



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
Till:	RE

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 Pensionärsgemenskap
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:

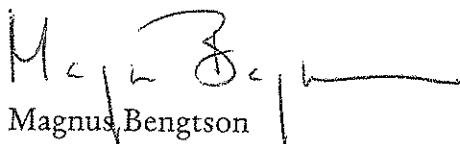
fi.registrator@regeringskansliet.se. I svaren ska Finansdepartementets diarienummer Fi2015/781 anges.

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: Kommittéservice, 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 provas?	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 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. 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.