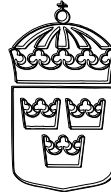


Kommittédirektiv



Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster

Dir.
2012:131

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Syftet med utredningen är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta. Eventuella krav ska utformas på sådant sätt att de främjar mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer.

Utredaren ska även analysera i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för små och medelstora företag inom välfärdssektorn samt ge förslag på åtgärder för att reducera sådana eventuella hinder.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

Bakgrund

Mångfalden av aktörer inom den offentligt finansierade välfärdssektorn har under senare år ökat. Andelen välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg som utförs av

privata producenter har ökat kraftigt liksom andelen brukare som får sina tjänster tillhandahållna av en privat aktör. Som exempel kan nämnas att andelen vårdcentraler inom primärvården som drivs av privata vårdgivare har ökat från 28 procent till 40 procent mellan åren 2007–2011. Antalet fristående grundskolor har mer än fördubblats på 15 år (från 238 skolor 1995/96 till 741 skolor 2010/11) och det finns i dag fler fristående gymnasieskolor än det finns kommunala.

Utvecklingen är positiv. Den ökade mångfalden har inneburit en större valfrihet inom välfärdssektorn. Flera reformer för mångfald och valfrihet har genomförts och människors möjlighet till självbestämmande har därmed blivit större. Genom att det ges fler möjligheter att välja utförare av offentligt finansierade tjänster förväntas tillgänglighet, kvalitet och effektivitet öka i de insatser som erbjuds. Undersökningar inom t.ex. hälso- och sjukvården visar också att patientnöjdheten ökat med ökad valfrihet.

Samtidigt har frågor kring kvalitet, vinster, försäljningar och privata aktörer inom välfärdssektorn aktualiserats i debatt och medier. Det har funnits en diskussion om bristande kvalitet i såväl offentligt som privat drivna äldreboenden. Även riskkapitalbolag, som använt sig av interna lån inom koncernen för att minska skatten i verksamheten, har varit omdiskuterade. Det finns dock inga studier som påvisar att det är genomgående lägre kvalitet i en verksamhet som bedrivs antingen i offentlig eller privat regi, eller i någon särskild ägarform.

För att säkerställa hög kvalitet i vård, skola och omsorg är effektiv tillsyn viktig. I varierande utsträckning finns dessutom regelverk när det gäller krav på utförandet av tjänster. Inom hälso- och sjukvården finns legitimationskrav för många professioner och ett personligt ansvar knutet till utförandet av yrket. Ett motsvarande krav kommer att finnas inom skola och förskola från och med den 1 december 2013.

Det kan dock finnas behov av ytterligare verktyg för att säkra en sådan långsiktigt hög kvalitet som brukarna har rätt att förvänta sig.

Det bästa sättet att säkra god kvalitet är sannolikt att säkerställa att brukarna har möjlighet att välja och välja bort

t.ex. skolor, äldreboenden eller hemtjänstinsatser som har bristande kvalitet. Det är också viktigt att brukarna har tillgång till relevant information om de olika alternativ som står till buds för att möjliggöra välgrundade val. När brukaren kan välja skapas incitament för ägarna att leverera tjänster med hög kvalitet. Detta gäller såväl privata som offentliga aktörer eftersom det har visat sig att införande av valfrihetssystem har lett till förbättringar både i privat och offentligt driven verksamhet. Välfärdssektorn är dock inte en marknad som baseras enbart på välgrundade val. Det finns ett antal hinder som kan göra att brukarna har svårt att välja och som kan göra det svårt att byta när valet är gjort. Därför bör välfärdssektorn kringgärdas av såväl tydliga regelverk som effektiv tillsyn för att säkerställa att endast seriösa aktörer ska kunna bedriva verksamhet.

Inom andra områden än välfärdssektorn där det är särskilt viktigt med seriösa ägare och kompetenta ledningar ställer lagstiftaren långtgående krav på såväl ägare som företagsledningar, även om det finns tillsyn och grundläggande regelverk för verksamheten. Så sker exempelvis inom finansmarknadsområdet där det som en del av en ägarprövning görs en bedömning av om den som innehar eller ska förvärva en verksamhet kan bedömas vara lämplig.

Vidare har regeringen inom det sociala området nyligen lagt fram förslag om att i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, införa krav på lämplighet för att tillstånd ska beviljas (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9, avsnitt 7.16). Enligt förslaget får tillstånd endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

Eftersom välfärdssektorn finansieras av skattemedel och utför för samhället grundläggande och fundamentala tjänster är det av största vikt att de som äger och driver företag inom välfärdssektorn ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Därför ska ambitionen vara att det endast ska finnas seriösa och kompetenta ägare samt företagsledare inom välfärdssektorn.

En långsiktig trend är att den företagsform som ökar mest bland de företag som tillhandahåller privat utförda välfärdstjänster är större aktiebolag som drivs i vinstsyfte. Det gäller såväl skolväsendet som vård- och omsorgsområdet. Samtidigt finns det många mindre företag, brukarkooperativ, icke vinstdrivande och sociala företag samt etablerade idéburna aktörer som i ökad utsträckning skulle kunna bedriva verksamhet, med eller utan vinstsyfte, inom välfärdssektorn. En hämmande faktor för dessa mindre aktörer kan vara tillgången till kapital. En orsak kan vara informationsasymmetri där företag och finansiärer har tillgång till olika information vilket påverkar deras beslutsfattande. Företagare vet t.ex. mer om det egna företagens starka och svaga sidor än externa finansiärer och låntagare vet mer om sina återbetalningsmöjligheter än långgivare. Det medför att parterna bedömer risk på olika sätt vilket påverkar företagets möjligheter till finansiering. När det gäller inslaget av icke vinstdrivande aktörer inom vård, skola och omsorg kan man notera att Sverige skiljer sig avsevärt i förhållande till många andra länder i västvärlden. I Sverige bedrivs en betydligt lägre andel av verksamheter inom välfärdssektorn av icke vinstdrivande aktörer än i ett flertal jämförbara länder.

En utveckling mot att ett fåtal större privata bolag alltmer dominerar marknaden bland de alternativa utförarna inom vård, skola och omsorg kan vara problematisk om den innebär att mångfalden och därigenom valfriheten begränsas. Det är därför angeläget att motverka en utarmning av mångfalden bland aktörerna, så att denna fortsatt kan vidareutvecklas.

Behovet av en utredning

Det finns stora skillnader mellan hur verksamheterna inom de olika välfärdstjänsterna regleras när det gäller krav på de som äger och bedriver verksamheter inom skola, vård och omsorg. För delar av välfärdssektorn, t.ex. hemtjänsten eller hälso- och sjukvården, krävs inga tillstånd. Kraven ställs i stället i samband med att tjänsterna upphandlas. För andra verksamheter krävs tillstånd från en statlig eller kommunal myndighet, t.ex. vid etablerande av en fristående skola eller förskola.

Det finns därför behov av att utreda vilka möjliga krav som kan och bör ställas på privata aktörer som driver eller äger företag verksamma inom välfärdssektorn. Med begreppet ägande menas i detta sammanhang sådana aktörer som genom ägande i ett eller flera led utövar ett väsentligt inflytande över företagets löpande verksamhet. Aktieägare som utöver bolagsstämman inte utövar något inflytande över företaget omfattas därmed inte av definitionen. Det bör även analyseras hur eventuella nya krav kan utformas så att företag verksamma inom välfärdssektorn inte agerar med ett ekonomiskt kortsiktigt perspektiv utan levererar tjänster med långsiktighet och med hög kvalitet i enlighet med samhällets krav.

Det är samtidigt angeläget att bevara och fortsatt främja mångfalden inom välfärdssektorn, så att det inte skapas en likformighet bland dem som tillhandahåller välfärdstjänster. Mångfalden ska värnas och vidareutvecklas. Nya regelverk får inte försvåra för mindre aktörer att driva verksamhet inom välfärdsområdet. Hänsyn till små och medelstora företags finansieringsformer bör beaktas särskilt. Det finns därför behov av att även utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn.

Tillståndspliktig och icke-tillståndspliktig verksamhet

Inom välfärdssektorn finns såväl tillståndspliktig som icke-tillståndspliktig verksamhet. Inom socialtjänsten gäller t.ex. att hemtjänsten inte är tillståndspliktig. För de verksamheter som är tillståndspliktiga ställs ett antal krav som måste uppfyllas innan tillstånd beviljas. En verksamhet som tilldelats tillstånd kan i ett senare skede komma att delta i en upphandling.

För de verksamheter som inte kräver tillstånd regleras eventuella krav på utföraren i stor utsträckning vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, om inte verksamheten bedrivs i egen regi.

Tillståndspliktig verksamhet inom skolväsendet m.m.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. För att bedriva en fristående skola krävs godkännande av Statens skolinspektion för den enskilda skolenheten och utbildningen. För att en enskild ska få bedriva en fristående förskola, vissa fristående fritidshem eller sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem krävs godkännande av den kommun där verksamheten ska bedrivas.

Skolinspektionen inhämtar upplysningar om sökanden hos kreditupplysningsföretag för att kunna kontrollera att huvudmannen har ekonomi för att garantera en varaktig och stabil verksamhet för eleverna. Skolinspektionen kan även använda uppgifter som rör sökanden och som förekommer i andra ärenden hos den egna myndigheten som underlag vid bedömningen av ansökan om godkännande.

Tillståndspliktig verksamhet inom vård och omsorg

Enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, krävs tillstånd av Socialstyrelsen för att ett bolag, en förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av bl.a. hem för vård eller boende oavsett var verksamheten bedrivs.

Enligt 2 kap. 5 § SoL får en kommun dock sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. I sådana fall krävs inte tillstånd enligt SoL för att bedriva verksamheten. När en kommun genom avtal har överlämnat till en enskild att utföra kommunens uppgifter vid t.ex. hem för vård och boende krävs således inget tillstånd för den enskilde utövaren. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas utan stöd i lag.

Enligt 7 kap. 2 § SoL får tillstånd beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Ett tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Om verksamheten helt eller till

väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas. I 4 kap. 1–3 §§ socialtjänstförordningen (2001:937) finns bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Tillstånd meddelas tills vidare och får inte överlåtas.

I 3 kap. socialtjänstförordningen finns särskilda bestämmelser som gäller för hem för vård eller boende, inklusive hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Enligt 23 § LSS får en enskild person inte utan tillstånd av Socialstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 eller boende i familjehem m.m. enligt 9 § 1–6 samma lag.

I 7–10 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Tillstånd kan meddelas tills vidare eller för viss tid. Ett tillstånd får inte överlåtas. Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet söks hos Socialstyrelsen.

När det gäller LSS, som framgått ovan, har regeringen lagt fram förslag på att i lagen införa krav på lämplighet för att tillstånd ska beviljas (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9, avsnitt 7.16). Enligt förslaget får tillstånd för en enskild person att t.ex. vara personlig assistent, bedriva familjehem eller bostad med särskild service endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska, enligt förslaget, lämplighetsprövningen även avse verkställande direktör och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen och bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel får endast den som har fått Läkemedelsverkets tillstånd bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument. Enligt 4 § får ett tillstånd endast beviljas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska

förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten och har förutsättningar att uppfylla kraven i 6 §. Av 6 § framgår de krav som ställs på apotek, bl.a. vad gäller bemanning och egenkontroll.

Enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) får ett landsting sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter som landstingen ansvarar för enligt lagen och därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas utan stöd i lag.

Verksamhet som inte kräver tillstånd

För de verksamheter inom välfärdsområdet som inte kräver tillstånd, antingen på grund av att verksamheten som sådan inte är tillståndspliktig eller på grund av att kommunen beslutat att uppgiften inte ska utföras i egen regi, finns möjlighet att i en upphandling ställa vissa krav på utföraren.

Huvudregeln vid offentlig upphandling är att den upphandlande myndigheten ska ta fram ett förfrågningsunderlag som beskriver den tjänst som ska köpas och som innehåller de krav som den upphandlande myndigheten vill ställa.

I LOU finns regler kring när upphandlande myndighet ska respektive får utesluta en leverantör. En upphandlande myndighet ska t.ex. utesluta en leverantör om leverantören gjort sig skyldig till viss typ av ekonomisk brottslighet. Därutöver får en upphandlande myndighet utesluta en leverantör som är försatt i konkurs eller likvidation eller är dömd för brott avseende yrkesutövningen.

Tjänster kan upphandlas även i enlighet med LOV. Enligt LOV får en sökande uteslutas i vissa fall, bl.a. om denne är försatt i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord.

Uppdragets inriktning

Välfärdssektorn behöver kringgärdas av tydliga regelverk så att endast seriösa aktörer ska kunna vara verksamma i sektorn. För

att säkerställa hög kvalitet i vård, skola och omsorg finns olika verktyg att tillgå. Effektiv tillsyn är viktig. Därutöver kan det finnas behov av ytterligare verktyg för att säkerställa en sådan långsiktig hög kvalitet som brukarna har rätt till och för att uppfylla de krav som samhället ställer.

För de verksamheter som redan kräver tillstånd eller motsvarande typ av godkännande finns det skäl att utreda om det finns behov av utökade krav. För det fall ett sådant behov finns, bör det utredas vilka ytterligare krav som är möjliga och lämpliga att inom ramen för tillståndsgivningen ställa på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande eller som leder företag inom välfärdssektorn.

Som framgått ovan omfattas endast vissa delar av verksamheten inom vård och omsorg av tillståndsplikt. För att vid eventuella behov kunna ställa högre krav på de delar inom välfärdssektorn som inte omfattas av tillståndsplikt är en möjlighet att införa krav inom ramen för vad som är möjligt med hänsyn till bestämmelserna om offentlig upphandling.

De svenska reglerna om upphandling styrs av EU:s direktiv om offentlig upphandling. Hälsovård och sociala tjänster omfattas dock inte i stort sett av de obligatoriskt direktivstyrda områdena för upphandling. Medlemsstaterna har därför inom ramen för de gemenskapsrättsliga principerna en större möjlighet att nationellt besluta om regler vad avser t.ex. kvalificeringskrav, dvs. krav på leverantörens förmåga att leverera den tjänst som upphandlingen avser. Uppfylls inte de ställda kraven på leverantören tas anbudet inte upp till prövning.

Det finns därför anledning att utreda vilka eventuella krav som inom ramen för upphandlingsregelverket kan och bör ställas på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande eller som leder företag inom välfärdssektorn.

Om det i verksamheter utan krav på tillstånd inte bedöms vara möjligt att inom ramen för upphandling ställa krav på exempelvis lämplighet och kompetens, bör det utredas om det finns behov av att införa tillståndsplikt för vissa verksamheter så att sådana eventuella krav kan ställas i samband med tillståndsprövningen. För sådana verksamheter inom

socialtjänsten som skulle kunna komma att bli tillståndspliktiga, bör även möjligheterna att skapa enhetliga regler för tillståndsplikt enligt LSS och SoL övervägas.

När det gäller en eventuell utökning av antalet tillståndspliktiga verksamheter måste de tänkta fördelarna med en sådan utökning vägas mot den ökade byråkratisering, fördyring och eventuella hinder som en sådan reglering skulle innebära, inte minst gäller det för små och medelstora företag.

Uppdraget

Ägar- och ledningsprövning

För de verksamheter inom skola, vård och omsorg som kräver tillstånd eller motsvarande typ av godkännande är kraven olika. Utredaren ska ta ställning till om det finns behov av, och i så fall, vilka möjliga ytterligare krav som inom ramen för tillstånds- respektive godkännandeprövning, bör ställas på styrelse, verkställande ledning och på dem som genom ägande i ett eller flera led utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn. Sådana tillkommande krav kan exempelvis röra lämplighet, kompetens och ledningens sammansättning. Utredaren ska vidare bedöma om det finns behov av och är lämpligt att ställa krav på att det finns viss expertis i styrelsen och vilka konsekvenser bristande expertis hos styrelsemedlemmar ska kunna få. Utredaren ska också analysera om det finns behov av att utföra motsvarande kontroll av styrelsemedlemmarna. Utredaren ska ge förslag på eventuella krav på ägare och ledning och hur dessa skulle kunna utformas. Utredaren ska också ta ställning till om det bör ske en löpande kontroll av att kraven i ägar- och ledningsprövningen uppfylls eller om kontrollen enbart ska ske vid tillståndsgivning och ägarbyte.

För de verksamheter inom skola, vård och omsorg som inte kräver tillstånd ska utredaren undersöka om det finns behov och i så fall är möjligt att kunna genomföra ägar- och ledningsprövning inom ramen för LOU samt LOV. Om det finns ett sådant behov ska utredaren ge förslag på vilka krav

som inom ramen för upphandling bör ställas på styrelse, verkställande ledning och på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn.

Inom ramen för ägar- och ledningsprövning bör utredningen också analysera behovet av och lämpligheten i att ställa krav att en privat aktör ska visa upp en långsiktig plan för verksamheten. Om det finns behov och är lämpligt ska utredaren lämna förslag på sådana eventuella krav och på vad som ska gälla om den planerade verksamheten inte lever upp till åtaganden som ingår i planen.

Utredaren ska vidare ta ställning till om kraven bör ha samma utformning oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform dvs. om samma krav bör gälla för såväl ekonomiska och ideella föreningar som t.ex. aktiebolag och bolagskoncerner. Utgångspunkten ska vara att eventuella nya regelverk inte ska försvåra för mindre aktörer och ideella företag att driva verksamhet inom välfärdssektorn. Eftersom en ägare kan bedriva flera olika verksamheter vid olika enheter såväl geografiskt som verksamhetsmässigt ska utredaren också ta ställning till om ägarprövning lämpligen bör ske vid varje enskild ansökan om tillstånd för att driva verksamhet eller om en ägar- och lämplighetsprövning kan gälla flera verksamheter. Utredaren ska i detta sammanhang beakta om förslagen innebär att det krävs följdändringar i aktiebolagslagen (2005:551) eller annan relevant lagstiftning.

Eventuella förslag på krav för de som äger och driver företag inom välfärdssektorn ska utformas på sådant sätt att de främjar mångfalden och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt bedrivs i olika storlek samt olika drifts- och ägarformer.

Utredaren ska därför

- utreda om det, i de fall där det krävs kommunalt eller statligt tillstånd eller motsvarande typ av godkännande för att bedriva verksamhet, finns behov av att införa krav på t.ex. lämplighet och kompetens i samband med ansökan om tillstånd för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn,
- utreda om det i samband med ansökan om tillstånd eller motsvarande typ av godkännande, bör införas motsvarande

krav för styrelse och verkställande ledning för företag inom välfärdssektorn,

- överväga om samma krav bör gälla oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform och verksamhetsområde samt hur hänsyn till mindre aktörer ska tas i detta hänseende,
- ge förslag på hur eventuella krav i samband med kommunala och statliga tillstånd eller motsvarande typ av godkännande skulle kunna utformas,
- utreda om det i samband med upphandling enligt LOU eller LOV bör ställas krav på t.ex. lämplighet och kompetens för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn,
- utreda om det i samband med upphandling enligt LOU eller LOV, bör införas motsvarande krav för styrelse och verkställande ledning för företag inom välfärdssektorn,
 - överväga om samma krav ska gälla oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform och verksamhetsområde,
 - ge förslag på hur eventuella krav i samband med upphandling enligt LOU eller LOV skulle kunna utformas,
- överväga om det, för det fall det inte är möjligt att ställa krav inom ramen för upphandling enligt LOU eller LOV, bör införas tillståndsplikt för ytterligare verksamheter, och då särskilt väga de tänkta fördelarna med en sådan utökning mot den ökade byråkratisering, kostnad och eventuella hinder som de kan medföra för små och medelstora företag,
- ge förslag på vilka verksamheter som vid en eventuellt utökad tillståndsplikt bör vara tillståndspliktiga och överväga möjligheterna att skapa enhetliga regler för tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS och SoL,
- utreda hur sådan tillståndsprövning ska utformas bl.a. i fråga om vem som bör ansvara för prövningen,
- analysera om prövning bör ske vid varje enskild ansökan om tillstånd eller om en prövning kan gälla flera verksamheter eller enheter,

- bedöma om det bör ställas krav på att det, som en del i prövningen, ska finnas en långsiktig plan för verksamheten samt i så fall ge förslag på vilka åtgärder som ska vidtas om verksamheten inte uppfyller i planen ingångna åtaganden, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

Effekter av olika driftsformer inom välfärdssektorn

I debatten om kvalitet, vinster, försäljningar och privata aktörer inom välfärdssektorn har det förts diskussioner om att vissa kategorier av företag inte är lämpliga att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn.

Det finns inga studier som visar att det finns genomgående skillnader i kvalitet som går att härleda till att en verksamhet bedrivs av någon särskild kategori av företag eller i någon särskild ägarform. Mot denna bakgrund ska utredaren kartlägga vilka positiva och negativa effekter som olika ägarformer kan ha på den verksamhet som bedrivs.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka positiva och negativa effekter som olika former av ägande och drift har på den svenska välfärdssektorn.

Företagsutveckling – finansiering och rådgivning

På regeringens förslag beslutade riksdagen (prop. 2009/10:148, bet. 2009/10:NU25, rskr. 2009/10:361) i juni 2010 om riktlinjer för statens insatser för företagsfinansiering samt information och rådgivning riktad till företag. Riktlinjerna syftar till att öka effektiviteten i främjandesystemet inom dessa områden och renodla statens roll inom företagsfrämjandet. Utgångspunkten för statliga insatser är att staten inte ska konkurrera med privat finansiering utan i stället ska kompensera för brister i marknadens funktionssätt som kan hämma näringslivets utvecklingsmöjligheter och därmed konkurrenskraften.

Bland företag som tillhandahåller privat utförda välfärdstjänster är en långsiktig trend att större aktiebolag som

drivs i vinstsyfte är den företagsform som ökar mest. Det gäller såväl skolväsendet som vård- och omsorgsområdet. För små och medelstora företag kan en hämmande faktor vara tillgången till kapital. Enligt intresseorganisationen för idéburen vård och social omsorg (Famna) uppger drygt 40 procent av deras medlemmar brist på externt kapital som ett tillväxthinder. Detta kan jämföras med småföretagsbarometern (Företagarna) där motsvarande siffra, för småföretag generellt, är 4 procent.

Utredaren ska därför

- utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjnings-synpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn och föreslå åtgärder för att reducera sådana hinder,
- analysera förutsättningarna för små och medelstora företag inom välfärdssektorn att erhålla privat och offentligt kapital utifrån befintliga kapitalförsörjningsstrukturer, och föreslå åtgärder för att mindre aktörer ska kunna ta del av dessa i högre utsträckning, samt
- identifiera europeiska exempel på förbättrad samverkan och förståelse mellan mindre företag inom välfärdssektorn och den finansiella sektorn för att sprida goda exempel på nya och kompletterande finansieringslösningar.

Sanktionsmöjligheter

För att eventuella högre krav vid tillståndsgivning och drift av verksamhet ska vara effektiva, måste det finnas en fungerande kontroll och sanktionsmöjligheter om kraven inte uppfylls. Den yttersta sanktionen är att en aktör får sitt tillstånd att bedriva verksamhet indraget. Det bör även finnas andra sanktioner, exempelvis när det rör sig om en mer begränsad överträdelse.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns behov av att utöka berörda tillsynsmyndigheters sanktionsmöjligheter, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

För de verksamheter som upphandlas inom ramen för LOU och LOV finns redan möjlighet att ta in villkor i form av t.ex.

skadestånds- eller vitesklausuler i upphandlingskontraktet varför det inte är aktuellt med utökade sanktionsmöjligheter inom ramen för upphandling.

Kommunernas skyldighet att ge brukarna rätt till obruten service

Brukarna har i de allra flesta fall laglig rätt till en oavbruten tillgång till den välfärdstjänst som är aktuell. Om det genom utökad ägar- och ledningsprövning införs högre krav i tillståndsgivningen kan detta få som konsekvens att antalet indragna tillstånd ökar. Utredaren bör analysera om det finns någon risk att högre krav på ägare och ledning kan leda till ett ökat antal indragna tillstånd. Om så är fallet ska utredaren visa vilka konsekvenser detta får för kommunerna eftersom de är ytterst ansvariga för att brukaren erbjuds den tjänst han eller hon har rätt till. Utredaren ska också ta ställning till om det, i händelse av indraget tillstånd, finns behov av att införa mekanismer för företag inom välfärdssektorn, som under en kortare period säkerställer att brukarna utan avbrott erbjuds fortsatta tjänster.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns risk att högre krav på styrelse, verkställande ledning och dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn kan leda till ett ökat antal indragna tillstånd eller motsvarande typer av godkännanden,
- bedöma vilka konsekvenser ett eventuellt ökat antal indragna tillstånd eller motsvarande får för kommunerna som är ytterst ansvariga för att brukaren får den tjänst han eller hon har rätt till,
- utreda om det finns behov av sådana mekanismer för företag inom välfärdssektorn som under en kortare period säkerställer att brukarna utan avbrott erbjuds fortsatta tjänster, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

Utgångspunkter för uppdraget

Utredaren ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagens påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer samt effekterna för små och stora företag. Förslagen ska utformas så att de kan bidra till att vidareutveckla mångfalden av aktörer samt främjar olika storlek, drifts- och ägarformer inom välfärdssektorn.

Utredaren ska dessutom beakta vilka effekter förslagen får på valfriheten och mångfalden inom välfärdsområdet. Utgångspunkten ska vara att förslagen inte är mer belastande än nödvändigt för aktörer som vill etablera sig som leverantörer av välfärdstjänster.

Utredaren ska också analysera på vilket sätt eventuella ytterligare krav har EU-rättsliga aspekter. När det gäller de delar av utredningen som berör kapitalförsörjning ska utredaren analysera om reglerna om statsstöd kan aktualiseras.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

I sitt arbete ska utredaren föra dialog med utredningar som berör de frågeställningar som angivits i uppdraget. Detta gäller särskilt Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11), Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:05), Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06), Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07), Friskolekommittén (U 2011:04) och Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten (dir. 2012:91).

Utredaren ska också följa det arbete som pågår för att förstärka tillsynen på vård- och omsorgsområdena bl.a. genom följande uppdrag från regeringen.

- Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg om äldre.
- Kammarkollegiets uppdrag att utveckla och ansvara för vägledningar som stöd vid upphandling av vård och omsorg som sker enligt LOU och LOV.
- Konkurrensverkets uppdrag att följa upp och utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem.
- Statskontorets uppdrag att utvärdera den förändrade klagomålshanteringen mot hälso- och sjukvården.
- SCB:s uppdrag att ta fram ett utförrregister över de privata aktörer som är verksamma inom offentligt finansierade välfärdstjänster.

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) beräkna och redovisa förslagets ekonomiska och andra samhällsekonomiska konsekvenser. För de förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga, ska utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Även förslagets betydelse för den offentliga servicen i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag ska också anges.

För samtliga förslag som utredningen lägger fram ska utredaren göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för högre krav, ökad administrativ belastning för statliga och kommunala myndigheter, kommuner, landsting och domstolar samt krav på fler kontroller förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås. Konsekvenserna ska anges enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska genomgående analysera möjliga konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar. För de förslag som utredningen lämnar ska möjliga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män redovisas.

Individbaserad statistik ska presenteras med kön som övergripande indelningsgrund och analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå en reglering av offentlighetsprincipen som gäller för de privata företagen, eller att överväga eller föreslå ändringar i grundlag.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

(Finansdepartementet)