

RiR 2008:21

Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg

ISBN 978 91 7086 160 4

RiR 2008:21

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Socialdepartementet

Datum 2008-10-23
Dnr 31-2007-1094

Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Socialstyrelsen och de länsstyrelser som har utfärdat tillstånd har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Socialstyrelsen och de länsstyrelser som utfärdar tillstånd för äldreboenden. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Cecilia Ryberg* har varit föredragande. Projektbeställare *Michael Kramers* och revisor *Klara Denckert* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Cecilia Ryberg

För kännedom:

Justitiedepartementet
Socialstyrelsen
Länsstyrelsen i Västra Götaland
Länsstyrelsen i Kalmar
Länsstyrelsen i Uppsala
Länsstyrelsen på Gotland
Länsstyrelsen i Västernorrland

Länsstyrelsen i Halland
Länsstyrelsen i Skåne
Länsstyrelsen i Kronoberg
Länsstyrelsen i Östergötland
Länsstyrelsen i Stockholm
Länsstyrelsen i Värmland

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utgångspunkter för granskningen	13
1.1 Motiv till granskningen	13
1.2 Revisionsfråga	15
1.3 Bedömningskriterier	16
1.4 Genomförande av granskningen	16
1.5 Förklaring till vanliga begrepp	17
1.6 Läsanvisning	19
2 Lagens krav på kvalitet och insyn	21
2.1 God kvalitet på insatserna	21
2.2 Statistikinsamling	22
2.3 Offentlighetsprincipen	23
2.4 Skyldighet att anmäla missförhållanden	27
2.5 Serviceskyldighet och samverkan	28
2.6 Lag om företagshemligheter	29
2.7 Sammanfattande iakttagelser	29
3 Vilka krav ställer kommunerna i entreprenadavtalen?	33
3.1 Kommunens insyn garanterad; sämre ställt med allmänhetens insyn	34
3.2 Varierande kompetenskrav på ledningen	35
3.3 Krav på utbildning, men inte samma krav på stöd i arbetet	35
3.4 Ovanligt med effektkrav	35
3.5 Krav på kvalitetssäkring och uppföljning, men otydliga kriterier	36
3.6 Otydligt vilka av Socialstyrelsens föreskrifter som gäller	37
3.7 Sammanfattande iakttagelser	37
4 Garanterar länsstyrelsernas tillstånd god kvalitet?	39
4.1 Tillstånden omprövas sällan	39
4.2 Länsstyrelserna ställer få villkor på kvalitet	40
4.3 Bristande kunskap om utförarnas kvalitetsarbete	40
4.4 Bristande underlag om handledning, kompetens och utbildning	41
4.5 Otydliga kriterier och svag uppföljning	42
4.6 Sammanfattande iakttagelser	42
5 Tillsyn och möjligheter till klagomål	45
5.1 Tillsynen	45
5.2 Överklagande och klagomål	47
5.3 Sammanfattande iakttagelser	48

6	Känner regeringen och myndigheterna till bristerna?	49
6.1	God kvalitet på insatserna	50
6.2	Statistikinsamling	52
6.3	Insyn i verksamheten	53
6.4	Kvalitet och insyn i det statliga bidraget	53
6.5	Sammanfattande iakttagelser	54
7	Slutsatser och rekommendationer	55
7.1	Slutsatser	55
7.2	Konsekvenser	58
7.3	Rekommendationer	59
	Referenslista	61
	Bilaga 1 Genomgång av kommunernas entreprenadavtal	65
	Bilaga 2 Genomgång av länsstyrelsernas tillstånd	69
	Bilaga 3 Intervjufrågor till länsstyrelserna	73
	Bilaga 4 Granskade dokument från regering och myndigheter	75

Sammanfattning

Andelen privata utövare inom äldreomsorgen har ökat och regeringen vill stimulera fler aktörer att starta företag. Det ställs stora krav på att denna marknad byggs upp, regleras och följs upp på ett sådant sätt att socialtjänstlagens krav på god kvalitet uppnås. Riksrevisionen har granskat om regeringen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg.

Kommunerna har huvudansvaret för planering, finansiering och drift av äldreomsorgen. Staten har ett övergripande ansvar för det offentliga åtagandet och ansvarar därmed för att förutsättningarna för god kvalitet är tillfredsställande. Riksrevisionens granskning visar att varken regeringen, Socialstyrelsen eller länsstyrelserna fullt ut har tagit sitt ansvar att inom sina respektive ansvarsområden skapa förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. För de äldre innebär detta en risk för att detta kan påverka kvaliteten i den privat bedrivna äldreomsorgen.

Slutsatser

Lagstiftningen som styr kvalitet och insyn i äldreomsorgen skiljer sig i vissa fall beroende på om utföraren är offentlig eller privat. Utförarna omfattas inte alltid av Socialstyrelsens föreskrifter. Handlingar som upprättas hos de enskilda utförarna är inte allmänna, men i de fall kommunerna har ett entreprenadavtal med utföraren ska medborgarnas intresse av insyn beaktas i avtalet. Vidare gäller inte meddelarfrihetens skydd mot efterforskning och repressalier från arbetsgivaren inom privat verksamhet. Det är även oklart om personalen omfattas av samma skydd för sin yttrandefrihet som offentligt anställda har gentemot sin arbetsgivare. Sammantaget innebär detta en risk för att missförhållanden inom privat bedriven äldreomsorg inte upptäcks. Det finns inte heller lika många statistikuppgifter över enskilda utförare av äldreomsorg som offentliga. En följd av detta är att man inte kan jämföra produktiviteten i offentliga och privata verksamheter.

Via avtal mellan kommunen och den privata utföraren kan förutsättningarna bli mer enhetliga. Om kraven på verksamhetens kvalitet ska upprätthållas och insynen ska stärkas måste kommunerna ställa krav i de avtal som sluts med utföraren. Vissa skillnader i förutsättningarna går dock inte att jämna ut avtalsvägen. Till exempel måste privat anställda anmäla missförhållanden till den verksamhetsansvarige medan offentligt anställda anmäler till socialnämnden.

Riksrevisionens genomgång av kommunernas avtal med privata utförare av särskilt boende och hemtjänst visar att de många gånger saknar tydliga krav. Det gäller allmänhetens insyn, kompetenskrav på ledningen, stöd till personalen samt kriterier för kvalitet och kvalitetssäkring.

Regeringen har nyligen föreslagit en ny lag om valfrihetssystem för äldre. Även om denna lag införs kommer avtalen fortsättningsvis att vara lika viktiga.

Regeringen har inte skaffat sig tillräcklig kunskap om hur äldreomsorgsmarknaden fungerar

Regeringen har ett ansvar för att förvissa sig om att äldreomsorgsmarknaden fungerar tillfredsställande.

Regeringen har dock inte skaffat sig tillräcklig kunskap om denna marknad. Regeringen har tillsatt flera utredningar som i olika grad tar sikte på kvalitetsfrågor. Men det finns fortfarande viktiga områden där regeringen inte vidtagit åtgärder, till exempel har regeringen inte tagit initiativ till att närmare belysa vilka konsekvenser gällande regelverk har fått för kvalitet och insyn. Regeringen har inte heller tagit något initiativ till att få information om avtalens utformning och innehåll.

Socialstyrelsen har inte tagit sitt uppföljningsansvar

Socialstyrelsen har ett ansvar för att följa utvecklingen och vaka över kvaliteten i äldreomsorgen. Det är viktigt att Socialstyrelsen även följer upp den privat bedrivna såväl som den offentligt bedrivna verksamheten.

Riksrevisionen anser att Socialstyrelsen inte har fullgjort sitt uppdrag när det gäller att följa upp privat bedriven äldreomsorg. Socialstyrelsen har inte tillförsäkrat sig kunskap om de avtal som kommunerna sluter med privata utförare och vilka kvalitetskriterier som där ställs. Inte heller framgår det tydligt vilka av Socialstyrelsens föreskrifter som gäller för såväl offentlig som privat verksamhet och vilka som kommunen måste skriva in i avtal.

Risk för att beslut fattas på felaktiga grunder

Riksrevisionens granskning visar att vare sig regeringen eller Socialstyrelsen besitter nödvändig kunskap om avtalen som kommunerna sluter med utförarna. Dessa avtal är helt avgörande för kommunernas möjligheter att ställa krav och följa upp verksamheten. Det finns därmed en risk för att utformningen av reformer inom äldreomsorgsmarknaden genomförs utan att tillräckligt beslutsunderlag har inhämtats.

Länsstyrelsernas tillståndsgivning säkrar inte god kvalitet

Särskilda boenden som inte sluter entreprenadavtal direkt med kommunerna ska ansöka om tillstånd från länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska endast bevilja tillstånd för boenden som uppvisar god kvalitet. Tillstånden gäller tills vidare och får förenas med villkor för kvalitet. Samtliga länsstyrelser som har beviljat tillstånd brister i sina ansökningsutredningar och utfärdar i många fall dessa på bristfälliga underlag. Länsstyrelserna följer inte heller alltid upp verksamheter som nyligen fått tillstånd för att försäkra sig om att utföraren också i praktiken följer det som utlovats i ansökan.

Nytt tillstånd måste sökas om verksamheten förändras väsentligt. Länsstyrelserna har olika uppfattningar om vilka nya krav på verksamheten man då kan ställa. Länsstyrelserna skiljer sig också i synen på vilka kvalitetsvillkor de har rätt att ställa på dem som beviljas tillstånd.

Tillsynen har av naturliga skäl inte sådan täckning att den kan uppväga bristerna i tillståndsgivningen. Med tanke på att tillstånden ofta löper på under mycket lång tid och att effekterna för enskilda medborgare kan vara väsentliga anser Riksrevisionen att bristerna är allvarliga.

Tillstånden riskerar att inte hänga med i utvecklingen

Förändringar i synsätt och nya kunskaper om äldres behov riskerar att inte få genomslag då tillstånden under mycket långa perioder aldrig omprövas i någon reell mening.

Någon motsvarighet till kravet att beakta allmänhetens insyn i entreprenadavtal finns inte för tillståndspliktig verksamhet. Därmed saknar den äldre och de anhöriga laglig rätt att ta del av handlingar från utföraren, till exempel förteckningar över de klagomål som framförts på boendet. För äldre och anhöriga försämrar detta möjligheten att välja mellan olika utförare.

Sammantaget innebär det en risk för att omsorgen blir sämre i tillståndspliktig verksamhet än i entreprenader och att kvalitetskravet i socialtjänstlagen inte uppnås i samma utsträckning som i entreprenader.

För att bedriva hemtjänst krävs inget tillstånd. Hemtjänsten har förändrats under åren och omfattar nu på ett helt annat sätt än tidigare omsorg, vård och tillsyn av svårt sjuka personer. I de fall kommunen inte har slutit entreprenadavtal med utföraren ställs alltså inga tydliga kvalitetskrav för att få starta verksamheter som kräver förhållandevis avancerade vård- och omsorgsinsatser.

Rekommendationer

Regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och ta fram erforderliga författningsförslag som medför att:

- anmälan av allvarliga missförhållanden (lex Sarah) i privat bedriven verksamhet ska göras direkt till socialnämnden eller annan offentlig myndighet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över systemet för tillstånd så att:

- kraven på de tillståndspliktiga verksamheterna kan förändras utifrån nya synsätt och kunskaper om äldres behov,
- tydliga krav kan ställas på privat bedriven hemtjänst som utför behovsprövade omsorgsinsatser och som inte har entreprenadavtal med kommunen.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att:

- utreda vilken rätt de privat anställda har att yttra sig om förhållandena på sin arbetsplats,
- använda de förslag som utredningen för översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet lämnar för att främja ökad effektivitet och produktivitet i äldreomsorgen.

Socialstyrelsen

Riksrevisionen rekommenderar Socialstyrelsen att:

- kartlägga och utvärdera förutsättningarna för god kvalitet inom privat bedriven äldreomsorg, bland annat genom att skaffa sig bättre kunskap om avtalen som kommunerna sluter och vilka kvalitetskrav som ställs,
- utfärda föreskrifter om avtalens utformning och innehåll inom ramen för sitt bemyndigande,
- som stöd till kommunerna sammanställa vilka av myndighetens föreskrifter som gäller för privata utförare och vilka som kommunerna behöver överväga att skriva in i avtal samt informera om detta.

Länsstyrelserna

Riksrevisionen rekommenderar de länsstyrelser som utfärdar tillstånd för äldreboenden att:

- utveckla rutiner för att säkerställa att tillräckligt underlag hämtas in och förse handläggarna med ändamålsenligt stöd så att kompletta bedömningar görs,
- en tid efter att en verksamhet startats eller om verksamheten förändrats alltid följa upp om utföraren följer det som utlovats i ansökan.

1 Utgångspunkter för granskningen

1.1 Motiv till granskningen

1.1.1 *Andelen privata aktörer ökar inom äldreomsorgen*

Den offentligt finansierade äldreomsorgen utförs till en allt större del av enskilda utförare. Andelen äldre som bor i särskilt boende som bedrivs i privat regi har ökat mellan 1999 och 2006 från 9 till 14 procent. Av dem som får hemtjänst har motsvarande andel ökat från 6 till 11 procent.¹ Kommuner-
na köpte äldreomsorg under 2006 för nästan 10 miljarder kronor.

Regeringens ambition är att öka andelen enskilda utförare inom äldreomsorgen ytterligare. Regeringen har lagt en proposition om fritt val inom äldreomsorgen, och medel har avsatts för bidrag till kommuner som vill införa valfrihetssystem.²

1.1.2 *God kvalitet i äldreomsorgen*

Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänstens insatser vara av god kvalitet.³ Detta krav gäller all verksamhet inom socialtjänsten, både offentlig och privat.⁴ Det är kommunen som enligt lagen ansvarar för socialtjänsten inom sitt område.⁵ Det medför att om kommunen upphandlar äldreomsorg bör kvalitetskravet skrivas in i entreprenadavtalet så att den enskilde utföraren blir ansvarig gentemot kommunen. Enskilda äldreboenden som inte har entreprenadavtal måste ha tillstånd från länsstyrelsen för att bedriva verksamhet. För dessa gäller att länsstyrelsen bara får ge tillstånd om verksamheten uppfyller krav på god kvalitet.

Socialtjänstlagen och dess förarbeten tar upp olika faktorer som är av vikt för att uppnå god kvalitet,⁶ men mycket av arbetet med att konkretisera begreppet god kvalitet sker på lokal nivå. Det görs i kommunens styrning av verksamheten och i länsstyrelsernas tillsyn av äldreomsorgen och tillståndsgivning till enskilda verksamheter. Men kvaliteten preciseras också i utövandet av det dagliga arbetet, eftersom det är omöjligt att i detalj föreskriva hur varje arbetsmoment ska skötas.

¹ Beräkningar från Socialstyrelsens statistik på www.sos.se. Statistiken har gjorts om från och med 2007 till personnummerbaserad statistik. Den går därför inte att jämföra med tidigare års uppgifter.

² Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 9 s. 125, bet. 2007/08:FiU1, rskr. 2007/08:30. Dir. 2007:38, SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.

³ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 51, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264.

⁵ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁶ Dessa presenteras närmre i kapitel 2.1.

Socialstyrelsen har kommit fram till att det inte går att hitta några entydiga svar när det gäller skillnader i kvalitet mellan privat och offentligt bedriven äldreomsorg. Olika studier ger belägg för att kvaliteten kan bli såväl bättre som sämre när utförandet läggs över på enskilda verksamheter.⁷

1.1.3 *Viktigt att det finns förutsättningar att styra kvaliteten i äldreomsorgen*

Den äldre som har fått ett biståndsbeslut har inte själv rätt att bestämma vem som ska utföra tjänsten, och därmed inte heller om utföraren ska vara offentlig eller enskild. Därför är det viktigt att det finns förutsättningar att styra kvaliteten i den privat bedrivna äldreomsorgen.

Det finns kommuner som låter de gamla själva välja vilken hemtjänstutförare eller vilket boende de vill ha. Regeringen har också lagt en proposition om en ny lag som, om den träder i kraft, kommer att innebära att kommuner kan tillämpa ett valfrihetssystem där brukaren själv väljer utförare.⁸

Möjligheten att välja och byta utförare är dock inte i sig en tillräcklig förutsättning för att styra kvaliteten i den privat bedrivna äldreomsorgen. Det kan vara svårt för de gamla att välja. De äldre som är beroende av äldreomsorgen har inte alltid den mentala kapaciteten att välja eller ställa berättigade krav, eller den fysiska orken att flytta. De äldre befinner sig i en beroendeställning i förhållande till utföraren. Det kan vara svårt för de äldre att hävda sin rätt gentemot de människor som dagligen ska sköta om dem. Det gäller framför allt i särskilda boenden där brukarna har stort behov av omsorg och bor och lever tillsammans med personalen. Men det gäller även inom hemtjänsten, som de senaste decennierna har utvecklats från att ta hand om hushållet till att svara för omsorg, vård och tillsyn av svårt sjuka personer.⁹ Samtidigt har kommunen, som är ansvarig för äldreomsorgen, inte samma möjligheter att gå in och styra i den privat bedrivna verksamheten som i den kommunala. Därför är förutsättningarna att styra kvaliteten i den privat bedrivna äldreomsorgen särskilt viktiga.

1.1.4 *Insyn ger information om kvaliteten*

För att få kunskap om kvaliteten i verksamheten är insynen viktig. Brukare som ges möjlighet att välja utförare behöver information om verksamheten. Kommunen och medborgare som genom skatten betalar äldreomsorgen har i egenskap av beställare intresse av att få information om verksamhetens kvalitet. I den proposition som föregick den senaste förstärkningen av insynen i entreprenaddriven kommunal verksamhet betonas också vikten av

⁷ Socialstyrelsen (2004) Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, s. 21.

⁸ Prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.

⁹ Thorslund, Mats (2007), Det nygamla gränssnittet: äldrevården och dess omorganisationer. Artikel ur Blomqvist, Paula (red.) (2007), Vem styr vården?

insyn.¹⁰ Det sägs bland annat att medborgare och medier genom rätten till insyn kan säkerställa rättssäkerhet och effektivitet i den offentliga verksamheten.

1.1.5 *Det statliga ansvaret för äldreomsorgen*

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för äldreomsorgen.¹¹ Regeringen styr riket och har därmed ett övergripande ansvar för de offentliga välfärdstjänsterna. Socialstyrelsen ansvarar för att följa upp och utvärdera verksamheterna inom sitt område och vaka över kvaliteten.¹²

I Riksrevisionens förstudie till denna granskning fanns indikationer på att kommunernas avtal med de enskilda utförarna inte alltid är tillfredsställande vad gäller tydlighet i kvalitetskrav och krav på insyn i verksamheten.¹³ Om det finns risk för att avtalen inte kan trygga kvaliteten i den enskilt utförda äldreomsorgen är det viktigt att regeringen och Socialstyrelsen har kunskap om det.

Förstudien gav också indikationer på att eventuella konsekvenser av skillnaderna i lagstiftning inte är utredda i någon större omfattning.¹⁴ Det verkade även finnas oklarheter om vilka regler som egentligen gäller direkt för privat bedriven verksamhet oavsett vad som står i avtalet, och vilka som kommunen bara kan göra giltiga genom att skriva in i avtal.¹⁵

Länsstyrelsernas ansvar består i att utfärda tillstånd för enskilda utförare som vill bedriva särskilt boende. Alla privat bedrivna särskilda boenden som inte har entreprenadavtal med en kommun måste ha länsstyrelsens tillstånd för att få bedriva verksamhet. Därtill har länsstyrelserna tillsynsansvar för all äldreomsorg i respektive län.

1.2 Revisionsfråga

Granskningens utgångspunkt är regeringens övergripande ansvar för de offentliga välfärdstjänsterna, Socialstyrelsens ansvar för att följa utvecklingen och vaka över kvaliteten inom sina ansvarsområden och länsstyrelsens ansvar att utfärda tillstånd till verksamheter inom äldreomsorgen som uppfyller god kvalitet. Utifrån detta har Riksrevisionen i denna rapport besvarat följande fråga:

¹⁰ Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet, s. 100.

¹¹ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹² 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) samt 2 § förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen. Liknande lydelse finns i nu gällande förordning som trädde i kraft 2008-01-01. Referensen avser den förordning som gällde under den tidsperiod som granskningen omfattar.

¹³ Enligt intervjuer med aktörer inom området.

¹⁴ Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet s. 104, SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling, s. 293 samt s. 531.

¹⁵ Landelius (2006), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi, s. 138.

- Har regeringen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg? Om så inte är fallet, vad får det för konsekvenser?

1.3 Bedömningskriterier

Även om det är kommunerna som ansvarar för äldreomsorgen¹⁶ har regeringen ett övergripande ansvar för den offentliga verksamheten.¹⁷ Regeringen lägger förslag till nya lagar och specialdestinerade bidrag och beslutar om förordningar. Om förutsättningarna brister för att upprätthålla lagens krav på god kvalitet i äldreomsorgen bör regeringen vidta åtgärder.

Socialstyrelsen ska enligt sina instruktioner följa utvecklingen och utvärdera äldreomsorgen. Myndigheten ska även vaka över kvalitet, säkerhet och den enskildas rättigheter i verksamheten.¹⁸ Uppdraget gäller oavsett driftsform. Med tanke på omfattningen av den privat bedrivna delen av den offentligt finansierade äldreomsorgen är det därmed rimligt att förvänta sig att Socialstyrelsen följer upp förutsättningarna för god kvalitet och insyn inom denna.

I de fall kommunen inte sluter entreprenadavtal om särskilt boende utan i stället köper platser från enskilda utförare krävs att utföraren har tillstånd från länsstyrelsen.¹⁹ Enligt socialtjänstlagen ska länsstyrelsen endast bevilja tillstånd om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Länsstyrelserna får förena tillståndet med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten.²⁰

1.4 Genomförande av granskningen

För att besvara revisionsfrågan har vi först utrett hur de lagar som styr kvalitet och insyn i äldreomsorgen skiljer sig åt för offentliga och enskilda utförare.

Eftersom förstudien indikerade att kommunernas avtal har stor betydelse för kvalitet och insyn i äldreomsorgen har vi undersökt vad avtalen innehåller. Syftet har varit att se om de innehåller någon intressant information om hur kommunerna styr kvaliteten som bör komma till regeringens kännedom. De genomgångna avtalen rör särskilt boende och hemtjänst men inte

¹⁶ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁷ 1 kap. 6 § samt 11 kap. 6 § regeringsformen.

¹⁸ 2 § förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

Liknande lydelse finns i den nya förordningen som började gälla 2007-11-29.

¹⁹ 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁰ 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

öppen verksamhet såsom dagcentraler. De frågor som ingått i genomgången av avtalen framgår av bilaga 1. Vi har även intervjuat några av kommunernas socialchefer om kvalitetssäkring och uppföljning.

Länsstyrelsernas tillståndsgivning har bedömts genom granskning av länsstyrelsernas arkivakter. Det frågeformulär som legat till grund för granskningen finns i bilaga 2. Granskningen kompletteras med intervjuer med ansvariga hos länsstyrelserna med de frågor som listas i bilaga 3.

Vi har därefter granskat vilken information regeringen har beställt i regleringsbrev, utredningsdirektiv och andra regeringsbeslut angående förutsättningarna för god kvalitet och insyn i enskilda verksamheter. Vi har även bedömt om regeringen har beaktat god kvalitet och insyn i utformningen av stimulansbidraget för införande av fritt val i äldreomsorgen. Vi har samtidigt granskat vilken information regeringen har fått från Socialstyrelsen och länsstyrelserna i form av årsredovisningar och andra rapporter. Vilka dokument som har granskats framgår av bilaga 4.

Därutöver har vi även undersökt omfattningen av länsstyrelsens tillsyn. Eftersom organisationen och ansvarsfördelningen för tillsynen av socialtjänsten för närvarande ses över²¹ har vi valt att inte granska tillsynen i sig. Däremot bedömer vi vilken täckning tillsynen har och om den kan väga upp den sämre insyn som lagen ger i privat bedrivna verksamheter. Möjligheterna för brukare och anhöriga att framföra synpunkter och klagomål utreds också för att bedöma vilken roll klagomålshandlingen kan spela för kvaliteten i verksamheten.

Granskningen har avgränsats till insatser inom äldreomsorgen som utförs enligt socialtjänstlagen (2001:453). Hälso- och sjukvårdsinsatser omfattas därmed inte.

1.5 Förklaring till vanliga begrepp

1.5.1 *Biståndsbeslut*

En äldre person som är i behov av hemtjänst eller plats i särskilt boende får ansöka om det hos socialtjänsten i kommunen. Socialtjänsten handlägger ansökan och tar sedan ett biståndsbeslut som innehåller en redogörelse för vilka insatser den äldre har rätt till.

²¹ Dir. 2004:78 En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område, SOU 2007:82 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009 utgiftsområde 9 s. 140.

1.5.2 *Enskild verksamhet (privat bedriven verksamhet)*

Enskild verksamhet kallas de verksamheter inom äldreomsorgen som inte bedrivs i offentlig regi. Enskild verksamhet är alltså synonymt med privat bedriven verksamhet. Enskilda särskilda boenden kan vara entreprenader eller tillståndspliktiga verksamheter. Enskild hemtjänst som kommunen finansierar bedrivs med eller utan entreprenadavtal.

1.5.3 *Entreprenad*

Genom upphandling på den privata marknaden kan en kommun låta en enskild verksamhet ansvara för utförandet av särskilt boende eller hemtjänst i stället för att bedriva verksamheten i kommunal regi. Det kallas att kommunen lägger ut verksamheten på driftentreprenad. Kommunen tar in anbud från dem som vill bedriva enskilda verksamheter och skriver sedan avtal med det företag som vinner upphandlingen. Ett entreprenadavtal gäller för en tidsbegränsad period.

1.5.4 *Förfrågningsunderlag och avtal*

När en kommun vill upphandla äldreomsorg på den privata marknaden sammanställer den ett förfrågningsunderlag där det framgår vad kommunen efterfrågar för tjänst. Det avtal som kommunen sedan skriver med företaget som har lagt det bästa anbudet omfattar de krav som kommunen från början ställde i förfrågningsunderlaget. Om kommunen skulle lägga till ytterligare krav när avtalet skrivs, finns det möjlighet för andra anbudsläggare att överklaga beslutet. Eftersom kraven i förfrågningsunderlaget och avtalet är desamma, har vi i rapporten använt begreppen synonymt.

1.5.5 *Tillståndspliktig verksamhet*

Alla särskilda boenden som bedrivs som enskilda verksamheter och som inte har entreprenadavtal med en kommun måste ha länsstyrelsens tillstånd att bedriva verksamhet, därav begreppet tillståndspliktig verksamhet. Om boendet har entreprenadavtal för en del av sina platser krävs tillstånd för de platser som inte omfattas av entreprenadavtalet.

Dessa enheter kan erbjuda sina platser i boendet på den privata marknaden till kunder som betalar själva, men kan också sälja platser till kommunerna. Ett tillstånd gäller tills vidare eller till dess verksamheten förändras på ett väsentligt sätt.

1.5.6 Valfrihetssystem

Regeringen har lagt en proposition om valfrihetssystem, som bland annat kan tillämpas på äldreomsorgen.²² Valfrihetssystemet är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Tanken med systemet är att göra det möjligt att överlåta valet av utförare till den äldre. En kommun får välja om den vill tillämpa valfrihetssystem. Kommunen sätter då upp vissa krav på utförandet, och alla sökande som uppfyller kraven ska godkännas och få skriva avtal med kommunen. Kommunen tillhandahåller information om de olika utförarna till brukaren, som sedan själv väljer utförare.

1.6 Läsanvisning

Denna granskning ska besvara vilka förutsättningar som staten har gett för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. Syftet är inte att bedöma kvaliteten på privat bedriven äldreomsorg eller att ta ställning för eller emot att kommuner använder enskilda utförare. Syftet med Riksrevisionens granskning är att utifrån vårt uppdrag om att granska genomförande och resultat av statlig verksamhet och åtaganden besvara om regeringen och berörda myndigheter har tagit sitt ansvar för att genom bland annat lagstiftning och uppföljning säkra styrningen av kvaliteten i den privat utförda äldreomsorgen.

Kapitel 2, 3 och 5 är beskrivande kapitel. I kapitel 2 redogörs för skillnaderna i krav på kvalitet och insyn som lagen ställer på offentliga respektive enskilda utförare. I kapitel 3 undersöker vi innehållet i kommunernas entreprenadavtal och kapitel 5 beskriver vilken täckning tillsynen har samt möjligheterna till överklagande och klagomål.

I kapitel 4 och 6 finns Riksrevisionens iakttagelser i granskningen. I kapitel 4 granskas länsstyrelsernas tillståndsgivning. I kapitel 6 granskas vilken information regering och myndigheter har tagit fram angående förutsättningar för kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg, och vilka åtgärder som har vidtagits.

I det avslutande kapitlet drar Riksrevisionen sina slutsatser utifrån iakttagelserna. Riksrevisionen analyserar också vilka konsekvenser iakttagna brister får. Avslutningsvis ges rekommendationer till regeringen och ansvariga myndigheter.

²² Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008 utgiftsområde 9 s. 125, bet. 2007/08:FiU1, rskr. 2007/08:30. Dir. 2007:38, SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. Prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.

2 Lagens krav på kvalitet och insyn

I detta kapitel går vi igenom lagar som behandlar kvalitet och insyn i äldreomsorgen. Beskrivningen avgränsas till de lagar som inte ställer samma krav på offentligt och privat bedriven verksamhet. Urvalet av relevanta paragrafer har gjorts efter studier av juridisk litteratur²³ och genomgång av gällande rätt.²⁴ Vi har valt ut socialtjänstlagens krav på god kvalitet i insatserna, lagar om statistikinsamling, handlingsoffentlighet, yttrandefrihet, meddelarskydd, anmälan om missförhållanden (lex Sarah), förvaltningslagens krav på service och samverkan samt lagen om företagshemligheter.

Kapitlet beskriver vilka skillnader som finns i kraven på offentligt respektive privat bedriven äldreomsorg och hur de påverkar förutsättningarna för god kvalitet och insyn i äldreomsorgen.

2.1 God kvalitet på insatserna

Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänstens insatser vara av god kvalitet. Det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet och kvaliteten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.²⁵ Enligt socialtjänstlagens förarbeten ska socialtjänstens verksamhet för äldre präglas av respekt för den enskildas självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet.²⁶ Det förutsätter att insatserna planeras utifrån den enskildas individuella behov, förutsättningar och önskemål. God kvalitet innebär enligt förarbetena att uppmärksamma insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen. Det är även viktigt att inbegripa anhöriga vid planeringen och erbjuda dem stöd. Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter om ledningssystem som anger grunder för det systematiska kvalitetsarbetet.²⁷ De tar bland annat upp personalförsörjning, klagomålshantering och uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Kravet på god kvalitet gäller all verksamhet inom socialtjänsten, både offentlig och privat.²⁸ Det är kommunen som ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, oavsett om den bedrivs i privat eller offentlig regi.²⁹ I den offentligt bedrivna äldreomsorgen har kommunen möjlighet att gå in direkt i

²³ Holmberg/Stjernquist (2003), Vår författning. Bohlin (2001), Offentlighetsprincipen. Landelius (2006), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi.

²⁴ Regeringsformen (1974:152), tryckfrihetsförordningen (1949:105), kommunallagen (1991:900), socialtjänstlagen (2001:453), förvaltningslagen (1986:223).

²⁵ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁶ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 53, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264.

²⁷ SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

²⁸ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 51, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264.

²⁹ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

verksamheten och påverka. I den entreprenad drivna verksamheten finns inte samma möjligheter. När kommunen upphandlar äldreomsorg bör därför kvalitetskravet skrivas in i entreprenadavtalet så att den enskilda utföraren blir ansvarig gentemot kommunen. Annars kan kommunen hamna i situationen att den är ansvarig för en verksamhet vars kvalitet den inte kan påverka.

För tillståndspliktig verksamhet gäller att länsstyrelsen bara får bevilja tillstånd om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.³⁰ Länsstyrelsen får förena tillståndet med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten.

Eftersom kvalitetskraven är allmänt hållna i socialtjänstlagen är det viktigt att kommunerna preciserar det i sina avtal och att länsstyrelserna förtydligar det i tillståndsprövning och tillsynsutövning. Socialstyrelsen har också i sina föreskrifter förtydligat att socialnämnden har ett ansvar för att försäkra sig om att även privata utförare av den kommunalt finansierade äldreomsorgen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete.³¹

2.2 Statistikinsamling

Rättsläget är oklart när det gäller statens rätt att ta in uppgifter om exempelvis ekonomi och personal från verksamhet som är offentligt finansierad men privat bedriven. Det gäller både statens rätt att ta in uppgifter och utförarnas skyldighet att lämna dem. Man kan dock konstatera att det finns färre statistikuppgifter över enskilda utförare av äldreomsorg jämfört med offentliga. Till exempel saknas statistik över personal som arbetar inom de enskilda verksamheterna. Det saknas även uppgifter om bruttokostnader och övriga intäkter. En viktig konsekvens av detta är att det inte går att jämföra produktivitet i offentligt respektive privat utförd äldreomsorg.³²

Frågan om vilken statistik som bör tas in har debatterats på senare år. En utredning om styrning och uppföljning av kommuner och landsting³³ lade fram förslaget att privata utförare ska redovisa lika detaljerad statistik som verksamhet som bedrivs i egen regi. Statistiska centralbyrån (SCB) har också lyft fram brister i statistiken för välfärdstjänster.³⁴ Till exempel går det inte att se hur stor del av företagets omsättning som kommer från offentligt finansierade välfärdstjänster i den företagsstatistik som tas in.

³⁰ 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

³¹ 3 kap. 4 § SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

³² Enligt intervjuer med SCB och statistikutredningen (dir. 2007:146 Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet). De lagar som styr statistikinhämtningen är lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 12 kap. 5–6 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

³³ SOU 2005:110 Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.

³⁴ SCB 2006:5 Skola, vård och omsorg i privat regi – En sammanställning av statistik 1995–2005.

För närvarande behöver de kommuner som vill säkerställa statistikinhämtningen skriva in i sina avtal med enskilda utförare att de ska lämna in statistikuppgifter. Socialstyrelsen har inom ramen för Äldreguiden, en databas med olika nyckeltal för särskilda boenden, inte märkt av några problem med att få in uppgifter från enskilda utförare.³⁵

Regeringen har tillsatt två utredningar inom området. Den ena utredningen har till uppgift att se över statistikinsamlingen från kommunerna. Den andra syftar till att se över regleringen av personuppgifter. Utredningsuppdragen beskrivs i avsnitt 6.2.

2.3 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har länge präglat svensk rättskipning och förvaltning. Genom tillgång till information om förhållandena inom stat och kommuner skapas vissa garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt. Samtidigt erhålls en vidgad kännedom om samhällsförhållanden som bör bli föremål för reformer.³⁶

Det finns flera regler som härrör från offentlighetsprincipen. Av dem tar vi här upp de som kan anses relevanta för granskningen: *handlingsoffentlighet*, *yttrandefrihet* och *meddelarskydd*.

2.3.1 Handlingsoffentlighet

Enligt tryckfrihetsförordningen ska varje medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Syftet är enligt lagen att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.³⁷ Genom insynen möjliggörs en kontroll som främjar rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen och folkstyret.³⁸

Handlingar som upprättas i privat bedriven verksamhet är inte allmänna och en enskild medborgare har därför ingen absolut rätt att få del av handlingar från sådan verksamhet. För att främja medborgarnas insyn hos privata utförare finns i kommunallagen en regel om att kommunen ska beakta intresset av att garantera allmänhetens insyn vid entreprenad genom det avtal kommunen skriver med utföraren.³⁹ Medborgaren ska i sådana fall vända sig till kommunen med sin förfrågan. Kommunen tar sedan beslut om huruvida handlingen ska begäras ut från entreprenören.⁴⁰ Om medborgarens begäran

³⁵ Enligt intervju med Socialstyrelsen.

³⁶ Bohlin (2001), Offentlighetsprincipen, s. 15.

³⁷ 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

³⁸ Bohlin (2001), Offentlighetsprincipen, s. 20.

³⁹ 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

⁴⁰ Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet, s. 103.

avslås är det visserligen möjligt att överklaga, men det är osäkert om en sådan talan kommer att bifallas eftersom handlingen inte är allmän.⁴¹

Avtalet mellan kommunen och utföraren bör, enligt förarbetena, innehålla närmare villkor om vilken information som ska lämnas. Dessa villkor går inte att bestämma generellt, utan de beror bl.a. på verksamhetens art.⁴²

I förarbetena till kommunallagen angavs att utgångspunkten är att allmänhetens möjligheter till insyn inte ska vara beroende av på vilket sätt kommunen väljer att låta utföra verksamheten.⁴³ Samtidigt konstaterar den förra regeringen här att insynen inte kan vara av samma omfattning som insynen i egenregiverksamheten. Regeringen hänvisar till en tidigare proposition⁴⁴ som befarat att lika krav på insyn kan minska intresset hos potentiella entreprenadföretag, vilket skulle minska möjligheterna till konkurrensutsättning.

Denna rätt till medborgerlig insyn regleras i kommunallagen och gäller bara entreprenader. Den tillståndspliktiga verksamheten regleras i socialtjänstlagen. Där finns ingen motsvarande lydelse.

2.3.2 Yttrandefrihet

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet.⁴⁵ Yttrandefriheten omfattar frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten skyddas bland annat genom att regeringsformen anger att det allmänna får inskränka yttrandefriheten endast genom lag och då endast för vissa preciserade ändamål.⁴⁶ Därför är anställningsavtal som innehåller krav på tystnadsplikt utöver vad som står i lag inte giltiga för anställda i offentliga organ. Offentliga funktionärs skydd för sin yttrandefrihet gentemot sin arbetsgivare främjar allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet.⁴⁷ Anställda i privat verksamhet som är privat finansierad har precis som offentligt anställda yttrandefrihet gentemot det allmänna, det vill säga normgivande organ när de beslutar om offentlig-rättsliga föreskrifter, domstolar och myndigheter, men inte mot sin privata arbetsgivare.

⁴¹ Landelius (2006), *Vård och omsorg i offentlig eller privat regi*, s. 60.

⁴² Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*, s. 138.

⁴³ Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*, s. 103.

⁴⁴ Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 43.

⁴⁵ 2 kap. 1 § regeringsformen (1974:152). I artikel 10 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna föreskrivs också att envar skall äga rätt till yttrandefrihet.

⁴⁶ 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen (1974:152).

⁴⁷ Bohlin (2001), *Offentlighetsprincipen*, s. 16.

När det gäller anställda i privat verksamhet som är offentligt finansierad går meningarna isär om huruvida även de har yttrandefrihet gentemot sin privata arbetsgivare.

Enligt specialmotiveringen⁴⁸ till regeringsformens bestämmelse om yttrandefrihet avses med uttrycket ”det allmänna” i formuleringen ”varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet” ibland också privaträttsliga organ, då de handhar en offentlig förvaltningsuppgift enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Enligt denna paragraf kan förvaltningsuppgift överlämnas till bland annat bolag eller stiftelse.

Förarbetsuttalandet skulle kunna tolkas så att enskilda utförare av offentligt finansierad äldreomsorg räknas till ”det allmänna”, och därmed omfattas även deras personal av regeringsformens skydd gentemot sin arbetsgivare för sin yttrandefrihet.

Det finns dock exempel på motsatta tolkningar. I Socialtjänstkommiténs utredning står att yttrandefrihet gäller mot det allmänna, och ”således inte gentemot privata rättssubjekt, till exempel en privat arbetsgivare”.⁴⁹ I utredningen om fritt val i äldreomsorgen konstateras att en extern leverantörs personal inte har någon grundlagsskyddad frihet att yttra sig om förhållanden på arbetsplatsen.⁵⁰ Det finns ytterligare exempel på utredningar som gör samma tolkning.⁵¹ Dessa utredningar har dock det gemensamt att de inte nämner förtydligandet om privaträttsliga subjekt i specialmotiveringen till regeringsformen.

Arbetsdomstolen har också i en dom sagt att en privat utförare av offentlig verksamhet inte räknas till det allmänna och att de anställda därför inte har skydd för sin yttrandefrihet i förhållande till arbetsgivaren.⁵² Arbetsdomstolen gjorde dock inga förtydligande resonemang om hur den kommit fram till slutsatsen kring yttrandefrihet.

I den juridiska litteraturen har oklarheter i lagstiftningen påpekats. Landelius tolkar regeringsformen och specialmotiveringen så att skydd för yttrandefrihet gäller, och att det därför är angeläget att frågan om grundlagsskyddets tillämplighet vid entreprenader blir föremål för förtydligande från lagstiftarens sida.⁵³ Ragnemalm har ifrågasatt om regeringsformens stadgande om överlämnande av förvaltningsuppgift i 11 kap. 6 § tredje

⁴⁸ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 140, bet. 1975/76:KU56, rskr. 1975/76:414. Motsvarande lydelse finns även i grundlagskommentaren; Petrén och Ragnemalm (1980), Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, s. 41.

⁴⁹ SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag, s. 285.

⁵⁰ SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, s. 82.

⁵¹ Ds 2001:9 Yttrandefrihet för privatanställda, s. 17. SOU 1996:67 Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader, s. 46.

⁵² AD 57/1997. Fallet gällde en entreprenad av ambulansverksamheten vid Stockholms läns landsting.

⁵³ Landelius (2006), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi, s. 138.

stycket är tillämplig på kommuners delegation av förvaltningsuppgifter.⁵⁴ Om så inte är fallet skulle konsekvensen kunna bli att yttrandefrihet inte gäller för anställda hos kommunens entreprenörer.

Om skyddet för yttrandefrihet gentemot arbetsgivaren gäller även för personal i entreprenader omöjliggör det för entreprenörerna att skriva in tystnadsplikt i sina anställningsavtal.

I de fall kommunen använder sig av köp av enstaka platser från tillståndspliktiga boenden sker inget överlåtande av förvaltningsuppgift. Därmed gäller inte heller något skydd för yttrandefriheten för de anställda.⁵⁵

2.3.3 Meddelarskydd

Meddelarskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan egentligen sägas bestå av flera delar: meddelarfrihet, anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarfriheten gäller gentemot myndigheter och andra allmänna organ.⁵⁶

Meddelarfriheten syftar till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den innefattar att det står varje medborgare fritt att i tryckt skrift och tekniska upptagningar, såsom radio och television, yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.⁵⁷ Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Det finns dock undantag från meddelarfriheten. Bland annat är meddelarfriheten starkt begränsad inom socialtjänsten när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden.⁵⁸

Anonymitetsskyddet innebär att den som har meddelat uppgift för offentliggörande i tryckt skrift eller teknisk upptagning har rätt att vara anonym. Personen som har mottagit och offentliggjort uppgiften har inte rätt att röja meddelarens identitet.⁵⁹

Efterforskningsförbudet medför att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat meddelande med stöd av sin meddelarfrihet om det inte behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive

⁵⁴ Ragnemalm, Hans, Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. Förvaltningsrättslig tidskrift 1976, s. 108; Ragnemalm, Hans, En diskret grundlagsändring. Förvaltningsrättslig tidskrift 1976, s. 299.

⁵⁵ Landelius (2006), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi, s. 128.

⁵⁶ 1 kap. 1 och 3 §§, 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 1 kap. 2 och 4 §§, 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

⁵⁷ 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

⁵⁸ 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) samt 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁵⁹ 3 kap. 1 § samt 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 2 kap. 1 § samt 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

yttrandefrihetsgrundlagen.⁶⁰ Exklusivitetsgrundsatsen innebär att ingen får åtalas eller dömas eller åläggas skadeståndsskyldighet för att ha använt sig av meddelarfriheten i annat fall än grundlagarna medger.⁶¹ Av dessa bestämmelser anses följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, till exempel därför att han eller hon lämnat uppgifter för publicering. Genom rättspraxis har detta så kallade repressalieförbud kommit att utvidgas ytterligare, så att varje åtgärd från den offentliga arbetsgivaren som innebär negativa konsekvenser för en offentligt anställd person som använt sig av sin meddelarfrihet i princip har ansetts otillåten.⁶²

Anställda hos privata utförare av offentligt finansierad äldreomsorg omfattas endast av anonymitetsskyddet. Även om meddelarfriheten så som den uttrycks i tryckfrihetsförordningens portalparagraf gäller alla, så är den enskilda bara skyddad gentemot myndigheter och andra allmänna organ och inte gentemot någon privat arbetsgivare. De privatanställda kan därför inte lämna uppgifter till medierna utan att riskera disciplinpåföljd av arbetsgivaren.

Om en kommun vill att personalen hos privata utförare ska omfattas av skydd mot efterforskning och repressalier måste det skrivas in i avtalen. Det är dock inte helt klart vilken effekt ett sådant avtal har ur ett rättsligt perspektiv. Om en privat arbetsgivare bryter mot ett efterforskningsskydd i avtal är det avtalsbrott mot kommunen, men det utgör inte något lagbrott gentemot den enskilda. Det är då helt upp till kommunen att ta initiativ till att driva ärendet. Om en domstol skulle döma till kommunens favör skulle kommunen kunna få skadestånd för avtalsbrottet, eller häva avtalet. Den anställda skulle däremot inte automatiskt få rätt till ersättning. För att det ska vara möjligt måste efterforskningsskyddet dessutom skrivas in i entreprenörens avtal med de anställda.

2.4 Skyldighet att anmäla missförhållanden

Den så kallade lex Sarah-bestämmelsen finns inskriven i socialtjänstlagen och säger att den som är verksam inom äldreomsorgen och får kännedom om ett allvarligt missförhållande genast ska anmäla detta.⁶³ Lagen infördes med motiveringen att även om kvalitetssäkring och tillsyn kan förebygga missförhållanden finns det alltid en liten risk att enskilda individer kan utsättas för försummelse, vanvård eller till och med övergrepp. Dåvarande regeringen ansåg att skyddslösheten hos de äldre som är helt beroende av

⁶⁰ 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 2 kap. 1, 3 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

⁶¹ 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

⁶² Se t.ex. JO:s beslut 2007-11-02, D 5531-2006.

⁶³ 14 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

socialtjänsten motiverade denna lag för att förbättra insynen och kontrollen av äldreomsorgen.⁶⁴

Lagen gäller lika för offentlig och privat verksamhet, men anmälan görs på olika sätt. I offentligt bedriven verksamhet görs anmälan till socialnämnden. I privat bedriven verksamhet görs anmälan till den som är ansvarig för verksamheten.

Det finns lagar som styr handläggningen av ärenden inom offentlig verksamhet, men som inte omfattar enskilda utförare. Det påverkar proceduren för ett lex Sarah-ärende som därför kan se olika ut. Till exempel framgår i kommunallagen att socialnämnden har ansvar för att ta beslut i frågor som rör förvaltningen, men har även rätt att delegera sådana beslut.⁶⁵

Kommunallagen innehåller även jävsregler som säger att förtroendevalda och anställda som är jäviga i ett ärende inte får delta i eller närvara vid handläggningen av det.⁶⁶ För enskilda verksamheter finns inga sådana regler. Det kan dessutom vara problematiskt för mindre företag med få anställda att hitta någon person som ärendet kan överlämnas till. Det kan innebära att de behöver ta in en extern utredare.⁶⁷

Enligt förvaltningslagen finns vissa krav på hur ärenden ska handläggas. Det ska ske enkelt och snabbt, nödvändiga upplysningar ska inhämtas och handläggaren ska underlätta för den enskilda.⁶⁸ Ärendet ska avgöras med ett beslut som ska motiveras.⁶⁹ Förvaltningslagen är inte tillämplig på enskild verksamhet, men Socialstyrelsen har föreskrivit angående lex Sarah-ärenden att enskilda verksamheter ska utreda dessa skyndsamt.⁷⁰ I övrigt kan förstås förvaltningslagens regler skrivas in i kommunernas avtal med utförarna.

2.5 Serviceskyldighet och samverkan

Förvaltningslagen gäller normalt en myndighets⁷¹ beslutande verksamhet, men kraven på serviceskyldighet och samverkan⁷² gäller även äldreomsorgen och annan verksamhet som inte är handläggning av ärenden.⁷³ Serviceskyldigheten innebär att myndigheterna ska lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda inom sitt verksamhetsområde. De ska vara tillgängliga för besök och telefonsamtal och hänvisa den enskilda rätt om denna vänt sig till

⁶⁴ Prop. 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, s. 86.

⁶⁵ 3 kap. 13 § jämfört med 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900).

⁶⁶ 6 kap. 24 § kommunallagen (1991:900).

⁶⁷ Enligt intervju med Socialstyrelsen.

⁶⁸ 7 § förvaltningslagen (1986:223).

⁶⁹ 20 § förvaltningslagen (1986:223).

⁷⁰ 6 kap. 4 § SOSFS 2008:10.

⁷¹ Med myndighet menas här inte bara statliga myndigheter utan även kommun och landsting.

⁷² 4–6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

⁷³ 1 § förvaltningslagen (1986:223).

fel instans. Samverkanskravet innebär att myndigheterna ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Förvaltningslagen gäller inte om verksamheten överlämnas till privat utförare.⁷⁴ I de fall kommunen skriver avtal med utföraren finns dock en möjlighet att ställa motsvarande krav på den privata utföraren.

2.6 Lag om företagshemligheter

I privat verksamhet gäller lagen om skydd för företagshemligheter.⁷⁵ En företagshemlighet är information om affärs- eller driftsförhållanden vars röjande är ägnat att medföra skada för näringsidkaren i konkurrenshänseende. Lagen gäller dock bara obehöriga angrepp på företagshemligheter. Som obehörigt angrepp räknas inte avslöjande om sådant som kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller annat allvarligt missförhållande.

2.7 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen sammanfattar i detta avsnitt de iakttagelser vi har gjort om skillnader i krav som lagarna ställer på offentligt respektive privat utförd äldreomsorg. Syftet är inte att visa på att lagarna bör vara exakt lika, utan att beskriva hur förhållandena ser ut och vilka konsekvenser de kan få.

2.7.1 *Avtalen och tillstånden är centrala för kvaliteten*

Kommunernas avtal med enskilda utförare har en central roll för att styra kvaliteten. Eftersom kommunerna inte har samma möjlighet att ingripa i den privat utförda som i den egna verksamheten är det viktigt att kommunernas avtal med de privata utförarna är tydliga med vad som ska gälla. För att kommunerna ska kunna leva upp till sitt ansvar att socialtjänstens tjänster ska vara av god kvalitet måste kvalitetskravet skrivas in i avtalen. Eftersom lagens krav är så allmänt hållet måste det dessutom preciseras för att ha en styrande funktion och vara möjligt att följa upp. Regeringens påbörjade arbete med att införa en ny lag om valfrihetssystem påverkar inte detta förhållande. Om lagen om valfrihetssystem införs kommer det fortfarande att vara lika viktigt att kommunen är noggrann med sin kravspecifikation.

För tillståndspliktiga verksamheter från vilka kommunen kan köpa platser gäller att länsstyrelsen endast får bevilja tillstånd om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

⁷⁴ SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag, s. 285. Landelius (2006), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi, s. 16.

⁷⁵ Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

2.7.2 *Avtal ger inte samma skydd som lag*

Kommunerna har i avtalen möjlighet att ställa tydligare krav på kvalitet och insyn. De lagar och föreskrifter som här har nämnts kan nästan alla föras in i avtalen. Undantaget är anmälningsplikten för missförhållanden, som enligt socialtjänstlagen måste göras till den verksamhetsansvariga i stället för till socialnämnden. Men även om kommunen försöker kompensera för skillnaderna i lag genom att skriva in lagar och föreskrifter som annars inte gäller i entreprenadavtalen, ger det ändå inte samma rättsliga skydd som den offentliga verksamheten har. Exempelvis är det så att om en offentlig arbetsgivare bryter mot lagens efterforskningskydd är det ett lagbrott. Om en privat arbetsgivare bryter mot efterforskningskydd som är inskrivet i avtal är det ett avtalsbrott. Det blir då upp till kommunen att upptäcka avtalsbrottet och väcka talan i domstol.

2.7.3 *Insynen är sämre hos privata utförare*

Lagstiftningen kring offentlighet och insyn skiljer sig också för offentliga och privata utförare. Insynen är sämre hos privata utförare, till exempel har medborgare inte samma rätt att ta del av verksamhetens handlingar som i offentlig verksamhet.

För entreprenadavtal ställer kommunallagen krav på att medborgarnas insyn ska beaktas i avtalet, vilket gör insynen något bättre i entreprenader än i tillståndspliktiga verksamheter.

2.7.4 *Svagare incitament att göra lex Sarah-anmälan*

När personalen hos privata utförare ska göra en anmälan om allvarliga missförhållanden enligt lex Sarah säger lagen att anmälan ska göras till den verksamhetsansvariga. Det kan antas försvaga incitamenten att göra en anmälan eftersom personalen står i beroendeställning till denna person. Dessutom kan anmälan, direkt eller indirekt, vara riktad mot den verksamhetsansvariga.

2.7.5 *Svårt för personalen att veta vad de får säga*

Sammanställningen av lagarna visar också att det måste vara svårt för personalen hos privata utförare att veta vilken rätt den har att uttrycka åsikter om sin arbetsplats. Det är oklart huruvida skydd för yttrandefriheten kommer att gälla även gentemot den privata arbetsgivaren när verksamheten övergår till entreprenad. Lagen om företagshemligheter förbjuder den privatanställda att yttra företagshemligheter så länge det inte rör sig om allvarliga missförhållanden. Samtidigt kräver Lex Sarah att den anställda ska anmäla missförhållanden på arbetsplatsen. Därtill saknar personalen skydd

mot repressalier om den lämnar information om verksamheten till medierna. Även om entreprenadavtalet innehåller en klausul om efterforskningsskydd för de anställda har arbetstagaren inget egentligt skydd om det inte även står i anställningsavtalet.

3 Vilka krav ställer kommunerna i entreprenadavtalen?

Om kommunen lägger ut särskilda boenden eller hemtjänst på entreprenad ska en upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling göras. Avtalslängden är vanligen två till fyra år och ofta med möjlighet till förlängning några år. Kommunen behåller sitt huvudmannaskap och är fortfarande ytterst ansvarig gentemot brukaren. När verksamhet läggs ut på privata utförare är det i avtalet som kommunen kan ställa krav på utföraren.⁷⁶ Om regeringen och Socialstyrelsen ska veta vilka krav som kommunerna ställer på den privat utförda verksamheten bör de följaktligen vara informerade om avtalens utformning och innehåll. Nationalekonomisk forskning visar också att privat drift bara är effektivare än offentlig drift om avtalen är rätt utformade.⁷⁷

Riksrevisionen har gått igenom förfrågningsunderlag från alla kommuner (och i förekommande fall stadsdelar) som sedan 2007 slutit avtal med privat utförare inom särskilt boende (36) och omvårdnadsinsatser inom hemtjänst (11). I dessa underlag fastställs samtliga förutsättningar och krav som gäller för anbudsgivningen. Alla villkor som kommunen vill ha in i det slutliga avtalet ska klart framgå av förfrågningsunderlaget.⁷⁸ Det är således i samband med utformningen av förfrågningsunderlaget som politiker, brukare och andra intressenter kan påverka innehållet i den upphandlade tjänsten. Det går inte att komma med nya krav i efterhand eftersom man i sådana fall riskerar att komma i konflikt med reglerna för upphandling.

Några kommuner använder sig av direktupphandling, det vill säga de har inte haft ett öppet upphandlingsförfarande. I vissa av dessa fall tecknas avtal, i andra inte. Den statliga utredningen om fritt val inom äldreomsorgen har utrett om kommunerna har stöd för att i dessa fall frångå reglerna för offentlig upphandling, men konstaterar att sådant stöd saknas.⁷⁹ Vi har inte studerat dessa direktupphandlingar.

⁷⁶ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting, Bästa förfrågningsunderlag. Erfarenheter från utmärkelsen Bästa förfrågningsunderlag (2006). Även Riksrevisionens kontakter med kommunrepresentanter och andra aktörer inom området bekräftar avtalens betydelse. De framhåller samstämmigt att avtalens utformning är avgörande för vilka krav som man kan ställa på utföraren.

⁷⁷ Ekonomisk debatt nr 3/2008. Henrik Jordahl: "Privat produktion av offentligt finansierade tjänster".

⁷⁸ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting, Bästa förfrågningsunderlag. Erfarenheter från utmärkelsen Bästa förfrågningsunderlag (2006).

⁷⁹ SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

Metod, tillvägagångssätt och definitioner för vår genomgång av förfrågningsunderlag redovisas närmare i bilaga 1.

3.1 Kommunens insyn garanterad; sämre ställt med allmänhetens insyn

Enligt kommunallagen ska kommunen innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över se till att man tillförsäkras möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.⁸⁰ Så gott som alla kommuner i vår genomgång kräver också att de ska garanteras insyn i verksamheten och att utföraren ska bistå kommunen vid uppföljningar av verksamheten.

Även allmänhetens insyn ska beaktas.⁸¹ Utgångspunkten är att möjligheterna till insyn inte ska vara beroende av på vilket sätt kommunen väljer att låta utföra verksamheten.⁸² Förfrågningsunderlaget ska därför innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn ska regleras. Hälften av underlagen behandlar dock inte allmänhetens insyn, vilket får till följd att entreprenören inte är skyldig att lämna ut handlingar. I de fall kommunerna ställt insyns-krav har Riksrevisionen begärt av aktuellt äldreboende att få ut bemanningslistor och förteckning över klagomål. Även om de flesta entreprenörer var tillmötesgående visar vårt insynstest att trots kraven i förfrågningsunderlagen ges efterfrågade handlingar inte alla gånger ut. Det förekommer att entreprenörer varken lämnar ut bemanningslistor eller förteckningar över klagomål på den egna verksamheten.

Inom privat verksamhet gäller inte tryckfrihetens skydd mot efterforskning och repressalier för den som lämnar information till medier.⁸³ Om en kommun vill att personalen hos privata utförare ska omfattas av dessa skydd måste de skrivas in i avtalen. Det är dock inte helt klarlagt vilken effekt en sådan klausul har ur ett rättsligt perspektiv.⁸⁴ Hälften av kommunerna ställer inga krav på skydd mot efterforskning för utförarens anställda.

Privat bedriven äldreomsorg omfattas inte av förvaltningslagens service-skyldighet. Om kommunen vill att utföraren ska vara skyldig att lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda måste dessa krav ställas i förfrågningsunderlaget. Vår genomgång visar att ingen kommun ställer sådana krav.

⁸⁰ 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900).

⁸¹ 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

⁸² Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet.

⁸³ Landelius (2005), Vård och omsorg i offentlig eller privat regi.

⁸⁴ SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

3.2 Varierande kompetenskrav på ledningen

Det ställs stora krav på ledningen för särskilt boende och hemtjänst. Verksamheten ska bedrivas så att brukarnas behov och förväntningar tillfredsställs. Socialstyrelsen har i flera sammanhang lyft fram ledningens betydelse för verksamheten.⁸⁵

Kommunen får utesluta en leverantör från upphandlingen om personen är dömd för brott i sin yrkesutövning eller har gjort sig skyldig till allvarliga fel.⁸⁶ De kommunrepresentanter som vi varit i kontakt med uppger att de begär utdrag ur relevanta register. Vår genomgång av förfrågningsunderlagen visar dock att kommunerna inte alltid uppmärksammar betydelsen av ledningens kompetens. Var tredje kommun ställer till exempel inga närmare krav på ledningen för verksamheten beträffande utbildning eller erfarenhet. Vidare ställer 40 procent av kommunerna inte några krav på att utföraren ska besitta kunskap om relevanta lagar och föreskrifter.

3.3 Krav på utbildning, men inte samma krav på stöd i arbetet

Enligt socialtjänstlagen ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.⁸⁷ De allra flesta kommuner ställer också i förfrågningsunderlagen någon typ av kompetenskrav på personalen.

Däremot är det mer sällsynt att kommunen begär att personalen ska ges stöd i sitt arbete. Vårdighetsutredningen, som nyligen lagt fram förslag till en vårdighetsgaranti för äldre, betonar vikten av att personalen får handledning och återkoppling.⁸⁸ Även i flera andra sammanhang framhålls betydelsen av handledning.⁸⁹ Hälften av kommunerna ställer inga krav på att utföraren ska ge sina anställda handledning.

3.4 Ovanligt med effektkrav

Upphandlare inom vård- och omsorgssektorn har uppgett att det är svårt att formulera mätbara kvalitetskriterier för verksamheten.⁹⁰ Även vår genomgång av förfrågningsunderlag inom äldreomsorgen visar att kommunerna många gånger har svårt att finna lämpliga kriterier.

⁸⁵ Se till exempel Socialstyrelsen, Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre (2007) och Påverkar chefens personalansvar kvaliteten i vården och omsorgen? (2006).

⁸⁶ 10 kap. 2 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

⁸⁷ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁸⁸ SOU 2008:51 Värdigt liv i äldreomsorgen, s. 105.

⁸⁹ Se till exempel Socialstyrelsen, Påverkar chefens personalansvar kvaliteten i vården och omsorgen? (2006), s. 12.

⁹⁰ Nutek, Stöd och verktyg vid upphandlingar. En kartläggning av vilka stöd och verktyg som används vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster (2008).

Enligt kommunrepresentanter är bemötande, brukarnöjdhet och kost bland de mest betydelsefulla områdena när utvecklingen inom äldreomsorgen ska mätas. Det visar en sammanställning som Socialstyrelsen gjort.⁹¹ Vi har undersökt om kommunerna ställer uttalade krav inom dessa områden och i sådana fall vilka typer av krav som ställs. Så gott som alla kommuner ställer uttalade krav på kosten. Inom de övriga områdena är det förhållandevis ovanligt med tydliga krav från kommunernas sida. Färre än var sjätte kommun sätter upp mål för brukarnöjdhet.

Ett syfte med att lägga ut verksamheten på andra aktörer är ofta att entreprenören ska kunna finna nya vägar att nå gällande mål för verksamheten. Om man vill uppmuntra sådant nytänkande bör kraven snarare formuleras i termer av vilka resultat som ska uppnås och hur det ska fungera för brukarna än i detaljerade beskrivningar av hur arbetet ska utföras.⁹² Vår genomgång av förfrågningsunderlagen visar dock att kommunerna sällan ställer effektkrav inom de områden som har pekats ut som viktigast. I de fall kommunerna ställer krav handlar det mest om olika typer av insatser. När det till exempel gäller kosten ställer kommunerna ofta krav på olika typer av matsedlar, men begär sällan att man löpande ska följa de äldres viktutveckling eller att effekten av måltiden mäts på något annat sätt.

3.5 Krav på kvalitetssäkring och uppföljning, men otydliga kriterier

Enligt socialtjänstlagen ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.⁹³ Kommunernas uppföljning av verksamheten kan bland annat bestå av brukarenkäter, intervjuer med personal, inhämtning av olika typer av nyckeltal för verksamheten samt den medicinskt ansvariga sjuksköterskans kontakter med utföraren. Verksamheten följs upp årligen. När utföraren är i startfasen följer kommunerna ofta upp med tätare intervaller. Däremot är det inte lika vanligt att kommunerna har några mer fördjupande granskningar av verksamheten inplanerade.⁹⁴

Så gott som samtliga kommuner begär att utföraren ska ha rutiner för klagomålshantering. Däremot ställer närmare hälften av kommunerna inte några krav på att brukarna tydligt ska informeras om möjligheten att lämna klagomål.

Nästan alla kommuner anmodar utföraren att på något sätt utarbeta system för kvalitetssäkring och följa upp verksamheten. Några tydliga

⁹¹ Socialstyrelsen, Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2006 (publicerad 2007).

⁹² Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting, Bästa förfrågningsunderlag. Erfarenheter från utmärkelsen Bästa förfrågningsunderlag (2006).

⁹³ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁹⁴ Riksrevisionens intervjuer med socialchefer i ett urval av de kommuner som har privat bedrivit äldreomsorg.

kriterier för hur systemet ska utformas ställs dock sällan upp. Socialstyrelsen har utarbetat en föreskrift om systematiskt kvalitetsarbete.⁹⁵ Föreskriften gäller inte direkt mot privata utförare, utan måste skrivas in i avtalen. Något som var tredje kommun inte gör.

3.6 Otydligt vilka av Socialstyrelsens föreskrifter som gäller

Vissa av Socialstyrelsens föreskrifter gäller inte direkt gentemot privata utförare. Detta är en följd av att socialtjänstlagen anger att kommunerna svarar för socialtjänsten.⁹⁶ Socialstyrelsen har inte sammanställt vilka föreskrifter som är tillämpliga för privat verksamhet. Även om man läser de enskilda föreskrifterna framgår det inte alltid tydligt huruvida privata utförare omfattas.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Enligt socialtjänstlagen ska insatserna vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Vidare ska kvaliteten systematiskt utvecklas och säkras. Socialnämnden ansvarar för att den verksamhet som läggs ut på privat utförare motsvarar dessa krav. Det är via avtal med tillhörande förfrågningsunderlag som nämnden kan ställa krav på utföraren. Av vår genomgång framgår att hälften av kommunerna inte säkrar allmänhetens insyn. Även om så gott som alla kommuner begär att utföraren ska ha någon typ av system för kvalitetssäkring visar vår genomgång också att förfrågningsunderlagen många gånger saknar tydliga krav på verksamheten. Det gäller kompetenskrav på ledningen, stöd till personalen samt kriterier för kvalitet och kvalitetssäkring. Problemen återfinns i förfrågningsunderlagen för såväl särskilt boende som hemtjänst.

Avtalen ligger också till grund för kommunernas uppföljning. Det är mot kraven i avtalen som kommunen kan stämma av. Otydliga krav försämrar därför väsentligt möjligheterna att följa upp verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Kommunernas arbete försvåras av att Socialstyrelsen inte tydligt redovisar vilka av myndighetens föreskrifter som gäller direkt för privat verksamhet och vilka som kommunen behöver skriva in i avtal för att de ska gälla.

⁹⁵ Socialstyrelsen, SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamheter enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

⁹⁶ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

4 Garanterar länsstyrelsernas tillstånd god kvalitet?

Enskild verksamhet i form av särskilda boenden för äldre som inte sluter entreprenadavtal direkt med kommunen måste enligt socialtjänstlagen ansöka om tillstånd från länsstyrelsen.⁹⁷ Länsstyrelsen får endast bevilja tillstånd till verksamhet som uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.⁹⁸ För att bedriva hemtjänst krävs inget tillstånd från länsstyrelsen.

Socialtjänstlagen preciserar inte närmare vad som menas med god kvalitet och säkerhet. Det finns inga tydliga nationella krav som enskilda verksamheter måste uppfylla för att få tillstånd från länsstyrelsen. Länsstyrelserna har gemensamt tagit fram riktlinjer för handläggningen av tillståndsansökningar. Riktlinjerna är inte tvingande, men syftar till att vara en övergripande vägledning för en mer enhetlig handläggning av ärenden rörande tillstånd för enskild verksamhet inom socialtjänsten.⁹⁹

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillstånd. Elva av de 21 länsstyrelserna har utfärdat tillstånd till enskild verksamhet som bedriver särskilda boenden för äldre.¹⁰⁰ Flest tillstånd har länsstyrelsen i Stockholm utfärdat med 71 gällande tillstånd, medan de flesta andra endast har några få tillstånd. För att få en heltäckande bild av de utfärdade tillstånden har vi valt att granska samtliga tillstånd, utom för länsstyrelserna i Stockholm och Skåne där vi gjort ett slumpmässigt urval på 10 tillstånd vardera.¹⁰¹

Eftersom det inte finns något krav på allmänhetens rätt till insyn, motsvarande det i kommunallagen, har vi valt att inte granska hur frågan behandlas i tillstånden.

En närmre redovisning ges i bilaga 2.

4.1 Tillstånden omprövas sällan

Ett tillstånd från länsstyrelsen att bedriva verksamhet utfärdas tills vidare. Ett nytt tillstånd ska endast sökas om verksamheten helt eller på ett väsentligt sätt förändras.¹⁰² Det kan gälla till exempel vid utökad verksamhet eller byte

⁹⁷ 7 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen (2001:453).

⁹⁸ 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁹⁹ Länsstyrelserna, Riktlinjer för tillståndsprovning av enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen, mars 2007.

¹⁰⁰ 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁰¹ Granskade tillstånd: Länsstyrelserna i Västra Götaland (5), Kalmar (1), Uppsala (1), Gotland (1), Västernorrland (2), Halland (1), Skåne (10), Kronoberg (4), Östergötland (1), Stockholm (10) och Värmland (1).

¹⁰² 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

av föreståndare. I färre än hälften av tillstånden har en bedömning gjorts av verksamheten som helhet vid senaste ansökningen av nytt tillstånd. Detta innebär att många verksamheter inte omprövats på över tio år. Länsstyrelsernas tillstånd skiljer sig på det sättet från kommunernas entreprenadavtal som ofta gäller i två till fyra år för att sedan omprövas eller upphandlas på nytt. Delar av underlaget som finns i länsstyrelsernas akter om verksamheten är över 30 år gammalt. Det finns exempel på utgångna avtal mellan kommun och utförare eller gamla bemanningslistor som inte uppdaterats.

Det råder olika uppfattningar mellan länsstyrelserna huruvida de har rätt att förändra kraven på verksamheterna i samband med ansökan om nytt tillstånd för förändringar i verksamheten. En del länsstyrelser anser att de kan ändra kraven på verksamheten som helhet i och med att utföraren måste söka ett nytt tillstånd. Andra länsstyrelser anser att de enbart kan ändra kraven för den förändring i verksamheten som ansökan avser då tillståndet är ett så kallat gynnande förvaltningsbeslut enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223).¹⁰³

4.2 Länsstyrelserna ställer få villkor på kvalitet

Länsstyrelsernas tillstånd får enligt socialtjänstlagen förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet.¹⁰⁴ Endast fyra av de elva länsstyrelserna har dock utnyttjat möjligheten att förena vissa av tillstånden med kvalitetsvillkor. I de fall länsstyrelserna har valt att ställa villkor är de ofta oprecisa och på en mycket övergripande nivå som t.ex. ”verksamheten ska bedrivas enligt grundläggande värderingar i socialtjänstlagen” eller ”personalen ska ha lämplig utbildning och erfarenhet”.

Det har inte heller utvecklats någon gemensam hållning kring de villkor som länsstyrelserna ställer i samband med tillståndsgivningen. De flesta uppger att villkoren sätts efter individuella prövningar. Det råder också olika uppfattningar mellan länsstyrelserna kring vilka villkor som kan skrivas in i tillstånden. En del länsstyrelser menar att man skulle kunna skriva in tillämpliga föreskrifter från Socialstyrelsen, medan andra menar att det inte är möjligt.¹⁰⁵

4.3 Bristande kunskap om utförarnas kvalitetsarbete

Enligt socialtjänstlagen ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.¹⁰⁶ Socialstyrelsen har utfärdat en föreskrift

¹⁰³ Intervjuer med länsstyrelserna.

¹⁰⁴ 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁰⁵ Intervjuer med länsstyrelserna, se bilaga 3.

¹⁰⁶ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

om systematiskt kvalitetsarbete, men den gäller inte direkt gentemot enskilda utförare.¹⁰⁷ Enligt länsstyrelsernas egna riktlinjer bör den som ansöker om tillstånd visa hur en god kvalitet ska utvecklas och säkras i verksamheten. Vår granskning visar att det saknas underlag i 15 av de 37 tillstånden som anger hur kvaliteten i verksamheten ska utvecklas.

En viktig del av kvalitetsarbetet är att det finns rutiner för hur verksamheten ska hantera klagomål och missförhållanden. En ansökan ska, enligt riktlinjerna, innehålla en beskrivning av rutiner för hantering av klagomål och missförhållanden. Redogörelse för hantering av klagomål saknas i runt hälften av tillstånden och redogörelse för hantering av missförhållanden saknas i 35 procent av tillstånden.

Av det underlag som länsstyrelserna haft tillgång till vid beslut om tillstånd framgår sällan hur utföraren kommer att arbeta med frågor som kost, bemötande och brukarnöjdhet. Områden som kommunrepresentanter, enligt en enkätundersökning utförd av Socialstyrelsen, tycker är bland de viktigaste aspekterna för att kunna belysa kvaliteten i verksamheterna.¹⁰⁸ I de fall det finns underlag för nämnda aspekter handlar det oftast om allmänna beskrivningar om att man kommer att arbeta med frågorna. Mycket sällan finns det information om vilka effekter eller mål utföraren vill uppnå.

4.4 Bristande underlag om handledning, kompetens och utbildning

Enligt länsstyrelsernas riktlinjer ska en ansökan innehålla en redogörelse för handledning och bör även innehålla en plan för kompetensutveckling. Rutiner kring handledning redovisas i mindre än hälften av tillstånden. När det gäller kompetensutveckling finns underlag i 26 av de 37 tillstånden.

I förarbetena till socialtjänstlagen förtydligades att för att verksamheten ska anses vara av god kvalitet krävs bland annat att ansvariga för verksamheten har lämplig utbildning, vitsordad personlig lämplighet och tidigare erfarenhet.¹⁰⁹ I 30 av 37 tillstånd finns uppgift om vilken utbildning den som förestår verksamheten har. I runt hälften av tillstånden saknas referensuppgifter från den ansvarige som skulle kunna göra det möjligt för länsstyrelsen att bedöma personlig lämplighet.

Enligt de gemensamma riktlinjerna ska även en vandelsprövning göras av huvudmannen för verksamheten. En vandelsprövning innebär att en kontroll görs i belastningsregistret och hos kronofogden. I en tredjedel av tillstånden har ingen kontroll gjorts hos polisen och i över hälften har ingen kontroll gjorts hos Kronofogdemyndigheten. Enligt riktlinjerna ska även, vid

¹⁰⁷ SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

¹⁰⁸ Socialstyrelsen, Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2006, 2007.

¹⁰⁹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 146.

behov, en kontroll göras hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. En sådan prövning förekommer i mindre än 20 procent av tillstånden.

4.5 Otydliga kriterier och svag uppföljning

Ingen av de elva länsstyrelser som utfärdat tillstånd uppger att de har några på förhand bestämda bedömningskriterier för att avgöra om tillstånd ska beviljas.¹¹⁰ I flertalet av tillstånden finns inte heller några noteringar i akterna kring hur underlaget bedömts.

Få länsstyrelser har avslagit någon ansökan om tillstånd. Ansökan sker ofta genom en diskussion med länsstyrelsen om vad som krävs för att uppfylla kraven. I de fall länsstyrelsen bedömer att utföraren inte uppfyller kraven har ansökan många gånger dragits tillbaka.

Enligt socialtjänstförordningen¹¹¹ ska länsstyrelsen även ge socialnämnden i den kommun där verksamheten ska bedrivas möjlighet att yttra sig över ansökan. Uppgifter om remissförfarande saknas i 11 av de 37 underlag för tillstånd vi granskat.

Flera av länsstyrelserna följer inte heller alltid upp verksamheter som nyligen fått tillstånd för att försäkra sig om att verksamheten bedrivs på det sätt som ansökan avsett.¹¹²

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Länsstyrelserna får endast utfärda tillstånd till verksamheter som uppfyller kraven på god kvalitet. Eftersom ingen av de elva länsstyrelserna har tagit fram några tydliga bedömningskriterier är det svårt att följa länsstyrelsens bedömning av underlaget och hur det svarar mot kraven på god kvalitet. Hos samtliga granskade länsstyrelser saknas väsentlig information för såväl äldre som nyare tillstånd för att man ska kunna bedöma om verksamheterna uppfyller kraven på god kvalitet. Länsstyrelserna är inte heller konsekventa i sin tillståndsprövning. Underlagen för beslut om tillstånd innehåller olika slags uppgifter i olika ärenden.

Vid genomgången av det underlag som länsstyrelserna bedömt vid utfärdandet av förnyade tillstånd noterar Riksrevisionen att det i många fall är mycket gamla uppgifter som finns i akterna. Länsstyrelsernas bedömning vid ansökan om förnyat tillstånd omfattar i de flesta fall enbart förändringen. Det innebär att tillstånden löper på utan någon omprövning av verksamheten som helhet.

¹¹⁰ Intervjuer med länsstyrelserna, se bilaga 3.

¹¹¹ 4 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937).

¹¹² Intervjuer med länsstyrelserna, se bilaga 3.

Länsstyrelserna har även olika uppfattningar om möjligheterna att ställa krav på och ompröva verksamheterna. Genomgången visar också att länsstyrelserna inte alltid följer de gemensamt framtagna riktlinjerna kring tillståndsprovning.

5 Tillsyn och möjligheter till klagomål

I det föregående har vi gått igenom vilken lagstiftning som styr äldreomsorgens kvalitet och insyn. Vi har också undersökt om kommunerna i sina avtal och länsstyrelserna i sin tillståndsgivning tar upp lagstiftningens krav på insyn och kvalitet. Detta kapitel ska ge en överblick över vilken roll andra instanser kan spela för att motverka kvalitetsbrister. Vi beskriver först vilken täckning länsstyrelsernas tillsyn har och beskriver sedan vilka möjligheter den enskilde har att framföra klagomål.

5.1 Tillsynen

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn över kommunernas socialtjänst.¹¹³

Länsstyrelserna ska följa hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagen, men även i övrigt se till att de fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Tillsynen kan därför bestå av kontroll, information och rådgivning. Länsstyrelsen har rätt att ta del av handlingar och inhämta de upplysningar som behövs för tillsynen. Ansvariga för den verksamhet som inspekteras har skyldighet att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.¹¹⁴

Länsstyrelsernas tillsynsansvar täcker verksamhet i kommunal regi, entreprenader och tillståndspliktig verksamhet. Om länsstyrelsen upptäcker något missförhållande har den rätt att förelägga den verksamhetsansvarige att avhjälpa missförhållandet. Om föreläggandet inte följs har länsstyrelsen rätt att förbjuda fortsatt verksamhet.¹¹⁵

I övrigt planerar och organiserar länsstyrelsen själv tillsynsarbetet inom sitt område. Regeringen kräver dock sedan några år tillbaka att länsstyrelserna ska upprätta tillsynsplaner.¹¹⁶

Kommunerna har också ett tillsynsansvar, men bara för de tillståndspliktiga verksamheterna.¹¹⁷ Kommunen har på samma sätt som länsstyrelserna rätt att inspektera verksamheten och inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsynen inom socialtjänsten har setts över i en nyligen publicerad utredning. Enligt utredningens förslag bör en särskild tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten bildas, som då tar över

¹¹³ 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹¹⁴ 13 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹¹⁵ 13 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹¹⁶ Regleringsbrev till länsstyrelserna 2003, 2004, 2006 och 2007 under Verksamhetsområde Tillsyn och vägledning.

¹¹⁷ 13 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

tillsynsansvar från både länsstyrelserna och kommunerna.¹¹⁸ Riksrevisionen har ställt sig positiv till utredningens förslag.¹¹⁹ Riksrevisionens tidigare granskningar av tillsyn inom olika områden har visat att den utförs på alltför olika sätt. Det gäller i synnerhet när länsstyrelser och kommuner har ansvaret och i de fall var och en gör sina egna prioriteringar och val. Dessa förhållanden utmärker i hög grad äldreomsorgen.¹²⁰ Regeringen avser att under 2009 återkomma till riksdagen med förslag på en tillsynsreform inom det sociala området.¹²¹

5.1.1 Länsstyrelserna utövar tillsyn vart femte år

Statistiken över länsstyrelsernas tillsyn över äldreomsorgen, inbegripet såväl enskilda som offentliga utförare, visar att under 2006-2007 inspekterades i genomsnitt 18 procent av tillsynsobjekten per år.¹²² Det innebär att i genomsnitt får varje objekt besök av länsstyrelsen vart femte år. Variationen på tillsynens täckning är dock stor mellan åren och mellan olika länsstyrelser. För enskilda länsstyrelser kan andelen inspekterade objekt variera mellan 5 och 68 procent ett enskilt år, vilket förmodligen speglar olika metodval och olika djup i inspektionerna.

Vid tillsynen har länsstyrelserna hittat brister hos vart tredje granskat objekt i genomsnitt. Det går dock inte att generalisera utifrån den siffran, eftersom länsstyrelserna koncentrerar tillsynen till de objekt där man befarar störst risk för brister. Tillsynen sker alltså inte utifrån ett slumpmässigt urval. Andelen tillsynsobjekt som hade brister av samtliga existerande tillsynsobjekt var 6 procent. Så den verkliga andelen tillsynsobjekt som hade brister under 2006–2007 ligger någonstans mellan 6 och 33 procent.

Procent	Genomsnitt för alla länsstyrelser	Maxvärde	Minvärde
Andel inspekterade objekt i länet	18	68	5
Andel objekt med brister/de inspekterade objekten	33	100	0
Andel objekt med brister/alla objekt	6	42	0

Källa: Riksrevisionens beräkningar efter Socialdepartementets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2006–2007.

¹¹⁸ SOU 2007:82 Samordnad och tydlig tillsyn över socialtjänsten.

¹¹⁹ Riksrevisionen dnr 15-2007-1467.

¹²⁰ Riksrevisionen, Årlig rapport för 2007.

¹²¹ Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009 utg.omr. 9 s. 140.

¹²² Som tillsynsobjekt räknas varje äldreboende, hemtjänsten i en kommun eller kommunal men även myndighetsutövningen inom äldreomsorgen i en kommun eller kommunal.

5.1.2 *Hälften av kommunerna utövar inte tillsyn över den tillståndspliktiga verksamheten*

Kommunerna har ett övergripande ansvar för äldreomsorgen inom kommunen¹²³ och ett särskilt ansvar för tillsynen av de tillståndspliktiga verksamheter som är förlagda inom kommunens gräns.¹²⁴ Åren 2004 och 2005 hade ungefär hälften av de 49 kommuner som hade tillståndspliktiga verksamheter utövat någon tillsyn över dem.¹²⁵ Räknat som enheter blev 20 procent av verksamheterna inspekterade av kommunen år 2004, och 41 procent av dem år 2005.

Utöver kommunens ansvar har förstås även länsstyrelsen ansvar för att utöva tillsyn över verksamheterna. År 2005 hade 21 av de 144 tillståndspliktiga verksamheterna i landet inte blivit inspekterade av vare sig kommunen eller länsstyrelsen.¹²⁶

5.2 **Överklagande och klagomål**

En viktig möjlighet för att komma till rätta med brister och missförhållanden är möjligheten för äldre och anhöriga att framföra klagomål. Biståndsbeslutet som kommunen fattar om vilka insatser den enskilde ska få kan överklagas genom förvaltningsbesvär till länsrätten. När Socialstyrelsen år 2002 rapporterade om statistiken för överklaganden fann man att 10 procent av avlagen på ansökningar om särskilt boende överklagades och 5 procent av hemtjänstärendena. Länsrätterna biföll 40 procent av överklagandena, men i en del av dessa hade kommunen inte ifrågasatt den sökandes behov utan avslagit med hänvisning till platsbrist. Om dessa ärenden räknas bort var det i 23 procent av överklagandena som länsrätten gav bifall till den sökande.¹²⁷

När det gäller klagomål på utförandet av insatserna finns ingen särskild instans inom äldreomsorgen som motsvarar den roll Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd har. Den enskilde får i stället vända sig till utföraren med klagomål, eller kontakta socialnämnden eller länsstyrelsens tillsynsenhet. Det finns ingen sammanställd statistik över vilka klagomål som görs.

I Riksrevisionens genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag visar det sig att nästan alla kommuner har skrivit in krav på att den enskilda utföraren ska ha rutiner för klagomålshantering. Samtidigt har bara hälften av förfrågningsunderlagen krav på att brukarna ska informeras om hur de framför klagomål. Vår granskning av länsstyrelsernas tillståndsärenden visar

¹²³ 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

¹²⁴ 13 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹²⁵ Socialstyrelsen (2005), Social tillsyn 2004 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn, s. 29. Social tillsyn 2005 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn, s. 29.

¹²⁶ Social tillsyn 2005 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn, s. 30.

¹²⁷ Socialstyrelsen (2002), De äldre och besvärslagen, s. 7.

att underlag om utförarnas klagomålshantering saknas i knappt hälften av ärendena.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Tillsynen har en viktig roll att spela för att upprätthålla god kvalitet och ge insyn i äldreomsorgen. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att länsstyrelsen inte kan se allt i sin tillsynsutövning, vilket blir tydligt när statistiken visar att tillsynsobjekten får besök av länsstyrelsen vart femte år i genomsnitt. Tillsynen kan därför inte ses som en garant för att kvaliteten upprätthålls.

Kommunen har tillsynsansvar och därmed rätt att inspektera och ta del av handlingar i de tillståndspliktiga verksamheterna. Samtidigt är kommunen själv utförare av äldreomsorg och konkurrerar till viss del med de tillståndspliktiga verksamheterna, vilket kan innebära en intressekonflikt. Den statliga utredning som har sett över tillsynen av socialtjänsten föreslår dock att all tillsyn, både länsstyrelsernas och kommunernas, samlas i en självständig tillsynsmyndighet.

Klagomålshandlingen är också viktig för att upptäcka kvalitetsbrister, men även den har sina begränsningar. I sin beroendeställning kan det vara svårt för den gamle att framföra klagomål. Inom äldreomsorgen finns inte heller någon särskild nämnd att vända sig till som inom sjukvården.

6 Känner regeringen och myndigheterna till bristerna?

Som tidigare kapitel har visat finns det brister vad gäller förutsättningarna för kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. Kommunerna saknar många gånger tydliga krav i sina entreprenadavtal, och länsstyrelsernas underlag för att bedöma privata verksamheter som söker tillstånd är ofta bristfälliga. Därtill är författningsregleringen som styr kvalitet och insyn överlag sådan att den i sig inte ställer lika många krav på enskilda utförare som offentliga.

För att kunna skapa bra förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg är det därför viktigt att regeringen och berörda myndigheter skaffar information om detta och agerar utifrån det underlag som kommer in.

Myndigheterna har krav på sig att informera regeringen. Enligt Socialstyrelsens instruktion ska myndigheten ansvara för att följa utvecklingen och utvärdera verksamheterna inom sitt område. Myndigheten ska även vaka över kvalitet, säkerhet och den enskildes rättigheter i verksamheterna.¹²⁸ Länsstyrelserna ska noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet.¹²⁹

En rad reformer och satsningar har genomförts de senaste åren inom området kvalitet i äldreomsorgen, som omfattar både kommunalt och privat bedrivna verksamheter. Förutom den tidigare nämnda propositionen om valfrihetssystem som gör det möjligt för de äldre att välja utförare har regeringen även initierat utvecklingen av öppna jämförelser inom vård och omsorg för äldre.¹³⁰ I dessa rapporter som Socialstyrelsen publicerar är det möjligt att jämföra kommuner med avseende på olika kvalitetsindikatorer.¹³¹ Regeringen har även initierat en utredning som ska lägga fram förslag på en nationell strategi för kompetensförsörjning inom äldreomsorgen.¹³² Socialstyrelsen har därtill utfärdat nya föreskrifter om ledningssystem för

¹²⁸ 2 § förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen. Liknande lydelse finns i nu gällande förordning som trädde i kraft 2008-01-01. Referensen avser den förordning som gällde under den tidsperiod som granskningen omfattar.

¹²⁹ 2 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Samma lydelse finns i nu gällande förordning som trädde i kraft 2008-01-01. Referensen avser den förordning som gällde under den tidsperiod som granskningen omfattar.

¹³⁰ S2007/518/ST: Uppdrag att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Socialdepartementet den 18 januari 2007.

¹³¹ Socialstyrelsen (2007) Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre, Socialstyrelsen (2008) Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre 2008.

¹³² Dir. 2007:155 En kompetensreform inom vården och omsorgen om äldre.

kvalitet och om tillämpningen av lex Sarah.¹³³ I detta kapitel redogörs för information inom granskningens fokus, det vill säga sådant som rör brister i kvalitet och insyn inom privat bedriven äldreomsorg. Redogörelsen omfattar information som regeringen har begärt och fått från berörda myndigheter, samt vilka eventuella åtgärder regeringen har vidtagit till följd av informationen. Underlaget till redogörelsen är främst regeringens regleringsbrev till Socialstyrelsen och länsstyrelserna och relevanta utredningsdirektiv samt årsredovisningar och andra rapporter från Socialstyrelsen och länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Även andra dokument från dessa myndigheter beaktas i de fall de har haft betydelse för redovisningen. Materialet omfattar perioden 2003–2007 samt viktigare inslag under 2008. En förteckning över de granskade dokumenten ges i bilaga 4.

6.1 God kvalitet på insatserna

6.1.1 Kartläggning av konkurrensutsättningen i äldreomsorgen

Socialstyrelsen publicerade 2003 på förra regeringens uppdrag en kartläggning av konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen. Enligt regeringen saknades en samlad bild av konkurrensutsättningens effekter på bland annat kvaliteten inom äldreomsorgen.¹³⁴ Kartläggningen skulle rikta särskild uppmärksamhet mot brukarna och deras upplevelse av kvalitet. Socialstyrelsen fick även i uppgift att redovisa eventuella kunskapsluckor vad gäller konkurrensutsättning inom äldreomsorgen.

Socialstyrelsen hittade inte mycket empiriskt material på området, och det som fanns gav belägg för både försämrad och förbättrad kvalitet när äldreomsorgen överlätits på enskilda utförare.¹³⁵ Något entydigt svar på konkurrensutsättningens påverkan på kvaliteten kunde Socialstyrelsen därför inte ge. Däremot såg Socialstyrelsen en risk med att alltför ”yviga” anbudsunderlag kunde leda till sämre kvalitet.¹³⁶ Behovet av att precisera vad kvalitet är kan dock begränsa de enskilda utförarnas möjlighet att utveckla och förnya verksamheten. Socialstyrelsen fann brister i kommunernas uppföljning av den konkurrensutsatta verksamheten, men såg samtidigt tecken på

¹³³ SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Se även Socialstyrelsens handbok God kvalitet i socialtjänsten (2008), SOSFS 2008:10 Tillämpningen av 14 kap. 2 § SoL.

¹³⁴ Regeringsbeslut S2003/3848/ST Uppdrag med inriktning på konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen.

¹³⁵ Socialstyrelsen (2004), Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, s. 21.

¹³⁶ Socialstyrelsen (2004), Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, s. 23.

att kvalitetsmedvetandet i kommunernas verksamhet kan ha ökat till följd av konkurrensutsättningen.¹³⁷

Angående kunskapsluckor framförde Socialstyrelsen att kvalitet kontra kostnader ofta står i fokus i de forskningsrapporter, artiklar och böcker som producerats på området. Långsiktiga konsekvenser för brukare, anhöriga och personal har mer sällan belysts.¹³⁸

6.1.2 *Socialstyrelsen har funnit indikationer på brister ...*

Socialstyrelsen har i en uppföljningsrapport om tillsynen visat att brister något oftare hittas i entreprenadverksamhet än i egenregiverksamheten. För tillståndspliktig verksamhet är andelen brister något mindre än i den offentligt utförda verksamheten.¹³⁹ Redovisningen har dock bara gjorts för ett enskilt år.

Socialstyrelsen har även rapporterat om en studie av kundval i två kommuner som visade att de kunder som hade bytt utförare tyckte det var svårt att framföra klagomål. En annan iakttagelse var att socialnämnderna inte hade vidtagit åtgärder trots rapporter om kvalitetsbrister.¹⁴⁰

6.1.3 *... som regeringen sedan har tagit upp i utredningsdirektiv*

I regeringens direktiv till Utredningen om fritt val i äldre- och handikappomsorgen¹⁴¹ anges att utredningen ska överväga behovet av att närmare reglera kontroll och uppföljning. Utredningen fann att nuvarande lagstiftning är tillräcklig på området.¹⁴²

I samma direktiv gav regeringen även utredningen i uppdrag att lämna förslag på nationella krav och kvalitetskriterier. Utredningen lämnade inga sådana förslag. Kommittén motiverade detta med att utredningens förslag till ny lag innebär ett tydligt avtalsförhållande mellan kommunen och utföraren och att önskemålet om nationella krav och kvalitetskriterier inte blir lika aktuellt.¹⁴³ Det kan dock nämnas i sammanhanget att den nya lagen inte kommer att vara tvingande för kommunerna, utan kommunerna får själva besluta om de vill införa kundval.

¹³⁷ Socialstyrelsen (2004), Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, s. 7.

¹³⁸ Socialstyrelsen (2004), Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, s. 12.

¹³⁹ Socialstyrelsen (2005), Social tillsyn 2004 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn, s. 33.

¹⁴⁰ Socialstyrelsen (2007), Kundval inom äldreomsorgen, s. 16.

¹⁴¹ Dir. 2007:38 Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen, s. 3.

¹⁴² SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, s. 202.

¹⁴³ SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, s. 151.

6.1.4 *Värdegrund för äldreomsorgen*

Regeringen har även gett direktiv till en utredning om värdighetsgaranti, som syftar till att tydliggöra vad äldreomsorgen ska erbjuda.¹⁴⁴ Utredningens uppdrag var bland annat att överväga förslag på service- eller kvalitetsnivåer som inte får underskridas, föreslå incitament till kvalitetsförbättringar och rutiner för klagomålshantering. Utredningen resulterade i ett förslag till nationell värdegrund för äldreomsorgen och hur den kan förverkligas. Värdegrunden betonar integritet, självbestämmande, individanpassning, insatser av god kvalitet samt trygghet och meningsfullhet.¹⁴⁵

6.1.5 *Äldreguiden*

Socialstyrelsen har lanserat Äldreguiden på sin webbplats. Guiden omfattar äldreboenden och korttidsboenden, såväl offentligt som privat bedrivna. På hemsidan går det att läsa omdömen inom olika kvalitetsområden som delaktighet, personaltäthet, personalens kompetens, ledning, mat och kontinuitet i äldreomsorgen.¹⁴⁶

6.2 **Statistikinsamling**

Socialstyrelsen har i ett par lägesrapporter om äldreomsorgen pekat på brister i statistiken. Personalstatistiken behöver förbättras, och Socialstyrelsen betonar att det måste inkludera privata vårdgivare. Det är nödvändigt för att man ska kunna analysera kvalitet och effektivitet.¹⁴⁷

Regeringen har tillsatt en utredning om den kommunala statistiken.¹⁴⁸ I uppdraget ingår att se över och eventuellt föreslå åtgärder om insamling av ekonomisk statistik och personalstatistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting.

Regeringen skriver i sitt utredningsdirektiv att invånarna ska kunna göra rationella val baserade på fakta, vilket innebär ökade krav på statistiken. Utredningen ska därför föreslå åtgärder som ökar möjligheterna till jämförelser. Uppgiftslämnandet får dock, enligt regeringen, inte bli alltför betungande för de mindre utförarna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2009.

En annan pågående utredning om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska föreslå reglering som kan förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa

¹⁴⁴ Dir. 2007:25 Värdighetsgaranti – en äldreomsorg med respekt för människovärdet.

¹⁴⁵ SOU 2008:51 Värdigt liv i äldreomsorgen, s. 15.

¹⁴⁶ <http://aldreguiden.socialstyrelsen.se/>.

¹⁴⁷ Socialstyrelsen (2007), Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2006, s. 9.

¹⁴⁸ Dir. 2007:146 Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet.

kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten.¹⁴⁹ Statistiken ska även omfatta enskilda utförare. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009.

6.3 Insyn i verksamheten

Om insynsproblem finns knappt någon information. Regeringen har inte beställt någon utredning, och av myndigheterna är det bara hos länsstyrelsen i Stockholm det går att hitta något på detta område. Den enda rapport som finns är en rapport om lex Sarah från länsstyrelsen i Stockholm.¹⁵⁰ Länsstyrelsen berättar i sin rapport att relativt få anmälningar görs i enskilda verksamheter i länet. Länsstyrelsen skriver även i sin rapport att flera instruktioner för enskilda verksamheter inte tydligt anger vem som är verksamhetsansvarig, vilket är viktigt att veta eftersom den personen ska ta emot lex Sarah-anmälningarna. Socialstyrelsen har i sina nya föreskrifter angående tillämpningen av lex Sarah angivit att rutiner för anmälan ska fastställas i kommunala såväl som enskilda verksamheter och att personalen ska informeras om dessa.¹⁵¹

6.4 Kvalitet och insyn i det statliga bidraget

Våren 2008 beslutade regeringen¹⁵² om ett bidrag för att underlätta fritt val av äldreomsorg inom kommunerna. Bidraget uppgår till 280 miljoner kronor och ges till kommunerna för att täcka kostnader för åtgärder för att införa valfrihetssystem.¹⁵³

Villkoren för bidraget innehåller inga särskilda krav när det gäller kvalitet. Regeringen anser dock att valfrihetssystem borgar för att äldreomsorgen blir mer lyhörd för den enskildes önskemål.¹⁵⁴ Därmed ska kvaliteten i äldreomsorgen också bli bättre. Insynsfrågor tas inte upp i villkoren.

6.4.1 Nytt mål om kvalitet

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att de nationella målen för äldrepolitiken skulle kompletteras med mål om kvalitet för att bättre lyfta fram arbetet med uppföljning och kvalitet inom äldreomsorgen. I tillägg till tidigare beslutade mål föreslog regeringen att regeringens insatser skulle

¹⁴⁹ Dir. 2007:92 Översyn av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten m.m.

¹⁵⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2006:16: Tillämpning av Lex Sarah inom äldreomsorgen 2005.

¹⁵¹ 6 kap. 1–2 §§ SOSFS 2008:10 Tillämpningen av 14 kap. 2 § SoL.

¹⁵² Regeringsbeslut 2008-04-10, S2008/3609/ST.

¹⁵³ SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

¹⁵⁴ Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008 utgiftsområde 9, bet. 2007/08:SoU1, rskr. 2007/08:86.

främja huvudmännens utveckling av god kvalitet i vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Enligt regeringens förslag ska måluppfyllelsen mätas bland annat genom att följa hur kommunerna utvecklar Fritt val-reformen. Regeringen anser att bidragen till valfrihetsreformen tillsammans med andra åtgärder stärker kvalitetsutvecklingen inom äldreomsorgen. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.¹⁵⁵

6.5 Sammanfattande iakttagelser

I de dokument från 2003 – 2008 som Riksrevisionen har granskat från regeringen, Socialstyrelsen och tre länsstyrelser finns inte mycket information om förutsättningarna för kvalitet och insyn i den privat bedrivna äldreomsorgen.

Såväl den förra som den nuvarande regeringen har tagit initiativ till utredningar om bland annat kvalitetseffekter, statistik och kvalitetsnivåer. Inga utredningar har dock belyst avtalens innehåll, vilket skulle ge nödvändig information om huruvida kommunerna ställer motsvarande krav på de enskilda utförarna som lagar och förordningar annars gör på de offentliga.

Socialstyrelsen har i en rapport noterat att det finns risker med oprecisa anbudsunderlag, men har inte undersökt hur kvalitet och insyn beaktas i avtalen och om de äldre kan förvänta sig samma nivå på omsorgen oavsett om de tilldelas en privat eller offentlig utförare.

De tillståndspliktiga verksamheterna har inte nämnts.

När det gäller insyn har det inte förekommit nämnvärda initiativ från statens sida. Varken regeringen eller Socialstyrelsen har bidragit till kunskapen på detta område. Den enda rapport vi funnit som handlar om insyn är från länsstyrelsen i Stockholm, som har skrivit om tillämpningen av lex Sarah.

¹⁵⁵ Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008 utgiftsområde 9, bet. 2007/08:SoU1, rskr. 2007/08:86.

7 Slutsatser och rekommendationer

Andelen privata utövare inom äldreomsorgen har ökat och regeringen stimulerar fler aktörer att starta företag. Kommunerna köpte äldreomsorg under 2006 för närmare 10 miljarder kronor. Samma år bodde drygt 13 000 äldre i särskilda boenden som drevs av privata utförare och drygt 15 000 äldre fick hemtjänst av privata utförare.

Det kan vara svårt för den äldre att värdera de olika alternativ som står till buds. Dessutom har den äldre ingen laglig rätt att välja om utföraren ska vara offentlig eller privat, även om kommunen kan besluta att äldre får välja. Det ställer stora krav på att denna marknad byggs upp, regleras och följs upp på ett sådant sätt att socialtjänstlagens krav på god kvalitet uppnås. Insyn är nödvändig för att kommunen, de äldre och anhöriga ska få kunskap om hur verksamheten fungerar.

Kommunerna har huvudansvaret för planering, finansiering och drift av äldreomsorgen. De har därmed ett ansvar att ställa krav på de privata utförarna och följa upp verksamheten. Staten å sin sida har ett övergripande ansvar för det offentliga åtagandet. Riksrevisionens granskning visar att varken regeringen, Socialstyrelsen eller länsstyrelserna fullt ut har tagit sitt ansvar att inom sina respektive ansvarsområden skapa förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg.

7.1 Slutsatser

Riksrevisionens genomgång av de lagar som styr kvalitet i äldreomsorg visar att förutsättningarna i vissa avseenden skiljer sig beroende på om utföraren är offentlig eller privat. Utförarna omfattas inte alltid av Socialstyrelsens föreskrifter och därmed inte föreskriften om kvalitetssystem som bland annat ställer krav på klagomålshantering. Inom privat verksamhet gäller inte skyddet för meddelarfriheten eller skyddet mot efterforskning och påföljder från arbetsgivaren. Det är även oklart om personalen omfattas av samma skydd för sin yttrandefrihet som offentligt anställda har gentemot sin arbetsgivare. Medborgare har inte samma möjligheter att få ta del av handlingar som rör verksamheten. Det är också oklart vilken rätt staten har att hämta in statistikuppgifter från privata utförare.

Via avtal kan förutsättningarna göras mer enhetliga mellan privat och offentligt bedriven äldreomsorg. Om kraven på verksamhetens kvalitet ska upprätthållas och insynen ska stärkas, är det nödvändigt att kommunerna ställer sådana krav i de avtal som sluts med utföraren. Vissa skillnader i förutsättningarna går dock inte att jämna ut avtalsvägen, till exempel måste

privatanställda anmäla missförhållanden direkt till den verksamhetsansvarige.

Riksrevisionen har gått igenom förfrågningsunderlag från alla kommuner som på senare tid har slutit avtal inom särskilt boende och hemtjänst. Underlagen specificerar kommunernas krav och utgör grunden för det avtal som sedan sluts. Genomgången visar att förfrågningsunderlagen många gånger saknar tydliga krav. Det gäller kompetenskrav på ledningen, stöd till personalen samt kriterier för kvalitet och kvalitetssäkring. Hälften av kommunerna följer inte heller, enligt undersökningen, kommunallagens krav att beakta allmänhetens insyn vid entreprenader. Problemen återfinns i förfrågningsunderlagen för såväl särskilt boende som hemtjänst.

Regeringen har nyligen föreslagit en ny lag om valfrihetssystem för äldre. Även med denna lag kommer avtalen fortsättningsvis att vara viktiga. Det gäller såväl kommuner som upphandlar enligt den nya lagen som kommuner som fortsätter att använda sig av lagen om offentlig upphandling.

7.1.1 Regeringen har inte skaffat sig tillräcklig kunskap om hur äldreomsorgsmarknaden fungerar

Regeringen har ett ansvar att förvissa sig om att äldreomsorgsmarknaden fungerar tillfredsställande.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte skaffat sig tillräcklig kunskap om denna marknad. Regeringen har tillsatt flera utredningar som i olika hög grad tar sikte på kvalitetsfrågor. Men det finns fortfarande viktiga områden där regeringen inte vidtagit åtgärder, till exempel har regeringen inte tagit initiativ till att följa upp och utvärdera vilka konsekvenser gällande regelverk har fått för kvalitet och insyn. Med tanke på regeringens uttalade ambitioner på området borde man enligt Riksrevisionen kunna förvänta sig att regeringen efterfrågat sådan information.

7.1.2 Socialstyrelsen har inte tagit sitt uppföljningsansvar

Socialstyrelsen ska följa utvecklingen inom äldreomsorgen samt vaka över kvalitet, säkerhet och den enskildes rättigheter. Socialstyrelsen har därmed ett ansvar att följa utvecklingen inom såväl offentlig som privat bedriven äldreomsorg.

Även om Socialstyrelsen har uppmärksammat vissa problem hos privata aktörer anser Riksrevisionen att Socialstyrelsen inte har fullgjort sitt uppdrag när det gäller att följa upp privat bedriven äldreomsorg. I verksamheter som bedrivs på entreprenad är avtalen helt avgörande för att kunna ställa krav på kvalitet och säkerhet. Socialstyrelsen har inte tillförsäkrat sig kunskap om dessa avtal och vilka kvalitetskriterier som där ställs. Inte heller framgår det

tydligt vilka av Socialstyrelsens föreskrifter som gäller för såväl offentlig som privat verksamhet och vilka som kommunen måste skriva in i avtal.

7.1.3 *Länsstyrelsernas tillståndsgivning säkrar inte god kvalitet*

Särskilda boenden som inte sluter entreprenadavtal direkt med kommunerna ska ansöka om tillstånd från länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska endast bevilja tillstånd för boenden som uppvisar god kvalitet. Riksrevisionen har granskat beslutsunderlagen hos de elva länsstyrelser som utfärdat tillstånd. Hos samtliga granskade länsstyrelser saknas väsentlig information för såväl äldre som nyare tillstånd för att kunna bedöma om verksamheterna uppfyller kraven på god kvalitet. Ingen av länsstyrelserna har några på förhand bestämda kriterier för hur man ska bedöma de ansökningar som kommer in. Flera av länsstyrelserna följer inte heller alltid upp verksamheter som nyligen fått tillstånd för att försäkra sig om att utföraren också i praktiken följer det som utlovats i ansökan.

Länsstyrelserna har utfärdat gemensamma riktlinjer för tillståndsgivningen, vilket kan skapa bättre förutsättningar för handläggningen. Riktlinjerna är dock på intet sätt heltäckande, och det är även oklart vilken status de har. Dessutom visar Riksrevisionens granskning att länsstyrelserna många gånger inte följer riktlinjerna, till exempel görs i många fall inte den vandelsprövning av huvudman och tilltänkt föreståndare som riktlinjerna föreskriver. Vidare har länsstyrelserna olika uppfattningar om vilka nya krav man kan ställa på verksamheten när nytt tillstånd söks. Länsstyrelserna skiljer sig också i synen på vilka kvalitetsvillkor de har rätt att ställa på dem som beviljas tillstånd.

Länsstyrelsens och kommunernas egna tillsyn är viktiga verktyg för att förbättra kvaliteten inom äldreomsorgen. Tillsynen har dock av naturliga skäl inte sådan täckning att den kan uppväga bristerna i tillståndsgivningen; länsstyrelserna utövar tillsyn över sina objekt i genomsnitt vart femte år och hälften av aktuella kommuner utövar ingen tillsyn över tillståndspliktiga äldreboenden.

Med tanke på att tillstånden ofta löper på under mycket lång tid och att effekterna för enskilda medborgare kan vara väsentliga anser Riksrevisionen att bristerna är allvarliga.

7.2 Konsekvenser

7.2.1 Risk för att beslut fattas på felaktiga grunder

Det ställs stora krav på att äldreomsorgsmarknaden byggs upp, regleras och följs upp på ett sådant sätt att socialtjänstlagens krav på god kvalitet uppnås. Riksrevisionens granskning visar att varken regeringen eller Socialstyrelsen besitter nödvändig kunskap om konsekvenserna av de avtal som kommunerna sluter med utförarna. Dessa avtal är av avgörande betydelse för kommunernas möjligheter att ställa krav och följa upp verksamheten. Saknar de statliga aktörerna kunskap om hur äldreomsorgsmarknaden fungerar finns risk för att reformer genomförs utan att tillräckligt beslutsunderlag har inhämtats.

7.2.2 Risk för att missförhållanden inte upptäcks och effektiviseringar försvåras

De olika reglerna för offentlig respektive enskild verksamhet innebär att möjligheterna att få kunskap om den enskilda verksamheten är olika. Personalen ska anmäla missförhållanden till den verksamhetsansvarige som den står i beroendeställning till, vilket kan innebära att den känner sig förhindrad att berätta om eventuella missförhållanden. Vidare är det oklart om personalen i enskild verksamhet omfattas av skydd för sin yttrandefrihet, och enligt lagen om företagshemligheter får personalen inte röja information som kan skada företaget, såvida det inte rör sig om allvarliga missförhållanden eller brottsliga gärningar. Därtill saknar personalen efterforskningskydd och skydd mot repressalier om den berättar för medierna om förhållandena på sin arbetsplats. Tillsynen av äldreomsorgen är inte heller av sådan omfattning att man kan vara säker på att den fångar upp eventuella missförhållanden.

Produktiviteten i de enskilda verksamheterna går inte att mäta så länge statistikinhämtningen från dem är så begränsad som den är i dag. Därmed kan inte heller produktiviteten i offentliga och privata verksamheter jämföras, vilket innebär att man saknar viktigt underlag för effektiviseringar. Regeringen har dock tillsatt en utredning om den kommunala statistiken som bland annat har fått i uppdrag att föreslå åtgärder som kan möjliggöra produktivitetjämförelser.

7.2.3 Tillstånden riskerar att inte hänga med i utvecklingen

Förutsättningarna skiljer sig åt en hel del beroende på om den privat bedrivna verksamheten är tillståndspliktig eller om kommunen sluter entreprenadavtal med utföraren.

Någon motsvarighet till kommunallagens krav på insyn för allmänheten finns inte för tillståndspliktig verksamhet. Därmed saknar den äldre och anhöriga laglig rätt att ta del av handlingar från utföraren, till exempel förteckningar över de klagomål som framförts på boendet. För äldre och anhöriga försämrar detta möjligheten att välja mellan olika utförare.

En annan skillnad är att ett tillstånd för äldreboende gäller tillsvidare. Det är bara om verksamheten förändras på väsentligt sätt som nytt tillstånd måste sökas. Förändringar i synsätt och nya kunskaper om äldres behov riskerar att inte få genomslag om tillstånden under mycket långa perioder aldrig omprövas i någon reell mening.

Sammantaget innebär det en risk för att omsorgen blir sämre i tillståndspliktig verksamhet än i entreprenader och att kvalitetskravet i socialtjänstlagen inte uppnås i samma utsträckning som i entreprenader.

För att bedriva hemtjänst krävs inget tillstånd. Hemtjänsten har förändrats under åren och omfattar nu på ett helt annat sätt än tidigare omsorg, vård och tillsyn av svårt sjuka personer. I de fall kommunen inte har slutit entreprenadavtal med utföraren ställs alltså inga tydliga kvalitetskrav för att få starta verksamheter som kräver förhållandevis avancerade vård- och omsorgsinsatser.

7.3 Rekommendationer

7.3.1 Regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och ta fram erforderliga författningsförslag som medför att:

- anmälan av allvarliga missförhållanden (lex Sarah) i privat bedriven verksamhet ska göras direkt till socialnämnden eller annan offentlig myndighet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över systemet för tillstånd så att:

- kraven på de tillståndspliktiga verksamheterna kan förändras utifrån nya synsätt och kunskaper om äldres behov,
- tydliga krav kan ställas på privat bedriven hemtjänst som utför behovsprövade omsorgsinsatser och som inte har entreprenadavtal med kommunen.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att:

- utreda vilken rätt de privat anställda har att yttra sig om förhållandena på sin arbetsplats,

- använda de förslag som utredningen för översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet lämnar för att främja ökad effektivitet och produktivitet i äldreomsorgen.

7.3.2 *Socialstyrelsen*

Riksrevisionen rekommenderar Socialstyrelsen att:

- kartlägga och utvärdera förutsättningarna för god kvalitet inom privat bedriven äldreomsorg, bland annat genom att skaffa sig bättre kunskap om avtalen som kommunerna sluter och vilka kvalitetskrav som ställs,
- utfärda föreskrifter om avtalens utformning och innehåll inom ramen för sitt bemyndigande,
- som stöd till kommunerna sammanställa vilka av myndighetens föreskrifter som gäller för privata utförare och vilka som kommunerna behöver överväga att skriva in i avtal samt informera om detta.

7.3.3 *Länsstyrelserna*

Riksrevisionen rekommenderar de länsstyrelser som utfärdar tillstånd för äldreboenden att:

- utveckla rutiner för att säkerställa att tillräckligt underlag hämtas in och förse handläggarna med ändamålsenligt stöd så att kompletta bedömningar görs,
- en tid efter att en verksamhet startats eller om verksamheten förändrats alltid följa upp om utföraren följer det som utlovats i ansökan.

Referenslista

Lagar

Regeringsformen (1974:152)
Förvaltningslag (1986:223)
Kommunallag (1991:900)
Lag (2001:99) om den officiella statistiken
Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter
Sekretesslag (1980:100)
Socialtjänstlag (2001:453)
Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Förordningar

Tryckfrihetsförordning (1949:105)
Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen
Socialtjänstförordning (2001:937)

Föreskrifter

SOSFS 2006:11 *Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.*
SOSFS 2008:10 *Tillämpningen av 14 kap. 2 § SoL*

Propositioner

Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen,*
bet. 1975/76:KU56, rskr. 1975/76:414
Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*
Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen,*
bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264
Prop. 1997/98:113 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*
Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*
Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008,*
bet. 2007/08:FiU1, rskr. 2007/08:30
Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*
Prop. 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem*

Direktiv

Dir. 2004:78 *En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område*

Dir. 2007:38 *Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen*

Dir. 2007:146 *Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet*

Statens offentliga utredningar

SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*

SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*

SOU 1996:67 *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader*

SOU 2005:110 *Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*

SOU 2007:82 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*

SOU 2008:15 *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*

SOU 2008:51 *Värdigt liv i äldreomsorgen*

Ds 2001:9 *Yttrandefrihet för privatanställda*

Övrigt

Bohlin, Alf (2001) *Offentlighetsprincipen*

Holmberg, Erik/Stjernquist, Nils (2003) *Vår författning*

Jordahl, Henrik: "Privat produktion av offentligt finansierade tjänster"
Ekonomisk debatt nr 3/2008

Landelius, Ann-Charlotte (2006) *Vård och omsorg i offentlig eller privat regi*

Länsstyrelserna (2007): *Riktlinjer för tillståndsprövning av enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen*

Nutek (2008): *Stöd och verktyg vid upphandlingar. En kartläggning av vilka stöd och verktyg som används vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*

Petrén, Gustaf/Ragnemalm, Hans (1980): *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*

Ragnemalm, Hans: Regeringsformen 11:6. *Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. Förvaltningsrättslig tidskrift 1976*

Regleringsbrev till länsstyrelserna 2003, 2004, 2006 och 2007

Riksrevisionen: *Remissvar på SOU 2007:82 (Dnr 15-2007-1467)*

Riksrevisionen: *Årlig rapport för 2007*

SCB 2006:5 *Skola, vård och omsorg i privat regi – en sammanställning av statistik 1995–2005*

Socialstyrelsen (2002) *De äldre och besvärsrätten*

- Socialstyrelsen (2004): *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*
- Socialstyrelsen (2005): *Social tillsyn 2004 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn*
- Socialstyrelsen (2006): *Påverkar cheferns personalansvar kvaliteten i vården och omsorgen?*
- Socialstyrelsen: (2006): *Social tillsyn 2005 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn*
- Socialstyrelsen (2007): *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2006*
- Socialstyrelsen (2007): *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre*
- Socialstyrelsen (2008): *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2007*
- Socialstyrelsen: *Föreskrifter och allmänna råd inom vård och omsorg om äldre. Dnr 73-4000/2008*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006): *Bästa förfrågningsunderlag. Erfarenheter från utmärkelsen Bästa förfrågningsunderlag*
- Thorslund, Mats (2007) *Det nygamla gränssnittet: äldrevården och dess omorganisationer. Artikel ur Blomqvist, Paula (red.) (2007): Vem styr vården?*

Bilaga 1 Genomgång av kommunernas entreprenadavtal

Riksrevisionen har gått igenom förfrågningsunderlag från alla kommuner eller stadsdelar som under 2007 och januari – mars 2008 slutit avtal med privat utförare inom särskilt boende eller hemtjänst. För hemtjänst ingår endast underlag för omvårdnadsinsatser i studien. Städtjänster och andra mer serviceinriktade insatser har inte tagits med. I något enstaka fall har stadsdelar inom kommunen ansvarat för upphandlingen. Då har Riksrevisionen gått igenom underlag från varje aktuell stadsdel. Sammanlagt har Riksrevisionen studerat förfrågningsunderlag för särskilt boende från 36 kommuner eller stadsdelar och förfrågningsunderlag för hemtjänst från 11 kommuner eller stadsdelar. I sammanställningen benämns för enkelhetens skull alla upphandlande enheter som kommuner även om det alltså i några få fall egentligen rör sig om stadsdelar.

Frågeformuläret

Riksrevisionen har undersökt vilka krav kommunerna ställer i förfrågningsunderlagen. Frågeformuläret behandlar insynsfrågor, brukarinflytande, uppgiftslämnande, kvalitetskriterier och uppföljning.

För varje fråga i formuläret noterar Riksrevisionen om kommunen ställer upp någon form av kriterium och om det i sådana fall rör sig om ett krav eller inte. Många förfrågningsunderlag innehåller två olika kategorier av bedömningsgrunder. Den första kategorin innehåller sådana som utföraren måste uppfylla för att över huvud taget kunna komma i fråga (s.k. skall-krav). Den andra kategorin består av kriterier som inte är obligatoriska för utföraren att uppfylla, men utgör grund för en viktning mellan olika anbud. Dessa icke tvingande kriterier blir aktuella först när kommunen ska rangordna de anbud som kvalificerat sig för slutomgången. I en del fall anger kommunerna även mål som utföraren bör sträva efter. Det kan såväl handla om mål som riktas mot just den verksamhet som kommunen lägger ut på entreprenad som hänvisningar till mer allmänna mål för all äldreomsorg som kommunen finansierar.

1 Allmänt

1.1 Startår och slutår samt eventuell möjlighet till förlängning

2 Insyn

- 2.1 Ställs det krav på att kommunen ska ha möjlighet till insyn?
- 2.2 Ställs det krav på att allmänheten ska ha möjlighet till insyn?
- 2.3 Ställs det krav på att personalen ska kunna påtala brister i verksamheten?
- 2.4 Ställs det krav på att utföraren ska säkerställa att personalen har kunskap om lex Sarah?
- 2.5 Ställs det krav på att utföraren inom sitt verksamhetsområde ska lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda?

3 Brukarinflytande

- 3.1 Ställs krav på att brukarinflytande?
 - inga krav
 - allmänna krav på inflytande utan närmare specificering
 - specificerade krav

4 Skyldighet för utföraren att lämna uppgifter

4.1 Ställs det krav på utföraren att lämna statistikuppgifter?

5 Kvalitetskriterier

- 5.1 Ställs det krav för kost och mat?
 - nej
 - ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav
- 5.2 Ställs det krav för bemötande?
 - nej
 - ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav
- 5.3 Ställs det krav för brukarnöjdhet, meningsfullhet och uppskattning?
 - nej

- ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav
- 5.4 Ställs det krav på vilken kompetens personalen ska ha?
 - 5.5 Ställs det krav på att utföraren ska ansvara för personalens kompetensutveckling?
 - 5.6 Ställs det krav på att personalen ska erbjudas handledning?
 - 5.7 Ställs det krav på att ansvariga för driften ska besitta kunskap om tillämpliga lagar förordningar, föreskrifter och allmänna råd?
 - 5.8 Ställs det specificerade kompetenskrav på ansvariga för driften?
 - 5.9 Ställs det krav på att utföraren ska ha rutiner för klagomålshantering?
 - 5.10 Ställs det krav på att den enskilde tydligt ska informeras om möjligheten att lämna klagomål?
 - 5.11 Ställs det krav på att boendet ska vara bemannat hela dygnet alt. ställs någon form av bemanningskrav för omvårdnadsinsatserna inom hemtjänsten?

6 Uppföljning

- 6.1 Ställs det några uppföljningskrav?
 - nej, eller endast marginella krav
 - ja, delar av verksamhet eller allmänna krav
 - ja, krav på att hela verksamheten ska följas upp
- 6.2 Ställs det krav på att utföraren ska bistå kommunen med underlag som behövs för att denne ska kunna genomföra uppföljningen?
- 6.3 Ställs det krav på att det ska finnas en plan för hur
 - resultaten av uppföljningen och utvärderingen ska återföras till verksamheten?
 - eventuella brister och missförhållanden ska rapporteras till kommunen?
 - eventuella brister och missförhållanden ska åtgärdas?
- 6.4 Fastställs det vilka konsekvenser ett kontraktsbrott får?
- 6.5 Finns tydliga kriterier för när kommunen kan bryta kontraktet om utföraren inte lever upp till kvalitetskraven?

Bilaga 2 Genomgång av länsstyrelsernas tillstånd

Riksrevisionen har granskat beslutsunderlag för tillstånd utfärdade till enskilda verksamheter enligt 7 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen. Vid granskningens genomförande hade elva av de tjugo länsstyrelserna aktuella tillstånd utfärdade.¹⁵⁶ Granskningen omfattar samtliga tillstånd från länsstyrelser, utom länsstyrelserna i Stockholm och Skåne där ett urval gjordes av tio tillstånd från vardera. Totalt granskades 37 tillstånd.

Frågeformuläret

Riksrevisionen har granskat vilket underlag länsstyrelserna har haft för att bevilja tillstånd till enskilda verksamheter att bedriva särskilda boenden för äldre. Granskningen är baserad på en rad frågor som ställts mot beslutsunderlaget.

Frågeformuläret behandlar insynsfrågor, brukarinflytande, uppgiftslämnande, kvalitetskriterier, uppföljning, villkor, remissförfarande och vandelsprövning. Riksrevisionen har noterat om det finns underlag i ansökan för att bedöma hur utföraren kommer att arbeta med frågorna samt vilket underlag länsstyrelserna begärt in för att bevilja tillståndet.

1 Allmänt

- Beskrivs målgruppen för verksamheten?
- När utfärdades det senaste tillståndet för verksamheten?
- När utfärdades det första tillståndet för verksamheten?
- Vilken typ av ändring i verksamheten föranledde ansökan om nytt tillstånd?
- Gjordes en helhetsbedömning vid senaste ansökan?
- Går länsstyrelsernas bedömningar att följa? – t.ex. noteringar, kommentarer, resonemang i akten

¹⁵⁶ Länsstyrelserna i Västra Götaland, Kalmar, Uppsala, Gotland, Västernorrland, Halland, Skåne, Kronoberg, Östergötland, Stockholm och Värmland.

2 *Insyn*

- 2.1 Garanteras allmänhetens möjlighet till insyn?
- 2.2 Garanteras personalens möjlighet att kunna påtala brister i verksamheten?
- 2.3 Garanterar utföraren att säkerställa att personalen har kunskap om lex Sarah?
- 2.4 Garanterar utföraren att inom sitt verksamhetsområde lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda?

3 *Brukarinflytande*

- 3.1 Finns det underlag för hur utföraren arbetar med brukarinflytande?
 - nej
 - ja, men endast allmänna krav på inflytande utan närmare specificering
 - ja, specificerade krav

4 *Skyldighet för utföraren att lämna uppgifter*

- 4.1 Garanterar utföraren att lämna statistikuppgifter?

5 *Kvalitetskriterier*

- 5.1 Finns det underlag för utförarens arbete med kost och mat?
 - nej
 - ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav
- 5.2 Finns det underlag för utförarens arbete med bemötande?
 - nej
 - ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav
- 5.3 Finns det underlag för utförarens arbete med brukarnöjdhet, meningsfullhet och uppskattning?
 - nej
 - ja, endast allmänna krav
 - ja, krav på insatser
 - ja, effektkrav

- 5.4 Finns det uppgifter om vilken kompetens personalen ska ha?
- 5.5 Finns det underlag för hur utföraren ska garantera personalens kompetensutveckling?
- 5.6 Finns det underlag för personalens möjligheter till handledning?
- 5.7 Ställs det krav på att ansvariga för driften ska besitta kunskap om tillämpliga lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd?
- 5.8 Ställs det specificerade kompetenskrav på ansvariga för driften?
- 5.9 Finns det referenser för den ansvarige för verksamheten?
- 5.10 Finns det underlag för utförarens kvalitetsarbete?
- 5.11 Finns det uppgifter om rutiner för klagomålshantering?
- 5.12 Finns det uppgifter om hur den enskilde ska informeras om möjligheten att lämna klagomål?
- 5.13 Finns det uppgifter om hur utföraren kommer att bemanna verksamheten under dygnets alla delar?

6 Uppföljning

- 6.1 Finns det underlag för hur utföraren kommer att arbeta med uppföljning?
 - nej
 - ja, delar av verksamhet eller allmänna beskrivningar
 - ja, plan för hur hela verksamheten ska följas upp
- 6.2 Ställs det krav på att utföraren ska bistå kommunen med underlag som behövs för att denne ska kunna genomföra uppföljningen?
- 6.3 Finns det underlag för hur utföraren kommer att arbeta med att
 - resultaten av uppföljningen och utvärderingen ska återföras till verksamheten?
 - eventuella brister och missförhållanden ska åtgärdas?

7 Övrigt

- 7.1 Ställs kvalitetsvillkor i tillståndet?
- 7.2 Finns underlag för remissförfarande till berörd kommun?
- 7.3 Har kontroll gjorts för yrkesutövning t.ex. Socialstyrelsen?
- 7.4 Har kontroll gjorts hos kronofogden?
- 7.5 Har kontroll gjorts i belastningsregistret?

Bilaga 3 Intervjufrågor till länsstyrelserna

För att få information om processen kring tillståndsgivningen har vi intervjuat handläggare från samtliga elva länsstyrelser. Intervjuerna genomfördes per telefon.

Handläggningen av tillstånd

- Vilken information måste en ansökan om tillstånd innehålla?
- På vilket sätt använder ni de gemensamt framtagna riktlinjerna?
- Hur bedömer ni underlaget ni får in? Har ni på förhand bestämda kriterier för hur bedömningarna ska göras?
- Har ni någon gång gett avslag?
- Vid ansökan om förnyat tillstånd vid förändringar i verksamheten har vi sett att ni endast tittar på detta och inte verksamheten som helhet. Varför?
- Kan ni vid utfärdandet av förnyat tillstånd ställa nya/förändrade villkor på verksamheten?
- Har ni riktlinjer/bestämmelser för när ni ställer särskilda villkor i tillstånden?
- Vissa av Socialstyrelsens föreskrifter för äldreomsorg gäller inte direkt gentemot privata utförare. Hur hanterar ni dessa? (t.ex. Kvalitetssystem 2006:11)
- Vilken betydelse har kommunernas avtal om platser hos utföraren för er tillståndsgivning?
- Hur följer ni upp verksamheter som har fått tillstånd för första gången och de som fått tillstånd för förändringar i verksamheten? Vad bygger uppföljningen på?

Övriga frågor

- Hur garanteras allmänhetens insyn i tillståndsbedriven verksamhet?
- Vilka konsekvenser känner ni till av att kraven på insyn är olika i lagen? (offentlighet, yttrandefrihet, meddelarskydd, lex Sarah, serviceskyldighet)
- Ser ni några brister i den nuvarande lagstiftningen för tillstånd när det gäller att ställa krav på utförarna?
- Hur har ni kommunicerat det till regeringen?

- Vad kan det få för konsekvenser om avtalen eller tillstånden är bristfälliga när det gäller att ställa krav på verksamheten?
- Vilken information om skillnader i kvalitet och insyn mellan offentlig och privat bedriven äldreomsorg har ni lämnat till regeringen?
- Om sådan information har lämnats, hur har regeringen reagerat på den?
- Är tillsynen ett verkningsfullt instrument för att rätta till eventuella brister i kvalitet och insyn inom privat bedriven äldreomsorg?

Bilaga 4 Granskade dokument från regering och myndigheter

Regeringen

Dir. 2007:25 Vårdighetsgaranti – en äldreomsorg med respekt för människovärdet

Dir. 2007:38 Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen

Dir. 2007:92 Översyn av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten m.m.

Dir. 2007:146 Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet

Regeringsbeslut 2008-04-10, S2008/3609/ST

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Socialstyrelsen

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Socialstyrelsen

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Socialstyrelsen

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Socialstyrelsen

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Socialstyrelsen

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende länsstyrelserna

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende länsstyrelserna

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende länsstyrelserna

Socialstyrelsen

Årsredovisning 2003

Årsredovisning 2004

Årsredovisning 2005

Årsredovisning 2006

Årsredovisning 2007

Vård och omsorg om äldre – lägesrapporter år 2003

Vård och omsorg om äldre – lägesrapporter år 2004

Vård och omsorg om äldre – lägesrapporter år 2005

Vård och omsorg om äldre – lägesrapporter år 2006

Vård och omsorg om äldre – lägesrapporter år 2007

Social tillsyn 2002 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn

Social tillsyn 2003 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn

Social tillsyn 2004 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn
Social tillsyn 2005 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn
Förstärkt tillsyn av vård och omsorg om äldre – återrapportering 2006
Förstärkt tillsyn av vård och omsorg för äldre vid länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter. Återrapportering 2004
Uppdrag om förstärkt tillsyn vid länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter. Återrapportering 2003
Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, 2004
Kundval inom äldreomsorgen, 2007

Länsstyrelsen i Stockholm

Årsredovisning 2003
Årsredovisning 2004
Årsredovisning 2005
Årsredovisning 2006
Årsredovisning 2007
Rapport 2006:5 Tillsyn av äldreomsorgen 2001–2005
Rapport 2006:16 Tillämpning av lex Sarah inom äldreomsorgen 2005
Rapport 2007:9 Årsrapport 2006 – en sammanfattning av vad Länsstyrelsen sett i sin sociala tillsyn

Länsstyrelsen i Västra Götaland

Årsredovisning 2003
Årsredovisning 2004
Årsredovisning 2005
Årsredovisning 2006
Årsredovisning 2007

Länsstyrelsen i Skåne

Årsredovisning 2003
Årsredovisning 2004
Årsredovisning 2005
Årsredovisning 2006
Årsredovisning 2007

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning

- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas
möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk
bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovnigen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med
arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda
organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken –
regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt
arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?

- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitiken förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se