

2026-01-13

IVO:s tillståndsprövning – villkor och hinder för idéburna och kooperativa organisationer

Fremia och Famna samlar idéburna, kooperativa och värderingsbaserade organisationer inom vård, omsorg, personlig assistans, sociala insatser och skyddat boende. Våra medlemmar bedriver många tillståndspliktiga verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Vi delar IVO:s mål: att säkerställa god kvalitet, stärka rättssäkerheten och motverka välfärds kriminalitet. Samtidigt ser vi hur dagens tillstånds- och tillsynsprocesser i praktiken skapar hinder för seriösa idéburna och kooperativa utförare.

Syftet med denna promemoria är att:

- beskriva hur nuvarande tillstånds- och tillsynsprocesser fungerar i praktiken för idéburna och kooperativa utförare
- redovisa hur avgifter, handläggningstider och krav på föreståndare påverkar möjligheten att driva och utveckla verksamheterna
- föreslå konkreta förändringar hos IVO och i regelverket som kan öka förutsägbarhet, träffsäkerhet och legitimitet.

Promemorian bygger på en enkät till medlemmar inom vård, omsorg, personlig assistans och skyddat boende.

Övergripande bild från våra medlemmar

Medlemmarna beskriver IVO som en nödvändig och viktig myndighet för kvalitet och kontroll. Men de möter också återkommande problem kopplade till avgiftsnivåer, regeltolkningar och arbetssätt. Särskilt lyfts:

- **Handläggningstider och förutsebarhet** Långa och svårbedömda handläggningstider för både nya tillstånd och ändringar, ibland över ett år.
- **Krav på föreståndare** Otydlighet kring vilka utbildningar och erfarenheter som godtas och hur regelverket bedöms.

- **Avgifternas nivå** Enhetliga, höga avgifter som slår hårt mot mindre idéburna och kooperativa aktörer.
- **Dialog och rådgivning** Svårt att få konkret vägledning i komplexa frågor och en upplevelse av att det är svårt att nå fram till rätt funktion och få återkoppling.
- **Sektorsspecifik kunskap** Inom särskilt personlig assistans och skyddat boende finns en upplevelse av att IVO:s förståelse för verksamheternas villkor och komplexitet behöver fördjupas.
- **Kopplingen mellan tillstånd och tillsyn** Ett glapp mellan formella krav i tillståndsärenden och de kvalitetsbedömningar som görs vid tillsynsbesök.

Citat från några av våra medlemmar illustrerar hur detta slår i praktiken:

”Vi hade stora bekymmer med att få föreståndare godkänd. Det räckte inte med 5 års högskoleutbildning och erfarenhet. Man var tvungen att ha läst socialrätt också.” *(stiftelse med tillståndspliktig vård- och omsorgsverksamhet)*

”Avgifterna är väldigt höga och har gått i motsatt riktning från när vi har lyft detta tidigare med en ökning med mer än 100 % för en ny ansökan. Vi konstaterar att många idéburna är lite mindre organisationer som får bära en stor ekonomisk risk vid uppstart av nya verksamheter.” *(idéburen organisation som driver särskilt boende för äldre)*

”Mycket långa handläggningstider, oförutsägbart hur lång tid handläggningstiden tar vilket är en mycket svår omständighet för en ideell förening som bedriver skyddat boende. Det försvårar våra möjligheter ytterligare vad gäller att planera, budgetera och försöka upprätthålla långsiktig hållbarhet.” *(ideell kvinnojour med skyddat boende)*

Vår utgångspunkt är att bidra med lösningar som både stärker IVO:s möjligheter att träffa rätt i sina bedömningar och ger idéburna aktörer bättre förutsättningar att fortsätta ta ett stort ansvar i välfärden – och att växa.

Handläggningstider och förutsebarhet

Flera medlemmar beskriver att handläggningstiderna för både nya tillstånd och ändringar blivit längre och svårare att förutse. Det gäller särskilt tillstånd för skyddat boende samt för LSS-boenden och daglig verksamhet, liksom vid ändringsärenden vid exempelvis byte av lokal eller föreståndare. Vi noterar att myndigheten i regleringsbrevet för 2026 fått särskilt uppdrag avseende återrapportering om handläggningstider, vilket vi välkomnar

då handläggningstiderna har stor påverkan på förutsättningarna för våra medlemmars möjligheter att bedriva sina verksamheter.

Några exempel visar hur detta ser ut i olika verksamheter:

”Det största problemet just nu är handläggningstiden. Att få ett tillstånd för skyddat boende har tagit över ett år, ändringsanmälan ska enligt uppgift ta 4 månader. Det blir orimligt i akutverksamhet så som skyddat boende där vi snabbt kan behöva byta lägenhet om en blir röjd men ny lägenhet kräver ändringsanmälan. Det blir också väldigt dyrt att betala avgift varje gång ...” (*Stadsmision med skyddat boende*)

”Vi väntar på ett beslut gällande tillstånd för att starta ett barnboende, väntat i 10 månader nu. Fastigheten, enhetschef och ramavtal står redo, kostar oss såklart massor av pengar samt att det finns ett skriande behov av platser.” (*idéburen LSS-verksamhet*)

”Handläggningstiderna är väldigt långa och det kan särskilt upplevas som konstigt i förhållande till hur kort tid myndigheten själva begär att man som verksamhet skall inkomma med kompletteringar.” (*kooperativ inom daglig verksamhet*)

Konsekvenser

- **Planering och ekonomi:** Idéburna aktörer behöver ofta ta finansiell risk i form av lokaler, rekryteringar och avtal långt innan IVO:s tillståndsbeslut fattas.
- **Trygghet för brukare och personal:** Långa och osäkra processer skapar oro i verksamheten när hela enhetens framtid är beroende av ett tillståndsbeslut.
- **Kapacitetsförlust:** Idéburna organisationer som driver skyddat boende uppger att en del kommuner blivit mer försiktiga med placeringar i avvaktan på beslut om tillstånd, trots att verksamheten får fortsätta tills beslut fattats.

Vår förhoppning är att IVO, utan att sänka kraven, kan stärka förutsägbarheten genom tydligare tidsmål, bättre statistik och prioriteringar mellan olika ärendetyper.

Krav på föreståndare

För flera tillståndspliktiga verksamheter enligt både LSS och SoL gäller att det ska finnas en person som förestår verksamheten, och att personalen ska ha den kompetens som krävs för att upprätthålla god kvalitet. LSS och SoL uttrycker dessa krav på en relativt övergripande nivå. LSS-förordningen anger till exempel att det för vissa insatser ska finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten, och att ansökan till IVO ska ange vem detta är. Socialtjänstförordningen innehåller motsvarande bestämmelser för flera SoL-verksamheter samt kompletterande regler om personal och tillståndsplikt.

Socialstyrelsens föreskrifter preciserar delar av detta. För HVB och bostad med särskild service för barn, unga och vuxna innebär "lämplig utbildning" normalt en relevant högskoleutbildning som gör det möjligt att förestå verksamheten, kombinerat med erfarenhet av liknande verksamhet och personlig lämplighet. För stödboende anges som lägstanivå minst eftergymnasial utbildning med relevant inriktning.

I Socialstyrelsens allmänna råd lyfts ofta utbildningar inom socialt arbete, socialpedagogik eller beteendevetenskap fram, tillsammans med krav på kunskap om målgruppen, relevanta arbetssätt och tillämpligt regelverk.

IVO betonar i sin information att det alltid ska finnas en föreståndare eller verksamhetsansvarig med den kompetens som krävs. För vissa verksamheter, till exempel personlig assistans, anges däremot ingen detaljerad nivå på utbildning, utan enbart att någon ska vara ansvarig för verksamheten.

Krav på föreståndare i praktiken

Våra medlemmar strävar efter att uppfylla kraven, men beskriver en tillämpning som är svår att förutse. De återkommer till att erfarna chefer med längre högskoleutbildning och många års verksamhetserfarenhet ibland inte godtas, utan tydlig motivering. De pekar också på att föreståndare som vid tillsyn bedömts fungera väl i vissa fall senare bedöms otillräckliga i nya tillståndsärenden.

Nedan följer några exempel från våra medlemmar:

"Två enhetschefer fick avslag som tillståndsbärare på sina deras utbildningar. En psykolog som arbetat som enhetschef inom kommunens LSS-verksamhet i 10 år samt en personalvetare med 10 års erfarenhet som chef inom LSS inom både kommun och hos en annan idéburen organisation i 10 år. IVO kan inte svara på vad som behöver kompletteras med för utbildningar för att de ska kunna få tillstånd. Det är svårt att IVO i sitt uppdrag inte får vara rådgivande och att de är otydliga i sina krav. Det blir som en gissningslek för oss utförare." (*idéburen LSS-verksamhet med boenden för barn och vuxna*)

"Osäkerhet, otydlighet och oförutsägbarhet gällande vem som godkänns som föreståndare kvarstår och är nog i topp av alla problem med IVO." (*idéburen organisation med stödboende och familjehemsvård*)

"Problemen kvarstår, vår upplevelse är att det (till skillnad från innan) är alldeles för oförutsägbart gällande bedömning av en föreståndare, dels kompetens (utbildning) och erfarenhet men även om en föreståndare kan förestå en eller flera verksamheter. [...] Detta är ett exempel på att det är oförutsägbart och gör det svårt att

planera och bedriva verksamheten ekonomiskt.” (idéburen
LSS-verksamhet med barnboenden)

”T.ex. när det handlar om utbildning på föreståndare så kan det stå ‘det ska finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten’ och ‘ha relevant högskoleutbildning’. Där vi har fått avslag på en väldigt bra chef som var legitimerad psykolog för att förestå ett boende med stöd och service för personer med psykiatrisk diagnos. Osäkerheten kring vilka utbildningar som kan godkännas gör rekryteringsprocessen väldigt svår.” (idéburen
verksamhet med bostad med särskild service enligt LSS)

Vårdföretagarna, som företräder de privata kommersiella vård- och omsorgsgivarna, publicerade 2023 en PM om tillståndsgivningen hos IVO där de bland annat adresserar kraven för att få föreståndare godkänd¹. Deras bild ligger nära vår. De konstaterar att lagstiftning, förarbeten och praxis ger svag vägledning om kompetenskraven för föreståndare. Kammarrätterna har samtidigt slagit fast att bedömningen av föreståndares lämplighet ska vara individuell och att brister i formell utbildning ska kunna vägas upp av relevant arbetslivserfarenhet. De framhåller också att kravnivån behöver kunna variera med verksamhetens art och storlek. Kraven får inte tillämpas så restriktivt att erfarna och kompetenta personer i praktiken stängs ute.

Vårdföretagarna visar samtidigt att IVO och flera förvaltningsrätter de senaste åren har utvecklat en mer restriktiv linje. Socialstyrelsens exempel på utbildningsinriktningar används i praktiken ofta som om de vore uttömmande, lång och relevant arbetslivserfarenhet accepteras mer sällan som kompensation för brister i formell högskoleutbildning, och kravet på erfarenhet av ”liknande verksamhet” tolkas mycket snävt, där 15–20 års erfarenhet från närliggande målgrupper eller boendeformer inte alltid anses tillräcklig om verksamheten inte uppfattas som identisk. Det finns både domar och IVO-beslut där föreståndare med omfattande vidareutbildning och lång chefserfarenhet inte godtas, samtidigt som andra med liknande bakgrund godkänns. Detta indikerar en bristande enhetlighet i tillämpningen.

Konsekvenserna för Fremias och Famnas medlemmar av myndighetens bedömningar och beslut om föreståndare är bland annat:

- att kompetenta personer utestängs från föreståndaruppdrag
- att rekryteringsprocesser drar ut på tiden och blir mer osäkra
- att vissa specialiserade verksamheter i praktiken får en mycket liten krets möjliga föreståndare.

¹ www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/2023/10/Vardforetagarnas-PM-angaende-IVO-231026.pdf

Avgifternas nivå och möjligheten att införa en avgiftstrappa

Tillståndsavgifterna till IVO omfattar i dag ett stort antal verksamheter enligt både SoL och LSS, bland annat hemtjänst, särskilda boenden, HVB och stödboende, skyddat boende, olika LSS-boenden, daglig verksamhet och personlig assistans. För samtliga dessa verksamheter är avgiften 77 500 kronor för ett nytt tillstånd och 21 000 kronor för en ändring i ett befintligt tillstånd, oavsett verksamhetens omfattning eller svårigheten och/eller omfattningen i arbetsinsatsen för bedömningen.

Vi är medvetna om att avgifterna regleras i socialtjänstförordningen respektive LSS-förordningen och beslutas av regeringen. IVO tar fram underlag och tillämpar bestämmelserna, men kan således inte själv besluta om nivåerna. Vi ser dock att IVO kan bidra i ett arbete med att se över avgiftsstrukturen.

I praktiken innebär dagens system att samma avgift tas ut för nya tillstånd inom SoL och LSS oberoende av verksamhetens storlek, och att ändringar kostar lika mycket oavsett om det rör en mindre justering eller en mer omfattande förändring. Ingen hänsyn tas heller till vilken riskanalys som behöver göras eller hur omfattande arbete som krävs från myndigheten för att kunna göra en korrekt bedömning. Det innebär att avgiftsstrukturen inte kan bidra i arbetet med att stävja välfärds kriminalitet och även att väl kända seriösa aktörer som återkommande visat sig hålla god kvalitet i såväl verksamhet som ansökningsunderlag riskerar att få bära kostnaderna för det mer omfattande arbete som kan tänkas vara befogat i att pröva ansökningarna från okända aktörer, otydliga ansökningar och i situationer då mer omfattande utredning kan behövas i tillståndsprocessen för att ha möjlighet att upptäcka risker så att oseriösa aktörer kan hindras. Dagens avgiftsmodell tar inte heller hänsyn till aktörens storlek, eller om verksamheten är idéburen eller kommersiell.

Nedanstående citat illustrerar situationen:

”Avgiften som efter höjning till 77 500 är orimligt hög för en liten jour.” (kvinnojour om mindre skyddat boende)

”Kostnaderna är orimliga, och där avslag på en föreståndare innebär en ny ansökan i samma ärende. Ett ärende kan kräva tre ansökningar innan vi får bifall.” (idéburen LSS-verksamhet med boenden för barn och unga)

Skyddade boenden har ytterligare en problematik att ta hänsyn till. För skyddade boenden är säkerheten beroende av att adressen kan bytas omedelbart när en lägenhet röjs. I dag kräver varje adressbyte en ändringsansökan med avgift, vilket både fördröjer nödvändiga skyddsåtgärder och innebär återkommande kostnader som är svåra att bära för idéburna jourer. För verksamheter som arbetar akut, ofta med mycket små ekonomiska marginaler, blir kombinationen av långa handläggningstider och hög avgift vid varje ändring särskilt problematisk.

Flera medlemmar betonar att de, ur ett välfärds kriminalitetsperspektiv, ser en poäng med avgiftsbeläggningen men efterfrågar en bättre anpassning till olika aktörer:

”Avgiftsbeläggningen bottenar troligen i behovet av att stoppa oseriösa aktörer. Det är ett pris vi får betala för att på sikt få en mer seriös och rättvis välfärdssektor.” (*idéburen LSS-verksamhet med gruppboende och daglig verksamhet*)

Detta understryker behovet av en modell som både stödjer IVO:s kontrolluppdrag och är proportionerlig för små, idéburna och kooperativa verksamheter.

Vi efterfrågar en översyn av ersättningsmodellen som kan stödja ett mer riskbaserat arbetssätt i tillståndsprövningen som även bidrar till att upprätthålla en god kvalitet i ansökningarna. En sådan översyn bör beakta möjligheterna att basera avgiften på omfattningen av arbetsinsatsen hos tillsynsmyndigheten men även se över möjligheten att differentiera avgiften utifrån storlek, samt typ av utförare i den mån den utökade arbetsinsatsen vid provningen relaterar till faktorer som baseras på verksamhetsform.

Dialog, transparens och koppling mellan tillstånd och tillsyn

Många verksamheter önskar att IVO tydligare kombinerar sin granskningsroll med en stödjande funktion. Återkommande synpunkter är att det är svårt att få konkreta svar via upplysningstjänsten, att beslut och kompletteringskrav ofta formuleras byråkratiskt och ger begränsad vägledning samt att det upplevs finnas en inkonsekvens mellan tillståndsbedömningar och den kvalitetsbild som framträder vid tillsyn.

Ett citat fångar detta:

”Vi efterfrågar ’Skatteverkslogiken’: det ska vara lätt att göra rätt. Tydlig vägledning hjälper oss att följa reglerna och utveckla verksamheten.” (*idéburen organisation med stödboende och familjehemsvård*)

Ett exempel där det finns behov av vägledning är avseende bostad med särskild service och daglig verksamhet enligt LSS där medlemmar upplever att myndighetens tolkningar av krav på ”hemlighet” och lokalernas utformning är otydliga och där bedömningen inte alltid upplevs ta hänsyn till målgruppens behov, arbetsmiljö eller säkerhet.

Två medlemmar berättar:

”Vi nekades tillstånd i en nybyggd fastighet för att barnrummen ansågs ’för stora’ och därmed inte hemliga. För vår målgrupp med höga omsorgsbehov och hög personaltäthet är större utrymmen tvärtom en förutsättning.” (*idéburen LSS-verksamhet med barnboende*)

”Vi nekades tillstånd i en nybyggd fastighet (från början tänkt som gruppboende men som skulle byggas om till barnboende) för att lokalen inte bedömdes ändamålsenlig för syftet med verksamheten. [...] Vi som arbetar med målgruppen och tar emot ungdomar med utmanande beteenden och stor omsorgsbehov och därav hög personaltäthet vet att små lokaler gör det svårt att bedriva verksamhet. Vi har i dag svårt att förstå beslutet.” (*idéburen LSS-verksamhet med barnboende*)

En mer dialogbaserad prövning, där ritningar kompletteras med verksamhetsbesök och gemensam diskussion, skulle ge bättre underlag för rättvisande bedömningar.

Vi vill betona att många av våra medlemmar betraktar IVO som en viktig aktör mot välfärds kriminalitet. För att denna roll ska vara effektiv behöver seriösa utförare uppleva processen som begriplig, rättvis och möjlig att påverka genom dialog.

Fremias och Famnas rekommendationer till IVO och regeringen

Utifrån medlemmarnas erfarenheter lämnar Fremia och Famna följande rekommendationer och uppmaningar.

1. Tydliga tidsramar, ökad transparens och bättre koppling mellan tillstånd och tillsyn

- Fastställ tydliga mål för handläggningstider för olika ärendetyper (nytt tillstånd, ändring, olika verksamhetsområden).
- Säkerställ att erfarenheter från tillsyn systematiskt beaktas vid tillståndsprövning av samma eller liknande verksamheter.
- Tydliggör rutiner för hur beslut om indragna tillstånd följs upp i praktiken, inklusive information till berörda kommuner.

Vi bedömer att detta skulle förbättra planeringsförutsättningarna för både IVO och verksamheterna, öka förutsebarheten och stärka konsekvensen i myndighetsutövningen.

2. Tydliga kriterier för föreståndare

- Ta fram och publicera konkreta bedömningskriterier för föreståndare i olika SoL- och LSS-verksamheter, där både formell utbildning och praktisk erfarenhet vägs in.
- Säkerställ att beslut där föreslagen föreståndare inte godtas alltid innehåller tydliga, konkreta skäl.

Vi bedömer att det skulle underlätta rekryteringar av verksamhetschefer i idéburna, kooperativa och andra fristående verksamheter.

3. Rådgivande förhandsdialog

- Utveckla en samlad rådgivande funktion för tillståndsfrågor, med två nivåer:
 - en förstärkt upplysningstjänst och skriftlig vägledning med konkreta, praktiskt användbara svar
 - en begränsad, kvalificerad förhandsdialog för särskilt komplexa ärenden, där verksamheter tidigt kan diskutera till exempel lokalutformning, föreståndarkompetens eller målgruppsprofil innan formellt beslut fattas.

Vi bedömer att detta skulle skapa större rättssäkerhet och göra det lättare att ”göra rätt från början”, utan att minska IVO:s viktiga kontrollfunktion som tillsynsmyndighet.

4. Proportionerliga avgifter med riskbaserat arbetsätt

- En översyn av avgiftsreglerna i socialtjänstförordningen och LSS-förordningen med syfte att införa en avgiftstrappa kopplad till arbetsinsatsen utifrån ett riskbaserat arbetsätt, där avgiften kan differentieras utifrån verksamhetens karaktär och omfattning, prövningens svårighetsgrad, underlagets kvalitet. Hänsyn bör även tas avseende i den mån kostnader i prövningen är hänförliga till verksamhetsform.
- Differentiera avgifterna så att:
 - mindre aktörer får lägre avgifter vid nystart och mindre ändringar än större aktörer. Sådana offentliga avgiftsstrukturer finns på andra områden, såsom kommunala risk- och behovsstyrda taxor inom miljöområdet och Finansinspektionens differentierade tillsynsavgifter.
 - enklare ändringsärenden (t.ex. byte av föreståndare inom samma huvudman eller nya lägenheter i skyddat boende) har lägre avgift än strukturella omprövningar.
 - nyetableringar eller verksamhetsövergångar till okända aktörer där ökade risker finns får bära större del av kostnaderna.
- Konsekvensanalys bör göras där effekterna för idéburna aktörer särskilt belyses som underlag för regeringens beslut om avgifter.

Vi bedömer att en sådan modell skulle minska risken att avgiftssystemet oavsiktligt motverkar idéburna initiativ.

5. Dialoginriktad myndighetsroll och stärkt sektorsspecifik kompetens

- Stärk den särskilda kompetensen inom personlig assistans, skyddat boende och andra specialiserade områden, gärna genom rekrytering av personer med praktisk erfarenhet.

- Utveckla de befintliga dialogforumen med bransch- och arbetsgivarorganisationer så att de hålls oftare och utformas som en tydlig tvåvägsdialog, där både IVO och organisationerna kan föra in erfarenheter, lyfta problem och diskutera lösningar.
- Kommunicera tydligt att seriösa aktörer ses som samarbetspartners i arbetet för kvalitet och mot välfärds kriminalitet.

Vi bedömer att det skulle göra tillsyn och tillståndsprövning mer träffsäker och förankrad i verksamheternas verklighet, samt stärka tilliten mellan IVO och seriösa utförare.

Avslutande reflektion

Fremia och Famna ser IVO som en central myndighet för en trygg, rättssäker och effektiv välfärd. De problem som våra medlemmar beskriver handlar inte om målen för IVO:s verksamhet, utan om hur processen kan göras mer förutsebar, träffsäker och rättvis för seriösa utförare.

Genom att kombinera tydligare tidsramar och kriterier, en mer proportionerlig avgiftsmodell, stärkt sektorskompetens och levande dialog samt en bättre koppling mellan tillstånd och tillsyn kan tillståndprocesserna utvecklas så att de både stänger ute oseriösa aktörer och ger idéburna och kooperativa verksamheter rimliga villkor att ta ansvar för vård, omsorg och skydd – och att växa i välfärden.

Vi vill, tillsammans med IVO och regeringen, bidra till ett system som är robust mot välfärds kriminalitet och samtidigt värnar den mångfald och lokala förankring som idéburna och kooperativa aktörer står för.

Kontakt

Henrik Petrén, branschexpert personlig assistans hos Fremia
henrik.petren@fremia.se

Karin Liljeblad, välfärdspolitisk expert hos Fremia
karin.liljeblad@fremia.se

Emma Henriksson, generalsekreterare hos Famna
emma.henriksson@famna.org