samt den personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet.

Föreslagen lydelse

3 § *Verksamhetsansvarig i verksamhet enligt 9 § 2-5 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och föreståndare för verksamheter enligt 9 § 6-10 samma lag, ska ha den kompetens som krävs för att kraven på god kvalitet och säkerhet uppnås.*

Verksamhetsansvarig eller föreståndaren ska ha en relevant högskoleutbildning och erfarenhet av liknande verksamhet.

Verksamhetsansvarig och föreståndare ska kunna ansvara bland annat för att

- *verksamheten organiseras i enlighet med den enskildes behov och förutsättningar,*
- *insatsen för varje enskild planeras, dokumenteras och följs upp,*
- *rutiner finns för att hantera synpunkter och klagomål,*
- *verksamheten, planeras, utvecklas och utvärderas i takt med ändrad lagstiftning och nya forskningsresultat,*
- *personalens behov av kompetensutveckling bevakas och stöds.*

Föreståndare och verksamhetsansvarig i verksamheter som ska ta emot barn ska ha kunskap om FN:s konvention om barnets om barnets rättigheter.

Inspektionen för vård och omsorg ska vid sin prövning av ansökan om tillstånd eller ändring av tillstånd inhämta utdrag ur belastningsregistret för den som är föreståndare eller verksamhetsansvarig enligt första stycket.

Utöver kraven på verksamhetsansvarig och föreståndare ska det i all verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade finnas den personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet.

IVO föreslår följande ändring i 16 b § i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Nuvarande lydelse

16 b § Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8-11, 13-17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

1. Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om tillstånd enligt

a) socialtjänstlagen (2001:453), i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd, föreståndare för verksamheten och sådana personer som avses i 7 kap. 2 §

Föreslagen lydelse

16 b § Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8-11, 13-17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) samt medverkan och försök till sådana brott*, ska om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut

andra stycket 1-4 den lagen, eller

b) lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd och sådana personer som avses i 23 § andra stycket 1-4 den lagen, eller

2. Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § den lagen.

Om påföljden avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

om det begärs av

1. Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om tillstånd enligt

a) socialtjänstlagen (2001:453), i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd, föreståndare för verksamheten och sådana personer som avses i 7 kap. 2 § andra stycket 1-4 den lagen, eller

b) lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i fråga om den som inspektionen överväger att ge tillstånd, *föreståndare eller verksamhetsansvarig för verksamheten* och sådana personer som avses i 23 § andra stycket 1-4 den lagen, eller

2. Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § den lagen.

Om påföljden avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Överväganden

Bakgrund

I kapitlet [Regelverket som styr tillståndsprövningen](#) har IVO presenterat myndighetens prövning av föreståndare¹⁹¹ och det regelverk som styr denna. Som framgår där är regleringen uppdelad på flera olika författningar där de flesta konkreta kraven finns i Socialstyrelsens föreskrifter. Det framgår vidare att sådana föreskrifter inte har utfärdats för de flesta verksamhetsformerna och att det saknas en enhetlig reglering av föreståndarens ansvarsområden, kompetens och lämplighet i övrigt. Vidare framgår att det i förarbeten finns allmänna skrivelser om föreståndarens ansvar för att verksamheten bedrivs enligt lagens mål.

IVO bedömer att lagstiftningen på flera punkter inte är ändamålsenlig. Avsaknaden av tydliga övergripande bestämmelser om föreståndarens ansvar och kompetenskrav gör att IVO:s bedömningar kompliceras vilket har lett till förlängda handläggningstider i flera fall. Avsaknaden av särskilt reglerade uppgifter för föreståndare i kombination med att olika verksamhetsformer bedrivs med mycket skilda förutsättningar, innebär att föreståndarens

¹⁹¹ Vad som nedan sägs avseende föreståndare avser även verksamhetsansvarig. Om endast någon av dessa åsyftas förtydligas detta särskilt.

faktiska arbetsuppgifter och ansvar kan variera kraftigt.

Det är vidare vanligt att en verksamhetsutövare delar upp ansvaret för olika delar av verksamheten på flera ansvariga chefer, vilket kan innebära att den person som är föreståndare – och vars namn står på tillståndsbeviset – inte nödvändigtvis är den som hanterar de uppgifter som föreståndaren ska ansvara för. IVO anser att regleringens otydlighet riskerar leda till att föreståndaren endast blir en kontaktperson och att ansvarskrävande uppgifter i verksamheterna utförs av personer som inte genomgått IVO:s prövning.

IVO kan konstatera att en kompetent ledning och ett närvarande ledarskap är centrala kvalitetsfaktorer för en socialtjänstverksamhet. Utan en kompetent föreståndare med förutsättningar att följa upp och utveckla verksamheten riskerar därför omsorgstagare att inte få den kvalitet i sina insatser som de har rätt till. IVO har i sin tillsyn sett flera exempel där föreståndare, som är ansvariga för ett stort antal verksamheter samtidigt eller som saknar tillräcklig kompetens, inte lyckas utöva ett närvarande ledarskap.

Det är mot bakgrund av ovanstående problematik som IVO föreslår införandet av nya bestämmelser som tydligt reglerar föreståndarens uppgifter, kompetenskrav och lämplighet. Detta utvecklas närmare nedan.

IVO:s förslag

IVO föreslår att bestämmelser införs i SoF och LSS-förordningen som tydligt stadgar vad som är föreståndarens ansvar och vilka kompetenskrav som ska ställas på personen. Vidare föreslås en bestämmelse som stadgar att IVO ska inhämta utdrag från belastningsregistret vid prövningen. Bestämmelsens utformning är hämtad från en befintlig föreskrift¹⁹² och har bearbetats språkligt och innehållsmässigt för att kunna tillämpas generellt. Ett särskilt krav på kunskap om barnkonventionen föreslås för den som ska förestå en verksamhet som tar emot barn. IVO föreslår vidare två tillägg till 16 § b i förordning (1999:1134) om belastningsregister. Det första tillägget består i att IVO ges tillgång till registret även gällande den som ska förestå eller vara verksamhetsansvarig enligt LSS. Det andra tillägget innebär att brott mot tre ytterligare lagar läggs till i paragrafens uppräkningslista, samt att försök och medverkan till brott också ingår. De lagar som läggs till uppräkningslistan är lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet samt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. IVO anser att det finns goda skäl för att brott mot dessa lagar samt försök och medverkan till brott mot de uppräknade lagarna bör beaktas i prövningen.

Bestämmelsen innehåller en icke uttömmande uppräkningslista av föreståndarens centrala ansvar i verksamheten. Denna uppräkningslista tjänar flera syften med betydelse såväl för IVO:s tillståndsprövning och tillsyn som för verksamhetsutövare själva. I tillståndsprövningen innebär bestämmelsen ett klagörande av vad som förväntas av en föreståndare i verksamheten, vilket skapar tydlighet vid bedömningen av dennes kompetens. Bestämmelsen skulle även utgöra ett tydligare stöd för att bedöma om en tilltänkt föreståndare för en sökt verksamhet, som redan förestår andra verksamheter, rimligen kan antas kunna åta sig ännu ett

¹⁹² 5 § SOSFS 2002:9. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

uppdrag.

För IVO:s tillsyn skulle den föreslagna bestämmelsen tydliggöra myndighetens granskning av föreståndarens arbete, oavsett vilken verksamhet tillsynen avser. Slutligen skulle verksamhetsutövare, och föreståndare själva, få en tydligare normering av vad som förväntas. Detta bör kunna leda till en ökad följsamhet och ett större ansvarstagande för kvaliteten i verksamheterna. Det föreslagna kravet på kunskap om barnets rätt enligt barnkonventionen bör enligt IVO utgöra ett viktigt tillägg till de mer allmänna bestämmelser om barnets bästa som finns i lagstiftningen.

Särskilt om föreståndares lämplighet och kontroll av belastningsregister

IVO anser att regleringen av föreståndarens lämplighet bör förtydligas. Givet förarbetsuttalanden och lagstiftningens karaktär av skyddslagstiftning för utsatta grupper finns starka skäl för att en föreståndare, oavsett vilken verksamhet denne ska förestå, bör omfattas av en grundläggande lämplighetsprövning. En sådan prövning bör innebära att IVO kontrollerar utdrag ur belastningsregistret för alla tilltänkta föreståndare, varvid särskild vikt bör läggas vid att utestänga personer som är dömda för vålds- och sexualbrott samt viss grövre ekonomisk brottslighet. IVO vill härvidlag framhålla att den lämplighetsprövning som föreslås endast ska innefatta en granskning av tidigare brottslighet, någon bedömning av ekonomisk misskötsamhet, i likhet med ägar- och ledningsprövningen, är inte aktuell. Detta framgår av den föreslagna bestämmelsen, som tydligt anger att IVO ska inhämta utdrag ur belastningsregistret.

Effekter av förslaget

IVO bedömer att införandet av bestämmelsen skulle medföra fördelar både för myndighetens egen prövning, för aktörer på marknaden och i förlängningen för de kvalitetsmål som lagstiftningen är ämnad att uppfylla. Bestämmelsen tydliggör kraven för föreståndare i alla verksamheter, vilket skulle innebära att den otydlighet som idag finns för verksamheter utan föreskriftskrav undviks. Detta skulle förenkla, konkretisera och i förlängningen effektivisera IVO:s handläggning. För sökande skulle detta innebära en ökad förutsebarhet och rättssäkerhet vid ansökan om att byta föreståndare eller då en ny verksamhet planeras.

IVO anser även att det generella kravet på lämplighet är viktigt för att säkerställa brukares trygghet i verksamheten, vilket bör anses särskilt påkallat i de verksamheter som tar emot barn och andra särskilt utsatta personer. Lämplighetskravet skulle även bidra till att brukare, deras anhöriga och allmänhetens förtroende för socialtjänstverksamheter skulle stärkas.

Den föreslagna regleringen kommer, i de fall särskilda föreskriftskrav redan finns för en viss verksamhet, i viss mån överlappa med dessa krav. IVO anser att detta inte kommer leda till tillämpningsproblem eftersom föreskriftskraven fortsatt tjänar som förtydligande av de krav som framgår i lag- och förordning. IVO anser vidare att den befintliga domstolspraxis som finns på föreståndarområdet fortsatt kommer ha betydelse, på samma sätt som avgöranden i lämplighetsfrågor som meddelades innan den 1 januari 2019. Förslaget skulle även innebära att bestämmelsen i 3 kap. 5 § SoF, som idag innehåller krav på föreståndare för vissa tillståndslag, skulle behöva justeras. En justering skulle även krävas av 4 kap. 4 § SoF.

Ett genomförande av IVO:s förslag skulle innebära att föreståndare i vissa befintliga verksamheter, både kommunala och privata, inte längre uppfyller kompetenskraven. IVO anser dock att detta, mot bakgrund av hur viktig myndigheten anser att den föreslagna

bestämmelsen är ur kvalitetssynpunkt, inte är skäl att inskränka kraven. Slutligen anser IVO att förslaget skulle kunna leda till ytterligare effektivitetsvinster genom att minska förekomsten av att personer som uppenbarligen inte uppfyller kraven föreslås som föreståndare. Detta skulle kunna jämföras med den effekt som ägar- och ledningsprövningen haft på oseriösa aktörer.

Förslag om införande av kompetenskrav för den som ansvarar för inskrivning vid HVB och stödboende

IVO anser att ett kompetenskrav bör införas för den person som, enligt 3 kap. 11 § SoF, ansvarar för inskrivning vid HVB och stödboende istället för föreståndaren.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 3 kap. 11 § SoF.

Nuvarande lydelse

11 § Inskrivning i ett annat hem för vård eller boende än sådant som drivs av Statens institutionsstyrelse och inskrivning i ett stödboende sker efter ansökan. Föreståndaren beslutar om inskrivning, om inte huvudmannen har bestämt annorlunda. Har huvudmannen bestämt en annan ordning för inskrivningen ska denne meddela Inspektionen för vård och omsorg vad som gäller.

Vid inskrivningsbeslutet ska det särskilt kontrolleras att hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.

Föreslagen lydelse

11 § Inskrivning i ett annat hem för vård eller boende än sådant som drivs av Statens institutionsstyrelse och inskrivning i ett stödboende sker efter ansökan. Föreståndaren beslutar om inskrivning, om inte huvudmannen har bestämt annorlunda. Har huvudmannen bestämt en annan ordning för inskrivningen ska denne meddela Inspektionen för vård och omsorg vad som gäller.

Om huvudmannen bestämmer att en annan person än föreståndaren beslutar om inskrivning ska denne ha samma kompetens som krävs för en ordinarie föreståndare.

Vid inskrivningsbeslutet ska det särskilt kontrolleras att hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.

Överväganden

IVO ser behov av att kompetenskrav införs för den som tar över föreståndarens ansvar för inskrivning vid HVB-verksamheter och stödboenden. Anledningen är att inskrivning är en mycket viktig uppgift och att processen ofta är förenad med risker. Den person som, enligt 3 kap. 11 § SoF, tar över denna uppgift från föreståndaren bör därför uppfylla samma krav på utbildning, erfarenhet och personlig lämplighet som den ordinarie föreståndaren.

Förslaget kommer inte att innebära att någon prövning av inskrivningsansvarigs kompetens görs vid tillståndsansökan. Det utgör dock ett förtydligande av kompetenskraven i verksamheten.

Förslag för att öka samstämmigheten mellan SoL och LSS med tillhörande förordningar

IVO anser att det finns omotiverade skillnader i författningstext mellan SoL och LSS vad gäller regleringen av tillståndspliktig verksamhet. Dessa skillnader skapar tillämpningsproblem vid tolkningen av bestämmelserna och ger sken av att de båda lagarna ställer olika krav i fall där någon skillnad inte kan ha varit avsedd. IVO lämnar därför ett antal förslag med justeringar och förtydliganden i syfte att öka samstämmigheten mellan de båda lagarna och deras tillhörande förordningar.

Författningsförslag: god kvalitet och säkerhet även i LSS

IVO föreslår följande ändring i 6 § LSS.

Nuvarande lydelse

6 § Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.

Föreslagen lydelse

6 § *Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Verksamheten skall bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.*

För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.

Författningsförslag: likalydande formuleringar om ändring av verksamhet

IVO föreslår följande ändring i 10 § första stycket LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

10 § Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet ska sökas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet ska omedelbart göras till Inspektionen för vård och omsorg.

Föreslagen lydelse

10 § *Om tillståndspliktig enskild verksamhet helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas hos Inspektionen för vård och omsorg.*

Anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet ska omedelbart göras till Inspektionen för vård och omsorg.

Författningsförslag: beslut enligt SoL ska gälla omedelbart

IVO föreslår följande ändring i 16 kap. 4 § SoL.

Nuvarande lydelse

Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9-11 §§, samt
5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

Föreslagen lydelse

Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9-11 §§, samt
5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 1, 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

Författningsförslag: förtydligande av de rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten

IVO föreslår följande ändring i 23 § första till tredje stycket LSS.

Nuvarande lydelse

23 § En enskild person får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet som avses i 9 § 2-10.

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får meddelas endast 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.

Vidare krävs att den enskilda personen i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Föreslagen lydelse

23 § Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet som avses i 9 § 2-10.

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får meddelas endast 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.

Vidare krävs att *sökanden* i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Författningsförslag: möjlighet att tidsbegränsa tillstånd enligt SoL

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 3 § andra stycket SoF.

Nuvarande lydelse

3 § Inspektionen för vård och omsorg ska utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats. Beviset ska innehålla uppgifter om den juridiska eller fysiska person som ska bedriva verksamheten, för vilken grupp verksamheten är godkänd, det högsta antal personer som samtidigt får vårdas i eller omfattas av verksamheten, vem som ska förestå verksamheten samt övriga villkor för tillståndet. För sådan verksamhet som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) och som det hänvisas till i 7 kap. 1 § första stycket 2 samma lag gäller inte kraven på uppgifter om för vilka grupper verksamheten är avsedd, om det högsta antalet personer som samtidigt får vistas eller vårdas i verksamheten och kravet på uppgift om vem som ska förestå verksamheten.

Ett tillstånd ska meddelas tills vidare. Till verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) har överlämnat till enskild att utföra får även tidsbegränsade tillstånd meddelas.

Tillståndet får inte överlåtas.

Överväganden

IVO anser att det finns flera omotiverade skillnader mellan vissa tillståndsbestämmelser i SoL och LSS som riskerar att skapa otydlighet i tillämpningen av lagarna. IVO lämnar därför ett antal förslag till justeringar och förtydliganden i syfte att öka samstämmigheten mellan de båda lagarna och deras tillhörande förordningar. Förslagen avser både rent språkliga ändringar och en harmonisering lagarna emellan vad gäller möjligheten att tidsbegränsa tillstånd. Nedan följer en motivering av förslagen, i den ordning de framträder ovan.

Som nämnts i tidigare avsnitt finns en skillnad på kvalitetskravets språkliga utformning i SoL och LSS. I SoL gäller att verksamheten ska bedrivas med *god kvalitet och säkerhet* medan det i LSS stadgas att den ska bedrivas med *god kvalitet*. Trots att IVO inte har tillmätt denna språkliga skillnad någon betydelse i sin tillståndsprövning anser myndigheten att kraven bör vara likalydande. Kvalitetskraven utgör centrala normativa skrivningar i de två lagarna som inte bara tillämpas av IVO utan också ska tjäna som utgångspunkt för den som bedriver

Föreslagen lydelse

3 § Inspektionen för vård och omsorg ska utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats. Beviset ska innehålla uppgifter om den juridiska eller fysiska person som ska bedriva verksamheten, för vilken grupp verksamheten är godkänd, det högsta antal personer som samtidigt får vårdas i eller omfattas av verksamheten, vem som ska förestå verksamheten samt övriga villkor för tillståndet. För sådan verksamhet som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) och som det hänvisas till i 7 kap. 1 § första stycket 2 samma lag gäller inte kraven på uppgifter om för vilka grupper verksamheten är avsedd, om det högsta antalet personer som samtidigt får vistas eller vårdas i verksamheten och kravet på uppgift om vem som ska förestå verksamheten.

Tillståndet kan meddelas tills vidare eller för viss tid. Till verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) har överlämnat till enskild att utföra får även tidsbegränsade tillstånd meddelas.

Tillståndet får inte överlåtas.

verksamheten. Av detta skäl är det viktigt att även LSS uttryckligen nämner *säkerhet* som ett grundläggande krav. Både de personer som får insatser enligt SoL och de som får det enligt LSS är ofta utsatta och säkerhet i verksamheten är ett självklart kvalitetskrav.

IVO föreslår vidare en justering av 23 § LSS för att förtydliga paragrafens adressater. Förslaget innebär att 23 § LSS och 7 kap. 1 § första stycket SoL får samma lydelse. Dessa två bestämmelser har samma innebörd och ringar in de rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten för verksamheter enligt respektive lag. Eftersom bestämmelserna har samma rättsliga innebörd bör de också ha samma lydelse.

Det tredje förslaget innebär en språklig harmonisering av lagens krav på när en aktör måste ansöka om ett ändringstillstånd.¹⁹³ I nu gällande reglering, i 7 kap. 2 § sjätte stycket respektive 10 § LSS-förordningen, krävs tillstånd om verksamheten ”helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas” (SoL), respektive när verksamheten ändras så att den ”inte längre motsvarar det meddelade tillståndet” (LSS-förordningen). IVO anser att denna skillnad inte är motiverad och skapar vissa tillämpningsproblem. Bestämmelsens ordalydelse ger sken av att olika mått av ändring i verksamheten kräver nytt tillstånd enligt de båda lagarna. IVO har dock tillmätt de båda bestämmelserna samma rättsliga innebörd eftersom intresset av att pröva ändringar och utökningar i tillståndspliktiga verksamheter bör vara lika stort för verksamheter enligt båda lagarna. Med anledning av detta bör bestämmelserna ges samma utformning.

Enligt 27 § fjärde stycket LSS, gäller beslut om tillstånd omedelbart. I SoL är dock beslut om tillstånd är exkluderade i uppräknningen av vilka beslut som gäller omedelbart, se 16 kap. 4 § SoL. IVO ser inga befogade skäl till denna skillnad i reglering och föreslår en ändring så att även beslut om tillstånd enligt SoL uttryckligen ska gälla omedelbart.

Slutligen föreslås att den möjlighet att meddela tidsbegränsade tillstånd som stadgas enligt 9 § andra stycket LSS-förordningen även införs för tillstånd enligt SoL. IVO anser att denna möjlighet bör finnas både för tillstånd enligt SoL och LSS och att samma skäl för detta gör sig gällande för tillstånd enligt båda lagarna.

Förslag om införande av krav på ekonomiskt underlag vid ansökan för nystartade bolag

För att effektivisera IVO:s prövning av sökandes ekonomiska förutsättningar bör krav på att inkomma med visst ekonomiskt underlag vid ansökan införas. Kravet ska omfatta de sökande som inte har bedrivit någon verksamhet tidigare och innebär att dessa ska inkomma med resultat- och likviditetsbudget vid ansökan.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 1 b § SoF.

¹⁹³ Lagstiftaren använder uttrycket ”nytt tillstånd”, vilket har samma innebörd.

Nuvarande lydelse

1 b § Om den som ansöker om tillstånd enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är en juridisk person, ska ansökan innehålla, utöver vad som anges i 1 §, följande handlingar gällande den juridiska personen:

1. handling som visar vem som är verkställande direktör och annan person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. handling som visar vem som är styrelseledamot eller styrelsesuppleant,
3. handling som visar samtliga bolagsmän, om sökanden är ett kommanditbolag eller annat handelsbolag,
4. handling som visar personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten, och
5. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av den juridiska personens räkenskaper samt verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för de närmast föregående räkenskapsåren, om verksamhet tidigare har bedrivits i den juridiska personen.

Föreslagen lydelse

1 b § Om den som ansöker om tillstånd enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är en juridisk person, ska ansökan innehålla, utöver vad som anges i 1 §, följande handlingar gällande den juridiska personen:

1. handling som visar vem som är verkställande direktör och annan person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. handling som visar vem som är styrelseledamot eller styrelsesuppleant,
3. handling som visar samtliga bolagsmän, om sökanden är ett kommanditbolag eller annat handelsbolag,
4. handling som visar personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten, och
5. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av den juridiska personens räkenskaper samt verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för de närmast föregående räkenskapsåren, om verksamhet tidigare har bedrivits i den juridiska personen.

Om den som ansöker om tillstånd inte tidigare har bedrivit verksamhet, ska ansökan innehålla följande handlingar

1. resultatbudget för ett år från det att verksamheten startar,
2. likviditetsbudget per månad för ett år från det att verksamheten startar, och
3. redogörelse för hur underlaget i punkt 1-2 har beräknats.

IVO föreslår följande ändring i 8 a § LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

8 a § Om den som ansöker om tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är en juridisk person, ska ansökan innehålla, utöver vad som anges i 7 eller 8 §, följande handlingar gällande den juridiska personen:

1. bolagsordning, stadgar eller stiftelseförordnande,
2. handling som visar vem som är behörig företrädare,
3. handling som visar vem som är verkställande direktör och annan person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
4. handling som visar vem som är styrelseledamot eller styrelsesuppleant,
5. handling som visar samtliga bolagsmän, om sökanden är ett kommanditbolag eller annat handelsbolag,
6. handling som visar personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten, och
7. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av den juridiska personens räkenskaper samt verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för de närmast föregående räkenskapsåren, om verksamhet tidigare har bedrivits i den juridiska personen.

Föreslagen lydelse

8 a § Om den som ansöker om tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är en juridisk person, ska ansökan innehålla, utöver vad som anges i 7 eller 8 §, följande handlingar gällande den juridiska personen:

1. bolagsordning, stadgar eller stiftelseförordnande,
2. handling som visar vem som är behörig företrädare,
3. handling som visar vem som är verkställande direktör och annan person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
4. handling som visar vem som är styrelseledamot eller styrelsesuppleant,
5. handling som visar samtliga bolagsmän, om sökanden är ett kommanditbolag eller annat handelsbolag,
6. handling som visar personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten, och
7. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av den juridiska personens räkenskaper samt verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för de närmast föregående räkenskapsåren, om verksamhet tidigare har bedrivits i den juridiska personen.

Om den som ansöker om tillstånd inte tidigare har bedrivit verksamhet, ska ansökan innehålla följande handlingar

1. resultatbudget för ett år från det att verksamheten startar,

2. likviditetsbudget per månad för ett år från det att verksamheten startar, och

3. redogörelse för hur underlaget i punkt 1-2 har beräknats.

Överväganden

IVO prövar sökandens ekonomiska förutsättningar enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket SoL och 23 a § LSS. Som framgår av tidigare avsnitt i denna rapport¹⁹⁴ görs denna prövning på basis av olika former av underlag som saknas hos de sökande som inte bedrivit någon verksamhet tidigare. För att kunna utreda om dessa sökande har ekonomiska förutsättningar begär IVO i dessa ärenden regelmässigt in resultat- och likviditetsbudget. Underlagen ska avse en tidsperiod om ett år framåt och sökanden ska dessutom inkomma med en förklaring om hur dessa har beräknats.

IVO bedömer att de föreslagna kraven har flera fördelar. En sådan fördel utgörs av de effektivitetsvinster som ett förordningskrav skulle innebära, underlaget bifogas till ansökan istället för att begäras in genom kompletteringar som ofta kan dra ut på tiden. I de fall en sökande inte bifogar underlagen och inte följer ett föreläggande att göra detta kan IVO avvisa ansökan.

En ytterligare fördel med kravet är att de sökande som omfattas av det får en tydligare bild av de ekonomiska krav som ställs. Det är även sannolikt att fler sökande som helt saknar ekonomiska förutsättningar avstår från att ansöka om tillstånd.

Förslag om att ta bort förordningskrav på avtal gällande ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice i hemmet

Kravet på att avtal ska bifogas vid ansökan om tillstånd för ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice enligt LSS i hemmet bör tas bort. Anledningen är att denna typ av avtal inte upprättas i ledsagar- och avlösarserviceverksamhet samt i verksamhetsformen biträde av kontaktperson, till skillnad från i verksamhet med personlig assistans.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 8 § LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

8 § En ansökan hos Inspektionen för vård och omsorg enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade om tillstånd att bedriva enskild verksamhet som avses i 9 § 2-5 samma lag ska vara skriftlig, egenhändigt undertecknad av sökanden eller behörig

Föreslagen lydelse

8 § En ansökan hos Inspektionen för vård och omsorg enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade om tillstånd att bedriva enskild verksamhet som avses i 9 § 2-5 samma lag ska vara skriftlig, egenhändigt undertecknad av sökanden eller behörig

¹⁹⁴ Se kapitlet [Regelverket som styr IVO:s tillståndsprövning](#).

företrädare för sökanden och ange

1. vilken verksamhet som ska bedrivas,
2. vem som ska bedriva verksamheten,
3. hur verksamheten ska bedrivas och dess organisation,
4. för vilka personer verksamheten är avsedd och om den riktar sig till barn,
5. hur verksamheten ska finansieras,
6. vem som ska vara ansvarig för verksamheten,
7. vilken personal som ska anlitas och personalens kompetensutveckling,
8. hur det ska säkerställas att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt,
9. hur avtal med den insatsberättigade ska utformas och hur den insatsberättigades rätt till inflytande ska tillgodoses, och
10. rutiner för kontakter med de insatsberättigade samt med personal och berörda myndigheter.

företrädare för sökanden och ange

1. vilken verksamhet som ska bedrivas,
2. vem som ska bedriva verksamheten,
3. hur verksamheten ska bedrivas och dess organisation,
4. för vilka personer verksamheten är avsedd och om den riktar sig till barn,
5. hur verksamheten ska finansieras,
6. vem som ska vara ansvarig för verksamheten,
7. vilken personal som ska anlitas och personalens kompetensutveckling,
8. hur det ska säkerställas att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt,
9. hur avtal med den insatsberättigade ska utformas och hur den insatsberättigades rätt till inflytande ska tillgodoses, och
10. rutiner för kontakter med de insatsberättigade samt med personal och berörda myndigheter.

För en sådan ansökan om tillstånd till att bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 3, 4 och 5 gäller inte skyldigheten att inkomma med avtal enligt första stycket 9.

Överväganden

I 8 § LSS-förordningen stadgas att sökanden, vid ansökan om ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice, ska *ange hur avtal med den insatsberättigade ska utformas och hur den insatsberättigades rätt till inflytande ska tillgodoses*. En sådan redogörelse ska även, enligt samma bestämmelse, lämnas vid ansökningar om tillstånd för verksamhet med personlig assistans.

IVO:s förslag att ändra bestämmelsen enligt ovan har sin grund i att dessa avtal inte upprättas för verksamhet med ledsagarservice, biträde av kontaktperson och avlösarservice. Insatsen beviljas av kommunen och tillståndshavaren har således ett avtal med kommunen och inte med den assistansberättigade (som är fallet med personlig assistans). Detta innebär att förordningens krav inte är ändamålsenligt och istället riskerar att leda till otydligheter för sökanden. Bestämmelsens utformning innebär vidare att sökanden fortsatt ska ange hur den enskildes rätt till inflytande ska tillgodoses.

Förslag om att kommuner åläggs en skyldighet att underrätta IVO

Information från kommuner är av stor vikt för IVO:s tillstånds- och tillsynsarbete. Tillsammans med verksamhetsutövarna själva är de placerande och upphandlande kommunerna den enskilt viktigaste informationskällan gällande de tillståndspliktiga verksamheterna. IVO föreslår därför att en bestämmelse införs med innebörden att en kommun ska underrätta IVO i vissa viktigare fall.

Författningsförslag

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 5 kap. 5 § SoF.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 § Socialnämnden ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg när den vidtar åtgärder i fråga om verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Underrättelse enligt första stycket ska ske när nämnden säger upp eller häver avtal med utförare av sådan verksamhet som avses i första stycket. Underrättelse ska även ske när ett sådant avtal inte förlängs samt när allvarliga brister uppmärksammas i utförandet av verksamheten.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 11 § LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 § Socialnämnden ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg när den vidtar åtgärder i fråga om verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Underrättelse enligt första stycket ska ske när nämnden säger upp eller häver avtal med utförare av sådan verksamhet som avses i första stycket. Underrättelse ska även ske när ett sådant avtal inte förlängs samt när allvarliga brister uppmärksammas i utförandet av verksamheten.

Överväganden

IVO är beroende av underrättelser och information från placerande och upphandlande kommuner för att kunna utföra sitt uppdrag. Som huvudansvarig för socialtjänsten har kommunerna en unik ställning och utgör en viktig informationskälla för både tillstånds- och tillsynsverksamheten. I kapitlet [Regelverket som styr tillståndsprövningen](#) diskuteras kommunens roll som avtalspart och hur dess beslut och avtalsuppföljningar har betydelse för IVO:s ägar- och ledningsprövning.

Enligt nu gällande lagstiftning finns ingen lagstadgad skyldighet för en kommun att meddela IVO när den exempelvis häver ett avtal med en verksamhetsutövare på grund av oegentligheter med tidrapportering eller brister i utförandet. För att dessa uppgifter ska komma till IVO:s kännedom krävs att kommunen själv väljer att kontakta IVO eller att myndigheten, inom ramen för utredningen av ett ärende, inhämtar dessa uppgifter. Detta innebär att IVO ofta saknar viktig information som är av stor vikt i både tillståndsprövningen och tillsynen.

IVO föreslår därför att kommuner åläggs en skyldighet att underrätta IVO när de säger upp eller häver avtal med utförare, när de uppmärksammar allvarligare brister i utförandet eller när de inte förlänger avtal. Förslaget tydliggör kommuners ansvar gällande kontakt med IVO när dessa situationer uppstår, något som efterfrågades i den genomförda undersökningen och som avhandlades i kapitlet [Analys av tillståndsprövningens effekter](#). IVO bedömer att denna bestämmelse, utöver att förse myndigheten med viktig information, också kan åstadkomma ett allmänt ökat informationsutbyte mellan IVO och kommuner. Denna effekt är vidare i linje med de förslag IVO har lagt fram i tidigare rapporter.¹⁹⁵

Förslag om avskaffad avgift för ansökan om ändring av tillstånd

IVO föreslår att avgiften om 21 000 kronor för att ansöka om ändring av befintligt tillstånd avskaffas. Avgiften infördes den 1 januari 2019 och IVO kan se att den fått flera negativa effekter.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 2 § SoF

Nuvarande lydelse

2 § Avgift för en ansökan om att bedriva enskild verksamhet ska betalas med följande belopp:

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om att
bedriva en ny
verksamhet 30 000

Föreslagen lydelse

2 § Avgift för en ansökan om att bedriva enskild verksamhet ska betalas med följande belopp:

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om att
bedriva en ny
verksamhet 30 000

¹⁹⁵ IVO (2020). Förslag till åtgärder för att förhindra oseriösa assistansanordnare; IVO (2020). Mot ett datadrivet arbetssätt.

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om ändring
av ett tillstånd att
bedriva verksamhet 21 000

~~Ärendeslag: Avgift kronor~~

~~Ansökan om ändring
av ett tillstånd att
bedriva verksamhet 21 000~~

IVO föreslår följande ändring i 8 b § LSS-förordningen.

Nuvarande lydelse

8 b § Avgift för en ansökan om att
bedriva enskild verksamhet ska betalas
med följande belopp:

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om att
bedriva en ny
verksamhet 30 000

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om ändring
av ett tillstånd att
bedriva verksamhet 21 000

Föreslagen lydelse

8 b § Avgift för en ansökan om att
bedriva enskild verksamhet ska betalas
med följande belopp:

Ärendeslag: Avgift kronor

Ansökan om att
bedriva en ny
verksamhet 30 000

~~Ärendeslag: Avgift kronor~~

~~Ansökan om ändring
av ett tillstånd att
bedriva verksamhet 21 000~~

Överväganden

Både IVO och aktörer på marknaden har identifierat att avgiften för ansökan om ändring av tillstånd, som infördes samtidigt som avgiften för nyansökningar, innebär flera problem. Mot bakgrund av den problematik med ändringsavgiften som IVO har beskrivit har myndigheten tidigare föreslagit att denna ska avskaffas.¹⁹⁶

Av Uppsala universitets undersökning framgår att omsorgsbolag och vissa kommuner anser att ändringsavgiften har en negativ effekt.¹⁹⁷ Ett återkommande argument är att ändringar är en del av utvecklingen av verksamheten, att avgiften riskerar att färre ändringar görs och att detta hämmar verksamheternas utveckling, till nackdel både för aktörer och för brukare. Det kan också förekomma, i synnerhet i mindre verksamheter, att pengarna som går till avgiften måste tas från själva verksamheten där de skulle kunna ha gjort större nytta. Liknande synpunkter har även framförts tidigare med motiveringen att mindre och återkommande förändringar kan leda till omfattande kostnader.¹⁹⁸

IVO kan konstatera att utredningsinsatsen för ansökan om ändring av tillstånd varierar kraftigt mellan olika ansökningar. Styckkostnaden för ändringsansökningar motsvarar

¹⁹⁶ Detta har föreslagits vid avgiftssamråd 2020 med ESV, i delrapport i det här regeringsuppdraget som överlämnades 29 maj 2020 och i Budgetunderlag för 2022-2024.

¹⁹⁷ Se kapitlet *Analys av tillståndsprövningens effekter*.

¹⁹⁸ Vårdföretagarna Almega (2019). Hemställan om avgifter för tillstånd enligt SoL och LSS.

förvisso ungefär avgiftens nivå¹⁹⁹, men eftersom det är en generellt beräknad styckkostnad innebär det inte självklart att den är rimlig i relation till varje ansökan. Det är till exempel vanligt att ett bolag har samma föreståndare för flera verksamheter. Vid ett byte av föreståndare blir det då flera ansökningar om ändring (en ansökan per verksamhet) där varje ansökan är avgiftsbelagd. För IVO innebär det att flera beslut ska skrivas och expedieras men utöver viss formalia och administration är arbetet inte mer omfattande än för *en* ansökan. Samtidigt kan det även förekomma att bolag i en ansökan ansöker om ett flertal olika ändringar i en och samma verksamhet. De kostar då som en ändring eftersom de skickas in på *en* blankett vid ett tillfälle; ändringarna gäller en verksamhet och de utreds samtidigt. En sådan ansökan kan dock mycket väl ta långt mer utredningsresurser i anspråk än exemplet med föreståndarbyte ovan. Dessa exempel visar hur olika ändringsansökningar kräver väldigt olika mängd utredningsresurser och hur de inte motsvarar den avgift som tas ut.

Förslag om att ge IVO undantag från kostnadstäckningsprincipen

IVO föreslår att myndigheten får ett ändrat ekonomiskt mål där nuvarande målet *full kostnadstäckning* avskaffas. Det är inte ändamålsenligt för IVO:s verksamhet att ha krav på full kostnadstäckning för en specifik del av verksamheten. Ett nytt ekonomiskt mål bör formuleras som att avgiften ska *bidra till att täcka kostnaderna*.

Överväganden

IVO har idag det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Principen om full kostnadstäckning finns i 5 § AvgF. Där framgår att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader om inte regeringen har föreskrivit något annat. I ESV:s rapport *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet* påtalas dock att det inte är tydligt när full kostnadstäckning ska gälla och att tolkningsutrymmet för vilka kostnader som ska täckas av avgifterna kan vara stort.²⁰⁰ Om kravet på full kostnadstäckning hindrar verksamhetsmålet kan regeringen besluta om ett annat ekonomiskt mål.

IVO kan konstatera att avgiftsnivåerna för tillståndsprövningen inte motsvarar kostnaderna för tillståndsprövningen i sin helhet. Det här är problematiskt då kostnaderna för tillståndsprövningen hänger samman med OH-kostnader, kostnader för utveckling, digitalisering med mera, något som redovisades mer i detalj ovan.²⁰¹ Kostnaden för prövning av ansökningar är dyrare än avgiften och den sammantagna kostnaden för tillståndsprövningen, som utöver utredning av ansökan även omfattar andra kostnader, är avsevärt högre än summan av de inbetalade avgifterna. Mot denna bakgrund kan det konstateras att två möjliga alternativ finns för att uppnå full kostnadstäckning: en betydande avgiftshöjning eller omfattande nedskärningar i verksamheten.

IVO föreslår därför att myndighetens verksamhet ska undantas från principen om full kostnadstäckning. Ett nytt ekonomiskt mål bör formuleras som att avgiften ska *bidra till att täcka kostnaderna*. Detta förslag är dessutom en nödvändig följd av det tidigare presenterade förslaget om slopade avgifter för ändringsansökningar.

¹⁹⁹ Kapitlet [Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen](#).

²⁰⁰ Ekonomistyrningsverket (2020). *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*.

²⁰¹ Kapitlet [Ekonomi, avgifter och kostnadstäckningsprincipen](#).

Konsekvensanalys

I den här rapporten har IVO presenterat flera författningsförslag i syfte att förbättra tillståndsprovningen. Förslagen är avsedda att leda till att den lagstiftning som reglerar tillståndsprovningen ska bli mer ändamålsenlig, rättssäker och samstämmig mellan de båda lagarna SoL och LSS. IVO har även föreslagit en justering av myndighetens ekonomiska mål samt att avgiften på ansökan om ändring av tillstånd avskaffas. I det här kapitlet redogör myndigheten för de konsekvenser som förslagen antas medföra avseende personuppgiftsbehandling, integritet och sekretess samt konsekvenser för brukare, omsorgsbranschen samt kommuner och andra myndigheter. IVO redogör vidare för förslagets konsekvenser för myndighetens egen verksamhet.

Konsekvenser för personuppgiftsbehandling och sekretess

Personuppgiftsbehandling

Förslaget om en ändrad reglering av föreståndarprovningen skulle innebära att IVO inhämtar uppgifter ur belastningsregistret för alla som ska förestå verksamheter enligt SoL och LSS. Detta skulle innebära ett utökat inhämtande av känsliga personuppgifter avseende dessa personer. IVO har därför övervägt förslagets förenlighet med de grundläggande principer som stadgas i art. 5.1 dataskyddsförordningen (GDPR). Enligt förordningen ska uppgifter behandlas på ett lagligt sätt och endast för angivna och berättigade ändamål. De ska vidare vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet och de ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna.

IVO bedömer att behandlingen skulle ske på laglig grund i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Dessa föreskriver uttryckligen de ändamål för vilka uppgifterna får inhämtas och vilka slags uppgifter som avses. IVO bedömer vidare att inhämtandet av uppgifterna är proportionerligt vid en avvägning där dessas avgörande betydelse för myndighetens uppdrag beaktas. I dagsläget saknar IVO kännedom om en tilltänkt föreståndare är dömd för brott. Bristen på lagstöd för IVO att vid föreståndarprovningen inhämta dessa uppgifter bör anses problematisk utifrån lagstiftningens syfte och den utsatta position som brukare i socialtjänstverksamheter ofta befinner sig i.

Inget behov av förstärkt sekretess hos IVO

De utdrag ur belastningsregistret som IVO skulle inhämta med stöd av ovannämnda förslag är sekretessbelagd hos den utlämnande myndigheten.²⁰² IVO har därför utrett frågan om sekretessen kvarstår när uppgifterna inkommer till IVO och det eventuella behovet av kompletterande sekretessbestämmelser för att försäkra att detta sker.

IVO bedömer att något behov av ytterligare sekretessbestämmelser inte föreligger. Myndigheten omfattas av reglerna om överföring av sekretess²⁰³ och har vidare särskilda regler som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden.²⁰⁴ Med undantag för de uppgifter som förekommer i myndighetens beslut finns således ett tillräckligt sekretesskydd

²⁰² 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

²⁰³ 11 kap. 1 § första stycket, OSL.

²⁰⁴ 26 kap. 1 § OSL.

med dagens reglering.

De resultat- och likviditetsbudgetar som nystartade bolag skulle inkomma med, i enlighet med det ovan presenterade förslaget, omfattas av 30 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit vilket innebär att uppgifterna är offentliga såvida det inte ”kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs”. Detta innebär att uppgifterna, i den utsträckning de kan antas innebära skada för de sökande bolagen om de lämnas ut, har sekretesskydd hos IVO. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller inte i beslut i ärenden.²⁰⁵ Detta undantag bör dock anses ha mindre betydelse i praktiken, eftersom IVO aldrig i detalj redogör för eller bifogar budgetar i sina beslut.

Konsekvenser för brukare

IVO bedömer att förslagen leder till att brukare ska kunna få sina omsorgsbehov tillgodosedda med en insats som är av god kvalitet. Genom den ökade träffsäkerheten i tillståndsprovningen och i tillsynen som förslagen bedöms leda till ges IVO ökade möjligheter att säkerställa verksamhetens kvalitet.

De förbättringsförslag som läggs fram i den här rapporten syftar övergripande till att skapa ökad enhetlighet och tydlighet i regleringen av verksamheter. Förslagen bedöms förenkla, konkretisera och i förlängningen effektivisera IVO:s handläggning. För de brukare som tar del av verksamheten innebär det här en kvalitetshöjning.

Föreståndaren är central för god kvalitet i verksamheter och med en tydligare reglering ökar IVO:s möjligheter att säkerställa god kvalitet både i tillståndsprovningen och i tillsynen. Det är av stor betydelse att det finns tillräcklig ledning och styrning och rätt kompetens för att de boende ska få en god omsorg. I det sammanhanget konstaterar IVO att myndigheten återkommande ser att en föreståndare är ansvarig för många verksamheter, vilket ger sämre förutsättningar för ett närvarande ledarskap. Avseende tillståndspliktiga verksamheter har IVO ett viktigt uppdrag att redan i tillståndsprovningen säkerställa att det finns en tillräcklig ledning och styrning av verksamheterna. Problematiken med föreståndare som saknar förutsättningar för ett gott ledarskap finns dock både i privata och kommunala verksamheter.

Det krav på utdrag ur belastningsregistret för föreståndare och verksamhetsansvarig som föreslås syftar till att säkerställa en god och säker omsorg för brukare, vilket bör anses särskilt påkallat i de verksamheter som tar emot barn och andra särskilt utsatta personer. Det föreslagna kravet på kunskap om barnets rätt enligt barnkonventionen utgör ett viktigt tillägg till de mer allmänna bestämmelserna om barnets bästa som finns i lagstiftningen.

Genom att avskaffa avgiften för ändring kommer möjligheten för aktörer att utveckla verksamheten att bli större. IVO:s bedömning är att den utveckling som då möjliggörs även är till fördel för de brukare som tar del av verksamheten.

²⁰⁵ 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) tillsammans med p. 133 bilagan.

Konsekvenser för de privata aktörer som bedriver omsorg

IVO har analyserat vilka konsekvenser förslagen får för de privata aktörer som bedriver omsorg. Genomgående för de föreslagna författningsändringarna är målsättningen att göra regelverket mer enhetligt; att förtydliga och att justera där det finns omotiverade skillnader. En tydligare lagstiftning leder till ökad förutsebarhet i prövningen, vilket är något som gynnar såväl stora koncerner som stiftelser eller den som driver en enskild firma.

Förslaget om att avskaffa avgiften för ansökan om ändring av tillstånd kommer att få en tydlig och mätbar effekt för de aktörer som bedriver socialtjänstverksamheter. Det kommer att påverka dem ekonomiskt då avgiften inte längre behöver betalas, men framför allt kommer det att påverka dem genom att de inte behöver ta ekonomiska hänsyn när de står inför förändringar och utvecklingsbehov i sina verksamheter. Analysen av effekterna av IVO:s tillståndsprövning har visat att aktörerna själva i många avseenden betraktar ändringar som utveckling av verksamheten. En avgift för ansökan om ändring riskerar då att hämma utvecklingen. Med en avskaffad avgift försvinner således det hindret.

För sökande aktörer kommer det föreslagna förtydligandet av regleringen gällande föreståndare att medföra att det blir konkretare och klarare vilka krav som ställs. Vid byte av föreståndare eller då ny verksamhet planeras kommer det att innebära en ökad förutsebarhet och rättssäkerhet. IVO:s granskning av registerutdrag skulle även bidra till att brukare, deras anhöriga och allmänhetens förtroende för socialtjänstverksamheter skulle stärkas. Ett genomförande av IVO:s förslag skulle innebära att föreståndare i vissa befintliga verksamheter, både kommunala och privata, inte längre uppfyller kompetenskraven. IVO anser dock att detta, mot bakgrund av hur viktig myndigheten anser att den föreslagna bestämmelsen är ur kvalitetssynpunkt, inte är skäl att inskränka kraven. Vidare bedöms förslaget leda till kortare handläggningstider genom att färre personer som uppenbarligen inte uppfyller kraven föreslås som föreståndare.

Den föreslagna författningsändringen angående ekonomiskt underlag i nystartade bolag kommer att få direkt påverkan på handläggningstiden eftersom det är något som IVO ofta behöver efterfråga i tidsödande begäran om kompletteringar. För sökande aktörer blir det tydligare vilka handlingar som krävs redan vid ansökningstillfället. Underlaget behöver heller inte färdigställas på kort tid, inom ramen för en efterfrågad komplettering, utan kan istället iordningställas redan innan ansökan skickas in. Det blir också tydligare för de sökande aktörerna vilka ekonomiska krav som ställs.

Konsekvenser för kommuner och andra myndigheter

Bristen på informationsutbyte lyfts fram av kommunerna i undersökningen av tillståndsprövningens effekter och det förslag som nu lagts fram syftar till att avhjälpa delar av den problematiken. För kommunerna kommer det att innebära en ökad del administrativt arbete, men IVO bedömer att den utökade anmälningsskyldigheten inte bör innebära en oproportionerlig arbetsbörda för landets kommuner.

Den föreslagna regleringen för föreståndare kan få konsekvenser för kommuner på så sätt att det inte kan uteslutas att det finns föreståndare i verksamheter som drivs i kommunal regi som inte når upp till de krav som föreslås. Här vill IVO påtala den betydelse som föreståndaren har för kvaliteten i verksamheten och att det är viktigt att den nivån hålls för kommunalt drivna verksamheter såväl som för de verksamheter som drivs av privata aktörer.

Förslaget om att kontrollera belastningsregister gällande föreståndare kommer att ha en liten påverkan på Polismyndigheten. IVO begär redan i nuläget in uppgifter för hela ägar- och ledningskretsen. Förslaget innebär att registerutdrag för ytterligare en person adderas till den listan, det är således inte något nytt förfarande som ska initieras. Vid ansökan om ändring av föreståndare blir det en förändring då IVO i nuläget inte kontrollerar belastningsregister. Med de digitaliserade arbetsätt som IVO håller på att utveckla är målsättningen att den här informationsinhämtningen framgent inte kommer att kräva någon arbetsinsats från någon av parterna.

Konsekvenser för IVO

Författningsförslagen bedöms ha positiva effekter på IVO:s förmåga och genomslag i arbetet med tillståndsprovning och tillsyn. De bedöms också skapa förutsättningar för IVO:s långsiktiga behov av en tydlig och effektiv tillståndsprovning i enlighet med myndighetens strategiska inriktning.

Genom en tydligare och mer enhetlig lagstiftning får IVO goda förutsättningar för en effektivare tillståndsprovning och tillsyn vilket i sin tur på sikt borgar för kortade handläggningstider. I många av de enskilda ärenden som idag har en långdragen utredningsprocess kan den långa handläggningstiden ofta härledas till att bedömningen är komplicerad, vilket förlänger handläggningstiden. För IVO:s tillsynsavdelningar kommer de föreslagna förbättringarna att leda till en ökad tydlighet vilket medför en effektivare och mer ändamålsenlig tillsyn.

IVO:s förslag om införande av en ny bestämmelse som tydliggör provningen av föreståndare och verksamhetsansvariga bedöms ha flera positiva effekter för myndighetens arbete, både i tillståndsprovningen och i tillsynen. Med en övergripande bestämmelse som gäller föreståndare i alla verksamheter skulle provningens förutsättningar förtydligas vilket sannolikt skulle effektivisera utredningen och i förlängningen kunna förkorta handläggningstiden. IVO bedömer att denna effekt skulle uppnås trots att regleringen innebär att fler föreståndare än idag blir föremål för provning vid ansökan om tillstånd. Vidare ser IVO tydliga fördelar för tillsynsverksamheten, som genom den nya regeln skulle ges ett klarare författningsstöd för att kontrollera befintliga verksamheter och de eventuella brister som föreligger i dessa, när bristerna är hänförliga till föreståndarens arbete.

För att IVO ska kunna ta hand om de efterfrågade uppgifterna från kommuner på ett ändamålsenligt och säkert sätt kommer en viss arbetsbörda initialt att tillkomma för myndigheten med utveckling av rutiner och funktioner för de av IVO:s medarbetare som ska ha åtkomst till informationen. IVO behöver säkerställa att informationen sparas och tillgängliggörs på ett sådant sätt att den blir en del av IVO:s riskanalys i samband med tillståndsprovning och tillsyn. Över tid kommer förslaget att leda till att IVO blir mer träffsäker i sin provning eftersom kommunerna, som har en unik ställning i och med sin närhet till verksamheterna, kontinuerligt tillgängliggör viktig information för IVO.

IVO har i rapporten redogjort för hur avgiftsnivåerna inte motsvarar kostnaderna för tillståndsprovningen i sin helhet och hur det medför en ekonomisk obalans. Med det undantag från kostnadstäckningsprincipen som föreslås i rapporten och med ett nytt ekonomiskt mål för myndigheten behöver IVO inte anpassa verksamheten eller avgifterna efter den ekonomiska obalansen.

Förslaget att avskaffa avgiften för ansökan om ändring innebär en förlorad intäkt till

statskassan. Bedömningen är dock att syftet med att avskaffa avgiften bör vara i fokus och att de intäkter som avgiften ger endast är en mindre del av IVO:s finansiering som huvudsakligen sker via anslag. Förslaget om undantag från kostnadstäckningsprincipen blir en logisk och nödvändig konsekvens av avskaffandet av avgiften på ändringar.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (2014). *Handledning Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*. Artikelnummer 2014:52. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ekonomistyrningsverket (2020). *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*. Artikelnummer 2020:58. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR).

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 24 april 2018 mål nr 29870-17.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 11 december 2018 mål nr 16413-18.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 januari 2020 mål nr 25321-19.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 25 februari 2020 mål nr 21596-19.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 3 juni 2020 mål nr 17555-19.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 8 oktober 2020 mål nr 24726-19.

Grant Thornton (2020). *Vårdrapporten 2020. Hur mår den privata vård- och omsorgssektorn i Sverige?*.

HFD 2020 ref. 18.

HSLF-FS 2016:55. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Inspektionen för vård och omsorg (2019). *Beslut*. Diarienummer 8.5-6984/2019-15.

Inspektionen för vård och omsorg (2019). *Budgetunderlag 2020–2022*. Artikelnummer IVO 2019-7. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Budgetunderlag 2021–2023*. Artikelnummer IVO 2020-4. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Analys av regelverket för tillståndsprövning, delrapport om avgifter*. Artikelnummer IVO 2020-10. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*. Artikelnummer IVO 2020-11. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Mot ett datadrivet arbetssätt*. Artikelnummer IVO 2020-12. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Delrapport – Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och införa framtida sjukdomsutbrott*. Artikelnummer 2020-13. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2021). *Budgetunderlag 2022–2024*. Artikelnummer IVO 2021-3. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2021). *Årsredovisning 2020*. Artikelnummer IVO 2020-1. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (u.å.). *Behöver du anmäla eller ansöka om tillstånd eller ändring?* <https://www.ivo.se/tillstand/for-privata-verksamheter/behover-du-anmala-eller-ansoka-om-tillstand-eller-andring/>, hämtad 2021-03-24.

Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2016 mål nr 6354-15.

Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juni 2018 mål nr 4445-17.

Kammarrätten i Stockholms dom den 6 september 2019 mål nr 8270-18.

Kammarrätten i Stockholms dom den 14 januari 2020 mål nr 3415-19.

Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada, (2021). *Statistik över antalet barn och unga som placerats på HVB under året*. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/>, 2021-03-24.

Konkurrensverket (2017). *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*. Rapportserie 2017:8. Stockholm: Konkurrensverket.

LSS-utredningen (2018). *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88). Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 1978/89:1. *Om socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 1992/92:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2015/16:43. *Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2016/17:59. *Trygg och säker vård för barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet*. Stockholm: Socialdepartementet

Prop. 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*. Stockholm: Finansdepartementet.

Pålsson, D. och Shanks, E. (2020). *Missed opportunities? State licencing on the Swedish residential care market*. *European Journal of Social Work*.

RÅ 2008 ref. 38.

SFS 1971:291: *Förvaltningsprocesslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1980:620: *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1992:191: *Avgiftsförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 1993:387: *Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1993:1090: *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1999:1134: *Förordning om belastningsregistret*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:454: *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2001:937: *Socialtjänstförordning*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2007:171: *Lag om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2007:515: *Myndighetsförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2008:355: *Patientdatalag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2009:400: *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2009:641: *Offentlighets- och sekretessförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2010:110: *Socialförsäkringsbalk*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2010:659: *Patientsäkerhetslag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2010:1622: *Alkohollag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2013:176: *Förordning med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2017:30: *Hälso- och sjukvårdslag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2017:900: *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2018:1197: *Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Socialdepartementet (2019). *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg*. Diarienummer S2019/05315/RS (delvis). Stockholm: Socialdepartementet.

Socialdepartementet (2021). *Uppdrag att tillgängliggöra och upprätta ett nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem*. Diarienummer S2021/02373 (delvis). Stockholm: Socialdepartementet.

Socialstyrelsen (2018). *Kompetens för arbete på HVB för barn och unga*. Artikelnummer 2018-6-20. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2019). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2018*.
<https://www.socialstyrelsen.se/statistik/2019-5-7.pdf>, hämtad 2021-03-24.

Socialstyrelsen (2019). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre*.
<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/socialtjanstinsatser-till-aldre/>, hämtad 2021-03-24.

Socialstyrelsen (2020). *Statistik om stöd och service till personer med funktionsnedsättning*.
<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/personer-med-funktionsnedsattning/>, hämtad 2021-03-24.

Socialstyrelsen (2020). *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter*

regiform 2019. Artikelnummer 2020-3-6617. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2020). *Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten*. Artikelnummer 2020-3-6640. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialtjänstkommittén (1994). *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:139). Stockholm: Socialdepartementet.

Socialutredningen (1974). *Socialvården: mål och medel: principbetänkande* (SOU 1974:39). Stockholm: Socialdepartementet.

SOSFS 2002:9. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Sveriges kommuner och regioner (2014, rev 2019). *Sveriges viktigaste jobb i vården och omsorgen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
<https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-181-5.pdf>, hämtad 2021-03-10.

Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
https://skr.se/Fakta_om_aldreomsorgen_i_ljuset_av_coronapandemin.pdf, hämtad 2021-03-10.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Kommunernas köp av verksamhet 2019*.
<https://skr.se/kopavverksamhet/kommunernaskopavverksamhet>, hämtad 2021-03-25.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Valfrihetssystem i kommuner 2020 - Beslutsläget i införandet av LOV*. <https://skr.se/valfrihetssystemochersattningsmodeller>, hämtad 2021-03-10.

Statistiska centralbyrån (2020). *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2018*.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik>, hämtad 2021-03-10.

Upphandlingsmyndigheten (u.å.). *Välkommen till Valfrihetswebben*.
<https://www.valfrihetswebben.se/>, hämtad 2021-03-10.

Utredningen Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47). Stockholm: Socialdepartementet.

Vårdföretagarna Almega (2019). *Hemställen om avgifter för tillstånd enligt SoL och LSS*.
<https://www.almega.se/skrivelse-med-hemstallan-om-avgifter-for-tillstand-enligt-sol-och-lss.pdf>, hämtad 2021-03-10 .

Vårdföretagarna Almega (2020). *Privat vård fakta 2020*. Stockholm: Vårdföretagarna.
<https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2020/09/privat-vardfakta-2020.pdf>, 2021-03-10.

Välfärdsutredningen (2016). *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78). Stockholm: Finansdepartementet.

Ägarprövningsutredningen (2015). *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7). Stockholm: Finansdepartementet.

Bilaga 1 Metodbeskrivning för genomförd undersökning

Bakgrund

Inom ramen för det här regeringsuppdraget har en undersökning utförts av forskargruppen för hälso- och sjukvårdsforskning vid Uppsala universitet. Resultatet av undersökningen behandlas primärt i kapitlet [Analys av tillståndsprövningens effekter](#). I den här bilagan redogörs för de metoder som användes vid undersökningens genomförande.

Syftet med undersökningen var att få ett underlag över vad både privata och offentliga omsorgsaktörer anser om IVO:s tillståndsprövning och hur det nuvarande regelverket påverkar aktörerna på marknaden. Syftet var vidare att skapa en bild av IVO:s tillståndsprövning och av hur ärenden utreds. Resultaten av undersökningen levererades till IVO i form av en arbetsrapport som har legat till grund för IVO:s analys av tillståndsprövningens effekter.

Avgränsning

Då regeringsuppdragets tidsramar medförde att en allomfattande inventering av hela omsorgsmarknaden inte var möjlig att genomföra avgränsades undersökningen till äldreomsorgsområdet, det vill säga tillståndsslagen särskilt boende för äldre enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL, hem för viss annan heldygnsvård för äldre enligt 7 kap. 1 § första stycket 3 SoL samt hemtjänst enligt 7 kap. 1 § första stycket 6 SoL. En bidragande orsak till valet var att forskargruppen hade tidigare erfarenhet av forskning inom ämnet äldreomsorg, eftersom det inte fanns tid för inläsning på helt nya omsorgsområden och dess lagstiftningar föll sig avgränsningen naturlig.

Tillståndsprocessen för olika tillståndsslag och under de två olika lagstiftningarna SoL och LSS skiljer sig förvisso delvis åt utifrån varje verksamhets specifika särdrag och lagstiftning, men IVO:s prövningsförfarande är på ett övergripande plan likartat. De resultat som undersökningen givit är därför inte avhängiga det specifika ärendeslaget utan de synpunkter från aktörer som har framkommit kan anses gälla hela IVO:s tillståndsprövning. Ett avseende där prövningen tydligt skiljer sig mellan olika ärendeslag är beträffande verksamheter som sker i en dedikerad lokal respektive de som sker i brukares hem. Båda typerna inkluderas i undersökningen genom att hemtjänst såväl som särskilt boende för äldre och hem för viss annan heldygnsvård för äldre ingår. Bedömningen gjordes därför att det var möjligt att avgränsa undersökningen till äldreomsorgsområdet och de tre tillståndsslagen och samtidigt få resultat som i tillräckligt stor utsträckning är generaliserbara för övriga tillståndsslag.

Undersökningens genomförande

För att besvara undersökningens syfte och frågeställningar genomfördes två enkätundersökningar, två dokumentundersökningar, samt en kompletterande intervjuundersökning. Dokumentundersökningarna innehåller en kvalitativ och en kvantitativ analys av tillståndsärendena inom tillståndsprövningen för äldreomsorg. De enkätfrågor och uppföljande intervjuer som gjordes i undersökningen vände sig till kommuner som

upphandlar tillståndspliktiga verksamheter och till de privata aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet, alltså de som är aktiva på marknaden.

De aktörer som inte är aktiva på marknaden, det vill säga alla de som någon gång ansökt om tillstånd men fått avslag, har inte medverkat i enkätdelen. En bidragande orsak till det är att IVO:s register endast täcker in de som har fått ett bifallsbeslut och bedriver verksamhet eftersom avslagsbeslut inte läggs in i detta register. Det finns därmed inga adresslistor samlade för de aktörer som endast fått avslag och alltså inte något enkelt vis att skicka ut enkäten till dessa aktörer. Det skulle i så fall få göras manuellt från IVO:s ärendehanteringssystem.

Det starkast vägande skälet till att bara inkludera aktörer aktiva på marknaden var att den här delen av undersökningen fokuserar på hur IVO:s prövning upplevs externt i så avseende att den undersöker dels upplevelsen av hur prövningen går till men också hur de krav som ställs uppfattas i relation till den verksamhet som ska bedrivas. Resultaten sattes sedan i relation till de analyser av ärenden som har genomförts vilket sammantaget skapar en bild av IVO:s kvalitetsribba. Det intressanta då är hur aktörer som är aktiva på marknaden upplever en sådan kvalitetsribba i relation till sitt eget kvalitetsarbete. En aktör som har ansökt om tillstånd och fått ett beslut om avslag kan således inte relatera till hur tillståndsprövningen påverkat kvalitetsarbetet i den startade verksamheten.

Syfte och frågeställning

Syftet med undersökningen var att undersöka om IVO:s tillståndsprövning är utformad på ett sådant sätt att den kan borga för en säker äldreomsorg med hög kvalitet. För att uppnå detta syfte undersöktes följande frågeställningar:

- Vilken effekt har tillståndsprövningen på äldreomsorgsmarknadens utformning?
- Vad utmärker de aktörer som väljs bort respektive de aktörer som får tillstånd att bedriva verksamhet?
- Vilken roll fyller IVO:s tillståndsprövning för kommunernas kvalitetsstyrning?
- Hur upplever kommunerna att tillståndsprövningen påverkar vilken typ av aktörer som ansöker om att få bedriva äldreomsorg?

Enkät till aktörer

De två första frågeställningarna – vad som utmärker de aktörer som får bifall respektive avslag och tillståndsprövningens påverkan på äldreomsorgsmarknadens utformning – besvarades delvis genom en webbenkät som skickades till de aktörer som genomgått IVO:s tillståndsprövning och fått bifall. Enkäten syftade till att undersöka hur aktörerna uppfattar styrningen från IVO gällande till exempel avgiftsnivåer, krav, information och utformning av äldreomsorgsmarknaden.

Frågorna i enkäten innehöll en blandning av nominala svarsalternativ, Likert-frågor²⁰⁶ och fritextsvar. De nominala svarsalternativen syftade främst till att ge en bakgrundsbeskrivning, Likert-frågorna gav en möjlighet till att göra deskriptiva statistiska analyser, medan fritextsvaren gav respondenterna en möjlighet att kommentera samt fördjupa sina svar. Enkätens frågor utformades utifrån teoribildning inom fältet (såsom kontraktsteori och

²⁰⁶ Likertskalan är en skala där forskaren mäter olika attityder hos respondenten. Måttenheten bestäms genom olika sifferskalor eller genom negativa/positiva påståenden. Respondenten får markera i vilken grad den instämmer i frågorna.

marknadsstyrning), tidigare empiri inom området (exempelvis utredningar och remissvar), samt genom bakgrundsintervjuer med företrädare för privata omsorgsbolag och handläggare på IVO.

Enkäten validerades genom att fyra olika företrädare för aktörer fick pilottesta enkäten, varpå de intervjuades för att ge sina synpunkter på enkätfrågorna. Även handläggare på IVO lämnade synpunkter på enkäten. Slutligen pilottestade även ett antal personer i forskargruppen enkäten.

Enkäten genomfördes som en webbenkät konstruerad i enkätverktyget Survey & Report och skickades ut via e-post. En lista med e-postadresser till respondenterna sammanställdes baserat på en lista från IVO med e-postadresser gällande aktörer som har genomgått tillståndsprovning inom äldreomsorgen och har fått bifall på sina ansökningar. Det pågår ett omfattande arbete på IVO med att förbättra registren över aktörer och verksamheter. I det här fallet kunde konstateras att flera av e-postadresserna var inaktuella, felaktiga, gick till fel personer eller saknades. Därför behövdes flera e-postadresser spåras genom hemsidor, telefon och e-post.

Webbenkäten skickades till 452 respondenter. Antalet inkomna svar var 233 vilket medförde en bruttosvarsfrekvens om 51,5 procent. De flesta som svarade på enkäten från bolagens sida var vd:ar och verksamhetschefer. Vidare besvarade en del administratörer, kvalitetscontrollers, jurister och anbuds/LOV-chefer enkäten.

Enkät till kommuner

Den tredje och fjärde frågeställningen fokuserar på vilken typ av aktörer som ansöker om att få bedriva äldreomsorg, samt hur tillståndsprovningen påverkar kommunernas kvalitetsstyrning av äldreomsorgen. För att besvara dessa frågeställningar användes återigen en webbenkät som metod, men denna gång genom utskick till samtliga kommuner. Enkäten undersökte hur kommunerna uppfattar IVO:s tillståndsprovning, med avseende på kvalitet och i relation till den egna styrningen av äldreomsorgen.

Även i denna enkät blandades fritextsvar med Likert-frågor, samt nominala svar med samma syfte som i bolagsenkäten. De flesta av frågorna i enkäten riktade sig enbart till kommuner som har privata utförare, men vissa av frågorna kunde även besvaras av kommuner med enbart offentliga utförare. Frågorna var precis som i bolagsenkäten framtagna utifrån bakgrundsintervjuer, men den här gången med två kommunrepresentanter, samt via tidigare empiri inom området.

Ett stort fokus låg på validering av enkäten. Fyra kommundienstämman som arbetade med äldreomsorg och IVO:s tillståndsprovning samt två handläggare på IVO pilottestade enkäten och kom med synpunkter på enkätens form och innehåll. Enkäten pilottestades även av personer i forskargruppen.

Även denna enkät genomfördes som en webbenkät konstruerad med enkätverktyget Survey & Report och skickades ut via e-post. Adresser till kommunerna inhämtades via ett register som tillhandahölls från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Ett mejl skickades till kommunernas funktionsadresser där forskargruppen bad om adressuppgifter till förvaltningschefen med ansvar för äldreomsorg. Några e-postadresser inhämtades från kommunernas hemsidor. Därefter sammanställdes en lista med insamlade e-postadresser till dessa personer. Adresser till samtliga kommuner gick att hitta.

Enkäten skickades till 290 kommuner och 223 svar inkom vilket medförde en bruttosvarsfrekvens om 76,9 procent. De flesta som svarade på enkäten från kommunens sida uppgav att de var socialchefer eller verksamhetschefer. Vidare besvarade en del kvalitetsutvecklare, utvecklingschefer och strateger enkäten. Fem kompletterande intervjuer genomfördes med fem kommunanställda med ansvar för äldreomsorg i sina respektive kommuner.

Intervjuer med kommuner

För att komplettera enkätsvaren från kommunerna genomfördes ett antal intervjuer med ett urval av kommunanställda med ansvar för äldreomsorg i sin kommun. Enkäterna innehöll flera fritextfrågor där de svarande kunde utveckla sina svar, men för att få en mer fullständig bild kring vissa frågor genomfördes även intervjuer. En semistrukturerad intervjuguide utarbetades utifrån frågor och svar som inte ansågs ha besvarats fullständigt i enkäten. Frågorna i intervjun fokuserade på kommunernas kännedom om tillståndsprövningen, förändrade arbetssätt, ansvarsfördelning, effekter på äldreomsorgsmarknaden och relationen till IVO.

Ett urval av kommuner gjordes utifrån de som svarade på enkäten och som hade flera privata utförare av äldreomsorg i kommunen. Detta eftersom erfarenhet av tillståndsprövningen är nödvändig för att kunna besvara frågorna mer ingående. Hänsyn togs också till geografisk spridning. Intervjuerna spelades in och sammanfattades. Sedan kategoriserades svaren utifrån de teman som kunde identifieras. Analysen av intervjuerna presenterades i arbetsrapporten tillsammans med enkätsvaren från kommunerna.

Dokumentanalys av IVO:s tillståndsprövning

Utöver bolagsenkäten besvarades den första och andra frågeställningen även utifrån två dokumentanalyser av IVO:s tillståndsprövningar, en kvantitativ och en kvalitativ.

Kvantitativ dokumentanalys

Den kvantitativa dokumentanalysen syftade till att undersöka om det fanns några skillnader mellan aktörer som fått bifall respektive avslag på sina ansökningar. Det här undersöktes genom att analysera tillståndsansökningar från perioden 2018–2020 (från och med 2019 för hemtjänstutförare).

Analysen delades upp i en del om hemtjänst och en del om särskilda boenden. Utifrån ansökningarna valdes ett antal variabler ut som var relevanta för att jämföra aktörer som fått bifall respektive avslag: bolagsnamn, organisationsnummer, bolagsform, nettoomsättning i senast inlämnade årsredovisning, typ av ansökan, handläggningstid, kommunkontakt, kompletteringsförfarande, fattat beslut, eventuell avslagsgrund samt specifik anledning till eventuellt avslag. Sammanlagt blev det 550 hemtjänstansökningar och 326 ansökningar om särskilt boende att analysera. Analyserna gjordes i statistikprogrammet R.

Kvalitativ dokumentanalys

Den kvalitativa dokumentanalysen syftade till att bedöma hur IVO:s tillståndsprövning påverkar marknaden för äldreomsorg. Analysen utfördes i två delar. Den första delen fokuserade på vilka aspekter av kvalitet som prioriteras i ansökningarna om tillstånd för att bedriva hemtjänst eller särskilt boende för äldre och om det premierar en viss typ av sökande. Analysverktyget för den första delen baserades på Avedis Donabedians modell för

kvalitetsbedömning inom sjukvården. Den andra delen av analysen fokuserade på kommunikationen mellan IVO och den sökande under själva tillståndsprövningen och syftade till att bedöma om IVO arbetar strikt kontrollerande eller samarbetar med den sökande för att höja kvaliteten. Det analytiska ramverket för den andra delen grundades i litteraturen om tillsyn och inspektionstyper inom vård och omsorg.

Analysens båda delar baserades på en granskning av totalt 39 ansökningar, 20 ansökningar om att bedriva hemtjänst och 19 om att bedriva särskilt boende. Hälften avslag och hälften bifall eftersträvades i urvalet. Emellertid hade bara nio ansökningar om att driva särskilt boende avslagits. Därför analyserades totalt 19 ansökningar, nio avslag och tio bifall, om att driva särskilda boenden. Från ansökningarna om att bedriva hemtjänst analyserades tio bifall och tio avslag. Urvalet skedde löpande allt eftersom materialet blev tillgängligt och var därför inte helt randomiserat utan drevs av tillgången på material.

I analysens första del analyserades själva ansökningarna och IVO:s beslut om att bifalla eller avslå ansökan. Utöver ansökningarna och besluten granskades de underlag som bifogades i ansökan.

I analysens andra del var korrespondensen med IVO i fokus. Huvudsakligen analyserades olika typer av mail, till exempel: begäran om kompletteringar, kommuniceringar om att inkomma med yttranden och klargöranden samt svar på frågor från den sökande. Vidare inkluderades även tjänsteanteckningar från telefonsamtal och eventuella verksamhetsbesök. I urvalsprocessen av dokument var målet att inkludera så många typer av handlingar som möjligt för att kunna teckna en nyanserad bild av vilken ”inspektionsstil” som används.

Del ett: Fokus på kvalitet i tillståndsprövningen

Analysmodellen till den första delen av den kvalitativa dokumentanalysen utformades teoretiskt från Donabedians modell för kvalitetsbedömning i sjukvården. Donabedian fokuserade till stor del på hur vårdens kvalitet ska mätas och hans teoretiska och praktiska modeller har blivit några av de mest långlivade inom hälso- och sjukvårdsforskningen och vårdvetenskapen.²⁰⁷ Istället för att formulera ett allomfattande kvalitetsbegrepp delade Donabedian upp kvalitet i tre områden: struktur, process och resultat. Den första, strukturkvalitet, berör de resurser som sätts in i verksamheten och dess förutsättningar, exempel är finansiering, lokaler, personaltäthet och personalens utbildning. Det andra området, processkvalitet, fångar genomförandet av verksamheten, det vill säga hur den bedrivs och är planerad. Den tredje typen av kvalitet, resultatkvalitet, fokuserar på vårdens utfall. Här granskas exempelvis om vården leder till god hälsa och brukarnöjdhet.²⁰⁸

De tre kvalitetsområdena kan i olika hög grad användas för att bedöma IVO:s tillståndsprövningsprocess. Inom området strukturkvalitet faller IVO:s lämplighetsprövning av företrädare och föreståndare samt verksamhetens ekonomiska förutsättningar, lokaler, utbildning och personaltäthet. Processkvalitet innefattar exempelvis situationer där den sökande ska redogöra för verksamhetens utformning, vilka rutiner man har samt hur man hanterar brister i verksamheten. Resultatkvalitet kan förekomma om IVO prövar tillståndet för aktörer som redan bedriver verksamhet och i sin bedömning tar i beaktande om man

²⁰⁷ Berwick och Fox (2016). Evaluating the Quality of Medical Care: Donabedian's Classic Article 50 Years Later.; Ayanian och Markel, (2016). Donabedian's Lasting Framework for Health Care Quality.

²⁰⁸ Donabedian (1980). Explorations in Quality Assessment and Monitoring: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment.; Donabedian (1988). Quality Assessment and Assurance: Unity of Purpose, Diversity of Means.

uppnått brukarnöjdhet och god hälsa.

Del två: Tillståndsprovningens "inspektionsstil"

Analysens andra del riktade in sig på den typ av inspektion som tillståndsprovningen utgör. IVO:s tillståndsprovning är en ovanlig typ av inspektion då den sker innan verksamheten har påbörjats. Syftet med tillståndsprovningen liknar däremot en traditionell inspektion, eftersom den ämnar förhindra allvarliga brister, säkerställa efterlevnad av regelverk och att verksamheterna som prövas håller god kvalitet. Istället för att analysera faktiska besök i verksamheten (som görs vid traditionell inspektion) analyserades i undersökningen istället kommunikationen mellan IVO och den sökande under provningen av ansökan.

Syftet med tillsyn har traditionellt varit att uppnå regelefterlevnad, men över tid har det även blivit vanligare att försöka utveckla kvaliteten genom inspektionen.²⁰⁹ I litteraturen nämns två olika metoder för att uppnå det uppsatta syftet med tillsynen: *samarbetande/flexibel*, samt *strikt/kontrollerande*. Om en *strikt/kontrollerande* inspektionsstil implementeras i tillståndsprovningen innebär det att provningen är systematisk och standardiserad. Kontakten med den sökande är mer formell, standardiserad och rådgörande. Förbättringsförslag är mer sällsynt förekommande. Om tillståndsprovningen är mer *samarbetande/flexibel* innebär det att kontakten anpassas till varje ärende och att en dialog förs kring hur eventuella brister i en ansökan kan åtgärdas. Beslut om avslag fattas först efter att man försökt rådgöra om att uppnå en förbättring.

Metod- och urvalsdiskussion

I listan över respondenter som var privata aktörer fanns endast de aktörer som någon gång har beviljats ett tillstånd. Men att en aktör har tillstånd behöver inte betyda att de alltid har fått ett bifallsbeslut på alla sina ansökningar, det medför att de aktörer som har svarat på enkäten också vid något tillfälle kan ha fått beslut om avslag. Även ansökningar om ändring kan ha avslagits för de aktörer som har tillstånd. Som redogjordes för ovan saknades de aktörer som ansökt om tillstånd men endast fått avslag bland respondenterna. Från den kvantitativa analysen framgick att den vanligaste beslutstypen var bifall, de flesta aktörer som ansökt borde alltså ha fångats upp bland respondenterna. Eftersom det bland de som beviljats tillstånd finns aktörer som även fått avslag på ansökningar fångas även detta perspektiv upp till viss del. De aktörer vars perspektiv saknades finns främst inom hemtjänsten eftersom det där är vanligare att endast ha fått ett avslag eller ett bifall.

Fritextkommentarer från enkäterna utgjorde en stor del av analysen. I och med fritextsvarens karaktär var det svårt att bedöma hur stor andel av respondenterna som uttryckte en viss uppfattning. Vanliga svarskategorier som framkom i fritextsvaren presenterades ibland som citat, dock gick det inte att uttala sig statistiskt kring dessa kategorier.

Enkäternas svarsfrekvenser var 51,5 procent för enkäten till aktörer och 76,9 procent för kommunenkäten. För att höja svarsfrekvensen skickades tre påminnelser ut för enkäten till aktörer och fyra till kommunenkäten. Dessa resulterade i en ökning av antalet svarande vid varje påminnelse. Gällande enkäten till aktörer var den reella svarsfrekvensen troligtvis högre, eftersom några aktörer som fanns med bland respondenterna visade sig inte bedriva äldreomsorg. Vissa större bolag mottog också flera enkäter eftersom de till exempel hade

²⁰⁹ Downe & Martin (2007). Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services.; McAllister (2010). Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity.; Kagan (1989). Understanding Regulatory Enforcement.

flera regionala avdelningar.

När det gäller den kvalitativa analysen var det svårt att dra generella slutsatser baserat på ett så pass litet urval. Dock var fokus för den kvalitativa analysen att fånga detaljrikedomen i de inkluderade dokumenten snarare än att kvantifiera dem. Det kvalitativa urvalet gjordes löpande allt eftersom materialet tillgängliggjordes och var alltså inte helt slumpmässigt gjort. Emellertid var materialet spritt både tidsmässigt, geografiskt, mellan små och stora aktörer och även fördelat bland olika handläggare på IVO. Påverkan på resultatet bedömdes därför ha minimerats.

Den kvantitativa analysen baserades på samtliga tillståndsprövningar inom hemtjänst och särskilt boende för äldre under perioden 2018-2019 vilket gav 545 ärenden för hemtjänst och 313 ärenden gällande särskilt boende. Vissa interna bortfall fanns i materialet, exempelvis saknades nettoomsättning för några bolag, vilket kan ha påverkat resultaten.

Referenser för metodbilaga

Ayanian, J., och Markel, H. (2016). *Donabedian's Lasting Framework for Health Care Quality*. *New England Journal of Medicine*, 205-207

Berwick, D., och Fox, D. M. (2016). *Evaluating the Quality of Medical Care: Donabedian's Classic Article 50 Years Later*. *The Milbank Quarterly*, 237-241.

Donabedian, A. (1980). *Explorations in Quality Assessment and Monitoring: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment*. Ann Arbor: Health Administration Press.

Donabedian, A. (1988). *Quality Assessment and Assurance: Unity of Purpose, Diversity of Means*. *Inquiry*, 25(1), 173-92.

Downe, J., och Martin, S. (2007). *Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services*. *Policy and Politics*, 215-232.

Kagan, R. A. (1989). *Understanding Regulatory Enforcement*. *Law & Policy*, 89-120.

McAllister, L. (2010). *Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity*. *Law & Policy*, 61-78.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator.vss@ivo.se
www.ivo.se

