

EVA HAGBJER

Välfärdstjänster

tillstånd, tillsyn
och uppföljning

SNS FÖRLAG

Välfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och uppföljning

EVA HAGBJER

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS är en politiskt oberoende ideell förening som genom forskning, möten och bokutgivning bidrar till att beslutsfattare i politik, offentlig förvaltning och näringsliv kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

Välfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och uppföljning

Eva Hagbjer

© 2014 Författaren och SNS Förlag

Omslag och grafisk form: Allan Seppa

Tryck: Books on Demand, Tyskland

ISBN 978-91-86949-57-0

Innehållsförteckning

FÖRORD 5

SAMMANFATTNING 7

FÖRKORTNINGAR 15

ORDLISTA 16

I. INLEDNING 19

- Disposition 20
- Centrala begrepp 21
- System för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning inom svensk välfärd 28
- Tillståndsprövning och kvalificering vid etablering 29
- Tillsyn 36
- Uppföljning 40
- Avslutande reflektioner 43

2. ALLMÄNNA BESTÄMMELSER 51

- Upphandling av välfärdstjänster 51
- Legitimerade yrkesutövare 57
- Speciella lagrum om tillsyn 63

3. HÄLSO- OCH SJUKVÅRD 67

- Primärvård 69
- Somatisk specialistvård 80
- Psykiatrisk specialistvård 87
- Hemsjukvård 94
- Tandvård 100

4. ÄLDREOMSORG 107

- Hemtjänst 109
- Särskilt boende för service och omvårdnad 118

5. STÖD TILL PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING ENLIGT LSS 131

- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS 133
- Bostad med särskild service för barn och ungdomar enligt LSS 141
- Personlig assistans 148

6. UNGDOMSVÅRD 157

- Hem för vård eller boende 158

7. SKOLA 167

- Förskola 169
- Grundskola och gymnasium 178

BILAGA 1: SKL:S VERKTYG FÖR UPPFÖLJNING	187
BILAGA 2: FIGURER OCH TABELLER	189
KÄLLFÖRTECKNING	191
REFERENSGRUPP	198
PUBLIKATIONER	199

Förord

Tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning är viktiga verktyg för att säkra kvaliteten i välfärdstjänster. Är dessa verktyg ändamålsenligt utformade? Hur och varför skiljer de sig mellan olika tjänster och olika typer av utförare?

För att göra det möjligt att jämföra, analysera och i förlängningen vidareutveckla de regelverk och den praxis som gäller för produktion av välfärdstjänster har SNS engagerat Eva Hagbjer, doktorand i företagsekonomi vid institutionen för redovisning och finansiering, Handelshögskolan i Stockholm. Hon har gjort en systematisk kartläggning av tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av sjukvård, äldreomsorg, stöd och service till funktionshindrade, ungdomsvård, förskola och skola som presenteras i form av den här rapporten.

Rapporten ingår i forskningsprogrammet *Från välfärdsstat till välfärds-sambälle* som SNS startade 2010. Programmet bedrivs sedan 2012 i samarbete med Institutet för Näringslivsforskning (IFN) under ledning av undertecknade. Syftet med programmet är att ta fram forskningsbaserade underlag som kan bidra till förslag om hur det svenska systemet för produktion av välfärdstjänster kan förbättras. Programmet pågår till 2015 och kommer att belysa ersättningsmodeller, marknadsdynamik, kvalitetskontroll samt styrning och ledning vid produktion av välfärdstjänster. I slutet av rapporten finns en förteckning över de publikationer som getts ut hittills inom programmet.

Arbetet med denna rapport har kunnat genomföras tack vare ekonomiska bidrag från ett antal företag, myndigheter och organisationer: AFA Försäkring, Aleris, Attendo, Axcel, Bräcke Diakoni, Capio, Diaverum, EQT, IK Investment Partners, Investor, Katrineholms kommun, Magnora, Nordic Capital, Nordic Healthcare Group, Praktikertjänst, Procuritas, Stockholms läns landsting, Sven och Dagmar Saléns stiftelse, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Försäkring, Team Olivia, Tillväxtverket, Triton, Täby kommun, Valedo Partners och Vinnova.

En referensgrupp under ledning av Catharina Barkman, innovations-

direktör vid Stockholms läns landsting, har följt arbetet med rapporten. Referensgruppens medlemmar listas i slutet av rapporten. Å våra egna och SNS vägnar vill vi tacka för det stora engagemang som referensgruppens medlemmar har visat och för de initierade synpunkter som de har lämnat på manuskriptet. Tack också till Karin Fernler, som granskat rapporten och framfört sina synpunkter vid ett akademiskt seminarium, samt till Mattias Svantesson vid Skolinspektionen och Agneta Krantz, Peter Jansson och Klas Öberg vid Inspektionen för vård och omsorg för faktaunderlag och synpunkter.

För analys och slutsatser svarar författaren själv. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. Inte heller finansierarna, referensgruppen, granskaren eller övriga personer som lämnat synpunkter ansvarar för innehållet i rapporten. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av viktiga samhällsfrågor. Vår förhoppning är att den här rapporten kan bidra till en konstruktiv diskussion om hur regleringen av de offentligfinansierade välfärdstjänsterna bör utvecklas vidare för att säkra tjänsternas kvalitet på ett ändamålsenligt sätt.

Stockholm i mars 2014

Ilinca Benson och Henrik Jordahl

Sammanfattning

Att offentligt finansierade välfärdstjänster håller hög kvalitet är viktigt både för medborgarna och för samhällsekonomin.

Därför finns lagstiftning och föreskrifter för hur produktionen av dessa tjänster ska kontrolleras. Sedan början av 1980-talet har det funnits en generell trend mot ökad granskning i samhället. Inom den offentliga sektorn kombineras kraven på transparens med ett växande tvivel om att yrkesutövarna inom välfärdsområdet ensamma kan garantera tjänsternas kvalitet. Parallellt med detta har privata aktörer introducerats inom den svenska välfärden, vilket satt ytterligare fokus på för- och efterhandskontroll av utförare. Sammantaget innebär detta att regleringen och den externa kontrollen av välfärdstjänsterna har ökat i omfattning under de senaste decennierna. Trots detta finns i dag en livlig debatt om hur kvaliteten i välfärdstjänsterna ska kunna säkerställas, och en oro för att det inte sker på ett tillfredsställande sätt med nuvarande system.

Regelverken för olika typer av tjänster har utvecklats stegvis, parallellt och delvis i olika riktningar. En del av skillnaderna i regleringar kan motiveras utifrån tjänsternas, utförarnas och brukarnas särdrag. Det finns dock anledning att väcka frågan om de bitvis ganska stora skillnaderna verkligen är befogade och om det finns regler som inte är helt ändamålsenliga.

Syftet med rapporten är att underlätta analyser av de regleringar som omgärdar välfärdstjänsterna och göra det möjligt att jämföra vad som gäller för olika tjänster och typer av utförare. Förhoppningen är att detta i sin tur kan bidra till en konstruktiv diskussion om regelverkens vidare utveckling. Rapporten presenterar en systematisk kartläggning av de regelverk och den praxis som finns för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av ett antal centrala välfärdstjänster.

- Sjukvård: primärvård, somatisk och psykiatrisk specialistvård, tandvård samt hemsjukvård (kapitel 3).
- Äldreomsorg: hemtjänst och särskilt boende (kapitel 4).

- Stöd och service till personer med funktionsnedsättning: särskild service för vuxna respektive barn samt personlig assistans (kapitel 5).
- Hem för vård och boende för barn och ungdomar (kapitel 6).
- Skola: förskola, grundskola och gymnasium (kapitel 7).

Huvudmannaskap och utförare

Kommuner och landsting är *huvudmän* för flertalet välfärdstjänster. De har enligt lag ansvar för att tillhandahålla de välfärdstjänster som deras invånare har rätt till och för att tjänsterna håller en tillfredsställande kvalitet. Kommuner och landsting är också i hög utsträckning *utförare* av välfärdstjänster. Ungefär 85 procent av produktionen av välfärdstjänster sker i dag i offentlig regi, resterande 15 procent i privat regi.

Privata aktörer kan bli utförare av välfärdstjänster genom att 1) vinna en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), 2) kvalificera sig för att ingå i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) eller 3) sälja enstaka tjänster till kommun eller landsting. När en verksamhet bedrivs av en privat utförare efter offentlig upphandling eller enligt LOV behåller kommunen eller landstinget huvudmannaskapet för verksamheten, vilket omfattar ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt avtal och gällande föreskrifter. Om däremot enbart enstaka tjänster köps av en privat utförare är kommunen/landstinget inte huvudman för verksamheten. Till denna kategori hör även skola och förskola. I dessa fall blir privata utförare huvudmän för verksamheten i samband med att tillstånd ges. Kommuner och landsting behåller dock alltid ansvaret för att medborgarna får dessa tjänster och ett grundläggande ansvar för att tjänsterna håller en tillfredsställande kvalitet.

Tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning

Tillståndsprovningen är avsedd att minska risken för att olämpliga aktörer etablerar sig som utförare, medan tillsynen och uppföljningen ska minska risken att utförare sänker en tjänsts kvalitet eller utsätter dess brukare för onödiga risker för att spara pengar.

Tillståndsprovning och tillsyn utövas i första hand av statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna. Bägge aktiviteterna kan dock delegeras till kommunerna. Målet med både tillståndsprovning och tillsyn är att säker-

ställa en viss lagstadgad kvalitetsnivå för välfärdstjänsterna. Uppföljningen är däremot ett sätt för kommuner och landsting att säkerställa att både offentliga och privata utförare uppnår de kvalitetsmål som ställts upp i upphandlingskontrakt och politiska policydokument. Tillståndsprövning reglerar på förhand vilka aktörer som får utföra en tjänst. Offentliga utförare är undantagna från tillståndsprövning inom samtliga välfärdstjänster. För privata utförare av de tjänster som studerats här gäller följande:

- Ingen tillståndsprövning: hemtjänst, hälso- och sjukvård och personlig assistans (när assistenten är anställd direkt av brukaren).
- Tillståndsprövning för enskilda utförare, det vill säga utförare som säljer enstaka tjänster: särskilt boende för äldre och hem för vård och boende.
- Tillståndsprövning av samtliga privata utförare: bostäder med särskild service enligt LSS, personlig assistans, skola och förskola.

Skillnader i kraven på tillståndsprövning motiveras explicit eller implicit av lagstiftare och offentliga utredningar utifrån respektive tjänsts och utförares särdrag.

1. *Det offentliga huvudmannskapet ses som garant.* Det finns ett implicit antagande att offentliga utförare inte är olämpliga. Entreprenadutförare och privata utförare inom valfrihetssystem för socialtjänst är också undantagna från tillståndsprövning, med det explicita argumentet i förarbetena att kommunens huvudmannskap garanterar verksamhetens kvalitet.
2. *Brukarnas skyddsbehov vägs mot resursåtgång för prövning.* Till exempel motiveras avsaknaden av tillståndsplikt för hälso- och sjukvård samt hemtjänst med att processen skulle bli för resurskrävande för tillsynsmyndigheten och utföraren. För de tjänster där tillståndsplikt krävs har tvärtom brukarnas utsatthet betonats.
3. *Individuell prövning av yrkesutövare och en stark profession ses som kvalitetsgarant.* Yrkesutövare inom hälso- och sjukvård tillståndsprövas individuellt i och med sin legitimering och har en tradition av intern kontroll. Detta anses vara en garant för utförarens kvalitet.
4. *Privat huvudmannskap kräver tillståndsplikt.* Privata utförare inom förskola och skola liksom enskilda utförare är huvudmän för sin egen verksamhet. Tillståndsprövningen är i dessa fall avsedd att säkerställa att huvudmannskapet för en välfärdstjänst inte läggs på en olämplig aktör.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheter inom välfärden

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, är tillsynsorgan för verksamheter inom socialtjänst, hälso- och sjukvård samt för hälso- och sjukvårdspersonal. Samtliga utförare, utom inom hemtjänsten, måste söka tillstånd av eller anmäla sig till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas. IVO ansvarar för tillståndsprövning av enskilda utförare inom särskilt boende för äldre och hem för vård och boende, samt av alla privata utförare inom bostäder med särskild service enligt LSS och personlig assistans (med undantag för de fall då brukaren själv anställt den personliga assistenten).

Socialstyrelsen ansvarar för utfärdande av legitimationer till yrkesutövare inom hälso- och sjukvården.

Skolinspektionen ansvarar för tillståndsprövning av enskilda utförare inom skolan, tillsyn av såväl offentliga som privata utförare inom skolan samt tillsyn av offentliga förskolor. Tillståndsprövningen och tillsynen av enskilda utförare inom förskolan är delegerad till kommunen där utbildningen ska bedrivas.

Skolverket ansvarar för utfärdande av legitimationer till yrkesutövare inom förskolan och skolan.

Upphandling och auktorisation som en andra nivå av etableringsprövning

När en kommun eller ett landsting gör en upphandling enligt LOU eller auktoriserar utförare enligt LOV har de möjlighet, och i vissa fall skyldighet, att ställa krav för att en utförare ska kvalificera sig. Om en utförare inte uppfyller kraven godkänns inte utföraren för etablering och kan därmed inte delta i upphandlingen eller valfrihetssystemet. Eftersom avtal med en kommun eller ett landsting är en förutsättning för offentlig finansiering inom de flesta välfärdstjänster utövar dessa således en viss kontroll för att hindra olämpliga aktörer från att etablera sig.

Tillsynen kontrollerar att lagar och regler följs

När tillsyn utförs granskas huruvida en utförare uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Tillsynsmyndigheten kan använda sig av två metoder för att avgöra om en granskning ska initieras:

- planerad granskning i form av exempelvis inspektioner, dialoger och undersökningar
- rapportering från brukare och anställda om felaktigheter inom verksamheten.

Det finns två lagar som anger att yrkesutövare har en plikt att slå larm om missförhållanden: lex Maria som gäller för sjukvården och lex Sarah som gäller för socialtjänsten och för stöd och service till personer med funktionsnedsättning. En offentlig utredning från 2011 föreslog att lex Sarah även skulle införas inom skola och förskola, men förslaget möttes av kritik och har inte genomförts.

Brukare inom hälso- och sjukvården har enligt lag rätt att framföra klagomål mot tjänsteutförare. När det gäller brukare inom förskola, skola, socialtjänst och LSS-verksamheter har Skolinspektionen respektive IVO valt att ge dessa informell möjlighet att framföra klagomål.

Tillsynsmyndigheterna har relativt stora möjligheter att bestämma hur tillsynen ska gå till och vad som ska granskas. De välfärdstjänster som studerats i denna rapport styrs av ramlagar. Det innebär att lagstiftningen anger övergripande mål som specificeras närmare av bland annat myndighetsföreskrifter och Socialstyrelsens eller Skolverkets allmänna råd. Detta ger viss frihet för utförandet av tillsynsmyndigheternas granskning. Avsaknaden av detaljerade lagkrav innebär dock samtidigt att det blir svårare att ställa krav på utförarna och att tillsynsuppdraget kan bli ohanterligt stort.

För att göra tillsynsuppdraget mer fokuserat har lagstiftare och tillsynsorgan huvudsakligen använt två metoder:

- Begränsning av de områden som blir föremål för tillsyn. Exempelvis anger patientsäkerhetslagen, som styr tillsynen av hälso- och sjukvården, att tillsynsorganet i första hand ska granska utförarens eget patientsäkerhetsarbete.
- Inriktning på vissa sakförhållanden. Exempelvis specificeras i 2010 års skollag ett antal krav på skolor, bland annat att de ska ha skolbibliotek och viss hälso- och sjukvårdspersonal. Att kontrollera om dessa krav är uppfyllda har sedan dess varit en del av Skolinspektionens tillsyn.

Ytterligare ett sätt att fokusera tillsynen är att utgå från det tillstånd att bedriva verksamhet som utföraren erhållit (i de fall tillstånd krävs). Det utgör

en tydlig startpunkt för granskningen och en mer detaljerad referenspunkt än en ramlag, vilket ger tillsynsorganet ett starkare förhandlingsläge för att ställa krav på utföraren att vidta åtgärder.

Brist på samlad kunskap om kommunernas och landstingens uppföljning

Det finns inga nationella riktlinjer för hur kommunernas och landstingens uppföljning ska gå till. Därför kan uppföljningsmetoderna skilja sig åt avsevärt, även mellan två kommuner av samma storlek och med liknande förutsättningar.

Det råder brist på övergripande kunskap om vilken uppföljning som görs och hur den går till. Enligt en studie av primärvården är det en knapp tredjedel av landstingen som inte följer upp offentliga och privata utförare på samma sätt. En studie av hemtjänsten fann också att offentliga utförare och privata utförare följdes upp på olika sätt. Rapportens slutsats är att fler studier och analyser behövs av kommuners och landstings uppföljning av välfärdstjänster.

Avslutande reflektioner

Författaren lyfter ett antal frågor som är viktiga att diskutera när det gäller utformningen av de regelverk som ska säkra kvaliteten i välfärdstjänsterna.

Tillståndsprovning av offentliga utförare? De offentliga utförarnas roll som "sistahandsalternativ" har anförts som argument för att de inte tillståndsprövas. Argumentet kvarstår dock inte när flera offentliga utförare är verksamma inom samma geografiska område. Om målet med tillståndsgivning är att undvika undermåliga utförare finns det skäl att överväga prövning även av offentliga utförare.

I vilken grad ska tillsynen baseras på inspektioner respektive larm från brukare och personal? Rapportering om missförhållanden från brukare och yrkesutövare fyller en viktig funktion. De uppmärksammar felaktigheter som annars kanske inte hade upptäckts och bidrar med information om aktuella problem. Larmrapporter som måste utredas och som inte kan överföras till exempelvis huvudmän gör det dock svårare för tillsynsmyndigheten att själv styra sin verksamhet. Det riskerar också att missgynna de svagaste brukargrupperna, som kanske inte har förmåga att göra sina röster hörda. En

framgångsrik inspektionsverksamhet kan minska behovet av larm, genom att de problem som skulle orsaka larm förebyggs. Därför kan det vara värt att kontinuerligt se över balansen mellan de kontrollaktiviteter som tillsynsmyndigheten själv tar initiativ till och rapporteringen från brukare och personal så att båda kan fylla sin avsedda funktion.

Bör kommuners och landstings uppföljning av offentliga och privata utförare bli mer likriktad? Som nämnts har kommuner och landsting stor frihet att utforma uppföljningen av välfärdstjänsternas produktion. I en lagrådsremiss från regeringen i början av 2014 föreslås att kommuners och landstings skyldighet att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare skärps ytterligare från och med 2015. I anknytning till detta kan det vara värt att lyfta att likabehandlingsprincipen innebär att brukare bör försäkras en lika god kvalitetsuppföljning, oavsett regi. Om en kommun eller ett landsting har utarbetat ett väl fungerande system för att följa upp privata utförare kan detta med fördel användas även för offentliga utförare, till exempel genom att en specialiserad uppföljningsenhet följer upp både offentliga och privata utförare.

Bör verksamhetens långsiktighet bli ett krav även vid tillståndsprövning av verksamheter inom socialtjänst och LSS? När det gäller skolan tar tillståndsprövningen hänsyn till friskolornas förmåga att bedriva verksamhet på lång sikt, exempelvis genom uppvisande av budget och brukarunderlag. Detta borde göras även för utförare med verksamheter inom socialtjänst och LSS, med tanke på att kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt för dessa tjänster.

Är skillnaderna i tillståndsplikt mellan särskilda boenden och hemtjänst motiverade? Andelen äldre som bor kvar i den egna bostaden med hemtjänst har stigit kraftigt och ökad skröplighet innebär i dag inte nödvändigtvis en flytt till äldreboende. Det gör att man kan ifrågasätta om de personer som flyttat till särskilt boende är så mycket mer sårbara och utsatta än de som bor kvar hemma med hemtjänst. Även utförare av personlig assistans – som liksom hemtjänst tillhandahåller hjälp med hygien och andra intima tjänster – tillståndsprövas. Givet att brukarna inom dessa tjänster anses utsatta nog att motivera tillståndsplikt finns det orsak att överväga om inte motsvarande tillståndsprövning, eller åtminstone anmälningsplikt, bör införas även inom hemtjänsten.

Är det motiverat att privata valfribetsutförare inom socialtjänsten undantas från tillståndsprövning, givet det förenklade auktorisationsförfarandet enligt LOV? När aktörer godkänns för etablering enligt LOV används minimikrav. Prövningen av utförarna blir därför inte lika grundlig som vid en upp-

handling enligt LOU, utan påminner i vissa avseenden mer om ett köp av enstaka tjänster. Frågan är om kvalificering enligt de nuvarande LOV-systemen därmed kan anses motsvara tillståndsprovningen av enskilda utförare, eller om det finns en oproportionerligt hög risk att olämpliga aktörer ges möjlighet att etablera sig inom valfrihetssystemen. Även under antagandet att huvudmannens uppföljning uppväger avsaknaden av tillståndsprovning kan det finnas en risk i att de utförare som blir godkända blir så många att huvudmannen får svårt att uppfylla sitt uppföljningsansvar.

Vad är syftet med lärarlegitimationen? Till skillnad från legitimerade yrkesutövare inom hälso- och sjukvård kan lärare utöva sitt yrke även utan legitimation, men inte få tillsvidareanställning eller ensamma sätta betyg. Lärare utsätts inte heller för en lika sträng kontroll av att de exempelvis inte har begått vissa brott innan legitimation utfärdas. Slutligen utförs inte någon tillsyn av lärarna i deras roll som yrkesutövare på samma sätt som av hälso- och sjukvårdspersonal. Givet att idén med den nyinförda lärarlegitimationen är att ge lärarna en professionell status – liknande den som till exempel läkare har – är det relevant att diskutera dessa skillnader och även huruvida tillståndsgivning och tillsyn på yrkesutövarnivå inom skolan bör bli mer lik den som finns inom vården. Om så inte är fallet är det värt att ställa frågan om lärarlegitimationen över huvud taget är ändamålsenlig eller om den bör avskaffas.

Bör det införas en formell skyldighet för personalen inom skolan att rapportera missförhållanden till tillsynsmyndigheten? Skolan är den enda av de studerade välfärdstjänsterna där yrkesutövarna inte har någon lagstadgad skyldighet att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Personalens rapporteringsskyldighet spelar en central roll inom de andra tjänsterna i och med att tjänsternas användare inte alltid har möjlighet att märka när ett missförhållande uppstått och i så fall framföra klagomål. Liknande omständigheter råder även i skolan, speciellt för yngre barn. Därför finns det skäl att se över förutsättningarna för att införa någon form av tillsyn baserad på rapporter från skolans personal, trots att förslaget om att införa lex Sarah även för skolan inte genomfördes.

Förkortningar

BEO	Barn- och elevombudsmannen
BrB	Brottsbalk
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HVB	Hem för vård eller boende
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
KomL	Kommunallag (1991:900)
LAN	Lärarnas ansvarsnämnd
LOL	Lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning
LOS	Lag (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (tidigare sjukgymnastik)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	Lag (2008:962) om valfrihetssystem
LPT	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
MAS	Medicinskt ansvariga sjuksköterska
PSL	Patientsäkerhetslag (2010:659)
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skoll	Skollag (2010:800)
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling

Ordlista

Begränsningsåtgärd – anordning som begränsar en individs rörelsefrihet, till exempel selar, sänggrindar, lås och larm.

Egen regi-utförare – offentlig utförare som inte verkar inom ett valfrihetssystem.

Enskild utförare – privat utförare som utför välfärdstjänster enligt ett avtal om enstaka vård- eller omsorgsplatser. Även privat utförare av skolverksamhet är enskilda utförare.

Entreprenadutförare – privat utförare som utför tjänster för en kommun eller ett landstings räkning baserat på ett entreprenadavtal enligt LOU.

Ersättningsetablering – process där en enskild utförare inom hälso- och sjukvården kan ta över en existerande verksamhet med bibehållna villkor för offentlig finansiering utan att behöva teckna ett nytt avtal enligt LOU eller LOV.

Frekvenstillsyn – tillsyn som utförs med en förutbestämd regelbundenhet, till exempel ett visst antal gånger per år.

Fullmäktige – det folkvalda beslutande organet i en kommun eller ett landsting, motsvarande riksdagen på nationell nivå.

Huvudman – den som enligt lag är ytterst ansvarig för att medborgare har tillgång till välfärdstjänster av tillfredsställande kvalitet.

LOU, lagen om offentlig upphandling – reglerar upphandling där kontraktet för att leverera en viss vara eller tjänst tilldelas den anbudsgivare som i en formell anbudsprocess satt lägst pris, erbjudit högst kvalitet enligt vissa förutbestämda kriterier eller en kombination av de två.

LOV, lagen om valfrihetssystem – reglerar upphandling där den upphandlande myndigheten ställer upp vissa krav på hur en verksamhet ska bedrivas. Samtliga utförare som uppfyller dessa krav och som inte uteslutits ur upphandlingen på andra grunder inkluderas i valfrihetssystemet och blir valbara av brukare.

Nämnd – av fullmäktige tillsatt grupp inom en kommun eller ett landsting som beslutar och utreder inom ett visst område. Nämnderna har till uppgift att se till att verksamheten inom deras område bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Exempel: miljönämnd och patientnämnd.

Tillsyn – självständig granskning av att en aktör uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter och som kan förenas med tvångsåtgärder.

Uppföljning – granskning av att en aktör bedriver sin verksamhet i enlighet med organisatoriska mål och eventuella kontraktsvillkor.

Utförare – den organisation som utför en välfärdstjänst.

Valfrihetsutförare – tjänsteutförare som utför välfärdstjänster inom ett valfrihetssystem enligt LOV. Valfrihetsutförare kan vara både offentliga och privata.

1. Inledning

I början av 1980-talet inleddes en internationell trend med alltmer granskning av både privata och offentliga aktörer i samhället (se Power, 1997). Inom den offentliga sektorn skärptes kraven på ökad transparens samtidigt som tvivlet om att professionerna inom välfärdstjänsterna ensamma skulle kunna garantera tjänsternas kvalitet tilltog. I stället riktades fokus mot olika former av granskning för att säkerställa en tillräckligt hög kvalitet i förhållande till de resurser som användes (Hood, 1995). I en parallell process har formen för tjänsternas utförande utvecklats från att vara en inomorganisatorisk angelägenhet för kommuner och landsting till att privata utförare 2012 debiterade cirka 15 procent av välfärdskostnaderna (Jordahl, 2013, s. 83). Nya sätt att skapa valfrihet, med lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, som det kanske tydligaste exemplet, har även de lett till ett ökat fokus på tillståndsgivning och uppföljning av tjänsterna.

Genom att välfärdssektorns utveckling har skett stegvis och i olika takt inom delsektorerna har även lagstiftningen som reglerar området vuxit fram ”nedifrån och upp”. Det innebär att regler och praxis för olika tjänster har utvecklats parallellt och i delvis olika riktningar, med skillnader mellan olika tjänster och typer av utförare som följd. Ett exempel är att lagkraven för att etablera sig inom skola och socialtjänst är olika för privata och offentliga utförare, medan motsvarande skillnader inte finns inom sjukvården. Den typ av krav som ställs skiljer sig också åt för olika typer av privata utförare.

I denna rapport presenteras en systematisk kartläggning av hur tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av offentligfinansierade välfärdstjänster ser ut i Sverige i dag. Syftet med rapporten är att möjliggöra jämförelser mellan olika tjänster och att fungera som grund för framtida forskning och policydiskussioner om huruvida regleringen av olika välfärdstjänster är ändamålsenlig och hur den bör utvecklas framöver.

Fokus ligger på att beskriva och jämföra det regelverk och den praxis som gäller för olika typer av utförare som verkar inom svensk välfärd. Beskrivningen sträcker sig över ett brett urval av de välfärdstjänster som bru-

kar kallas vård, skola och omsorg: sjukvård, förskola, skola, ungdomsvård, äldreomsorg och stöd och service till funktionsnedsatta.

Disposition

Kapitel 1 beskriver hur rapportens kartläggning av tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av välfärdstjänster är upplagd och definierar vissa centrala begrepp som förekommer. Kapitlet lyfter fram de huvudsakliga poänger och intressanta aspekter som framgår av kartläggningen och avslutas med några reflektioner om vilka frågor som bör diskuteras utifrån undersökningen.

Kapitel 2 ger en överblick av de allmänna lagar och regelverk som omfattar flera eller samtliga välfärdstjänster. Kapitlet går igenom regleringen av upphandling enligt LOU och LOV samt kommuners och landstings uppföljningsansvar för välfärdstjänster oavsett om de utförs av en offentlig eller en privat utförare. De två lagrum – lex Maria och lex Sarah – som reglerar tjänsteutförarens och enskilda yrkesutövares skyldighet att slå larm om felaktigheter som begåtts inom deras respektive verksamheter beskrivs också. Så även de regelverk som styr prövning och tillsyn av de legitimerade yrkesutövare som finns inom hälso- och sjukvård, förskola, skola och äldreomsorg.

Kapitlen 3-7 beskriver tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av de tjänster som rapporten omfattar.

Kapitel 3 handlar om hälso- och sjukvården och är uppdelat i primärvård, somatisk specialistvård, psykiatrisk specialistvård, hemsjukvård och tandvård.

Kapitel 4 handlar om äldreomsorgen och är uppdelat i två delar: en som behandlar hemtjänst och en som behandlar särskilda boenden för service och omvårdnad.

Kapitel 5 handlar om stöd och service till personer med funktionsnedsättning, vilket innefattar särskild service för vuxna respektive barn samt personlig assistans.

Kapitel 6 handlar om hem för vård eller boende, så kallade HVB, för barn och ungdomar.

Kapitel 7 handlar om skolan och är uppdelat i en del om förskolan och en del om grundskolan och gymnasiet. Skolan skiljer sig från övriga välfärdstjänster genom att den har ett separat regelverk för skolval och introduktion av privata utförare, samt genom att den tillhör ett annat tillsynsorganans ansvarsområde än övriga beskrivna tjänster.

Centrala begrepp

I och med att tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning i hög grad är styrt av lagar och andra regleringar förekommer det ett antal centrala begrepp som är viktiga att känna till för att förstå området. Exempelvis avgör en aktörs roll vilket ansvar den har för välfärdstjänsters kvalitet, medan olika typer av granskningar är förknippade med olika mål och sanktionsmöjligheter. Trots detta används begreppen ibland utan att definieras och det förekommer att de ges en något annorlunda betydelse i olika sammanhang. Därför följer nu en genomgång av de viktigaste begreppen inom området tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning och den betydelse de har i rådande praxis.

HUVUDMAN OCH UTFÖRARE

Kommuner och landsting har alltid ett övergripande ansvar för att medborgare inom deras geografiska område får ta del av de välfärdstjänster som de har rätt till samt att tjänsterna håller en tillfredsställande minimikvalitet (se exempelvis Proposition 2008/09:29, s. 19–20). Kommuner måste exempelvis kunna erbjuda plats i den kommunala grundskolan till skolpliktiga elever som begär det. Utöver detta övergripande ansvar finns också ansvaret för välfärdstjänsters kvalitet, fördelat utifrån vilken aktör som är huvudman och vilken som är utförare.

Huvudmannen är den aktör som enligt lag är ytterst ansvarig för att en viss välfärdstjänst håller en tillfredsställande kvalitet (SOU, 2013:44, s. 97). I de allra flesta fall är det kommunen och landstinget som har *huvudmannaskapet* för välfärdstjänster. Exempelvis är landstinget normalt huvudman för hälso- och sjukvård.

Utföraren är den aktör som i praktiken utför välfärdstjänsten och som ansvarar för sin egen verksamhets kvalitet. Utföraren kan vara en privat eller offentlig aktör och kan även vara huvudman för verksamheten, exempelvis när ett landsting utför sjukvård. Aktören kommer då att ha olika ansvar i sina olika roller. En eller flera utförare kan även vara verksamma inom samma huvudmans ansvarsområde (SOU, 2013:44, s. 97–98).

Landstingens och kommunernas huvudmannaskap, och de omständigheter under vilka det överförs till en eventuell privat utförare, diskuteras i förarbetena till 3 kap 19 § i kommunallagen (1991:900), KomL. Förarbetena konstaterar att kommunen eller landstinget behåller sitt huvudmannaskap även om en verksamhet lämnas över till en extern entreprenadutförare enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU (Proposition 1993/94:188;

se även SOU, 2013:53, s. 99).¹ I och med att kommunen eller landstinget inte längre är utförare har de dock ingen direkt bestämmanderätt över den privata utförarens verksamhet. I stället ligger ansvaret på den upphandlande myndigheten, det vill säga kommunen eller landstinget, att genom avtalet säkerställa att verksamheten uppfyller de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (Proposition 1993/94:188, s. 40-41; KomL, 6 kap 7 §).

Som framgår av tabell 1.1 behåller kommuner och landsting även huvudmannaskapet för verksamheter som lämnas över till en privat utförare inom ramen för en valfrihetsmodell enligt LOV.² Förarbetena beskriver valfrihetssystem enligt LOV som ett offentligt kontrakt i samma bemärkelse som ett avtal enligt LOU, vilket innebär att samma regler gäller angående vilken aktör som är huvudman (Proposition 2008/09:29, s. 55).

Om en lokal myndighet däremot köper enstaka platser eller tjänster av en privat utförare utan att tillämpa LOV är myndigheten, i enlighet med tabell 1.1, inte huvudman för verksamheten. Myndigheten behåller dock, som nämndes ovan, ett grundläggande ansvar för att medborgarnas välfärdstjänster håller god kvalitet (ibid., s. 19-20).

Skola och förskola utgör ett specialfall eftersom de erbjuds enligt en särskild form av valfrihetsmodell som regleras i skollagen (se kapitel 7). Ansvarsfördelningen liknar dock de förhållanden som gäller vid köp av enstaka tjänster. En privat utförare blir huvudman för verksamheten i samband med att verksamhetstillstånd ges, medan offentligt huvudmannaskap råder för verksamheter med offentlig utförare (Skoll, 2010:800, 2 kap 5 §). Huvudmannaskapet kopplas alltså till den som utför verksamheten.³ Kommunen har emellertid även i detta fall ett ansvar för att välfärdstjänsten finns tillgänglig för dem som har rätt till den (Skoll, 8 kap 12 § och 10 kap 24 §).

Utförare av välfärdstjänster beskrivs med olika termer i olika lagrum, som ”vårdgivare” i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och ”den som bedriver verksamhet” i socialtjänstlagen (2001:453). I denna rapport kommer ter-

1 LOU reglerar upphandling där kontraktet för att leverera en viss vara eller tjänst tilldelas den anbudsgivare som i en formell anbudsprocess satt lägst pris, erbjudit högst kvalitet enligt vissa förutbestämda kriterier eller en kombination av de två.

2 LOV reglerar upphandling där den upphandlande myndigheten ställer upp vissa egenskapsmässiga krav på hur en verksamhet ska utföras och sedan godkänner samtliga utförare som uppfyller dessa krav och som inte utesluts ur upphandlingen på andra grunder.

3 LOU kan under vissa omständigheter användas för att lägga delar av en skolverksamhet på entreprenad, men huvudmannaskap behålls då av den ursprungliga offentliga eller privata utföraren.

Tabell 1.1 Placeringen av huvudmannskapet för välfärdstjänster

	Offentlig huvudman	Privat huvudman
Offentlig verksamhet	X	
Upphandling enligt LOU	X	
Valfrihetssystem enligt LOV	X	
Enstaka plats eller tjänst samt privata utförare enligt Skoll		X

men utförare att användas oavsett vilken välfärdstjänst som avses. Utförare avser här genomgående den organisation där tjänsten genomförs, snarare än den personal som direkt utför tjänsten.

För att kunna göra jämförelser mellan föreskrifter och praxis för olika typer av utförare kommer denna rapport att skilja på offentliga och privata utförare. Varje grupp delas in i två respektive tre undergrupper. Dessa undergrupper baseras på de skillnader som finns i lagstiftningen om tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning för olika typer av utförare.

Egen regi-utförare innebär att tjänsten utförs direkt av den kommun eller det landsting som har huvudmannskapet för välfärdstjänsten. Hit räknas i denna rapport även offentliga utförare inom förskola och skola. Kommunen eller landstinget är alltså både huvudman och har full kontroll över verksamhetens utformning (se tabell 1.2). Ett exempel på egen regi-utförare är kommunala hemtjänsteutförare.

En *offentlig valfrihetsutförare* utför välfärdstjänster inom ett valfrihetssystem enligt LOV. Ett valfrihetssystem innebär att en enskild brukare kan välja vilken av utförarna i systemet som ska utföra en välfärdstjänst. LOV:s likabehandlingsprincip anger att offentliga valfrihetsutförare så långt som möjligt ska lyda under samma avtalsvillkor och följas upp på samma sätt som de privata valfrihetsutförarna (Proposition 2008/09:29, s. 62).⁴ Villkoren för exempelvis tillståndsprovning är dock desamma för offentliga valfrihetsutförare som för egen regi-utförare. Liksom för egen regi-utförare är den upphandlande myndigheten både huvudman och den som har full kontroll över verksamhetens utformning, enligt tabell 1.2. Ett exempel är en landstingsdriven specialistvårdsmottagning som ingår i ett valfrihetssystem enligt LOV.

4 Ett exempel på när avsteg från likabehandlingsprincipen kan göras är om den offentliga valfrihetsutföraren behöver mer resurser för att uppfylla sitt övergripande befolkningsansvar (Proposition 2008/09:29, s. 62).

En *entreprenadutförare* utför tjänster för en kommuns eller ett landstings räkning baserat på ett entreprenadavtal enligt LOU. Ett entreprenadavtal innebär att en eller ett fåtal utförare ges exklusiv rätt att tillhandahålla en tjänst under en viss, på förhand angiven, tid. Som framgår av tabell 1.2 är den upphandlande myndigheten huvudman, men kan endast påverka verksamhetens utformning enligt vad som anges i entreprenadavtalet. Hit räknas till exempel ett kommunalägt äldreboende som drivs av en privat utförare under en tre- eller femårsperiod.

En *privat valfrihetsutförare* utför välfärdstjänster inom ett valfrihetssystem enligt LOV. Som angavs ovan innebär ett valfrihetssystem att enskilda brukare kan välja att få sina välfärdstjänster utförda av utförare som ingår i systemet. Den upphandlande myndigheten är huvudman för verksamheten men kan endast påverka verksamhetens utformning enligt vad som anges i entreprenadavtalet (se tabell 1.2). Ett exempel är en privatdriven specialistvårdsmottagning som ingår i ett valfrihetssystem enligt LOV.

Slutligen finns det *enskilda utförare* som utför välfärdstjänster på grundval av ett avtal om enstaka vård- eller omsorgsplatser (se till exempel Jordahl, 2013, s. 24–25, som använder begreppet enskild verksamhet för samma fenomen). Hit kommer även privata utförare inom förskola och skola att räknas, eftersom ansvarsfördelningen är densamma som vid köp av enstaka tjänster. I detta fall har den finansierande kommunen eller landstinget inget huvudmannaskap och har därmed ett begränsat formellt ansvar för verksamheten, som framgår av tabell 1.2. Myndigheten har dock lika mycket inflytande över verksamhetens utformning som den har över verksamheter som utförs av entreprenad- eller valfrihetsutförare, det vill säga beroende på avtalets utformning.

Tabell 1.2 Huvudmannaskap och utförande av välfärdstjänster

	OFFENTLIGA UTFÖRARE		PRIVATA UTFÖRARE		
	Egen regi-utförare	Valfrihets-utförare	Entreprenad-utförare	Valfrihets-utförare	Enskild utförare
Utförare av tjänsterna	Kommun/landsting	Kommun/landsting	Privat företag/organisation	Privat företag/organisation	Privat företag/organisation
Huvudman	Kommun/landsting	Kommun/landsting	Kommun/landsting	Kommun/landsting	Privat företag

TILLSTÅNDSGIVNING, TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Tillståndsprovning, tillsyn och uppföljning förekommer inom flera verksamheter som anses viktiga för att ett samhälle ska fungera, till exempel miljöskydd, livsmedelshandling och inom finansmarknaden (SOU 2004:100, s. 45–48). Målet med aktiviteterna är att åtgärda de potentiella risker som uppstår när en tjänst finansieras respektive utförs av två skilda aktörer. Tillståndsprovningen är avsedd att minska risken för att oseriösa aktörer etablerar sig på marknaden, medan tillsynen och uppföljningen ska minska risken att utförare sänker en tjänsts kvalitet eller utsätter dess brukare för onödiga risker för att spara pengar (Eisenhardt, 1989).⁵

Tillståndsprovning och tillsyn utövas i första hand av staten och statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna (se tabell 1.3). Bägge aktiviteterna kan dock delegeras till kommunen eller till ett privaträttsligt kontrollorgan (Statskontoret, 2012). Detta gäller till exempel livsmedelshandling och förskolor i privat regi, som står under tillsyn av kommunen, och advokater, som står under tillsyn av Sveriges advokatsamfund. Målet med både tillståndsprovning och tillsyn är att säkerställa en viss lagstadgad kvalitetsnivå för välfärdstjänsterna.

Den tredje aktiviteten, uppföljning, skiljer sig från tillståndsgivning och tillsyn genom att den normalt i första hand är en fråga för utföraren själv. När verksamheten utförs för en annan parts räkning blir uppföljningen dock även ett sätt för uppdragsgivaren att se till att man får de tjänster man har betalat för. För offentligfinansierade välfärdstjänster är denna uppdragsgivare kommun- och landstingsfullmäktige i deras roll som folkvalda representanter för de medborgare som finansierar tjänsterna (se tabell 1.3).⁶ Målet för uppföljningen är därmed att säkerställa att både offentliga och privata utförare uppnår de kvalitetsmål som ställts upp i upphandlingskontraktet respektive de politiska policydokumenten.

Upphandlingslagarna LOU och LOV medger även att en upphandlande myndighet kan, och i vissa fall måste, ställa vissa kvalificeringskrav i upphandlingen. En utförare som inte uppfyller kvalificeringskraven godkänns inte för etablering och kan därmed inte delta i upphandlingen eller valfrihetssystemet. Det finns alltså en viss, frivillig, kontroll för att förhindra

⁵ Inom nationalekonomin kallas dessa risker *adverse selection* respektive *moral hazard* och kopplas till den informationsasymmetri som råder mellan utförare och finansiärer, det vill säga att den som utför en tjänst har bättre information om tjänstens kvalitet än den som finansierar tjänsten.

⁶ Fullmäktige är det beslutande organet i en kommun eller ett landsting, motsvarande riksdagen på nationell nivå.

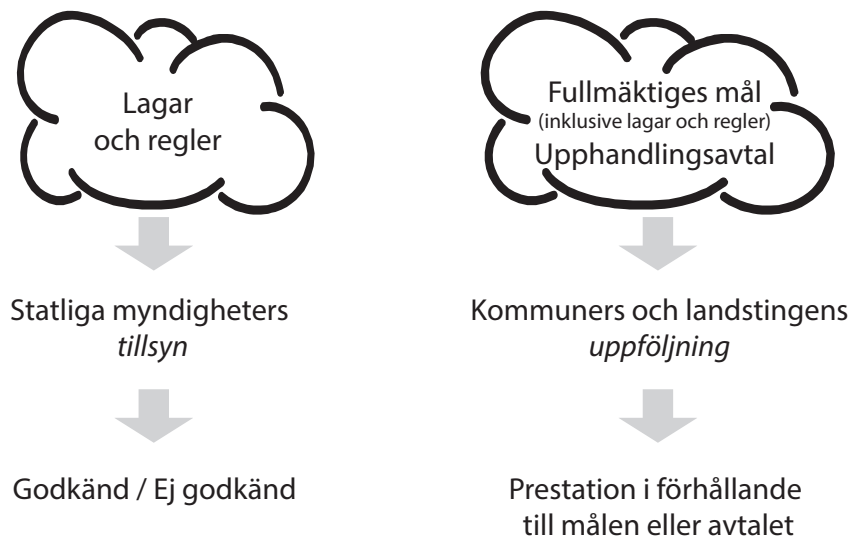
Tabell 1.3 Nivåer för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning

	Stat	Kommun/landsting
Förhindra olämpliga utförare	<i>Tillståndsgivning</i> Baserat på lagstiftning	<i>Delegerad tillståndsgivning</i> Baserat på lagstiftning <i>Kvalificeringskrav i eventuell upphandling</i> Baserat på lagstiftning, med vissa tillägg inom lagens ramar
Förhindra olämpligt beteende	<i>Tillsyn (kan delegeras)</i> Baserat på lagstiftning och övriga föreskrifter	<i>Uppföljning</i> Baserat på kontrakt och fullmäktiges mål

olämpliga utförare även på kommunal nivå och landstingsnivå.

I och med att tillsyn och uppföljning har samma syfte förekommer det ofta osäkerhet om distinktionen mellan de två begreppen. *Tillsyn* har i praktiken getts innebörden av en "självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och (som) vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse" från utföraren (Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 14). Denna definition innebär för det första att tillsynen ska utföras av ett tillsynsorgan som är skilt från den verksamhet som granskas, oavsett om denna har en offentlig eller privat utförare. Även när tillsyn delegerats till en kommun enligt tabell 1.3 bör den utföras av en aktör som är organisatoriskt skild från utföraren, till exempel genom att ansvaret för tillsyn och drift tydligt skiljs åt. För det andra avser tillsynen enbart en granskning utifrån lagar, förordningar och bindande föreskrifter, såsom Socialstyrelsens särskilda föreskrifter (se figur 1.1). Detta gör tillsynen binär till sin karaktär: "antingen följer eller så följer tillsynsobjektet inte föreskrifterna" (2013:53, s. 133). Denna binära bedömning kompliceras dock av att både socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, har karaktären av ramlagar, där det övergripande målet, att välfärdstjänsterna ska vara av god kvalitet, måste tolkas i det praktiska utförandet av tjänsterna. *Utredningen om en kommunallag för framtiden* förespråkar därför att även tydliga bedömningskriterier, allmänna råd, riktlinjer och vägledningar samt nationella kvalitetsindikatorer, register, statistik och öppna jämförelser kan användas som underlag för tillsynen av verksamhet som lyder under dessa

Figur 1.1 Tillsyn och uppföljning av välfärdstjänster



lagar (se Proposition 2008/09:160; SOU, 2013:53, s. 159).⁷

Slutligen innebär ovanstående definition en begränsning av tillsynsorganens möjlighet att använda sig av tvingande åtgärder för att rätta till eventuella missförhållanden. I och med att tillsynen innebär en binär granskning utifrån lagar, förordningar och bindande föreskrifter är det endast brott mot dessa som kan bemötas med tvångsåtgärder. Regeringens skrivelse konstaterar att även om ett tillsynsorgan kan ägna sig åt allmän utvärdering eller liknande i samband med tillsynen så ”bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder” (Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 18).

Tillsynen kan kontrasteras med kommuners och landstings skyldighet att som huvudmän *följa upp* välfärdstjänster, oavsett om dessa utförs av en offentlig eller privat utförare, enligt kommunallagen (1991:900), KomL, 6 kap 7 §. Enligt bestämmelsen ska nämnderna i kommuner och landsting se till att verksamhet inom deras område bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de föreskrifter som gäller

⁷ Regeringens skrivelse argumenterar dock för att tillsyn baserad på exempelvis allmänna råd endast kan utgöra rekommendationer från tillsynsorganets sida (Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 17).

för verksamheten i enlighet med figur 1.1. Dessutom ska de se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (se även kapitel 2). Detta var en gång i tiden en strikt inomorganisatorisk process, där kommunen eller landstinget följde upp sin egen verksamhet, men sker numera även mellan offentliga huvudmän och privata utförare.

För att tydliggöra att uppföljningsskyldigheten kvarstår även när en välfärdstjänst utförs av en privat organisation, specificerar 3 kap 19 § KomL särskilt att kommun och landsting ska se till att entreprenadavtal ger kommunen respektive landstinget en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Dock specificerar varken kommunallagen eller förarbetena närmare vilken uppföljning som ska ske eller hur den ska bedrivas. *Lokal-demokratikommittén* argumenterade emellertid för att upphandlande myndigheter borde utöva samma uppföljning och kontroll av entreprenadavtal som över den egna förvaltningen (SOU, 2013:53, s. 86, refererar till SOU 1993:90 s. 291).

System för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning inom svensk välfärd

Målet med denna rapport är att jämföra och kontrastera tillstånds- och granskningsystemens utformning för olika välfärdstjänster och utförare. En sådan jämförelse visar att det finns ett flertal intressanta skillnader både mellan de olika tjänsterna och mellan de olika typerna av utförare.

POLISPATRULLER OCH BRANDLARM SOM GRANSKNINGSMETOD

Ett teoretiskt ramverk som kan vara till hjälp vid diskussionen om framför allt tillsyn och uppföljning är de amerikanska forskarna Mathew D. McCubbins och Thomas Schwartzs (1984) ramverk som skiljer mellan två granskningsmetoder: polispatruller och brandlarm. *Polispatruller* innebär att en tillsynsmyndighet regelbundet och på eget initiativ undersöker en utförarens verksamhet. Avsikten är att upptäcka och åtgärda eventuella felaktigheter samtidigt som man avskräcker från avsiktliga förseelser.

Motsatsen till detta är *brandlarm*, där tillsynsmyndigheten i stället möjliggör för enskilda medborgare och intressegrupper att få insyn i och klaga på utförarens verksamhet. Tillsynsmyndigheten följer alltså inte själv upp verksamheterna, utan fokuserar i stället på att rycka ut när larmet går.

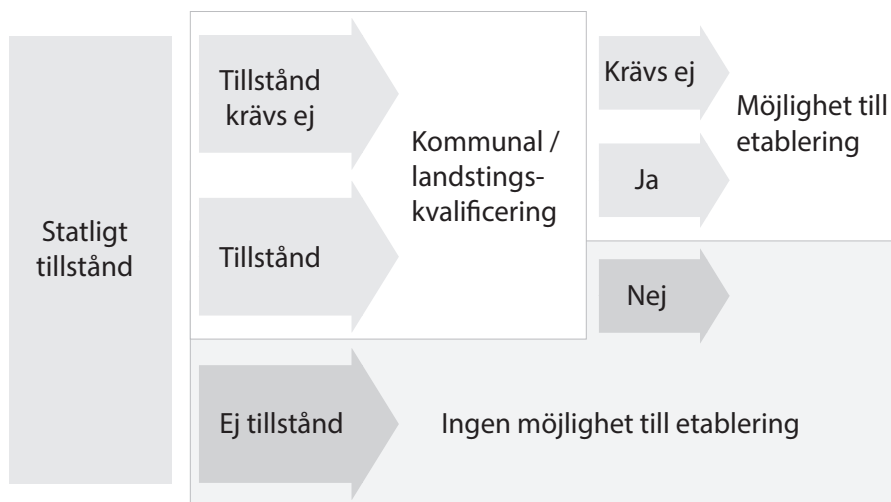
McCubbins och Schwartz diskuterar inte offentliganställdas roll som en möjlig del av brandlarmsystemet, men som beskrivs i kapitel 2 utgör anställdas möjlighet, och i vissa fall skyldighet, att slå larm om problem, en viktig del av den svenska uppföljningen av välfärdstjänster.

Tillståndsprövning och kvalificering vid etablering

En utförares möjlighet att etablera sig inom en svensk välfärdstjänst påverkas av två faktorer: de explicita juridiska krav som råder för tillståndsgivning inom området och de implicita villkor som råder för att få tillgång till offentlig finansiering. Etableringen inom en välfärdstjänst sker således i två steg, där varje steg spelar större eller mindre roll beroende på vilken tjänst och vilken typ av utförare det handlar om.

Som visas i figur 1.2 måste utföraren, i ett första steg, uppfylla kriterierna för att få ett tillstånd i de fall ett sådant krävs för att utföra välfärdstjänsten. Om tillstånd medges, eller inte behövs, är nästa fråga om utföraren måste ha ett avtal med en upphandlande myndighet för att få tillgång till offentliga medel. Om detta är fallet måste utföraren, i ett andra steg, uppfylla de kvalificeringskrav som ställs i kommunens eller landstingets upphandling

Figur 1.2 Tillstånds- och kvalificeringsprocessen för utförare av välfärdstjänster



enligt LOU eller LOV, för att tillåtas delta i upphandlingen eller valfrihets-systemet.⁸

Offentliga utförare har normalt alltid tillgång till offentliga medel och behöver därmed inte gå igenom kvalificeringsprocessen. Inom ett flertal välfärdstjänster krävs det dock att en privat utförare har tecknat avtal med en kommun eller ett landsting för att de ska omfattas av det offentliga välfärdssystemet.⁹

VARIERANDE KRAV PÅ TILLSTÅNDSPRÖVNING

Det nämndes i inledningen av detta kapitel att utvecklingen av regelverket för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av välfärdstjänster har vuxit fram stegvis och ”nedifrån och upp”. Detta framstår särskilt tydligt i de krav som ställs för tillståndsprövning och kvalificering för offentlig finansiering av olika typer av tjänster.

Kraven på tillståndsprövningen för olika typer av utförare skiljer sig åt, se tabell 1.4 I tabell 1.5, som är ett förenklat utdrag ur tabell 1.4, visas endast tillståndsprövningen av välfärdsutförare. Här tydliggörs att tillståndsprövningen varierar på en skala. För hälso- och sjukvård samt hemtjänst, krävs inte något tillstånd för att etablera sig som privat utförare. I den motsatta änden av skalan befinner sig skola, förskola och verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, där samtliga privata utförare omfattas av tillståndsplikten. Mellan dessa båda befinner sig övrig socialtjänst, där enskilda utförare måste ansöka om tillstånd medan entreprenadutförare och valfrihetsutförare inte tillståndsprövas.

Tabell 1.4 visar även att offentliga och privata utförare som inte är tillståndspliktiga, fortfarande behöver anmäla verksamheten till den ansvariga tillsynsmyndigheten i de allra flesta fall. Anmälan har funktionen att informera tillsynsmyndigheten om vilka verksamheter myndigheten har ansvar för (se avsnittet om tillsyn nedan). Undantagen från anmälningsplikten ut-

⁸ Inom särskilt boende för äldre, HVB, bostad med särskild service enligt LSS, samt förskola och skola finns ytterligare ett hinder för att etablera sig som utförare. För att erhålla tillstånd måste en privat utförare ha tillgång till lämpliga lokaler, vilket antingen innebär en ekonomisk tröskel i form av ett köpe- eller hyreskontrakt eller att utföraren får använda kommunens lokaler genom ett entreprenadavtal.

⁹ Det skulle naturligtvis vara möjligt för en privat utförare att erbjuda exempelvis hemtjänst utan att få denna subventionerad av offentliga medel. Med tanke på att detta skulle innebära en betydande konkurrensnackdel är det dock inte särskilt troligt att utföraren skulle lyckas etablera sig på marknaden.

Tabell 1.4 Krav på tillstånd och anmälningsplikt för utförare

	Yrkesutövare		Utförarorganisationer				
			OFFENTLIGA UTFÖRARE		PRIVATA UTFÖRARE		
			Egen regi- utförare	Valfrihets- utförare	Entreprenad- utförare	Valfrihets- utförare	Enskilda utförare
Hemtjänst	I		I	I	I	I	I
Personlig assistans (anställd av brukaren)	I		F	F	F	F	A
Primärvård	T		F	A	F	A	F
Psykiatrisk specialist- vård	T		A	A	A	A	A
Hemsjukvård	T		A	A	A	A	A
Tandvård	T		A	A	A	A	A
Somatisk specialist- vård	T		A	A	A	A	A
Särskilt boende för äldre	*		A	A	A	A?	T
Hem för vård och boende	R		A	A	A	A?	T
Förskola	T	R	I	F	I	F	T
Grundskola & gym- nasium	T	R	I	F	F	F	T
LSS-bostad för vuxna	I		A	A	T	T	T
Personlig assistans	†		A	A	T	T	T
LSS-bostad för barn och ungdomar	R		A	A	T	T	T

I – Ingen tillståndsprövning

T – Tillstånd krävs

R – Registerkontroll av yrkesutövare

A – Anmälningsplikt

F – Förekommer inte

? Oklart rättsläge

* Tillstånd krävs för sjuksköterskor

† Registerkontroll krävs för assistenter
till barn och unga

görs av offentligutförd skola och förskola, där tillsynen görs gruppvis på en aggregerad kommunnivå, samt hemtjänst.

En tredje skillnad, som tydliggörs av tabell 1.4, är att lagstiftningen för de studerade välfärdstjänsterna även skiljer sig åt när det gäller tillståndsprövning av yrkesutövare. Den förenklade tabell 1.6 visar att yrkesutövare inom

Tabell 1.5 Förenklad tabell över tillståndsprövning av utförare

Ej tillståndsprövning	Tillståndsprövning endast av enskilda utförare	Tillståndsprövning av samtliga privata utförare
Hemtjänst	Särskilt boende för äldre	Bostäder med särskild service enligt LSS
Hälsa- och sjukvård	Hem för vård och boende	Personlig assistans
Personlig assistans (assistenten anställd av brukaren)		Skola Förskola

hälso- och sjukvård samt skola tillståndsprövas, medan yrkesutövare som arbetar med barn kontrolleras mot belastningsregistret.

SKYDDSBEHOV, KOSTNADSHÄNSYN OCH PROFESSION

Skillnaderna mellan välfärdstjänster när det gäller vilka krav som ställs på tillståndsprövning kan spåras till tre källor. För det första är offentliga utförare undantagna från tillståndsprövning inom samtliga välfärdstjänster. Som visas i tabell 1.5 omfattar undantaget även entreprenadutförare och privata valfrihetsutförare inom socialtjänsten.¹⁰ Här finns det ett tydligt antagande om att kommunens huvudmannaskap kommer att garantera verksamhetens kvalitet, på samma sätt som det antas att offentliga utförare inte behöver tillståndsprövas för att förhindra oseriösa aktörer.

En andra källa till skillnader i tillståndsprövning av tjänsteutförare är att förarbetena till lagstiftningen gör en explicit avvägning mellan tillsynsorganens och utförarnas resurser kontra användarnas skyddsbehov (Proposition 1995/96:176, kap 6.6.1; Proposition 2008/09:160, s. 98). Förarbetena till HSL och SoL motiverar bristen på tillståndsplikt för hälso- och sjukvård samt hemtjänst med att processen skulle bli alltför resurskrävande, medan förarbetena som rör tillståndspliktiga tjänster betonar brukarnas utsatthet (Proposition 1995/96:176, kap 6.6.1; Proposition 2008/09:160, s. 98; Proposition 1996/97:124, s. 144).

¹⁰ Observera att det råder delade meningar om huruvida privata valfrihetsutförare inom särskilt boende och HVB enligt SoL är tillståndspliktiga. Här kan det dock argumenteras för att förarbetena till LOV uttryckligen säger att ett avtal enligt LOV är att betrakta som ett entreprenadavtal, vilket innebär att privata valfrihetsutförare, i likhet med entreprenadutförare, är undantagna från tillståndsplikten.

Tabell 1.6 Förenklad tabell över tillståndsprövning och granskning av yrkesutövare

Ingen kontroll	Registerkontroll	Tillståndsprövning	Tillståndsprövning & registerkontroll
Hemtjänst	Hem för vård och boende	Hälso- och sjukvård	Förskola
Personlig assistans (assistenten anställd av brukaren)	Personlig assistans	Särskilt boende för äldre (sjukvårdspersonal)	Skola
Särskilt boende för äldre (omvårdnads-personal)	Bostad med särskild service enligt LSS (barn)		
Bostad med särskild service enligt LSS (vuxna)			

Skola och förskola, där privata utförare också är tillståndspliktiga, är i detta sammanhang extremfall, eftersom privata skolutförare övertar huvudmannaskapet för verksamheten. Prövningen är med andra ord, i likhet med tillståndsprövningen av enskilda utförare inom socialtjänsten, avsedd att säkerställa att huvudmannaskapet för en välfärdstjänst inte läggs på en olämplig aktör.

Det kan dock ifrågasättas om den individuella brukarens skyddsbehov är tillräckligt som förklaring till skillnaden i tillståndsplikt mellan exempelvis hemtjänst och personlig assistans. Snarare kan skillnaderna spåras även till en tredje källa, nämligen att lagrummen utvecklats parallellt och utifrån olika utgångspunkter i synen på verksamheten och dess utövare. En viktig aspekt i sammanhanget är att hälso- och sjukvården domineras av en stark profession, där de enskilda yrkesutövarnas professionella kompetens traditionellt ansetts spela en stor roll för verksamhetens kvalitet (se exempelvis Proposition 2008/09:160, s. 71).

Som framgår av tabell 1.6 tillståndsprövas dessutom yrkesutövarna inom hälso- och sjukvården på individnivå i och med sin legitimering (se även kapitel 2). Detta innebär att det finns ett underförstått antagande om att yrkesutövarna själva kommer att motverka oseriösa utförare genom att kontakta tillsynsmyndigheten eller, som sista utväg, att säga upp sig. I jämförelse saknar personalen inom socialtjänst, LSS-verksamhet och skola samma ställning som professioner, även om lärarlegitimationen eventuellt på längre sikt kan stärka läraryrkets status.

KVALIFICERINGSKRAV SOM ETT ANDRA STEG
I ETABLERINGSPRÖVNINGEN

Ytterligare en skillnad mellan de analyserade välfärdstjänsterna är huruvida privata utförare måste kvalificera sig genom avtal med en kommun eller ett landsting för att ha möjlighet till offentlig finansiering av verksamheten. Som framgår av tabell 1.7 måste privata utförare inom stora delar av hälso- och sjukvården, inom socialtjänsten samt inom verksamhet enligt LSS, teckna avtal med en kommun eller ett landsting för att omfattas av den skattesubventionerade välfärden. Som konstateras ovan innebär det att den upphandlande myndighetens kvalificeringskrav för att delta i upphandlingen eller valfrihetssystemet blir ett andra steg i etableringsprövningen. I flera av fallen ovan blir myndighetens kvalificeringskrav dessutom den enda form av etableringsprövning som utföraren genomgår, i och med att hälso- och sjukvårdsutförare samt privata entreprenad- och valfrihetsutförare inom socialtjänsten inte tillståndsprövas.

Det finns fyra undantag från kraven på kvalificering genom avtal med en lokal myndighet: privata utförare inom vuxentandvård, skola och förskola samt enskilda hälso- och sjukvårdsutförare som övertar en existerande verksamhet genom ersättningsetablering.¹¹ Två av dessa får endast tillgång till begränsade offentliga medel: vuxentandläkare erhåller enbart en begränsad statlig subventionering medan ersättningsetablering är ett undantag bland hälso- och sjukvårdsutförare.

Privata utförare inom skolan och förskolan, däremot, har automatiskt rätt till offentlig finansiering i samband med att de erhåller tillstånd att bedriva verksamhet. Dock försätter detta kommuner, som har ett delegerat tillståndsgivnings- och tillsynsansvar för privata förskoleutförare, i en egenomlig situation. Å ena sidan är de tillstånds- och tillsynsorgan för enskilda förskoloutförare. Å andra sidan är de finansiärer av och konkurrenter till dessa utförare. Detta innebär att en sanktion eller ett avslag inom ramen för kommunernas tillsynsverksamhet alltid kan bli föremål för misstanke om otillbörligt gynnande av de offentliga utförarna, vilket rimligtvis påverkar kommunernas möjlighet att utföra sitt tillsynsuppdrag.

¹¹ Ersättningsetablering innebär att en yrkesutövare kan ta över en existerande verksamhet med bibehållna villkor för offentlig finansiering utan att behöva teckna ett nytt avtal enligt LOU eller LOV.

Tabell 1.7 Krav på kvalificering genom avtal med kommun eller landsting för etablering med offentliga medel

Krav på kvalificering för etablering med offentliga medel	Inget krav på kvalificering
Primärvård	Vuxentandvård
Specialistsjukvård	Förskola
Barn- och specialisttandvård	Skola
Hemtjänst	Hälsa- och sjukvård med ersättningsetablering
Särskilt boende för äldre	
Hem för vård och boende	
Bostad med särskild service enligt LSS	
Personlig assistans enligt LSS	

GRUNDERNA FÖR TILLSTÅNDSANSÖKAN

Tillståndsprovningen för olika välfärdstjänster liknar till stora delar varandra. En subtil skillnad är dock att tillståndsprovningen inom skolan explicit tar hänsyn till utförarens förmåga att bedriva verksamhet på lång sikt samt eventuell påverkan på lokala offentliga utförarens förmåga att göra detsamma. Detta kan jämföras med socialtjänst och LSS-verksamheter: LSS ställer visserligen krav på ”lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden”, men fokus ligger i första hand på aspekter som verksamhetsföreståndarens formella kompetens. SoL nämner inte ekonomiska faktorer eller långsiktighet explicit utan ställer endast krav på god kvalitet och säkerhet.

Ett anmärkningsvärt mönster i grunderna för avslag är att dessa i stor utsträckning handlar om påtagliga och mätbara faktorer: elevprognos, ekonomi och lokaler inom skolan samt användningen av begränsningsåtgärder, bemanning, lokaler och verksamhetsföreståndarens kompetens inom socialtjänst och LSS-verksamhet. I kontrast har den så kallade vandelprovningen av LSS-utförare och dess anställda vad gäller deras lämplighet med hänsyn till ”omständigheterna i övrigt”, visat sig svår att få godkänd i domstol som ett giltigt skäl att avslå en tillståndsansökan (Jansson, 2013b).¹² Det faktum att andelen skolansökningar som avslås är hög jämfört med motsvarande siffror för socialtjänst och LSS-verksamhet kan med andra ord vara ett resultat av att SkoL:s krav på långsiktighet är lättare att utvärdera och därmed leder till fler fall av tydliga avslag. I jämförelse grundas avslag enligt

¹² Provnigen kontrollerar till exempel att utföraren eller dess företrädare inte tidigare har varit involverade i brottslighet.

SoL och LSS på en professionell bedömning och är därmed svårare att objektivt motivera i exempelvis en domstol.

Tillsyn

Som nämndes tidigare innebär tillsynsbegreppet en granskning av huruvida en utförare uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Eftersom tillsynen utgår ifrån gällande föreskrifter begränsas tillsynsorganets påverkansmöjligheter av dessa. SoL, LSS och PSL begränsar tillsynsmyndighetens användning av sanktioner till fall där en utförare inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 2 §; LSS, 26 §; PSL, 7 kap 3 §). I kontrast till dessa lagar anger SkoLL dessutom att tillsynsmyndighetens sanktioner får användas om en privat utförare inte uppfyller de villkor som gäller för utförarens tillstånd (SkoLL 26 kap 10, 13 – 15, 17 §§). I och med att grunderna för tillståndsprövningen regleras i lagar och föreskrifter ska detta inte innebära någon skillnad i praktiken, men det ger Skolinspektionen ett explicit mandat att delvis grunda sin tillsyn på privata utförarens tillstånd. Ett liknande mandat ges i LSS, som särskilt anger att tillsynen ska granska att privata utförare fortfarande uppfyller lämplighetskraven för att bedriva verksamhet (LSS, 26 §).

En annan aspekt som påverkar tillsynsarbetet är att de studerade välfärdstjänsterna styrs av så kallade ramlagar, vilket innebär att lagstiftningen anger övergripande mål som sedan specificeras närmare av bland annat myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Ett exempel är HSL:s föreskrift att hälso- och sjukvården ”skall bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård” (HSL, 1982:763, 2a §).

RAMLAGAR SOM GRUND FÖR TILLSYN AV POLISPATRULLTYP

Som framgår av tabell 1.8 förekommer tillsyn av polispatrulltyp inom samtliga välfärdstjänster. Det faktum att tillsynen i många fall grundar sig på ramlagar är både en fördel och en nackdel för tillsynsorganens, det vill säga IVO:s, Skolinspektionens och kommunernas möjlighet att planera tillsyn i form av polispatruller. Å ena sidan har tillsynsorganet under granskningens gång möjlighet att ta ett helhetsgrepp på den granskade verksamheten och följa upp de aspekter av verksamheten som man anser mest relevanta i den aktuella situationen. Å andra sidan har tillsynsuppdraget inte några naturliga parametrar eller gränser, utan kan lätt växa sig så stort att tillsynsorganet

endast har tid att granska en bråkdel av sina tillsynsobjekt. Avsaknaden av detaljerade lagkrav att hänvisa till kan också göra det svårare att ställa krav på utförarna.

För att göra tillsynsuppdraget mer fokuserat har lagstiftarna och tillsynsorganen använt i huvudsak två strategier. Den ena är att begränsa de områden som ska granskas. Patientsäkerhetslagen, PSL, som styr tillsynen av hälso- och sjukvården, anger till exempel att tillsynen i första hand ska granska utförarens eget patientsäkerhetsarbete (PSL, 7 kap 3). IVO använder sig av samma avgränsningsstrategi för tillsynsorganets egeninitierade tillsyn av hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet, men baserar prioriteringen på en riskanalys av myndighetens tillsynsområden. Tillsynsmyndighetens patruller riktas därmed mot de områden där myndigheten bedömer att risken för allvarliga missförhållanden är som störst.

Den andra strategin är att bland annat rikta tillsynen mot vissa konkreta frågor. 2010 års skollag specificerade ett antal krav på privat- och offentligdrivna skolor, till exempel att det ska finnas skolbibliotek och viss hälso- och sjukvårdspersonal, som sedan dess har varit en del av grunden för Skolinspektionens tillsyn.

TILLSTÅND OCH ANMÄLAN SOM GRUND FÖR PATRULLTILLSYN

Ytterligare ett sätt att fokusera patrulltillsynen av välfärdstjänster är att, i de fall en utförare är tillståndspliktig, utgå från verksamhetens tillstånd. Tillståndet är i dessa fall en tydlig utgångspunkt för att granska den verksamhet utföraren sagt sig bedriva. Tillståndet möjliggör även en mer detaljerad jämförelse än en ramlag i och med att det exempelvis specificerar vilken brukargrupp en utförare ska rikta sig till samt hur verksamhetens lokaler ska vara utformade. Detta synliggör eventuella avvikelser och ger tillsynsorganet ett starkare förhandlingsläge för att ställa krav på utföraren att vidta åtgärder. Både SkoL och LSS nämner tillståndet i sina tillsynsparagrafer och SkoL möjliggör dessutom för tillsynsmyndigheten att sanktionera brott mot villkoren för tillstånd utan att först behöva visa att utföraren därmed bryter mot gällande föreskrifter.

Även icke tillståndspliktiga utförares anmälningsplikt (se tabell 1.4) spelar en viktig roll för tillsynsorganens arbete. I och med anmälan informeras tillsynsmyndigheterna om de verksamheter som ingår i deras område och kan därmed bättre planera sin tillsyn. Anmälan tillhandahåller även en närmare specifikation av den verksamhet en utförare planerar att utföra, även om den inte kan utgöra en grund för åtgärdskrav på samma sätt som ett tillstånd.

Tabell 1.8a Tillsyn av utförare

	PATRULLTYP		BRANGLARMSTYP		
	Regel- bundna	Myndighet- ens initiativ	Från yrkes- utövare	Från brukare/allmänhet	
			Lex Maria/ lex Sarah	Lagskyddad	Myndighet- ens initiativ
Personlig assistans (anställd av brukaren)	I	T	I	I	T
Förskola	I	T	I	I	T
Grundskola & gymnasium	I	T	I	I	T
LSS-bostad för vuxna	I	T	T	I	T
Hemtjänst	I	T	T	I	T
Särskilt boende för äldre	I	T	T	I	T
Personlig assistans	I	T	T	I	T
Primärvård	I	T	T	T	I
Somatisk specialistvård	I	T	T	T	I
Psykiatrisk specialistvård	I	T	T	T	I
Hemsjukvård	I	T	T	T	I
Tandvård	I	T	T	T	I
LSS-bostad för barn och ungdomar	T	I	T	I	T
Hem för vård och boende	T	I	T	I	T

I – Ingen tillsyn

T – Tillsyn förekommer

BRANGLARMENS DILEMMA

Diskussionen ovan berörde tillsyn i form av polispatrullering, men tabell 1.8 visar att även brandlarmsuppföljning är ett centralt inslag inom socialtjänst, LSS-verksamhet och hälso- och sjukvård. Mest känd i dag är kanske yrkesutövares skyldighet att anmäla felaktigheter i enlighet med lex Maria inom hälso- och sjukvården och lex Sarah inom socialtjänsten och LSS-verksamheter. Tabell 1.8 synliggör även den skillnad i tillsynens fokus som finns mellan hälso- och sjukvården och övriga studerade välfärdstjänster. Med undantag för de registerkontroller som nämndes i samband med

Tabell 1.8b Tillsyn av yrkesutövare

	PATRULLTYP		BRANDLARMSTYP	
	Regelbundna	Myndighetens initiativ	Från yrkesutövare	Från brukare/allmänhet
			Olämplighet	Lagskyddad
Personlig assistans (anställd av brukaren)	I	I	I	I
Förskola	R	I	I	I
Grundskola & gymnasium	R	I	I	I
LSS-bostad för vuxna	I	I	I	I
Hemtjänst	I	I	I	I
Särskilt boende för äldre	I	*	*	*
Personlig assistans	R	I	I	I
Primärvård	I	T	T	T
Somatisk specialistvård	I	T	T	T
Psykiatrisk specialistvård	I	T	T	T
Hemsjukvård	I	T	T	T
Tandvård	I	T	T	T
LSS-bostad för barn och ungdomar	R	I	I	I
Hem för vård och boende	R	I	I	I

I – Ingen tillsyn

R – Registerkontroll av yrkesutövare

T – Tillsyn förekommer

* Tillsyn av sjuksköterskor

tillståndsprovning på yrkesutövernivå (se tabell 1.6), sker ingen granskning av individuella yrkesutövare inom socialtjänst, LSS-verksamhet och skola. Inom hälso- och sjukvården finns däremot en skyldighet för utförare att anmäla yrkesutövare som misstänks utgöra en fara för patientsäkerheten samt för apotekspersonal att anmäla misstänkta förskrivningsmönster. Även tillsynsmyndighetens patruller riktas delvis direkt mot hälso- och sjukvårdens yrkesutövare.

Förutom olika yrkesutövares skyldighet att slå larm om felaktigheter, har enskilda brukare inom hälso- och sjukvården en lagstadgad rätt att framföra

klagomål mot tjänsteutförare. Dessutom har tillsynsmyndigheten valt att ge brukare inom förskolan, skolan, socialtjänsten och LSS-verksamheter en informell möjlighet att göra detsamma.

Detta innebär att det finns två typer av formaliserad brandlarmstillsyn inom svensk välfärd:

- en professionell, där det åligger yrkesutövare inom välfärdstjänsterna att slå larm om felaktigheter
- en brukardriven, där brukarna själva ges möjlighet att anmäla felaktigheter.

Det finns två tydliga fördelar med att även involvera yrkesutövare i brandlarmstillsynen. För det första är det inte alltid uppenbart för en brukare att en felaktighet har inträffat. Detta är särskilt relevant inom hälso- och sjukvården, där yrkesutövare har ett informationsövertag över brukarna. För det andra har brukare inte alltid möjlighet att framföra sina klagomål, till exempel om det rör sig om en svårt sjuk, dement eller minderårig person.

Den kritik som riktats mot brandlarmstillsynens nuvarande utformning inom hälso- och sjukvården, med en lagstadgad rätt för brukare att framföra klagomål, gäller att brandlarmen riskerar att tränga ut myndighetens möjlighet till polispatrullering. IVO signalerade detta när man hösten 2013 bad om en möjlighet att välja vilka av klagomålen på hälso- och sjukvården som bör utredas direkt av myndigheten och vilka som kan överlämnas till landstingens patientnämnder eller till tjänsteutförarna för vidare utredning. De senare skulle då enbart utgöra underlag för myndighetens aggregerade klagomålsanalyser. I jämförelse har Skolinspektionen en större frihet att utforma sin tillsyn, vilket har lett till ett större inslag av regelbundna patrulleringar. Naturligtvis påverkar mängden utförare också tillsynens utformning, men skillnaden är ändå värd att notera. Skolinspektionens så kallade första-gångstillsyn utgör här ett särskilt intressant exempel på hur tillsyn kan fylla en dubbel funktion för att både förhindra att oseriösa aktörer etablerar sig och att utförare sänker tjänsternas kvalitet.

Uppföljning

Uppföljning definierades ovan som en kommuns eller ett landstings granskning av att de välfärdstjänster som utförs inom dess område uppfyller det lokala fullmäktiges mål samt de villkor som specificerats i eventuella upphandlingsavtal. Uppföljningen riktar sig med andra ord både mot verksam-

heter som utförs av offentliga utförare och mot verksamheter som utförs av privata utförare. Dock har debatten om uppföljning i första hand kommit att handla om uppföljningen av privata utförare, och det är även detta som de empiriska rapporter som finns inom området i huvudsak fokuserar på.

LOKALT SJÄLVBESTÄMMANDE OCH BRIST PÅ AGGREGERAD INFORMATION

Olikt tillsynen, där det vanligtvis finns centralt beslutade principer för hur granskningen ska utföras, finns det inga riktlinjer för hur kommunernas och landstingens uppföljning ska gå till. Kommuners och landstings stora mått av självstyre innebär att uppföljningsmetoderna kan skilja sig avsevärt åt även mellan två kommuner av samma storlek och med liknande förutsättningar.

Rapportens främsta slutsats inom uppföljningsområdet blir därför tyvärr att det finns väldigt lite övergripande kunskap om vilka uppföljningsmetoder som används i Sverige i dag. De större kommunerna och landstingen har visserligen i många fall dokumenterade uppföljningsmetoder, men det finns sällan någon samlad information om mindre kommuner och landsting. Bristen på sammanställd information betyder definitivt inte att uppföljning inte sker, men den innebär att det är svårt att uttala sig om hur den ser ut.

ANEKDOTISK INFORMATION GER INDIKATIONER OM HUR UPPFÖLJNINGEN SER UT

Den information om uppföljning av primärvården som finns tillgänglig tyder på att kommunerna utför regelbunden uppföljning: en klar majoritet höll regelbundna uppföljningsmöten och använde sig av både existerande och specialrapporterade resultatindikatorer i uppföljningen av primärvårdsutförarna. En majoritet använde sig även av uppföljning av brandlarmstyp, det vill säga de utförde en fördjupad granskning när de fick signaler om att en tjänst inte fungerade. Studier av kommuners uppföljning av privata utförare av hemtjänst pekar också på att en regelbunden uppföljning i form av brukarenkäter, klagomålshantering och formaliserade möten med utförarna är vanligt förekommande.

Något anmärkningsvärt visar informationen om primärvården även att en knapp tredjedel av landstingen inte följde upp offentliga och privata valfrihetsutförare på samma sätt (Berg och Tarschys Ingre, 2013). De sade sig dock följa upp verksamheterna på nästan samma sätt. Även en mer begränsad studie av hemtjänst fann att offentliga utförare och valfrihetsutförare följdes upp på olika sätt (Konkurrensverket, 2013, s. 120–123).

KOMMUNERS OCH LANDSTINGS SKYLDIGHET ATT FÖLJA UPP VÄLFÄRDSTJÄNSTER ENLIGT KOMMUNALLAGEN

På ett principiellt plan anger kommunallagens (1991:900) 6 kap 7 § att kommuner och landsting ska säkerställa att verksamheten drivs ”i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.” Samma regler gäller oavsett om en verksamhet drivs av en offentlig utförare eller om den överlämnats till en privat utförare med stöd av kommunallagens 3 kap 16 §. Det innebär att kommuner och landsting har ett långtgående uppföljningsansvar även för välfärdstjänster de själva inte utför.¹³

I en lagrådsremiss från regeringen i början av 2014 föreslås att kommuner och landstings skyldighet att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare ska skärpas ytterligare från och med 2015. Bland annat föreslås att fullmäktige blir skyldigt att varje mandatperiod anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för hur tjänster som utförs av privata utförare ska följas upp (Lagrådsremiss, 2014).

Som ett stöd i kommunernas och landstingens uppföljningsarbete har Sektionen för demokrati och styrning på Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, tagit fram ett verktyg som är avsett att hjälpa lokala myndigheter att avgöra om de uppfyller sin skyldighet att följa upp välfärdstjänster enligt kommunallagen (SKL, 2013a). Verktyget innehåller fem områden som utgår från kommunallagens krav och ytterligare ett som rör möjligheter att förebygga ekonomiska oegentligheter. Under varje rubrik finns ett antal påståenden som ska besvaras jakande för att uppfylla uppföljningsskyldigheten. Verktyget mäter både huruvida systemen eller rutinerna existerar rent formellt och om de används i praktiken.

SKL:s verktyg ”Egenvärdering för uppföljning och kontroll”

Verktyget mäter att

- välfärdstjänsterna drivs enligt mål, lagar, förordningar och föreskrifter
- uppföljningen sker systematiskt
- kommunens eller landstingets möjlighet att följa upp säkras i privata utförares avtal och offentliga utförares uppdrag
- det sker en systematisk dialog med utförare, brukare och myndigheter

¹³ Ansvar understryks ytterligare av att 3 kap 19 § i kommunallagen (1991:900) särskilt anger att fullmäktige måste säkerställa kommunens eller landstingets möjlighet att följa upp verksamhet som utförs av en privat utförare (se Proposition 1993/94:188, s. 41).

- välfärdstjänsternas brukare och utförare hålls informerade om avtal, uppdrag, uppföljning och resultatet av dessa
- kommunen eller landstinget har rutiner för att granska transaktionerna med privata utförare.

.....

Detta verktyg kan med andra ord ses som en ”idealtyp” för lagenlig uppföljning av välfärdstjänster i offentlig och privat regi. Verktyget understryker att en kommun eller ett landsting både ska följa upp de faktorer som granskas inom tillsynen – det vill säga att tjänsterna följer lagar, förordningar och föreskrifter – men även att den lokala myndighetens mål uppfylls.¹⁴ Till detta kommer att uppföljning bör ske systematiskt och att den ska ske i dialog med privata och offentliga utförare, brukare och tillsynsmyndigheter. Verktyget understryker även att både privata och offentliga utförare ska följas upp enligt samma kategorier.

Avslutande reflektioner

Syftet med denna rapport är i första hand att presentera en systematisk kartläggning av hur tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av offentligfinansierade välfärdstjänster ser ut i Sverige i dag. Dock finns det vissa aspekter av lagar och praxis som är särskilt iögonfallande och därför är värda att uppmärksamma särskilt.

TILLSTÅNDSGIVNINGENS FRAMTID

Under de senaste två decennierna har tillståndsprövningen av hälso- och sjukvård, LSS-verksamhet och socialtjänst gradvis centraliserats så att samtliga i dag har Inspektionen för vård och omsorg, IVO, som tillståndsorgan. Lagstiftningen har dock förblivit uppdelad mellan respektive välfärdstjänsts speciallagstiftning.

Givet de skillnader som beskrevs tidigare när det gäller hur olika välfärdstjänsters verksamhet och dess yrkesutövare betraktas, ter det sig mindre sannolikt att tillståndsgivningen för hälso- och sjukvården kommer att närma sig övriga välfärdstjänster i framtiden. Detta speciellt som det redan finns en utvecklad tillståndsprövning på individnivå, vilket i sig bidrar till

¹⁴ Se Bilaga 1 för mer information om verktygets innehåll.

att garantera en viss kvalitet på verksamheten. I och med den tonvikt som läggs på kontinuitet och långsiktighet vid tillståndsprövningen av skolan är det även mindre sannolikt att skolan i alltför stor utsträckning kommer att närma sig hälso- och sjukvårdens tillståndsprövningsmodell.

En mer trolig utveckling är att de olika välfärdstjänsterna inom skola, socialtjänst och LSS-verksamhet närmar sig varandra. Här finns det dessutom intressanta skillnader mellan de olika välfärdstjänsterna. Till exempel skulle det vara möjligt att införa ett explicit långtidsperspektiv i tillståndsprövningen även inom socialtjänst och LSS-verksamhet. Tillståndsprövningen av privata utförare inom skolan och förskolan tar hänsyn till friskolornas förmåga att bedriva verksamhet på lång sikt, exempelvis genom att utföraren måste visa upp en verksamhetsbudget eller en undersökning av det framtida brukarunderlaget. De välfärdstjänster som granskas inom socialtjänsten och LSS-verksamheterna är även de sådana där kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt, till exempel genom att en funktionsnedsatt eller äldre person kan bo kvar på samma boende så länge han eller hon önskar. Tillståndsprövningen enligt LSS tar visserligen hänsyn till privata utförares ekonomiska förhållanden, men det görs ingen särskild bedömning av en verksamhets långsiktiga överlevnad. Möjligheten att införliva ett långtidsperspektiv i tillståndsprövningen för välfärdstjänster diskuteras även i regeringens direktiv till Ägarprövningsutredningen, men där läggs tonvikten snarare på ägarnas långsiktighet än på själva verksamhetens varaktighet (Direktiv 2012:131).

Ett annat område där det finns betydande skillnader i tillståndsgivningen är de villkor som råder för olika typer av utförare. Till exempel undantas offentliga utförare helt från kraven på tillståndsprövning, medan enskilda utförare tillståndsprövas inom samtliga välfärdstjänster utom hälso- och sjukvården. De offentliga utförarnas roll som "sistahandsalternativ" kan anföras som skäl till att de inte tillståndsprövas, men det argumentet har mindre tyngd när flera offentliga utförare är verksamma inom samma geografiska område. Exempelvis omfattas offentliganställda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården av kravet på legitimation.

Om målet med tillståndsgivning är att undvika undermåliga utförare kan det vara värt att diskutera om det finnas andra sätt att tillgodose sistahandsalternativet än att riskera att brukare i värsta fall tvingas godta en undermålig offentlig utförare.

Villkoren för tillståndsprövning inom socialtjänsten skiljer sig inte bara åt mellan offentliga och privata utförare utan även mellan olika typer av privata utförare. En relaterad fråga är därför huruvida regelskillnaderna mellan

entreprenadutförare, privata valfrihetsutförare och enskilda utförare står i proportion till effekten av upphandlingsförfarandets kvalificeringskrav och den upphandlande myndighetens huvudmannaskap. Utredningar har visat att bedömningen av under vilka omständigheter ett anbud får uteslutas, till exempel på grund av att en utförare gjort sig skyldig till allvarliga fel i yrkesutövningen, är svår att göra utan att gå igenom en potentiellt kostsam rättegång (se SOU, 2011:73, s. 157–158). En upphandlande myndighet har även begränsade möjligheter att ifrågasätta inkomna anbud, även om de från myndighetens sida framstår som orimliga. Frågan är om möjligheten till kvalificeringskrav därmed kan jämföras med den tillståndsprovning som sker av enskilda utförare.

Även möjligheten till provning i en upphandling enligt LOU och LOV skiljer sig åt, så att en LOV-upphandling i vissa avseenden mera påminner om ett köp av enstaka tjänster. I och med att det inte sker någon jämförelse mellan utförarna utan endast mot den upphandlande myndighetens kvalificeringskrav blir ett auktorisationsförfarande enligt LOV inte lika grundligt som en upphandling enligt LOU. Därtill innebär möjligheten till ett teoretiskt sett obegränsat antal valfrihetsutförare att huvudmannen i praktiken kan få svårt att uppfylla sitt uppföljningsansvar. De delade meningar som för närvarande råder kring valfrihetsutförarens tillståndsplikt enligt SoL är i sig ett tecken på att ansvarsförhållandena långtifrån är självklara.

Förutom skillnaderna i tillståndsplikt mellan utförare finns det även skillnader mellan olika välfärdstjänster som är värda att diskutera. Detta gäller i synnerhet särskilda boenden för äldre, som är tillståndspliktiga för enskilda utförare, och hemtjänst, som varken är tillståndspliktig eller anmälningspliktig. Förarbetena till socialtjänstlagen för ett implicit resone-mang kring att brukare inom hemtjänsten är mindre sårbara än brukare på särskilda boenden (Proposition 2008/09:160). Sedan dess har dock andelen äldre som med hjälp av hemtjänst bor kvar i den egna bostaden ökat kraftigt, delvis på grund av en uttalad målsättning att äldre ska bo kvar i sin egen bostad så länge som möjligt (Proposition 2005/06:115, s. 82; Szebehely, 2011, s. 219). Ökad skröplighet innebär därmed inte nödvändigtvis en flytt till äldreboende. Även personlig assistans, som liksom hemtjänsten tillhandahåller hjälp med hygien och andra intima tjänster, tillståndsprövas. Givet att brukarna inom dessa tjänster anses utsatta nog att motivera tillståndsplikt finns det orsak att överväga om inte motsvarande tillståndsprovning, eller åtminstone anmälningsplikt, bör införas även inom hemtjänsten.

Slutligen är det värt att fråga vilket syfte lärarlegitimationen på sikt är avsedd att fylla. Olikt legitimerade yrkesutövare inom hälso- och sjukvår-

den kan lärare utöva sitt yrke även utan legitimation, men kan inte få tillsvidareanställning eller ensam sätta betyg. Lärare utsätts inte heller för en lika sträng vandelsprövning för att få sin legitimation. En slutgiltig skillnad jämfört med legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal är att legitimerade lärare visserligen har ett personligt ansvar för sina arbetsuppgifter, men inte granskas löpande i sin roll som yrkesutövare på samma sätt som hälso- och sjukvårdspersonalen. Givet att idén med den nyinförda lärarlegitimationen är att ge lärarna en professionell status liknande den som exempelvis läkare och sjuksköterskor har är det relevant att närmare diskutera dessa skillnader och om tillståndsgivningen på yrkesutövernivå inom skolan borde ändras för att bli mer lik den som finns inom sjukvården. Om så inte är fallet blir frågan i stället om lärarlegitimationen verkligen fyller något syfte eller om den bör avskaffas.

TILLSYNSENS FRAMTIDA UTVECKLING

Inom tillsynsområdet är den främsta frågeställningen inför framtiden hur den optimala avvägningen mellan brandlarmtillsyn och polispatrulltillsyn ska se ut. Den kritik som bland annat IVO riktat mot brandlarmtillsynen av hälso- och sjukvården pekar på att ett stort inslag av brandlarm som måste utredas och som inte kan överföras till exempelvis huvudmän gör det svårare för tillsynsorganen att styra sin egen verksamhet. IVO:s verksamhet kan här jämföras med Skolinspektionens tillsynsverksamhet, där en större möjlighet att överföra klagomål till andra parter har lett till ett tydligare fokus på regelbundna patrulleringar.

Ett andra skäl att inte låta brandlarmen ta över tillsynensaktiviteterna i alltför hög grad är att välfärdstjänster i de allra flesta fall riktar sig direkt till de grupper i samhället som är svagast. Det innebär att de även kan ha svårt att göra sig hörda genom ett brandlarmsystem. Detta argument stöds av bland annat socialtjänstlagens förarbeten, som varnar för att en alltför stark betoning på tillsyn av brandlarmstyp riskerar att "(missgynna) människor som inte har förmågan att föra sin talan" (Proposition 2008/09:160, s. 35). En framgångsrik patrulleringsverksamhet kan även i sin tur minska behovet av brandkårsutryckningar, genom att en del av problemen som annars skulle orsaka ett brandlarm förebyggs (se Statskontoret, 2012, s. 89). Det finns därmed skäl att kontinuerligt se över balansen mellan brandlarm och patrulleringar så att båda kan fylla sin avsedda funktion.

Ovanstående argument ska inte tolkas som att brandlarmtillsynen är oviktig. Det är tydligt att brandlarm från både brukare och yrkesutövare fyller en central funktion i de studerade välfärdstjänsterna. Larmen upp-

märksammar felaktigheter som annars kanske inte hade uppmärksammats av tillsynsorganen och bidrar med en källa till aggregerad information om vilka problem som för tillfället är mest akuta inom välfärdstjänsten. Därför är det intressant att notera att skolan är den enda av de studerade välfärdstjänsterna som inte har en formaliserad brandlarmtillsyn, i likhet med lex Sarah eller lex Maria, från yrkesutövarna inom sektorn. Detta kan kontrasteras med centrala roll som professionens brandlarm spelar inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och LSS-verksamheterna för att uppmärksamma missförhållanden i sammanhang där tjänsternas användare antingen inte har kompetensen att märka när ett missförhållande uppstått eller inte har resurserna att göra eventuella klagomål hörda. I synnerhet den senare omständigheten råder även i skolan, speciellt i verksamheter som riktar sig till yngre barn. Det kan därför finnas skäl att återigen se över möjligheten att införa, om inte lex Sarah så en annan form av formaliserad brandlarmtillsyn för skolans personal.

Slutligen kvarstår frågan om hur patrulltillsynen bäst kan fokuseras och göras hanterlig för tillsynsmyndigheten. Denna fråga har, som beskrevs tidigare, lösts på olika sätt i olika lagar. Inom hälso- och sjukvården har fokus för tillsynen lagts på utförarens interna kvalitetssäkringsstrukturer medan tillsynen av socialtjänsten och LSS-verksamheter har utvecklats mot att baseras på en riskanalys som bygger på information från tidigare tillsyn. Inom skolan har lagstiftningen specificerat ett antal sakkraV som ska uppfyllas. Det kan dock argumenteras för att både ett fokus på kvalitetstrukturer och på sakfrågor riskerar att skymma vikten av att göra en helhetsbedömning av verksamhetens kvalitet och utfall för de individuella brukarna. Det finns därmed skäl att arbeta vidare med hur både patruller och brandlarm bäst kan användas som grund för hur tillsynsmyndighetens framtida patruller bör utformas.

PRINCIPER FÖR UPPFÖLJNING

När det gäller uppföljningen av välfärdstjänster är det framför allt värt att betona vikten av att lokala myndigheter följer upp både offentliga och privata utförare. När välfärdstjänster utförs av en privat utförare behåller kommunen eller landstinget i de allra flesta fall huvudmannaskapet för välfärdstjänsterna. Det innebär i sin tur en skyldighet att se till att tjänsterna drivs i enlighet med lagar, förordningar och föreskrifter samt följer de mål och riktlinjer som bestämts av det lokala fullmäktige. Det är i dessa fall ”kommunen eller landstinget och inte primärt entreprenören som inför (medborgarna) ansvarar för att den av entreprenören bedrivna verksamheten

uppfyller samma kvalitetskrav som den som bedrivs i egen regi” (Proposition 1993/94:188, s. 40). Även när en lokal myndighet köper enstaka tjänster har den ett direkt ansvar gentemot de individuella brukarna att säkerställa att deras välfärdstjänster håller en god kvalitet. Det är därmed viktigt att följa upp även enskilda utförares verksamhet.

Det är även minst lika viktigt att följa upp offentliga utförare på ett systematiskt sätt. Dels innebär likabehandlingsprincipen att brukare bör garanteras en lika god kvalitetsuppföljning oavsett utförarregi. Dels innebär kravet på konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga utförare att samma kvalitetskrav bör ställas på samtliga utförare (se till exempel SOU, 2013:53, s. 128–129, för en diskussion).¹⁵ De lokala myndigheternas uppföljning är därmed lika viktig, och bör ha samma styrka och innehåll, oavsett om den riktar sig mot en offentlig eller en privat utförare. Om en lokal myndighet har utarbetat ett välfungerande uppföljningssystem gentemot privata utförare finns det ingen anledning att inte använda samma system för att följa upp offentliga utförare, till exempel genom att en specialiserad uppföljningsenhet följer upp både offentliga och privata utförare.

FRAMTIDA STUDIER

Det viktigaste ämnet för framtida studier är kommuners och landstings uppföljning av offentliga och privata utförare. För det första finns det ett stort behov av att kartlägga vilka metoder som används för att följa upp svenska välfärdstjänster. En sådan kartläggning skulle innebära stor potential för kommuner och landsting att lära av varandra samtidigt som den eventuella samstämmighet som skulle resultera av en sådan läroprocess underlättar för privata utförare som är verksamma inom flera landsting och kommuner att göra sina verksamheter uppföljningsbara.

För det andra vore det särskilt intressant att se om – och i så fall hur – uppföljningen av offentliga och privata utförare skiljer sig åt, vilket uppgifterna om primärvård och hemtjänst antyder. En sådan analys skulle även kunna ligga till grund för en studie av följderna av eventuella skillnader i uppföljningen, både för respektive utförargruppernas möjlighet att bedriva verksamhet och för brukarna av tjänsterna.

Ett annat viktigt område att forska vidare om är hur den nuvarande tillsynen av välfärdstjänster kan förbättras. Detta gäller både hur tillsynsmyndigheterna kan undvika att överväldigas av mängden utförare som behöver

¹⁵ Notera att det finns ett uttryckligt lagkrav att offentliga och privata utförare ska behandlas lika inom ramarna för ett världvalsystem (HSL, 5 §; se Proposition 2008/09:74, s. 51–52).

övervakas och hur man bäst kan bygga system för att se till att eventuella missförhållanden resulterar i ett brandlarm. Här finns det även utrymme för en vidare diskussion om hur tillsyn genom brandlarm och tillsyn genom polispatruller på bästa sätt kan kombineras så att de samverkar och stärker varandra.

2. Allmänna bestämmelser

Det finns ett litet antal lagrum som täcker flera olika välfärdstjänster och som därför är värda att diskutera före de individuella välfärdstjänsterna. Det gäller bland annat de lagar som styr hur offentlig sektor kan upphandla välfärdstjänster på entreprenad och genom valfrihetssystem. Andra lagar som fått allt större betydelse är lex Maria och lex Sarah som berör yrkesutövares och välfärdsutförares skyldighet att utreda och anmäla missförhållanden i verksamheten. Slutligen behandlar kapitlet de lagar som styr vilka som har rätt att utöva vissa yrken inom välfärden.

Upphandling av välfärdstjänster

Kommunallagen (1991:900) tillåter att välfärdstjänster överlämnas åt aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska och ideella förening, stiftelser eller enskilda individer (KomL, 3 kap 16 §). Undantaget är om verksamheten inbegriper myndighetsövning, och överlämnandet inte har särskilt stöd i lag, eller om det finns en lag som anger att verksamheten ska utföras av ett specifikt offentligt organ (KomL, 3 kap 16 §; regeringsformen, 12 kap 4 §).¹⁶

Vid överlämnandet av en tjänst till en privat utförare fyller förfrågningsunderlaget och avtalet en viktig roll för att avgöra verksamhetens utformning och uppföljning. Detta gäller särskilt för välfärdstjänster som inte är tillståndspliktiga, där de minimikrav som ställs vid upphandlingen, så kallade skall-krav, är de enda krav som ställs för etablering (till exempel Riksrevisionen, 2008, s. 27; SOU, 2013:53, s. 102). Det innebär att kommunen eller landstinget har ett ansvar att utforma förfrågningsunderlaget och avtalet på ett sådant sätt att utförarens verksamhet håller en tillräckligt hög kvalitet

¹⁶ Myndighetsutövning definieras vanligen med en formulering från 1971 års förvaltningslag: ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande” (se SOU, 2010:29, s. 99–102).

(SOU, 2013:53, s. 105). Huvudmannen ska även tillförsäkra sig möjlighet att följa upp avtalet samt se till att utförarens verksamhet lever upp till huvudmannens och relevanta föreskrifters krav (KomL, 3 kap 19 §). Det går alltså inte att hänvisa till ett dåligt avtal för att friskriva sig huvudmannansvaret (SOU, 2013:53, s. 105).

Upphandling av välfärdstjänster styrs framför allt av två lagrum: lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. LOU är ett allmänt lagrum som styr offentlig upphandling av varor och tjänster medan LOV är en speciallag för att reglera valfrihetssystem med en fri etablering av utförare, där det faktiska utnyttjandet av utförarens tjänster avgörs av brukarens val.¹⁷

Konkurrensverket är tillsynsorgan för upphandling enligt både LOU och LOV, vilket innebär att myndigheten ska granska andra myndigheter som inte tillämpar lagrummen, informera om lagarnas tillämpning, utfärda allmänna råd inom sina verksamhetsområden samt uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet (Förordning, 2007:1117, 3-9 §§).

SANKTIONSMÖJLIGHETER

Till skillnad från tillsynsorgan, som vanligtvis har tillgång till lagstadgade sanktionsåtgärder, måste en offentlig huvudmans möjlighet till påtryckningsmedel eller sanktioner skrivas in i upphandlingsavtalet. Det finns med andra ord generellt ingen reglering i kommunallagen eller i speciallagstiftningen som möjliggör för en offentlig huvudman att utöva sanktioner mot en privat utförare (SOU, 2013:53, s. 102). Detta ställer ytterligare krav på avtalets utformning för en offentlig huvudmans möjlighet att utföra uppföljning.

Även när det gäller den yttersta sanktionen, att säga upp avtalet, krävs att den upphandlande myndigheten har stöd för detta i avtalet (ibid.). Detta innebär en specificering av de omständigheter som kommer att leda till en uppsägning (se även proposition 1993/94:188, s. 40-43).

¹⁷ Varor och tjänster inom vissa områden, till exempel vatten, energi, transporter, telefon, försvar och säkerhet, undantas från LOU (1 kap 3-8 §§). Notera även att terminologin kring upphandling enligt LOV i dagligt tal ofta skiljer sig från terminologin kring LOU. Exempelvis kallas upphandling enligt LOV även för ackreditering. I denna rapport kommer dock samma termer att användas för båda lagrummen för att lägga fokus på de principiella effekterna av att offentligfinansierade välfärdstjänster utförs av privata utförare.

LAGEN (2007:1091) OM OFFENTLIG UPPHANDLING

I både LOU och LOV är förfrågningsunderlaget centralt för upphandlingsprocessen. Det är här den upphandlande myndigheten lägger grunder för hur upphandlingsanbuderna kommer att utvärderas (LOU, 12 kap 1 §). LOU tillåter tre sätt att kora vinnaren av en upphandling 1) det anbud som satt lägsta pris 2) det "ekonomiskt mest fördelaktiga" anbudet när det gäller egenskaperna hos varan eller tjänsten som upphandlas, till exempel kvalitet, kostnadseffektivitet eller estetiska, funktionella och tekniska egenskaper eller 3) en kombination av de två förstnämnda.

ANBUDSPROCESSEN

Kriterierna och viktningen av kriterierna för vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska anges samtidigt som upphandlingen tillkännages (LOU, 12 kap 1-2 §§). Kriterieviktningen får dock anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Om det enligt den upphandlande myndigheten inte är möjligt att ange viktningen av de olika kriterierna kan de även listas i fallande prioritetsordning.

Anbudsvärderingen enligt LOU börjar med en kvalificeringsdel, där olämpliga anbudsgivare utesluts genom krav på goda referenser eller genom att ställa "skall-krav". Vissa skall-krav måste ställas enligt LOU. Utföraren får inte vara involverad i organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri eller penningtvätt (LOU, 10 kap 1 §). Är leverantören en juridisk person, ska leverantören även uteslutas om en företrädare för den juridiska personen dömts för ett av brotten.

Andra skall-krav får men måste inte ställas, det vill säga att leverantören inte befinner sig i eller är föremål för ansökan om konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, ackord, näringsförbud, har ställt in sina betalningar eller inte betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt (LOU, 10 kap 2 §). Leverantörer kan även uteslutas om de är dömda för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldiga till *allvarligt* fel i yrkesutövningen eller om de väsentligt låtit bli att lämna eller lämnat felaktiga upplysningar. Är leverantören en organisation får den dessutom uteslutas om en företrädare dömts för brott i, eller gjort sig skyldig till allvarliga fel i, yrkesutövningen enligt ovan (ibid.).

KONTROLL AV ANBUDSGIVARNA

Den upphandlande myndigheten får även kontrollera lämpligheten hos leverantörerna i fråga genom att kräva att anbudsgivarna ska vara registrerade i aktiebolags- eller handelsregister eller motsvarande register (LOU, 11 kap

6 §).¹⁸ Ett annat tillåtet skall-krav gäller en leverantörs ekonomiska kapacitet, vilken kan visas genom uppgifter om företagets omsättning, balansräkningar eller utdrag ur dem, ett intyg från en bank eller, i förekommande fall, bevis på relevant ansvarsförsäkring för verksamheten (LOU, 11 kap 7 §).

En upphandlare kan även begära bevis på en leverantörs tekniska och yrkesmässiga kapacitet (LOU, 11 kap 11 §). Det kan till exempel ske genom en förteckning över viktiga utförda tjänster under de tre senaste åren, utförarens metoder för att säkra kvaliteten eller utförarens och ledande personers kvalifikationer (LOU, 11 kap 12 §). Lågstanivån för utförarens kapacitet ska dock vara relevant för och stå i proportion till kontraktets föremål (LOU, 11 kap 2 §).

En upphandlande myndighet får även förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Det får dock ske först efter att myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar (LOU, 12 kap 3 §). Tillfredsställande förklaringar inbegriper särskilt kostnadseffektiva metoder, tekniska lösningar, gynnsamma förhållanden eller om anbudsgivaren erhåller statligt stöd.

RAMAVTAL

LOU tillåter även ramavtal, där kontrakt får slutas med flera leverantörer som uppfyller upphandlingens skall- och urvalskriterier (LOU, 5 kap). Leverantörerna rangordnas då efter hur väl de uppfyller förfrågningsunderlagets villkor och upphandlaren ska i första hand köpa varor eller tjänster från den högst rankade leverantören. Dock spelar rangordningen av leverantörer mindre roll inom en valfrihetsmodell, eftersom valet då görs av den som kommer att utnyttja tjänsten (Proposition 2006/07:128, s. 174–176).

Alternativet är att vissa delar av ramavtalet lämnas öppna och avgörs i ett anbudsförfarande bland ramavtalets parter i samband med inköpet (LOU, 5 kap 2–3 §§). Detta får dock inte avvika väsentligt från villkoren i det ursprungliga ramavtalet. Ett ramavtal får inte heller gälla under längre tid än fyra år, om det inte finns särskilda skäl för detta.

SANKTIONER

Överprövning av en upphandling får ske fram till att ett avtal slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör (LOU, 9 kap 9 § och 16 kap 1, 4 och 6 §§). Det kan ske först ett visst antal dagar (normalt 10 eller

¹⁸ Om detta inte är möjligt att säkerställa får en anbudsgivare i stället avge en utsaga på heder och samvete, visa upp ett intyg eller vidta en annan liknande åtgärd.

15) efter att budgivarna informerades om den upphandlande myndighetens tilldelningsbeslut. Ansökan om prövning får göras av en utförare som anser sig ha lidit skada på grund av en upphandling. Från 2009 till 2010 ökade antalet överklaganden av upphandlingar enligt LOU med 170 procent (SOU, 2011:73, s. 81).

En ansökan om överprövning ska göras hos den förvaltningsrätt där den upphandlande myndigheten har sin hemvist. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten. Inget avtal får fattas medan överprövningen pågår, förutsatt att inte rätten beslutar annorlunda (LOU, 16 kap 5 och 8 §§).

Ny upphandling eller ogiltigförklarande av ingånget avtal

Om rätten finner att den upphandlande myndigheten har brutit mot LOU ska upphandlingen göras om eller avslutas först efter att en rättelse har gjorts (LOU, 16 kap 6 §). Under vissa omständigheter kan även ett slutet avtal förklaras ogiltigt. Det gäller om avtalet slutits utan föregående annonsering, under en avtalsspärr eller före en underrättelse om tilldelningsbeslut och detta har medfört att leverantören har eller kan komma att lida skada. Om det finns ett tvingande allmänintresse ska dock avtalet bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt ovan är uppfyllda (LOU, 16 kap 13-14 §§).

Skadestånd och avgift

En upphandlande myndighet som inte följt bestämmelserna i LOU ska ersätta de utförare som lidit skada, inklusive ersättning för kostnaderna förknippade med att förbereda anbudet och delta i upphandlingen, om felet påverkade deras möjligheter att tilldelas kontraktet (LOU, 16 kap 20 §).

Domstolen får även besluta att den upphandlande myndigheten ska betala en särskild avgift, en så kallad upphandlingsskadeavgift, om den slutit avtal utan föregående annonsering eller om en domstol fastställt att ett avtal får bestå trots att det slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr eller av hänsyn till ett tvingande allmänintresse (LOU, 16 kap. 14 § och 17 kap 1 §). Upphandlingsskadeavgiften uppgår till mellan 10 000 kronor och 10 000 000 kronor, men får inte överstiga tio procent av kontraktsvärdet (LOU, 17 kap 4 §). Vid fastställandet av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till överträdelsens allvarighet (ibid., 17 kap 5 §).

LAGEN (2008:962) OM VALFRIHETSSYSTEM

LOV är obligatoriskt inom primärvården och får användas för att upphandla alla typer av sjukvårds- och socialtjänster, undantaget barn- och ungdomsomsorg som täcks av skollagen (HSL, 5 §; LOV, 1 kap 1 §). I praktiken används upphandling enligt LOV dock framför allt inom hemtjänsten och till viss del inom specialistsjukvården (Proposition 2013/14:1, s. 28; Socialstyrelsen, 2013c, s. 12). *Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten* föreslog nyligen att obligatorisk valfrihet ska införas inom hemtjänsten, även om kommunerna enligt förslaget kommer att ges möjlighet att välja mellan valfrihet med stöd av LOV, LOU eller en kombination av de två (SOU, 2014:2). Andra välfärdstjänster, till exempel särskilda boenden för äldre, upphandlas sällan enligt LOV (Socialstyrelsen, 2013c, s. 12).

Upphandling enligt LOV innebär att förfrågningsunderlaget stipulerar en viss ekonomisk ersättning och vissa egenskapsmässiga krav på hur kontraktet ska uppfyllas (LOV, 4 kap 1–2 §§). Den upphandlande myndigheten måste sedan godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i förfrågningsunderlaget och som inte uteslutits ur förfarandet (LOV, 8 kap 1 §).

Sökande får uteslutas av samma anledningar som i en upphandling enligt LOU. Det vill säga en utförare får uteslutas om den befinner sig i eller är föremål för ansökan om konkurs, näringsförbud eller liknande, har ställt in sina betalningar, inte betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt, är dömda för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldiga till *allvarligt* fel i yrkesutövningen eller om den väsentligt låtit bli att lämna eller lämnat felaktiga upplysningar. Är utföraren en organisation får den även uteslutas om en företrädare dömts för brott i eller gjort sig skyldig till allvarliga fel i yrkesutövningen (LOV, 7 kap 1 §).

SANKTIONER

En ansökan om rättelse ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sitt hemvist. Ansökan ska ha kommit in till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från det att sökanden meddelats om huruvida denne får delta i valfrihetssystemet. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (LOV, 10 kap 3 §).

Rättelse

En valfrihetsutförare som gör gällande att en upphandlande myndighet brutit mot bestämmelserna i LOV får ansöka om rättelse av beslutet i dom-

stol. Endast en sökande som inte godkänts får ansöka om rättelse av den upphandlande myndighetens beslut, det vill säga det är inte tillåtet att ansöka om rättelse av att en annan utförare godkänts (LOV, 10 kap 1 §).

Skadestånd

En upphandlande myndighet som inte följt bestämmelserna i LOV ska ersätta de utförare som lidit skada (LOV, 10 kap 5 §). Skadeståndstalan ska väckas inom ett år från det att den upphandlande myndigheten beslutade att inte godkänna sökanden (LOV, 10 kap 5 §).

Legitimerade yrkesutövare

Förutom de allmänna reglerna för tillsyn och uppföljning av välfärdstjänster finns det vissa yrkesgrupper som granskas ytterligare genom att de har en yrkeslegitimation. Det gäller bland annat läkare, tandläkare, sjuksköterskor och fysioterapeuter inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg samt lärare och förskolelärare inom skolan.

YRKESUTÖVARE INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

.....
Behörighet och legitimation för yrkesutövare inom hälso- och sjukvården regleras i 4 kapitlet av patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.
.....

De yrkeskategorier inom hälso- och sjukvården för vilka det krävs legitimation anges i 4 kap 1 § av patientsäkerhetslagen.¹⁹ Legitimationen utfärdas av Socialstyrelsen efter att den sökande slutfört en relevant utbildning och, i förekommande fall, fullgjord praktisk tjänstgöring (PSL, 4 kap 1 och 10 §§).²⁰ Legitimation får även tilldelas någon som på annat sätt än genom utbildning eller praktisk tjänstgöring förvärvat motsvarande kompetens (PSL, 4 kap 2 §). Det är även Socialstyrelsen som utdelar bevis om specialistkompetens efter genomgången vidareutbildning och som meddelar

¹⁹ De legitimerade yrkena är apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, fysioterapeut, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjukhusfysiker, sjuksköterska, tandhygienist och tandläkare.

²⁰ Praktisk tjänstgöring krävs för att bli legitimerad läkare, kiropraktor, naprapat och psykolog.

föreskrifter om vad en sådan specialistutbildning ska innehålla (Förordning, 2010:1369, 4 kap 5 §; PSL, 2010:659, 4 kap 8–9, 10 §§).

..... Ensamtill till vissa yrkestitlar och uppgifter

Legitimerade yrkestitlar får endast användas av någon som har legitimation för yrket eller som är i färd med att genomgå den föreskrivna praktiska tjänstgöringen (PSL, 2010:659, 4 kap 5–6 §§). Det är inte heller tillåtet att i sjukvårdssammanhang använda en titel som går att förväxla med en legitimerad titel. Vissa arbetsuppgifter, såsom receptförskrivning av läkemedel och dödförklaring, får endast utföras av legitimerade yrkesutövare och yrkena apotekare, barnmorska, läkare, receptarie och tandläkare får endast utövas av den som är legitimerad (PSL, 2010:6594 kap 4 §; Socialstyrelsen, 2004, s. 9–15).

.....
Det är inte Socialstyrelsen som kontrollerar den sökandes yrkeskunskande, utan legitimationen utfärdas mot bevis på godkänd högskoleexamen (Socialstyrelsen, 2004, s. 17). Däremot begär Socialstyrelsen ett utdrag ur belastningsregistret för att säkerställa att den sökande inte har begått ett sådant brott som, om han eller hon hade varit legitimerad, hade orsakat ett återkallande av legitimationen (Proposition 2009/10:210, s. 158–161, se även nedan under sanktioner).

När legitimationen väl har tilldelats har IVO tillsynsansvar över de legitimerade yrkesutövarna (PSL, 7 kap 1 §). För att IVO ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag finns det särskilda regler om anmälningsskyldighet som gäller legitimerad yrkesutövare. Om en utförare av hälso- och sjukvård har skälig anledning att befara att en legitimerad yrkesutövare kan utgöra en fara för patientsäkerheten ska vårdgivaren anmäla detta till IVO (PSL, 3 kap 7 §). På liknande sätt ska apotekspersonal anmäla om en legitimerad yrkesutövers förskrivning av vissa läkemedel misstänks strida mot ”vetenskap och beprövad erfarenhet” (PSL, 6 kap 11 §). Om IVO anser att det finns skäl att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt ska detta anmälas till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN (PSL, 7 kap 30 §).

SANKTIONER

Beslut om begränsningar av en legitimerad yrkesutövers behörighet fattas av HSAN på begäran av IVO eller under vissa omständigheter på begäran av den legitimerade yrkesutövaren själv (PSL, 9 kap 1 §). En anmälan eller ansökan om prövning ska göras skriftligen och innehålla uppgifter om vem anmälan avser, vad anmälan gäller samt de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan (PSL, 9 kap 7–8 §§). Under 2012 fick HSAN in 132

nya ärenden och fattade beslut i 94. Av dessa ledde 28 procent till beslut om prøvotid, 17 procent till begränsad eller återkallad förskrivningsrätt, 53 procent till återkallad legitimation och 2 procent lämnades utan åtgärd (HSAN, 2013).

Om HSAN skäligen misstänker att hälso- och sjukvårdspersonal begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet ska nämnden göra anmälan till åtal, förutsatt att IVO inte redan gjort det (PSL, 9 kap 17 §).

HSAN:s beslut gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet (PSL, 10 kap 12 §).

Prövotid och begränsad eller indragen förskrivningsrätt

HSAN ska besluta en prøvotid på tre år om en legitimerad yrkesutövare har varit *oskicklig* på ett sätt som *kan* påverka patientsäkerheten, *i samband med* yrkesutövningen gjort sig skyldig till *brott* som kan påverka förtroendet för honom eller henne, uppsåtligen eller av oaktsamhet *brutit mot en föreskrift* som är av väsentlig betydelse för patientsäkerheten eller på grund av andra omständigheter kan *befaras vara olämplig* att utöva yrket (PSL, 8 kap 1, min kursivering).

En prøvotid ska även beslutas om det befaras att en legitimerad yrkesutövare på grund av *sjukdom eller liknande* inte kommer att kunna utöva sitt yrke. Beslutet om prøvotid kan innehålla en plan för hur den legitimerade ska åtgärda de förhållanden som låg till grund för beslutet (PSL, 8 kap 1-2 §§, min kursivering).

Om en läkare eller tandläkare missbrukar sin behörighet att förskriva vissa läkemedel ska denna behörighet dras in eller begränsas.²¹ Detta kan även ske på läkarens eller tandläkarens egen begäran. Om det finns sannolika skäl för misstanke om missbruk av förskrivningsrätten ska behörigheten dras in eller begränsas fram till att frågan prövats, förutsatt att detta krävs för att trygga patientsäkerheten eller annars är nödvändigt. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader vid särskilda skäl (PSL, 8 kap 10-11 §§).

Återkallande av legitimation

Om en legitimerad yrkesutövare varit *grovt oskicklig* vid utövningen av sitt yrke, *i eller utanför* yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett *allvarligt brott* som kan påverka förtroendet för honom eller henne eller på annat

²¹ Detta gäller narkotiska läkemedel, vissa andra särskilda läkemedel, alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit.

sätt visat sig *uppenbart olämplig* att utöva yrket ska legitimationen återkallas (PSL, 8 kap 3 §, min kursivering).

Legitimationen ska även återkallas om en legitimerad yrkesutövare på grund av *sjukdom eller liknande* inte kan utöva sitt yrke, under en *prövotid på nytt visat sig olämplig* att utöva yrket eller *underlåtit att följa sin prövotidsplan* eller om yrkesutövaren *själv begär* att legitimationen ska återkallas (PSL, 8 kap 4 §, min kursivering).

Det utdrag ur belastningsregistret som ligger till grund för tillstånds- och tillsynsbedömning mot legitimerade yrkesutövare innehåller bland annat information om brott mot annans liv eller hälsa, narkotikabrott, sexualbrott, barnpornografibrott samt förfalskning, osant intygande och mened (se Förordning, 1999:1134, 16 c §).

I fall där legitimationen sannolikt kommer att återkallas på grund av sjukdom eller liknande får den legitimerade yrkesutövaren föreläggas att låta sig undersökas av en läkare som anges av HSAN. I detta fall ska legitimationen återkallas fram till att frågan prövats slutgiltigt, förutsatt att detta krävs för att trygga patientsäkerheten eller annars är nödvändigt från en allmän synpunkt. Har den legitimerade inte uppfyllt föreläggandet inom ett år får legitimationen återkallas. Om det finns sannolika skäl för återkallelse på grund av grov oskicklighet, sjukdom och liknande eller att någon under en prövotid på nytt uppvisat olämplighet ska legitimationen också återkallas fram till att frågan prövats, förutsatt att detta krävs för att trygga patientsäkerheten eller annars är nödvändigt. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader men kan vid särskilda skäl förlängas en gång med ytterligare högst sex månader (PSL, 8 kap 6–7 §§).

Yrkesutövning och användning av titel utan legitimation

Den som utan legitimation använder en skyddad yrkestitel, en titel som kan förväxlas med en sådan eller använder beteckningen legitimerad döms till böter. En läkare vars legitimation återkallats eller begränsats eller en person som saknar behörighet för tandläkaryrket och trots det utövar yrket mot ersättning döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om något av dessa brott är belagd med strängare straff i annan lag ska gärningspersonen inte dömas enligt PSL (10 kap 3–5 och 7 §§).

Överklagande av beslut

HSAN:s beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (andra instans). Besluten får endast överklagas av IVO för att tillvarata allmänna intressen eller av

den yrkesutövare beslutet riktar sig mot. I det senare fallet är IVO motpart i målet (PSL, 10 kap 9 §).

Ett beslut av HSN som inte innebär att ett ärende avgörs får endast överklagas omedelbart om nämnden ogillat en invändning om jäv eller hinder mot prövningen, avvisat ett ombud eller ett biträde, uttalat ett förordnande i avvaktan på avgörande, förelagt läkarundersökning eller förordnat om ersättning för att någon medverkat i ärendet (PSL, 10 kap 10 §).

Förvaltningsrättens beslut gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet (PSL, 10 kap 17 §).

YRKESUTÖVARE INOM SKOLAN OCH FÖRSKOLAN

.....
Behörighet och legitimation för lärare och förskollärare regleras i 2 kap 13–19 §§ av skollagen (2010:800), SkoL.
.....

Enligt 2 kap 13 § av skollagen (2010:800) har endast den som är legitimerad lärare eller förskollärare och har behörighet i ett visst ämne obegränsad rätt att undervisa i ämnet. Legitimationen utfärdas av Skolverket efter behörighetsgivande examen och en tillfredsställande introduktionsperiod om minst ett läsår eller motsvarande på heltid inom undervisning som i huvudsak svarar mot examen (SkoL, 2 kap 16 §).²²

Syftet med lärarlegitimationen är enligt förarbetena att införa en utvärdering av huruvida en lärare är praktiskt lämpad att självständigt utöva yrket (Proposition 2010/11:20, s. 25). Den utbildning som krävs för att få behörighet anges i Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, men Skolverket gör även en prövning av huruvida den sökande är lämplig att bedriva undervisning (SkoL, 2 kap 16 §). Lämplighetsprövningen baseras på ett yttrande från rektorn, förskolechefen eller motsvarande chef i den eller de verksamheter där läraren genomfört sin introduktionsperiod enligt ovan (Förordning, 2011:326, 4 kap 5 §).

Titeln legitimerad lärare respektive legitimerad förskollärare får inom skolväsendet endast användas av någon som innehar legitimation (SkoL, 2 kap 16a §). En legitimerad lärare eller förskollärare har ett personligt ansvar för den undervisning han eller hon bedriver (SkoL, 2 kap 15–16 och

²² Introduktionsperioden förkortas till en termin om den sökande har en examen på forskarnivå eller motsvarande utländsk examen och har undervisat vid ett universitet, högskola, inom skolväsendet eller inom motsvarande utbildning i Sverige eller annat land (SkoL, 2 kap 16 §).

20 §§). Endast legitimerade yrkesutövare får utan tidsbegränsning anställas som lärare eller förskollärare av offentlig utförare eller valfrihetsutförare och ensam sätta betyg. Om den undervisande läraren inte är legitimerad måste betyg sättas tillsammans med en legitimerad lärare.

En lärare med utbildning som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar den behörighetsgivande kan få undervisa, men högst ett år i taget (SkolL, 2 kap 17–21 §§). Läraren får då anställas högst ett år i taget. Även lärare på en fristående skola med särskild inriktning, lärare som undervisar i modersmål ett yrkesämne eller vissa kurser i den kommunala vuxenutbildning eller som undervisar på ett främmande språk och har utländsk lärarutbildning, kan under vissa omständigheter undantas från kraven på legitimation och tidsbegränsad anställning.

Förskole- och fritidsverksamhet får dock bedrivas delvis av icke legitimerad personal om dessa har en sådan utbildning eller erfarenhet att de stärker barnens utveckling och lärande (SkolL, 2 kap 14 §).

SANKTIONER

Beslut om varning eller återkallande av behörighet fattas av Lärarnas ansvarsnämnd, LAN, på begäran av Skolinspektionen eller den legitimerade yrkesutövaren själv (SkolL, 27 kap 4 §). En anmälan ska göras skriftligen och innehålla uppgifter om vem anmälan avser, vad anmälan gäller samt de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan (SkolL, 27 kap 8 §).²³ Om LAN meddelar en varning eller återkalla en legitimation ska nämnden underrätta Skolverket och lärarens arbetsgivare om detta. LAN:s beslut gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet (SkolL, 2 kap 23 §).

Varning

LAN ska meddela en varning om en legitimerad yrkesutövare har varit *oskicklig* i sin yrkesutövning, i samband med yrkesutövningen gjort sig skyldig till *brott* som gör att hans eller hennes lämplighet för yrket kan sättas i fråga, eller på annat sätt visat sig *mindre lämplig* att bedriva undervisning (SkolL, 2 kap 23 §).

Återkallande av legitimation

Om en legitimerad yrkesutövare varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke, *i eller utanför* yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett *allvarligt*

²³ I och med att LAN är en så pass ny nämnd finns ännu ingen statistik över nämndens disciplinärenden.

brott som gör att hans eller hennes lämplighet för yrket kan sättas i fråga, eller på annat sätt är *särskilt olämplig* att bedriva undervisning ska legitimationen återkallas (SkolL, 2 kap 23 §). Legitimationen ska även återkallas om en legitimerad yrkesutövare på grund av *sjukdom eller liknande* inte kan utöva sitt yrke tillfredsställande, *inte har följt ett föreläggande om läkarundersökning*, eller om yrkesutövaren *själv begär* att legitimationen ska återkallas (SkolL, 2 kap 23 §).

LAN får förelägga en yrkesutövare eller någon som ansöker om legitimation att genomgå läkarundersökning för att avgöra dennes lämplighet att bedriva undervisning (SkolL, 27 kap 13 §).

Överklagande av beslut

LAN:s beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (andra instans). Besluten får endast överklagas av Skolinspektionen för att tillvarata allmänna intressen eller av den yrkesutövare beslutet riktar sig mot. I det senare fallet är Skolinspektionen motpart i målet (SkolL, 28 kap 4 och 10 §§).

Ett beslut av Lärarnas ansvarsnämnd som inte innebär att ett ärende avgörs får endast överklagas omedelbart om nämnden ogillat en invändning om jäv eller hinder mot prövningen, avvisat ett ombud eller ett biträde, förelagt läkarundersökning eller förordnat om ersättning för att någon medverkat i ärendet (ibid.).

Om en allmän förvaltningsdomstol efter överklagande beslutar att meddela en varning, återkalla legitimationen eller undanröja nämndens beslut om varning eller återkallelse ska nämnden underrätta Skolverket och den legitimerades arbetsgivare om detta (SkolL, 2 kap 23 §).

Speciella lagrum om tillsyn

Det finns två speciella lagrum om utredning av missförhållanden inom sjukvård och social omsorg: lex Maria gäller inom sjukvården och lex Sarah inom socialtjänsten och stöd och service till funktionsnedsatta. Förutom dessa två lagrum innehåller 14 kap 1 § socialtjänstlagen, SoL, instruktioner för vissa myndigheter och utförare av välfärdstjänster att anmäla till kommunens socialnämnd om man misstänker att ett barn far illa.

LEX MARIA

Lex Maria regleras i 3 kap 5–7 §§ av patientsäkerhetslag (2010:659), PSL, och gäller för hälso- och sjukvård samt tandvård.

Vårdgivare har en generell skyldighet att utreda händelser i sin verksamhet som medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada, det vill säga lidande, skada eller sjukdom som hade kunnat undvikas av hälso- och sjukvården (PSL, 1 kap 3 och 5 §). Syftet är att klarlägga händelseförloppet och ge underlag för beslut om åtgärder för hur liknande händelser kan förhindras eller deras effekt begränsas i framtiden.

Händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada, det vill säga en bestående skada som lett till att patienten ”fått ett väsentligt ökat vårdbehov eller avlidit” ska anmälas till IVO (PSL, 1 kap 5 och 3 kap 5 §).²⁴ Även andra allvarliga skador som följt av säkerhetsbrister i verksamheten ska anmälas till IVO (PSL, 3 kap 6 §). Anmälan ska göras snarast efter det att händelsen har inträffat, men senast inom 2 månader, och beskriva händelseförloppet, orsaker samt vilka åtgärder som har och kommer att vidtas (SOSFS 2005:28, 6 kap 1–2 §§).

Anmälan till IVO enligt Lex Maria

IVO granskar anmälningarna enligt lex Maria för att säkerställa att de händelser som anmäls har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att förbättra patientsäkerheten (PSL, 7 kap 8 §). Det är vårdutföraren som utser den eller de befattningshavare som ansvarar för att göra anmälningar enligt lex Maria (SOSFS 2005:28, 5 kap 1 §). För offentliga utförare inom kommunal sjukvård är det den Medicinskt ansvariga sjuksköterskan, MAS, som ansvarar för att lex Maria-anmälningar rapporteras till den kommunala nämnd som leder hälso- och sjukvårdsverksamheten och har yttersta rapporteringsansvar (HSL, 1982:763, 24 §; SOSFS 1997:10). Nämnden kan även delegera uppgiften att anmäla lex Maria-fallen till IVO direkt till MAS:en (SOSFS 1997:10).

Under 2012 mottog Socialstyrelsen totalt 2 143 anmälningar enligt lex Maria och fattade 2 300 beslut varav cirka 405 innebar krav på åtgärder (Socialstyrelsen, 2013d, s. 18–27). Myndigheten genomförde även 104 inspektioner i anslutning till lex Maria-anmälningar och följde upp cirka 50 anmälningar ytterligare.

²⁴ IVO tog över tillsynsansvaret enligt lex Maria från Socialstyrelsen från och med 31 maj 2013.

Socialstyrelsen ger i sina allmänna råd exempel på händelser som bör anmälas enligt lex Maria, till exempel medicineringsmisstag, utebliven, fördröjd eller felaktigt utförd behandling och händelser som orsakats av bristande arbetsrutiner (SOSFS 2005:28, 4 kap 1 §). Själv-mord i samband med undersökning, vård eller behandling, eller inom fyra veckor efter vårdkontakt, ska alltid anmälas (SOSFS 2005:28, 4 kap 2 §).

LEX SARAH

.....
Lex Sarah regleras i 7 kap 6 § första stycket och 14 kap 2–7 §§ av socialtjänstlag (2001:453), SoL, samt i 24 a–24 g §§ och 23 e § av lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktions-hindrade, LSS.
.....

Lagrummen för lex Sarah gäller all typ av socialtjänst, inklusive hemtjänst, särskilt boende för äldre, hem för vård och boende för unga, bostad med särskild service för funktionsnedsatta samt personlig assistans (undantaget fall där assistenten är anställd direkt av brukaren själv, se kapitel 5 nedan). En utredning från 2011 föreslog att lex Sarah även skulle införas inom skola och förskola, men de föreslagna ändringarna av skollagen möttes av kritik och har inte genomförts (SOU, 2011:33).

Alla anställda som fullgör uppgifter i verksamhet enligt LSS och SoL har en generell skyldighet att rapportera missförhållanden eller påtagliga risker för ett missförhållande som rör den som får eller som kan komma ifråga för insatserna enligt LSS och SoL (LSS, 24 b §; SoL, 14 kap 3 §). Rapporteringen sker i privat regi till den som utför verksamheten eller, i offentlig regi, till den ansvariga nämnden. Missförhållandet eller risken för ett missförhållande ska utan dröjsmål dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas (LSS, 24 e §; SoL, 14 kap 6 §).

Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande ska anmälas till IVO, oavsett om verksamheten drivs av en privat eller offentlig utförare (LSS, 24 §; Socialstyrelsen, s. 31–32; SoL, 14 kap 5 §).²⁵ Anmälan ska göras snarast efter det att händelsen har inträffat, men kan kompletteras med en fullständig utredning av missförhållandet inom 2 månader från det att anmälan kom in till IVO (SOSFS 2011:5, 6 kap 2 §). Socialstyrelsen ger i en handbok vissa exempel på allvarliga missförhållan-

²⁵ IVO tog över tillsynsansvaret enligt lex Sarah från Socialstyrelsen från och med 31 maj 2013.

den som bör anmälas enligt lex Sarah, till exempel dödsfall utan naturlig orsak, allvarliga eller bestående fysiska skador, betydande brott mot den enskildas rättigheter och hot eller konsekvenser som drabbat flera enskilda eller pågått under en längre tid (Socialstyrelsen, 2013b, s. 91).

.....

Anmälan till IVO enligt lex Sarah

En anmälan till IVO ska innefatta en kopia av utredningen, en kopia av gällande rutiner av betydelse för det aktuella missförhållandet, en beskrivning av verksamhetens personal samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras för att förhindra liknande missförhållanden i framtiden. Utredningen av missförhållandet eller risken för ett missförhållande ska i sin tur beskriva händelsen och dess omständigheter, om något liknande inträffat tidigare samt risken för att det händer igen och de slutsatser och åtgärder som gjorts (SOSFS 2011:5, 6 kap 2 §).

IVO granskar anmälningarna enligt lex Sarah för att säkerställa att de händelser som anmäls har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med missförhållandet och förhindra liknande missförhållanden i framtiden (Socialstyrelsen, 2013b, s. 117). Om verksamheten drivs av en privat utförare ska utföraren även informera den berörda kommunala eller landstingsnämnden om uppkomna missförhållanden samt om en anmälan om ett allvarligt missförhållande görs till IVO (LSS, 24 d och 24 f §§; SoL, 14 kap 7 och 7 §§).

Under 2012 mottog Socialstyrelsen totalt 1 031 anmälningar enligt lex Sarah och fattade 837 beslut varav cirka 50 innebar krav på åtgärder (Socialstyrelsen, 2013d, s. 12–17).

.....

3. Hälsa- och sjukvård

.....
 Detta kapitel kommer att diskutera regler och praxis för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av sjukvård med fokus på primärvård, somatisk och psykiatrisk specialistvård, tandvård samt hemsjukvård.

Sjukvården regleras i första hand genom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, och tandvårdslagen (1985:125). Dessutom påverkar lagen om läkarvårdersättning (1993:1651) och lagen om statligt tandvårdsstöd (2008:145) privata organisationers möjlighet att utöva sjukvård. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ansvarar för tillsynen av hälso- och sjukvård.

Landstingen ansvarar för att erbjuda ”en god hälso- och sjukvård” åt dem som är bosatta i upptagningsområdet och akut vård till dem som tillfälligt vistas där (HSL, 1982:763, 3–3 c och 4 §§). Hälso- och sjukvården utmärker sig bland Sveriges välfärdstjänster genom att tillståndsgivningen och tillsynen riktar sig lika mycket mot de individuella yrkesutövarna som mot organisationerna som utför tjänsterna. Exempelvis har hälso- och sjukvårdspersonalen ett personligt ansvar för hur de fullgör sina arbetsuppgifter (PSL, 6 kap 2 §). Därutöver vilar ett stort ansvar på vårdutföraren, eller vårdgivaren, att bedriva ett pågående patientsäkerhetsarbete (PSL, 3 kap). Till skillnad från exempelvis socialtjänsten riktar sig därmed tillsynen av hälso- och sjukvård i första hand mot vårdutföraren, oavsett regi, snarare än mot landstinget eller kommunen som huvudman (PSL, 7 kap 3 §; se även SOU, 2013:53, s. 161).

Sedan 1992 är kommunen huvudman för sjukvård som ges till personer i särskilt boende för äldre och funktionsnedsatta samt till personer som deltar i dagverksamhet reglerad av socialtjänstlagen. Den är även huvudman för sjukvård till personer i bostäder med särskild service enligt LSS (HSL, 18 §; se även SOU, 2013:53, s. 134). Kommuner har även möjlighet att ta över huvudmannaskapet för hemsjukvård, vilket har skett i mer än hälften av länen (HSL, 18 kap 3 §; SOU, 2013:53, s. 61). Regeringens uttalade mål är att samtliga landsting ska ha överfört ansvaret för hemsjukvård till kommuner-

na senast i slutet av 2014 (ibid., s. 61). Varken kommunens huvudmannaskap för sjukvård i särskilt boende och dagverksamhet eller hemsjukvård omfattar dock läkarinsatser, utan dessa förblir landstingets ansvar (Proposition 1990/91:14, s. 35-37, 56-59).

Ett landsting eller en kommun får sluta avtal med en privat aktör om att utföra de uppgifter som den lokala myndigheten ansvarar för, förutsatt att "de särskilda villkor som gäller för överlämnandet" anges i avtalet (HSL, 3 och 18 §§). Detta villkor är enligt förarbetena till för att landstinget eller kommunen ska säkerställa att principerna om likabehandling, saklighet och opartiskhet i regeringsformen 1 kap. 9 §, de allmänna kraven på handläggningen av ärenden i förvaltningslagen 7 §, vikten av samverkan med relevanta aktörer samt eventuella politiska riktlinjer förs in i kontrakten (Proposition 2004/05:89).

TILLSTÅNDSGIVNING, TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Det krävs inget tillstånd för att etablera sig som tjänsteutförare inom hälso- och sjukvården, utom i ett fåtal fall. Två av dessa är psykiatrisk tvångsvård, med undantag för speciella fall, och rikssjukvård, som båda är begränsade till offentliga utförare. Även barn- och specialisttandvård är begränsad till offentliga utförare, men kan överlåtas genom en LOU- eller LOV-upphandling. I förarbetena motiveras avsaknaden av tillståndsprovning för hälso- och sjukvården med att processen skulle bli alltför resurskrävande samt skapa en falsk trygghet i förhållande till vad som skulle kunna garanteras. Fokus ska i stället läggas på att skapa en aktiv tillsyn. En ytterligare tänkbar anledning till avsaknaden av tillståndskrav är att tillstånd redan krävs på den individuella yrkesutövarens nivå i och med legitimationen.

Trots att hälso- och sjukvård inte är tillståndspliktig begränsas möjligheten till etablering av att primär- och specialistsjukvården till stor del är skattesubventionerad. Detta innebär att formerna för att sluta avtal med ett landsting, och därmed få rätt till offentlig ersättning, i praktiken utgör en andra nivå av kvalificering i och med möjligheten att ställa så kallade skalkrav, vid upphandlingen. Om privata utförare inte uppfyller dessa krav kan de inte ta del av den offentliga subventioneringen av vården. Dock förenklas och standardiseras kvalificeringsprocessen av att valfrihetssystem enligt LOV är obligatoriskt inom primärvården och blir allt vanligare inom specialistvården, vilket gör att samtliga intresserade utförare när som helst kan gå med i valfrihetssystemet så länge de uppfyller kvalificeringskraven.

Tandläkare inom vuxentandvården behöver inte sluta avtal med landstinget. De erhåller endast en begränsad och standardiserad statlig subven-

tionering och omfattas därmed inte av kravet på kvalificering genom avtal med landstinget för att kunna etablera sig som vårdgivare utan att lida av en betydande konkurrensnackdel.

Vad gäller tillsyn ligger en stor del av ansvaret för verksamhetens kvalitet på de enskilda utförarna och yrkesutövarna inom hälso- och sjukvården. Tillsynsorganet IVO granskar visserligen att verksamheten uppfyller lagstadgade krav, men lagrummen som styr tillsyn anger att myndigheten i första hand ska granska utförarens patientsäkerhetsarbete (PSL, 7 kap 3). Detta ligger i linje med att det inom tillsynen, liksom inom tillståndsverksamheten, läggs stor vikt på de enskilda yrkesutövarnas ansvar.

Delar av tillsynen på hälso- och sjukvårdens område riktar sig följaktligen direkt mot de legitimerade yrkesutövarna. Dels ingår de i IVO:s ordinarie tillsynsområde, dels finns det ett system med brandlarmsgranskning i form av utförarens och apotekspersonals anmälningsskyldighet av enskilda yrkesutövare. På så sätt skyddas hälso- och sjukvårdens kvalitet indirekt genom en förmodat högre kvalitet hos de enskilda yrkesutövarna.

Slutligen finns det en ytterligare brandlarmsgranskning i form av reglerna kring lex Maria samt en lagstadgad rätt för enskilda brukare att klaga på hälso- och sjukvården och dess personal (7 kap 10–18 §§).

När det gäller landstingens uppföljning av hälso- och sjukvården är denna rapports främsta slutsats att det till stora delar inte har gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur landstingens uppföljning sker i praktiken. I och med att kommuner och landsting har ett stort mått av självstyre har de även en hög grad av frihet att själva bestämma sin uppföljning. Den kunskap som finns om landstingens uppföljning av primärvården antyder dock att det förekommer en kombination av regelbundna uppföljningsmöten, kvalitetsindikatorer från existerande informationssystem, kvalitetsindikatorer som rapporteras direkt av utförarna samt inspektioner av brandlarmstyp, det vill säga att landstingen i första hand inspekterar verksamheter där de fått signaler om att tjänsten inte fungerar. En tredjedel av landstingen rapporterar även att formerna för uppföljningen skiljer sig åt mellan offentliga och privata utförare.

Primärvård

Inom öppenvården, det vill säga den vård som inte ges under intagning på sjukhus, särskiljs primärvården som den vård som ”utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper [svarar] för befolkningens be-

hov av sådan grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens” (HSL, 5 §).

För primärvården gäller särskilt att landstingen ska organisera vården så att alla som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster. Det finns alltså ett obligatoriskt vårdvalssystem där LOV ska tillämpas (HSL, 5 §). Ersättningen från landstinget till utförarna inom vårdvalssystemet anpassas sedan efter de enskilda brukarnas val av utförare (se Lindgren och Wohlin, opublicerad).

TILLSTÅNDSGIVNING

Det krävs inget tillstånd för att etablera sig som sjukvårdsutförare, men samtliga utförare, oavsett regi, måste anmäla sig till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas (PSL, 2 kap 1 §; SOU, 2008:37, s. 93).

Fram till 1996 behövde privata utförare ha tillstånd för att utföra sluten hälso- och sjukvård, men kravet slopades med hänvisning till att tillståndsprövningen var tungrodd och resurskrävande för både utförare och tillsynsorgan samt att den kunde inge falsk trygghet genom att den endast granskade kvaliteten vid en viss tidpunkt. Dessutom nämnde förarbetena att prövningen riskerade att bli ytlig och att den kunde ge ett falskt intryck av att tillståndsmyndigheten tog ansvar för verksamheter med tillstånd. I stället argumenterades det för att kontrollen av hälso- och sjukvård skulle ”vila på ett aktivt tillsynsarbete kompletterat med ett förhållandevis okomplicerat anmälningssystem”. Slopandet av tillståndsplikten innebar även en likriktning mellan regelverken för offentliga och privata utförare samt mellan öppen och sluten vård (Proposition 1995/96:176, del 6.2, 6.6.1, 6.4).

Anmälan till IVO ska innehålla information om verksamhetens inriktning, verksamhetschef och var verksamheten kommer att bedrivas, vem som ansvarar för anmälningsskyldigheten enligt lex Maria, vilka utförare av provtagning, analys och annan utredning som kommer att anlitas samt vilken patientförsäkring som tecknats för verksamheten (Förordning, 2010:1369, 2 kap 1 §). IVO begär dessutom in information om huruvida verksamheten bedrivs periodvis (till exempel enbart under sommarmånaderna) och om den utför slutenvård (IVO, 2013c). Informationen i anmälningarna utgör underlag för IVO:s utförarregister som i sin tur används i tillsynsverksamheten samt för forskning och framställning av statistik (PSL, 2 kap 4 §). Om verksamheten helt eller till väsentlig del förändras, flyttas eller läggs ned ska detta anmälas inom en månad efter genomförandet (PSL, 2 kap 2 §).

Även om det inte krävs tillstånd för att utföra hälso- och sjukvård finns

Tabell 3.1 Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom primärvården

Valfrihetsutförare	
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk kapacitet • Allmänmedicinsk profil • Elektroniskt journalsystem <p>Vanliga krav 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öppettider • Meddelarfrihet för de anställda om primärvården <p><i>Sanktion</i></p> <p>Omfattas inte av valfrihetssystemet</p>

det, som nämndes ovan, ett utvecklat system med legitimering av bland andra läkare, sjuksköterskor och fysioterapeuter (PSL, 4 kap 1 §, se även kapitel 2 i denna rapport). Detta hör samman med att hälso- och sjukvårdspersonal är personligt ansvariga för hur de fullgör sina arbetsuppgifter (HSL 6 kap 2 §).

I och med att det inom primärvården råder ett obligatoriskt vårdvalssystem enligt LOV spelar också landstingens LOV-upphandling en roll för utförarens möjlighet att etablera sig och få offentlig ersättning. Som nämnts ovan anger LOV att alla valfrihetsutförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget ska godkännas, oavsett när ett anbud görs. Med andra ord utgör landstingens kvalificeringskrav vid LOV-upphandlingen i praktiken en ”tillståndsgivning” för offentlig ersättning. Två studier av landstingens LOV-förfrågningsunderlag från 2010 fann att samtliga landsting ställde som krav att valfrihetsutförarna skulle ha ett elektroniskt journalsystem, uppfylla vissa krav på ekonomisk stabilitet samt att värdenheterna skulle

ha en allmänmedicinsk profil, i många fall med en viss andel specialister i allmänmedicin bland läkarna och specialistutbildade distriktssköterskor (Kammarkollegiet, 2010, s. 8–10; Socialstyrelsen, 2010a, s. 19–21). En majoritet av anbuderna specificerade även krav om öppettider, meddelarfrihet för de anställda i frågor som rör primärvården och rätt för landstingen att ensidigt ändra förfrågningsunderlaget och i vissa fall kontraktet, varpå utföraren måste säga upp avtalet eller bli bunden av ändringen.

I och med att det inom primärvården råder ett obligatoriskt vårdvalsystem enligt LOV spelar också landstingens LOV-upphandling en roll för utförarens möjlighet att etablera sig med offentlig ersättning. Som nämnts ovan anger LOV att alla valfrihetsutförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget ska godkännas, oavsett när ett anbud görs. Med andra ord utgör landstingens krav vid LOV-upphandlingen i praktiken en tillståndsgivning för offentlig ersättning. Två studier av landstingens LOV-förfrågningsunderlag från 2010 fann att samtliga landsting ställde som krav att valfrihetsutförarna skulle ha ett elektroniskt journalsystem, uppfylla vissa krav på ekonomisk stabilitet samt att vårdenheter skulle ha en allmänmedicinsk profil, i många fall med en viss andel specialister i allmänmedicin bland läkarna och specialistutbildade distriktssköterskor (Kammarkollegiet, 2010, s. 8–10; Socialstyrelsen, 2010a, s. 19–21). En majoritet av anbuderna specificerade även krav om öppettider, meddelarfrihet för de anställda i frågor som rör primärvården och gav landstingen rätten att ensidigt ändra förfrågningsunderlaget och i vissa fall kontraktet, varpå utföraren måste säga upp avtalet eller bli bunden av ändringen.

SANKTIONER

Den som påbörjar, flyttar eller väsentligt ändrar en sjukvårdsverksamhet utan att först ha gjort en anmälan döms till böter. Beslut om böter kan inte överklagas (PSL, 10 kap 1 & 13 §§).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

I förarbetena anges att den statliga tillsynen av hälso- och sjukvård är att betrakta som ett komplement till vårdgivarens egna insatser på området (Proposition 1995/96:176, s. 18). PSL ger vårdutföraren skyldighet att planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på ”en god hälso- och sjukvård” i HSL uppfylls (PSL, 3 kap 1 §; HSL, 3–3 c och 4 §§). I denna uppgift ingår att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete, bland annat genom att vidta åtgärder för att förebygga samt utreda händelser i verksamheten som medfört eller hade kunnat medföra

en vårdskada (PSL, 3 kap 2–3 §§). Detta arbete ligger sedan till grund för utförarens anmälningsskyldighet enligt lex Maria.

IVO:s tillsyn

IVO utövar tillsyn dels över hälso- och sjukvårdsutförare, dels över de yrkesutövare som arbetar i verksamheten. Granskningen syftar till att kontrollera att verksamheten och dess personal uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter, men ska i första hand fokuseras på att utföraren fullgör sin skyldighet att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete (PSL, 7 kap 3).

IVO bedriver ingen regelbunden tillsyn av hälso- och sjukvården. Inte heller Socialstyrelsen genomförde någon egeninitierad tillsyn av primärvården under 2012. Myndigheten hade inte heller något särskilt regeringsuppdrag inom området. Däremot hade man planerat tillsyn av legitimerade yrkesutövare som överförskriver läkemedel under 2013–2014 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 11 och 18).

Hur anmälningar av hälso- och sjukvårdsutförare och dess personal ska utredas regleras särskilt i 7 kap 10–18 §§ PSL. IVO ska göra den utredning som krävs för att pröva klagomålet och får då även utreda omständigheter som inte ingick i den ursprungliga anmälan. Myndigheten kan dock avstå från att utreda ett klagomål som är uppenbart obefogat eller saknar direkt betydelse för patientsäkerheten och där det inte finns skäl att åtalsanmäla på grund av lagbrott eller på grund av att en hälso- och sjukvårdsanställd skäligen misstänks för att i yrkesutövningen ha begått ett brott som är straffbart med fängelse.

Tabell 3.2 Tillsyn av primärvården 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (primärvården)		1 800	40 procent
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	18 procent
Lex Maria-anmälningar (primärvården)		400	(okänt)

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 18–33). *Avrundade tal.

Över tid har mängden klagomål ökat. År 2012 tog klagomål enligt 7 kap 10–18 §§ PSL en femtedel av Socialstyrelsens resurser för tillsyn i anspråk. I oktober 2013, efter att IVO tagit över tillsynsansvaret, föreslog därför myndigheten en lagändring som skulle tillåta IVO att överlämna en del av klagomål till kommunen eller vårdutföraren för åtgärd (ibid., s. 13–17). IVO argumenterar för att detta skulle låta myndigheten fokusera på övergripande analyser av klagomålen, som underlag för myndighetens egeninitierade tillsyn (ibid., s. 14, 16–17).

Inspektionen för vård och omsorg, IVO

IVO bildades 1 juni 2013 och tog då över tillsynen av hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd till personer med funktionsnedsättning samt viss tillståndsgivning inom dessa områden från Socialstyrelsen. Myndigheten utför flera olika typer av tillsyn.

Vissa välfärdstjänster har en lagstadgad så kallad *frekvenstillsyn* som innebär att det är specificerat i lag att alla verksamheter ska inspekteras med en viss frekvens. Detta gäller bostad med särskild service för barn enligt LSS och hem för vård eller boende (Förordning 1993:1090, 11 §; Förordning 2001:937, 19 §). Inspektionerna ska ske minst två gånger per år, varav åtminstone en ska vara oanmäld. Frekvenstillsynen har hittills fokuserat på ett årligt nationellt tema men detta kan komma att ändras i framtiden (IVO, 2013-06-01b; Krantz, 2013).

Till detta kommer *anmälningsärenden* i form av klagomål på socialtjänsten, hälso- och sjukvården och hälso- och sjukvårdens personal, från privatpersoner, vård- och omsorgsutförare och apotek (IVO, 2013–06–01a). Till anmälningsärendena hör även anmälningar enligt lex Maria och lex Sarah.

IVO kan även inleda *initiativärenden* när myndigheten blir uppmärksam på missförhållanden genom sin övriga tillsyn, rapporter i medier eller information från andra myndigheter (IVO, 2013-06-01a; Socialstyrelsen, 2012, s. 12).

Ibland får myndigheten ett *särskilt regeringsuppdrag* att bedriva tillsyn inom ett avgränsat område, till exempel insatser för våldsutsatta kvinnor (IVO, 2013–06–01a; Socialstyrelsen, 2012, s. 11).

Det utrymme som återstår läggs på IVO:s *egeninitierade tillsyn*, som baseras på en riskanalys av myndighetens samtliga tillsynsområden. Analysen baseras på en systematisk sammanställning av IVO:s och andra aktörers iakttagelser vid tillsynspatruller och uttryckningar (Öberg, 2014). Detta inbegriper information från till exempel patientnämnderna, den förtroendevalda revisionen och landstingens patientförsäkring enligt patientskadelagen (1996:799).

IVO:s tillsynsmetodik

IVO:s tillsyn bedrivs dels av jurister, statsvetare och andra personer med en generell kompetens, dels av personer som har yrkeskunskaper inom det aktuella granskningsområdet, till exempel legitimerade läkare, tandläkare och sjuksköterskor inom hälso- och sjukvården eller socionomer med erfarenhet av myndighetsutövning inom socialtjänsten (Krantz, 2013). I samband med tillsynen har IVO rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen samt handlingar och annat material och upplysningar som rör verksamheten (LSS, 26 c–d §§; PSL 7 kap 20–21 §§; SoL, 13 kap 5–6 §§). För tillträde till bostäder krävs dock att den boende lämnar sitt samtycke till inspektionen. Vid tillsyn som rör barn får tillsynspersonalen samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro, förutsatt att barnet inte tar skada av detta (LSS, 26 b §; PSL, 7 kap 5 §; SoL, 13 kap 4 §).

IVO:s inspektioner inleds vanligtvis med att myndigheten begär in relevanta dokument och material att gå igenom i förväg, som underlag för inspektionen. Under inspektionen talar inspektörerna med ledning och personal och ställer frågor baserade på det material de begärt in på förhand. Inspektionen fokuserar på det ämne som ligger till grund för tillsynen, men inspektören gör även en professionell bedömning av det hon eller han ser och reagerar på eventuella oegentligheter. Vid inspektioner av tillståndspliktig verksamhet blir en jämförelse med tillståndet en andra utgångspunkt för granskningen (Krantz, 2013).

Oanmälda inspektioner som inte tillhör frekvenstillsynen företas i första hand om det uppstått ett akut missförhållande som måste utredas direkt eller om det finns en särskild anledning att inte förvarna utföraren om tillsynen (Krantz, 2013).

IVO:s granskning av anmälningar enligt lex Maria och lex Sarah inriktas på att säkerställa att de utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att förhindra liknande händelser i framtiden (PSL, 7 kap 8 §; Socialstyrelsen, 2013, s. 117). Tillsynsbeslutet baseras i dessa fall normalt på den utredning som gjorts av verksamhetsutföraren.

Sanktioner

IVO har rätt till hjälp från polisen för att få tillgång till lokaler eller vid behov tillfälligt omhändertagna handlingar och annat material som rör verksamheten (LSS, 26 e §; SoL, 13 kap 7 §). Inom hälso- och sjukvård krävs dock att åtgärden inte kan utföras utan tillgång till polisens särskilda befogenheter eller att det finns andra synnerliga skäl att begära polishjälp för att sådan ska kunna begäras (PSL, 7 kap 22 §).

IVO får även förelägga, det vill säga beordra, den som bedriver verksamheten att lämna över information eller handlingar och förena föreläggandet med vite (LSS, 26 c §; PSL, 7 kap 20 §; SoL, 13 kap 5 §). Inom socialtjänsten och LSS-verksamhet får föreläggande dock endast användas om verksamheten befaras bryta mot lagar och andra föreskrifter (LSS, 26 §; SoL, 13 kap 2 §).

LANDSTINGENS UPPFÖLJNING

I varje landsting ska det finnas en patientnämnd som har till uppgift att hjälpa enskilda patienter att ta till vara sina intressen i hälso- och sjukvården samt att rapportera iakttagelser och avvikelser av betydelse för patienterna till vårdutförare och vårdenheter. Patientnämnderna ska även uppmärksamma IVO på förhållanden som omfattas av myndighetens tillsyn (lagen om patientnämndsverksamhet, 1998:1656, 2, 4 §§).

Som nämnts ovan råder obligatoriskt vårdvalssystem enligt LOV i primärvården (HSL, 5 §). I början av 2013 hade landstingen i genomsnitt en tredjedel privata valfrihetsutförare, och andelen privata utförare rörde sig mellan två tredjedelar och en tiondel. Som en följd bedriver alla landsting någon form av uppföljning av sina LOV-avtal. HSL stadgar att landstinget ska utforma vårdvalssystemet så att alla utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat (HSL, 5 §). Inte heller utförare i landstingets egen regi får särbehandlas i förhållande till varandra eller till de privata utförarna (se Proposition 2008/09:74, s. 51-52).

En kartläggning av landstingens uppföljning av primärvård för SKL:s räkning visar att 70 procent av de landsting som deltog i undersökningen uppger att de följer upp offentliga och privata valfrihetsutförare på samma sätt, medan övriga säger att de följer upp utförarna på nästan samma sätt (Berg och Tarschys Ingre, 2013). Att döma av den tillgängliga informationen har ofta landstingen särskilda gemensamma uppföljningsmöten för utförare i offentlig regi.

20 av 21 landsting använde i sin uppföljning indikatorer från de löpande informationssystem som redan fanns på nationell eller regional nivå, till exempel journalsystem, kvalitetsregister och patientenkäter, medan nästan lika många dessutom använde indikatorer som rapporterades särskilt av utförarna. 18 landsting använde dessa kvalitetsmått som underlag för sin ersättning till utförarna, där i genomsnitt 3 procent av ersättningen var beroende av att målen uppnåddes.

Förutom indikatorerna höll 17 av 21 landsting uppföljningsmöten med varje utförare 1 till 2 gånger per år och 19 landsting gjorde en fördjupad granskning i början av kontraktet. 16 landsting hade även gemensamma uppföljningsmöten där landstingens beställare träffade flera utförare tillsammans. Slutligen gjorde 18 landsting fördjupade granskningar av utförarna på förekommen anledning, exempelvis vid klagomål, medan endast 9 landsting gjorde regelbundna ämnesspecifika eller generella granskningar.

Sanktioner

Om IVO får kännedom om att en utförare eller yrkesutövare brutit mot en bestämmelse för hälso- och sjukvårdsverksamhet ska myndigheten vidta åtgärder så att bestämmelsen följs och, om det behövs, göra anmälan till åtal (PSL, 7 kap 23 §). Om myndigheten finner att en utförare brister mot skyldigheten att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete, och det finns skäl till oro för att detta medför fara för patienters och andras säkerhet, ska IVO förelägga utföraren att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande ska innehålla information om de åtgärder IVO anser nödvändiga samt när dessa senast ska vara genomförda och får förenas med vite (PSL, 7 kap 24–25 §§).

Om ett föreläggande om att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete inte följs och missförhållandena är av allvarligt slag eller utgör en fara för patientsäkerheten får IVO helt eller delvis förbjuda verksamheten. Råder det påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO helt eller delvis förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande. Om det är sannolikt att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas får IVO besluta att tills vidare omedelbart, helt eller delvis, förbjuda verksamheten. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader med möjlighet till förlängning i ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl (PSL, 7 kap 26–28 §§).

Som nämndes ovan har IVO även ett specifikt tillsynsansvar för hälso- och sjukvårdspersonal. Om IVO får kännedom om att hälso- och sjukvårdspersonal inte fullgör sina skyldigheter enligt de föreskrifter som gäller för hälso- och sjukvårdsverksamhet ska myndigheten vidta åtgärder för att skyldigheterna fullgörs. Om en yrkesutövare är skäligen misstänkt för att i sitt yrke ha begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet, ska IVO göra anmälan till åtal. Anser myndigheten att det finns skäl att pröva en legitimerad yrkesutövares legitimation ska detta anmälas till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (PSL, 7 kap 29–30 §§, se även kapitel 2 av denna rapport). Beslut som IVO meddelar gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet (PSL, 10 kap 14 §).

För landsting avgörs möjligheterna till sanktioner av kontraktet. Detta kan handla om vite eller, i yttersta fall, uppsägning av avtalet. Enligt SKL:s studie hade 20 av 21 landsting en uppsägningsklausul i sina primärvårdskontrakt och 16 landsting hade möjlighet att utkräva vite (Berg och Tarschys Ingre, 2013). Dock hade endast 3 respektive 6 av de landsting som fört in klausuler i kontrakten använt dem i praktiken (i ytterligare 2 landsting hade en valfrihetsutförare på eget initiativ sagt upp kontraktet i förtid).

Tabell 3.3a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare inom primärvården

Valfrihetsutförare	
Individnivå	<p>HSAN:s tillsyn</p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none">• Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none">• Prövotid på tre år• Återkallande av legitimationen• Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel• Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet</p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none">• Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning <p>IVO:s tillsyn</p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier• (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier• (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none">• Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none">• Föreläggande om rättelse som får förenas med vite.• Förbud mot verksamheten• Polisanmälan vid lagbrott• Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p>Landstingets uppföljning</p> <p>Patrull-uppföljning</p> <ul style="list-style-type: none">• Indikatorer baserade på existerande informationssystem och utförarrapporter• (Ofta) enskilda och gemensamma uppföljningsmöten med utförarna• (Ofta) en fördjupad uppföljning i början av ett kontrakt• (Ibland) särskilda gemensamma uppföljningsmöten för offentliga utförare (cirka en tredjedel av landstingen) <p>Utryckningar baserade på klagomål och misstankar om bristande kvalitet</p> <ul style="list-style-type: none">• Fördjupade granskningar <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none">• Organisatoriska sanktioner såsom omplacering eller uppsägning av anställda

Tabell 3.3b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom primärvården

Valfrihetsutförare	
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none">• Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Prövotid på tre år• Återkallande av legitimationen• Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel• Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none">• Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier• (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier• (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none">• Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Föreläggande om rättelse som får förenas med vite.• Förbud mot verksamheten• Polisanmälan vid lagbrott• Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Patrull-uppföljning</p> <ul style="list-style-type: none">• Indikatorer baserade på existerande informationssystem och utförarrapporter• (Ofta) enskilda och gemensamma uppföljningsmöten med utförarna• (Ofta) en fördjupad uppföljning i början av ett kontrakt <p>Utryckningar baserade på klagomål och misstankar om bristande kvalitet</p> <ul style="list-style-type: none">• Fördjupade granskningar <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Organisatoriska sanktioner såsom omplacering eller uppsägning av anställda

Överklagande

IVO:s beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller ett föreläggande att lämna upplysningar, handlingar eller annat material vid en inspektion, ett föreläggande att följa reglerna för systematiskt patientsäkerhetsarbete eller ett förbud att bedriva verksamhet (PSL, 10 kap 13 §). Andra beslut enligt PSL får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Somatisk specialistvård

Samtliga landsting har sedan 2003 antagit en rekommendation om att patienter har rätt att fritt välja utförare av öppen specialistvård inom det egna landstinget samt välja utförare av öppen specialistvård eller slutna länssjukvård inom andra landsting i enlighet med hemlandstingets remissregler och efter att behovet fastställts i hemlandstinget. Vid kostnadskrävande åtgärder krävs även ett godkännande på förhand av hemlandstinget. Rekommendationen förutsätter dock att vården utförs av en offentlig utförare eller av en privat eller entreprenadutförare med offentlig finansiering (Landstingsförbundet, 2000, s. 5).

Enligt en studie av SKL hade 8 av 21 landsting infört vårdvalssystem enligt LOV i den specialiserade vården i september 2013 och ytterligare 7 beslutat att införa vårdval i den specialiserade vården (SKL, 2013c). Dock gäller detta begränsade delar av specialistsjukvården, till exempel psykoterapi eller öppen ögonsjukvård.

TILLSTÅNDSGIVNING

Liksom inom primärvården krävs inget tillstånd för att etablera sig som utförare inom specialistsjukvården, men samtliga utförare oavsett regi ska anmäla sig till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas (PSL, 2010:659, 2 kap 1 §).

Även om inget särskilt tillstånd krävs förutsätter tillgång till offentlig finansiering av verksamheten ett avtal enligt LOU eller LOV med ett landsting (SOU, 2009:84, s. 70). Finansieringen kan antingen regleras direkt i avtalet eller, om det gäller sjukgymnastik eller läkarledd specialistsjukvård, genom reglerna i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, LOL, respektive lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, LOS (SOU, 2009:84, s.

70).²⁶ *Utredningen om patientens rätt* föreslog 2009 en ny lag om vårdgivar-etablering inom öppenvården, men förslaget möttes av kritik från remissinstanserna och genomfördes inte i praktiken (SOU, 2009:84, s. 207–227; *Vårdföretagarna*, 2011, s. 22).

Avtal enligt LOL eller LOS innebär att utföraren erhåller en standardiserad ersättning per åtgärd, som ska utgöra en ”skäligen ersättning för dennes arbete och kostnader”. LOL och LOS kräver dock ett samverkansavtal upphandlat enligt LOU eller LOV som grund (LOL, 5 §; LOS, 5 §).²⁷ Undantaget från kravet på samverkansavtal är att en utförare som får ersättning enligt LOL eller LOS kan överlåta sin verksamhet och därmed sin rätt till ersättning till en annan utförare. En så kallad ersättningsetablering enligt LOL eller LOS sker genom att landstinget går ut med en annons som erbjuder den yrkesutövaren som erbjuder högst pris för verksamheten att ta över en verksamhet med bibehållna villkor eller med villkorsändringar som godkänts av den överlåtande yrkesutövaren (LOL, 5 a–g §§; LOS, 5 a–g §§). I detta förfarande får sökande endast uteslutas enligt samma regler som i upphandling enligt lagen om valfrihetssystem 7 kap 1–2 §, bland annat att de befinner sig i konkurs, under näringsförbud eller kan bevisas ha gjort sig skyldiga till allvarligt fel i sin yrkesutövning (se kapitel 2 i denna rapport).

Konsekvensen är att landstingens upphandlingar enligt LOU och LOV, tillsammans med möjligheten till ersättningsetablering, fyller en viktig funktion för privata utförares möjlighet att etablera sig även inom specialistvården. Eftersom det rör sig om tjänster med olika utformning går det dock inte att säga något generellt om kontraktens utformning.

Undantaget från den fria etableringen inom somatisk specialistvård är den så kallade rikssjukvården (HSL, 9a–b §§). Rikssjukvård är högspecialiserad vård som bedrivs av en offentlig utförare och har hela landet som upptagningsområde. Syftet är att samordna sjukvården till enheter där en hög vårdkvalitet och en ekonomiskt effektiv verksamhet kan säkerställas (Proposition 2005/06:73, s. 17). Vilken hälso- och sjukvård som ska utgö-

²⁶ Läkare måste ha specialistkompetens och arbeta inom öppenvården för att deras verksamhet ska omfattas av LOL (7 §). Lagen om ersättning för fysioterapi hette tidigare lagen om ersättning för sjukgymnastik, men namnet ändrades 2014 i och med att yrkets skyddade titel ändrades. Innebörden av lagen är densamma och reglerna för ersättning täcker både legitimerade sjukgymnaster och legitimerade fysioterapeuter, oavsett yrkestitel (Lagrädsremiss, 2013).

²⁷ Arvodet baseras på beräknade mottagningskostnader och årlig besöksvolym för den verksamhet som bedrivs, med ett tak på vad som anses vara en full årsarbetstid, varefter ersättningen sänks (LOL, 16–17 §§; LOS, 16–17 §§).

Tabell 3.4 Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom den somatiska specialistvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE	PRIVATA UTFÖRARE	
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter <p><i>Tillstånd att utöva rikssjukvård</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ej sårbarhet för oförutsedda resursbortfall • Möjlighet att hantera ökat antal patienter • Kvalitets- och förbättringsarbete • Medicinsk, organisatorisk och internationell kompetens • Forskningsverksamhet 	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter <p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inget avtal sluts 	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter <p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebodels-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inget avtal sluts 	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter <p><i>Offentlig finansiering enligt LOU, LOV eller LOL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandling enligt LOU eller LOV • Ersättningsetablering genom att ta över en existerande praktik <p><i>Sanktion</i></p> <p>Sjukvården finansieras annars helt av patienten</p>

ra rikssjukvård beslutas av Socialstyrelsen (HSL, 9a§). Några exempel på verksamheter som utgör rikssjukvård är behandling av svåra brännskador, behandling av barn med cochleaimplantat samt hjärt-, lever- och lungtransplantationer (Socialstyrelsen, 2012e).

Tillstånd för att bedriva rikssjukvård fattas av Socialstyrelsen efter ansökan från landstingen (HSL, 9b §§). Beslutet grundas på en analys av det sökande landstingets sårbarhet för oförutsedda resursbortfall, möjlighet att hantera ett ökat antal patienter, landstingets kvalitets- och förbättringsarbete, landstingets medicinska, organisatoriska och internationella kompetens samt den sökande verksamhetens forskningsverksamhet (Socialstyrelsen, 2012e, s. 17–18). Tillståndet är tidsbegränsat och förenat med villkor, till exempel att verka för kunskapspridning och hålla hög kvalitet i verksamheten. Socialstyrelsens beslut i ärenden om rikssjukvård får inte överklagas (HSL, 9b §§).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Som nämnts ovan ska hälso- och sjukvårdsutförare bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete som ligger till grund för anmälningsskyldigheten enligt lex Maria (PSL, 3 kap 2–3 §§).

IVO:s tillsyn

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av specialistvården under 2012. Myndigheten hade inte heller något särskilt regeringsuppdrag inom området. Däremot ingick tillsyn av försenad behandling inom akutsjukvår-

Tabell 3.5 Tillsyn av den somatiska specialistvården 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (somatisk specialistvård)		3 600	40 procent
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	18 procent
Lex Maria-anmälningar (somatisk specialistvård)		725	(okänt)

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 18–33). *Avrundade tal.

Tabell 3.6a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den somatiska specialistvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p>
	<p><i>Socialstyrelsens uppföljning (rikssjukvård)</i></p> <p>Patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • indikatorer som mäter utförarens vårdprocesser • avtalade resultatindikatorer • allmän uppföljning av avtalsvillkoren 	

Tabell 3.6b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom den somatiska specialistvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p>Patruller (ersättning enligt LOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om mottagningens personal och medicintekniska utrustning • utförda vårdåtgärder • antalet patientbesök <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Temporär nedsättning av ersättningen vid väsentligt återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>

den samt, som nämndes ovan, av legitimerade yrkesutövare i den planerade tillsynen för 2013-2014 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 11, 18).

Landstingets och Socialstyrelsens uppföljning

Enligt regelverket för ersättning enligt LOL och LOS ska enskilda utförare årligen lämna en redovisning med uppgifter om mottagningens personal och medicintekniska utrustning samt om utförda vårdåtgärder och antalet patientbesök, till landstinget. Utföraren ska även på begäran av landstinget lämna upplysningar och visa upp patientjournal samt övrigt material som rör undersökning, vård eller behandling av en patient och som behövs för kontroll av begärd ersättning (LOL, 26 §; LOS, 25 §).

I och med att varje landsting fritt får besluta om hur hälso- och sjukvården bedrivs av offentliga och privata utförare ska följas upp, är det troligt att uppföljningen skiljer sig åt mellan olika landsting. Dock har det inte gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur landstingens uppföljning sker i praktiken och det går därför inte att uttala sig om vilka metoder som används på ett övergripande plan.

Socialstyrelsen följer även årligen upp samtliga verksamheter inom riks- sjukvården. Uppföljningen bygger på indikatorer som mäter verksamheternas arbete för att förbättra sina vårdprocesser, resultatindikatorer som togs fram tillsammans med verksamheterna i samband med tillståndsgivningen samt de generella villkor och förbättringsvillkor som ställdes för tillståndet (Socialstyrelsen, 2012e, s. 19).

Sanktioner

Förutom de sanktioner IVO har tillgång till och som framgår av eventuella samverkansavtal gäller att om en enskild utförare med samverkansavtal enligt LOL eller LOS fått för hög ersättning, får landstinget kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut eller dra av beloppet från en annan fordran på ersättning. Om utförare trots påminnelser begär ersättning med för högt eller på annat sätt felaktigt belopp får landstinget minska ersättningen för en viss tid till ett skäligt belopp (LOL, 19 §; LOS, 19 §).

För landstingen gäller i förhållande till privata utförare de sanktioner som specificerats i kontraktet, det vill säga vite, innehållande av betalning eller, i extrema fall, uppsägning av kontraktet. I verksamhet som drivs av en offentlig utförare finns av naturliga skäl större möjlighet att vidta andra åtgärder, som att avskeda eller omplacera verksamhetschefer.

Psykiatrisk specialistvård

Landstingsförbundets rekommendation om rätten att välja utförare av öppen specialistvård, som antagits av samtliga landsting, omfattar även psykiatrisk specialistvård (Landstingsförbundet, 2000, s. 5). Rekommendationen innebär, som nämnts ovan, att patienter har rätt att fritt välja utförare av öppen specialistvård inom det egna landstinget samt att välja utförare av öppen specialistvård eller slutna länssjukvård inom andra landsting i enlighet med hemlandstingets remissregler och efter att behovet fastställts i hemlandstinget.²⁸ Ett landsting kan dock inte införa krav på remiss inom psykiatrin hos privatläkare som ger vård enligt lagen om läkarvårdsersättning.

TILLSTÅNDSGIVNING

Samma regler gäller för psykiatrisk vård som för somatisk specialistvård, inklusive reglerna i LOL (1993:1651). Undantaget är att psykiatrisk tvångsvård (LPT, 1991:1128, 15 §) enbart får ges av offentliga utförare. Regeringen får dock bestämma att psykiatrisk tvångsvård kan ges i en verksamhet driven av en privat utförare om det finns synnerliga skäl (ibid.).²⁹ Socialutskottets betänkande motiverar restriktionen med att den svåra integritetskränkning som tvångsvård innebär gör att kraven på vårdens kvalitet måste ställas högt, men att dispens kan krävas för att ”i vissa, mycket speciella fall” ordna vård åt personer som är så vårdkrävande att annan vårdmöjlighet i praktiken saknas (1990/91:SoU13).

En ansökan om dispens ska göras av landstinget hos Socialstyrelsen, som lämnar ansökan vidare till regeringen tillsammans med ett eget yttrande (Förordning, 1991:1472, 3 §). Ansökan ska innehålla uppgifter om den patient som ansökan avser samt den vårdinrättning ansökan avser, vem som driver den och vilken läkare som kommer att utföra de uppgifter som annars hade utförts av chefsöverläkaren hos en offentlig utförare (SOSFS 2008:18, 4 kap 10 §). En chefsöverläkare har ansvaret för ledningsuppgifter som rör psykiatrisk tvångsvård och innehar specialistkompetens inom någon av de psykiatriska specialiteterna. Chefsöverläkaren fattar beslut om intagning

²⁸ Regionsjukvård är ett allmänt använt begrepp för viss vård där regeringen i enlighet med HSL (1982:763) 9 § har föreskrivit att landstingen i en geografisk region ska samarbeta om viss hälso- och sjukvård över landstingsgränserna (se t.ex. Landstingsförbundet, 2000).

²⁹ Detsamma gäller även rättspsykiatrisk vård, men utan möjligheten att vid synnerliga skäl anlita privata utförare (Lag om rättspsykiatrisk vård, 1991:1129, 6 §).

Tabell 3.7a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den psykiatriska specialistvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <p><i>Tillstånd att utöva rikssjukvård</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ej sårbarhet för oförutsedda resursbortfall • Möjlighet att hantera ökat antal patienter • Kvalitets- och förbättringsarbete • Medicinsk, organisatorisk och internationell kompetens • Forskningsverksamhet 	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p> <p><i>Tillstånd från regeringen (privata utförare)</i></p> <p>Gäller för psykiatrisk tvångsvård</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patienten kräver vård som endast kan ges av den sökande utföraren <p>Utföraren håller ytterst hög kvalitet</p>

Tabell 3.7b Tillståndsgivning för privata utförare inom den psykiatriska specialistvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p> <hr/> <p><i>Tillstånd från regeringen</i></p> <p>Gäller för psykiatrisk tvångsvård</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patienten kräver vård som endast kan ges av den sökande utföraren <p>Utföraren håller ytterst hög kvalitet</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Offentlig finansiering enligt LOU, LOV eller LOL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandling enligt LOU eller LOV • Ersättningsetablering genom att ta över en existerande praktik <p><i>Sanktion</i></p> <p>Sjukvården finansieras annars helt av patienten</p> <hr/> <p><i>Tillstånd från regeringen</i></p> <p>Gäller för psykiatrisk tvångsvård</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patienten kräver vård som endast kan ges av den sökande utföraren <p>Utföraren håller ytterst hög kvalitet</p>

Tabell 3.8 Tillsyn av den psykiatriska specialistvården 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (psykiatrisk specialistvård)		1 100	5 procent
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	20 procent
Lex Maria-anmälningar (psykiatrisk specialistvård)		484	(okänt)

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 18–33). *Avrundade tal.

till, förlängning av och upphörande av psykiatrisk tvångsvård samt tvångs- och begränsningsåtgärder, exempelvis fastspänning, avskiljning från övriga patienter och kroppsvisitation (SOSFS 2008:18, 1 kap 2 §; LPT, 6b, 7, 19–20, 23 och 27 §§).

Exempel på den typ av ”sjukvårdsinrättning (...) som kan erbjuda en bra vård” är enligt socialutskottet sådana sjukhus som, utöver en psykiatrisk verksamhet, erbjuder somatisk akutvård med specialiteter inom flera grenar av medicinen (Betänkande 1990/91:SoU13).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Som nämnts ovan ska hälso- och sjukvårdsutförare bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete som ligger till grund för anmälningsskyldigheten enligt *lex Maria* (PSL, 3 kap 2–3 §§)

IVO:s tillsyn

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av den psykiatriska specialistvården under 2012. Myndigheten hade inte heller något särskilt regeringsuppdrag inom området. Däremot ingick, som nämntes ovan, legitimerade yrkesutövare i den planerade tillsynen för 2013–2014 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 11, 18).

Landstingets uppföljning

Förutom vad som angetts ovan om uppföljning enligt LOL och LOS gäller inom psykiatrisk tvångsvård att IVO ska underrättas om vissa extraordinära tvångsåtgärder. Detta gäller om en patient är fastspänd längre än fyra timmar, hålls avskild från andra patienter längre än åtta timmar, får sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster inskränkt eller utsätts för övervakning av utgående brev och paket (LPT, 12, 20, 22 b §§; SOSFS 2008:18). Dessutom ska chefsöverläkaren löpande hålla IVO underrättad om alla åtgärder som vidtagits enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128).

Tabell 3.9a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den psykiatriska specialistvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet</p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p>IVO:s tillsyn</p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <p>Landstingets uppföljning</p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet</p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p>IVO:s tillsyn</p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <p>Landstingets uppföljning</p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>

Tabell 3.9b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom den psykiatriska specialistvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal.</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p>Patruller (ersättning enligt LOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om mottagningens personal och medicintekniska utrustning, • utförda vårdåtgärder • antalet patientbesök <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Temporär nedsättning av ersättningen vid väsentligt återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>

Hemsjukvård

Som anges ovan har landstinget det formella ansvaret för hemsjukvård, men ett landsting kan avtala med kommunerna inom landstinget att de ska ta över ansvaret för all hemsjukvård utom läkarinsatser (HSL, 18 § 3–4 st; se även Proposition 1990/91:14, s. 35–37, 56–59). Så har skett i mer än hälften av landstingen och regeringens uttalade mål är att samtliga landsting ska ha överfört ansvaret för hemsjukvård till kommunerna senast i slutet av 2014 (SOU, 2013:53, s. 61). Dock får landstinget bedriva kompletterande hemsjukvård även om kommunen övertagit huvudmannaskapet (Socialstyrelsen, 2008, s. 21).

Liksom landsting får en kommun sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för och ska då ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet (HSL, 18 § 5 st). 2008 utfördes nästan all kommunal hemsjukvård av offentliga utförare, medan landstingen lade över hemsjukvården nattetid på privata utförare (Socialstyrelsen, 2008, s. 57–59).

TILLSTÅNDSGIVNING

Liksom inom övrig hälso- och sjukvård krävs inget tillstånd för att etablera sig som utförare inom hemsjukvården, men samtliga utförare oavsett regi ska anmäla sig till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas (PSL, 2 kap 1 §; SOU, 2008:37, s. 93).

När det gäller möjligheten till offentlig finansiering av vården omfattas hemsjukvården av reglerna om obligatoriskt vårdval inom primärvården, oavsett om kommunen eller landstinget är huvudman för insatserna (Proposition 2008/09:74, s. 23; SOU, 2011:55, s. 79–80). En kartläggning från 2008 fann att hemsjukvården i de kommuner där landstinget har ansvaret omfattade insatser från både primärvården och specialistvården, men att primärvården dominerade med 63 procent av verksamheten mot 34 procent somatisk specialistvård och 3 procent psykiatrisk specialistvård (Socialstyrelsen, 2008, s. 18–20). Den andel som utgjorde specialiserad somatisk hemsjukvård var nästan uteslutande vård i livets slutskede, det vill säga sådan vård som även kallas avancerad sjukvård i hemmet, ASIH.

I praktiken är det dock, enligt utredningen *Kommunaliserad hemsjukvård*, vanligt att landsting som behållit huvudmannaskapet köper hemsjukvårdstjänster av kommunen utan föregående upphandling. Detta sker med (enligt utredningens åsikt felaktig) hänvisning till 2 kap 10 a § LOU

(2007:1091), som tillåter tjänsteköp utan föregående upphandling när kommun och landsting ingår i samma nämnd (SOU, 2011:55, s. 34–36).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Som nämnts ovan ska hälso- och sjukvårdsutförare bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete som ligger till grund för anmälningsskyldigheten enligt lex Maria (PSL, 3 kap 2–3 §§)

IVO:s tillsyn

IVO bedrev ingen frekvenstillsyn av hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av specialistvården under 2012 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 18). Däremot hade man ett regeringsuppdrag att utföra särskild tillsyn inom äldreomsorgen under 2010–2012, vilket innefattade hemsjukvården och dess samverkan med slutenvården.

Socialstyrelsen bedrev under 2010 tillsyn av hur vårdkedjan fungerade för 2–4 äldre personer med stora och sammansatta behov av vård och omsorg när dessa blev utskrivna från sjukhus i ett urval landsting och kommuner. Totalt gjordes anmälda inspektioner i 41 hemtjänst- och hemsjukvårdsverksamheter. Dessutom intervjuades cirka 175 äldre personer och ett 40-tal närstående om bemötandet och delaktigheten i vård och vårdplaneringen. Resultatet blev att Socialstyrelsen i fyra beslut ställde krav på kommuner

Tabell 3.10 Tillsyn av hemsjukvården 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (den kommunala hälso- och sjukvården)		225	60 procent
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	20 procent
Lex Maria-anmälningar (den kommunala hälso- och sjukvården)		292	(okänt)
Granskade kommuner	55	55	45 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 18–33) och IVO (IVO, 2013a, s. 55–65). Observera att hemsjukvården inte särredovisas i Socialstyrelsens tillsynsrapport, utan siffrorna gäller den kommunala hälso- och sjukvården inklusive sjukvård på särskilda boenden och bortser från landstingets sjukvård. *Avrundade tal.

Tabell 3.11a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemsjukvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <p><i>Upphandling enligt LOV (primärvård)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk kapacitet • Allmänmedicinsk profil • Elektroniskt journalsystem <p>Vanliga krav:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öppettider • Meddelarfrihet för de anställda om primärvården. <p><i>Sanktion</i></p> <p>Omfattas inte av valfrihetssystemet</p>

och landsting att ta fram lämpliga vårdplaneringsrutiner och i nio fall ställde krav på att säkerställa att de gemensamma rutinerna följs (Socialstyrelsen, 2011a, s. 15).

Under 2012 granskades på nytt samverkan vid in- och utskrivning av äldre personer i sjukvård samt insatser för äldre i form av hemtjänst, hemsjukvård och rehabilitering. 55 föranmälda inspektioner gjordes i de kommuner som inte granskats åren 2010–2011. Socialstyrelsen intervjuade även 275 äldre personer med stora sammansatta behov, varav 18 per telefon. Vid denna tillsyn hade samtliga tillsynsobjekt rutiner för informationsöverföring och vårdplanering, men Socialstyrelsen ställde krav på landsting och kommuner att säkerställa att dessa följdes. 77 procent av de intervjuade brukarna tyckte att de hade en bra dialog med hemsjukvården (IVO, 2013a, s. 34, 38).

Tabell 3.11b Tillståndsgivning för privata utförare inom hemsjukvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för läkare som praktiserar med indragen legitimation
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOU (specialistvård)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott i eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Offentlig finansiering enligt LOU, LOV eller LOL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Upphandling enligt LOU eller LOV • Ersättningsetablering genom att ta över en existerande praktik <p><i>Sanktion</i></p> <p>Sjukvården finansieras annars helt av patienten</p>

Kommunens och landstingets uppföljning

Förutom vad som angetts om tillsyn och uppföljning av hälso- och sjukvård ovan gäller för kommunernas hälso- och sjukvård att det ska finnas en medicinskt ansvarig sjuksköterska, MAS, i verksamheten (HSL, 24 §). Hon eller han ansvarar för rutiner om kontakt med läkare vid behov, delegation av vårduppgifter samt anmälningar enligt lex Maria. Utöver detta är MAS ansvarig för att patienter ”får en säker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård av god kvalitet” samt för att säkerställa en välfungerande journalföring, läkemedelsrutiner samt att läkares föreskrifter följs (Förordning, 2010:1369). Även om MAS ledarskap främst sker genom kvalitetsuppföljning är vederbörande skyldig att även gripa in i enskilda patienters vård om detta krävs för att säkerställa vårdkvaliteten (SOSFS 1997:10).

Tabell 3.12a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom hemsjukvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p>

Tabell 3.12b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom hemsjukvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <hr/> <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite. • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt <hr/> <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p>Patruller (ersättning enligt LOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om mottagningens personal och medicintekniska utrustning, • utförda vårdåtgärder • antalet patientbesök <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Temporär nedsättning av ersättningen vid väsentligt återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>

Reglerna om MAS gäller även om sjukvård under kommunalt huvudmannaskap utförs av en entreprenadutförare (SOSFS 1997:10). I dessa fall måste entreprenadavtalet reglera huruvida rollen som MAS i denna verksamhet ska ligga kvar hos kommunens MAS eller tas över av en sjuksköterska inom utförarorganisationen.

Tandvård

Landstingen är enligt 5 § tandvårdslagen (1985:125), TvL, ansvariga för att säkerställa tillgången till god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget och i övrigt verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Dock skiljer sig finansieringen av tandvården åt för barn och vuxna. Barntandvården är offentligt finansierad, med undantag för åtgärder som inte anses nödvändiga ur medicinsk ståndpunkt (TvL, 15a §). Detta skiljer sig från finansieringen av tandvård för vuxna som, olikt annan sjukvård, till största delen ska betalas av patienten själv.

Den offentligt utförda så kallade folktandvården tillhandahåller tandvård för barn och ungdomar till och med det år de fyller nitton, specialisttandvård för vuxna samt övrig tandvård för vuxna i den omfattning landstinget bedömer lämpligt (TvL, 7 §). Landstinget ska dock planera tandvården med utgångspunkt i befolkningens behov, vilket även avser tandvård som utförs av privata utförare (TvL, 8 §). Ett landsting får sluta avtal med privata utförare om att utföra de uppgifter det ansvarar för (TvL, 5 § 3 st). I september 2013 hade 3 landsting infört och 5 landsting planerade att införa LOV inom hela eller delar av barntandvården.

TILLSTÅNDSGIVNING

Liksom andra utförare inom hälso- och sjukvården ska tandvårdsutförare, oavsett regi, anmäla sig till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas (PSL, 2 kap 1 §).

Medan övriga privata sjukvårdsutförare måste ha avtal med ett landsting för att få tillgång till offentlig finansiering omfattas både offentliga och privata utförare av lagen om statligt tandvårdsstöd (2008:145). Lagen berättigar till ett fast allmänt tandvårdsbidrag för samtliga medborgare, ett särskilt tandvårdsbidrag för förebyggande åtgärder till vissa grupper, som på grund av sjukdom har en ökad risk för dålig tandhälsa, samt ett högkostnadsskydd i form av en tandvårdsersättning som beräknas enligt vissa regler

Tabell 3.13 Tillsyn av tandvården 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (tandvården)		450	60 procent
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	18 procent
Lex Maria-anmälningar (tandvården)		51	(okänt)

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 18–33). *Avrundade tal.

(Förordning, 1998:1338, 4 a §; lagen om statligt tandvårdsstöd, 2008:145, 1, 1 a och 4 §§).³⁰

För att omfattas av lagen om läkarvårdsersättning ska en vårdutförare vara legitimerad tandläkare, tandhygienist, eller anlita sådan person, samt vara ansluten till Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd (Förordning, 2008:193, 18 §; lagen om statligt tandvårdsstöd, 3 kap 1 §).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Även tandvårdsutförare ska bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete som ligger till grund för anmälningsskyldigheten enligt lex Maria (PSL, 3 kap 2–3 §§).

IVO:s tillsyn

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av tandvården under 2012 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 18). Myndigheten hade inte heller något särskilt regeringsuppdrag inom området (Socialstyrelsen, 2012d, s. 11).

³⁰ Endast vissa, av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket angivna, tandvårdsätgärder omfattas av systemet och ersättningen baseras på myndighetens referenspriser för vad de ersättningsberättigade tandvårdsätgärdena ”bör” kosta (Förordning, 1998:1338, 2 §).

Tabell 3.14a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom tandvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för personer som mot ersättning utövar tandläkaryrket utan behörighet 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för personer som mot ersättning utövar tandläkaryrket utan behörighet
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>

Försäkringskassans uppföljning

Förutom vad som angetts om tillsyn och uppföljning av hälso- och sjukvård i avsnittet om primärvården ovan gäller för att få statligt tandvårdsstöd att vårdgivaren på begäran av Försäkringskassan eller domstol visar upp journal och övrigt material som rör undersökning eller behandling av en patient där tandvårdsstöd betalats ut (lagen om statligt tandvårdsstöd, 3 kap 2 §).

Vårdutföraren ska dessutom för varje utförd behandling inom två veckor lämna uppgifter om bland annat behandlande tandläkare eller tandhygienist, den ersättningsberättigade åtgärd som utförts samt på vilken/vilka tänder (Förordning, 2008:193, 15 §; lagen om statligt tandvårdsstöd, 3 kap 3 §).

Tabell 3.14b Tillståndsgivning för privata utförare inom tandvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för personer som mot ersättning utövar tandläkaryrket utan behörighet 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Praktisk tjänstgöring (läkare) • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel • Böter eller fängelse för personer som mot ersättning utövar tandläkaryrket utan behörighet
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <hr/> <p><i>Offentlig finansiering enligt lagen om statligt tandvårdsstöd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Legitimerad tandläkare eller tandhygienist • Ansluten till Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd <p><i>Sanktion</i></p> <p>Sjukvården finansieras helt av patienten</p>

Sanktioner

Förutom vad som sagts ovan får Försäkringskassan kräva tillbaka ersättning som felaktigt har betalats ut eller dra av beloppet från nästa utbetalning av tandvårdsstöd till utföraren (lagen om statligt tandvårdsstöd, 4 kap 2 §). Undantaget är särskilt tandvårdsbidrag till vissa grupper, där vårdgivaren inte är återbetalningsskyldig om det fanns skälig anledning att anta att patienten varit berättigad till sådant bidrag.

Om en tandläkare "väsentligt" brutit mot reglerna, och Försäkringskassan tror att det kommer att upprepas kan Försäkringskassan besluta att tandläkaren måste begära förhandsbesked för att få tandvårdsbidrag (lagen om statligt tandvårdsstöd, 4 kap 6 §).

Tabell 3.15a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom tandvården

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälnings skyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p>	<p><i>Lagstadgad anmälnings skyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p>
	<p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt 	<p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövares legitimation eller förskrivningsrätt
	<p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning.</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av individuella anställda</p>	<p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal.</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p>
	<p><i>Försäkringskassans uppföljning</i></p> <p>Patruller (ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om ersättningsberättigad vårdåtgärd • behandlande tandläkare/ tandhygienist • vilken/vilka tänder <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Förhandsprövning av vissa åtgärder vid väsentligt och återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>	<p><i>Försäkringskassans uppföljning</i></p> <p>Patruller (ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om ersättningsberättigad vårdåtgärd • behandlande tandläkare/ tandhygienist • vilken/vilka tänder <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Förhandsprövning av vissa åtgärder vid väsentligt och återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>

Tabell 3.15b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom tandvården

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse 	<p><i>HSAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från IVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prövotid på tre år • Återkallande av legitimationen • Indragning eller begränsning av rätten att förskriva läkemedel • Polisanmälan vid brott som ger fängelse
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälnings skyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <hr/> <p><i>Landstingets uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal.</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p> <hr/> <p><i>Försäkringskassans uppföljning</i></p> <p>Patruller (ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om ersättningsberättigad vårdåtgärd • behandlande tandläkare/ tandhygienist • vilken/vilka tänder <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Förhandsprövning av vissa åtgärder vid väsentligt och återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>	<p><i>Lagstadgad anmälnings skyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Maria</p> <p>Anmälan av yrkesutövare som utgör fara för patientsäkerheten eller med farlig läkemedelsförskrivning</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten • Polisanmälan vid lagbrott • Anmälan till HSAN om att pröva en yrkesutövers legitimation eller förskrivningsrätt <hr/> <p><i>Försäkringskassans uppföljning</i></p> <p>Patruller (ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • information om ersättningsberättigad vårdåtgärd • behandlande tandläkare/ tandhygienist • vilken/vilka tänder <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Återkrävande av felaktigt utbetald ersättning</p> <p>Förhandsprövning av vissa åtgärder vid väsentligt och återkommande felaktigt utbetald ersättning</p>

För offentliga utförare inom landstinget handlar sanktionerna, som nämnts ovan, om att ledningen kan omplaceras eller avskedas.

Överklagande

Försäkringskassan ska ompröva beslut, om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår, inom två månader efter att beslutet mottogs (SFB, 2010:110, 113 kap 7 och 19 §). Detta inkluderar beslut om förhandsprövning i varje enskilt fall (lagen om statligt tandvårdsstöd, 4 kap 10 §).

Ett överprövat beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets bidragstagaren bodde när beslutet fattades. För överklagande hos kammarrätten krävs prövningstillstånd (SFB, 2010:110, 113 kap 10, 14 och 16 §§).

4. Äldreomsorg

.....
 Detta kapitel kommer att ta upp de regler och den praxis som finns för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av hemtjänst samt särskilt boende för äldre. Tjänsterna regleras i socialtjänstlagen (2001:453) och till viss del i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt patientsäkerhetslagen (2010:659).

Socialtjänstens mål är enligt socialtjänstlagen att ”främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor [och] aktiva deltagande i samhällslivet” (2001:453, 1 kap 1 §). Närmare bestämt ska socialtjänsten försäkra den enskilde en ”skälig levnadsnivå” och stärka dennes möjligheter att leva ett självständigt liv (SoL, 4 kap 1). För äldre människor gäller specifikt att de ska få hjälp att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (SoL, 5 kap 4 §). Kommunen ges även i uppgift att samverka med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer i sin planering av insatser för äldre (SoL, 5 kap 6 §).

Om regelverket kring hälso- och sjukvården till stor del fokuserade på utförarens och den enskilda yrkesutövarens skyldighet att arbeta med kontinuerlig verksamhetsuppföljning och utveckling, anger SoL att kommunen ansvarar både för socialtjänsten inom sitt område och för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (SoL, 2 kap 1). Detta innebär dock ingen begränsning av de privata utförarnas ansvar för den egna verksamheten.

Att sluta avtal med en privat organisation om att utföra socialtjänstverksamhet är tillåtet enligt SoL 2 kap 5 § och HSL 18 § 5 st.³¹

³¹ I de fall kommunal hälso- och sjukvård läggs ut tillsammans med ett särskilt boende ska kommunen se till att principerna om likabehandling, saklighet och opartiskhet som tas upp i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152), de allmänna kraven på handläggningen av ärenden i 7 § förvaltningslagen (1986:223), samt vikten av samverkan med relevanta aktörer samt eventuella politiska riktlinjer (HSL, 18 § 5 st; Proposition 2004/05:89), förs in i kontraktet.

TILLSTÅNDSGIVNING, TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Inom äldreomsorgen råder tillståndsplikt för enskilda utförare av särskilda boenden för äldre. För att få tillstånd måste utföraren uppfylla ”kraven på god kvalitet och säkerhet”, vilket till exempel inbegriper en lämplig målgrupp för verksamheten samt en föreståndare med viss formell kompetens (SoL, 7 kap 2 §). I motsats till enskilda utförare behöver entreprenadutförare inget tillstånd, men måste i gengäld vinna en upphandling enligt LOU för att kunna etablera sig.

Det råder för närvarande osäkerhet om ifall tillstånd krävs för privata valfrihetsutförare inom särskilt boende. Förarbetena till LOV anger att avtal inom ett valfrihetssystem enligt LOV är att betrakta som entreprenadavtal, vilket skulle innebära att tillstånd inte krävs. Dock förekommer det att kommuner kräver att en privat utförare ska ha tillstånd att driva särskilt boende för äldre för att kvalificera sig för ett valfrihetssystem enligt LOV.

I motsats till särskilda boenden saknar hemtjänsten tillståndsplikt för alla typer av utförare. Till skillnad från hälso- och sjukvård krävs heller ingen legitimation för att individuella yrkesutövare ska kunna etablera sig. Avsaknaden av tillståndsplikt handlar sannolikt om att brukare av hemtjänst inte anses vara lika utsatta som boende på särskilda boenden för äldre. Dock kan det ifrågasättas om skillnaden i förmåga, och därmed utsatthet, mellan de två grupperna är stor nog att motivera skillnaden i tillståndskrav.

Liksom inom hälso- och sjukvården krävs det avtal med en kommun för att få tillgång till offentlig finansiering för hemtjänsten. Valfrihetssystem enligt LOV, som är vanliga inom hemtjänsten, underlättar dock processen genom att samtliga utförare som uppfyller kommunens kvalificeringskrav kan etablera sig inom systemet.

Tillsynen av äldreomsorgen har ett brett uppdrag att kontrollera att ”verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter” (SoL, 13 kap 2 §). I gengäld sker det inte någon granskning av individuella yrkesutövare, med undantag för den kommunala hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar på särskilda boenden för äldre. Dessutom finns det ett system av brandlarmsgranskning i form av reglerna kring lex Sarah och lex Maria samt genom enskilda brukares möjlighet att framföra klagomål till tillsynsmyndigheten.

När det gäller kommunens uppföljning av äldreomsorgen är denna rapports främsta slutsats att det inte har gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning av särskilda boenden sker i praktiken. Detta betyder inte att uppföljning inte sker, utan endast att det inte finns någon övergripande information om hur den ser ut. Den kunskap som

finns om kommunernas uppföljning av hemtjänst antyder dock att en majoritet följer upp utförarnas kvalitet regelbundet och att en knapp majoritet använde sig av mätbara kvalitetsmål. Metoderna för uppföljningen varierar, men bland annat används brukarenkäter, självskattning av utförare, anmälda och oanmälda besök hos utförare, klagomålshantering och uppföljning av genomförandeplaner.

En studie av ett representativt urval av kommuner fann att enkäter till brukare eller anhörig, uppföljning av biståndsbeslutet, klagomålshantering, granskning av avvikelser, formaliserade möten med utförarna samt granskning av dokumentationen och genomförandeplanen förekom i en klar majoritet av kommunerna. Över hälften använde sig även av föranmälda inspektioner och drygt en tredjedel av oanmälda inspektioner. En studie av valfrihetssystem enligt LOV fann även att 4 av 8 studerade kommuner följde upp offentliga och privata valfrihetsutförare på olika sätt.

Hemtjänst

Socialtjänstlagen ger kommunerna huvudmannaskap för stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service åt de äldre som behöver det. Så långt det är möjligt ska brukaren kunna välja när och hur stödet och hjälpen i boendet och annan service ska ges. Kommunen ges även i uppgift att samverka med landstinget och andra samhällsorgan i sin planering av insatser för äldre (2001:453, 5 kap 5–6 §). I diskussion om hemtjänst skiljer man ofta på personlig omvårdnad, som hjälp med påklädning, hygien, medicinering och liknande samt servicetjänster, exempelvis hjälp med städning och inköp (se exempelvis Socialstyrelsen, 2013c).

TILLSTÅNDSGIVNING

Det krävs inget tillstånd för att etablera sig som hemtjänstutförare och det finns inte heller något krav på anmälan hos IVO. Detta utgör en skillnad jämfört med särskilda boenden för äldre, där tillstånd krävs. Avsaknaden av sådana krav motiveras inte i förarbetena, men med tanke på att exempelvis tillståndskravet för dagvård diskuteras i termer av att vården riktar sig till ”de mest utsatta grupperna” går det att indirekt dra slutsatsen att målgruppen för hemtjänst i detta sammanhang inte anses vara en tillräckligt utsatt grupp för att motivera ett tillståndskrav (Proposition 1996/97:124, s. 144–145). Det finns två tänkbara orsaker till skillnaden. Dels har hemtjänstens brukare per definition ett mindre hjälpbehov, och är därmed fysiskt och

mentalt friskare, än individer på ett särskilt boende. Dels innebär en plats på ett särskilt boende eller en dagvårdsverksamhet att brukaren är utlämnad till tjänsteutföraren på ett helt annat sätt än om brukaren får hjälp i sitt eget hem under en begränsad tid.

Ännu mer anmärkningsvärt är dock att utförare inom hemtjänsten, till skillnad från offentliga utförare av särskilda boenden för äldre, inte heller är anmälningspliktiga. Inom exempelvis hälso- och sjukvård och verksamhet enligt LSS syftar anmälningsplikten till att upprätthålla ett register över verksamheter som omfattas av myndighetens tillsynsansvar (Proposition 2008/09:160, s. 99–100). I samband med att tillstånds- och tillsynsansvaret för socialtjänsten överfördes till Socialstyrelsen påpekade förarbetena att myndigheten ”successivt (borde) överväga att ta in även andra uppgifter i registret [...] t.ex. externa utförare av hemtjänsten”, men detta har inte skett (ibid., s. 99).

Däremot krävs en auktorisation eller upphandling från kommunen för att få tillgång till offentlig finansiering av verksamheten (Proposition 2008/09:29, s. 21). Det blir alltså i detta steg som eventuella krav på verksamhetens innehåll ställs. Förarbetena till LOV beskrev två huvudsakliga sätt som kommuner använde för att sluta avtal med privata utförare av hemtjänst: upphandling med ramavtal enligt LOU eller en certifiering där kommunen såg den enskilde brukaren som motparten i avtalet med den privata utföraren, vilket skulle innebära att verksamheten ligger utanför upphandlingslagstiftningen (Proposition 2008/09:29, s. 21). Den som beviljats ett visst stöd fick då välja en utförare som ersattes av kommunen, vanligtvis baserat på antalet utförda timmar.

Sedan dess har även LOV tillkommit som alternativ, där alla valfrihetsutförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget godkänns oavsett när ett anbud görs. Sedan LOV infördes 2009 har 117 av 290 kommuner infört valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten, varav cirka 83 procent erbjöd valfrihet inom både personlig omvårdnad och service och ytterligare 15 procent erbjöd valfrihet för utförare av servicetjänster (Socialstyrelsen, 2013c, s. 12).

Tre studier av kommuners förfrågningsunderlag för hemtjänst enligt LOV fann att den uppföljning som oftast specificerades i avtalen var brukar- och anhörigenkäter, uppföljning av biståndsbeslutet, klagomålshantering, granskning av avvikelser, möten med utförarna, granskning av dokumentationen och uppföljning av genomförandeplanen (Konkurrensverket, 2013, s. 186; Riksrevisionen, 2008; Socialstyrelsen, 2010b).

Riksrevisionen gick igenom samtliga förfrågningsunderlag från kom-

muner som slutit avtal med entreprenadutförare av särskilt boende och hemtjänst 2007–2008. Studien fann att nästan alla kommuner ställde krav på insyn i verksamheten, rutiner för klagomålshantering, kostrelaterade frågor, till exempel en viss typ av matsedlar, samt att utföraren skulle följa upp verksamheten. Dock definierades inte hur utförarens uppföljning skulle ske. De flesta kommunerna ställde även någon typ av kompetenskrav på personalen, medan en tredjedel inte ställde några krav på ledningens kompetens. Färre än var sjätte kommun satte upp mål för brukarnöjdhet. Bland den uppföljning som beskrevs märktes brukarenkäter, intervjuer med personal, nyckeltal samt den medicinskt ansvariga sjuksköterskans kontakter med utföraren (Riksrevisionen, 2008, s. 33–37).

Socialstyrelsen gjorde en studie av de 70 förfrågningsunderlag enligt LOV som fanns tillgängliga 2010. Studien fann att en majoritet av förfrågningsunderlagen innehöll uppföljningsbara kvalitetskrav. Det vanligaste var nivån på personalens utbildning och erfarenhet, som ofta översteg Socialstyrelsens föreskrifter (nuvarande SOSFS 2011:9). 67 av de 70 förfrågningsunderlagen ställde krav på att utföraren skulle ha ett system för klagomålshantering som motsvarar Socialstyrelsens föreskrifter, knappt hälften tog upp samverkan med hälso- och sjukvård och vart tredje förfrågningsunderlag föreskrev möten och samverkan mellan kommunen och utföraren (Socialstyrelsen, 2010b, s. 29–33).

Konkurrensverket gjorde också en genomgång av kommuners LOV-förfrågningsunderlag och fann att av 90 undersökta förfrågningsunderlag ställde 45 detaljerade kompetenskrav på ägare och personalen, till exempel en viss utbildningsnivå, 39 ställde generella krav, till exempel dokumenterad erfarenhet av att bedriva verksamhet enligt SoL och 6 ställde oklara kompetenskrav. Detaljerade krav var vanligast när valfriheten omfattade både service och omsorg. Myndigheten fann även att 67 kommuner ställde krav på att utförare skulle ansluta sig till ett visst dokumentationssystem (Konkurrensverket, 2013, s. 120, 124–125).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Som nämnts ovan är en form av uppföljning i valfrihetsmodeller att brukaren har rätt att byta utförare om han eller hon är missnöjd. Dock fann Socialstyrelsen att hemtjänstbrukare i valfrihetssystem enligt LOV sällan använde sig av rätten att byta utföraren (Socialstyrelsen, 2013c, s. 14).

Hemtjänst omfattas även av reglerna om lex Sarah.

Tabell 4.1a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemtjänsten

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen legitimering</i>	<i>Ingen legitimering</i>
Utförarnivå	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>
		<i>Upphandling enligt LOV</i> Vanliga krav 2010 <ul style="list-style-type: none"> • Viss nivå på personalens utbildning och erfarenhet • System för klagomålshandtering • Anslutning till ett visst dokumentations-system Sanktion Inget avtal sluts

IVO:s tillsyn

IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt SoL. Granskningen syftar till att kontrollera att verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 1–2 §§).

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av hemtjänsten och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av hemtjänsten under 2012 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 18). Däremot hade man ett regeringsuppdrag att utföra särskild tillsyn inom äldreomsorgen under 2010–2012, vilket innefattade hemtjänsten.

I detta arbete utgick Socialstyrelsen från de nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg enligt SoL som utarbetats av myndigheten (Socialstyrelsen, 2012c).³² Dessa fokuserar på att undersöka äldreomsorgens planering och styrning; personalens kompetens; samverkan med biståndshandläggare och sjukvård; handläggning och dokumentation; samt omsorgens innehåll. De tre första områdena följs upp på övergripande nivå och på verksamhetsnivå medan handläggning och dokumentation följs upp på övergripande nivå, verksamhetsnivå samt på individnivå och omsorgens innehåll endast följs upp på individnivå (Socialstyrelsen, 2012c, s. 6–8). Dock

³² Kriterierna utarbetades ursprungligen 2008. Den version som refereras här är den senaste.

Tabell 4.1b Tillståndsgivning för privata utförare inom hemtjänsten

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen legitimering</i>	<i>Ingen legitimering</i>
Utförarnivå	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>
	<i>Upphandling enligt LOU</i>	<i>Enskilt avtal</i>
	Vanliga krav 2010	
	<ul style="list-style-type: none">• Insyn i verksamheten• Rutiner för klagomålshantering• Kostrelaterade frågor• Uppföljning av verksamheten från utföraren	
	Viss kompetens hos personalen	
	<i>Sanktion</i>	
	Inget avtal sluts	

gjordes uppföljningen utifrån en samlad bedömning av tillsynsområdet; även om en verksamhet levde upp till samtliga bedömningskriterier betydde det inte att den undgick anmärkningar (IVO, 2013-06-01a).

Som nämndes ovan bedrev Socialstyrelsen under 2010 tillsyn av hur vårdkedjan fungerade för 2-4 äldre personer med stora och sammansatta behov av vård och omsorg när dessa blev utskrivna från sjukhuset i ett urval landsting och kommuner. Totalt gjordes anmälda inspektioner i 41 hemtjänst- och hemsjukvårdsverksamheter. Dessutom intervjuades cirka 175 äldre personer och ett 40-tal närstående om bemötandet och delaktigheten i vård och vårdplaneringen. Utfallet var att Socialstyrelsen i fyra beslut ställde krav på kommuner och landsting att ta fram lämpliga vårdplaneringsrutiner och i nio fall ställde krav på att säkerställa att de gemensamma rutinerna följs (Socialstyrelsen, 2011a, s. 15).

Under 2012 granskades på nytt samverkan vid in- och utskrivning av äldre personer i sjukvård samt insatser i form av hemtjänst, hemsjukvård och rehabilitering för de äldre. 55 föranmälda inspektioner gjordes inom hemtjänsten i de kommuner som inte granskades under 2010-2011. Socialstyrelsen intervjuade även 275 äldre personer med stora sammansatta behov, varav 18 per telefon. Vid denna tillsyn hade samtliga tillsynsobjekt rutiner för informationsöverföring och vårdplanering, men Socialstyrelsen ställde krav på landsting och kommuner att säkerställa att dessa följdes. Det fram-

Tabell 4.2 Tillsyn av hemtjänsten 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (äldreomsorg)		280	15 procent
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	6 procent
Lex Sarah-anmälningar (äldreomsorg)		440	(okänt)
Granskade kommuner	55	55	38 procent

Socialstyrelsen (2013d, s. 12–17, 34–40) och IVO (IVO, 2013a, s. 55–65). Observera att de olika typerna av äldrevård inte särredovisas i Socialstyrelsens tillsynsrapport, utan siffrorna gäller äldreomsorgen som helhet. *Avrundade tal.

kom även att hemtjänstpersonal inte alltid informerades om hur de skulle hantera individuellt förskrivna hjälpmedel (IVO, 2013a, s. 22, 38).

Kommunens uppföljning

Socialstyrelsen genomförde 2012 en enkätundersökning om kommunernas valfrihetssystem inom äldreomsorgen och fann att en majoritet följer upp utförarnas kvalitet regelbundet, medan var tionde kommun inte följer upp kvaliteten alls (Socialstyrelsen, 2013c, s. 15). En knapp majoritet av kommunerna uppgav att de använde sig av mätbara kvalitetsmål, varav en fjärdedel angav dessa redan i förfrågningsunderlaget. Metoderna för uppföljningen varierade, men bland annat används brukarenkäter, självskattning av utförare, anmälda och oanmälda besök hos utförare, klagomålshantering och uppföljning av genomförandeplaner.

En annan undersökning som Socialstyrelsen gjort studerade uppföljning ur ett individperspektiv. Den visade att bland de kommuner som kunde svara på en fråga om individuppföljning hade knappt 35 procent av brukarna med hemtjänst fått sitt biståndsbeslut uppföljt under det senaste halvåret (Socialstyrelsen, 2012a, s. 49).

Två studier av Konkurrensverket och av Winblad, Andersson och Isaksson studerar bägge valfrihetsmodeller för hemtjänst i ett representativt urval av kommuner. Även om de slutsatser som går att dra av dessa studier är sva-

gare, så ger de indikationer på hur uppföljningen ser ut. Konkurrensverket fann att 4 av 8 kommuner följde upp offentliga och privata valfrihetsutförare på olika sätt. Några följde inte upp offentliga utförare alls eller i mindre utsträckning och andra följde upp offentliga utförare i större utsträckning än privata (Konkurrensverket, 2013, s. 120, 122–123).

Winblad, Andersson och Isaksson studerade uppföljningen av hemtjänst i ett representativt urval av 27 kommuner och fann att enkäter till brukare eller anhörig och uppföljning av biståndsbeslut förekom i cirka 90 procent av kommunerna. 85 procent använde sig av klagomålshantering, granskning av avvikelser och formaliserade möten med utförarna, medan granskning av dokumentationen och genomförandeplan förekom i cirka 80 procent av kommunerna. 63 procent använde sig av föranmälda inspektioner och 37 procent av oanmälda sådana (Winblad, Andersson och Isaksson, 2009, s. 41–45).

Förutom de redovisade studierna har till exempel KPMG (2009), Ramböll Management Consulting (2009), Professional Management (2009) och Mattisson (2012) studerat kommunal uppföljning av hemtjänst för Konkurrensverkets respektive Sveriges Kommuner och Landstings räkning. Eftersom deras urvalsprinciper antingen är oklara eller icke-representativa för kommunerna i stort (till exempel föregångare inom uppföljning) har de emellertid inte tagits upp i denna rapport.

Sanktioner

Om det förekommer brister i verksamheten som påverkar enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till och som innebär att verksamheten inte uppfyller de krav som ställs i lagen och i Socialstyrelsens föreskrifter, får IVO förelägga den som ansvarar för verksamheten att åtgärda bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas och får förenas med vite (SoL, 13 kap 2 och 8 §§).

Om missförhållandet är allvarligt och IVO:s föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande. Om det finns sannolika skäl för att verksamheten kommer att förbjudas, och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader vid synnerliga skäl (SoL, 13 kap 9 och 10 §§).

Tabell 4.3a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemtjänsten

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah
	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten 	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten
	<i>Kommunens uppföljning</i> Intern uppföljning <i>Sanktioner</i> Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal Vanlig uppföljning <ul style="list-style-type: none"> • Brukar- och anhörigenkäter • Uppföljning av biståndsbeslutet • Klagomålshandling • Granskning av avvikelser • Möten med utförarna • Granskning av dokumentationen • Uppföljning av genomförandeplan <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

Verksamhetsförbud får utfärdas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 2 §). Den som fortsätter driva en verksamhet i strid mot IVO:s förbud döms till böter. Ett åtal för brott mot verksamhetsförbud får endast väckas efter medgivande av IVO (SoL, 16 kap 6 §).

Vite och verksamhetsförbud behöver dock endast tas till i enstaka fall (Krantz, 2013). I första hand begär IVO att utföraren ska åtgärda bristerna och återkomma med en åtgärdsrapport till myndigheten. Erfarenheten är

Tabell 4.3b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom hemtjänsten

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah
	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten 	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten
	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

att de flesta utförare vill göra rätt. Beslut av IVO i frågor som gäller föreläggande eller förbud av verksamhet gäller omedelbart (SoL, 2001:453, 16 kap 4 §).

För kommunen gäller i förhållande till privata utförare de sanktioner som specificerats i kontraktet, det vill säga vite, innehållande av betalning eller, i extrema fall, uppsägning av kontraktet. I verksamhet som drivs av en offentlig utförare finns av naturliga skäl större möjlighet att vidta andra åtgärder, som att avskeda eller omplacera verksamhetschefer.

Konkurrensverket fann att 5 av 10 studerade kommuner hade uteslutit utförare ur systemet, varav det vanligaste skälet var ett bristande kvalitets-system och det näst vanligaste skälet att utföraren inte uppfyllde kommunens kompetenskrav. I de 6 kommuner som hade offentliga utförare kunde dessa inte få avtalet uppsagt (Konkurrensverket, 2013, s. 120, 122–123). Winblad, Andersson och Isaksson (2009, s. 41–45) fann att 19 procent av deras 27 respondenter någon gång hade hävt ett avtal med en utförare.

I Socialstyrelsens studie av 70 förfrågningsunderlag enligt LOV beskrev hälften hur kommunen skulle agera vid kvalitetsbrister och 10 procent redovisade vilka sanktioner som kunde tillgripas, till exempel varning, krav på åtgärdsplan, hävning av avtal (Socialstyrelsen, 2010b, s. 29–33).

Överklagande

IVO:s beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller ett föreläggande att lämna upplysningar, handlingar eller annat material vid en inspektion; ett föreläggande att rätta till en brist som påverkar enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till; eller förbud att bedriva verksamhet (SoL, 2001:453, 16 kap 4 och 5 §§). Andra beslut får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut i frågor som gäller föreläggande eller förbud av verksamhet gäller omedelbart.

Särskilt boende för service och omvårdnad

Kommunen ges av socialtjänstlagen huvudmannaskap för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (2001:453, 5 kap 5 §). Eftersom personer som befinner sig på särskilda boenden ofta även behöver regelbunden hälso- och sjukvård är kommunen även huvudman för sådan vård i särskilda boenden (HSL, 1982:763, 18 §). Undantaget är läkarinsatser, där landstinget är huvudman (HSL, 18 § 4 st, 26 d §; se även Proposition 1990/91:14, s. 35–37, 56–59).

Enligt Socialstyrelsen drevs var femte plats i särskilda boenden av privata utförare 2012 (Socialstyrelsen, 2013a, s. 6).

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivningen och anmälningsskyldigheten för särskilt boende för äldre regleras i SoL (2001:453) 7 kap. Offentliga utförare kräver inget tillstånd, utan ska endast anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas (SoL, 7 kap 1 §). Detsamma gäller för entreprenadutförare, där kommu-

nen är anmälningspliktig som om den hade drivit verksamheten i egen regi (SoL, 7 kap 1 §).³³ Detta motiveras med att kommunen har samma huvudmannansvar för särskilda boenden som drivs av entreprenadutförare som den har för verksamheter som drivs av offentliga utförare (Proposition 1996/97:124, s. 145).

För privata valfrihetsutförare är läget mer osäkert. Förarbetena till LOV anger att avtal inom ett valfrihetssystem enligt LOV är att betrakta som entreprenadavtal, vilket därmed innebär att tillstånd inte behövs (Proposition 2008/09:29, s. 116). Dock förekommer det att kommuner ställer som villkor att en privat utförare har tillstånd av IVO för att godkännas inom ett valfrihetssystem enligt LOV. IVO har, som en relativt ny myndighet, ännu inte tagit ställning i frågan (Jansson, 2013a).

Enskilda utförare behöver emellertid tillstånd från IVO innan verksamheten påbörjas (SoL, 7 kap 1 §). Förarbetena till SoL ger visserligen inte en direkt motivering till tillståndsplikten för särskilda boenden och annan så kallad heldygnsverksamhet, men i samband med dagvård för bland annat äldre med omfattande vårdbehov argumenterar förarbetena för att tillstånd krävs i och med att brukarna utgör ”de mest utsatta grupperna” (Proposition 1996/97:124, s. 144). Samtliga verksamheter som anmälts till eller fått tillstånd av IVO registerförs och registret utgör underlag för tillsynsverksamheten (Förordning, 2001:937, 4 kap 3 a §).

IVO:s tillståndsprövning enligt LSS och SoL är centraliserad till en av IVO:s sex regionala avdelningar (IVO, 2013-06-01b). Ett tillstånd meddelas tills vidare och får inte överlåtas (Förordning, 2001:937, 4 kap 3 §). Om en privat utförare ändrar eller flyttar sin verksamhet, så att den på ett väsentligt sätt inte längre motsvarar tillståndet, måste ett nytt tillstånd sökas, annars räcker det med en ansökan om ändring (IVO, 2013f; SoL, 2001:453, 7 kap 2 §).³⁴

För att få tillstånd att driva särskilt boende krävs att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Tillståndet får även förenas med

33 Dock anger förarbetena till socialtjänstlagen att tillstånd krävs för boenden där den enskilde brukaren har eget hyreskontrakt eller äger sin bostad, även om omsorgen i sig är offentligt finansierad (Proposition 1996/97:124, s. 144). Detta innebär att till exempel entreprenadboenden, där brukarna har ett hyreskontrakt direkt med den privata utföraren, kräver tillstånd.

34 I och med att det enbart är enskilda utförare som tillståndsprövas inom äldreomsorgen får regelverket för byte av utförarens ägare mindre betydelse än inom skolan (se kapitel 7). Därtill får det antas att förändringar som sannolikt påverkar verksamhetens kvalitet väsentligt, exempelvis ett byte av verksamhetens föreståndare, kommer att orsaka en ny ansökan eller åtminstone anmälas till IVO.

villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten (SoL, 7 kap 2 §).

I samband med tillståndsprövningen hämtar IVO utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister, Kronofogdemyndighetens register och Bolagsverkets register. Dessutom hämtar myndigheten ett utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister för verksamhetens föreståndare (Förordning, 2001:937; IVO, 2013f).

Ansökan om tillstånd ska ange hur verksamheten ska bedrivas, av vem och i vilken omfattning, för vilka grupper den är avsedd (det vill säga dementa eller somatiskt sköra äldre) samt hur den ska finansieras. Utföraren ska också ange vilken personal som ska anlitas och vilken utbildning den har, vem som ska förestå verksamheten och dennes kvalifikationer, samt bifoga ritningar över verksamhetens lokaler tillsammans med uppgift om brandskyddsåtgärder (Förordning, 1993:1090, 7 & 8a-9 §§; Förordning, 2001:937, 4 kap 1 §; IVO, 2013e).

Slutligen begär IVO att utföraren ska redovisa hur man kommer att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler för dokumentation, den enskildes självbestämmanderätt, inflytande och integritet samt verksamhetens planerade ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (IVO, 2013f).

En anmälan till IVO ska innehålla samma information som en tillståndsansökan. Undantaget är att verksamhetens finansiering inte behöver anges (Förordning, 2001:937, 4 kap 1a §). Därutöver ber IVO om en kortfattad beskrivning av verksamheten och om den till exempel använder särskilda metoder eller en särskild ideologi (IVO, 2013d).

Under perioden 1 januari till 18 oktober 2013 fattade IVO beslut för 130 ansökningar om tillstånd för verksamhet enligt SoL, varav 67 ansökningar avslogs. Avslagen berodde antingen på att tillstånd inte krävdes eller att verksamhet inte uppfyllde kraven på god kvalitet och säkerhet; verksamheten hade till exempel en för vid målgrupp, föreståndaren fel kompetens, lokalen olämplig för verksamheten eller utföraren planerade att använda begränsningsåtgärder (Jansson, 2013b).

Health Navigator (2013) gjorde för bland andra Svenskt Näringslivs och Almegas räkning en studie av samtliga 70 förfrågningsunderlag enligt LOU för särskilt boende som upphandlades mellan 1 januari 2011 och 30 juni 2012. Undersökningen fann att de kvalificeringskrav eller "skall-krav" som ställdes till 40-70 procent var grundläggande minimikrav, till exempel att personer i livets slutskede ska få kvalificerad vård. Det var även vanligt att de överlappade med gällande lagstiftning. Krav på ett visst tidigare kvalitetsresultat

Tabell 4.4 Tillståndsbeslut för verksamhet enligt SoL 1 januari–18 oktober 2013

	Nya ärenden	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
SoL 2010		735			
SoL 2011		808			
SoL 2012		848			
SoL 1 januari–18 oktober 2013	104	130	67	52 procent	Verksamheten kräver ej tillstånd, för bred målgrupp, föreståndarens kompetens, lokaler, planerar begränsningsåtgärder*

Källa: IVO (Jansson, 2013b). Ungefärliga siffror. Observera att tillstånden inbegriper HVB, särskilt boende, dagverksamhet och korttidsboende (beslutsvolymen 2010–2012 anges i jämförelsesyfte).

*Begränsningsåtgärder är anordningar som begränsar en individs rörelsefrihet, till exempel selar, sänggrindar, lås och larm. De används framför allt för personer med nedsatt rörelse- eller kognitiv förmåga för att förhindra fall och att personen lämnar boendet utan att personalen märker detta. Användningen av begränsningsåtgärder strider mot regeringsformen (1974:152, 2 kap 6 §) men tillåts i fall där det finns uttryckligt lagstöd, till exempel enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Enligt en lagrådsremiss (2012) kan kommunens socialnämnd från och med juni 2014 ges möjlighet att besluta om tvingande skyddsåtgärder mot en person med demenssjukdom.

ingick däremot endast i undantagsfall bland skall-kraven. På liknande sätt krävdes ”goda vitsord” endast i drygt hälften av upphandlingarna och endast 3 procent bad om kvantitativa betyg i referenserna. Endast 5 procent av förfrågningsunderlagen innehöll krav på en viss personaltäthet och personaltätheten användes snarare som ett värderingskriterium. Dock förekom krav på meddelarskydd i cirka 90 procent av förfrågningsunderlagen (ibid., s. 29, 31).

Sanktioner

Den som driver ett särskilt boende för äldre utan tillstånd av IVO döms till böter (SoL, 2001:453, 16 kap 6 §). För kommuner som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet gäller i stället att IVO får förelägga kommunen att fullgöra denna skyldighet. Detta föreläggande får förenas med vite (SoL, 13 kap 8 §).

I upphandlingar utgör diskvalificering den möjliga sanktionen. I Health

Tabell 4.5a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom särskilt boende för äldre

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Legitimering av sjuksköterska</i> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel 	<i>Legitimering av sjuksköterska</i> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Osäkert (privata utförare)</i> <i>Anmälan till IVO (offentliga utförare)</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite <i>Upphandling enligt LOV</i> Anbud får uteslutas om utföraren <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <i>Sanktion</i> Inget avtal sluts

Navigatorns studie av LOU-upphandlingar fann man att i genomsnitt cirka 12 procent av anbudena diskvalificerades (Health Navigator, 2013, s. 29). Diskvalificering skedde både av tekniska skäl, som otillräcklig kreditvärdighet, och verksamhetsnära orsaker, som otillräcklig bemanning.

Överklagande

Ett beslut om tillstånd till enskild verksamhet överklagas till allmän förvaltningsdomstol (SoL, 2001:453, 16 kap 4 §). För eventuellt överklagande till kammarrätten (andra instans) krävs även prövningstillstånd (SoL, 2001:453, 16 kap 5 §).

Tabell 4.5b Tillståndsgivning för privata utförare inom särskilt boende för äldre

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av sjuksköterska</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel 	<p><i>Legitimering av sjuksköterska</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildning • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Böter vid användning av en skyddad yrkestitel
Utförarnivå	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Föreläggande förenat med vite</p> <p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <p>Vanliga krav:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundläggande kvalitetskrav enligt lagstiftning • Meddelarskydd <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <p>Uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet, till exempel lämplig målgrupp, föreståndarens kompetens och lokalernas utformning</p> <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p> <p><i>Enskilt avtal</i></p>

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

I och med att särskilt boende för äldre inbegriper både omsorg och hälso- och sjukvård omfattas verksamheterna både av reglerna om lex Sarah och lex Maria.

IVO:s tillsyn

IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt SoL samt över den sjukvård som ingår i kommunernas uppdrag att tillhandahålla hälso- och sjukvård för boende vid särskilt boende för äldre (PSL, 7 kap 1 §; SoL, 13 kap 1 §). Granskningen syftar till att kontrollera att verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter samt att utföraren i sin sjukvård fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete (PSL, 7 kap 3 §; SoL, 13 kap 2 §).

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av särskilda boenden för äldre och Socialstyrelsen genomförde ingen egeninitierad tillsyn av särskilda boenden under 2012 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 18). Däremot hade man ett regeringsuppdrag att utföra särskilt tillsyn inom äldreomsorgen under 2010–2012, vilket innefattade särskilda boenden.

I detta arbete utgick Socialstyrelsen från de nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg som utarbetats av Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, 2012c).³⁵ Dock gjordes uppföljningen utifrån en samlad bedömning av tillsynsområdet. Även om en verksamhet levde upp till samtliga bedömningskriterier betydde det inte att den undgick anmärkningar (IVO, 2013-06-01a).

Under 2010 utförde Socialstyrelsen oanmälda inspektioner av 23 korttidsboenden och 7 demensboenden under sommaren, för att granska kvaliteten i semestertider. Fokus låg på bemanning, vikarieintroduktion och personalens kompetens med ett andrahandsfokus på kvalitetssäkring, samverkan, dokumentation samt omsorgens innehåll (Socialstyrelsen, 2011a, s. 13–15). I samband med inspektionerna intervjuades även 48 vård- och omsorgstagare och 23 närstående. Framför allt inspekterades verksamheter där det funnits indikationer på brister eller på verksamheter som inte granskats på länge (Socialstyrelsen, 2011a, s. 13). I 23 av de 30 oanmälda inspektionerna påpekade Socialstyrelsen brister som behövde åtgärdas (Socialstyrelsen, 2011a, s. 20).

Under 2011 gjordes föranmälda inspektioner av 123 särskilda boenden, varav närmare hälften var demensboenden (Socialstyrelsen, 2012b, s. 12–13). Fokus låg på att granska dokumentation, samverkan, personal och bemanning, system för patientsäkerhetsarbete samt brukarnas delaktighet i vården och omsorgen. Dessutom gjordes en bedömning av boendemiljön på de boendena. I samband med inspektionerna intervjuades även 207 brukare och 247 närstående till framför allt dementa äldre. Utfallet var att Socialstyrelsen konstaterade brister i 98 av de 123 föranmälda inspektionerna, varav hälften uppmanades att vidta tre eller flera åtgärder (Socialstyrelsen, 2012b, s. 14–15).

Vid sidan av de föranmälda inspektioner genomfördes under 2011 oanmälda inspektioner av 45 korttidsboenden med motsvarande inriktning och granskningsmetod som året innan (Socialstyrelsen, 2012b, s. 12–13). Dessutom intervjuades 25 äldre personer och 22 närstående. 33 av 45 inspektioner konstaterade brister, varav en majoritet var relaterade till socialtjänstverksamheten (Socialstyrelsen, 2012b, s. 14–15).

Tabell 4.6 Tillsyn av särskilda boenden för äldre 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (äldreomsorg)		280	15 procent
Klagomål (hälso- och sjukvården totalt)	7 123	7 500	38 procent
Klagomål (den kommunala hälso- och sjukvården)		225	60 procent
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	6 procent
Lex Sarah-anmälningar (äldreomsorg)		440	(okänt)
Lex Maria-anmälningar (hälso- och sjukvården totalt)	2 143	2 300	18 procent
Lex Maria-anmälningar (den kommunala hälso- och sjukvården)		292	(okänt)
Inspekterade verksamheter	29	25	86 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 12–40) och IVO (IVO, 2013a, s. 55–65). Observera att de olika typerna av äldrevård och kommunal sjukvård inte särredovisas i Socialstyrelsens tillsynsrapport, utan siffrorna gäller äldreomsorgen som helhet och sjukvård på särskilda boenden och hemsjukvård tillsammans. *Avrundade tal.

Under 2012 genomfördes återigen oanmälda inspektioner av 8 demensboenden och 21 korttidsboenden (IVO, 2013a, s. 39). Tillsynen hade samma inriktning och granskningsmetod som tidigare oanmälda inspektioner. I samband med granskningen intervjuades även 80 äldre och tre närstående, varav nio äldre via enkät. Utifrån tillsynsresultatet bedömde Socialstyrelsen att det endast i 80 procent av boendena fanns vård- och omsorgspersonal med rätt kompetens i förhållande till de äldres behov (IVO, 2013a, s. 21–23). Även kunskapen om rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah var dålig: ungefär 25 procent av personalen hade inte blivit informerad om skyldigheten och på en handfull boenden kände man inte till den alls (IVO, 2013a, s. 28). Däremot tyckte 74 procent av de boende att de hade en aktiv och meningsfull tillvaro (IVO, 2013a, s. 33).

Tabell 4.7a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom särskilt boende för äldre

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah <i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah <i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten
	<i>Kommunens uppföljning</i> Intern uppföljning <i>Sanktioner</i> Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet

Kommunens uppföljning

I och med att det står varje kommun fritt att besluta hur särskilda boenden drivna av offentliga och privata utförare ska följas upp är det troligt att uppföljningen skiljer sig åt mellan kommuner. Dock har det inte gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken och det går därför inte att uttala sig om vilka metoder som används på ett övergripande plan.

I en analys av förfrågningsunderlagen inom särskilt boende fann man att två tredjedelar av de kvalificeringskrav som senare skulle kunna användas vid uppföljning gällde processer, det vill säga arbetssätt och rutiner. En tredjedel gällde strukturer, till exempel kompetens, bemanning och utrustning. Färre än 5 procent av kraven gällde resultat, till exempel att en person ska

Tabell 4.7b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom särskilt boende för äldre

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah
	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten 	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet
	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal Vanlig uppföljning: <ul style="list-style-type: none"> • Brukar- och anhörigenkäter <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Framför allt vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

kunna bo kvar i sin lägenhet till livets slut. Även i den planerade uppföljning som beskrevs låg fokus på strukturer och processer, med viss resultatuppföljning i form av brukarundersökningar (Health Navigator, 2013, s. 30, 35).

Sanktioner

Om det förekommer brister i verksamheten som har betydelse för enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till och som innebär att verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter, får IVO förelägga den som svarar för verksamheten att åtgärda bristen (SoL, 13 kap 2 och 8 §). Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas och får förenas med vite (SoL, 13 kap 8 §).

Om missförhållandet är allvarligt och IVO:s föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten (SoL, 13 kap 9 §). Om verksamheten drivs av en kommun eller ett landsting, och därmed inte är tillståndspliktig, får myndigheten i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande (ibid.). Om det finns sannolika skäl för att verksamheten kommer att förbjudas, och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader vid synnerliga skäl (SoL, 13 kap 10 §).

Återkallelse av tillstånd och verksamhetsförbud får utfärdas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 2 §). Den som fortsätter driva en verksamhet i strid mot IVO:s förbud döms till böter (SoL, 16 kap 6 §). Ett åtal för brott mot verksamhetsförbud får endast väckas efter medgivande av IVO (ibid.).

Vite och verksamhetsförbud behöver dock endast tas till i enstaka fall (Krantz, 2013). I första hand begär IVO att utföraren ska åtgärda bristerna och återkomma med en åtgärdsrapport till myndigheten. Erfarenheten är att de flesta utförare vill göra rätt. Beslut av IVO i frågor som gäller föreläggande eller förbud av verksamhet gäller omedelbart (SoL, 2001:453, 16 kap 4 §).

För kommunen gäller, som sagts ovan, att sanktionerna mot privata utförare i form av vite och uppsägning beror på kontraktet medan ledningen hos offentliga utförare kan omplaceras eller avskedas.

I Health Navigators studie av förfrågningsunderlag 2011–2012 för bland andra Svenskt Näringslivs och Almegas räkning förekom vite vid allvarliga kvalitetsbrister i över 80 procent av upphandlingarna, antingen som ett fast belopp eller som en andel av ersättningen (Health Navigator, 2013, s. 35). Det genomsnittligt högsta vitesbeloppet låg på motsvarande 5–10 procent av ersättningen. Dock specificerades inte vilken typ eller allvarlighetsgrad av kvalitetsbrister som krävdes för vite, vilket ledde till att de leverantörer som intervjuades i studien upplevde att vitesutdömningen ofta påverkades av hur mycket uppmärksamhet ett visst missförhållande fått i medierna.

Överklagande

IVO:s beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller ett föreläggande att lämna upplysningar, handlingar eller annat material

vid en inspektion; ett föreläggande att rätta till en brist som påverkar enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till; eller återkallelse av tillstånd och förbud att bedriva verksamhet (SoL, 2001:453, 16 kap 4 och 5 §§). Andra beslut får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut i frågor som gäller föreläggande eller förbud av verksamhet gäller omedelbart.

5. Stöd till personer med funktionsnedsättning enligt LSS

.....
Detta kapitel kommer att diskutera tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av bostad med särskild service för vuxna respektive barn samt av personlig assistans. Förutom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, regleras uppföljningen av personlig assistans till viss del av socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB.
.....

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en speciallagstiftning som behandlar social omsorg riktad till personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd; betydande och bestående begåvningsmässiga funktionsnedsättningar efter hjärnskada i vuxen ålder; eller andra stora och varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som inte beror på normalt åldrande men förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen (LSS, 1 §).

Målet med verksamheten är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen, så att den enskilde "får möjlighet att leva som andra" (LSS, 5 §). Möjligheten att sluta avtal med en privat organisation om att utföra insatser enligt LSS regleras i 17 § LSS, som dock anger att kommunen behåller ansvaret för verksamheten och därmed huvudmannskapet.

TILLSTÅNDSGIVNING, TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Inom verksamhet enligt LSS råder tillståndsplikt för samtliga privata utförare. Motiveringen är att LSS är en speciallagstiftning för att skydda en särskilt sårbar grupp, och därmed bör även entreprenadutförare tillståndsprövas. För att få tillstånd måste utföraren och personer i ledande befattning inom utförarföretaget vara lämpliga att bedriva LSS-verksamhet med hänsyn till ekonomiska förhållanden samt till "omständigheterna i övrigt" (LSS, 23 § 1 st). Det senare kriteriet inbegriper i detta fall både utförarens kompetens och utförarens juridiska bakgrund, där eventuell kriminalitet räknas som ett hinder för tillstånd. Dock har det i praktiken visat sig svårt att få utförarens moraliska uppförande godkänt i domstol som ett giltigt skäl att

avslå en tillståndsansökan. Inom bostad med särskild service och personlig assistans för unga finns även en extra tillståndsprövning på individnivå i form av en kontroll mot brottsregistret för vissa grövre brott.

Undantaget från tillståndsplikten är personlig assistans i fall där den funktionsnedsatte själv fungerar som arbetsgivare till assistenten. Under dessa förutsättningar anses individens rätt att själv bestämma vem som ska utföra assistansen viktigare än att assistenten uppfyller de formella tillståndskraven. Ett funktionsnedsatt barn eller ungdom som själv eller genom en förälder anställt sin assistent slipper även kravet på registerkontroll av anställda.

Tillsynen av LSS-verksamheter ska granska dels hur lagar och andra föreskrifter efterlevs, dels att utföraren fortfarande uppfyller lämplighetskraven för att bedriva verksamhet (LSS, 26 §). Tillsynsmyndigheten IVO har med andra ord ett särskilt uppdrag att kontrollera hur tillstånden efterlevs, vilket stämmer överens med den utökade tillståndsplikten för entreprenadutförare. Dessutom finns det ett system av brandlarmsgranskning i form av reglerna kring lex Sarah samt genom enskilda brukares möjlighet att framföra klagomål till tillsynsmyndigheten.

Bostad med särskild service för barn och unga utmärker sig genom att det i lag fastslås att verksamheterna ska inspekteras minst två gånger per år varav en gång oannonserat. Detta eftersom det gäller en verksamhet som riktar sig till särskilt svaga och utsatta grupper där brukarna själva har svårt att göra sig hörda. Särskilda regler gäller även för assistansverksamhet enligt LSS om assistenten är närstående till den funktionsnedsatte och inte är anställd av kommunen. IVO har här en extra befogenhet att genomföra inspektioner i den assistansberättigade personens hem (LSS, 9 c §).

När det gäller kommunens uppföljning av LSS-verksamhet är denna rapportens främsta slutsats att det inte har gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken. I och med att kommuner och landsting har ett stort mått av självstyre har de även en hög grad av frihet att själva bestämma sin uppföljning. Detta betyder inte att uppföljning inte sker, utan endast att det inte finns någon övergripande information om hur den ser ut. Den kunskap som finns om landstingens uppföljning av primärvården antyder dock att det förekommer en kombination av flera uppföljningsmetoder samt att formerna för uppföljning skiljer sig åt mellan offentliga och privata utförare.

Tabell 5.1 Tillståndsbeslut för bostad med särskild service enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013

	Nya ärenden	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
LSS-Bostad 2010		690			
LSS-Bostad 2011		536			
LSS-Bostad 2012		841			
LSS-Bostad 1 januari–18 oktober 2013	89	140	97	69 procent	Inget entreprenadavtal, föreståndarens kompetens, lokaler, bemanning, planerade begränsningsåtgärder*

Källa: IVO (Jansson, 2013b). Ungefärliga siffror (beslutsvolymen 2010–2012 anges i jämförelsesyfte). Observera att tillstånden inbegriper bostäder med särskild service för barn och vuxna, dagverksamhet och korttidsboende.

* Begränsningsåtgärder är anordningar som begränsar en individs rörelsefrihet, till exempel selar, sänggrindar, lås och larm (se kapitel 4).

Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS

LSS 1-2 §§ ger kommunen ansvar för att inrätta bostäder med särskild service för vuxna personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder, eller andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Ansvaret för boendena kan dock genom avtal överlämnas till landstinget (LSS, 17 §).

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivningen och anmälningsskyldigheten för bostäder med särskild service regleras i LSS (1993:387) 23 §. För offentliga utförare gäller att de ska anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas. Enskilda utförare behöver däremot tillstånd från IVO innan verksamheten påbörjas (LSS, 23 § 1 och 3 st).

För entreprenadutförare och privata valfrihetsutövare gäller enligt praxis

Tabell 5.2a Tillståndsgivning för offentliga utförare inom bostäder med särskild service för vuxna

OFFENTLIGA UTFÖRARE		
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen legitimering</i>	<i>Ingen legitimering</i>
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite
<p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i> Inget avtal sluts</p>		

att de är tillståndspliktiga enligt LSS (se IVO, 2013e). Fram till mitten av 2000-talet rådde dock delade meningar om detta, i och med att socialtjänstlagens 7:e kapitel, som behandlar tillstånds- och anmälningsplikt för sociala välfärdstjänster, anger att verksamhet på entreprenad inte kräver tillstånd utan endast ska anmälas (2001:453, 7 kap 1 § 2 st). Motsvarande lagrum i 23 § LSS, som reglerar tillstånds- och anmälningsplikt för LSS-tjänster, innehåller däremot inte ett motsvarande stycke. Frågan diskuterades av *LSS- och hjälpmedelsutredningen*, som argumenterade för att LSS är en speciallag avsedd att skydda individer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar och som i detta syfte ställer mer långtgående krav än SoL (SOU, 2004:103, s. 247–253). En avvikelse från tillståndskravet i 23 §

Tabell 5.2b Tillståndsgivning för privata utförare inom bostäder med särskild service för vuxna

PRIVATA UTFÖRARE			
	Entreprenadutförare	Valfrihetsutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen legitimering</i>	<i>Ingen legitimering</i>	<i>Ingen legitimering</i>
Utförarnivå	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i> Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i> Inget avtal sluts</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i> Böter</p> <hr/> <p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i> Inget avtal sluts</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i> Böter</p> <hr/> <p><i>Enskilt avtal</i></p>

skulle därmed kräva en direkt undantagsbestämmelse eller ett tydligt uttalande om att en undantagsmöjlighet finns. I denna slutsats stödde sig utredaren bland annat på ett beslut av JO i frågan (JO, 3592-1999) samt det faktum att Länsstyrelserna 2001 antog gemensamma riktlinjer för tillstånd att bedriva entreprenadverksamhet enligt LSS. Även förarbetena till LOV omnämner entreprenadutförarens verksamhet enligt LSS som tillståndspliktig (Proposition 2008/09:29, s. 110).

Ett motargument som anfördes av Länsstyrelsen i Stockholms län i ett underlag till JO:s beslut var att regeringen i socialtjänstlagens förarbeten skrev att inget tillstånd krävs för sådan entreprenadverksamhet som kommunen har ansvar för enligt 6 kap 7 § kommunallagen (JO, 3592-1999;

1996/97:124, s. 145). Samma tolkning har även gjorts i exempelvis en rapport för SKLs räkning (Hallgren, 2011).

IVO:s tillståndsprövning är centraliserat till en av IVO:s sex regionala avdelningar (IVO, 2013-06-01b). Ett tillstånd meddelas tills vidare eller för viss tid och får inte överlätas. Privata utförare behöver även tillstånd för att ändra sin verksamhet om den därmed inte längre motsvarar ett existerande tillstånd.³⁶ Samtliga verksamheter som anmälts till eller fått tillstånd av IVO registerförs och registret utgör sedan underlag för tillsynsverksamheten (Förordning, 1993:1090, 9-11 b §).

För att få tillstånd att driva bostad med särskild service krävs lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden och till ”omständigheterna i övrigt”. När verksamheten drivs av en juridisk person lämplighetsprövas även vd och andra personer som har inflytande över besluten i verksamheten samt styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som har ett väsentligt ekonomiskt intresse i verksamheten (LSS, 23 § 1 st).

Kravet på lämplighet i övrigt infördes som en följd av att det upplevdes förekomma ”ett inte obetydligt antal oseriösa företag”, främst inom personlig assistans (Proposition 2012/13:1, s. 215). Som exempel på övriga omständigheter nämndes att utföraren har nödvändig kunskap och erfarenhet för att bedriva verksamheten och om det tidigare förekommit brottslighet i verksamheten (ibid., s. 215-216).

Liksom för utförare av övrig socialtjänst hämtar IVO i samband med tillståndsprövningen utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister, Kronofogdemyndighetens register och Bolagsverkets register. Dessutom hämtas ett utdrag ur Skatteverkets register. Slutligen hämtar myndigheten ett utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister för verksamhetens föreståndare (Förordning, 1993:1090, 8 a §; IVO, 2013e).

Ansökan om tillstånd ska ange hur verksamheten ska bedrivas, av vem och dess omfattning, hur den ska finansieras samt utförarens kunskap om och erfarenhet av att bedriva verksamhet enligt LSS. Därutöver ska utföraren ange vilken personal som ska anlitas och personalens utbildning, vem som ska förestå verksamheten och dennes kvalifikationer samt bifoga ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgift om brandskyddsåtgärder (Förordning, 1993:1090, 7 och 8 a §§; IVO, 2013e).

Slutligen ska utföraren redovisa för hur den kommer att säkerställa att

³⁶ Med andra ord kräver sådana ändringar som är sannolika att väsentligt ändra verksamhetens kvalitet, tillstånd och kommer därmed till IVO:s kännedom.

Tabell 5.3 Tillsyn av bostäder med särskild service för vuxna 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (verksamhet enligt LSS)		400	13 procent
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	6 procent
Lex Sarah-anmälningar (bostad med särskild service för barn och vuxna)		150	(okänt)
Inspekterade verksamheter	97	97	49 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 16, 34–40) och IVO (IVO, 2013a, s. 55–65). Observera att klagomålen inbegriper samtliga tjänster och myndighetsbeslut enligt LSS och att lex Sarah-anmälningarna gäller bostäder med särskild service för både barn och vuxna. *Avrundade tal.

verksamheten bedrivs enligt gällande rätt, till exempel med avseende på dokumentation, säkerställandet av den enskildes självbestämmanderätt, integritet, inflytande och medbestämmande samt verksamhetens planerade ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (Förordning, 1993:1090, 7 och 8 a §§; IVO, 2013e).

Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade ger inga instruktion om vad en anmälan ska innehålla, men IVO begär information om verksamhetens omfattning, av vem den bedrivs, vem som förestår den, verksamhetens målgrupp samt en kortfattad beskrivning av verksamheten och om den använder särskilda metoder eller har en särskild ideologi.

Sanktioner

Den som utövar tjänster utan tillstånd kan dömas till böter (LSS, 28 §). För kommuner (eller landsting) som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet gäller i stället att IVO får förelägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Detta föreläggande får förenas med vite (LSS, 26 f §).

Överklagande

Ett beslut om tillstånd att bedriva bostad med särskild service överklagas till allmän förvaltningsdomstol (LSS, 27 §). För eventuellt överklagande till

Tabell 5.4a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom bostad med särskild service för vuxna

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah
	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten 	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet
	<i>Kommunens uppföljning</i> Intern uppföljning <i>Sanktioner</i> Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

kammarrätten (andra instans) krävs även prövningstillstånd. Rättens beslut enligt LSS 27 § gäller omedelbart, men förvaltningsrätten eller kammarrätten får förordna att beslutet ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

LSS-verksamhet omfattas av reglerna om lex Sarah.

IVO:s tillsyn

IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS. Granskningen syftar till att kontrollera att verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter samt att utföraren fortfarande uppfyller kraven för att bedriva verksamhet (LSS, 25 och 26 §).

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av bostäder med särskild service för

Tabell 5.4b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom bostad med särskild service för vuxna

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah	<i>Lagstadgad anmälningskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah
	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet 	<i>IVO:s tillsyn</i> Patruller baserade på riskbedömning <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet
	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet	<i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

vuxna och hade inget regeringsuppdrag att utföra särskilt tillsyn av bostäder med särskild service för vuxna under 2012. Däremot genomförde Socialstyrelsen en egeninitierad tillsyn av 97 bostäder med särskild service för vuxna i 51 slumpmässigt utvalda kommuner under 2012 (Socialstyrelsen, 2012d, s. 11 och 65). Detta motsvarar drygt 4 procent av de bostäder med särskild service som ingick i IVO:s register i juni 2013 (IVO, 2013-06-24).

Tillsynen bestod av intervjuer med chefer, personal och boende samt en granskning av de boendes inflytande på genomförandeplanen för de beslutade och planerade stöd- och serviceinsatserna. Bland annat granskades bostadsstandarden, att gruppboenden inte utnyttjades för dagverksamhet för andra personer eller var samlokaliserad med andra särskilt boenden, dokumentationen samt kompetensen hos chefer och personal (Socialstyrelsen, 2013d, s. 66-70; se även SOSFS 2002:9). I drygt hälften av granskningarna

stälde Socialstyrelsen krav på åtgärder (Socialstyrelsen, 2012d, s. 70).

Även den planerade tillsynen för 2013–2014 innefattar brister i bostäder med särskild service enligt LSS, med ett särskilt fokus på ledningssystem kopplat till egenkontroll (Socialstyrelsen, 2012d, s. 19).

Kommunal uppföljning

I och med att det står varje kommun fritt att besluta hur den verksamhet med offentliga och privata utförare som kommunen är huvudman för ska följas upp är det troligt att uppföljningen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Dock har det, som tidigare nämnts, inte gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken och det går därför inte att uttala sig om vilka metoder som används på ett övergripande plan.

Sanktioner

Om det förekommer brister i verksamheten som har betydelse för enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till, och som innebär att verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter, får IVO förelägga den som svarar för verksamheten att åtgärda bristerna. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas och får förenas med vite (LSS, 26 och 26 f §§).

Om missförhållandet är allvarligt och IVO:s föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten drivs av en kommun eller ett landsting, och därmed inte är tillståndspliktig, får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO återkalla tillståndet för eller förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande (LSS, 26 g §).

Återkallelse av tillstånd och förbud får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter (LSS, 26 §).

Om det finns sannolika skäl för att ett tillstånd kommer att återkallas eller verksamheten förbjudas, och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet i högst sex månader framåt, med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl (LSS, 26 h §).

Slutligen får ett tillstånd att bedriva verksamhet återkallas om tillstånds-

havaren inte kan anses lämplig enligt villkoren för att beviljas tillstånd (LSS, 26 g §).

Vite och verksamhetsförbud behöver dock endast tas till i enstaka fall (Krantz, 2013). I första hand begär IVO att utföraren ska åtgärda bristerna och återkomma med en åtgärdsrapport till myndigheten. Erfarenheten är att de flesta utförare vill göra rätt.

För kommunen gäller, som sagts ovan, att sanktionerna mot privata utförare i form av vite och uppsägning beror på kontraktet medan ledningen hos offentliga utförare kan omplaceras eller avskedas.

Överklagande

IVO:s beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller ett föreläggande att lämna upplysningar, handlingar eller annat material vid en inspektion; ett föreläggande att rätta till en brist som påverkar enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till; eller en återkallelse av tillstånd eller förbud att bedriva verksamhet (LSS, 27 §). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i dessa frågor gäller omedelbart, men förvaltningsrätten eller kammarrätten får förordna att dess beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Bostad med särskild service för barn och ungdomar enligt LSS

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsprocessen för bostad med särskild service för barn och ungdomar är samma som den för bostad med särskild service för vuxna. Dock ska ansökan ange att verksamheten riktar sig till barn (Förordning, 1993:1090, 7 §).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Tillsynen av bostad med särskild service för barn och ungdomar är utökad jämfört med tillsynen av bostäder för vuxna. LSS-förordningen anger att IVO:s tillsyn av bostäder med särskild service för barn eller ungdomar ska omfatta inspektioner minst två gånger per år, varav åtminstone en ska vara oanmäld (1993:1090, 11 §).

IVO har hittills beslutat om ett årligt nationellt tema för inspektionerna. För 2013 gällde att IVO granskade verksamheternas arbete med att sä-

Tabell 5.5 Tillståndsbeslut för bostad med särskild service enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013

	Nya ärenden	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
LSS-bostad 2010		690			
LSS-bostad 2011		536			
LSS-bostad 2012		841			
LSS-bostad 1 januari – 18 oktober 2013	89	140	97	69 procent	Inget entreprenadavtal, förståndarens kompetens, lokaler, bemanning, planerade begränsningsåtgärder

Källa: IVO (Jansson, 2013b). Ungefärliga siffror. Observera att tillstånden inbegriper bostäder med särskild service för barn och vuxna, dagverksamhet och korttidsboende (beslutsvolymen 2010–2012 anges i jämförelsesyfte).

Tabell 5.6 Tillsyn av bostäder med särskild service för barn 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (verksamhet enligt LSS)		400	15 procent
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	5 procent
Lex Sarah-anmälningar (bostad med särskild service för barn och vuxna)		150	(okänt)
Inspekterade verksamheter (anmälda inspektioner)	209	209	16 procent
Inspekterade verksamheter (anmälda inspektioner)	209	209	12 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 16, 34–40) och IVO (2013a, s. 55–65). Observera att klagomålen inbegriper samtliga tjänster och myndighetsbeslut enligt LSS och att lex Sarah-anmälningarna gäller bostäder med särskild service för både barn och vuxna. *Avrundade tal.

kerställa kompetens och bemanning i enlighet med SOSFS (2012:6), om bostad enligt LSS för barn eller ungdomar; det vill säga att föreståndaren har en högskoleutbildning som är relevant för uppdraget, erfarenhet av liknande verksamhet och tillräcklig kunskap och kompetens för att leda den (SOSFS 2012:6, 17 §. Se även Förordning 1993:1090, 3 §). IVO granskade även om den som drev verksamheten hade tagit fram de rutiner som behövs för att uppfylla kraven på ledningssystem. Vid de oanmälda tillsynerna låg fokus på uppföljning av brister som uppmärksammats i tidigare tillsyn, samt på personalens medverkan i hanteringen av synpunkter och klagomål.

Under 2012 genomförde Socialstyrelsen inspektioner av 209 bostäder med särskild service för barn eller ungdomar (Socialstyrelsen, 2012d, s. 60). I de anmälda inspektionerna resulterade 16 procent i beslut med krav på huvudmannen att åtgärda brister. Motsvarande andel i den oanmälda tillsynen var 12 procent (Socialstyrelsen, 2012d, s. 60).

Förutom vad som angetts ovan ska utförare som tillhandahåller bostäder med särskild service för barn och ungdomar begära ett utdrag ur belastningsregistret för samtliga personer som erbjuds anställning (SFS 2010:479, 1 §). Registerutdraget får inte vara äldre än ett år. Det utdrag som lämnas till LSS-utförare innehåller information om domar, beslut eller strafförelägganden för mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexual- och barnpornografibrott samt grovt rån (Förordning, 1999:1134, 22 § 5 st).

Sanktioner

Förutom vad som gäller för bostad med särskild service för vuxna, så får IVO återkalla tillståndet för verksamheten om utföraren låtit bli att utföra registerkontroll av anställda enligt ovan. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att förbjuda fortsatt verksamhet (LSS, 26 i §).

Tabell 5.7a Tillståndsgivning för offentliga utförare inom bostad med särskild service för barn

OFFENTLIGA UTFÖRARE		
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Registerkontroll av personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott	<i>Registerkontroll av personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott
	<i>Sanktion</i> Ingen anställning	<i>Sanktion</i> Ingen anställning
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite
		<i>Upphandling enligt LOV</i> Anbud får uteslutas om utföraren <ul style="list-style-type: none">• är i konkurs, har näringsförbud eller liknande• är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen• inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt• har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <i>Sanktion</i> Inget avtal sluts

Tabell 5.7b Tillståndsgivning för privata utförare inom bostad med särskild service för barn

PRIVATA UTFÖRARE			
	Entreprenadutförare	Valfrihetsutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>
Utförarnivå	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>
	<p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud får uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, he näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Enskilt avtal</i></p>

Tabell 5.8a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom bostad med särskild service för barn

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i> Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten <hr/> <p><i>Kommunens uppföljning</i> Intern uppföljning <i>Sanktioner</i> Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>IVO:s tillsyn</i> Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet <hr/> <p><i>Kommunens uppföljning</i> Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>

Tabell 5.8b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom bostad med särskild service för barn

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p>IVO:s tillsyn Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet 	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p>IVO:s tillsyn Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet
	<p>Kommunens uppföljning Enligt avtal Sanktioner Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>	<p>Kommunens uppföljning Enligt avtal Sanktioner Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>

Personlig assistans

Personlig assistans kan antingen ges av kommunen, en privat utförare eller en person som anlitas direkt av den funktionsnedsatte, som då blir arbetsgivare (Proposition 1992/93:159). Med personlig assistans avses ”personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder” behöver den typ av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionsnedsatte och dennes grundläggande behov (LSS, 9 a §).

Kommunen och Försäkringskassan beviljar inte personlig assistans eller assistansersättning för arbete som utförs av någon som inte har fyllt 18 år, är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, arbetar mer än vad som tillåts av relevanta arbetstidsregleringar eller, som följd av ålderdom, sjukdom eller liknande inte förmår att utföra de arbetsuppgifter som krävs av en personlig assistent (LSS, 1993:387, 9 d §; SFB, 2010:110, 51 kap 16 §).³⁷

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivning för personlig assistans regleras i LSS (1993:387) 23 §. Kommuner och landsting behöver inget tillstånd utan ska anmäla personlig assistansverksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas. Om den funktionsnedsatte själv anställt någon för personlig assistans behövs heller inget tillstånd, utan den funktionsnedsatte ska göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete (LSS, 23 §).

Privata utförare behöver tillstånd från IVO innan verksamheten påbörjas (LSS, 23 §). Detta kräver, förutom den information som anges för bostad med särskild service, information om hur avtalet med den assistansberättigade ska utformas och hur den assistansberättigades rätt till inflytande ska tillgodoses, samt rutiner för kontakter med den assistansberättigade, med personal och berörda myndigheter (Förordning, 1993:1090, 8 §).

Förutom vad som anges i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade begär IVO information om hur verksamheten ska verka för att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv och delta i samhällslivet, huruvida verksamheten kommer att rikta sig till

37 EES-området omfattar EU, Island, Liechtenstein och Norge. De arbetstidsregleringar som refereras till i lagstiftningen är 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.

Tabell 5.9 Tillståndsbeslut för personlig assistans enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013

	Nya ärenden	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
Personlig assistans 2010		-			
Personlig assistans 2011		464			
Personlig assistans 2012		1 068			
Personlig assistans 1 januari – 18 oktober 2013	60	218	108	50 procent	Verksamhetsansvariges kompetens, ledningssystemets kvalitet

Källa: IVO (Jansson, 2013b). Ungefärliga siffror (beslutsvolymen 2010–2012 anges i jämförelsesyfte).

barn samt i så fall hur barnets behov av information, respekt och möjlighet att framföra sina åsikter ska tillgodoses (IVO, 2013g).

När det gäller personlig assistans finns det några tidigare fall där tillstånd nekats på grund av ”bristande vandel”, det vill säga utförarens eller dess företrädares tidigare uppförande (Jansson, 2013b). När besluten överklagades delade inte förvaltningsrätten tillsynsorganets bedömning utan återförvisade flera ärenden.

En anmälan om personlig assistent där den funktionsnedsatte är arbetsgivare får – men måste inte – innehålla information om hur brukarens arbetsgivaransvar kommer att utövas, hanteringen av assistansersättning samt, om verksamheten riktar sig till barn, hur dokumentationen kommer att ske (IVO, 2013b).

Slutligen ska arbets- eller uppdragsgivaren åt en personlig assistent lämna uppgifter till kommunen och Försäkringskassan innan assistansen börjar utföras eller om förhållandena ändras om huruvida assistenten är närstående till brukaren, har fyllt 18 år och är bosatt inom EES-området (LSS, 11 a §; SFB, 51 kap 24 §). Arbets- eller uppdragsgivaren ska även månadsvis i efterhand lämna information om det antal timmar assistenten har arbetat samt, på begäran, lämna uppgifter som visar att assistenten inte till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande är oförmögen att arbeta som personlig assistent.

Tabell 5.10a Tillståndsgivning för offentliga utförare inom personlig assistans

OFFENTLIGA UTFÖRARE		
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Registerkontroll av personal (assistenter till barn)</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> Ingen anställning	<i>Registerkontroll av personal (assistenter till barn)</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> Ingen anställning
	<i>Lämplighetskrav för personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har fyllt 18 år• Bosatt inom EES-området• Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <i>Sanktion</i> Ingen offentlig finansiering	<i>Lämplighetskrav för personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har fyllt 18 år• Bosatt inom EES-området• Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <i>Sanktion</i> Ingen offentlig finansiering
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite
		<i>Upphandling enligt LOV</i> Anbud får uteslutas om utföraren <ul style="list-style-type: none">• är i konkurs, har näringsförbud eller liknande• är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen• inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt• har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <i>Sanktion</i> Inget avtal sluts

Tabell 5.10b Tillståndsgivning för privata utförare inom personlig assistans

PRIVATA UTFÖRARE				
	Entreprenadutförare	Valfrihetsutförare	Enskilda utförare	Assistent anställd av brukaren
Individnivå	<p><i>Registerkontroll av personal (assistenter till barn)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Registerkontroll av personal (assistenter till barn)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Registerkontroll av personal (assistenter till barn)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	
	<p><i>Lämplighetskrav för personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har fyllt 18 år • Bosatt inom EES-området • Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen offentlig finansiering</p>	<p><i>Lämplighetskrav för personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har fyllt 18 år • Bosatt inom EES-området • Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen offentlig finansiering</p>	<p><i>Lämplighetskrav för personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har fyllt 18 år • Bosatt inom EES-området • Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen offentlig finansiering</p>	<p><i>Lämplighetskrav för personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har fyllt 18 år • Bosatt inom EES-området • Är inte oförmögen att utföra en personlig assistents uppgifter <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen offentlig finansiering</p>
Utförarnivå	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Tillstånd från IVO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämplighet med hänsyn till ekonomiska förhållanden • Lämplighet i övrigt <p><i>Sanktion</i></p> <p>Böter</p>	<p><i>Anmälan till IVO</i></p> <p>Ingen sanktion</p>
	<p><i>Upphandling enligt LOU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebörs-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Upphandling enligt LOV</i></p> <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller felaktiga upplysningar <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	<p><i>Enskilt avtal</i></p>	<p><i>Enskilt avtal</i></p>

Är den funktionsnedsatte ett barn gäller lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionsnedsättning enligt ovan (2010:479, 1 §). Detta gäller dock inte för en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn eller om barnet själv eller genom sin vårdnadshavare är arbetsgivare åt assistenten (Proposition 2009/10:176). Detta motiveras i förarbetena med att i och med att den som själv anställer sina assistenter valt att ta eget ansvar för assistansen bör registerkontrollen vara frivillig. Detta innebär att assistansberättigade barn som är arbetsgivare åt sin assistent har en möjlighet, men inte en skyldighet, att kräva registerutdrag om den som ska anställas.

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

IVO:s tillsyn

Bestämmelserna om lex Sarah enligt LSS gäller vid utförande av personlig assistans oavsett om den personliga assistenten är anställd i en kommunal eller enskild verksamhet. Lex Sarah gäller däremot inte om den assistansberättigade som fysisk person anställer de personliga assistenterna (Socialstyrelsen, 2013b, s. 40).

När ekonomiskt stöd för assistans har beviljats och assistansen utförs av någon som är närstående till den insatsberättigade och som inte är anställd av kommunen, har IVO rätt att få tillträde till bostaden för att inspektera assistansen (LSS, 9 c §). Dock kan myndigheten inte få hjälp av polisen med denna typ av inspektion.

IVO bedriver ingen frekvenstillsyn av personlig assistans, men i början av 2012, innan IVO tog över tillsynen, startade Socialstyrelsen ett egeninitierat pilotprojekt för att inspektera kommunala assistansanordnare. Detta är den första nationella tillsynen av personlig assistans. Totalt 10 av de 16 inspekterade kommunerna fick i besluten krav på att åtgärda brister i sin dokumentation. I slutet av 2012 hade samtliga kommuner åtgärdat problemen genom att utbilda personalen och ge dem bättre tillgång till olika datasystem för dokumentation (Socialstyrelsen, 2013d, s. 41–43).

Kommunal uppföljning

När ekonomiskt stöd för assistans har beviljats och assistansen utförs av en närstående som inte är anställd av kommunen har kommunen rätt att besöka den insatsberättigade när det behövs för att bedöma rätten till och behovet av insatsen (LSS, 9 c §).

Dessutom ska kommunen anmäla till Försäkringskassan när någon som får assistansersättning beviljas boende med särskild service, barnomsorg el-

Tabell 5.11 Tillsyn av personlig assistans 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (verksamhet enligt LSS)		400	13 procent
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	6 procent
Lex Sarah-anmälningar (personlig assistans)		95	(okänt)
Inspekterade kommuner	16	16	63 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 16, 34-44). Observera att klagomålen inbegriper samtliga tjänster och myndighetsbeslut enligt LSS. *Avrundade tal.

ler annan hjälp som kan påverka behovet av personlig assistans eller om kommunen har anledning att anta att assistansersättningen används för annat än köp av personlig assistans (LSS, 15 §).

Kommunen ska även anmäla till IVO om det finns anledning att ifrågasätta en tillståndshavares lämplighet att bedriva verksamhet med personlig assistans (LSS, 15 §).

Sanktioner

Förutom vad som gäller för bostad med särskild service för vuxna, gäller också att ett tillstånd att bedriva verksamhet får återkallas om tillståndshavaren inte tillhandahåller all den assistans som den enskilde har beviljats ekonomiskt stöd för (LSS, 26 g §)

Om en myndighet vid upprepade tillfällen utan giltig anledning vägras besök eller inspektion för att inspektera assistans som utförs av en närstående får det ekonomiska stödet till personlig assistans dras in eller sättas ned. För att detta ska kunna ske krävs att den insatsberättigade har informerats om denna påföljd (LSS, 9 c §).

Kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd till personlig assistans, om den som erhållit stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om stödet har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare skäligen borde ha insett detta (LSS, 12 §).

Tabell 5.12a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom personlig assistans

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Sarah</p> <p>Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <p>Anmälan om huruvida assistenten är närstående till brukaren</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan enligt lex Sarah</p> <p>Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa</p> <p>Anmälan om huruvida assistenten är närstående till brukaren</p>
	<p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012</p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten 	<p><i>IVO:s tillsyn</i></p> <p>Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012</p> <p>Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet
	<p><i>Kommunens uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Kommunens uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>

Tabell 5.12b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom personlig assistans

PRIVATA UTFÖRARE			
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare	Assistent anställd av brukaren
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa Anmälan om huruvida assistenten är närstående till brukaren</p>	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom om eller misstanke att barn far illa Anmälan om huruvida assistenten är närstående till brukaren</p>	<p>Lagstadgad anmälningsskyldighet Anmälan om huruvida assistenten är närstående till brukaren</p>
	<p>IVO:s tillsyn Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet 	<p>IVO:s tillsyn Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Återkallande av tillståndet 	<p>IVO:s tillsyn Patruller baserat på regeringsuppdrag 2010–2012 Patruller baserade på riskbedömning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner <p>Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Sarah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materialet i anmälan <p>Sanktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Föreläggande om rättelse som får förenas med vite • Förbud mot verksamheten
	<p>Kommunens uppföljning Enligt avtal Sanktioner Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>	<p>Kommunens uppföljning Enligt avtal Sanktioner Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet</p>	<p>Kommunens uppföljning Bedömning om assistansinsatsen behövs Anmälan till Försäkringskassan om assistansbehovet minskar på grund av andra hjälpinsatser Sanktioner Sänkt ersättning om en myndighet nekats att inspektera assistans som utförs av en närstående Återkrävande av felaktigt utbetalt stöd på grund av oriktiga uppgifter eller om den funktionsnedsatte borde insett felaktigheten</p>

Överklagande

IVO:s beslut att dra in eller sätta ned det ekonomiska stödet till personlig assistans på grund av att en myndighet vid upprepade tillfällen vägrats inspektera assistans som utförs av en närstående får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (LSS, 27 §).

Beslut i denna fråga gäller omedelbart, men förvaltningsrätten eller kammarrätten får förordna att dess beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

6. Ungdomsvård

.....
Detta kapitel kommer att diskutera tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning av hem för vård eller boende, HVB. Denna tjänst regleras i socialtjänstlagen (2001:453).
.....

Socialtjänsten ska erbjuda barn och unga stöd och skydd med utgångspunkt från barnets bästa. En av de mest ingripande insatserna som socialtjänsten har att tillgå är att placera barn utanför det egna hemmet. Placering kan ske i ett familjehem eller vid ett hem för vård eller boende (HVB).

TILLSTÅNDSGIVNING, TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Det råder tillståndsplikt för enskilda utförare av hem för vård eller boende. För att få tillstånd måste utföraren uppfylla ”kraven på god kvalitet och säkerhet”, vilket till exempel inbegriper en lämplig målgrupp för verksamheten samt en föreståndare med viss formell kompetens (SoL, 7 kap 2 §). I motsats till enskilda utförare behöver entreprenadutförare inget tillstånd, men måste i gengäld vinna en upphandling enligt LOU för att kunna etablera sig.

Det råder för närvarande osäkerhet om ifall tillstånd krävs för privata valfrihetsutförare inom HVB. Förarbetena till LOV anger att avtal inom ett valfrihetssystem enligt LOV är att betrakta som entreprenadavtal, vilket skulle innebära att tillstånd inte krävs. Dock förekommer det, som nämndes i kapitel 4, osäkerhet bland praktiker om vad som gäller.

Utöver tillståndsplikten för enskilda utförare förekommer en extra tillståndsprovning på individnivå i form av kontroll mot brottsregistret för vissa grövre brott. Anställda inom HVB utsätts här för en mer långtgående kontroll än anställda inom övriga välfärdstjänster som riktar sig till barn. En tänkbar anledning är att boende på HVB, till skillnad från barn på LSS-boenden eller i skolan, inte nödvändigtvis har löpande kontakt med och stöd av sina föräldrar och därmed befinner sig i en särskilt utsatt situation.

Tillsynen av HVB-verksamheten har ett brett uppdrag att kontrollera att ”verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra

föreskrifter” (SoL, 13 kap 2 §). I gengäld sker det inte någon granskning av individuella yrkesutövare. HVB utmärker sig även jämfört med annan socialtjänst genom att det i lag fastslås att verksamheterna ska inspekteras minst två gånger per år varav en gång oannonserat. Detta eftersom det gäller en verksamhet som riktar sig till särskilt svaga och utsatta grupper där brukarna själva har svårt att göra sig hörda. Därtill finns det ett system med brandlarmsgranskning i form av reglerna kring lex Sarah samt genom enskilda brukares möjlighet att framföra klagomål till tillsynsmyndigheten.

När det gäller kommunens uppföljning av HVB är denna rapportens främsta slutsats att det inte har gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken. I och med att kommuner och landsting har ett stort mått av självstyre har de även en hög grad av frihet att själva bestämma sin uppföljning. Detta betyder inte att uppföljning inte sker, utan endast att det inte finns någon övergripande information om hur den ser ut. Den kunskap som finns om landstingens uppföljning av primärvården antyder dock att det förekommer en kombination av flera uppföljningsmetoder samt att formerna för uppföljning skiljer sig åt mellan offentliga och privata utförare.

Hem för vård eller boende

HVB är verksamhet som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med boende (Förordning, 2001:937, 3 kap 1). Verksamheten kan rikta sig till barn, ungdomar, vuxna, familjer med problem (exempelvis missbruk) eller ensamkommande barn som söker asyl eller har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. De inskrivna personerna vistas på ett HVB under en begränsad tid. Merparten av alla HVB drivs av privata utförare (Asplind och Abdullah, 2010, s. 11).

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivning för HVB regleras i SoL (2001:453) 7 kap. Offentliga utförare kräver inget tillstånd utan ska anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas. Detsamma gäller för entreprenadutförare, där kommunen är anmälningspliktig som om den hade drivit verksamheten i egen regi (SoL, 7 kap 1 §).³⁸ Som angavs ovan, om särskilt boende för äldre, argumenterar

³⁸ Dock krävs tillstånd för boenden där den enskilde brukaren har eget hyreskontrakt eller äger sin bostad, även om omsorgen i sig är offentligt finansierad (Proposition 1996/97:124, s. 144).

Tabell 6.1 Tillståndsbeslut för verksamhet enligt SoL 1 januari–18 oktober 2013

	Nya ärenden	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
SoL 2010		735			
SoL 2011		808			
SoL 2012		848			
SoL, 1 januari – 18 oktober 2013	104	130	67	52 procent	Verksamheten kräver ej tillstånd, för bred målgrupp, föreståndarens kompetens, lokaler, planerade begränsningsåtgärder*

Källa: IVO (Jansson, 2013b). Ungefärliga siffror (beslutsvolymen 2010–2012 anges i jämförelsesyfte). Observera att tillstånden inbegriper HVB, särskilt boende, dagverksamhet och korttidsboende.

* Begränsningsåtgärder är anordningar som begränsar en individs rörelsefrihet, till exempel selar, sänggrindar, lås och larm (se kapitel 4).

förarbetena för att kommunernas huvudmannaskapsansvar räcker (Proposition 1996/97:124, s. 145).

Liksom för särskilda boenden för äldre råder oenighet om huruvida privata valfrihetsutförare behöver tillstånd eller inte (Proposition 2008/09:29, s. 116). För enskilda utförare gäller dock att tillstånd från IVO krävs innan verksamheten påbörjas. Samtliga verksamheter som anmälts till eller fått tillstånd av IVO registerförs och registret utgör sedan underlag för tillsynsverksamheten (SoL, 7 kap 1 §; Förordning, 2001:937, 4 kap 3 a §).

IVO:s tillståndsprövning enligt LSS och SoL är centraliserat till en av IVO:s sex regionala avdelningar (IVO, 2013-06-01b). Ett tillstånd meddelas tills vidare och får inte överlåtas. Om en privat utförare ändrar eller flyttar sin verksamhet så att den på ett väsentligt sätt inte längre motsvarar tillståndet måste ett nytt tillstånd sökas, annars räcker en ansökan om ändring (Förordning, 2001:937, 4 kap 3 §; IVO, 2013f; SoL, 2001:453, 7 kap 2 §).³⁹

För att få tillstånd att driva ett HVB krävs det att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (SoL, 7 kap 2 §). Tillståndet får även förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten.

39 Liksom inom äldreomsorgen kommer alltså sådana förändringar som kan antas påverka verksamhetens kvalitet att leda till krav på en ny ansökan eller åtminstone anmälan till IVO (se diskussionen om byte av utförarens ägare i kapitel 7).

Tabell 6.2a Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom HVB

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Registerkontroll av personal</i> • Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> • Ingen anställning	<i>Registerkontroll av personal</i> • Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> • Ingen anställning
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Osäkert (privata utförare)</i> <i>Anmälan till IVO (offentliga utförare)</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite
		<i>Upphandling enligt LOV</i> Anbud får uteslutas om utföraren • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller lämnat felaktiga upplysningar <i>Sanktion</i> Inget avtal sluts

I samband med tillståndsprövningen hämtar IVO utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister, Kronofogdemyndighetens register och Bolagsverkets register. Dessutom hämtar myndigheten ett utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister för verksamhetens föreståndare (Förordning, 2001:937, 4 kap 1 §; IVO, 2013f).

Ansökan om tillstånd ska ange hur verksamheten ska bedrivas, av vem och i vilken omfattning, inklusive ett schema som visar de olika inslag som ska ingå i vården, för vilka grupper den är avsedd samt hur den ska finansieras. Därutöver ska utföraren ange vilken personal som ska anlitas och personalens utbildning, vem som ska förestå verksamheten och dennes kvalifikationer, samt bifoga ritningar över verksamhetens lokaler och uppgift om brandskyddsåtgärder (Förordning, 1993:1090, 7 och 8 a-9 §§; Förordning, 2001:937, 4 kap 1 och 1a §§; IVO, 2013f).

En anmälan till IVO ska ange samma information bortsett från hur verksamheten ska finansieras.

Tabell 6.2b Tillståndsgivning för privata utförare inom HVB

PRIVATA UTFÖRARE		
	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Registerkontroll av personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> <ul style="list-style-type: none">• Ingen anställning	<i>Registerkontroll av personal</i> <ul style="list-style-type: none">• Har inte begått vissa brott <i>Sanktion</i> <ul style="list-style-type: none">• Ingen anställning
Utförarnivå	<i>Anmälan till IVO</i> <i>Sanktion</i> Föreläggande förenat med vite	<i>Tillstånd från IVO</i> Uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet, till exempel lämplig målgrupp, föreståndarens kompetens och lokalernas utformning <i>Sanktion</i> Böter
	<i>Upphandling enligt LOU</i> Vanliga krav: <ul style="list-style-type: none">• Grundläggande kvalitetskrav enligt lagstiftning• Meddelarskydd <i>Sanktion</i> Inget avtal sluts	<i>Enskilt avtal</i>

I en tillståndsansökan begär IVO dessutom information om utförarens planerade ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, hur verksamheten ska dokumenteras, hur de boendes inflytande, integritet, säkerhet och trygghet ska säkerställas, hur de boende ska delta i förskoleverksamhet eller skolundervisning, hur den enskildes behov av sjuk- och tandvård ska bevakas samt hur placerade barns kontakter med föräldrar, vårdnadshavare, god man, närstående eller andra viktiga personer ska tillgodoses (IVO, 2013e).

Sanktioner

Den som driver verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter (SoL, 2001:453, 16 kap 6 §). Åtal får väckas endast efter medgivande av IVO. För kommuner som inte fullgjort sin anmälningskyldighet gäller i stället att IVO får förelägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Detta föreläggande får förenas med vite (SoL, 13 kap 8 §).

Överklagande

Beslut om tillstånd till enskild verksamhet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (andra instans) (SoL, 2001:453, 16 kap 4 och 5 §).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Utförare som tillhandahåller HVB för barn ska begära ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret för samtliga personer som erbjuds anställning (SFS 2007:171). Registerutdraget får inte vara äldre än sex månader. Det utdrag som lämnas till utförare som tillhandahåller HVB innehåller information om domar, beslut eller strafförelägganden för mord, dråp, misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, fridskränkning, olaga hot, sexual- och barnpornografibrott, rån, hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, narkotika- och dopningsbrott samt grov hembränning och grov olaglig spritförsäljning. Utdraget innehåller även information om medverkan och försök till sådana brott samt, i fråga om sexualbrott, narkotikabrott och dopningsbrott, strafförelägganden där påföljd dömts ut för förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott (Förordning, 1999:1134, 22 § 4 st).

HVB-verksamhet omfattas av lex Sarah.

IVO:s tillsyn

IVO utövar tillsyn över socialtjänsten, inklusive verksamhet som drivs av privata företag. Granskningen syftar till att kontrollera att verksamheten uppfyller de krav och mål som ställs i lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 1 §). Socialtjänstförordningen anger att IVO:s tillsyn av HVB ska omfatta inspektioner minst två gånger per år, varav åtminstone en ska vara oanmäld (Förordning, 1993:1090, 3 kap 19).

IVO har hittills beslutat om ett årligt nationellt tema för inspektionerna. För 2013 gällde att inspektörerna granskade hur verksamheterna arbetar med att säkra kvaliteten i enlighet med bestämmelserna i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, och speciellt hanteringen av klagomål och synpunkter (IVO, 2013-06-01c). I detta arbete utgick IVO från de nationella bedömningskriterier för tillsyn av ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som utarbetats av Socialstyrelsen (2011b). Dessa fokuserade på att säkerställa att det fanns processer och rutiner för att säkra kvaliteten samt att dessa inbegrep riskanalyser, egenkontroller, brukarsynpunkter och interna rapporter om missförhållanden.

Tabell 6.3 Tillsyn av HVB 2012

	Nya ärenden	Fattade beslut*	Kritik från tillsynsorganet*
Klagomål (socialtjänsten totalt)	2 805	2 820	12 procent
Klagomål (HVB)		(okänt)	(okänt)
Lex Sarah-anmälningar (socialtjänsten totalt)	1 031	837	5 procent
Lex Sarah-anmälningar (HVB)		25	(okänt)
Granskade verksamheter (anmälda inspektioner)	(okänt)	(okänt)	16 procent
Granskade verksamheter (anmälda inspektioner)	(okänt)	(okänt)	20 procent

Källa: Socialstyrelsen (2013d, s. 13). Observera att lex Sarah-anmälningarna gäller HVB och andra verksamheter för barn och familj. Socialstyrelsen ger inga uppgifter om hur många klagomål inom socialtjänsten som gäller HVB. *Avrundade tal.

Det ingick också i uppföljningen att göra en samlad bedömning av tillsynsområdet. Även om en verksamhet levde upp till samtliga bedömningskriterier betydde det inte att den undgick anmärkningar; till exempel ställde Socialstyrelsen under sin granskning 2012 krav på åtgärder relaterade till verksamheternas dokumentation och beslut om in- och utskrivning. Vid de oanmälda tillsynerna låg fokus på uppföljning av brister som uppmärksammats i tidigare tillsyn samt på eventuella regionala teman (IVO, 2013-06-01a; IVO, 2013-06-01c; Socialstyrelsen, 2013d, s. 50).

Under 2012 resulterade Socialstyrelsens inspektioner av HVB i beslut med krav på huvudmannen att åtgärda brister i 16 procent av fallen. Motsvarande andel i den oanmälda tillsynen var 20 procent. Dock resulterade brister som inte var tydligt reglerade i lag i påpekanden om behov av förbättringar, snarare än i krav på åtgärder (Socialstyrelsen, 2013d, s. 40).

Kommunal uppföljning

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver av socialtjänsten, även om detta inte begränsar utförarens ansvar för den egna verksamheten (SoL, 2001:453, 2 kap 1 §). SoL anger att socialnämnden noga ska följa vården av de barn och unga som vårdas i

Tabell 6.4a Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom HVB

	OFFENTLIGA UTFÖRARE Egen regi-utförare	OFFENTLIGA OCH PRIVATA UTFÖRARE Valfrihetsutförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i> Anmälan enligt lex Sarah Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa
	<i>IVO:s tillsyn</i> Regelbundna patruller • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> Föreläggande om rättelse som får förenas med vite Förbud mot verksamheten	<i>IVO:s tillsyn</i> Regelbundna patruller • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner • Oannonserade inspektioner Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter • Dokumentstudier • (Vanligtvis annonserade) inspektioner Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria • Materialet i anmälan <i>Sanktioner</i> Föreläggande om rättelse som får förenas med vite Förbud mot verksamheten
	<i>Kommunens uppföljning</i> Regelbundna besök med enskilda samtal med brukaren och verksamhetsutföraren Intern uppföljning <i>Sanktioner</i> Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda	<i>Kommunens uppföljning</i> Regelbundna besök med enskilda samtal med brukaren och verksamhetsutföraren Enligt avtal <i>Sanktioner</i> Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

ett HVB, främst genom regelbundna personliga besök, enskilda samtal med barnet eller den unge, samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge, och samtal med vårdnadshavarna. Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående (SoL, 6 kap 7b §).

När vård ges i ett HVB ska det finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge. Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål. (SoL, 6 kap 7c §)

Tabell 6.4b Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom HVB

PRIVATA UTFÖRARE	
Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<i>Ingen tillsyn</i>
Utförarnivå	<i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i>
	Anmälan enligt lex Sarah
	Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa
	<i>IVO:s tillsyn</i>
	Regelbundna patruller
	• Dokumentstudier
	• Annonserade inspektioner
	• Oannonserade inspektioner
	Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter
	• Dokumentstudier
	• (Vanligtvis annonserade) inspektioner
	Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria
	• Materialet i anmälan
	<i>Sanktioner</i>
	Föreläggande om rättelse som får förenas med vite
	Förbud mot verksamheten
	<i>Kommunens uppföljning</i>
	Regelbundna besök med enskilda samtal med brukaren och verksamhetsutföraren
	Enligt avtal
	<i>Sanktioner</i>
	Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet
	<i>IVO:s tillsyn</i>
	Regelbundna patruller
	• Dokumentstudier
	• Annonserade inspektioner
	• Oannonserade inspektioner
	Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter
	• Dokumentstudier
	• (Vanligtvis annonserade) inspektioner
	Utryckningar baserade på anmälningar enligt lex Maria
	• Materialet i anmälan
	<i>Sanktioner</i>
	Föreläggande om rättelse som får förenas med vite
	Återkallande av tillståndet
	<i>Kommunens uppföljning</i>
	Regelbundna besök med enskilda samtal med brukaren och verksamhetsutföraren
	Enligt avtal
	<i>Sanktioner</i>
	Enligt avtal. Främst vite, innehållande av betalning eller uppsägning av kontraktet

Sanktioner

Om det förekommer brister i verksamheten som ”har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till” och som innebär att verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter får IVO förelägga den som svarar för verksamheten att åtgärda bristerna. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas och får förenas med vite (SoL, 13 kap 2 och 8 §§).

Om missförhållandet är allvarligt och IVO:s föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten (SoL, 13 kap 9 §). Om verksamheten drivs av en kommun eller ett landsting, och därmed inte är tillståndspliktig, får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO återkalla tillståndet för eller förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande (SoL, 13 kap 9 §).

Återkallelse av tillstånd och förbud får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter (SoL, 13 kap 2 §).

Om det finns sannolika skäl för att ett tillstånd kommer att återkallas eller verksamheten förbjudas får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet i högst sex månader framåt, med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl (SoL, 13 kap 10 §)

Vid allvarlig underlåtenhet att iaktta skyldigheten att utföra registerkontroll får IVO besluta att återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att förbjuda fortsatt verksamhet. (SoL, 2001:453, 13 kap 11 §)

Vite och verksamhetsförbud behöver dock endast tas till i enstaka fall (Krantz, 2013). I första hand begär IVO att utföraren ska åtgärda bristerna och återkomma med en åtgärdsrapport till myndigheten. Erfarenheten är att de flesta utförare vill göra rätt.

För kommunen gäller, som sagts ovan, att sanktionerna mot privata utförare i form av vite och uppsägning beror på hur kontraktet utformats medan ledningen hos offentliga utförare kan omplaceras eller avskedas.

Överklagande

IVO:s beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller ett föreläggande att lämna upplysningar, handlingar eller annat material vid en inspektion; ett föreläggande att rätta till en brist som påverkar enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till; eller återkallelse av tillstånd och förbud att bedriva verksamhet (SoL, 2001:453, 16 kap 4 och 5 §§). Andra beslut får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut i frågor som gäller föreläggande eller förbud av verksamhet gäller omedelbart.

typen av elever. Med andra ord försvinner det offentliga roll som ”dörrvakt” för att ta del av den offentliga finansieringen.

För att få tillstånd måste en utförare ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och varken riskera att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för eleverna eller för den kommunala verksamheten i hemkommunen. Detta visas genom elevprognoser och ekonomiska redovisningar, men även genom att kommunen ges möjlighet att uttala sig om hur etableringen kan komma att påverka den kommunala förskolan och skolan på lång sikt.

Förutom tillståndsplikten för enskilda utförare befinner sig skolan just nu i en övergångsfas eftersom det nyligen har införts en tillståndsgivning på individnivå i form av lärarlegitimationen. Dock återstår det att se vilka effekter legitimationen får eftersom lärare, olik legitimerade yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, kan utöva yrket men inte få tillsvidareanställning eller ensam sätta betyg utan legitimation. Det finns även en extra tillståndsprövning på individnivå i form av en kontroll mot brottsregistret för vissa grövre brott.

Tillsynen av skolan har ett brett uppdrag att kontrollera att verksamheten ”uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter” (SkolL, 26 kap 2 §). Skolinspektionen är tillsynsansvarig för skolan medan det råder ett delat tillsynsansvar för förskolan, där kommunen har tillsynsansvar för enskilda utförare och Skolinspektionen för offentliga utförare. Olik lagstiftningen på socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden innehåller skollagen vissa element som stärker tillsynsorganets möjlighet att ställa specifika krav på vilka resurser som ska finnas tillgängliga för eleverna, till exempel skolbibliotek och viss sjukvårdspersonal. Förutsättningarna är därmed mer anpassade till en patrullbaserad granskning eftersom det finns en tydlig standard att jämföra med.

Däremot har skolan inte samma starka inslag av tillsyn av brandlarmstyp, undantaget ett krav på anmälning och utredning av kränkande behandling. Det förslag som lades fram 2011 om att införa lex Sarah även inom skolan har inte genomförts.

Slutligen har skolan nyligen tagit ett steg mot att i likhet med hälso- och sjukvården utöva tillsyn mot enskilda yrkesutövare. Dock finns det ännu vissa skillnader i hur tillsynen av de legitimerade yrkesutövarna ser ut. För det första finns det ingen skyldighet för arbetsgivarna att anmäla olämpliga yrkesutövare som legitimerade lärare, som det gör för legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. För det andra har lärare inte ett lika uttalat ansvar för kvalitetsutveckling och tillsynen fokuserar därmed på verksamhetens kva-

litet snarare än på professionens eget kvalitetssäkringsarbete. Det återstår också att se hur Lärarnas ansvarsnämnd kommer att arbeta i jämförelse med Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

När det gäller uppföljning har kommunen inget uppföljningsansvar för enskilda utförare i och med att det är utföraren som är huvudman för sin verksamhet. Dock har kommunen fortfarande ett uppföljningsansvar för offentliga utförare. När det gäller uppföljningens utformning är denna rapports främsta slutsats att det inte har gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur den sker i praktiken. I och med att kommuner och landsting har ett stort mått av självstyre har de även en hög grad av frihet att själva bestämma sin uppföljning. Detta betyder inte att uppföljning inte sker, utan endast att det inte finns någon övergripande information om den.

Förskola

Varje kommun ansvarar för att de barn vars vårdnadshavare önskar sätta sina barn i förskola ska ha möjlighet att göra det (Skoll, 8 kap 12 §). Dock får hemkommunen fullgöra denna skyldighet genom att erbjuda plats i en fristående förskola. För fristående förskolor gäller att de ska vara öppna för alla barn, förutsatt att inte kommunen medger undantag (Skoll, 8 kap 18 §).

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivningen för förskolor regleras i Skoll (2010:800) 2 kap 2–7 §§. Det krävs inget tillstånd eller anmälan för offentliga utförare att etablera sig som skolutförare. Däremot ska enskilda utförare ansöka om tillstånd från den kommun där utbildningen ska bedrivas innan verksamheten påbörjas.⁴⁰ En ansökan gäller för en viss utbildning vid en viss förskoleenhet. Detta innebär att en enskild utförare som vill utöka verksamheten behöver ansöka om ett separat tillstånd för detta. Nytt tillstånd krävs också när en förskola byter enskild utförare. I och med att det är utföraren som är tillståndspliktig krävs dock ingen tillståndsprövning om ett företag som driver skolverksamhet byter ägare eller ledning (se diskussionen om ägarbyte inom skolan nedan).

Kommuner och enskilda utförare som bedriver förskola får även med

⁴⁰ För förskoleklasser, det vill säga sexårsverksamhet som blandar förskolans och grundskolans arbetssätt och metodik, gäller dock samma regler som för grundskolan och tillstånd utfärdas av Skolinspektionen.

Tabell 7.1 Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom förskolan

	OFFENTLIGA UTFÖRARE		PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevant utbildning • Fullgjord och tillfredsställande praktisk introduktionsperiod • Lämplig att bedriva undervisning <p><i>Sanktion</i></p> <p>Anställning högst ett år i taget</p> <p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevant utbildning • Fullgjord och tillfredsställande praktisk introduktionsperiod • Lämplig att bedriva undervisning <p><i>Sanktion</i></p> <p>Anställning högst ett år i taget</p> <p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevant utbildning • Fullgjord och tillfredsställande praktisk introduktionsperiod • Lämplig att bedriva undervisning <p><i>Sanktion</i></p> <p>Anställning högst ett år i taget</p> <p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <p>Ingen anställning</p>
Utförarnivå	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>	<p><i>Tillstånd från kommunen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har förutsättning att följa de föreskrifter som gäller för förskolan • Riskerar inte att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för eleverna • Riskerar inte att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för de offentliga förskolorna i kommunen
		<p><i>Upphandling enligt LOU (gäller offentliga huvudmän)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud • Tjänstens egenskaper • Ej involverad i organiserad eller ekonomisk brottslighet <p>Anbud <i>får</i> uteslutas om utföraren</p> <ul style="list-style-type: none"> • är i konkurs, har näringsförbud eller liknande • är dömd för brott eller kan bevisas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen • inte har betalat socialförsäkringsavgifter eller skatt • har lämnat bristande eller lämnat felaktiga upplysningar • inte är registrerad i aktiebolags-, handels- eller motsvarande register <p><i>Sanktion</i></p> <p>Inget avtal sluts</p>	

Tabell 7.2 Skolinspektionens tillsyn av förskolan 2012

	Fattade beslut	Överlämnade till utföraren eller en annan myndighet*	Kritik från tillsynsorganet*
Inspektioner (av kommuner)	46		98 procent
Anmälningssärenden	3 300	20 procent	30 procent

Källa: Skolinspektionen (2013h, s. 14; 2013i, s. 7). Observera att anmälningar om kränkande behandling inbegriper all skol- och förskoleverksamhet. *Avrundade tal.

bibehållet huvudmannaskap överlämna uppgifter på entreprenad (SkolL, 23 kap 2 §). Detta är en skillnad jämfört med grund- och gymnasieskolan, där möjligheterna till entreprenad är begränsade.

Kommunen är skyldig att godkänna alla enskilda förskolor som har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och som inte riskerar att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för eleverna eller för den kommunala förskolan i hemkommunen (SkolL, 2 kap 5 §). De nämnda föreskrifterna omfattar skollagens regler om verksamheten samt läroplanens mål och riktlinjer (Proposition 2009/10:165, s. 245).

Detta innebär att kommunen har rätt att avslå en ansökan att starta en fristående förskola om den bedömer att etableringen skulle innebära påtagligt negativa konsekvenser för kommunens egna förskolor. Dock konstaterar SKL att det krävs väl underbyggda argument för att kunna försvara ett nekande (SKL, 2013b).

Med godkännandet följer även en plikt för kommunen att lämna bidrag till den enskilda utföraren för varje barn som går på förskolan (SkolL, 8 kap 21–24 §§). Bidraget ges med ett grundbelopp, som beräknas på samma sätt som kommunen använder för de offentliga utförarna, samt ett tilläggsbelopp för de barn som har omfattande behov av särskilt stöd.

Överklagande

Ett beslut om godkännande av en enskild utförare eller om bidrag till en fristående förskola får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (SkolL, 28 kap 5 och 10 §).

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Skolutförare är skyldiga att begära ett utdrag ur belastningsregistret för samtliga personer som erbjuds anställning (Skoll, 2 kap 31 §). Registerutdraget som lämnas till skolutförare innehåller information om domar, beslut eller strafförelägganden för mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexual- och barnpornografibrott samt grovt rån (Förordning, 1999:1134, 22 § 3 st).

Kommunens tillsyn och uppföljning

Kommunen har tillsynsansvar över den förskoleverksamhet som bedrivs av enskilda utförare (Skoll, 26 kap 4 §). Likt Skolinspektionen har kommunen rätt att få tillträde till utrymmen som används i verksamheten och de enskilda utförarna är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om verksamheten samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (se nedan). Kommunen ska i sin tillsyn av enskilda utförare kontrollera att utförarna följer gällande lagar och andra föreskrifter (Skoll, 26 kap 2). Eventuella kommunala mål får inte ingå i tillsynen (Proposition 2009/10:165, s. 245). För att kunna ha synpunkter på exempelvis en låg bemanning måste kommunen därför visa hur detta leder till att lagens eller läroplanens krav inte uppfylls.

Skolinspektionen genomförde under 2010 riktad tillsyn av kommunernas tillsyn av förskolor drivna av enskilda utförare (Skolinspektionen, 2011a). Granskningen fann att en av fem kommuner inte genomförde några regelbundna inspektioner av de privata förskolorna i kommunen. I stället genomförde de inspektioner av enskilda utförare om de fick signaler om att en förskola hade problem. Av de kommuner som utförde regelbundna inspektioner gjorde 59 procent det varje år och ytterligare 26 procent vartannat år. Den övriga information som inhämtades handlade framför allt om barngruppernas storlek, personalens erfarenhet och utbildning och interna kvalitetsredovisningar från förskolorna. Dock samverkade 75 procent av kommunerna med sina enskilda utförare kring kompetensutveckling (ibid., s. 11–12, 14–15).

Skolinspektionen

Skolinspektionen bildades 2006 och tog då över tillsynen av skola och kommunal förskola från Skolverket. Myndigheten utför flera olika typer av tillsyn.

Huvuddelen av Skolinspektionens tillsyn är så kallad regelbunden tillsyn. Målet för den nuvarande tillsynscykeln är att samtliga förskolor och skolor i Sverige ska granskas under en femårsperiod (Skolinspektionen, 2013–09–11).

Myndigheten utför även riktad tillsyn av specifika områden och sakfrågor som Skolinspektionen betraktar som riskområden. Denna tillsyn utförs vid ett urval av verksamheter för att säkerställa att verksamheterna följer lagar och regler (Skolinspektionen, 2013–05–17a).

En liknande tillsyn är Skolinspektionens flygande inspektioner som granskar en stor mängd utförare för att ge en översiktlig bild av ett granskningsområde. De flygande inspektionerna kan sedan bilda underlag för den regelbundna tillsynen (Skolinspektionen, 2013–05–17b).

Enskilda utförare genomgår en etableringskontroll några månader innan verksamheten startar för att säkerställa att den planering som skolan presenterat i sin ansökan går att genomföra och att alla nödvändiga förutsättningar finns för att verksamheten ska kunna starta (Skolinspektionen, 2013–02–12).

Skolinspektionen utför även en särskild förstagångstillsyn av enskild utförare 4 till 6 månader efter att verksamheten påbörjats. Förstagångstillsynen utförs enligt samma metod som den regelbundna tillsynen och syftar till att säkerställa att utföraren följer det tillstånd som utfärdats (Skolinspektionen, 2013–06–18).

Till detta kommer anmälningsärenden i form av klagomål från elever, anhöriga eller anställda på skolan (Skolinspektionen, 2013i). Dessa hanteras antingen direkt av Skolinspektionen eller av Barn- och elevombudet, BEO, vars verksamhet ingår i Skolinspektionen. BEO ansvarar för att motverka kränkande behandling av barn och elever och har bland annat rätt att föra talan om skadestånd i domstol (Förordning, 2011:556, 12–15 §§; SkoL, 2010:800, 6 kap).

Slutligen har Skolinspektionen ett generellt uppdrag att granska kvaliteten i den utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun.

Denna granskning avser verksamheternas kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (SkoL, 26 kap 19 §). Kvalitetsgranskningen utförs vid ett urval av verksamheter och fokuserar på specifika kvalitetsämnen, till exempel ett visst skolämne eller hur förskolan hanterar sitt pedagogiska uppdrag (Skolinspektionen, 2013–02–07).

Skolan och förskolan har ingen lagstadgad så kallad frekvenstillsyn utan Skolinspektionen avgör själv hur den ska lägga upp sin tillsyn.

Skolinspektionens tillsynsmethodik

I samband med tillsynen och den generella granskningen har Skolinspektionen rätt att på plats granska verksamheten och få tillträde till de lokaler och utrymmen som används i verksamheten (SkoL, 26 kap 6–7 och 21–22 §§). Utförarna är skyldiga att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn sker i första hand på kommunnivå eller koncernnivå, det vill säga myndigheten granskar alla verksamheter som drivs av samma kommun eller samma privata utförarföretag samtidigt. Innan granskningen görs begär myndigheten in

relevanta dokument samt en skriftlig redogörelse för hur utföraren arbetar med de granskade frågorna. Vid tillsyn av skolutförare kompletteras informationen genom att Skolinspektionen rättar om nationella prov samt genomför en frivillig enkät bland personal och elever i grundskolan och gymnasiet samt vårdnadshavarna till elever i grundskolan (Skolinspektionen, 2013j; Skolinspektionen, 2013–09–11).

Under inspektionen av förskolor granskar inspektörerna ett urval av verksamheternas dokument och intervjuar utvalda chefer, rektorer personalgrupper och föräldragrupper. Om uppgifterna antyder att det finns problem på en förskola kan Skolinspektionen även besöka verksamheten.

Grundskolor och gymnasier genomgår antingen en bastillsyn eller en breddad tillsyn, baserat på en risk- och väsentlighetsanalys som Skolinspektionen gör av det material den fått in i förväg. I båda fallen besöker inspektörerna skolan och intervjuar rektor. Vid en breddad tillsyn granskar inspektörerna dessutom dokument från skolan och intervjuar elever, lärare och elevhälsovårdspersonal. Besöket vid skolan varar i 1 till 3 dagar, snarare än 2 till 3 timmar som vid bastillsynen.

Skolinspektionens granskning av anmälningar inriktas på att i första hand säkerställa att anmälningen faller inom myndighetens område. Anmälningar kan även överlämnas till en annan myndighet, till exempel polisen eller Diskrimineringsombudsmannen, eller till huvudmannen för verksamhet för att hanteras inom ramen för dennes klagomålshantering.

Sanktioner

Skolinspektionen får förelägga, det vill säga beordra, den som bedriver verksamheten att lämna över information eller handlingar samt förena föreläggandet med vite (SkolL, 26 kap 8 och 27 §§).

Skolinspektionens granskningsområden

Inom både förskola och skola granskar Skolinspektionen hur utföraren uppfyller de mål som ställs upp i SkolL för elevernas utveckling och lärande, arbetet med grundläggande värderingar och barnens inflytande samt tillgången till särskilt stöd. Tillsynen granskar även verksamheternas pedagogiska ledarskap och utveckling, ledningsstruktur, personalens kompetens samt rutiner för lärarnas anmälningsskyldighet när ett barn far illa, och skyldigheten att bedriva registerkontroll (Skolinspektionen, 2013a; 2013b; 2013c; 2013j).

Inom förskolan granskas även hur utföraren uppfyller SkolL:s mål för förskolornas sociala miljö och samarbetet med föräldrarna. Dessutom studeras barngruppernas sammansättning samt verksamheternas lokaler och utrustning, (Skolinspektionen, 2013a; 2013j).

Inom skolan granskas hur utföraren uppfyller SkolL:s mål för trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Dessutom studeras utbildningens innehåll och omfattning samt säkerställandet av elevernas rätt till utbildning och elevhälsa. I detta ingår bland annat tillgång till skolbibliotek, skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt antalet under-

visningstimmar inom grundskolan (Skolinspektionen, 2013b; 2013c).

För enskilda utförare inom skolan kontrolleras därutöver att utföraren har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen, att det finns en ansvarig rektor samt att utföraren har handläggningsrutiner för klagomål och den information om skolstart, avbruten utbildning och slutbetyg för skolans elever som ska lämnas till kommunen.

.....

Kommunen har inget uppföljningsansvar för fristående förskolor, utan enbart för förskolor som drivs av offentliga utförare (se till exempel SOU, 2013:53, s. 17). I och med att det står varje kommun fritt att besluta hur uppföljningen av den verksamhet som kommunen är huvudman för ska ske är det troligt att uppföljningen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Dock har det inte gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken och det går därför inte att uttala sig om vilka metoder som används på ett övergripande plan.

Skolinspektionens tillsyn

Skolinspektionen utövar tillsyn över förskolor som drivs av offentliga utförare samt över kommunens bidrag till enskilda verksamheter och tillsynsansvar över enskilda utförare inom förskolan (SkolL, 26 kap 3 §).

Skolinspektionen har inte utfört någon riktad tillsyn av enskilda utförare inom förskolan under de senaste åren. Myndigheten genomförde dock en riktad tillsyn av kommunernas tillsyn mot förskolor drivna av enskilda utförare under 2010 (Skolinspektionen, 2011a). Resultatet beskrivs ovan under stycket om kommunens tillsyn. Myndigheten utövade även viss tillsyn på ad hoc-basis, bland annat inom ramen för Barn- och elevombudets, BEO:s, verksamhet (Skolinspektionen, 2013i).

Skolverkets uppföljning

Slutligen ska Statens Skolverk på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet och övriga utbildningar och verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn (SkolL, 26 kap 24 §). Denna uppföljning är dock av övergripande karaktär för att studera hur utbildningarna och verksamheterna utvecklas i förhållande till de nationella målen (Förordning, 2011:555, 2 §). Skolverket har rätt att få ut uppgifter om verksamheten och kan vid behov lämna ett föreläggande om att begära in information (SkolL, 26 kap 25–26 §).

Tabell 7.3 Tillsyn och uppföljning av offentliga och privata utförare inom förskolan

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	PRIVATA UTFÖRARE	
	Egen regi-utförare	Entreprenadutförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>LAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från Skolinspektionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Varning • Återkallande av legitimationen 	<p><i>LAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från Skolinspektionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Varning • Återkallande av legitimationen 	<p><i>LAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från Skolinspektionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Varning • Återkallande av legitimationen
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Tematiska patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Åtgärd av missförhållande på utförarens bekostnad • Tillfälligt verksamhetsförbud • Skadestånd 	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Tematiska patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Åtgärd av missförhållande på utförarens bekostnad • Tillfälligt verksamhetsförbud • Skadestånd <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Tematiska patruller</p> <p>Dokumentstudier</p> <p>Annonserade inspektioner</p> <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Återkallande av tillståndet • Skadestånd 	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>Kommunens tillsyn</i></p> <p>Vanlig uppföljning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbundna patruller med hjälp av inspektioner varje eller vartannat år • Regelbundna patruller med hjälp av information om barngruppernas storlek samt personalens erfarenhet och utbildning • Utförarens interna kvalitetsredovisningar • Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Återkallande av tillståndet <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Tematiska patruller</p> <p>Dokumentstudier</p> <p>Annonserade inspektioner</p> <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Återkallande av tillståndet • Skadestånd
	<p><i>Kommunens uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Huvudmannens uppföljning</i></p> <p>Enligt avtal</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Enligt avtal, främst vite, innehållande av betalning eller, uppsägning av kontraktet</p>	

Sanktioner

Om kommunen eller Skolinspektionen inom sina respektive tillsynsområden anser att en utförare inte följer de föreskrifter och villkor som gäller för godkännande av verksamhet alternativt rätt till bidrag, får de förelägga utföraren att korrigera detta förhållande. Ett föreläggande ska innehålla information om de åtgärder myndigheten anser nödvändiga och gäller omedelbart (SkolL, 26 kap 10 och 27 §§). Föreläggandet får förenas med vite.

Vid mindre allvarliga överträdelser får tillsynsorganet dela ut en anmärkning. Om överträdelsen inte är allvarlig och utföraren rättar till missförhållandet, eller om det finns andra skäl att inte ingripa, får tillsynsorganet helt avstå från ingripande (SkolL, 26 kap 11 och 12 §).

Om ett föreläggande inte följs eller om missförhållandet är allvarligt får tillsynsorganet återkalla utförarens godkännande att bedriva verksamhet (SkolL, 26 kap 13 och 15-16 §). Detta gäller även om missförhållandet har åtgärdats, om det kan befaras att liknande missförhållanden kommer att uppstå på nytt. Tillsynsorganet får besluta att en återkallelse ska gälla trots att den ännu inte vunnit laga kraft.

När ärendet gäller en offentlig utförare får Skolinspektionen i stället besluta att staten på utförarens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att rätta till missförhållandena. Detta gäller förutsatt att den offentliga utföraren låtit bli att följa ett tidigare föreläggande alternativt grovt eller under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt lagar och föreskrifter. Eventuella kostnader för åtgärden får sedan kvittas mot det belopp som staten annars skulle ha betalt ut till kommunen (SkolL, 26 kap 17 §).

Om det är sannolikt att beslut om återkallelse eller statliga åtgärder kommer att fattas och det råder allvarlig risk för barnens hälsa eller en annan särskild anledning, får tillsynsorganet helt eller delvis förbjuda huvudmannen att tills vidare driva verksamheten. Detta beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader (SkolL, 26 kap 18 §).

Skolinspektionens granskning av kommunernas tillsyn av enskilda utförare visade av 8,6 procent av kommunerna som hade verksamma enskilda utförare hade delat ut ett föreläggande under 2005-2010. 2 procent hade återkallat ett tillstånd under samma period (Skolinspektionen, 2011a, s. 15).

Som anges ovan har BEO även rätt att föra talan om skadestånd i domstol för barn som utsatts för kränkande behandling eller repressalier på grund av en anmälan om kränkande behandling och skolutföraren inte gjort tillräckligt för att förhindra detta (Förordning, 2011:556, 13 §; SkolL, 2010:800, 6 kap). Under 2012 fattade BEO 48 beslut om att begära skadestånd, varav utföraren i 42 fall gick med på skadeståndskravet (Skolinspektionen, 2013i,

s. 9–10. Observera att uppgifterna om skadeståndskrav inbegriper all skol- och förskoleverksamhet.).

Överklagande

Beslut om vitesföreläggande eller tillfälligt verksamhetsförbud, återkallande av godkännande för enskilda förskolor samt beslut om statliga åtgärder för rättelse mot offentligt ägda förskolor kan överklagas till förvaltningsrätten. Det är verksamhetens huvudman som kan överklaga besluten. Huvudmannen kan även ansöka om att få ett verksamhetsförbud hävt i väntan på domstolens avgörande (Skoll, 28 kap 2, 5 och 10 §§).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Grundskola och gymnasium

TILLSTÅNDSGIVNING

Tillståndsgivningen för grund- och gymnasieskolor regleras i Skoll (2010:800) 2 kap 5 §. För offentliga utförare krävs inte tillstånd eller anmälan för att etablera sig som skolutförare.

Kommuner och enskilda utförare som bedriver gymnasieskola kan båda, med bibehållet huvudmannaskap, lägga ut undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil på entreprenad (Skoll, 23 kap 4 §). Motiveringen i förarbetena är att det framför allt inom yrkesutbildningen kan finnas företag som erbjuder en mer kvalificerad och modern kompetens och teknisk utrustning än den skolan kan erbjuda (Proposition 2009/10:165, s. 510–511). Enskilda utförare får även lägga ut uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad, eftersom det i dessa fall ofta rör sig om ett litet antal elever (Proposition 2009/10:165, s. 512–513; Skoll, 23 kap 4 § 2 st).

Enskilda utförare ska dock ansöka om tillstånd från Skolinspektionen innan verksamheten påbörjas (Skoll, 2 kap 7 §). En ansökan gäller för en viss utbildning vid en viss skolenhet (Skoll, 2 kap 5 §). Detta innebär att en enskild utförare som vill utöka verksamheten med ytterligare årskurser eller gymnasieprogram behöver ansöka om separat tillstånd för dessa.

Nytt tillstånd krävs även när en skola byter enskild utförare. I och med att det är utföraren som är tillståndspliktig krävs dock ingen tillståndsprövning om ett företag som driver skolverksamhet byter ägare eller ledning (se SOU, 2013:56, s. 152). Detta har kritiserats av bland annat Friskoleutred-

Tabell 7.4 Tillståndsbeslut för nyetableringar inom skola och gymnasium 2013

	Fattade beslut	Avslag	Avslag procent	Vanliga anledningar till avslag
Grundskola, förskoleklass, fritidshem 2013	119	94	79 procent	Elevprognos, ekonomi, lokaler, lärare, timplan
Grundskola, förskoleklass, fritidshem 2012	93	49	53 procent	Lokaler, ekonomi, elevprognos, timplan/ utbildningens innehåll, skolbibliotek
Grundskola, förskoleklass, fritidshem 2011	197	116	59 procent	Elevprognos/ ekonomi, lokaler, timplan/ utbildningens innehåll, rutiner, ekonomi
Gymnasieskola 2013	64	50	78 procent	Elevprognos, negativa följder, ekonomi, möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande, lokaler
Gymnasieskola 2012	47	38	81 procent	Negativa följder, möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande, elevprognos, lokaler, ekonomi
Gymnasieskola 2011	147	126	86 procent	Skolbibliotek, möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande, elevprognos/ ekonomi, värdegrund/ elevinflytande/planer, negativa följder

Källa: Skolinspektionen (2012a; 2012c; 2013e; 2013g; 2013d; 2013f). 2012 och 2011 anges i jämförelsesyfte. Bristande möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande som grund för lärande gäller så kallade yrkesprogram som ska lägga en grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. Det är även värt att notera att skolbibliotekens framträdande roll som anledning till avslag under 2011 sannolikt beror på att detta krav tillkom i 2010 års skollag (2010:800).

ningen, som föreslog att tillståndsgivningen kompletteras med en prövning av utförarföretags ägare. Utredningen föreslog även att en ny prövning ska göras av alla nya ägare som får ett väsentligt, bestämmande inflytande över utförarföretaget (SOU, 2013:56, s. 288–295).⁴¹

En ansökan om tillstånd ska godkännas om utföraren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och om den nya verksamheten inte kommer att ha negativ effekt vare sig för eleverna eller för den kommunala skolan i hemkommunen och, i fallet gymnasieskola, näraliggande kommuner, på lång sikt (SkolL, 2 kap 5 §; SOU, 2008:122,

⁴¹ Enligt Friskoleutredningens förslag skulle prövningen kontrollera att ägarna är långsiktiga och lämpliga vad gällerandel och ekonomisk skötsamhet, bland annat genom en kontroll mot belastningsregistret i likhet med den kontroll som görs av skolpersonal (SOU, 2013:56, s. 288–295).

Tabell 7.5 Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom grundskola och gymnasium

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <p>Relevant utbildning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fullgjord och tillfredsställande praktisk introduktionsperiod • Lämplig att bedriva undervisning <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anställning högst ett år i taget • Får inte sätta betyg ensam <p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingen anställning 	<p><i>Legitimering av enskilda yrkesutövare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevant utbildning • Fullgjord och tillfredsställande praktisk introduktionsperiod • Lämplig att bedriva undervisning <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anställning högst ett år i taget • Får inte sätta betyg ensam <p><i>Registerkontroll av personal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har inte begått vissa brott <p><i>Sanktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingen anställning
Utförarnivå	<i>Inget tillstånd eller anmälan</i>	<p><i>Tillstånd från Skolinspektionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har förutsättning att följa de föreskrifter som gäller för förskolan • Riskerar inte att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för eleverna • Riskerar inte att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för de offentliga förskolorna i kommunen. • Tillräckligt elevunderlag för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt • Riskerar inte att på lång sikt ha en påtaglig negativ effekt för de offentliga förskolorna i intilliggande kommuner (gymnasium)

s. 104–107). Den enskilda utförarens möjligheter att leva upp till relevanta föreskrifter prövas genom att sökanden ska beskriva hur man planerar att genomföra det systematiska kvalitetsarbetet med klagomålshantering och analys av utvecklingsbehov, hur man ska åstadkomma elevinflytande och elevdemokrati och hur skolan kommer att arbeta med olika värdegrundsfrågor (SKOLFS 2012:98; Skolinspektionen, 2012b). Dessutom ska enskilda utförare visa att man har tillgång till lämpliga lokaler och utrustning (SKOLFS 2011:154; Skolinspektionen, 2012b).

Förutom detta ska ansökan innehålla viss information som är specifik för den typ av skolverksamhet som ska bedrivas: en timplan för grundskolan, en redogörelse för det arbetsplatsförlagda lärandet på ett yrkesförberedande gymnasieprogram samt vilket nationellt program och eventuell nationell inriktning utföraren vill anordna för en gymnasieskola (Förordning,

2010:2039, 2 kap 4 §; Skolinspektionen, 2012b).

För grundskolor och förskoleklasser gäller även att elevunderlaget ska vara tillräckligt stort för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (SkolL, 2 kap 5 §).⁴² Enskilda utförare måste därför göra en elevprognos baserad på en intresseundersökning eller liknande information som visar att det finns ett tillräckligt stort elevunderlag (SKOLFS 2011:154, 12–13 §§; Skolinspektionen, 2012b). Sökanden ska även lämna en budget för de första tre åren och en likviditetsbudget för det första året, tillsammans med information om eventuell extern finansiering (SKOLFS 2011:154, 12–13 §§). Dessutom tar Skolinspektionen en kreditupplysning på sökanden (SKOLFS 2011:154, 12 §).

Slutligen ges verksamhetens tillänkta hemkommun, samt de närliggande kommunerna för en gymnasieskola, tillfälle att lämna in en beskrivning av de eventuella konsekvenser den nya verksamhetens etablering kommer att få för den kommunala skolan över de närmaste fem åren (Förordning, 2010:2039, 2 kap 2 §; Förordning, 2011:185, 2 kap 2 §). Det krävs dock att verksamheten får en påtaglig negativ effekt för kommunens verksamhet, till exempel att en glesbygdskommun tvingas lägga ned en skola och avståndet till närmaste kommunala skola därmed ökar betydligt för vissa av kommunens invånare (Skolinspektionen, 2012–12–03).

Ett godkännande av en fristående grundskola och gymnasieskola medför också automatiskt rätt till bidrag från elevens hemkommun (SkolL, 10 kap 37–39 §§ och 15 kap 33–34 §§). Bidraget ges med ett grundbelopp som beräknas på samma sätt som kommunen använder för de offentliga utförarna, samt ett tilläggsbelopp för elever som behöver särskilt stöd i undervisningen eller har rätt till modersmålsundervisning.

Med bidraget kommer dock krav på att skolverksamheten ska hålla en viss standard. Grundbeloppet är avsett att bekosta undervisning, inklusive skolledning, kompetensutveckling, pedagogiska stödåtgärder och arbetslivsorientering; läroverktyg, inklusive läroböcker och skolbibliotek; elevhälsovård som ska sörja för elevernas medicinska, psykologiska och psykosociala behov; måltider; administration; moms; och lokalkostnader inklusive ränta på lån och dylikt (Förordning, 2010:2039, 13 kap 3 §; Förordning, 2011:185, 14 kap 4 §). Detta är enligt förarbetena ett uttryck för att regeringen anser att även enskilda utförare är skyldiga att tillhandahålla vissa grundläggande tjänster, såsom studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt skolläka-

⁴² Observera att Skolinspektionen avslår tillståndsansökningar på grund av bristande elevprognos även för gymnasieskolor (Skolinspektionen, 2013g).

re, skolsköterska, psykolog och kurator (Proposition 2009/10:165, s. 274–279 och 283–284).

Överklagande

Ett beslut om godkännande av en enskild utförare eller om bidrag till en fristående skola får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (SkolL, 28 kap 5 §). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

TILLSYN OCH UPPFÖLJNING

Skolutförare är skyldiga att begära ett utdrag ur belastningsregistret för samtliga personer som erbjuds anställning inom grundskolan (SkolL, 2 kap 31 §). Registerutdraget som lämnas till skolutförare innehåller information om domar, beslut eller straffrelägganden för mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexual- och barnpornografibrott samt grovt rån (Förordning, 1999:1134, 22 § 3 st).

Skolinspektionens tillsyn

Skolinspektionen har tillsynsansvar för grundskolan och gymnasieskolan samt för kommunens bidrag till enskilda skolverksamheter. Skolinspektionen ska inom ramen för tillsynen granska utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till lagar och andra föreskrifter (SkolL, 26 kap 2-3 §).

Skolinspektionen genomförde en riktad tillsyn av bedömning och betygssättning under läsåret 2012/2013 och genomför för närvarande en tillsyn av internationella skolor. Dock är mängden granskade verksamheter för liten för att man ska kunna dra några övergripande slutsatser om Sveriges skolor på basis av tillsynen (Skolinspektionen, 2013-05-17a). Myndigheten utövade även viss tillsyn på ad hoc-basis, bland annat inom ramen för Barn- och elevombudets, BEO:s, verksamhet (Skolinspektionen, 2013i).

Kommunens och Skolverkets uppföljning

Kommunen där en fristående grundskola eller gymnasieskola ligger har rätt till insyn i verksamheten (SkolL, 10 kap 41 och 15 kap 34 §§). Den har dock inget uppföljningsansvar för fristående skolor, utan enbart för skolor som drivs av offentliga utförare (se till exempel SOU, 2013:53, s. 17). Däremot händer det att enskilda utförare frivilligt deltar i kommunens kvalitetsuppföljning av de offentliga skolutförarna eftersom utvärderings- och uppföljningsresultaten är ett konkurrensmedel (Asplind, 2012, s. 16).

Det står varje kommun fritt att besluta hur offentliga utförare ska följas

Tabell 7.6 Tillsyn av grundskola och gymnasium 2012

	Fattade beslut	Överlämnade till utföraren eller en annan myndighet*	Kritik från tillsynsorganet*	Föreläggande från tillsynsorganet
Regelbunden tillsyn (grundskola)	745		96 procent	87 procent
Regelbunden tillsyn (gymnasium)	213		98 procent	92 procent
Uppföljningsbesök nystartade friskolor (2011)	83		64 procent	18 procent
Anmälningar om kränkande behandling	3 300	20 procent	33 procent	

Källa: Skolinspektionen (2011b, s. 5; 2013h, s. 5–6, 8–9; 2013i, s. 7). Vid uppstartsbesök motsvaras föreläggande av en åtgärdsbeskrivning och kompletterande uppgifter till myndigheten eller beslut om tidigarelagd tillsyn av skolan. Observera att anmälningar om kränkande behandling inbegriper all skol- och förskoleverksamhet och att data om uppstartsbesök endast finns tillgängliga för 2011. *Avrundade tal.

upp. Dock har det inte gjorts någon sammanhållen kartläggning av hur kommunernas uppföljning sker i praktiken och det går därför inte att uttala sig om vilka metoder som används på ett övergripande plan.

Som angavs ovan följer även Skolverket upp skolväsendet på en nationell nivå för att studera hur utbildningarna och verksamheterna utvecklas i förhållande till de nationella målen (Förordning, 2011:555, 2 §; SkoL, 26 kap 24 §).

Sanktioner

Liksom i tillsynen av förskolan får Skolinspektionen förelägga offentliga och privata utförare att vidta rättelser av missförhållanden (SkoL, 26 kap 10 §). Föreläggandet får förenas med vite. Vid mindre allvarliga överträdelser får Skolinspektionen dela ut en anmärkning eller helt avstå från ingripande (SkoL, 26 kap 11–12 §§).

Om ett föreläggande inte följs eller om missförhållandet är allvarligt, får Skolinspektionen återkalla en privat utförares tillstånd att bedriva verksamhet samt vidta åtgärder för att rätta till missförhållandena hos en offentlig utförare (SkoL, 26 kap 13 och 17 §§).

Om det är sannolikt att beslut om återkallelse eller statliga åtgärder kommer att fattas och det råder allvarlig risk för barnens hälsa eller en annan

Tabell 7.7 Tillsyn och uppföljning av offentliga och privata utförare inom grundskola och gymnasium

	OFFENTLIGA UTFÖRARE	PRIVATA UTFÖRARE
	Egen regi-utförare	Enskilda utförare
Individnivå	<p><i>LAN:s tillsyn</i></p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från Skolinspektionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Varning • Återkallande av legitimationen 	<p>LAN:s tillsyn</p> <p>Utryckningar baserade på anmälning från Skolinspektionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Varning • Återkallande av legitimationen
Utförarnivå	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Tematiska patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Åtgärd av missförhållande på utförarens bekostnad • Tillfälligt verksamhetsförbud • Skadestånd <hr/> <p><i>Kommunens uppföljning</i></p> <p>Intern uppföljning</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Organisatoriska sanktioner, såsom omplacering eller uppsägning av anställda</p>	<p><i>Lagstadgad anmälningsskyldighet</i></p> <p>Anmälan av kännedom eller misstanke att barn far illa</p> <hr/> <p><i>Skolinspektionens tillsyn</i></p> <p>Regelbundna patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Patrull innan verksamhetsstart</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier <p>Patrull efter verksamhetsstart</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Tematiska patruller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentstudier • Annonserade inspektioner <p>Utryckningar baserade på klagomål och larmrapporter</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anmärkning eller föreläggande • Tillfälligt verksamhetsförbud • Återkallande av tillståndet • Skadestånd <hr/> <p><i>Kommunens uppföljning</i></p> <p>Rätt till insyn</p> <p><i>Sanktioner</i></p> <p>Ingen rätt att utfärda sanktioner</p>

särskild anledning, får Skolinspektionen helt eller delvis förbjuda huvudmannen att tills vidare driva verksamheten. Detta beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas, och högst sex månader framåt (SkolL, 26 kap 18 §).

Som anges ovan har BEO slutligen rätt att föra talan om skadestånd i domstol för ett barn som utsatts för kränkande behandling eller repressalier, efter en anmälan om kränkande behandling och skolutförarens inte gjort tillräckligt för att förhindra detta (Förordning, 2011:556, 13 §; SkolL, 2010:800, 6 kap). Under 2012 fattade BEO 48 beslut om att begära skadestånd, varav utföraren i 42 fall gick med på skadeståndskravet eller en förlikning (Skolinspektionen, 2013i, s. 9-10). Observera att uppgifterna om skadeståndskrav inbegriper all skol- och förskoleverksamhet.

Överklagande

Beslut om vitesföreläggande eller tillfälligt verksamhetsförbud, återkallande av godkännande för fristående skolor samt beslut om statliga åtgärder för rättelse mot offentligt ägda skolor kan överklagas till förvaltningsrätten (SkolL, 28 kap 2, 5 och 10 §§). Det är den som driver skolan, det vill säga huvudmannen, som kan överklaga besluten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bilaga 1: SKL:s verktyg för uppföljning

SKL:s verktyg *Egenvärdering för uppföljning och kontroll* är en självskattningsmodell som går ut på att svara ja eller nej på nedanstående påståenden (SKL, 2013a). Den lokala myndigheten ska svara både på huruvida systemen eller rutinerna finns och huruvida de används i praktiken.

Påståendena utgår från kommunallagens (1991:900) 6 kap 7 § krav på uppföljning av verksamheter med kommunen eller landstinget som huvudman. Undantaget är den sista sektionen, som lagts till för att uppskatta den lokala myndighetens kapacitet att förebygga ekonomiska oegentligheter.

1. Vi vet att verksamheten drivs enligt mål, lagar, förordningar och föreskrifter
 - a) Vi har system/rutiner för att bevaka att verksamheterna drivs enligt relevanta lagar, förordningar och föreskrifter.
 - b) Vi har system/rutiner för hur vi följer upp lokala mål och styrdokument som beskrivs i förfrågningsunderlag/avtal eller uppdrag.
 - c) Uppföljningen är en naturlig del av kommunens/landstingets styrning.

2. Vi arbetar med uppföljning
 - a) Vi har en uppföljningsplan som beskriver hur, av vem och när de olika kraven ska följas upp.
 - b) Uppföljningsplanen är baserad på en bedömning av var avvikelser från kraven kan förekomma.
 - c) Resultaten av uppföljningen analyseras.
 - d) Vi har system/rutiner för hur framkomna brister ska åtgärdas.
 - e) Vi har system/rutiner för hur vi återkopplar resultat av uppföljning till politiskt ansvariga.
 - f) Vi har system/rutiner för att uppföljningsresultatet används för förbättringar.
 - g) Vi har rutiner för hur vi ska agera när ”det händer som inte får hända”.

3. Vi säkrar möjligheten att följa upp
 - a) Vi reglerar i förfrågningsunderlag/avtal/uppdrag hur utförarnas verksamheter kommer att följas upp
 - b) Vi reglerar i förfrågningsunderlag/avtal/uppdrag vilka uppgifter som utföraren ska lämna in.

- c) Vi reglerar i förfrågningsunderlag/avtal/uppdrag vad som händer om kraven inte uppfylls.
 - d) I avtal/uppdrag regleras möjligheten till sanktioner.
 - e) I avtal med externa utförare regleras möjligheten till insyn och granskning.
4. Vi för dialog
- a) Vi har system/rutiner för hur synpunkter och klagomål på verksamheterna hanteras.
 - b) Vi har system/rutiner för dialog med utförarna.
 - c) Vi har system/rutiner för dialog med brukar-/patientorganisationer.
 - d) Vi har system/rutiner för dialog med andra offentliga myndigheter.
 - e) Vi har system/rutiner för att synpunkter och klagomål sammanställs och leder till förbättringar.
5. Vi informerar om tjänster
- a) Vi har system/rutiner för hur vi informerar de som använder tjänsten om vad de kan förvänta sig.
 - b) Avtal/uppdrag finns i möjligaste mån allmänt tillgängliga.
 - c) Vi har system/rutiner för hur vi informerar de som använder tjänsten om resultatet av uppföljningen.
 - d) Vi har system/rutiner för hur vi informerar invånarna om resultatet av uppföljningen.
 - e) Vi har rutiner för hur vi informerar utförarna om resultaten av uppföljningen.
 - f) Resultaten av uppföljningarna är jämförbart redovisade.
6. Vi förebygger ekonomiska oegentligheter
- a) Vi har rutiner för att kontrollera att det är seriösa utförare som levererar tjänsterna.
 - b) Vi har system/rutiner för att följa upp att företag betalar skatter och avgifter.
 - c) Vi har system/rutiner för fakturahantering.
 - d) Vi har system/rutiner för att säkra att rätt ersättning betalas till utföraren.
 - e) Vi har analyserat var risker för ekonomiska oegentligheter ligger i ersättningssystem och betalningsrutiner.
 - f) Vi har system/rutiner för att motverka mutor och jäv.

Bilaga 2: Figurer och tabeller

I. INLEDNING

Tabell 1.1	Placeringen av huvudmannskapet för välfärdstjänster	23
Tabell 1.2	Huvudmannskap och utförande av välfärdstjänster	24
Tabell 1.3	Nivåer för tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning	26
Figur 1.1	Tillsyn och uppföljning av välfärdstjänster	27
Figur 1.2	Tillstånds- och kvalificeringsprocessen för utförare av välfärdstjänster	29
Tabell 1.4	Krav på tillstånd och anmälningsplikt för utförare	31
Tabell 1.5	Förenklad tabell över tillståndsprövning av utförare	32
Tabell 1.6	Förenklad tabell över tillståndsprövning och granskning av yrkesutövare	33
Tabell 1.7	Krav på kvalificering genom avtal med kommun eller landsting för etablering med offentliga medel	35
Tabell 1.8a	Tillsyn av utförare	38
Tabell 1.8b	Tillsyn av yrkesutövare	39

3. HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Tabell 3.1	Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom primärvården	71
Tabell 3.2	Tillsyn av primärvården 2012	73
Tabell 3.3a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare inom primärvården	78
Tabell 3.3b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom primärvården	79
Tabell 3.4	Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom den somatiska specialistvården	82
Tabell 3.5	Tillsyn av den somatiska specialistvården 2012	83
Tabell 3.6a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den somatiska specialistvården	84
Tabell 3.6b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom den somatiska specialistvården	85
Tabell 3.7a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den psykiatriska specialistvården	88
Tabell 3.7b	Tillståndsgivning för privata utförare inom den psykiatriska specialistvården	89
Tabell 3.8	Tillsyn av den psykiatriska specialistvården 2012	90
Tabell 3.9a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom den psykiatriska specialistvården	92
Tabell 3.9b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom den psykiatriska specialistvården	93
Tabell 3.10	Tillsyn av hemsjukvården 2012	95
Tabell 3.11a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemsjukvården	96
Tabell 3.11b	Tillståndsgivning för privata utförare inom hemsjukvården	97
Tabell 3.12a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom hemsjukvården	98
Tabell 3.12b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom hemsjukvården	99
Tabell 3.13	Tillsyn av tandvården 2012	101
Tabell 3.14a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom tandvården	102
Tabell 3.14b	Tillståndsgivning för privata utförare inom tandvården	103
Tabell 3.15a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom tandvården	104
Tabell 3.15b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom tandvården	105

4. ÄLDREOMSORG

Tabell 4.1a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemtjänsten	112
Tabell 4.1b	Tillståndsgivning för privata utförare inom hemtjänsten	113
Tabell 4.2	Tillsyn av hemtjänsten 2012	114
Tabell 4.3a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom hemtjänsten	116
Tabell 4.3b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom hemtjänsten	117
Tabell 4.4	Tillståndsbeslut för verksamhet enligt SoL 1 januari–18 oktober 2013	121

Tabell 4.5a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom särskilt boende för äldre	122
Tabell 4.5b	Tillståndsgivning för privata utförare inom särskilt boende för äldre	123
Tabell 4.6	Tillsyn av särskilda boenden för äldre 2012	125
Tabell 4.7a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom särskilt boende för äldre	126
Tabell 4.7b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom särskilt boende för äldre	127

5. STÖD TILL PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING ENLIGT LSS

Tabell 5.1	Tillståndsbeslut för bostad med särskild service enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013	133
Tabell 5.2a	Tillståndsgivning för offentliga utförare inom bostäder med särskild service för vuxna	134
Tabell 5.2b	Tillståndsgivning för privata utförare inom bostäder med särskild service för vuxna	135
Tabell 5.3	Tillsyn av bostäder med särskild service för vuxna 2012	137
Tabell 5.4a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom bostad med särskild service för vuxna	138
Tabell 5.4b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom bostad med särskild service för vuxna	139
Tabell 5.5	Tillståndsbeslut för bostad med särskild service enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013	142
Tabell 5.6	Tillsyn av bostäder med särskild service för barn 2012	142
Tabell 5.7a	Tillståndsgivning för offentliga utförare inom bostad med särskild service för barn	144
Tabell 5.7b	Tillståndsgivning för av privata utförare inom bostad med särskild service för barn	145
Tabell 5.8a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutövare inom bostad med särskild service för barn	146
Tabell 5.8b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom bostad med särskild service för barn	147
Tabell 5.9	Tillståndsbeslut för personlig assistans enligt LSS 1 januari–18 oktober 2013	149
Tabell 5.10a	Tillståndsgivning för offentliga utförare inom personlig assistans	150
Tabell 5.10b	Tillståndsgivning för privata utförare inom personlig assistans	151
Tabell 5.11	Tillsyn av personlig assistans 2012	153
Tabell 5.12a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom personlig assistans	154
Tabell 5.12b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom personlig assistans	155

6. UNGDOMSVÅRD

Tabell 6.1	Tillståndsbeslut för verksamhet enligt SoL 1 januari–18 oktober 2013	159
Tabell 6.2a	Tillståndsgivning för offentliga utförare och valfrihetsutförare inom HVB	160
Tabell 6.2b	Tillståndsgivning för privata utförare inom HVB	161
Tabell 6.3	Tillsyn av HVB 2012	163
Tabell 6.4a	Tillsyn och uppföljning av offentliga utförare och valfrihetsutförare inom HVB	164
Tabell 6.4b	Tillsyn och uppföljning av privata utförare inom HVB	165

7. SKOLA

Tabell 7.1	Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom förskolan	170
Tabell 7.2	Skolinspektionens tillsyn av förskolan 2012	171
Tabell 7.3	Tillsyn och uppföljning av offentliga och privata utförare inom förskolan	176
Tabell 7.4	Tillståndsbeslut för nyetableringar inom skola och gymnasium 2013	179
Tabell 7.5	Tillståndsgivning för offentliga och privata utförare inom grundskola och gymnasium	180
Tabell 7.6	Tillsyn av grundskola och gymnasium 2012	183
Tabell 7.7	Tillsyn och uppföljning av offentliga och privata utförare inom grundskola och gymnasium	148

Källförteckning

- Asplind, Annika (2012). *Förutsättningar för uppföljning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Asplind, Annika & Maya Abdullah (2010). *Upphandling och uppföljning av HVB – för barn och unga*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Berg, Sören & Amelie Tarschys Ingre (2013). *Landstingens arbete med uppföljning och kontroll av primärvårdsverksamhet – en översiktlig kartläggning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Betänkande 1990/91:SoU13. Psykiatrisk tvångsvård m.m. Stockholm: Socialutskottet.
- Hallgren, Thomas (2011). *Offentligt och privat driven verksamhet. Vilka legala skillnader finns?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Health Navigator (2013). *Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar. Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?* Stockholm: Almega, Vårdföretagarna, Friskolornas Riksförbund och Svenskt Näringsliv.
- Hood, Christopher (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on A Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20, s. 93–109.
- HSAN (2013). *Verksamhetsredogörelse 2012*. Stockholm: HSAN.
- IVO (2013-06-24). *SOL- och LSS-registret*. www.ivo.se/om-ivo/organisation/Sidor/default.aspx Hämtad 2013-09-14.
- IVO (2013-06-01a). *Nationella bedömningskriterier*. www.ivo.se/tillsyn/sa-gar-det-till/Sidor/nationella-bedomningskriterier.aspx Hämtad 2013-10-03.
- IVO (2013-06-01b). *Organisation*. www.ivo.se/om-ivo/organisation/Sidor/default.aspx Hämtad 2013-09-10.
- IVO (2013-06-01c). *Tillsyn av HVB-hem och LSS-boenden under 2013*. www.ivo.se/tillsyn/detta-ser-tillsynen/Sidor/tillsyn-av-hem-och-lss-boenden-under-2013.aspx Hämtad 2013-10-03.
- IVO (2013a). *Äldre efterfrågar kontinuitet. Nationell tillsyn av vård och omsorg om äldre – slutrapport 2013*. www.ivo.se: IVO.
- IVO (2013b). Anmälan av enskild verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
- IVO (2013c). Anmälan av verksamhet enligt Patientsäkerhetslagen (2010:659) PSL.
- IVO (2013d). Anmälan om offentligt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453). *Webbformulär*.
- IVO (2013e). Ansökan om tillstånd att bedriva bostad med särskild service för vuxna från 18 år och uppåt, enligt 9 § 9 lag (1993:387) lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- IVO (2013f). Ansökan om tillstånd att bedriva hem för vård eller boende enligt 7 kap. 1 § 1 p socialtjänstlagen (2001:453).
- IVO (2013g). Ansökan om tillstånd att bedriva personlig assistans enligt 9 § 2 lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

- IVO (2013h). Promemoria om hantering av klagomål enligt patientsäkerhetslagen (2010:659).
- Jansson, Peter (2013a), Chef för tillståndsenheten, IVO. Email 29 November.
- Jansson, Peter (2013b), Chef för tillståndsenheten, IVO. Email 31 Oktober.
- JO (3592–1999). Fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt i 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS.
- Jordahl, Henrik (red.) (2013). *Välfärdstjänster i privat regi. Framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kammarkollegiet (2010). *Upphandling av primärvård enligt LOV – en kartläggning av landstingens förfrågningsunderlag*. Stockholm: Kammarkollegiet.
- Konkurrensverket (2013). *Kommunernas valfritetssystem – med fokus på hemtjänst*. Stockholm: Konkurrensverket.
- KPMG (2009). *Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Krantz, Agneta (2013), Chef för socialtjänstillsyn vid Avdelning Öst, IVO. Intervju 30 Oktober.
- Lagrådsremiss (2012). *God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Lagrådsremiss (2013). *Vissa behörighetsfrågor inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Lagrådsremiss (2014). *Privata utförare av kommunal verksamhet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Landstingsförbundet (2000). *Rekommendation om valmöjligheter inom hälso- och sjukvården*. Report A 00:56.
- Lindgren, Peter & Jonas Wohlin (opublicerad). *Ersättningsmodeller i sjukvården: en översikt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mattisson, Ola (2012). *Erfarenheter av uppföljning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- McCubbins, Mathew D. & Thomas Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28, s. 165–178.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press
- Professional Management (2009). *Utvärdering av valfritetssystem i kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Proposition 1990/91:14. Regeringens proposition om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m. m. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 1992/93:159. Regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 1993/94:188. Lokal demokrati. Stockholm: Civildepartementet.
- Proposition 1995/96:176. Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 2004/05:89. Behörigheten för läkare i enskild verksamhet, m.m. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2005/06:115. Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2005/06:73. Nationell samordning av rikssjukvården. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2006/07:128. Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Stockholm: Finansdepartementet.

Proposition 2008/09:160. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2008/09:29. Lag om valfrihetssystem. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2008/09:74. Vårdval i primärvården. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Proposition 2009/10:176. Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2009/10:210. Patientsäkerhet och tillsyn. Stockholm: Socialdepartementet.

Proposition 2010/11:20. Legitimation för lärare och förskollärare. 2012/13:20: Utbildningsdepartementet.

Proposition 2012/13:1. Budgetpropositionen för 2013. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Stockholm: Finansdepartementet.

Proposition 2013/14:1. Budgetpropositionen för 2014. Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Stockholm: Finansdepartementet.

Ramböll Management Consulting (2009). Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Regeringens skrivelse 2009/10:79. En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Stockholm: Socialdepartementet.

Riksrevisionen (2008). *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*. Stockholm: Riksrevisionen.

SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1982:763. Hälso- och sjukvårdslag. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1985:125. Tandvårdslag. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1986:223. Förvaltningslag. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1991:1128. Lag om psykiatrisk tvångsvård. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1991:1129. Lag om rättspsykiatrisk vård. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1991:1472. Förordning om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1991:900. Kommunallag. Stockholm: Finansdepartementet.

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

SFS 1993:1651. Lag om läkarvårdsersättning. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1993:1652. Lag om ersättning för fysioterapi. Stockholm: Socialdepartementet.

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

SFS 1996:799. Patientskadslag. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1998:1338. Tandvårdsförordning. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1998:1656. Lag om patientnämndsverksamhet m.m. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1999:1134. Förordning om belastningsregister. Stockholm: Justitiedepartementet.

- SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2001:937. Socialtjänstförordning. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2007:1091. Lag om offentlig upphandling. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2007:1117. Förordning med instruktion för Konkurrensverket. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2007:171. Lag om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:145. Lag om statligt tandvårdsstöd. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:193. Förordning om statligt tandvårdsstöd. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:962. Lag valfrihetssystem. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:110. Socialförsäkringsbalk. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:1369. Patientsäkerhetsförordning. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:2039. Gymnasieförordning. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:479. Lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:659. Patientsäkerhetslag. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:800. Skollag. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2011:185. Skolförordning. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2011:326. Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2011:555. Förordning med instruktion för Statens skolverk. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2011:556. Förordning med instruktion för Statens Skolinspektion. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SKL (2013a). *Egenvärdering för uppföljning och kontroll*. www.egenvardering.skl.se Hämtad 2013-10-07.
- SKL (2013b). Möjligheter och hinder inom utbildningsområdet. *PM*.
- SKL (2013c). *Världval enligt LOV inklusive primärvård i landsting och regioner, september 2013*. www.skl.se: SKL.
- SKOLF 2011:154. Statens Skolinspektions föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola. Stockholm: Skolinspektionen.
- SKOLF 2012:98. Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.
- Skolinspektionen (2013-09-11). *Regelbunden tillsyn*. www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/ Hämtad 2013-10-26.
- Skolinspektionen (2013-06-18). *Förstagångstillsyn*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Forstagangstillsyn/> Hämtad 2013-11-11.
- Skolinspektionen (2013-05-17a). *Riktad tillsyn*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Riktad-tillsyn/> Hämtad 2013-11-11.
- Skolinspektionen (2013-05-17b). *Flygande inspektion*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Flygande-tillsyn/> Hämtad 2013-11-11.
- Skolinspektionen (2013-02-12). *Etableringskontroll*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning//> Hämtad 2013-11-11.
- Skolinspektionen (2013-02-07). *Kvalitetsgranskning*. www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Kvalitetsgranskning/ Hämtad 2013-10-26.

Skolinspektionen (2013a). *Bedömningsunderlag förskola*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013b). *Bedömningsunderlag grundskola*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013c). *Bedömningsunderlag gymnasium*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013d). *Beslut 2012, alla verksamheter*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013e). *Beslut 2014/15*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013f). *Orsaker till avslag 2012*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013g). *Orsaker till avslag 2014/15*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013h). *Regelbunden tillsyn 2012*. Report 40-2013:1208. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013i). *Skolinspektionens anmälningsärenden 2012*. Report 2012:1520. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013j). *Verksamhetsredogörelse avseende förskola och annan pedagogisk verksamhet i Xx kommun*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2012-12-03). *Detta granskar vi i ansökan*. www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Sa-granskas-ansokan/Hamtad-2013-06-12.

Skolinspektionen (2012a). *Beslut 2011, alla verksamheter*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2012b). *Instruktion till ansökan*. www.skolinspektionen.se: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2012c). *Orsaker till avslag 2011*. Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2011a). *Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet. Riktad tillsyn*. Report 2010:43. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2011b). *Uppföljningsbesök på nystartade fristående skolor läsåret 2010/2011*. Report 2011-11-14. Stockholm: Skolinspektionen.

Socialstyrelsen (2013a). *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2012*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2013b). *Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2013c). *Stimulansbidrag LOV. Delrapport 2013*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2013d). *Tillsynsrapport 2013: Hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012a). *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? – en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012b). *Nationell tillsyn av vård och omsorg om äldre. Delrapport II 2012*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012c). *Nationella bedömningskriterier för kvalitet och rättssäkerhet inom socialtjänstens omsorg om äldre*. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012d). *Tillsynsplan 2013-2014*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2012e). *Utredning om Rikssjukvård och högspecialiserad vård*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2011a). *Nationell tillsyn av vård och omsorg om äldre. Delrapport 2011*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2011b). *Nationella bedömningskriterier för tillsyn av ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2010a). *Införandet av vårdval i primärvården – Slutredovisning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010b). *Stimulansbidrag LOV*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008). *Hemsjukvård i förändring. En kartläggning av hemsjukvården i Sverige och förslag till indikatorer*. www.socialstyrelsen.se: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004). *Vem får göra vad i hälso- och sjukvården och tandvården?* Lindesberg: Socialstyrelsen.
- SOSFS 1997:10. Medicinskt ansvarig sjuksköterska i kommunernas hälso- och sjukvård. Stockholm: Socialstyrelsen.
- 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.
- SOSFS 2005:28. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet enligt lex Maria. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2008:18. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatriskvård. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2011:5. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2011:9. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2012:6. Bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU (2004:100). *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2004:103). *LSS – Särskilt personligt stöd m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2008:122). *Skola*. Stockholm.
- SOU (2008:37). *Vårdval i Sverige*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2009:84). *Regler för etablering av vårdgivare. Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2010:29). *En ny förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU (2011:33). *Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU (2011:55). *Kommunaliserad hemsjukvård*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2011:73). *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2013:44). *Ansvarsfull hälso- och sjukvård*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2013:53). *Privata utförare – kontroll och insyn*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (2013:56). *Friskolorna i samhället*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU (2014:2). *Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*. Stockholm: Statskontoret.
- Sundén, Annika, Torben M. Andersen & Jesper Roine (2014). *Konjunkturrådets rapport 2014. Hur får vi råd med välfärden?* Stockholm: SNS Förlag.

- Szebehely, Marta (2011). "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". I Hartman, L. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Vårdföretagarna (2011). *Vårdvalets utveckling – landstingens utmaningar*. Stockholm: Vårdföretagarna.
- Winblad U, C. Andersson & D. Isaksson (2009). *Kundval inom hemtjänsten – erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Öberg, Klas (2014), Chef för avdelningen för analys och utveckling, IVO. E-mail 3 mars.

Referensgrupp

Den referensgrupp som är knuten till forskningsprogrammet *Från välfärdsstat till välfärdssamhälle* har följt arbetet med rapporten och har bidragit med kunskap, tid och synpunkter. Referensgruppen består av följande ledamöter:

Catharina Barkman Stockholms läns landsting, referensgruppens ordförande

Henrik Borelius Attendo

Mats Brandt Finansdepartementet

Henrik Brehmer Capiro

Peje Emilsson Magnora

Leif Eriksson Täby kommun

Sari Eriksson Katrineholms kommun

Daniel Forslund Vinnova

Samir Kamal EQT

Carola Lemne Praktikertjänst

Magnus Lindquist Triton

Anna Manhem Tillväxtverket

Eva Mörk Uppsala universitet och SNS Vetenskapliga råd

Fredrik Näslund Nordic Capital

Anna Pauloff Statskontoret

Stefan Stern Investor

Christina Sterner Diaverum

Kristina Ström Olsson Svensk Försäkring

Mattias Svantesson Skolinspektionen

Per Törnqvall Nordic Healthcare Group

Annika Wallenskog SKL

Hans Wikse Procuritas

Martin Årnlöv Bräcke Diakoni

Publikationer

Nedanstående publikationer har givits ut inom ramen för forskningsprogrammet *Från välfärdsstat till välfärdssambälle*.

Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Laura Hartman (red.), 2011

Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat, SNS Analys 7, Anders Böhlmark och Mikael Lindahl, 2012

Privata aktörer inom arbetsförmedling och rehabilitering, SNS Analys 11, Richard Öhrvall, 2013

Lärdomar från England om konkurrens i vården, SNS Analys 13, Carl Propper, 2013

Välfärdstjänster i privat regi. Framväxt och drivkrafter, Henrik Jordahl (red.), 2013

Välfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och uppföljning, Eva Hagbjer, 2014

Ersättning i vården. Modeller, effekter och rekommendationer, Peter Lindgren, 2014

DET ÄR VIKTIGT, både för medborgarna och för samhällsekonomin, att offentligt finansierade välfärdstjänster håller hög kvalitet. Därför finns lagstiftning och föreskrifter för hur produktionen av dessa tjänster ska kontrolleras. Tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning är verktyg som bidrar till kvalitetssäkringen.

Regelverken för olika typer av tjänster har utvecklats stegvis, parallellt och delvis i skilda riktningar. Den här rapporten presenterar en unik kartläggning av regelverk och praxis för ett antal centrala välfärdstjänster i Sverige:

- sjukvård: primärvård, somatisk och psykiatrisk specialistvård, tandvård samt hemsjukvård
- äldreomsorg: hemtjänst och särskilt boende
- stöd och service till personer med funktionsnedsättning: särskild service för vuxna respektive barn samt personlig assistans
- hem för vård och boende för barn och ungdomar
- skola: förskola, grundskola och gymnasium.

I rapporten redogörs för motiveringar och resonemang som förts i utredningar och av lagstiftare under arbetet med att stifta de lagar som gäller. Är den rådande regleringen ändamålsenlig? Hur och varför skiljer sig reglerna mellan olika tjänster och privata respektive offentliga utförare?

Syftet med rapporten är att underlätta analyser av de regleringar som omgärdar välfärdstjänsterna och göra det möjligt att jämföra vad som gäller för olika tjänster och typer av utförare. Förhoppningen är att detta i sin tur kan bidra till en konstruktiv diskussion om regelverkens vidare utveckling. Författare är *Eva Hagbjer*, doktorand i företagsekonomi vid Institutionen för redovisning och finansiering, Handelshögskolan i Stockholm.



ISBN 978-91-86949-57-0



9 789186 949570