

KOMMUNLEDNINGSKONTORET
Marie Björkman

Socialnämnden 2015-04-22

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

Regeringen beslutad den 20 december 2012 (direktiv 2012:131) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på dem som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Av direktiven framgår att syftet är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva god och högkvalitativ verksamhet.

Den 30 oktober 2014 beslutade regeringen att förändra utredningens uppdrag på så sätt att det endast omfattar de delar som avser ägar- och ledningsprövning (direktiv 2014:141). Utredningen, som antog namnet Ägarprövningsutredningen, överlämnade sitt slutbetänkande "Krav på privata aktörer i välfärden" (SOU 2015:7) till regeringen i januari 2015.

Täby kommun har tillsammans med ytterligare 40 kommuner inbjudits att senast den 2 juni 2015 lämna synpunkter. Kommunledningskontorets förslag på svar behandlas i barn-och grundskolenämnden den 16 april, i gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden den 22 april och därefter i kommunstyrelsen den 11 maj 2015.

En sammanställning av huvuddragen i slutbetänkandet samt förslag avseende Täby kommuns svar biläggs tjänsteutlåtandet.

Förslag till beslut

Socialnämnden godkänner för egen del förslaget daterat den 7 april 2015 till yttrande över remissen "Krav på privata aktörer i välfärden".

Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen besluta:

Kommunstyrelsen godkänner yttrandet som sitt eget och överlämnar detsamma till Regeringskansliet.


Claes Lagergren
Socialchef

Bilagor

1. Sammanställning av slutbetänkandet "Krav på privata aktörer i välfärden"
(SOU 2015:7) daterat 2015-03-31
2. Förslag på svar från Täby kommun daterat 2015-04-07

Täby kommun
Kommunledningskontoret
Planeringsavdelningen
Marie Björkman

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2015:7 Krav på privata aktörer i välfärden

Sammanfattning

Täby kommun har bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet "Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7). Synpunkter på förslaget är inhämtade från berörda nämnder: socialnämnden, barn- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Punkt 9.4.4 Krav på underleverantörerna (sid 204)

Utredningens förslag innebär att de krav som ställs på leverantören även ska omfatta underleverantörer. En omständighet som behöver belysas ytterligare är i vilken omfattning en utförare ska kunna anlita underleverantörer för ett uppdrag. Det finns exempel på utförare inom omsorgssektorn som inte har någon egen personal utan löser sina uppdrag helt och hållet med underleverantörer. För utföraren kan det vara en smidig lösning, men för kommunen försvåras förutsättningarna för uppföljning och kontroll. Därför är det angeläget att denna fråga utreds närmare.

Punkt 9.4.5 Kraven bör anpassas i enskilda fall (sid 205)

Utredningen föreslår att kraven på utförarna måste anpassas till storlek på verksamheten, vilket verksamhetsområde som bedrivs och i vilken form verksamheten bedrivs. I valfrihetssystem är det kundens val som avgör volymerna, vilket betyder att flertalet verksamheter inom valfrihetsområdet bedrivs utan någon volymgaranti. I denna typ av verksamhet kan det sannolikt vara svårt att i förväg bedöma verksamhetens storlek och vilka krav som därigenom är rimliga.

Utredningens förslag sätter också fokus på frågan om förekomsten av vinster i offentligt finansierade verksamheter. I verksamheter som drivs utan volymgaranti kan beläggningen variera från ett år till ett annat. För att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt, måste utföraren ha de finansiella resurser som krävs för att klara dessa svängningar utan att behöva säga upp personal eller avveckla verksamhet. Andra faktorer som kan få konsekvenser för utförare som inte har några finansiella reserver kan vara att kommunens handläggning i t ex

byggprocesser försenas, vilket kan innebära att ett företag står med utgifter för arbetskraft och verksamhet som inte kommer igång som planerat och därmed genererar kostnader det inte finns täckning för.

Även krav på leverantörer inom den "hårda" sektorn kan behöva anpassas utifrån det förhållande att de levererar till mjuka verksamheter, vad gäller klagomåls- hantering, eventuell hänsyn till rökfri arbetstid osv. Fastighetsunderhåll som upphandlad tjänst påverkar individens helhetsupplevelse av kvaliteten i t ex förskola och skola, varför detta måste beaktas i kravställandet.

Punkt 10.1 Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst (sid 210)

Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på tillstånd för att bedriva hemtjänst då tryggheten för de personer som beviljas hemtjänst är av ett skyddsvärt intresse. Några omständigheter behöver belysas närmare:

Hemtjänstuppdraget består av två huvuddelar: omsorg och service. Omsorgsuppdraget är nära knutet till personlig integritet och för att utföra omsorg av god kvalitet krävs särskild kompetens. Inom detta område är det därför rimligt att, liksom för t ex särskilt boende, kräva tillstånd för att få bedriva verksamhet. När det gäller service, handlar en större andel av detta uppdrag om rent praktiska sysslor, framför allt städning. För detta krävs vanligen inte samma kompetens som för omsorgsuppdraget. Uppdraget kan idag vara fördelat på flera aktörer, där några utför omsorgsinsatser och andra serviceinsatser. Enligt LOV har utföraren möjlighet att erbjuda så kallade tilläggstjänster, som inte ingår i biståndsbeslutet med kan omfattas av RUT-avdrag.

Den demografiska utvecklingen med en kraftig ökning av antalet 80 år och äldre sätter fokus på vad som ska ingå i den offentligt finansierade omsorgen i framtiden- vad som ingår i hemtjänstens grunduppdrag. Förslaget om tillståndsplikt väcker därför även frågan om den utförare som endast utför service ska omfattas av tillståndsplikten. Och vad som i så fall ska skilja den tillståndspliktiga servicen från den service som t ex kan utföras som en tilläggstjänst enligt LOV.

Punkt 10.2. Tillståndsplikt ska gälla oavsett hur kommunen upphandlar (sid 215)

Utredningen föreslår att tillståndsplikten även ska omfatta verksamheter som kommunen genom avtal har överlämnat till en privat utförare att utföra (entreprenader).

För närvarande omfattas inte entreprenader av tillståndsplikt. Denna ordning härrör från en uppfattning om att kommunens huvudmannaskap garanterar

verksamhetens kvalitet och att tillstånd därför inte behövs för entreprenaddriven verksamhet. Det är rimligt att privata utförare inom samma verksamhetsområde, t ex särskilt boende, omfattas av tillståndsplikt. Därigenom får tillståndsplikten en tydligare koppling till brukarnas skyddsbehov och den verksamhet som bedrivs.

I sammanhanget är det angeläget att påtala vikten av rimliga handläggningstider hos de myndigheter som utfärdar tillståndet och den ökade byråkratisering och administration som tillståndsgivningen sannolikt kommer att innebära. Ett alternativ, som dock behöver utredas närmare, kan vara att lägga tillståndsprovning för entreprenadutförare på kommunerna (jfr tillståndsprovning av förskola, punkt 11.11).

Korta handläggningstider blir särskilt viktigt när det handlar om verksamheter med stora uppstartskostnader och utan volymgaranti (t ex särskilt boende inom ett valfrihetssystem enligt LOV).

Punkt 11.1 Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet (sid 223)

Utredningen föreslår att en förutsättning för att få tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS samt godkännande att bedriva utbildning enligt skollagen är att den sökande kan uppvisa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Se även kommentarer om vinster under punkt 9.4.5.

Att tillstånd förutsätter att det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamhet långsiktigt är viktigt, inte minst ur brukarperspektivet. Frågan är dock komplex, särskilt när det finns både små företag och stora koncerner inom såväl skola som socialtjänst.

De valfrihetsmodeller som gäller inom såväl skola som socialtjänst bygger på att utföraren godkänns att verka i systemet samt att den enskilde väljer utföraren. Den enskilde har dessutom möjlighet att när som helst byta utförare. Nya utförare kan i det närmaste fritt etablera sig om de uppfyller kraven för att bli godkänd. I ett sådant system blir det svårt att överblicka den förutsättningarna för att bedriva verksamheten långsiktigt, i synnerhet inom områden som har höga fasta kostnader (personal och lokaler).

Det kommer vidare att ställa stora krav på kompetens hos den myndighet som ska följa upp och bedöma dessa förutsättningar.

11.2 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig (sid 226)

Utredningen föreslår att tillstånd endast ska beviljas den som har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms vara lämplig. Kraven kan vara rimliga, men

finns en risk för att högt ställda krav kan försvåra inträdet på den offentligt finansierade välfärdsmarknaden, särskilt för små aktörer. Vid införandet av LOV var den enskildes valfrihet en viktig aspekt, möjligheten för små företag att etablera sig en annan. Skärps kraven riskerar små företag att inte ha tillräcklig kapacitet för att kunna etablera sig och hålla sig kvar på marknaden.

Punkt 11.7 Avgifter (sid 236)

Utredningen föreslår att avgift ska tas ut för tillståndsprövningen. tillståndsprövningen. Frågor som är angelägna att klargöra är hur avgiften ska räknas fram samt om avgiften kommer att sättas i relation till tillståndets omfattning eller verksamhetens volymer.

Punkt 11.8 Utdrag ut belastningsregistret (sid 237)

Utredningen föreslår att Skolinspektionen och kommunerna bör ges rätt att få uppgift om brott motsvarande den som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillståndsprövning enligt SoL och LSS. Täby kommun ställer sig positiv till förslaget, dock bör utdraget ut belastningsregistret inges till tillståndsgivande myndighet och inte till flera nivåer i ansvarskedjan.

Punkt 11.11 Tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem (sid 243)

Utredningen föreslår att en utredning tillsätts för att klargöra förutsättningarna för att flytta kommunernas prövning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen.

Täby kommun ställer sig positiv till att en utredning tillsätts kring att skapa förutsättningar för lika villkor och rättvis bedömning vid tillståndsgivning och tillsyn. Ett alternativ som skulle innebära ytterligare positiva effekter är att förtydliga och eventuellt skärpa kommunernas tillsynsansvar.

Punkt 12. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (sid 245)

Utredningen föreslår att de föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart det är möjligt. Då de föreslagna ändringarna ännu inte är beslutade, kommer tiden mellan beslut och ikraftträdande sannolikt bli mindre än ett år om den 1 juli 2016 kvarstår. Vilket gör att berörda organisationer liksom berörda utförare får kort tid för förberedelser.

Eftersom tillståndsgivningen kommer att vara avgörande för utförares inträde på marknaden och kommuners förutsättningar att utveckla konkurrens och valfrihet, är det av yttersta vikt att detta fungerar från dag ett.

När den nya skollagen infördes fick samtliga redan beviljade utbildningsanordnare ansöka om fortsatt tillstånd enligt ett förenklat förfarande. Det finns anledning att fundera över om ett liknande förfarande ska tillämpas över hela linjen i händelse av att de åtgärder utredningen föreslår ska realiseras.

Täby kommun bedömer att en rimlig tidpunkt kan vara årsskiftet 2016/2017.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET
Marie Björkman

Sammanfattning av slutbetänkande "Krav på privata aktörer i välfärden" (SOU 2015:7)

Inledning

Regeringen beslutad den 20 december 2012 (dir. 2012:131) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på dem som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Av direktiven framgår att syftet är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva god och högkvalitativ verksamhet.

Den 30 oktober 2014 beslutade regeringen att förändra utredningens uppdrag på så sätt att det endast omfattar de delar som avser ägar- och ledningsprövning (dir. 2014:141). Utredningen, som antog namnet Ägarprövningsutredningen, överlämnade sitt slutbetänkande "Krav på privata aktörer i välfärden" (SOU 2015:7) till regeringen i januari 2015.

Utredningens förslag

Sedan mitten av 1990-talet har produktionen av välfärdstjänster öppnats upp för ett stort antal privata aktörer. Syftet med denna avreglering är vanligtvis att säkerställa en väl fungerande konkurrens, med för det krävs bl.a. att det finns tillräckligt många aktörer, att kvaliteten på varor eller tjänster går att jämföra, att konsumenterna har tillgång till relevant och kvalitetssäkrad information och att kostnaderna för att byta utförare är låga för den enskilde. Erfarenheter från andra områden visar att en avreglering ofta innebär behov av ny och annan reglering.

Utredningen beskriver vidare att det inte går att säkerställa några skillnader i kvalitet mellan privat och offentlig verksamhet, och inte heller mellan olika ägarformer. De mindre utförarna fyller en väsentlig funktion och är ofta utgångspunkten för mångfald inom sektorn. Samtidigt förekommer det att mindre utförares insikt om t.ex. gällande regelverk behöver förbättras.

Inträdeskraven för att etablera sig inom välfärdssektorn är förhållandevis låga. Inom flera områden efterfrågas inte någon särskild kompetens eller tidigare erfarenhet för att äga och leda en verksamhet. Utökade krav på ägare, styrelse och verkställande ledning kan, enligt utredningen, förbättra förutsättningarna för stabilitet och kvalitet inom välfärdssektorn. Samtidigt är det viktigt att kraven på aktörerna är rimliga och realistiska utifrån specifik verksamhet.

Huvuddragen i utredningen är följande:

Krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att få tillstånd

Vid Statens skolinspektion, kommunernas och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) prövning ska krav ställas på *insikt, erfarenhet och lämplighet* för att beviljas godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen (SFS 2010:800) och socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Utredningen föreslår att samma krav ska ställas som i den tillståndsprövning som IVO gör för verksamheter enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 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 ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet

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.

Utredningen förslår 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.

Tillståndsplikt för hemtjänst

Utredningen föreslår att det ska krävas tillstånd av IVO för att privata utförare och kommunala stiftelser eller kommunalt bildade eller ägda associationer ska få bedriva verksamhet med hemtjänst.

I dag är den enda prövning som görs av utföraren den som sker i samband med kommunernas upphandling. 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.

Tillståndsplikt för entreprenaddrift

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.

Tillståndsgivningen blir avgiftsfinansierad

Utredningen föreslår 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 skäligt 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. Övergångsbestämmelsen 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. För kommunernas del innebär förslaget sannolikt att det behövs ny kompetens för att göra de bedömningar som utredningen föreslår. Skolinspektionen och IVO beräknar att tidsåtgången ökar med cirka fyra timmar per ansökan och tillsyn med anledning av utredningens förslag.

Utredningens bedömer 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.