

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
103 33 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2015-06-02

Ulrica Dyrke

Fi2015/781

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

Företagarna har givits möjlighet att yttra sig över rubricerade slutbetänkande och vill lämna följande kommentarer.

Allmän utgångspunkt

Företagarnas grundinställning är att nödvändig utveckling, effektivisering och förnyelse av välfärdssektorn kan ske genom mångfald, valfrihet och entreprenörskap. Detta är värden viktiga att värna. I ljuset av att brukarna i hemtjänst och äldreboenden ofta en svag ställning och i praktiken kan drabbas hårt av kvalitetsbrister i verksamheterna är vi dock öppna för att utveckla kontrollsystemet över de aktörer som verkar inom sektorn.

Vi anser generellt att Ägarprövningsutredningen adresserar dessa frågor på ett bra sätt. Våra kommentarer till utredningens förslag mer i detalj framgår nedan.

Kap 3.5 - Upphandlingsformens konsekvenser

Utredningen presenterar i detta kaptiel sina iakttagelser i fråga om offentlig upphandling och valfrihetssystem (LOV). Företagarna ställer sig i stort bakom utredningens iakttagelser.

I fråga om resonemanget om konkurrensutsättning kan Företagarna instämma i att det finns utmaningar i form av behovet av ökad kontroll och uppföljning. För att möta detta vill vi framhålla att kommuner och landsting bör ges tydligare stöd och vägledning i sin beställarfunktion. Vi vill understryka att det är viktigt att värna intresset av fortsatt valfrihet och konkurrensutsättning av egenregiverksamhet, i syfte att genom kvalitetskonkurrens fortsätta utveckla välfärdssektorn.

Kap 10 - Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet

Kap 10.1 – Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst

Utredningen föreslår att det ska införas krav på tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av hemtjänst.

Som skäl för detta anför utredningen att det genom en tillståndsplikt bör säkerställas att utförare som vill bedriva verksamhet med hemtjänst har goda förutsättningar att göra det. Det framhålls i betänkandet att brukare av hemtjänst är en utsatt grupp som kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter. Utredningen betonar vidare att det inom hemtjänsten saknas en stark profession med reglerade yrken. Någon tillståndsprovning på individnivå av yrkesutövare förekommer i dagsläget alltså inte på det sätt som sker inom exempelvis hälso- och sjukvården.

Utredningen anför vidare att även om en absolut majoritet av de privata utförarna av hemtjänst är seriösa, så har det under utredningens gång framkommit exempel på motsatsen. Utredningen anför att varje sådant enskilt fall skadar tilltron till väldfärdssektorn och även kan medföra allvarliga konsekvenser för enskilda brukare. Tillståndsplikt för dem som yrkesmässigt vill bedriva verksamhet med hemtjänst ökar möjligheten att utesluta oseriösa privata utförare, innan de etablerar sig på marknaden. Detta är, enligt utredningens mening, inte minst viktigt för att skydda de seriösa utförarna och förbättra konkurrensvillkoren på marknaden.

Företagarna anser att det är viktigt att värna väl fungerande hemtjänst för brukarna och sunda förhållanden på marknaden. Det är ett allvarligt problem att oseriösa aktörer etablerat sig inom sektorn för såväl drabbade brukare, som ofta tillhör skyddsvärda grupper, som för det stora flertalet aktörer som bedriver seriös och kvalitativ verksamhet. Företagarna instämmer mot denna bakgrund i att det finns fog för att utveckla kontrollen över aktörer som bedriver verksamhet som utförs inom socialtjänstlagens område.

Utredningen bedömer det inte vara möjligt att uppnå sådan kontroll genom en anmälningsplikt för utförare av hemtjänst, eftersom detta enligt utredningens mening skulle behöva kompletteras med en mer effektiv och kontinuerlig tillsyn än vad som är praktiskt möjligt. Företagarna anser, som sagt, att kontrollen över aktörerna bör utvecklas. En viktig parameter är därvid att regleringen inte görs mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Utredningen föreslår ett tillståndskrav, vilket är en mer ingripande åtgärd än en anmälningsplikt. Vi saknar en mer ingående argumentation från utredningens sida rörande de bristande förutsättningarna för en anmälningsplikt. Samtidigt kan vi inse att det kan finnas utmaningar i fråga om tillsynsbehoven. Om det efter en genomgående analys inte bedöms genomförbart med en anmälningsplikt i kombination med utökad tillsyn kan Företagarna acceptera att det genom föreslaget tillståndskrav införs en förhandsprovning redan innan hemtjänstverksamhet startas. En viktig förutsättning är dock att handläggningstiderna för tillståndsprovningen kan hållas på en godtagbar nivå, se vidare nedan.

Kap 10.2 - Tillståndsplikt för entreprenadverksamhet

I dag undantas utförare av verksamhet från tillståndsplikt om kommunen genom avtal har överlämnat verksamheten till den enskilde att utföra (s.k. entreprenadverksamhet). Utredningen föreslår att undantaget ska tas bort och att tillståndsplikt ska gälla oavsett hur kommunen valt att organisera sin upphandling.

Förutsatt att tillståndskrav införs, anser Företagarna att det är rimligt att den tillståndsplikten ska gälla generellt för alla aktörer som verkar inom sektorn, för att inte snedvrیدا konkurrensförutsättningarna mellan aktörerna. Vi ställer oss därför bakom förslaget .

Viktigt angående handläggningen av tillstånd

Företagarna vill peka på en viktig utmaning i fråga om föreslagen tillståndsprövning. Det kan konstateras att tillståndsprövningen hos IVO redan i dagsläget präglas av besvärande långa handläggningstider. Handläggningstiderna är av central betydelse för aktörer som avser verka eller verkar på marknaden. De långa handläggningstiderna hämmar och i vissa fall blockerar på ett olyckligt sätt etableringen av verksamheter. Vi har förstått att IVO håller på att se över sin handläggning av tillståndsärenden, vilket är välkommet. De förslag som läggs fram innebär att nya centrala tillståndsprövningar ska genomföras genom IVO:s försorg. Företagarna har i sig inget att invända emot att IVO ges denna uppgift. En nödvändig effektivisering av IVO:s tillståndsprövning får dock inte hindras av den reform som nu föreslås. Långa handläggningstider kan slå särskilt hårt mot småskaliga och nya verksamheter, där tidsfaktorn är av central betydelse. Företagarna kan endast acceptera införande av den föreslagna nya tillståndsprövningen om handläggningstiderna kan hållas på en rimlig nivå. Vi anser att det finns skäl att överväga att införa en tidsfrist för myndighetens tillståndsprövning.

Kap 11 – Krav på långsiktighet, lämplighet och insikt

Övergripande kommentarer angående utformningen av ett tillståndssystem

Företagarna vill betona vikten av att ett tillståndssystem blir enkelt till sin utformning och proportionerligt till sitt innehåll. Tillståndsförfarandet får inte betungas med onödiga formalia och de krav som ställs på aktörerna måste utformas på ett sätt som är rimligt och realistiskt för verksamheten i fråga. Tillståndsförfarandet får inte bli en avskräckande administrativ börda för dem som söker. Om detta inte beaktas kan särskilt för mindre aktörer uppleva förfarandet som en hög tröskel. Företagarna förutsätter att tillsynsmyndigheterna är behjälpliga med vägledning till stöd för dem som har frågor i samband med sin tillståndsprövning.

Rent faktiskt måste ansökningsformulären vara tydligt utformade och enkla att förstå och fylla i. I fråga om själva kravställandet måste beaktas att omotiverat höga krav allvarligt kan försvåra små aktörers möjligheter att bedriva verksamhet. Den redovisning som företagen behöver lämna in måste sättas i relation till verksamhetens omfattning. Företagarna uppskattar att även utredningen pekar på vikten av dessa aspekter.

Kap 11.1 - Krav på ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningen föreslår att tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS samt godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet för barn och unga enligt skollagen, endast ska beviljas den som kan uppvisa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Utredningen presenterar inga konkreta förslag på specifika krav på ekonomisk långsiktighet som ska ställas på olika verksamheter. Detta blir i stället upp till IVO respektive Skolinspektionen att bestämma. I betänkandet ges dock vissa exempel på vad som bör kunna krävas. Som exempel anges att sökanden kan finansiera den verksamhet som ansökan avser och även kan hantera tillfälliga nedgångar t.ex. i antalet brukare, elever eller barn. Vidare anges att sökanden ska kunna visa att den har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten och varje enskild enhet som ansökan omfattar. Vad som ska anses vara ”på lång sikt” måste enligt utredningen

avgöras utifrån förhållandena inom respektive verksamhetsområde. Som utgångspunkt för skelsektorn anges fem års tidsperspektiv.

Företagarna anser att aktörer som verkar inom välfärdssektorn naturligtvis bör ha en sund ekonomi och långsiktighet i sin verksamhet. Utredningens förslag innebär dock överväganden som har stor betydelse för nya, små aktörers inträde på marknaden. Fluktuationer i brukarantal över tid kan vara svåra att förutse och att kunna ta höjd för ekonomiskt. Av principiellt intresse i sammanhanget är att offentliga aktörer på olika håll förefaller gå med underskott i verksamheterna utan ingripande. Dessa utmaningar måste beaktas, så att systemet inte skapar omotiverade hinder för nyetablering och privat företagande i sektorn.

Företagarna anser att det är av central betydelse att de krav som ställs utformas utifrån berört verksamhetsområde. Vi ställer oss mot den bakgrunden positiva till att det läggs på berörda myndigheter att genom föreskrifter avgöra vilka krav som är rimliga och relevanta att ställa på olika verksamheter. Företagarna vill dock betona vikten av en dialog med branschföreträdare vid utformandet av de ekonomiska kraven. Av central betydelse är att kravställandet blir proportionerligt utifrån de olika verksamheternas inriktning och omfattning.

Vad som kan anses utgöra ”på lång sikt” får särskilt central betydelse i sammanhanget, i synnerhet för nya och/eller småskaliga aktörer. Småskaliga aktörer med goda intentioner och hög kompetens - men utan stor plånbok - kan möta påtagliga hinder om de ekonomiska kraven utsträcks över lång tid. Dessa faktorer måste nog analyseras så att kravställandet blir rimligt. Det kan även övervägas om en möjlighet att begränsa de ekonomiska kraven för nya verksamheter och kräva fullvärdiga ekonomiska krav först efter några års verksamhet bör införas för att underlätta för nystart av företag.

Företagarna vill i sammanhanget uppmärksamma att analyser av ekonomiska förhållanden ställer krav på att berörda myndigheter har erforderlig kompetens för att kunna analysera och hantera sådan information på ett konsekvent och tillförlitligt sätt. Detta är av stor vikt och måste beaktas.

Kap 11.2 - Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

Utredningen föreslår att tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL, LSS och godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet enligt skollagen, endast får beviljas ”den som har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms vara lämplig”. Om sökanden är en juridisk person föreslås bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt eller önskvärt att ange alla faktorer som kan påverka bedömningen. Regleringen som föreslås är generellt utformad, men är avsedd att ge Skolinspektionen, IVO och kommunerna ett tydligt stöd för att avslå ansökningar där sökande exempelvis är olämplig eller saknar tillräcklig kunskap för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet.

Vad gäller kravet på tillräcklig insikt och erfarenhet måste det enligt utredningens mening relateras till inriktningen och omfattningen på den aktuella verksamheten. Som exempel anger utredningen att sökanden ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning, så att de offentliga bidrag och ersättningar som den sökta verksamheten genererar kan hanteras på ett tillförlitligt sätt. Sökanden ska även kunna visa på tillräcklig insikt och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet. I detta ingår att sökanden ska kunna redogöra för erfarenhet från det aktuella eller något närliggande

område, och kunskap om de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser.

Företagarna anser att utredningens resonemang kring kravställandet över lag är rimliga. Vi vill dock åter framhålla vikten av att de krav som i realiteten ställs verkligen är proportionerliga och relevanta för den verksamhet som berörs. Olika kompetenser behövs för olika typer av verksamheter. När det rör mindre komplexa verksamheter är det av central betydelse att detta även avspeglas i kravställandet. Vi vill också betona att vikten av att kravställandet inte onödigt försvårar för företag som önskar utvidga sina verksamheter till nya områden, där de inte har varit verksamma tidigare. Mot denna bakgrund vill Företagarna understryka att det är angeläget att myndigheterna har en dialog med företrädare för berörd bransch vid utformandet av kraven.

Kap 11.4 - Fortlöpande krav på ekonomi, insikt, erfarenhet och lämplighet

Utredningen föreslår att kraven på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet ska kvarstå även efter det att tillstånd eller godkännande meddelats. Att granska att tillståndshavare fortlöpande uppfyller kraven ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar.

Detta tillstyrks av Företagarna. Uppställda krav ska givetvis inte bara efterlevas vid ansökningstillfället, utan även fortlöpande under verksamhetens gång. Vi vill i sammanhanget framhålla att tillsynssystemet bör utformas ändamålsenligt så att ljuset framför allt sätts på sådana aktörer där det förekommer risk för brister.

Kap 11.5 - Återkallelse av tillstånd vid bristande lämplighet m.m.

Godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen, SoL och LSS ska enligt utredningens förslag kunna återkallas om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller de nya kraven på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet. Ett tillstånd eller godkännande ska som huvudregel endast kunna återkallas om huvudmannen eller utföraren dessförinnan förelagts att avhjälpa situationen. Vidare framhålls att myndigheterna alltid måste bereda en tillståndshavare tillfälle att yttra sig innan ett beslut om återkallelse fattas.

Företagarna finner förslaget acceptabelt, i syfte att upprätthålla tillståndskraven över tid.

Kap 11.6 - Anmälan om ändrade förhållanden

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän och utförare ska anmäla sådana förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens långsiktighet. Om tillståndshavaren är en juridisk person ska anmälan också göras om det sker förändringar i den personkrets som ska omfattas av tillståndsprövningen. Anmälan ska göras i samband med förändringen och till den myndighet som meddelat tillståndet eller godkännandet.

Företagarna finner detta rimligt, i syfte att upprätthålla tillståndskraven över tid. Den extra arbetsbörda som följer med anmälningsskyldigheten framstår inte som särskilt omfattande och får anses stå i proportion till dess syfte att ansvariga myndigheter ska få information om förändringar som kan påverka verksamhetens förutsättningar.

Vi vill även uppmärksamma att analyser av förändrade ekonomiska förhållanden ställer krav på att berörda myndigheter har erforderlig kompetens för att kunna analysera och hantera sådan information på ett konsekvent och tillförlitligt sätt. Detta är av stor vikt och måste beaktas.

Kap 11.7 - Avgifter

Utredningen föreslår att Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska få ta ut en avgift vid en ansökan om tillstånd eller godkännande och när förändringar i personkretsen anmäls.

För dem som ansöker om godkännande för att bedriva verksamhet inom skolväsendet för barn och unga beräknas kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 24 000 kronor per ansökan. För dem som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS beräknas kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 21 000 kronor per ansökan.

Uppskattningarna är gjorda utifrån att avgifterna sätts enligt principen om full kostnadstäckning. Utredningen beräknar att avgiften för anmälan av förändringar i personkretsen kommer att vara lägre, i genomsnitt cirka 1 235 kronor för anmälningar om förändringar till Skolinspektionen och kommunerna och i genomsnitt cirka 850 kronor för anmälningar om förändringar till IVO.

Företagarna avstyrker att avgifter ska tas ut enligt utredningens förslag. Det finns en uppenbar risk för att dessa avgifter kommer att hamna på en nivå som blir avskräckande och därmed hindrande för små aktörer. Detta kan leda till att dessa avstår från att ansöka och etablera sig inom välfärdssektorn, vilket är ett scenario som måste undvikas. Även utredningen har fäst uppmärksamhet vid att avgifterna kan bli betungande för framför allt mindre företag. För att motverka detta har utredningen lagt fram ett förslag om att avgifterna ska differentieras utifrån den kostnad de genererar hos myndigheten. En enskild som ansöker om tillstånd eller godkännande för en mindre omfattande verksamhet ska enligt utredningens upplägg betala en lägre avgift än den som ansöker om tillstånd för en mer omfattande verksamhet. Det framgår dock inte tydligt för oss hur detta kommer att slå i enskilda fall och om det kommer att leda till påtagligt minskade avgiftsnivåerna för småskaliga aktörer. Eftersom förslaget handlar om kostnadstäckande avgifter måste även beaktas att det saknas incitament för myndigheterna att göra sin tillståndsprövning mer kostnadseffektiv.

Företagarna anser sammantaget inte att utredningens modell är tillräcklig för att undanröja farhågorna för avskräckande höga avgifter för små företag.

Kap 11.10 - Sekretess

Utredningen bedömer att det bör införas sekretessbestämmelser som gör det möjligt för Skolinspektionen och kommunerna att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, samt uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden vid prövning av godkännande. Vidare föreslås att Skolinspektionen och kommunerna får möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden som framkommer i tillsynen. Utöver detta föreslås att IVO:s ska ges samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som myndigheten har vid tillståndsprövning.

Företagarna ställer sig bakom införandet av sekretessbestämmelser. Vid såväl godkännandeprovning som tillsyn är det mycket angeläget att information om enskilda företags affärs- och driftsförhållanden inte lämnas ut till tredje part, när detta kan antas skada berört företag.

I fråga om kommunernas godkännandeprovning och tillsyn av förskolor och fritidshem vill vi dock hänvisa till vårt ställningstagande nedan om att detta bör föras över till Skolinspektionen.

Kap 11.11 - Tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem
 Utredningen anser att en utredning bör tillsättas för att klarlägga förutsättningarna för att flytta kommunernas provning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen. Som skäl för detta anförs konkurrensskäl och risk för såväl effektivitetsförluster som bristande likvärdighetsbedömningar med dagens system, där ansvaret för tillståndsprovningen ligger på enskilda kommuner. Utredningen pekar även på att brister i den kommunala tillsynen har uppmärksammats i fråga om fristående skolor och vissa fritidshem.

Företagarna tillstyrker detta förslag. De skäl som utredningen anför för att ansvaret ska flyttas över till Skolinspektionen är starka. Det är olämpligt att en kommun – som själv är en aktör på marknaden för förskolor och fritidshem – ansvarar för godkännande och tillsyn av sina konkurrenter. Misstankar om att egna konkurrensintressen kan spela in i den kommunala bedömningen vid tillstånd och tillsyn av fristående aktörer måste undanröjas. Som utredningen själv anför kommer andra delar av utredningens förslag även att innebära att kommunen får tillgång till uppgifter om sökandens prognoser och ekonomi. Detta vore mycket olämpligt och måste undvikas. Utöver detta talar effektivitets- och likabehandlings-skäl för att ansvaret förs över till Skolinspektionen. Så som utredningen framhåller skapar en tillståndsprovning och tillsyn som utförs av 290 komuner sämre förutsättningar för en gemensam praxis i bedömningar och beslutsfattande.

Avslutande generella kommentarer

Företagarna noterar att utredningen (s. 47) drar slutsatsen att lika väl som man i dag inte kan säkerställa generella skillnader i kvalitet mellan privat och offentlig verksamhet inom välfärdssektorn, kan man inte heller säkerställa skillnader i kvalitet kopplade till de olika ägarformer som privat verksamhet kan bedrivas inom. Företagarna skulle dock vilja framhålla att det finns studier som visar att privata aktörer i olika delar av välfärdssektorn generellt håller högre kvalitet i sin verksamhet än offentlig sektor. Detta är enligt vår mening viktiga iakttagelser, som bör ha betydelse för inställningen till privat ägande inom välfärden. Företagarna vill understryka att mångfald, valfrihet och entreprenörskap bidrar till nödvändig utveckling, effektivisering och förnyelse av välfärdssektorn.

Verksamheter som brister i sina åtaganden förekommer dessvärre ibland, i såväl privat som offentlig sektor. För att upprätthålla god kvalitet i verksamheterna inom välfärdssektorn behövs enligt Företagarnas mening genomtänkta kvalitetskrav och ändamålsenlig uppföljning. Detta bör gälla i förhållande till alla som verkar inom berörda sektorer, såväl offentligt som privat ägda aktörer. Att det utvecklas system som tillgodoser detta är av stor betydelse för att skapa kvalitetskonkurrens i verksamheterna, till nytta för brukarna.

Företagarna

Patrik Nilsson

Ulrica Dyrke

Chef Politik Analys & Opinion

Konkurrens- och upphandlingsexpert