



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2015 -05- 04	
Dnr	Rnr

**TJÄNSTESKRIVELSE**

2015-04-08

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

KS 20150522

## Remissvar: Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen

Dnr: KS 15/73

### Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade 20 december 2012 att utreda vilka krav, utöver redan befintliga, som kan ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn innebär ett stort samhällsansvar.

Ägarprövningsutredningen har utrett om det behövs ytterligare verktyg för att säkra att de privata aktörer som driver välfärdsverksamhet har ett långsiktigt och seriöst engagemang och förutsättningar att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet.

Välfärdssektorn finansieras med skattemedel och i sektorn utförs grundläggande tjänster som har avgörande betydelse för brukare, patienter och elever. Kvaliteten i tjänsterna kan vara svår att bedöma och det är ofta förenat med svårigheter att byta utförare eller huvudman.

Tjänster inom välfärdssektorn riktas i stor utsträckning till grupper som befinner sig i utsatta positioner. Det handlar många gånger om människor som befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den eller de som levererar tjänsten. I vissa fall är tjänsten obligatorisk att ta del av, till exempel grundskolan för skolpliktiga elever. Medborgare, stat och kommun har ett befogat intresse av insyn och ansvarstagande från de som bedriver välfärdsverksamhet. Verksamhetens karaktär och finansiering är därför viktiga motiv för nationell lagstiftning och styrning av välfärdssektorn.

Vissa av de företag som givit sig in i välfärdssektorn har varit oförberedda på de särskilda förväntningar som finns på verksamhet som finansieras med skattemedel. Det har också förekommit aktörer som inte haft den insikt och erfarenhet som krävs för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet. Hastiga nedläggningar och konkurser inom sektorn drabbar elever och brukare. Kommunerna får ta ett stort ansvar för brukare och elever när utförare och huvudmän lämnar marknaden. Nedläggningar påverkar också kontinuiteten i det viktiga mötet mellan brukare eller elever och personal.

Aktörerna ska även ha ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet. Att den som vill verka inom välfärdssektorn kan finansiera verksamheten och hantera tillfälliga nedgångar i till exempel antalet brukare eller elever, är en förutsättning för långsiktighet och kvalitet

Ägarprövningsutredningen föreslår mot denna bakgrund att:

1. det ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att få bedriva tillståndspliktig verksamhet inom välfärdssektorn. Kraven är bl.a. viktiga för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget vilket gynnar kompetenta och seriösa aktörer. Liknande krav ställs inom andra områden.
2. aktörerna ska även ha ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet. Att den som vill verka inom välfärdssektorn kan finansiera verksamheten och hantera tillfälliga nedgångar i till exempel antalet brukare eller elever, är en förutsättning för långsiktighet och kvalitet. Finansiella problem hos privata utförare drabbar inte bara företaget och investerarna, utan också brukarna, kommunerna och samhället i stort.
3. kraven ska riktas mot fristående skolor och förskolor och privata utförare inom socialtjänsten. Krav på tillstånd ska även införas för hemtjänst, samt för sådana boenden och hem som i dag är undantagna från tillståndsplikt. Kraven ska gälla även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats och följas upp i myndigheternas tillsyn.

### **Beslutsunderlag**

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse den 28 april 2015

Förslag till Södertälje kommuns yttrande avseende "Ågarprövningsutredningen"

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Inga.

### **Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:**

Kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till yttrande som remissvar från Södertälje kommun.

Martin Andreae

Stadsdirektör



Roger Svanborg

Chef Utredning och Hållbarhet

Handläggare: Roger Svanborg

Kommunstrateg

Kommunstyrelsens kontor

Telefon (direkt): 08 5230 1225

E-post: roger.svanborg@sodertalje.se



**YTTRANDE**

2015-03-03

Kommunstyrelsens kontor

Dnr KS 15/73

Finansdepartementet

fi.registrator@regeringskansliet.se

**Södertälje kommuns yttrande avseende "Ägarprövningsutredningen".**

I Södertälje kommun har vi sett vikten av tydliga spelregler och uppföljningsbarhet kring utförandet av välfärdstjänster. Kommunens erfarenheter visar på behovet av åtgärder som leder till transparens och ökad kontroll när kommunen väljer att anlita privata utförare av välfärdstjänster. Systemet i sig måste garantera att fusk och bedrägeri i inte gynnas pga. av brister i kommunens lagliga möjligheter att ställa krav, kontrollera eller följa upp företag i välfärdssektorn.

Ur kommunens perspektiv är det centrala i utförandet av offentliga tjänster, oberoende av utförare, att systemet bygger på likvärdighetsgynnande villkor så långt som möjligt. Det innebär att oberoende av vilken aktör som har uppdraget att utföra välfärdstjänster, inlemmas utföraren i en gemensam hantering för godkännande, finansiering, kvalitetskrav, uppföljning, utvärdering, kontroll etc. som är lika för alla utförare. Etablerings- och konkurrensvillkor mellan aktörer bör vara så likställda och transparenta som möjligt. Södertälje kommun ser därför generellt positivt på de förslag i betänkandet som styr mot ökade enhetlighet i kraven för privata utförares etablering och verkan inom offentlig verksamhet.

Utgångspunkterna för betänkandets förslag kan dock lyftas fram bättre. Dvs att förslagen till åtgärder som ägarkontroll, tillståndsprövning mm, ytterst syftar till att säkra brukarens rätt till långsiktighet, kvalitet och trygghet. Utredningen berör detta, men intrycket är att betänkandet domineras av reglering och kravställande. Det gynnar diskussionen om skälen till förslagen kommuniceras bättre.

För en kommun med stora utmaningar, är mångfald av lösningar en viktig strategi. Att jobba med olika aktörer som har olika sätt att lösa samma behov, kan vara viktigt för att klara av att leverera välfärdstjänster med ökande krav på individanpassning. Betänkandets direktiv är att förslagen ska fortsätta att främja mångfald av aktörer, storlekar på verksamhet, samt olika drifts- och ägarformer. Dessa perspektiv är viktiga att värna när regleringen ökar. Södertälje kommun har lång och positiv tradition av att ha privat utförare i kommunen, både inom alternativa pedagogiker och omsorg. Framtidens lösningar, för att möta människors rätt till mer individanpassning i skola och omsorg, förutsätter mångfald av lösningar. Samhällets tjänster måste därför bli mer olika, inte mer av samma, men utformade utifrån likformiga och kontrollbara villkor. Kommunen anser därför att kommande proposition måste hantera och balansera dessa frågeställningar med klokhet.

Handläggare: Roger Svanborg  
Kommunstrateg  
Kommunstyrelsens kontor  
Telefon (direkt): 08 5230 1225  
E-post: [roger.svanborg@sodertalje.se](mailto:roger.svanborg@sodertalje.se)

# Krav på privata aktörer i välfärden

*Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2015:7**

## 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 alkoholservice, 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 tillståndsprovning. 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 provning 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 provning 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 tillståndsprovning 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 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.

För att säkerställa att tillståndshavarna har rätt förutsättningar förslår 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 förslår 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 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. 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.