

Handläggare
Somia Frej
Telefon: 08-508 33 027**Till**
Utbildningsnämnden
2015-04-09

Krav på privata aktörer i välfärden

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr. 110-398/2015.

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Lena Holmdahl
T.f. utbildningsdirektörAnn Hellenius
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har, som en av flera remissinstanser, från Finansdepartementet fått Ägarprövningsutredningens slutbetänkande *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7) för yttrande. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till berörda nämnder inom staden, däribland utbildningsnämnden.

Regeringen beslutade i december 2012 att tillkalla en särskild utredare med 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. Utredningen tog namnet Ägarprövningsutredningen.

Utredningens förslag omfattar välfärdsområdena skolväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. De synpunkter som lämnas i detta yttrande, gäller endast de områden som sorterar under utbildningsnämndens ansvarsområden. De huvudsakliga synpunkterna som lämnas gäller nämndens uppdrag om att tillståndspröva och utöva tillsyn över fristående förskolor och vissa fritidshem. I yttrandet sammanfattas kort de för utredningen mest centrala delarna.

Utbildningsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till föreslagna lagförändringar, men lämnar i yttrandet ett antal synpunkter på delar av innehållet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning.

Bakgrund

Regeringen beslutade i december 2012 att tillkalla en särskild utredare med 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. Utredningen tog namnet Ägarprövningsutredningen.

Den statliga offentliga utredningens, *Krav på privata aktörer i välfärden*, uppdrag och förslag omfattar välfärdsområdena skolväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

I betänkandet redogörs för den aktuella regleringen på respektive område. Vidare beskrivs också de olika välfärdsområdena i ett jämförande perspektiv utifrån hur områdena är reglerade i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och England. En beskrivning av den svenska regleringen inom vissa andra sektorer med ägar- och ledningsprövning görs också, liksom en beskrivning av upphandlingsreglerna. Därefter lämnar utredningen sina förslag.

Sammanfattningen av innehållet i betänkandet samt de synpunkter som lämnas i detta tjänsteutlåtande, gäller endast de områden som sorterar under utbildningsnämndens ansvarsområden.

Sammanfattning av betänkandet

I betänkandet beskrivs att andelen välfärdstjänster inom vård, förskola och skola samt omsorg som utförs av privata aktörer har ökat kraftigt under senare år, även om den största andelen fortfarande utförs av kommuner och landsting.

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 medan de ekonomiska incitamenten att etablera sig är starka. Det ställs exempelvis få krav

på kompetens och tidigare erfarenhet för att få bedriva, äga eller ingå i ledningen för en verksamhet. Efterfrågan är relativt stabil men kapitalbehoven för att kunna etablera sig och verka inom sektorn är för flera verksamhetsområden relativt små.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit brukarnas behov av långsiktighet och kvalitet och att området 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 och så effektivt som möjligt.

Utöver att utredningen skulle se över vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn, har utredningen även haft i uppdrag att bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på ett långsiktigt och seriöst engagemang samt förutsättningar för att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet inom välfärdssektorn.

Utredningen föreslår bland annat att kraven för att beviljas tillstånd inom ovan nämnda områden ska kompletteras med krav på insikt, erfarenhet och övrig lämplighet samt att sökanden ska kunna visa att det finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt samt att kraven som ovan ska gälla löpande.

Utredningens lagförslag

1. Godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet för barn och unga enligt skollagen (2010:800) samt tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), nedan SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, nedan LSS, ska endast beviljas den som kan uppvisa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.
2. Godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet för barn och unga inom skolväsendet enligt skollagen samt tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS får endast beviljas den som har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms vara lämplig.

3. I skollagen och SoL ska det införas bemyndiganden som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande respektive tillstånd.
4. Kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet ska kvarstå även efter det att tillstånd eller godkännande meddelats. Detsamma gäller kravet på att utföraren eller huvudmannen ska kunna visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Att granska att tillståndshavare fortlöpande uppfyller kraven ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar.
5. Godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen, SoL och LSS ska kunna återkallas om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller de nya kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet. Detsamma gäller om tillståndshavaren inte längre har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Godkännande eller tillstånd ska kunna återkallas utan föreläggande i särskilda situationer, även om en sådan situation inte ska gälla som huvudregel.
6. Enskilda huvudmän och utförare ska anmäla 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.
7. Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, nedan IVO, och kommunerna ska få ta ut en avgift vid en ansökan om tillstånd eller godkännande samt när förändringar i personkretsen anmäls.
8. Skolinspektionen och kommunerna bör ges rätt att få uppgift om brott motsvarande den som IVO har vid tillståndsprövning, enligt SoL och LSS. Skolinspektionen, IVO och kommunerna bör ges rätt att begära utdrag ur belastningsregistret för den som myndigheten överväger att ge tillstånd samt, om sökanden är en juridisk person, den personkrets som ska omfattas av prövningen. Skolinspektionen, IVO och kommunerna bör även ges rätt att begära registerutdrag med motsvarande uppgifter i

sin tillsynsverksamhet. Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör därmed ändras.

9. De förordningar som knyter an till skollagen, LSS och SoL bör ses över med anledning av utredningens förslag.
10. 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. Skolinspektionens och kommunernas möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som framkommer i tillsynen bör även ändras så att myndigheterna får möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden som framkommer i tillsynen. IVO:s möjlighet att sekretessbelägga uppgifter bör ändras så att IVO ges samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som myndigheten har vid tillståndsprövningen.
11. En utredning bör tillsättas för att klarlägga förutsättningarna för att flytta kommunernas prövning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen.

Utredningens konsekvensanalys

Nedan beskrivs utredningens konsekvensanalys av vad utredningens förslag innebär för nämnden som tillsynsmyndighet för fristående förskolor och vissa fritidshem.

Utredningen bedömer att kommunerna är olika rustade för att hantera utredningens förslag om att pröva sökandens erfarenhet, insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar samt att det sannolikt kommer krävas ny kompetens inom flera kommuner och då särskilt för att göra de ekonomiska bedömningar som utredningen föreslår.

Eftersom utredningen föreslår att prövningen av godkännande ska få beläggas med en avgift som täcker de totala kostnaderna för godkännandeprovningen, så kan utredningens förslag resultera i att kommunerna får intäkter med en summa som motsvarar kostnaderna för prövning av godkännanden i dag och kostnaderna som tillkommer på grund av utredningens förslag.

Förslaget medför att kommunerna i sin tillsyn ska följa upp att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet ska kvarstå även efter det att tillstånd eller godkännande meddelats, efterlevs, vilket ger kommunerna ett utökat tillsynsuppdrag som kan komma att medföra kostnadsökningar.

Utredningen uppskattar, att den ökade tidsåtgången förslagen medför för kommunerna innebär en kostnadsökning, bland annat eftersom kommunerna inte har möjlighet att samordna sin tillsyn på samma sätt som Skolinspektionen. Utredningen anser därför att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för de ökade kostnaderna i tillsynen med ett belopp som motsvarar den beräknade merkostnaden.

Syftet med utredningens förslag beskrivs bland annat vara att förhindra att enskilda huvudmän med bristfällig kompetens etablerar sig på marknaden och att, i högre utsträckning än i dag, säkerställa att enskilda huvudmän har ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet. Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet på sikt kan bidra till att privata utförare och enskilda huvudmän i lägre utsträckning lämnar marknaden. Utredningen anser dock att förslagen kan resultera i att privata utförare och enskilda huvudmän under en övergångsperiod väljer att lämna marknaden eller att tillstånd och godkännanden att bedriva verksamhet återkallas. Kommunerna behöver därför, enligt utredningen, inledningsvis ha viss ökad beredskap för att ta över ansvaret för brukare, barn och elever.

Utredningen bedömer att förslaget som utredningen lämnar medför en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen då utredningens förslag om krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet innebär att kommunerna åläggs att bedöma och tillse ytterligare omständigheter inom ramen för godkännandeprövningen och tillsynen.

Samtidigt bedömer utredningen att de utökade kraven som ska utredas i samband med godkännandeprövningen och i tillsynen, är det mest effektiva sättet för att säkerställa att barn och föräldrar erbjuds en kvalitativ och långsiktig förskoleverksamhet och för att förhindra att oseriösa huvudmän etablerar sig inom förskolan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till föreslagna lagförändringar.

Förslagen bedöms bidra till trygghet och kontinuitet i barnens och elevernas utbildning, en effektivare och mer ändamålsenlig användning av skattemedel samt en förbättrad konkurrenssituation för de seriösa huvudmän som bedriver verksamhet. Utöver det vill förvaltningen lämna ett antal förtydliganden och synpunkter:

1. Förvaltningen ställer sig positiv till skärpningen av lagens skrivning om vilka förutsättningar som ska råda när godkännande ska lämnas, om långsiktighet, om sökandens kunskap om ekonomi och redovisning, om att huvudmannen ska kunna hantera tillfälliga nedgångar i barn- och elevunderlag samt skrivningar om barns och elevers behov av kontinuitet i utbildningen.

Förvaltningen ser även positivt på att skärpningarna ska kvarstå efter det att godkännande meddelats och att godkännande ska kunna återkallas, utan att ett föreläggande först har utfärdats, om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller de nya kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet.

Förvaltningen vill föreslå att det utöver det ovanstående bör tillföras att en huvudman som uppenbart agerat på oriktiga grunder, försumligt eller inte haft för avsikt att agera långsiktigt med stöd i lagen bör kunna bli återbetalningsskyldig av grundbelopp såväl som av tilläggsbelopp.

2. Förvaltningen efterfrågar förslag om krav på upprättade ansvarsförbindelser mellan en godkänd huvudman, som ingår i en koncernstruktur, och övriga delar av koncernstrukturen, exempelvis mellan moderbolag och dotterbolag. I ansvarsförbindelsen bör långtgående krav kunna ställas, om exempelvis återbetalningsskyldighet för moderbolaget. Det vill säga att om dotterbolaget hamnar på obestånd så bör moderbolaget ha en skyldighet att föra över kapital till dotterbolaget.
3. Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att en juridisk person ska anmäla om det sker förändringar i den

personkrets som omfattas av tillståndsprövningen, liksom om förändringar i de ekonomiska förutsättningarna.

4. Av utredningens förslag om avgifter framgår inte om utredningen har övervägt huruvida det är aktuellt att även avgiftsfinansiera anmälan av andra förändringar i verksamheten, än de som anges i förslaget. Sådana förändringar skulle för Stockholms stad kunna vara förändringar av antal platser som lämnats i ett godkännande till en fristående förskola, förändringar av aktieinnehav, ombildning av bolagsstrukturer med flera. Förvaltningens synpunkt är att även sådana förändringar bör kunna avgiftsfinansieras, då också den typen av förändringar anmäls till förvaltningen i relativt hög utsträckning.

Förvaltningen ser positivt på att avgifterna differentieras men vill samtidigt lyfta fram att regeringen bör sträva efter att lämna vägledning i frågan för att inte hanteringen i landets kommuner ska bli alltför olikartad. Vägledning kan även komma att behövas för den finansiella bedömningen, då den ekonomiska kompetensen för att göra detta inom kommunerna kan variera.

5. Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag om att införa sekretessbestämmelser som gör det möjligt att skydda uppgifter som framkommer vid tillståndsprövning.

Förvaltningen ställer sig också positiv till en översyn av sekretessbestämmelserna som gäller skyddet av uppgifter om en enskilds affärs- och driftsförhållanden i tillsynen.

Förvaltningen vill också understryka vikten av att se över bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som gäller *tillsyn och stödverksamhet av andra än statliga myndigheter* (30 kap. 27 § OSL), så att de uppgifter vårdnadshavare lämnar till en kommun, i egenskap av tillsynsmyndighet för bland annat fristående förskola, kan skyddas med hjälp av offentlighets- och sekretesslagen.

6. Vad gäller utredningens förslag om att en utredning bör tillsättas för att klarlägga förutsättningarna för att flytta kommunernas provning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem till Skolinspektionen vill förvaltningen framhålla att en sådan utredning bör få ett bredare uppdrag. Utredningen bör även innefatta möjligheten att den

nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner behålls, men att de delvis olikartade förutsättningar för tillsynens genomförande, som stat och kommuner har idag, ses över.

7. Förvaltningen vill också uppmärksamma att dagens reglering av godkännande för enskilda lyder (2 kap. 5 § skollagen) *att godkännande ska lämnas till enskilda, om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna (...).* Det framgår däremot inte av samma bestämmelse att detta även omfattar barn. Det framgår inte heller av de lagförslag som lämnas i betänkandet, att barn kommer att läggas till.
8. Förvaltningen vill också uppmärksamma att det i dagens reglering av anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap. 4 § skollagen) fungerar så att anmälan inte kan göras av kommunen, i egenskap av tillsynsmyndighet, direkt. Istället måste kommunen gå via Skolinspektionen, som i sin tur fattar beslut om anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd. Detta system har i praktiken visat sig vara mycket svårarbetat. Förvaltningen saknar ett förslag om förändring av detta i utredningen. Förvaltningen anser att en kommun i egenskap av tillsynsmyndighet ska kunna göra anmälan direkt till Lärarnas ansvarsnämnd, exempelvis gällande återkallande av uppenbart olämpliga förskollärares lärarlegitimation.

Förvaltningen föreslår att nämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bilagor

Remisspromemoria ”Angående remissen om Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) dnr 110-398/2015