

Socialdepartementet**Kommittédirektiv Åtgärder för en sund omsorgsmarknad**

Regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om äldreomsorg att

– ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som stärker möjligheterna att motverka oseriösa och kriminella utförare inom omsorgsmarknaden samt analysera och ta ställning till behov av åtgärder som stärker seriösa utförares möjligheter och villkor att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2025:400) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

– besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Utredaren ska följa de direktiv som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 6, Socialdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk
utredaren



Kommittédirektiv

Åtgärder för en sund omsorgsmarknad

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på åtgärder som stärker Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) och kommunernas möjligheter att motverka oseriösa och kriminella utförare inom omsorgsmarknaden. Utredaren ska också analysera och ta ställning till behov av åtgärder som stärker seriösa utförares möjligheter och villkor att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2025:400), förkortad SoL, och enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Syftet är att stärka förutsättningarna för en sund omsorgsmarknad.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om det behövs skärpta krav för tillstånd att bedriva verksamhet och om tillstånd ska kunna återkallas i fler situationer,
- ta ställning till vilka ytterligare uppgifter IVO behöver för en mer effektiv tillsyn och tillståndsprövning och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå hur IVO ska kunna ta del av uppgifter från misstankeregistret på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av straffskärpningar för den som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen respektive LSS utan tillstånd eller i strid med ett förbud,

- ta ställning till vilka ytterligare uppgifter kommuner behöver för att underlätta en effektiv kontroll av utförare som upphandlas eller ingår i valfrihetssystem såväl före som efter tilldelning,
- vid behov lämna förslag för en mer jämlik och effektiv granskning av verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen eller LSS, oavsett driftsform, utan att kontrollen mot oseriösa och kriminella utförare försämras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 februari 2027.

En sund omsorgsmarknad kräver att välfärdsbrottsligheten motverkas och att seriösa utförares förutsättningar stärks

Valfrihet, hög kvalitet och trygghet för den enskilde ska känneteckna den välfärd som finansieras med offentliga medel. För att uppnå det krävs att omsorgsmarknaden präglas av en sund konkurrens mellan seriösa utförare samtidigt som oseriösa och kriminella utförare stängs ute.

Under de senaste åren har flera rapporter visat att oseriösa eller kriminella utförare verkar inom välfärdssektorn (se t.ex. Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, Polismyndigheten 2023, s. 9, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Brottsförebyggande rådet 2022, s. 59 och Tecken på missbruk av Försäkringskassans förmåner hos den organiserade brottsligheten och hur den verkar inom assistansersättning, rapport från myndigheterna i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, 2025). Inom det kommunala ansvarsområdet rör det sig bl.a. om utförare som bedriver verksamhet inom personlig assistans, hem för vård eller boende (HVB) och hemtjänst. Förekomsten av oseriösa och kriminella utförare inom välfärden innebär att personer riskerar att inte få den vård och omsorg de har behov av och har rätt till – exempelvis genom uteblivna insatser eller bristfällig omsorg. Det leder dessutom till missbruk av offentliga medel. Därutöver snedvrids konkurrensen på marknaden när oseriösa och kriminella utförare ges möjlighet att verka inom välfärden, vilket försämrar förutsättningarna för seriösa utförare att bedriva sin verksamhet. En väl fungerande omsorgsmarknad förutsätter att oseriösa aktörer motverkas, men också att seriösa aktörer ges goda förutsättningar att verka. Vårdföretagarna har framfört att privata utförare även påverkas negativt av otydliga regelverk kring tillståndsprövning och av skillnader i tillsynen mellan privata och kommunala utförare (skrivelse från Vårdföretagarna till regeringen, S2023/02937).

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns behov av att utreda vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka tillståndsprövningen, tillsynen och kontrollen av verksamheter enligt socialtjänstlagen och verksamheter enligt LSS. Regeringen anser vidare att det bör utredas hur kommunernas förutsättningar att motverka oseriösa och kriminella utförare kan stärkas samt hur en sund konkurrens och valfrihet för den enskilde kan säkerställas genom att seriösa utförares möjligheter och villkor ses över.

Uppdraget att stärka tillståndsprövningen och tillsynen för att stänga ute oseriösa och kriminella utförare

För att som privat utförare bedriva viss yrkesmässig verksamhet enligt socialtjänstlagen eller enligt LSS, exempelvis hemtjänst, personlig assistans eller HVB, krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Inom ramen för tillståndsprövningen genomför IVO en ägar- och ledningsprövning. Det innebär att IVO bedömer sökandens lämplighet, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och laglydnad i övrigt. Vidare krävs att den som ansöker om tillstånd har ekonomiska förutsättningar för att kunna uppfylla de krav och föreskrifter som gäller för den aktuella verksamheten.

Ett av syftena med tillståndsprövningen är att IVO ska kunna hindra att oseriösa och kriminella utförare tar sig in på omsorgsmarknaden och utnyttjar välfärdens resurser. Genom tillsyn kan IVO även utesluta oseriösa och kriminella utförare som utnyttjar välfärden. Det är inom ramen för tillsynen som myndigheten ska säkerställa att kraven på verksamheten samt ägare och ledning fortlöpande är uppfyllda (propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, prop. 2017/18:158 s. 52). IVO har därmed ett centralt uppdrag i att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet inom omsorgsområdet.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka IVO:s möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn, få tillgång till information och möjlighet att samarbeta med andra myndigheter, bl.a. Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen (S2024/00041), Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden (S2025/01085) och Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse (prop. 2024/25:180). Regeringen anser dock att det finns behov av att utreda ytterligare åtgärder som skulle kunna stärka IVO:s möjlighet att motverka oseriösa och kriminella utförare inom

omsorgsområdet. Skärpta krav för att beviljas tillstånd och möjlighet för IVO att återkalla tillstånd i fler situationer är några av de åtgärder som bör analyseras.

Av samma skäl, att oseriösa och kriminella utförare fortfarande är ett problem inom verksamheter enligt socialtjänstlagen och LSS, finns det behov av att särskilt analysera regelverket vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. Vid flera typer av ändringar i verksamheten, t.ex. byte av föreståndare eller utökning av antalet platser, behöver tillståndshavaren ansöka om att få ändra verksamheten. IVO prövar ändringen utifrån det tillstånd som givits. När en verksamhet gör ändringar i sin ägar- och ledningskrets behövs det endast en anmälan till IVO (26 kap. 7 § SoL respektive 23 b § LSS). Även om IVO i sin tillsyn av verksamheterna ska säkerställa att kraven på verksamheten samt ägare och ledning fortlöpande är uppfyllda finns det inget krav på IVO att genomföra en ny prövning när en verksamhet anmäler ändringar i ägar- och ledningskretsen. Det finns därför en risk att nya ägare och företrädare inte prövas på samma sätt som när frågan om tillstånd prövades. Oseriösa och kriminella utförare kan därmed verka eller ta sig in på omsorgsmarknaden genom t.ex. köp av bolag som har tillstånd.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det behövs skärpta krav för tillstånd att bedriva verksamhet och om tillstånd ska kunna återkallas i fler situationer,
- föreslå åtgärder som skärper IVO:s tillsyn vid ändringar i ägar- och ledningskretsen,
- lämna förslag som förhindrar att oseriösa och kriminella utförare verkar eller tar sig in på omsorgsmarknaden genom köp av bolag som innehar tillstånd,
- vid behov lämna andra förslag som förhindrar att oseriösa och kriminella utförare verkar eller tar sig in på omsorgsmarknaden,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess samt vid behov genomföra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De analyser och förslag som lämnas ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. näringsfrihet, i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Uppdraget att förbättra Inspektionen för vård och omsorgs tillgång till information

För att IVO ska kunna genomföra en effektiv tillståndsprövning och tillsyn krävs att myndigheten har tillgång till relevant information om tillsynsobjekten på ett snabbt och ändamålsenligt sätt. Myndigheten har påpekat behovet av ytterligare informationstillgång för att mer effektivt kunna bedriva arbetet mot oseriösa och kriminella utförare. Ett exempel är behovet av tillgång till uppgifter ur misstankeregistret (se bl.a. S2024/01594). Även behovet av ytterligare uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet har lyfts (Mot ett datadrivet arbetssätt, Inspektionen för vård och omsorg, november 2020). Därtill kan uppgifter från andra myndigheter, såsom Polismyndigheten, vara nödvändiga för att IVO ska kunna fullgöra sitt uppdrag. IVO kan få tillgång till uppgifter från andra myndigheter på flera olika sätt, t.ex. genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande, som en uppgiftsskyldighet eller på förfrågan.

IVO behandlar personuppgifter med stöd av bl.a. lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter om tillsynsobjekten samlas i det s.k. omsorgsregistret. Det är ett register som förs med stöd av 15 kap. 11 § socialtjänstförordningen (2025:468) och 11 b § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som ska utgöra underlag för bl.a. tillsynsverksamheten. I sitt remissvar till betänkandet En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2025:24) lyfter IVO att den nuvarande regleringen inte i tillräcklig grad reglerar vilka uppgifter som omsorgsregistret ska och kan innehålla och att det därför inte finns tillräckliga förutsättningar för att en hög datakvalitet ska upprätthållas i registret.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare uppgifter IVO behöver för en mer effektiv tillsyn och tillståndsprövning och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå hur IVO ska kunna ta del av uppgifter från misstankeregistret på ett ändamålsenligt sätt,

- lämna förslag på en ordning eller andra åtgärder som säkerställer IVO:s förutsättningar att föra ett omsorgsregister som innehåller korrekta och aktuella uppgifter,
- vid behov lämna förslag på åtgärder som säkerställer IVO:s förutsättningar att föra register i syfte att motverka oseriösa och kriminella verksamheter inom socialtjänsten och verksamheter enligt LSS,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och dataskydd samt genomföra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera behovet av ytterligare sanktioner och skärpta straff

Den verksamhetsutövare som agerar i strid med reglerna om tillstånd och förbud i socialtjänstlagen och LSS kan dömas för brott. Den som bedriver verksamhet utan tillstånd döms till böter enligt 28 kap. 14 § SoL och 28 § LSS. Trots att det är brottsligt att bedriva verksamheten utan tillstånd görs det i viss grad. I betänkandet En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25) bedöms att risken för att dömas till böter vid brott mot tillståndsplikten inte är tillräckligt för att oseriösa och kriminella utförare ska avstå från att bryta mot tillståndsplikten. I betänkandet lämnas dock inte några förslag om straffskärpningar. För att förtroendet för systemet med tillståndsplikt ska kunna upprätthållas är det viktigt att överträdelser bestraffas med tillräckligt ingripande påföljder. Det kan ifrågasättas om nuvarande straffskala motsvarar brottens allvar. Likheter finns med andra straffsanktionerade gärningar som innebär överträdelser av krav på tillstånd för att bedriva viss verksamhet, där straffskalan även omfattar fängelse. Som exempel kan nämnas olovlig försäljning av alkohol enligt 11 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och olovlig spelverksamhet enligt 19 kap. 1 § spellagen (2018:1138). I propositionen Stärkt kontroll över tandvårdssektorn (prop. 2025/26:7) föreslår regeringen dessutom att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet fortsätter att bedriva en tandvårdsverksamhet i strid med ett förbud ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett annat sätt att motverka oseriösa och kriminella utförare är sanktionsavgifter. För brister i en verksamhet eller hos den som bedriver verksamheten, som inte är av den art att de bör leda till att ett tillstånd återkallas eller att en verksamhet förbjuds, kan en sanktionsavgift vara en lämplig sanktion. Sanktionsavgift kan också vara ett effektivt verktyg för att

åstadkomma en hög regelefterlevnad. I propositionen Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg (prop. 2025/26:15) föreslår regeringen att IVO i två situationer ska få möjlighet att besluta om sanktionsavgifter. Detta föreslås dels gälla om det i verksamheten har brutits mot villkor som anges i tillståndet för verksamheten, dels om personal har anställts utan att nödvändig registerkontroll har gjorts. Någon ytterligare möjlighet till sanktionsavgifter har IVO inte.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det finns behov av straffskärpningar för den som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen respektive LSS utan tillstånd eller i strid med ett förbud,
- vid behov lämna förslag på administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgift, för att motverka oseriösa och kriminella utförare inom socialtjänsten och verksamheter enligt LSS, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka förutsättningarna för kommunernas kontroll

Kommunerna är ansvariga för en stor del av välfärden och har en central roll när det gäller att motverka välfärdsbrottslighet. Enligt 10 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) har kommunen en skyldighet att kontrollera och följa upp en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över till en privat utförare. Kommuner har också visst ansvar för brottsförebyggande arbete enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

I en hemställan till regeringen lyfter Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att det saknas effektiva möjligheter för upphandlande myndigheter att ta del av andra myndigheters eller upphandlande organisationers information och erfarenheter. Utan sådan information ökar risken för att kommuner fortsätter att exempelvis upphandla platser på HVB som kriminella driver eller har inflytande över, trots att en annan kommun eller polisen har vetskap om detta (Fi2024/02041). Regeringen ser därför ett behov att stärka förutsättningarna för kommunernas arbete mot oseriösa och kriminella utförare genom utökad informationstillgång i upphandlingar, valfrihetssystem och uppföljningsarbete. Här bör även möjligheterna och behoven hos upphandlande utförare som agerar för kommuners räkning beaktas.

Flera statliga myndigheter har register eller andra pågående arbeten som kan vara till nytta för kommunerna i deras arbete. Som exempel finns det ovan nämnda omsorgsregistret. Registret utgör grunden till det placeringsstöd IVO erbjuder kommuner genom vilket kommuner bl.a. får tillgång till uppgifter om boenden för barn och unga. I registret finns också uppgifter om IVO:s tillsyn av boendena.

E-hälsomyndigheten har vidare ett uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst (S2023/02118). Informationen i katalogen ska kunna tillhandahållas myndigheter, utförare inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, verksamheter inom LSS samt andra berörda. Beroende på utförarnas roll och behov kan tillgången till uppgifterna se olika ut. För att sådana informationskällor ska vara till nytta för kommunerna i arbetet mot välfärdsbrottslighet krävs dock att de innehåller korrekt och för syftet ändamålsenlig information, som är tillgänglig för kommunerna. För det krävs såväl hög registerkvalitet som rättsliga förutsättningar för informationsdelning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare uppgifter kommuner behöver för att underlätta en effektiv kontroll av utförare som upphandlats eller ingår i valfrihetssystem såväl före som efter tilldelning,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för, och lämna förslag på, hur den nationella katalogen över vårdgivare och utförare av socialtjänst och verksamheter enligt LSS, eller annan ändamålsenlig tjänst, ska kunna stärka kommunernas arbete med upphandling, valfrihetssystem och uppföljning,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och dataskydd samt genomföra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra seriösa utförares möjligheter och villkor

För att säkerställa en sund omsorgsmarknad som värnar valfrihet, hög kvalitet och säkerhet för den enskilde krävs att seriösa utförare får goda villkor och möjligheter att bedriva verksamhet samt att administrativa och andra kostnader för seriösa aktörer inte är högre än vad som är motiverat. Det handlar bl.a. om att avgifterna behöver vara ändamålsenligt utformade och att reglerna för tillståndsprövning ska vara tydliga och förutsägbara. Att

motverka oseriösa och kriminella utförare är viktigt för att främja en sund konkurrens på omsorgsmarknaden, men konkurrensen påverkas också av att det ställs olika krav för kommunala respektive privata utförare när det gäller t.ex. tillstånd.

För vissa ansökningar tas en avgift ut, bl.a. för ansökan om att bedriva ny verksamhet och ansökan om ändring av tillstånd. IVO har i en rapport påtalat tillståndsavgifternas negativa konsekvenser för verksamheterna och potentiellt sett för brukarna. Även företrädare för privata utförare har påtalat detta. Avgiften för att ansöka om ändring av tillstånd beskrivs som särskilt problematisk. Enligt IVO kan den bl.a. innebära att en utförare gör ändringar utan att söka om tillstånd eller undviker att göra ändringar som skulle kunna förbättra verksamheten för brukare på grund av avgiften. Avgifterna kan också bli oförutsägbart höga för en privat utförare för omständigheter som ligger utanför utförarens kontroll, exempelvis när en föreståndare avslutar sin tjänst (S2020/04871). Avgiftens storlek är också densamma oavsett vilken verksamhet som bedrivs och vilken storlek verksamheten har, trots att verksamheterna skiljer sig åt. Samtidigt är avgifterna en förutsättning för tillståndsprövningen, vilket innebär att de utförare som väljer att vara verksamma inom omsorgsområdet finansierar de kostnader som en tillståndsprövningsprocess innebär. Avgiften för en ny ansökan om tillstånd bedöms också verka avskräckande mot oseriösa och kriminella utförare. Sammantaget anser regeringen att det är viktigt att IVO fortsatt tar ut avgifter men att det finns behov av att se över nuvarande avgiftssystem för att säkerställa fortsatt ändamålsenlighet.

Såväl IVO som företrädare för privata utförare har också påtalat att regelverket för tillståndsprövningen i vissa avseenden är otydligt, t.ex. i fråga om när ett nytt tillstånd ska sökas eller vilka ändringar som är att se som väsentliga (jfr Analys av regelverket för tillståndsprövning, IVO, mars 2021, och skrivelse från Vårdföretagarna till regeringen, S2023/02937). Det ska vara lätt för seriösa företag att göra rätt. Tydlighet i lagstiftningen bidrar till en minskad administrativ börda för såväl IVO som seriösa utförare. Det finns därför skäl att se över att regelverket för tillståndsprövningen bidrar till en träffsäker och effektiv prövning.

För att som privat utförare bedriva viss yrkesmässig verksamhet enligt socialtjänstlagen eller enligt LSS krävs tillstånd från IVO. Kommunala utförare omfattas inte av tillståndsplikten. Tillståndsprövningen innebär att

vissa aspekter som avser kvalitet i verksamheten prövas i privata utförares verksamhet, men inte i kommunal verksamhet. Det riskerar att snedvrída konkurrensen mellan kommunala och privata utförare. En enskild som tar emot insatser har ett intresse av att IVO granskar att alla utförare lever upp till lagstiftningens krav, oavsett driftsform. För att säkerställa att det finns en sund konkurrens och valfrihet för den enskilde är det viktigt att regelverket säkerställer en mer jämlik och effektiv granskning av utförare, oavsett driftsform.

Utredaren ska därför

- analysera avgifterna inom IVO:s tillståndsprövning och vid behov lämna förslag på ett ändamålsenligt avgiftssystem,
- analysera regelverket kring tillståndsprövningen och vid behov lämna förslag som förtydligar regelverket för tillståndsprövning utan att kontrollen mot oseriösa och kriminella utförare försämras,
- göra en jämförelse mellan regelverken för tillståndsprövning enligt socialtjänstlagen och LSS och vid behov föreslå ändringar för att undvika omotiverade skillnader mellan lagarna,
- vid behov lämna förslag för en mer jämlik och effektiv granskning av verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen eller LSS, oavsett driftsform, utan att kontrollen mot oseriösa och kriminella utförare försämras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska utredaren analysera och redovisa ekonomiska och andra konsekvenser av de förslag som lämnas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, andra myndigheter och utredningsväsendet. Särskild dialog ska föras med Utredningen om insatser för att stärka patient-säkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården (S 2025:03). Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämpligt, också ha en dialog med och inhämta

upplysningar från myndigheter, civilsamhällsorganisationer och andra aktörer som berörs av aktuella frågor. I frågan om avgifter ska utredningen ha en dialog med Ekonomistyrningsverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 februari 2027.

(Socialdepartementet)