Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-05-20

LS 2015-0383

Landstingsstyrelsen

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

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) enligt bilagt förslag till yttrande.

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Det är en självklarhet att den som bedriver verksamhet inom områden som är viktiga för befolkningen ska ha tydliga regelverk att följa. Det gäller oavsett om sådan verksamhet är offentligt finansierad eller inte. Det är därför bra att de regler som gäller välfärdsområdet på olika sätt tydliggörs. Landstingsstyrelsen vill dock understryka att det är lika viktigt att strikta regler gäller välfärdsverksamheter som drivs i offentlig regi. Driftsformen är oväsentlig; regelverk ska garantera god kvalitet oavsett vem som äger eller driver en verksamhet.

I utredningen finns inga förslag som har direkta och omedelbara konsekvenser för hälso- och sjukvården. När det gäller utförare av hälso- och sjukvård finns det exempelvis enligt utredningen i nuläget inte tillräckliga skäl att föreslå en tillståndsplikt.

Landstingsstyrelsen vill också understryka att reglerna på området bör präglas av tydlighet och enkelhet.

Det finns dock, utan att gå in på detaljer inom respektive område utanför landstingets verksamhet, en risk med allt för rigida regler för verksamheter inom välfärden. Privata entreprenörer tillför kunskap, nytänkande och kvalitet till välfärden. Om ett företag inom välfärdsområdet gör en ekonomisk vinst innebär inte detta i sig att välfärden har minskat, utan att företaget har lyckats bedriva verksamheten mer effektivt eller skickligt. Det innebär alltså tvärt om att samhället totalt har blivit rikare. Därför är heller inte driftsform eller graden av ekonomiska överskott rätt fokus för den som vill skapa förutsättningar för en god verksamhet med hög sammantagen samhällsnytta. Istället måste andra former av kvalitetsmått användas.

Om offentliga utredningar ser det som ett mål i sig att resa hinder för verksamheter som drivs av andra aktörer än stat, landsting eller kommuner, blir också det långsiktiga resultatet att färre människor kommer att vilja och våga satsa på att förverkliga sina idéer eller fördjupa sitt engagemang inom välfärdssektorn. Det innebär därför långsiktigt att såväl hälso- och sjukvården som samhället i stort förlorar i utveckling och förbättringspotential. Därför kommer landstinget också uppmärksamt att bevaka den kommande utredningen Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

Beslutsunderlag
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 maj 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE

Diarienummer
LS 2015-0383

Finansdepartementet
(Dnr. Fi2015/781)

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

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden.

Det är en självklarhet att den som bedriver verksamhet inom områden som är viktiga för befolkningen ska ha tydliga regelverk att följa. Det gäller oavsett om sådan verksamhet är offentligt finansierad eller inte. Det är därför bra att de regler som gäller välfärdsområdet på olika sätt tydliggörs. Landstingsstyrelsen vill dock understryka att det är lika viktigt att strikta regler gäller välfärdsverksamheter som drivs i offentlig regi. Driftsformen är oväsentlig; regelverk ska garantera god kvalitet oavsett vem som äger eller driver en verksamhet.

I utredningen finns inga förslag som har direkta och omedelbara konsekvenser för hälso- och sjukvården. När det gäller utförare av hälso- och sjukvård finns det exempelvis enligt utredningen i nuläget inte tillräckliga skäl att föreslå en tillståndsplikt.

Landstingsstyrelsen vill också understryka att reglerna på området bör präglas av tydlighet och enkelhet.

Det finns dock, utan att gå in på detaljer inom respektive område utanför landstingets verksamhet, en risk med allt för rigida regler för verksamheter inom välfärden. Privata entreprenörer tillför kunskap, nytänkande och kvalitet till välfärden. Om ett företag inom välfärdsområdet gör en ekonomisk vinst innebär inte detta i sig att välfärden har minskat, utan att företaget har lyckats bedriva verksamheten mer effektivt eller skickligt. Det innebär alltså tvärt om att samhället totalt har blivit rikare. Därför är heller inte driftsform eller graden av ekonomiska överskott rätt fokus för den som

vill skapa förutsättningar för en god verksamhet med hög sammantagen samhällsnytta. Istället måste andra former av kvalitetsmått användas.

Om offentliga utredningar ser det som ett mål i sig att resa hinder för verksamheter som drivs av andra aktörer än stat, landsting eller kommuner, blir också det långsiktiga resultatet att färre människor kommer att vilja och våga satsa på att förverkliga sina idéer eller fördjupa sitt engagemang inom välfärdssektorn. Det innebär därför långsiktigt att såväl hälso- och sjukvården som samhället i stort förlorar i utveckling och förbättringspotential. Därför kommer landstinget också uppmärksamt att bevaka den kommande utredningen Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-05-06

LS 2015-0383

Handläggare:
Viktoria Skog

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -05- 13
Dnr LS 2015-0383
Rotel I

Landstingsstyrelsen

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

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 maj 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) enligt landstingsdirektörens förslag till yttrande.

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7). Förvaltningen konstaterar att förslagen inte direkt berör landstingets verksamheter. Från landstingets sida är det viktigt att de regler som införs är tydliga och enkla.

Bakgrund
Utredningen har haft i uppdrag att bland annat utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Vidare har utredningen haft i uppdrag 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 har utredningen haft i uppdrag att överväga att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom välfärdssektorn.

Utredningen gör bedömningen att det, inom ramen för kommunernas och landstingens upphandlingar, inte finns möjligheter att ställa samma krav som de som kan ställas vid en tillståndsprövning. Utredningen har därför övervägt 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 verksamhet med hemtjänst.

Vidare föreslås att tillståndsplikt enligt socialtjänstlagen (SoL), ska gälla även om kommunen genom avtal har överlämnat verksamheten till enskild att utföra.

När det gäller utförare av hälso- och sjukvård finns det enligt utredningen i nuläget inte tillräckliga skäl att föreslå en tillståndsplikt. Utredningen hänvisar till att det inom hälso- och sjukvården finns reglerade yrken och mer självständiga professioner, att landstingen bland annat på grund av sin storlek har bättre förutsättningar för en upphandlings- och uppföljningsorganisation än mindre kommuner samt att samtliga utförare inom hälso- och sjukvården ska anmäla sig till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), vilket innebär att det finns förutsättningar för statlig tillsyn. Utredningen framhåller dock att det kan finnas skäl att överväga ett krav på tillstånd om behov uppstår.

Utredningen framhåller vikten av att den anmälningsplikt som finns enligt SoL, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och patientsäkerhetslagen följs. Om anmälningsplikten inte efterlevs i större omfattning än idag gör utredningen bedömningen att det finns skäl för

regeringen att överväga att införa lagkrav om att en utförare måste vara upptagen i ett register för att få upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller ingå i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Vidare föreslår utredningen att det vid Statens skolinspektions, kommunernas och IVO:s prövning ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att godkännas eller beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen och SoL. Utredningen föreslår även 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.

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska gälla fortlöpande, det vill säga även efter det att tillstånd eller godkännande meddelats.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Av intresse i detta sammanhang är också den utredning som regeringen tillsatte den 5 mars 2015 och som ska utreda förutsättningarna för samt föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras, Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (Dir. 2015:22). Syftet med den utredningen är att säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. De nya reglerna ska bl.a. omfatta hälso- och sjukvård.

Överväganden
Förvaltningens bedömning är att den här aktuella utredningens förslag till lagändringar inte har några direkta konsekvenser för hälso- och sjukvården. När det gäller utförare av hälso- och sjukvård finns det enligt utredningen i nuläget inte tillräckliga skäl att föreslå en tillståndsplikt. Förvaltningen delar utredningens bedömning i denna del.

Landstinget anser det viktigt att de regler som införs är tydliga och enkla.

Resultatet av utredningen Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kommer att bevakas.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE

Diarienummer
LS 2015-0383

Finansdepartementet
(Dnr. Fi2015/781)

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

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden.

Utredningens förslag till lagändringar har inte några direkta konsekvenser för hälso- och sjukvården. Landstinget instämmer i bedömningen att det inte krävs ytterligare reglering avseende de som verkar inom hälso- och sjukvården. Landstinget anser det viktigt att de regler som införs är enkla och tydliga.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -03- 04
Dnr LS 2015-0383

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 undantagfall 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 skolinspektions, 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 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. 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.

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.