

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Vårdsutredningen
(Fi 2015:01)



Dir.
2015:108

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 5 mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras (dir. 2015:22).

Utredaren får nu i uppdrag att utreda utökad tillståndsplikt inom socialtjänstens område samt hur de register som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för över verksamhet inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården kan förbättras. Utredaren ska även vidareutveckla Ägarprövningsutredningens förslag om krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet samt bedöma om någon motsvarande prövning bör göras av anställda i offentlig verksamhet som befinner sig i ledande ställning. Utredarens befintliga uppdrag i fråga om ekonomisk redovisning vidgas och förändras delvis. Utredaren får även ett vidgat uppdrag i de delar som rör kvalitet och uppföljning samt tillstånds- och auktorisationssystem och andra alternativ till upphandling.

Vidare tar regeringen bort uppdraget att föreslå hur regleringen kan ändras så att landstingen inte ska vara skyldiga att ha vårdvalssystem i primärvården enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV.

Enligt de tidigare direktiven skulle utredningens uppdrag redovisas senast den 1 november 2016. Uppdraget i de delar som rör ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster för att säkerställa att offentliga medel används till just den

verksamhet som de är avsedda för ska fortfarande redovisas senast den 1 november 2016. För uppdraget i övrigt förlängs utredningstiden och uppdraget i den delen ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Bakgrund

De ursprungliga direktiven

Regeringens utgångspunkt är att en god välfärd sätter brukaren i centrum och garanterar en hög kvalitet i verksamheten. Brukarens möjlighet att välja utförare av en mångfald av tjänster och aktörer är en viktig del i regeringens politik. Regeringen anser att det är rimligt att kräva att privata aktörer som tillhandahåller välfärdstjänster ska kunna visa att de offentliga medlen kommer brukarna till godo.

Välfärdsutredningen ska enligt sina ursprungliga direktiv utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras. Syftet med utredningen är att säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet som de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel återförs till den verksamhet där de uppstått. Utredaren ska analysera om kraven bör vara lika för alla utförare eller om det finns behov av att ställa olika krav beroende på drifts- och verksamhetsform och verksamhetsområde.

Utredaren ska även undersöka hur regelverket för upphandling av bl.a. sociala tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt samt föreslå insatser för att förbättra förutsättningarna för den idéburna sektorn i välfärden, inom ramen för bl.a. upphandlingsrätten. Utredaren ska vidare klarlägga hur valfrihetssystem enligt LOV bör klassificeras rättsligt och bedöma om det finns behov av justeringar av LOV utifrån denna klassificering samt föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag anser vara befogade. Utredaren skulle också enligt de ursprungliga direktiven föreslå hur regleringen kan ändras så att landstingen

inte ska vara skyldiga att ha vårdvalssystem enligt LOV i primärvården, men med bibehållen möjlighet för patienterna att enligt 9 kap. 1 § patientlagen (2014:821) välja utförare av offentligt finansierad öppenvård.

Utredaren har även i uppdrag att föreslå bestämmelser som reglerar hur ekonomisk information för vissa välfärdstjänster ska redovisas på enhetsnivå. Utredaren ska vidare analysera och föreslå vilken statistik och annan information som bör finnas tillgänglig för att kunna följa upp andelen aktörer med vinstsyfte respektive idéburna aktörer inom välfärdsområdet samt följa upp om offentliga medel används för avsedd verksamhet.

Utredaren ska också utvärdera de regler som gäller för tillfälliga asylboenden och föreslå åtgärder som innebär krav på att privata aktörer som vill ta del av offentliga medel ska kunna visa hur dessa ska användas i verksamheten och komma brukarna till godo.

Tidigare utredningar

Vilka krav som kan och bör ställas på dem som äger och driver företag inom välfärdssektorn har i viss mån redan utretts av Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11) och av Friskolekommittén (U 2011:04).

Ägarprövningsutredningen tillsattes av den förra regeringen med syfte 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. Ägarprövningsutredningen överlämnade den 11 februari 2015 sitt betänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats.

Friskolekommittén var en parlamentariskt sammansatt kommitté som tillsattes av den förra regeringen för att utreda regler och villkor för fristående skolor m.m. Kommittén överlämnade den 20 augusti 2013 sitt betänkande Friskolorna i Samhället (SOU 2013:56). Även det betänkandet har remissbehandlats.

Problembeskrivning och behovet av utredning

Tillståndsplikt

Ett av Ägarprövningsutredningens förslag är att det ska krävas tillstånd från IVO för att ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av hemtjänst. Remissinstanserna har varit övervägande positiva till att införa tillståndsplikt för hemtjänst. Stockholms kommun har anfört att det har varit en låg tröskel för att kunna etablera sig vilket har lett till förekomsten av ett antal oseriösa utförare. Kammarrätten i Jönköping, IVO, Konkurrensverket, Göteborgs, Malmö och Täby kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har dock ansett att det behöver förtydligas vad som avses med hemtjänst. IVO, Göteborgs, Täby och Örebro kommuner, Svenska Vård samt Tjänstemännens Centralorganisation har vidare ansett att det kan ifrågasättas om hemtjänst som inte innefattar personlig omvårdnad bör vara tillståndspliktig. Många remissinstanser har uttryckt farhågor för att en utökad tillståndsplikt kommer att leda till att IVO:s handläggningstider, som redan i dag upplevs vara för långa, blir ännu längre.

Några remissinstanser har ansett att tillståndsplikt bör övervägas även för sådana insatser som angränsar till hemtjänst och personlig assistans. Malmö kommun har påpekat att ledsagarservice, kontaktperson och avlösarservice är uppdrag som ställer stora krav på personlig lämplighet och kontinuitet hos dem som utför uppdragen. Norrköpings kommun har anfört att boendestöd är en specialiserad form av hemtjänst och därför också bör omfattas av tillståndsplikt. Göteborgs kommun har framhållit att målgruppen för denna typ av insatser är individer med psykiska eller fysiska funktionsnedsättningar, precis som när det gäller hemtjänst eller boende med särskild service. Vad som gör att boende med boendestöd, avlösarservice och ledsagarservice skulle undantas från tillståndsplikt framstår därför som svårbegripligt enligt kommunen.

Ägar- och ledningsprövning

Ägarprövningsutredningen föreslår att det ska uppställas krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, samt godkännande av enskilda att bedriva utbildning inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800). Friskolekommittén har bedömt att ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Eftersom frågan om ägarprövning inom välfärdssektorn utretts av Ägarprövningsutredningen har Friskolekommittén dock framfört sina överväganden till Ägarprövningsutredningen i stället för att lämna några författningsförslag i denna del.

Den övervägande delen av de remissinstanser som yttrat sig över Ägarprövningsutredningens förslag i denna del har ansett att det kan vara positivt med någon form av prövning, dels av att det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheter långsiktigt, dels av att ägare och ledning har tillräcklig kompetens och är allmänt lämpliga. Många remissinstanser har dock ansett att förslaget behöver förtydligas. Exempelvis har SKL anført att bestämmelserna bör vara mer preciserade och tydligare ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig vid meddelandet av föreskrifter om villkor för tillstånd. Svenskt Näringsliv har ansett att frågan om hur den ekonomiska uthålligheten ska bedömas bör utredas vidare. Här finns olika tänkbara medel som soliditetskrav, garantier, krav på eget kapital i förhållande till omsättningen etc. Det är enligt Svenskt Näringsliv inte acceptabelt att respektive tillståndsmyndighet meddelar föreskrifter innan en sådan utredning skett. Statens skolinspektion har anført att utredningens överväganden inte ger tillräcklig ledning vid bedömningen av ekonomisk långsiktighet. Statens skolinspektion har därför ansett att begreppet behöver analyseras och förtydligas ytterligare under den fortsatta beredningen.

Flera remissinstanser har framfört att någon form av prövning liknande den som Ägarprövningsutredningen föreslår även bör övervägas för verksamheter i offentlig regi. Svenskt Näringsliv har framfört att det är orimligt att kompetenskrav och lämplighetskrav ska vara lägre för offentligt drivna verksamheter. Friskolornas riksförbund har ansett att principen om lika villkor är av allra största vikt och att förslagen om ägar- och ledningsprövning därför ska gälla likvärdigt för alla huvudmän, även kommunala. Sveriges Pensionärsförbund har anfört att det är orimligt att personer som inte godkänts hos en privat aktör ska kunna användas av en kommun. Dessutom innebär en sådan skillnad i regelsystemen att konkurrens-situationens fördelar sätts ur spel. Riksförbundet FUB har framfört att även om det av naturliga skäl inte går att direkt överföra utredningens förslag till att även gälla t.ex. en kommun, bör andra metoder övervägas som har samma syfte, dvs. att säkerställa att verksamheten har förutsättningar att drivas på ett seriöst sätt med tillräckliga resurser till förfogande.

Register

Ägarprövningsutredningen har erfarit att de register som IVO för över verksamhet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte är fullständiga. Ägarprövningsutredningen understryker vikten av att den anmälningsskyldighet som finns enligt SoL, LSS och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) efterlevs av såväl offentliga som privata utförare och att IVO säkerställer att registren är uppdaterade. Registren är avgörande för att kunna bedriva en modern och riskbaserad tillsyn. Myndigheter som t.ex. upphandlar hälso- och sjukvård bör säkerställa att utförarna anmält sig till vårdgivarregistret. Om anmälningsskyldigheten inte efterlevs finns det, enligt Ägarprövningsutredningen, anledning för regeringen att överväga att införa lagkrav om att en utförare måste vara upptagen i ett register för att få leverera till offentlig sektor. Svenska Kommunalarbetsförbundet har uppgett i sitt remissvar att förbundet vid flera tillfällen och i kontakt med olika myndigheter har observerat avsaknaden av fungerande register vad gäller leverantörer av

välståndstjänster. Det är enligt förbundet angeläget att sådana register upprättas och förbättras. Socialstyrelsen har framfört att ofullständiga register innebär ett allvarligt hinder för nationell uppföljning, statistik och tillsyn. Socialstyrelsen ser ett behov av bättre register för att få en nationell överblick över kvalitetsutvecklingen i verksamheterna och underlag för analyser. Myndigheten för vårdanalys, Statskontoret, Konkurrensverket, Vännäs kommun och Svenska Kommunal-Pensionärernas Förbund har framfört i sina remissvar att ett lagkrav på att vara upptagen i ett register för att få delta i upphandlingar enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och valfrihetssystem enligt LOV bör övervägas. IVO har i sitt remissyttrande angett att myndigheten delar Ägarprövningsutredningens bedömning angående behovet av uppdaterade register. IVO har anfört att myndigheten med dagens reglering inte har möjlighet att säkerställa att registren är uppdaterade, utan endast kan verka för att så sker.

Lagen om valfrihetssystem

Stockholms kommun har i sitt remissyttrande anfört att möjligheterna att inom ramen för LOV utesluta utförare som inte utför tjänsterna i enlighet med ingångna avtal behöver stärkas. För uteslutning på grund av tidigare bristande avtalsuppfyllelse krävs i nuläget att den upphandlande myndigheten kan påvisa allvarliga fel i yrkesutövningen, vilket har lett till att det enligt kommunen varit svårt att utesluta utförare som inte uppfyllt kvalitetskraven. Mot denna bakgrund bör enligt Stockholms kommun en ändring eller komplettering av befintligt regelverk eller ett nytt regelverk övervägas i syfte att ge ökade möjligheter till att pröva kvaliteten av en erbjuden tjänst, vilket skulle möjliggöra för kommunen att också väga in tidigare erfarenheter.

Mot denna bakgrund ser regeringen ett behov av ytterligare utredning och ändrar uppdraget enligt följande.

Ändring av uppdraget

Tillståndsplikt

Det finns vissa insatser enligt SoL och LSS som inte är tillståndspliktiga, t.ex. boendestöd och avlösarservice. Utredaren får i uppdrag att vidareutveckla de överväganden som gjorts av Ägarprövningsutredningen genom att utreda behovet av tillståndsplikt för enskilda utförare att driva verksamhet enligt SoL och LSS som enligt nuvarande lagstiftning inte är tillståndspliktig. Om ett behov konstateras, ska utredaren lämna förslag på att införa sådan tillståndsplikt. Utredaren ska väga för- och nackdelar med en utökad tillståndsplikt med beaktande av effektivitet, administrativa kostnader och konsekvenser av att utvidga IVO:s nuvarande uppdrag. Det gäller särskilt konsekvenser för IVO:s övriga verksamhet. Utredaren ska även lämna förslag på och definiera vilka insatser som ska anses ingå i begreppet hemtjänst och som ska omfattas av tillståndsplikt. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag anser vara befogade.

Ägar- och ledningsprövning

Utredaren ska vidareutveckla Ägarprövningsutredningens förslag om krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS samt för godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet enligt skollagen genom att förtydliga dessa begrepp och föreslå de ändringar av Ägarprövningsutredningens författningsförslag som utredaren anser är nödvändiga. Utredaren ska beakta villkoren för aktörer av olika storlek och olika drifts- och verksamhetsformer. Utredaren ska även bedöma om en motsvarande prövning i någon form bör göras av anställda som befinner sig i ledande ställning i offentlig verksamhet och, om det bedöms lämpligt, föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag anser vara befogade. Vilka konsekvenser en sådan prövning skulle få för den kommunala självstyrelsen ska beaktas särskilt. Utredaren ska även beakta att verksamheten i

kommuner och landsting ytterst styrs av folkvalda församlingar som bär ett politiskt ansvar, vilket innebär att ansvarsutkrävande sker genom fria och öppna val.

Öppenhet och insyn i användandet av offentliga medel

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren föreslå bestämmelser som reglerar hur ekonomisk information för välfärdstjänster ska redovisas på enhetsnivå samt överväga om det är möjligt och lämpligt att en sådan redovisning även omfattar de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet enligt 24 och 25 kap. skollagen. Utredaren ska även föreslå hur en sådan ekonomisk information ska utformas så att den blir öppen, enhetlig och lättillgänglig. Detta uppdrag ändras nu på så sätt att utredaren ska analysera och utvärdera för- och nackdelar med att redovisa ekonomisk information för välfärdstjänster på enhetsnivå, och endast föreslå bestämmelser om sådan redovisning om fördelarna bedöms väga tyngre. Om utredaren bedömer att redovisning på enhetsnivå är att rekommendera, ska utredaren även överväga om det är möjligt och lämpligt att en sådan redovisning även omfattar verksamhet i offentlig regi, och i så fall presentera förslag på hur motsvarande krav för verksamhet i offentlig regi ska utformas. Utredaren ska beakta de särskilda förutsättningar som gäller för verksamhet i offentlig regi. Uppdraget om ekonomisk information omfattar inte de skolformer som utreds av Skolkostnadsutredningen (U 2014:14).

Mätning och uppföljning av kvalitet

Att skattemedel används till just det de är avsedda för är ansvarsfullt och möjliggör kvalitet i de offentligt finansierade verksamheterna, vilket är avgörande för medborgares och brukares tillit till välfärdstjänsterna. Kvaliteten behöver även kunna följas upp i efterhand. Det är både en fråga om effektiv användning av gemensamma medel och en fråga om trygghet och rättssäkerhet för brukarna av välfärdstjänsterna. Utredaren ska därför analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett

strategiskt sätt vid exempelvis upphandling av välfärdstjänster och uppföljning av utförda välfärdstjänster.

Förbättrade register

I syfte att skapa bättre förutsättningar för tillsyn ska utredaren analysera vilka möjligheter som finns att förbättra de register som IVO för över verksamhet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt efterlevnaden av anmälningsplikten för sådan verksamhet. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag anser vara befogade samt särskilt analysera vilka konsekvenser dessa förslag får för IVO.

Lagen om valfrihetssystem

Som ett tillägg till uppdraget om tillstånds- och auktorisations-system och andra alternativ till upphandling får utredaren också i uppdrag att, inom ramen för utredningens bedömning av hur valfrihetssystem enligt LOV bör klassificeras rättsligt, utreda behovet av utökade möjligheter att utesluta utförare i valfrihetssystemen. Utredaren ska även föreslå de ändringar i LOV som i övrigt bedöms vara motiverade och möjliga med hänsyn till den rättsliga klassificeringen. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren utifrån sitt uppdrag anser vara befogade.

Vårdvalssystem i primärvården

Vidare tar regeringen bort utredningens uppdrag att föreslå hur regleringen kan ändras så att landstingen inte ska vara skyldiga att ha vårdvalssystem i primärvården enligt LOV.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa de delar av uppdraget som gäller tillstånds- och auktorisations-system och andra alternativ till upphandling samt skyldigheten att erbjuda vårdvalssystem i primärvården senast den

1 november 2015. I övrigt skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2016. Regeringen beslutade den 15 oktober 2015 att förlänga utredningstiden för deluppdraget till senast den 1 november 2016, så att uppdraget i sin helhet skulle ha redovisats senast detta datum. Uppdraget i de delar som rör ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster för att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet som de är avsedda för ska fortfarande redovisas senast den 1 november 2016. För uppdraget i övrigt förlängs utredningstiden och uppdraget i den delen ska redovisas senast den 2 maj 2017.

(Finansdepartementet)