

Handläggare
Barbro Karlsson
Telefon: 08-508 36 218

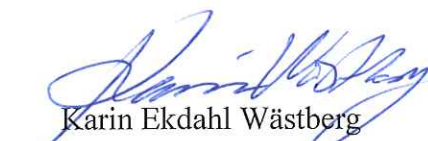
Till
Äldrenämnden
den 19 maj 2015

Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr. 110-398/2015. Kontorsutlåtande.

Äldreförvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner anmälan av förvaltningens kontorsutlåtande som svar på remissen "Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 215:7)" och ärendet läggs till handlingarna.



Karin Ekdahl Wästberg
Tf. Förvaltningschef



Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Den dåvarande regeringen beslutade i december 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Enligt direktiven till den s.k. Ägarprövningsutredningen, har utredningen även haft till uppgift att bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg har ett långsiktigt och seriöst engagemang och förutsättningar att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Om det inte bedöms möjligt att ställa tillräckliga krav på ägare, styrelse och verkställande ledning i samband med upphandling ska utredningen överväga att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom välfärdssektorn.

Utredningen föreslår att det ska krävas tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att privata utförare och kommunala stiftelser eller kommunalt bildade eller ägda associationer ska få bedriva hemtjänst. Utredningen föreslår också att det undantag från tillståndsplikt som idag finns för verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att utföra (entreprenad drift) tas bort och att tillståndsplikt även ska gälla för sådan verksamhet.

Utredningen föreslår att det vid bl.a. IVO:s prövning ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL samt att kraven ska gälla fortlöpande. Utredningen föreslår vidare att IVO ska få ta ut en avgift vid ansökan om tillstånd samt när förändringar i personkretsen anmäls.

Utredningen föreslår att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Äldreförvaltningen ser positivt på de flesta av utredningens förslag till förändringar gällande krav på privata aktörer inom välfärden och tillstyrker utredningens förslag om att införa tillståndsplikt för utförare av hemtjänst. Gällande entreprenadverksamhet anser dock äldreförvaltningen att IVO inte bör få till uppgift att genomföra en tillståndsprövning av verksamheten utan i sådana fall endast gällande organisationen (den juridiska personen) i egenskap av entreprenör.

Äldreförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag om att det vid tillståndsprövning ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt krav på ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet.

Då IVO:s handläggningstid för ansökan om tillstånd i dagsläget kan uppgå till ca 8-9 månader, är ett avgörande skäl till om äldreförvaltningen ska kunna tillstyrka utredningens förslag att handläggningen för ansökan och prövning om tillstånd och alla former av förändringar som kan förändla ytterligare prövning sker så skyndsamt som möjligt.

Bakgrund

Den dåvarande regeringen beslutade den 20 december 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Enligt direktiven till den s.k. Ägarprövningsutredningen, har utredningen även haft till uppgift att bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg har ett långsiktigt och seriöst engagemang och förutsättningar att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Om det inte bedöms möjligt att ställa tillräckliga krav på ägare, styrelse och verkställande ledning i samband med upphandling eller vid införande av valfrihetssystem ska utredningen överväga att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom välfärdssektorn.

Utredningens slutbetänkande "Krav på privata aktörer i välfärden, SOU 2015:7" har remitterats till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har i sin tur remitterat ärendet till bland annat äldrenämnden för yttrande senast den 4 maj 2015. Då ärendet inte hinner behandlas av äldrenämnden innan remisstidens utgång, lämnar äldreförvaltningen detta kontorsutlåtande till kommunstyrelsen.

Äldreförvaltningen väljer att i första hand koncentrera detta remissvar till de förslag som har påverkan på äldreomsorgens verksamheter, d.v.s. hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende enligt socialtjänstlagen (SoL) och därmed den tillståndsprövning och tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) föreslås genomföra.

Ärendet

Enligt utredningen har det funnits en betydande dynamik i välfärdssektorns utveckling och områdena inom sektorn har relativt snabbt öppnats upp för privata utförare. Samtidigt är inträdeskraven för att få etablera sig inom sektorn förhållandevis låga. Det ställs få krav på kompetens och tidigare erfarenhet för att få bedriva, äga eller ingå i ledningen för en verksamhet. Kapitalbehoven för att kunna etablera sig och verka inom sektorn är för flera verksamhetsområden relativt små. Trots att välfärdssektorn är offentligt finansierad är regleringen för privata aktörer olika utformad och det ställs olika krav för att få etablera sig och verka inom de olika områdena.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit brukarnas behov av långsiktighet och kvalitet. Välfärdssektorn omfattar tjänster där brukarna ofta befinner sig i en beroendeställning eller har särskilda behov. Brukare och andra medborgare bör kunna utgå ifrån att aktörer inom välfärdssektorn är lämpliga, samt har förutsättningar att bedriva den aktuella verksamheten långsiktigt och leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Eftersom tjäns-

terna finansieras med offentliga medel finns också en förväntan om att medlen används för avsedda ändamål.

Utredningens förslag

Utökad tillståndsplikt inom socialtjänsten

Utredningen gör bedömningen att det, inom ramen för kommunernas och landstingens upphandling, inte finns möjlighet att ställa samma krav på ägare och ledning och på förutsättningar för långsiktighet som de som kan ställas vid en tillståndsprovning.

Utredningen anser att tryggheten för de personer som beviljas hemtjänst är ett sådant skyddsvärt intresse som kan motivera en begränsning av näringsfriheten enligt regeringsformen. Utredningen föreslår därför att det ska krävas tillstånd av IVO för att privata utförare och kommunala stiftelser eller kommunalt bildade eller ägda associationer ska få bedriva hemtjänst.

Utredningen föreslår även att det undantag från tillståndsplikt som idag finns för verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att utföra (entreprenaddrift) tas bort och att tillståndsplikt således även ska gälla för sådan verksamhet.

Krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningen föreslår att det vid bl.a. IVO:s provning ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL. Om sökande är en juridisk person ska bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Utredningen föreslår även att den som ansöker om tillstånd enligt SoL ska visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Förslaget syftar till att förebygga hastiga nedläggningar och därmed säkra kontinuiteten för den enskilde.

Vad som ska anses vara "långsiktigt", menar utredningen, måste avgöras utifrån förhållandena inom respektive verksamhetsområde eftersom tidshorizonten kan variera. Utredningen uttalar dock att fem år kan tjäna som ett riktmärke.

Fortlöpande krav efter att tillstånd beviljats

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska gälla fortlöpande, d.v.s. även efter att tillstånd beviljats. Det ska

således ingå i IVO:s tillsynsansvar att följa upp att tillståndshavare uppfyller kraven.

För att säkerställa att tillståndshavarna har rätt förutsättningar föreslår utredningen att de dels ska anmäla förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens långsiktighet, dels förändringar i den personkrets som ska omfattas av prövningen. Sådana anmälningar ska handläggas skyndsamt av IVO.

Utredningen föreslår också att tillståndshavare som inte uppfyller kraven ska kunna föreläggas att åtgärda bristen och att ett tillstånd ska kunna återkallas.

Avgiftsfinansiering

Utredningen föreslår att IVO ska få ta ut en avgift vid ansökan om tillstånd. Detsamma gäller när förändringar i personkretsen anmäls. Avgifterna ska täcka kostnaden för prövningen. Utredningen bedömer att avgifterna bör differentieras beroende på prövningens omfattning så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet.

I utredningens konsekvensanalys beräknas kostnaden för den som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL uppgå till ca 21 000 kr per ansökan samt ca 850 kr för anmälningar om förändringar.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2016. Det innebär att bestämmelserna ska börja tillämpas för nya tillståndsansökningar och i tillsynen från detta datum.

För utförare som bedriver sådan verksamhet enligt SoL som idag inte är tillståndspliktig, men som blir det enligt utredningens förslag, t.ex. hemtjänst, föreslår utredningen övergångsregler som innebär att utförarna ska kunna fortsätta sin verksamhet i avvaktan på att IVO fattat beslut. Övergångsbestämmelserna föreslås gälla under förutsättning att utföraren inkommit med en ansökan om tillstånd senast den 1 november 2016.

Konsekvenser av förslagen

Syftet med utredningens förslag är att de enskilda huvudmän och utförare som bedriver eller avser bedriva verksamhet inom välfärdssektorn ska ha goda förutsättningar och förmåga att leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Utredningen bedömer att förslagen kommer att generera positiva effekter för brukare och ha betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssektorn.

Förslagen kommer att påverka bl.a. IVO:s arbete och medföra ökade kostnader för dem. Genom att utredningen föreslår en avgiftsfinansiering bedöms förslagen på sikt medföra intäkter till staten som överstiger kostnaderna.

Eftersom kraven för att få etablera sig och verka inom välfärdssektorn höjs påverkas även privata utförare och enskilda huvudmän. Utredningens bedömning är dock att förslagen inte kommer att påverka mångfalden av utförare. Förslagen i betänkandet förväntas däremot bidra till att förbättra konkurrensvillkoren inom välfärdssektorn eftersom de skapar förutsättningar för en konkurrens på mer lika villkor.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen upphandling och utveckling. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 12 maj 2015. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 13 maj 2015.

Äldreförvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen ser positivt på de flesta av utredningens förslag till förändringar gällande krav på privata aktörer inom välfärden.

Nedan sammanställs äldreförvaltningens synpunkter och förslag utifrån de rubriker som återfinns i utredningens sammanfattning.

Utökad tillståndsplikt inom socialtjänsten

Tillstånd för utförare av hemtjänst

Äldreförvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att införa tillståndsplikt för utförare av hemtjänst. Att bedriva hemtjänst kräver omfattande kunskaper och erfarenheter och äldreförvaltningen anser därför att det är bra att detta markeras genom att tillståndsplikt införs.

Äldreförvaltningen har på senare år erfarit att allt fler aktörer intresserat sig för att bedriva hemtjänst. Många av dessa startar i mycket liten skala, i vissa fall som enskild firma, och inte sällan efter inrådan från arbetsförmedlingen och/eller nyföretagarcentrum som en åtgärd för en enskild person att skaffa sig en sysselsättning.

Äldreförvaltningen har sedan 2002, då staden införde valfrihet för bl.a. hemtjänst, upphandlat privata utförare av hemtjänst. Samtidigt

har staden även sedan mitten av 1990- talet upphandlat s.k. enstaka platser på privata vård- och omsorgsboenden (särskilda boenden enl. SoL), d.v.s. verksamheter som är tillståndspliktig. Äldreförvaltningen kan därmed jämföra skillnaderna i de krav som måste ställas i upphandling av hemtjänst jämfört med upphandling av privata särskilda boenden.

Fördelen med att det ställs långtgående krav redan vid ett ansökningsförfarande om tillstånd, är att staden vid en upphandling därmed kan försäkra sig om att en mängd krav är avklarade i och med att sökande/anbudsgivaren har ett utfärdat tillstånd av IVO och att krav på kompetens, erfarenhet och insikt redan är prövade. Detta gör att kraven i upphandlingen till stor del kan lutas mot att utföraren har ett utfärdat tillstånd och att det därmed kan räcka långt som ett krav i de upphandlingar som staden genomför.

Andra verksamhetsområden inom socialtjänsten

Äldreförvaltningen kan konstatera att det finns ett antal andra verksamhetsområden inom socialtjänsten som utredningen inte berört gällande eventuellt krav på tillstånd.

Äldreförvaltningen anser att dagverksamhet, precis som hemtjänst, är en verksamhet där det finns ett sådant skyddsvärt intresse som kan motivera en begränsning av näringsfriheten enligt regeringsformen. Detta främst mot bakgrund av att det är samma målgrupp som beviljas dagverksamhet som även beviljas hemtjänst. Det råder dock oklarheter om tillstånd för dagverksamhet krävs eller inte.

I samband med att Socialstyrelsen övertog ansvaret för utfärdande av tillstånd för privata utförare från länsstyrelserna 2010, framkom att länsstyrelserna tolkat reglerna för tillståndsplikt för privata utförare av dagverksamheter olika. I vissa län krävdes tillstånd, i andra inte. Socialstyrelsen avgjorde därefter att det skulle krävas tillstånd för privata utförare av dagverksamhet som bedriver verksamhet för personer med demenssjukdom, men att tillstånd inte skulle krävas för dagverksamheter med social inriktning. Efter att IVO övertog ansvaret för att utfärda tillstånd i juli 2013 har detta ställningstagande i praktiken fortgått. IVO har dock nyligen meddelat att de inte anser att det föreligger någon tillståndsplikt alls för dagverksamhet för äldre. Detta trots den nuvarande regleringen i 7 kap 1 § SoL.

Äldreförvaltningen anser att det mot denna bakgrund är beklagligt att utredningen inte alls berört detta verksamhetsområde och där-

med inte heller klargjort vad som redan borde gälla för tillståndsplikt inom dagverksamhet.

Verksamhet som genom avtal drivs av entreprenör

Så länge kommunen har ansvaret för att tillgodose äldres behov av service, vård och omsorg, genom att bedriva äldreomsorg, anser äldreförvaltningen att det också är respektive kommun som ska avgöra hur och i vilken form äldreomsorgen ska bedrivas inom ramen för de författningar som på olika sätt reglerar verksamhetsområdet.

Av den anledningen är det inte möjligt att en statlig myndighet skulle utfärda tillstånd för en kommun att få bedriva äldreomsorgsverksamhet. Äldreförvaltningen anser att det därmed är lika orimligt att kräva tillstånd då en kommunal verksamhet under en avtalsperiod drivs av en entreprenör på uppdrag av kommunen. I de fall en kommun valt att upphandla drift av en verksamhet till en entreprenör, handlar det i första hand om i *vilken form* kommunens verksamhet på den specifika enheten ska bedrivas och detta beslut anser äldreförvaltningen är en kommunal och inte en statlig angelägenhet.

Sedan bestämmelserna om tillståndsplikt infördes inom LSS, där motsvarande undantagsregel för entreprenadverksamhet inte finns, har äldreförvaltningen förstått att det vid ett flertal tillfällen uppstått situationer där IVO exempelvis inte godkänt lokalen eller personalbemanningen i den verksamhet som ska drivas av entreprenör. Då lokalen på ett eller annat sätt i regel tillhandahålls av kommunen och personalbemanningen troligtvis godkänts av kommunen genom de krav som ställts i upphandlingen, innebär detta i praktiken en form av statlig överprövning av hur kommunen sköter sina angelägenheter. Detta anser äldreförvaltningen kan strida mot kommunallagen och det kommunala självstyret.

Enligt äldreförvaltningen skulle det eventuellt kunna införas tillståndsplikt för en *organisation* (den juridiska person) som avser att bedriva verksamhet på uppdrag av en kommun genom att delta i en entreprenadupphandling. Denna tillståndsprövning skulle då endast omfatta krav på själva organisationen gällande utredningens förslag om krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet. Tillståndsprövningen bör dock inte omfatta den vidare prövning som IVO idag gör för tillståndspliktig privat verksamhet där tillstånd utfärdas för respektive särskilda boende som en specifik privat utförare driver. I den prövningen ingår en hel del krav på hur verksamheten på det specifika boendet ska bedrivas, såsom lokalens beskaffenhet, personalens kompetens, bemanning, hur den enskildes delaktighet och infly-

tande ska säkras, värdegrund, dokumentation, ledningssystem m.m. Det är just sådana krav som kan leda till en statlig överprövning av hur kommunen valt att utforma sin verksamhet och som äldreförvaltningen inte anser rimlig.

Äldreförvaltningen delar inte utredningens uppfattning att kommunerna genom sitt val av upphandlingsförfarande avgör om tillståndsplikt gäller eller inte. Det finns inte något annat sätt att upphandla entreprenadverksamhet än genom upphandling enligt LOU, oavsett om kommunen har ett valfrihetssystem eller inte. Så som konstateras i utredningen har kommunen enligt kommunallagen samma ansvar för entreprenadverksamhet som för den verksamhet som bedrivs i kommunal regi. Detta har inte förändrats i och med att kommuner infört valfrihetssystem eller genomför upphandlingar enligt LOV.

För enskilda utförare (privata) som omfattas av dagens reglering i 7 kap 1 § SoL, krävs tillstånd av IVO för att yrkesmässigt få bedriva sådan verksamhet som avses i regleringen. Detta gäller även i de fall kommunen har ett valfrihetssystem och det som sägs i förarbetena till LOV (propositionen om Lag om valfrihetssystem, 2008/2009:29, sid 116) stämmer således inte i de fall kommunens valfrihetssystem förses med enskilda utförare som är tillståndspliktiga.

Om förslaget att även hemtjänst ska omfattas av denna reglering blir verklighet, kommer även privata utförare som upphandlas till sådana valfrihetssystem att behöva tillstånd. Detta påverkas således inte av om kommunen genomför upphandlingen enligt LOV eller inte.

Krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Äldreförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag om att det vid tillståndsprövning ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt krav på ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet.

Äldreförvaltningen kan konstatera att det redan vid dagens tillståndsprövning som görs av IVO gällande privata särskilda boenden för äldre, görs en mycket omfattande prövning som till stora delar även omfattar dessa krav, men även en rad andra krav av mer innehållsmässig natur. För äldreförvaltningens del är det således inom verksamhetsområdet hemtjänst som förslaget särskilt välkomnas.

Det finns förstås många seriösa utförare av hemtjänst och också flera exempel på företag som startat i liten skala och som efter några år vuxit till betydande aktörer. Men branschen har på senare år även utvecklats i en negativ riktning där det bl.a. kan förekomma misstankar om ekonomisk brottslighet.

Äldreförvaltningen har kontinuerligt höjt kraven och kontrollerna vid upphandling av hemtjänst och en betydande del av inkomna ansökningar avslås utifrån de krav som ställs, men precis som utredningen framhåller är det inte möjligt att i ett upphandlingsförfarande ställa allt för långtgående krav och det är även förknippat med en hel del juridiska hinder att häva ett pågående avtal.

Utifrån äldreförvaltningens erfarenheter av att bedöma sökandes insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar, krävs i vissa fall omfattande utredningar. Att revisorskravet för mindre aktiebolag slopades 2010, innebär också betydande svårigheter att bedöma dessa bolags ekonomiska redovisningar, vilket äldreförvaltningen beklagar. Då väsentliga resurser måste avsättas för att genomföra prövningen och därefter olika uppföljningar, skulle förslaget om tillstånd och den prövning som detta skulle medföra underlätta för staden vid upphandling av hemtjänst.

Äldreförvaltningen kan konstatera att det, trots de senaste årens utveckling av företagande inom hemtjänsten, är mycket ovanligt med hastiga nedläggningar inom äldreomsorgen på grund av att utförare går i konkurs. Äldreförvaltningen vill i detta sammanhang också upplysa om att den beskrivning av hemtjänsten i Stockholms stad som återfinns i utredningen (sid 212), och som sägs beskriva den stora omsättningen av utförare, inte beror på att utförare har gått i konkurs eller på annat sätt lagt ned verksamheten, utan på att antalet utförare troligtvis beräknats utifrån aktuella utförarkontor samt att utförarna i enlighet med stadens avtal har möjlighet att utöka respektive minska det geografiska område inom staden som de vill verka inom.

Utifrån utredningens förslag om att de ekonomiska förutsättningarna att bedriva en långsiktig verksamhet bör ha som riktmärke att detta ska avse fem år, kan äldreförvaltningen konstatera att det är ovanligt att en utförare inom äldreomsorgen, oavsett verksamhetsområde, påbörjar och avslutar sin verksamhet inom en så kort tid.

Fortlöpande krav efter att tillstånd beviljats

Äldreförvaltningen är positiv till förslaget att IVO även ska bedriva tillsyn över att de krav som ställs gällande insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig

tig verksamhet också efterlevs. Äldreförvaltningen anser dock att det är av stor vikt att det tas fram tydliga regler kring vilka förändringar som ska anmälas till IVO och som därmed ska förknippas med en avgift samt vad denna prövning ska omfatta.

För privata särskilda boenden som redan idag är tillståndspliktig, sker tillståndsgivning per boende. Det innebär att de aktörer som har flera boenden innehar ett tillstånd per boende. Om ett särskilt boende omfattar flera olika verksamheter och målgrupper förekommer det även att ett och samma boende kan ha flera tillstånd.

Då IVO:s tillståndsprövning för särskilt boende även omfattar krav som ställs på den verksamhet som ska bedrivas på det specifika boendet, kan äldreförvaltningen inte se annat än att tillståndsprövning i fortsättningen i praktiken bör ske i två steg; först gällande själva organisationen (den juridiska personen) och därefter den verksamhet som ska bedrivas på det specifika särskilda boendet. Det skulle i sådana fall innebära att en ansökan, eller anmälan, om att starta ett nytt särskilt boende från en organisation som redan innehar tillstånd, inte behöver omfatta en prövning av om organisationen anses ha insikt, erfarenhet och lämplighet, utan endast omfatta den specifika verksamheten som ska bedrivas på det nya boendet, inklusive boendets ledning, samt en bedömning av organisationens ekonomiska förutsättningar att även klara av att driva detta boende.

Även för privat hemtjänst anser äldreförvaltningen att tillståndsprövning bör ske i två steg där den första prövningen avser själva organisationen (den juridiska personen) medan den andra prövningen, till skillnad mot särskilt boende, bör avse utförarens etablering och tillänkta verksamhet, inklusive den lokala ledningen, i en specifik kommun.

Gällande entreprenadverksamhet anser dock äldreförvaltningen, såsom tidigare påpekats, att IVO inte bör få till uppgift att genomföra en tillståndsprövning av verksamheten utan endast gällande organisationen. Äldreförvaltningen har dock svårt att se framför sig var i upphandlingsprocessen av entreprenadverksamhet som tillståndsprövningen ska ske. Det mest naturliga skulle vara att kommunen i ett förfrågningsunderlag i upphandling av entreprenaddrift kräver att anbudsgivaren ska inneha tillstånd från IVO. Gällande avgifter skulle dock ett sådant krav innebära att alla organisationer som vill delta i en entreprenadupphandling skulle behöva betala avgift för att ansöka om tillstånd hos IVO även om organisationen senare inte vinner upphandlingen. I de fall tillstånd även skulle utfärdas per entreprenadverksamhet, kan en sådan prövning inte ske

innan det står klart vilken entreprenör som vunnit upphandlingen. Om IVO av någon anledning inte skulle utfärda tillstånd för entreprenör som vunnit en upphandling, kan äldreförvaltningen inte se någon annan lösning än att den aktuella upphandlingen måste göras om.

Även om äldreförvaltningen anser att det i huvudsak är positivt med utredningens förslag, anser äldreförvaltningen att kraven kan leda till en större rörlighet på marknaden än vad som är fallet idag. Dessa förslag kan därmed leda till att kontinuiteten, i alla fall i ett kortsiktigt perspektiv, försämras.

Avgiftsfinansiering

Äldreförvaltningen delar utredningens bedömning att det kan vara rimligt att IVO får ta ut en avgift vid ansökan om tillstånd samt när förändringar i personkretsen anmäls. Utöver själva tillståndsplikten kan även avgiften utgöra en tydlig markering från samhällets sida att det krävs ett uttalat engagemang för att bedriva verksamhet inom äldreomsorgen.

Äldreförvaltningen delar utredningens bedömning att avgiften kan innebära att vissa utförare som idag är verksamma inom hemtjänst inte kommer att ansöka om tillstånd och avgiften kan även komma att utgöra ett hinder för nya aktörer, inom främst hemtjänst, att ansöka om tillstånd.

Vad gäller avgiftens storlek anser äldreförvaltningen att avgifterna enbart ska bestämmas utifrån de faktiska kostnader som IVO kommer att ha för tillståndsprövning respektive tillsyn. Äldreförvaltningen anser således inte att avgiftsfinansieringen bör få medföra ett överskott av intäkter till staten så som utredningen konstaterar i konsekvensanalysen.

I enlighet med det resonemang som äldreförvaltningen tidigare fört om tillståndsprövning i två steg, anser äldreförvaltningen att avgifterna även bör differentieras utifrån detta. Gällande entreprenörer anser äldreförvaltningen även att det kan övervägas om avgiften för att kunna delta i en upphandling bör vara lägre än vid annan typ av tillståndsprövning.

Ikraftträdande

Utredningen anser att det är viktigt att så snart som möjligt införa de förslag som läggs fram i betänkandet. Utredningen föreslår därför att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Äldreförvaltningen delar utredningens bedömning om att det är angeläget att så snart som möjligt införa tillståndsplikt och tillsyn för hemtjänst, men anser att det kanske inte är praktiskt genomförbart med en så kort införandeprocess.

Den främsta anledningen till detta är att äldreförvaltningen gör bedömningen att det krävs en relativt lång förberedelseprocess för IVO för att myndigheten ska kunna klara av det utökade ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn som utredningen föreslår. IVO har, till bl.a. äldreförvaltningen, uppgivit att den långa handläggning på upp till 9 månader som föreligger idag har sin bakgrund i att myndigheten fortfarande inte hunnit ikapp den utvidgning av tillståndsprövningen som infördes 2013 för verksamheter enligt LSS. Då det gått två år sedan detta infördes, anser äldreförvaltningen att utredningens förslag om att de nya kraven ska träda i kraft redan den 1 juli 2016 inte är rimlig.

Vad gäller utredningens förslag om övergångsbestämmelser avseende verksamheter som idag inte är tillståndspliktig vill äldreförvaltningen återigen lyfta de följder som detta kan få för verksamheter som drivs av entreprenör. Om förslaget att tillstånd ska krävas för kommunal verksamhet som under en avtalsperiod drivs av entreprenör, på uppdrag av kommunen, blir verklighet, ställer sig äldreförvaltningen frågande inför vad som skulle inträffa om en entreprenör med ett pågående avtal med en kommun av någon anledning inte skulle beviljas tillstånd av IVO. Äldreförvaltningen kan inte se att ett sådant faktum skulle kunna påverka det ingångna avtalet mellan kommunen och entreprenören då ett krav om tillstånd skulle utgöra en helt ny förutsättning som inte fanns när avtalet slöts. Det skulle därmed inte vara juridiskt möjligt för varken kommunen eller IVO att förhindra att entreprenören fortsätter att fullgöra uppdraget i enlighet med det ingångna avtalet.

Konsekvenser av förslagen

Äldreförvaltningen bedömer, till skillnad mot utredningen, att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet och dessutom de avgifter som tillståndsplikten föreslås medföra, kommer att leda till ett minskat antal utförare inom främst hemtjänst.

Äldreförvaltningen befarar att den utökade tillståndsplikten och den utökade prövningen och tillsynen av redan tillståndspliktig verksamhet, kommer att kräva omfattande resurser inom IVO. Det är uppenbart att IVO i dagsläget inte har tillräckliga resurser för det nuvarande uppdraget avseende tillståndsprövning då handlägg-

ningstiden för en ansökan om tillstånd för ett nytt särskilt boende kan uppgå till ca 8-9 månader. Handläggningstiden påverkas inte heller av om organisationen sedan tidigare bedriver sådan verksamhet eller är helt ny, utan ansökningarna läggs på hög i den ordning som de inkommer och handläggs i samma ordning.

Detta har vid ett flertal tillfällen fått till följd att nya särskilda boenden inte har kunnat starta verksamheten som planerat och därmed även gjort stora ekonomiska förluster då de stått med alla kostnader i form av lokaler och anställd personal. Mot bakgrund av de ekonomiska krav som utredningen föreslår, skulle en mindre aktör troligen inte klara av en sådan situation. Även förändringar av redan utfärdade tillstånd, exempelvis på grund av ny föreståndare för verksamheten, har i dagsläget en lika lång handläggningstid och även detta har medfört problem i stadens upphandlingar där krav ställs på aktuella tillstånd från IVO.

Ett avgörande skäl till om äldreförvaltningen ska kunna tillstyrka utredningens förslag är således att handläggningen för ansökan och prövning om tillstånd och alla former av förändringar som kan förändleda ytterligare prövning sker så skyndsamt som möjligt.

Bilagor

1. Sammanfattning av slutbetänkandet "Krav på privata aktörer i välfärden, SOU 2015:7".

INKOM

2015 -04- 0 2

Till berörd remissinstans

Äldreförvaltningen

Dnr 150-134/2015

**Angående remissen om Krav på privata aktörer
i välfärden (SOU 2015:7)**

Detta gäller remissvar på "Krav på privata aktörer i välfärden
(SOU 2015:7)"

Dnr: 110-398/2015

SOU:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/25/40/42/019dd306.pdf>

Remisstiden sträcker sig till den 4 maj 2015, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Finansroteln är Matilda Malmquist Glas, tfn 076-122 91 22.

Remissvar skickas till:

- Finansroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RI-remissvar eller
RI-remissvar@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Finansroteln

Remitteringsmapp**Ärende: Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7)**

Inkom till KF/KS kansli den 4 mars 2015

För yttrande senast: 4 maj 2015

SLK för yttrande senast: 18 maj 2015

StadsdelsnämndernaSkarpnäck
Spånga-Tensta
Södermalm**Facknämnderna**Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden**Övriga**KS funktionshindersråd
SLK



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-03-02

Fi2015/781

Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning

Sofia Landelius

Telefon 08-405 41 96

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2015-03-04
Dnr:	110-398/2015
Titel:	RL

Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Jönköping
4. Förvaltningsrätten i Stockholm
5. Justitiekanslern
6. Domstolsverket
7. Polismyndigheten
8. Datainspektionen
9. Kommerskollegium
10. Socialstyrelsen
11. Inspektionen för vård och omsorg
12. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
13. Statens beredning för medicinsk utvärdering
14. Myndigheten för vårdanalys
15. Myndigheten för delaktighet
16. Barnombudsmannen
17. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
18. Finansinspektionen
19. Ekonomistyrningsverket
20. Skatteverket
21. Kronofogdemyndigheten
22. Statskontoret
23. Statens skolverk
24. Statens skolinspektion
25. Specialpedagogiska skolmyndigheten
26. Uppsala universitet
27. Lunds universitet
28. Stockholms universitet
29. Konkurrensverket
30. Verket för innovationssystem
31. Tillväxtverket

32. Regelrådet
33. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
34. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

35. Ale kommun
36. Arjeplogs kommun
37. Bollnäs kommun
38. Essunga kommun
39. Gotlands kommun
40. Göteborgs kommun
41. Haparanda kommun
42. Huddinge kommun
43. Hylte kommun
44. Karlstads kommun
45. Kristianstads kommun
46. Krokoms kommun
47. Kungsbacka kommun
48. Lekebergs kommun
49. Ljusdals kommun
50. Malmö kommun
51. Mjölby kommun
52. Nacka kommun
53. Nordanstigs kommun
54. Norrköpings kommun
55. Ovanåkers kommun
56. Pajala kommun
57. Partille kommun
58. Skellefteå kommun
59. Sollentuna kommun
60. Solna kommun
61. Sorsele kommun
62. Sotenäs kommun
63. Stockholms kommun
64. Säffle kommun
65. Södertälje kommun
66. Timrå kommun
67. Täby kommun
68. Upplands Väsby kommun
69. Vellinge kommun
70. Vännäs kommun
71. Ydre kommun
72. Årjäng kommun
73. Älvkarleby kommun
74. Örebro kommun
75. Östersunds kommun
76. Stockholms läns landsting
77. Västra Götalands läns landsting

78. Östergötlands läns landsting
79. Almega Utbildningsföretagen
80. Almi Företagspartner AB
81. Etisk plattform för öppenhet och insyn i vård och omsorg
82. Famna
83. Forum för frivilligt socialt arbete
84. Friskolornas riksförbund
85. FSO Fria förskolor
86. Fysioterapeuterna
87. Föreningen Jämlikhet Assistans & Gemenskap
88. Föreningen Sveriges Socialchefer
89. Företagarna
90. Handikappförbundens samarbetsorgan
91. Idéburna skolors riksförbund
92. Intressegruppen för Assistansberättigade
93. Kommunala Företagens Samarbetsorganisation
94. Kooperationens förhandlingsorganisation
95. Landsorganisationen i Sverige
96. Lärarförbundet
97. Lärarnas Riksförbund
98. Pensionärernas Riksorganisation
99. Privata Assistansanordnares Riksorganisation
100. Riksförbundet Pensionärgemenskap
101. Småföretagarnas Riksförbund
102. Stockholm Independent Living
103. Svenska Kommunalarbetareförbundet
104. Svenska KommunalPensionärernas Förbund
105. Svenska Privatläkarföreningen
106. Svenska Riskkapitalföreningen
107. Svenska Vård
108. Svenskt Näringsliv
109. Sveriges akademikers centralorganisation
110. Sveriges Elevkårer
111. Sveriges elevråd – SVEA
112. Sveriges Kommuner och Landsting
113. Sveriges Läkarförbund
114. Sveriges Pensionärsförbund
115. Sveriges pensionärers riksförbund
116. Sveriges Skolledarförbund
117. Tjänstemännens centralorganisation
118. Vision
119. Vårdförbundet
120. Vårdföretagarna Almega

Remissvaren ska ha inkommit till Finansdepartementet senast den 2 juni 2015. Svaren bör helst skickas i elektronisk form, gärna i både word- och pdf-format, till följande e-postadress:

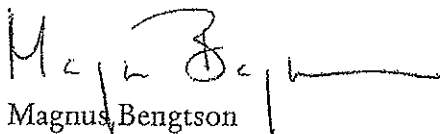
fi.registrator@regeringskansliet.se. I svaren ska Finansdepartementets diarienummer Fi2015/781 anges.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.


Magnus Bengtson
Departementsråd

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Krav på privata aktörer i välfärden

Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
SOU 2015:7

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommitéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24232-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Den 6 mars 2013 förordnades Eva Lindström, f.d. riksrevisor, som särskild utredare för detta uppdrag. Eva Lindström entledigades från uppdraget fr.o.m. den 13 oktober 2014 och sekretariatschefen Cristina Eriksson Stephanson utsågs till särskild utredare fr.o.m. den 14 november 2014.

Som sakkunnig i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 juni 2013 ämnessakkunnige Mats Brandt, Finansdepartementet. Den 26 maj 2014 entledigades Mats Brandt och som ny sakkunnig förordnades den 27 maj 2014 departementssekreteraren Johan Karlander, Finansdepartementet. Den 3 november 2014 entledigades Johan Karlander.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 juni 2013 ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, dåvarande kanslirådet Åsa Edman, Socialdepartementet, rättsakkunnige Evelina Englund, Justitiedepartementet, juristen Karin Flemström, Statens skolinspektion, kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, dåvarande avdelningschefen Ellen Hausel-Heldahl, Konkurrensverket, avdelningschefen Martina Jäderlund, Finansinspektionen, avdelningsjuristen Tarja Keskimäula, Inspektionen för vård och omsorg, departementssekreteraren Marika Kurlberg, Näringsdepartementet, kanslirådet Eva Ljungbert, Näringsdepartementet, analyschefen Christofer Montell, Vårdanalys, utredaren Ann-Christin Sultan, Socialstyrelsen, kanslirådet Katarina Sundberg, Finansdepartementet och förbundsjuristen Mathias Sylwan, Sveriges Kommuner och Landsting. Den 11 februari 2014 förordnades kanslirådet Sara S Johansson, Socialdepartementet, kanslirådet Sofia Landelius, Finans-

departementet och ämnesakkunnige Daniel Sunesson, Finansdepartementet att vara experter i utredningen. Den 13 mars 2014 förordnades dåvarande konkurrensrådet Gunnel Schön, Konkurrensverket och den 4 november 2014 förordnades departementssekreteraren Niklas Ridoff, Finansdepartementet att vara experter i utredningen. Den 25 november 2014 förordnades förbundsjuristen Ellinor Englund, Sveriges Kommuner och Landsting som expert i utredningen.

Den 12 mars 2013 entledigades Ellen Hausel-Heldahl och den 24 november 2014 entledigades Mathias Sylwan.

Utredningen har också haft en referensgrupp för organisationer och näringsliv knuten till sig.

Som huvudsekreterare respektive sekreterare anställdes den 8 april 2013 sekretariatschefen Cristina Eriksson Stephansson och revisionsdirektören Gunilla Lundquist. Den 1 maj 2013 anställdes jur. kand. Elin Sundberg som sekreterare och den 1 juli 2014 anställdes avdelningsjuristen Ingrid Brännare som sekreterare. Gunilla Lundquist entledigades den 31 augusti 2014.

Utredningen, som har antagit namnet Ägarprövningsutredningen, överlämnar härmed sitt slutbetänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7).

Stockholm i januari 2015

Cristina Eriksson Stephansson

/Elin Sundberg
Ingrid Brännare

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	29
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	35
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utgångspunkter och avgränsningar	38
2.3 Begrepp och avgränsningar.....	39
2.4 Utredningsarbetet.....	40
2.5 Betänkandets disposition.....	42
3 Utredningens iakttagelser och allmänna utgångspunkter	43
3.1 Avreglering medför ofta behov av ny reglering	43
3.2 Offentlig finansiering och privata producenter	45
3.3 Problembilden inom välfärdssektorn.....	46
3.4 Det nuvarande regelverket för tillstånd och tillsyn	49

3.5	Upphandlingsformens konsekvenser	51
3.6	Kvalitet, kontinuitet och långsiktighet	53
3.7	Allmänna motiv för reglering	55
3.8	Utredningens allmänna utgångspunkter	57
4	Skolväsendet.....	59
4.1	Utbildning inom skolväsendet.....	60
4.1.1	Ansvarsfördelningen inom skolväsendet.....	61
4.1.2	Behörighetskrav för anställning inom skolväsendet.....	62
4.1.3	Utdrag ur belastningsregistret för personal m.fl. inom skolväsendet.....	63
4.2	Tillståndspliktig verksamhet inom skolväsendet.....	64
4.2.1	Godkännande vid byte av huvudman för en befintlig verksamhet.....	66
4.2.2	Skolinspektionens prövning av en ansökan om godkännande.....	66
4.2.3	Kommunernas prövning av en ansökan om godkännande.....	69
4.2.4	Godkännande som huvudman.....	70
4.2.5	Antalet ansökningar och godkännanden	72
4.2.6	Enskilda huvudmän inom skolväsendet.....	72
4.3	Bidrag från elevens hemkommun	77
4.4	Val av skola	79
4.4.1	Grundskolan	79
4.4.2	Gymnasieskolan	80
4.5	Utbildning på entreprenad.....	81
4.6	Tillsyn över skolväsendet m.m.	82
4.7	Skolinspektionens tillsyn	84
4.7.1	Enskilda huvudmäns ekonomi i tillsynen	86
4.8	Rätten till insyn	87
4.9	Sekretess.....	88

4.10	Sammanfattning	90
5	Socialtjänsten	93
5.1	Verksamhet inom socialtjänsten	94
5.1.1	Socialtjänstlagen.....	94
5.1.2	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	96
5.1.3	Krav på utbildning och erfarenhet för föreståndare och annan personal inom socialtjänsten.....	97
5.1.4	Utdrag ur belastningsregistret m.m. för personal inom socialtjänsten	99
5.2	Privata utförare inom socialtjänsten	101
5.3	Tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten.....	103
5.3.1	Inspektionen för vård och omsorgs prövning av en ansökan om tillstånd.....	108
5.3.2	Antalet ansökningar och tillstånd.....	110
5.3.3	Anmälan och register.....	111
5.4	Andelen verksamhet i enskild regi.....	112
5.5	Tillsyn över socialtjänsten	115
5.6	Anmälan och avhjälpande av missförhållanden.....	117
5.7	Sekretess	118
5.8	Sammanfattning	119
6	Hälso- och sjukvården.....	121
6.1	Hälso- och sjukvård.....	121
6.2	Ansvarsfördelning inom hälso- och sjukvården.....	122
6.2.1	Krav på utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal.....	123
6.2.2	Utdrag ur belastningsregistret för personal inom hälso- och sjukvården.....	124
6.3	Tillståndsplikt och anmälan inom hälso- och sjukvården ...	124

6.4	Privata vårdgivare inom hälso- och sjukvården	126
6.4.1	Andelen privata utförare inom hälso- och sjukvården.....	126
6.5	Tillsyn över hälso- och sjukvården.....	127
6.5.1	Anmälan och avhjälpande av missförhållanden	129
6.6	Sekretess.....	130
6.7	Sammanfattning.....	131
7	Europeisk utblick – skolväsendet, vård och omsorg	133
7.1	Skolväsendet	133
7.1.1	Danmark	134
7.1.2	Norge.....	136
7.1.3	Finland	140
7.1.4	Nederländerna	141
7.1.5	England	143
7.2	Vård och omsorg	146
7.2.1	Danmark	146
7.2.2	Norge	149
7.2.3	Finland	151
7.2.4	Nederländerna.....	154
7.2.5	England	157
7.3	Sammanfattning.....	159
8	Andra verksamheter med ägar- och ledningsprövning....	163
8.1	Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning	163
8.1.1	EU:s regler om ägar- och ledningsprövning.....	164
8.1.2	Det svenska regelverket	165
8.1.3	Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning....	166
8.1.4	Finansinspektionens sanktionsmöjligheter	173
8.1.5	Processer och resurser vid ägar- och ledningsprövning.....	175
8.2	Ytterligare verksamheter med prövning av ägare och ledning.....	177
8.2.1	Serveringstillstånd	178

8.2.2	Tillstånd till bevakningsföretag	180
8.2.3	Detaljhandel med läkemedel i apotek.....	183
8.3	Sammanfattning	185
9	Upphandling och valfrihetssystem.....	187
9.1	De svenska upphandlingsreglerna.....	188
9.1.1	Allmänt om upphandlingsreglerna	188
9.1.2	Särskilt om välfärdssektorn.....	190
9.2	Vilka kan prövas?	192
9.3	Krav på leverantörerna.....	193
9.3.1	Uteslutning av leverantör.....	193
9.3.2	Krav på ekonomisk ställning.....	196
9.3.3	Krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet.....	196
9.3.4	Krav på tillstånd och registrering.....	197
9.3.5	Officiella förteckningar över godkända leverantörer och certifiering.....	197
9.3.6	Krav genom särskilda kontraktsvillkor	198
9.3.7	Reserverade kontrakt.....	198
9.3.8	Utredning om förhållandena hos leverantören.....	199
9.4	Vilka krav kan ställas och hur ska de utformas?	200
9.4.1	Kraven måste vara förenliga med EU-rätten.....	200
9.4.2	Krav på styrelsen och den verkställande ledningen	202
9.4.3	Krav på ägarna.....	204
9.4.4	Krav på underleverantörerna.....	204
9.4.5	Kraven bör anpassas i enskilda fall.....	205
9.4.6	Krav på långsiktighet	206
9.4.7	Krav på tillstånd, registrering och officiella förteckningar.....	207
10	Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet.....	209
10.1	Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst.....	210
10.2	Tillståndsplikt ska gälla oberoende av hur kommunen upphandlar.....	215

10.3 Övriga överväganden.....	217
11 Lämplighetsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar	221
11.1 Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet.....	223
11.2 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig	226
11.2.1 Prövningen av lämplighet, insikt och erfarenhet.....	229
11.3 Bemyndigande att utfärda föreskrifter.....	231
11.4 Fortlöpande krav på ekonomi, insikt, erfarenhet och lämplighet.....	232
11.5 Återkallelse av tillstånd vid bristande lämplighet m.m.	233
11.6 Anmälan om ändrade förhållanden	235
11.7 Avgifter	236
11.8 Utdrag ur belastningsregistret.....	237
11.9 Ytterligare förordningsändringar.....	240
11.10 Sekretess	241
11.11 Tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem.....	243
12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	245
13 Konsekvensanalys.....	247
13.1 Utredningens förslag i korthet	248
13.2 Konsekvenser för staten.....	249
13.2.1 Statens skolinspektion	249
13.2.2 Inspektionen för vård och omsorg.....	254
13.2.3 Övriga statliga myndigheter	260
13.3 Konsekvenser för kommuner	262
13.3.1 Kommunernas prövning av godkännanden.....	262

13.3.2 Kommunernas tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem	264
13.3.3 Anmälningsskyldigheten upphör.....	266
13.3.4 Kommunernas skyldighet att erbjuda obruten service	266
13.3.5 Den kommunala självstyrelsen	267
13.4 Sammanfattning av förslagets ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna	267
13.5 Konsekvenser för företag och andra enskilda	269
13.5.1 En utökad tillståndsplikt för utförare av hemtjänst och s.k. entreprenadverksamhet.....	269
13.5.2 Kraven på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktighet	270
13.5.3 Anmälningsskyldigheten.....	271
13.5.4 Avgifter	272
13.6 Övriga konsekvenser	273
13.6.1 Behov av informationsinsatser m.m.	273
13.6.2 Konsekvenser för brukare, elever, föräldrar och andra medborgare	273
13.6.3 Konsekvenser för konkurrensen.....	274
13.6.4 Konsekvenser för olika ägar- och driftsformer och effekterna för små och stora företag	274
13.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten	275
13.6.6 Konsekvenser för brottsligheten	276
13.6.7 Konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet.....	276
13.6.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	277
13.6.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	277

14	Författningskommentar	279
14.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	279
14.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (20001:453)	285
14.3	Förslaget till lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	290
14.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	296
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:131.....	297
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:3.....	315
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2014:141.....	325
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2015:1.....	327

Sammanfattning

Andelen välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg som utförs av privata aktörer har ökat kraftigt under senare år, även om den största andelen fortfarande utförs av kommuner och landsting. Köpen av tjänster från de privata välfärdsaktörerna ökar. År 2013 köpte offentliga aktörer tjänster inom skola, vård och omsorg för närmare 100 miljarder kronor av privata utförare och enskilda huvudmän.

Det har funnits en betydande dynamik i välfärdssektorns utveckling och områdena inom sektorn har relativt snabbt öppnats upp för privata utförare. Samtidigt är inträdeskraven för att få etablera sig inom sektorn förhållandevis låga. Det ställs få krav på kompetens och tidigare erfarenhet för att få bedriva, äga eller ingå i ledningen för en verksamhet. Kapitalbehoven för att kunna etablera sig och verka inom sektorn är för flera verksamhetsområden relativt små. Trots att välfärdssektorn är offentligt finansierad är regleringen för privata aktörer olika utformad och det ställs olika krav för att få etablera sig och verka inom de olika områdena.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Utredningen ska även bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg har ett långsiktigt och seriöst engagemang och förutsättningar att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Om det inte bedöms möjligt att ställa tillräckliga krav på ägare, styrelse och verkställande ledning i samband med upphandling eller vid införandet av valfrihetssystem ska utredningen överväga att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom välfärdssektorn.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit brukarnas behov av långsiktighet och kvalitet. Välfärdssektorn

omfattar tjänster där brukarna ofta befinner sig i en beroendeställning eller har särskilda behov. Brukare och andra medborgare bör kunna utgå ifrån att aktörer inom välfärdssektorn är lämpliga, samt har förutsättningar att bedriva den aktuella verksamheten långsiktigt och leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Eftersom tjänsterna finansieras med offentliga medel finns också en förväntan om att medlen används för avsedda ändamål.

Dagens reglering

Inom skolväsendet för barn och unga råder tillståndsplikt. Om en privat aktör godkänns enligt skollagen (2010:800) blir denne ansvarig huvudman för verksamheten och har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. För en privat aktör som vill bedriva verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387, LSS) sker etableringen däremot i två steg. Först krävs att den privata utföraren beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. Därefter måste utföraren teckna avtal med en brukare, en kommun eller ett landsting för att få tillgång till offentliga medel. För vissa verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL), exempelvis hemtjänst, råder ingen tillståndsplikt. För andra verksamheter, t.ex. hem för vård eller boende (HVB) är tillståndsplikten beroende av hur kommunen väljer att utforma sin upphandling. Både utförare som bedriver tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig verksamhet måste vinna en upphandling eller kvalificera sig inom ett valfrihetssystem för att få tillgång till offentlig finansiering. För verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ställs endast i undantagsfall krav på tillstånd. Krav på utförarna ställs därmed som huvudregel bara i samband med upphandling eller kvalificering till ett valfrihetssystem.

I Sverige finns andra verksamheter med tillståndsplikt som inkluderar prövning av ägare och ledning, exempelvis alkoholservering, bevakningsverksamhet och handel med läkemedel. Även Finansinspektionen genomför, inom sitt ansvarsområde, en omfattande tillståndsprövning som inkluderar prövning av ägare och ledning.

Utredningens förslag

Utökad tillståndsplikt inom socialtjänsten

Utredningen gör bedömningen att det, inom ramen för kommunernas och landstingens upphandling, inte finns möjlighet att ställa samma krav på ägare och ledning och på förutsättningar för långsiktighet som de som kan ställas vid en tillståndsprövning. Utredningen föreslår därför att det ska krävas tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att privata utförare och kommunala stiftelser eller kommunalt bildade eller ägda associationer ska få bedriva verksamhet med hemtjänst. I dag krävs inte tillstånd för att få bedriva sådan verksamhet och den enda prövning som görs av utföraren är den som sker i samband med kommunernas upphandling. Brukare av hemtjänst är en utsatt grupp som kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter och det allmänna har därför ett särskilt ansvar för verksamhetens kvalitet. Utredningen gör bedömningen att tryggheten för de personer som beviljas hemtjänst är ett sådant skyddsvärt intresse som kan motivera en begränsning av näringsfriheten enligt regeringsformen.

För att en privat utförare yrkesmässigt ska få bedriva vissa särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet krävs, enligt SoL, att de beviljats tillstånd. Från denna tillståndsplikt undantas verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att utföra (s.k. entreprenadverksamhet). Undantaget medför att kommunerna genom sitt val av upphandlingsförfarande i hög utsträckning avgör om tillståndsplikt gäller eller inte. Utredningen föreslår att tillståndsplikt ska gälla för sådan verksamhet oavsett upphandlingsform.

Krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningen föreslår att det vid Statens skolinspektion, kommunernas och IVO:s prövning ska ställas krav på *insikt, erfarenhet och lämplighet* för att beviljas godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen och SoL. Utredningen föreslår att samma krav ska ställas i den tillståndsprövning som IVO gör enligt

LSS. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Krav på insikt och erfarenhet är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar för att erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Genom kraven kan aktörer som är olämpliga på grund av exempelvis brottslighet eller andra oegentligheter uteslutas i ett tidigt skede. Prövningen av om en sökande har tillräcklig erfarenhet och insikt och i övrigt är lämplig, ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet.

Utredningen föreslår härutöver att den som ansöker om godkännande eller tillstånd enligt skollagen, SoL eller LSS ska visa att den har *ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet*. Att sökanden kan finansiera den verksamhet som ansökan avser och hantera tillfälliga nedgångar i t.ex. antalet brukare, elever eller barn, är avgörande för en långsiktig och kvalitativ verksamhet. Hur stora de finansiella behoven är varierar beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas. Prövningen måste därför utformas med hänsyn till verksamhetens omfattning och förhållandena inom det aktuella verksamhetsområdet.

Kraven gäller fortlöpande efter att tillstånd eller godkännande meddelats

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska gälla fortlöpande dvs. även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats. Det ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar att följa upp att tillståndshavare uppfyller kraven.

För att säkerställa att tillståndshavarna har rätt förutsättningar föreslår utredningen att de ska anmäla dels förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens långsiktighet, dels förändringar i den personkrets som ska omfattas av prövningen. Utredningen föreslår också att tillståndshavare som inte uppfyller kraven ska kunna föreläggas att åtgärda bristen och att ett tillstånd eller godkännande ska kunna återkallas.

Avgiftsfinansiering

Utredningen föreslår i betänkandet att ansvariga kommunala och statliga myndigheter ska få ta ut en avgift vid en ansökan om godkännande eller tillstånd. Detsamma gäller när förändringar i personkretsen anmäls. Avgifterna ska täcka kostnaden för prövningen. Avgiftsfinansiering finns inom andra områden och utredningen anser att det är skäligen att även inom välfärdssektorn låta sökanden finansiera kostnaderna för tillståndsprövningen. Utredningen bedömer att avgifterna bör differentieras beroende på prövningens omfattning så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet.

Ikraftträdande

Utredningen anser att det är viktigt att så snart som möjligt införa de förslag som läggs fram i betänkandet. Utredningen föreslår därför att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2016. Det innebär att bestämmelserna ska börja tillämpas för nya tillståndsansökningar och i tillsynen från detta datum.

För utförare som bedriver sådan verksamhet enligt SoL som i dag inte är tillståndspliktig men som blir det enligt utredningens förslag, t.ex. hemtjänst och vissa boenden, föreslår utredningen övergångsregler som innebär att utförarna ska kunna fortsätta sin verksamhet i avvaktan på att IVO fattat beslut. Övergångsbestämelsen gäller under förutsättning att utföraren inkommit med en ansökan om tillstånd senast den 1 november 2016.

Konsekvenser av förslagen

Syftet med utredningens förslag är att de enskilda huvudmän och utförare som bedriver eller avser bedriva verksamhet inom välfärdssektorn ska ha goda förutsättningar och förmåga att leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Utredningen bedömer att förslagen kommer att generera positiva effekter för brukare och elever och ha betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssektorn.

Förslagen kommer att påverka Skolinspektionens, kommunernas och IVO:s arbete och medföra ökade kostnader för dem. Genom att utredningen föreslår en avgiftsfinansiering bedöms förslagen på sikt medföra intäkter till staten och kommunerna som överstiger kostnaderna.

Eftersom kraven för att få etablera sig och verka inom välfärdssektorn höjs påverkas även privata utförare och enskilda huvudmän. Utredningens bedömning är dock att förslagen inte kommer att påverka mångfalden av utförare. Förslagen i betänkandet förväntas däremot bidra till att förbättra konkurrensvillkoren inom välfärdssektorn eftersom de skapar förutsättningar för en konkurrens på mer lika villkor.