

Avdelning öst

Lena Koepke Holmvall

lena.koepke-holmvall@ivo.se

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

fi.registrator@regeringskansliet.se

Remiss från Finansdepartementet om slutbetänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) (Fi2015/781)

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har beretts tillfälle till yttrande över slutbetänkandet "Krav på privata aktörer i välfärden". IVO lämnar följande synpunkter.

Inledning

Synpunkter lämnas i huvudsak på de delar av Ägarprövningsutredningens förslag (utredningen) som berör IVO:s verksamhet.

Syftet med tillsyn är att granska att befolkningen får en vård och omsorg som är säker, av god kvalitet samt följer lagar och andra föreskrifter. Tillståndsprövning innebär en prövning av en plan för en blivande verksamhet. Det finns således ingen verksamhet att bedöma och heller inga garantier för att verksamheten kommer att ha en god ekonomi eller klarar av att bedriva en långsiktig verksamhet med god kvalitet. Det finns därför skäl att överväga om tillståndsprövning är den bästa vägen för att uppnå kvalitet för brukarna. Ur ett patient- och brukarperspektiv är det sannolikt en mer effektiv användning av de ytterligare resurser förslaget skulle innebära om dessa i stället används för tillsyn med fokus på kvalitet och säkerhet. IVO anser att det är viktigt att kommande regelverk utformas så att tillståndsprövningen och tillsynen används på ett effektivt sätt. Regleringen på skolområdet med etableringskontroll kan tjäna som underlag för de övervägningar som behöver göras.

Utredningens förslag grundas i huvudsak på att införa en tillståndsprövning och tillsyn med krav på insikt, erfarenhet och lämplighet (handel och vandel) samt ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Av utredningen framgår att en sökande bl.a. ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning (s.229). Till stor del rör det sig om en ekonomisk prövning med syfte

att begränsa riskerna för misskötsamhet och fusk med skattemedel. Förslaget innebär även att ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomisk stabilitet återkommande ska följas upp inom ramen för tillsynen. Det är en väsentlig skillnad i inriktning i förhållande till IVO:s nuvarande tillsynsuppdrag.

IVO har för närvarande inte den ekonomiska kompetens som krävs för att utföra en sådan ekonomisk prövning. Frågan är om den nytta som utredningens förslag medför motsvarar de resurser som krävs för att bygga upp och upprätthålla den organisation som behövs för att IVO ska kunna utföra den ekonomiska prövning som utredningen föreslår.

Om utredningens förslag genomförs och den nya tillståndsprövningen med tillkommande tillsynsuppdrag åläggs IVO, framför IVO följande synpunkter.

För att bygga upp den organisation och kompetens som myndigheten behöver krävs ett betydande resurstillskott både inom tillståndsprövningen och inom tillsynen. IVO bedömer att den totala kostnadsökningen det första året uppgår till ca 24 754 000 kronor. Kostnadsökningen för år två bedöms uppgå till ca 7 848 000 kronor. Den kostnadsberäkning som IVO har lämnat under utredningen kvarstår således.

IVO bedömer att det kommer att ta tid att arbeta fram de processer, metoder och rutiner som behövs för att kunna uppnå de kvalitetskrav som bör kunna ställas på IVO:s verksamhet. Antalet ärenden kommer att öka och prövningen blir mer sammansatt, vilket innebär en omfattande nyrekrytering och vidareutbildning av personal. En god organisation av såväl prövningsverksamheten som tillsynen är en förutsättning för att undvika att oönskade ärendebalanser med påföljande långa handläggningstider uppstår. Det ikraftträdandedatum som föreslås (den 1 juli 2016) är utifrån det förarbete som behöver göras inte rimligt, utan detta datum behöver senareläggas.

IVO vill också uppmärksamma den koppling som finns till andra aktuella utredningar. Det finns en direkt koppling mellan utredningen och kommittédirektivet Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster Dir. 2015:22. *Utredaren ska vid framtagandet av förslag enligt dessa direktiv beakta de slutsatser som Ägarprövningsutredningen dragit och de förslag som utredningen har lämnat.* (s.23)

För det fall de förslag som har presenterats i delbetänkandet, Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3), leder till förändringar i socialtjänstlagen, och beroende på vid vilken tidpunkt dessa i så fall avses träda i kraft, kan det finnas behov av att synkronisera förslaget med utredningens förslag. IVO utgår t.ex. från att samma prövning gällande krav på insikt, erfarenhet och lämplighet bör tillämpas för de verksamheter som föreslås omfattas av tillståndsplikt.

Kapitel 1 Författningsförslag

Det bör i den fortsatta beredningen övervägas om begreppet ”hemtjänst” behöver definieras (7 kap. 1 § p.5 socialtjänstlagen (2001:453), SoL). Även om begreppet används idag och det i tidigare förarbeten framgår vilka typer av insatser som ska anses ingå (s. 214) kan det uppstå tolknings- och gränsdragningsproblem när det ska bli föremål för tillståndsprövning. En definition motsvarande den som idag återfinns i socialtjänstförordningen i fråga om hem för vård eller boende och familjehem skulle kunna vara till stor nytta i ett kommande prövningsförfarande.

I författningsförslagen, bl.a. 22 b § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, anges den ”personkrets” som ska ingå i prövningen. I det här fallet rör det sig om verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, bolagsmän och även andra som kan ha ett väsentligt inflytande i en verksamhet. Begreppet ”personkrets” har, alltsedan prop. 1992/92:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade (se bl.a. avsnitt 3.1.4, s. 51) använts för att beskriva för vilka personer lagen ska gälla (1 § 1-3 LSS) och användes redan dessförinnan i omsorgslagen. Om begreppet ”personkrets” i enlighet med förslaget förs in i författningstexten, för att beskriva den krets av personer som ska omfattas av kravet på tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedömas lämplig, finns en risk för sammanblandning av begreppen. Det vore därför önskvärt med ett annat begrepp, vilket även bör användas i motsvarande bestämmelse i SoL (7 kap. 2 b §).

IVO föreslår att 7 kap. 2 b § SoL och 23 § LSS kompletteras med ytterligare en punkt där det framgår att IVO får ta ut en avgift av den som ansöker om *ändring* av tillstånd.

Enligt förslaget i 7 kap. 2 b § SoL och 23 § LSS får IVO ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet och av den som

anmäler förändringar i personkretsen i en verksamhet som har tillstånd. Vad avser ansökningar om nya tillstånd torde dessa bestämmelser inte medföra några tillämpningssvårigheter. I praktiken består dock IVO:s tillståndsprövning redan i dag av två delar

- ansökan om *nytt* tillstånd (helt ny verksamhet eller när befintlig verksamhet ska övertas av annan fysisk eller juridisk person) eller
- ansökan om *ändring* av tillstånd (exempelvis byte av föreståndare, utökning av antal platser i verksamheten eller byte av lokaler).

Ansökningar om ändring av tillstånd, enligt såväl SoL som LSS, utgör ungefär två tredjedelar av de tillståndsansökningar som kommer in till IVO, medan ungefär en tredjedel avser nya tillstånd¹.

Frågan om ändring av tillstånd enligt LSS regleras i 10 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen, enligt vilken tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet ska sökas hos Inspektionen för vård och omsorg. Socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, innehåller inte någon motsvarande bestämmelse avseende ändring av tillstånd enligt SoL. Frågan regleras inte på annat sätt än i 7 kap. 2 § SoL, där det framgår att nytt tillstånd ska sökas om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas.

I praktiken har ändringar av tillstånd enligt SoL huvudsakligen hanterats på motsvarande sätt som tillstånd enligt LSS, dvs. endast själva förändringen, exempelvis byte av föreståndare, prövas medan övriga delar av tillståndet fortsätter att gälla som tidigare då själva tillståndet ansetts vara ett gynnande förvaltningsbeslut. Vissa skillnader i tillämpningen har dock förekommit under den tid då tillståndsprövningen hanterades vid länsstyrelserna.²

Det är IVO:s erfarenhet att ansökningar om ändring av tillstånd, trots att de är mindre omfattande än ansökningar om nya tillstånd, kan vara tidskrävande. Om avgiftsfinansiering av IVO:s tillståndsprövning ska kunna fungera, behöver ansökningar om *ändring* av tillstånd regleras,

¹ Under år 2013 uppgick antalet ansökningar hos IVO om ändring av tillstånd till 1 331 stycken, medan antalet ansökningar om nytt tillstånd var 693 stycken. År 2014 var motsvarande siffror 1 468 respektive 789.

² Riksrevisionen 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg

dels vad avser förutsättningarna för ansökan om ändring, dels genom att IVO ges en rätt att ta ut en avgift även för dessa.

Kapitel 10 Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet

10.1 Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst

IVO bedömer att hemtjänstverksamhet som endast omfattas av service (städning, tvätt, inköp, hjälp med att tillhandahålla måltider m.m.) inte är en verksamhet som behöver tillståndsprövas. Det är av större vikt att ställa krav på insikt och erfarenhet på en verksamhet som bedriver personlig omvårdnad än rena serviceinsatser.

Om förslaget med tillståndsprövning av hemtjänsten införs och blir en uppgift för IVO innebär det en stor utökning av IVO:s uppdrag. Det rör sig om ett helt nytt tillståndslag där det inte finns upparbetade arbets sätt eller praxis för bedömning. Att genomföra förslaget med kvalitet för såväl utförare som brukare kommer att kräva tid och resurser. Av utredningen framgår att det är svårt att beräkna hur många privata utförare som bedriver verksamhet med hemtjänst. Det anges i utredningen att det i juli 2013 fanns 618 privata utförare som var anslutna till kommunernas valfrihetssystem.

Svårigheten att uppskatta antalet nya tillståndshavare kan jämföras med införandet av tillståndsplikt för verksamheter inom personlig assistans. Antalet ansökningar beräknades då uppgå till ca 600. Det inkom ca 1 200 ansökningar till myndigheten inom loppet av tre månader. Det tog myndigheten ca två år att handlägga dessa ärenden. Erfarenheten talar för att antalet privata aktörer även inom hemtjänsten ökar för varje år.

Det är vanligt att bolag som bedriver hemtjänst använder underleverantör för t.ex. natt, larm o.s.v. Om IVO beviljar tillstånd gällande hemtjänst och bolaget använder underleverantörer innebär det att de överläter utförandet till någon annan. Denna fråga behöver förtydligas om vad som ska vara tillståndspliktig verksamhet i författningstext eller förarbeten.

10.2 Tillståndsplikt ska gälla oberoende av hur kommunen upphandlar

Det finns en del oklarheter enligt den nu gällande regleringen. IVO anser i likhet med utredningen att det behövs en enhetlig reglering kring tillståndsplikten för samtliga privata aktörer inom välfärdsområdet.

Vid en tillståndsprövning görs en bedömning av entreprenören om verksamheten uppfyller lagens krav på god kvalitet och säkerhet (3 kap. 3 § och 7 kap. 2 § SoL). Det gäller själva verksamheten, föreståndarens och personalens utbildning och erfarenhet men även att de lokaler som verksamheten ska bedrivas i är utformade så att de kan tillgodose enskildas behov av integritet och trygghet. I de fall kommunen genom avtal har överlämnat till en entreprenör att bedriva ett särskilt boende ansvarar kommunen för att verksamheten har en god kvalitet och säkerhet. Det kan innebära att verksamheter som har varit i drift under lång tid inte får tillstånd att bedriva verksamheten vidare, vilket initialt kan medföra problem för de kommuner som drabbas och de brukare som bor där.

I sammanhanget aktualiseras även situationen när en kommun upprättar "bemanningsavtal" med en privat utförare, som inte har tillstånd enligt SoL eller LSS för den aktuella verksamheten. Det råder oklarhet kring om även denna situation omfattas av undantagen från tillståndsplikt i 7 kap. 1 § andra stycket SoL (föreslagen lydelse) respektive 22 b § fjärde stycket LSS, dvs. att det skulle vara tillräckligt att kommunen gör en anmälan.

10.3 Övriga överväganden

IVO delar utredningens bedömning angående behovet av uppdaterade register. IVO ser däremot inte att myndigheten med dagens reglering själv har möjlighet att *säkerställa* att registren är uppdaterade, utan att det IVO kan göra är att verka för att så sker.

Kapitel 11 Lämplighetsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar

11.1 Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

I avsnittet föreslås det att krav ska ställas på att verksamheter enligt SoL och LSS ska kunna uppvisa att de har ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet långsiktigt för att få tillstånd.

IVO bedömer att det kan vara svårt för en verksamhet som bedriver personlig assistans att initialt visa att de har förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt eftersom verksamheten är ekonomiskt beroende av Försäkringskassans beslut att bevilja brukare assistansersättning. Likaså kan det bli svårt för HVB-hem att visa att de har förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt eftersom de är beroende av att kommunerna placerar boende i verksamheten. Det har visat sig att flera HVB-hem har gått i konkurs de senaste åren på grund av låg beläggning. Detsamma torde gälla även för verksamheter som bedriver hemtjänst som är beroende av kommunernas biståndsbedömningar.

Problematiken gäller samtliga tillståndspliktiga verksamheter inom välfärden men troligtvis är det främst mindre aktörer som kommer att ha svårigheter med att visa att de har ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet. Fem år har angetts som riktmärke i fråga om långsiktighet. IVO instämmer med utredningens förslag att prövningen måste kunna utformas med hänsyn till förhållandena inom det aktuella verksamhetsområdet samt aktörens och verksamhetens omfattning.

11.2 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

Begreppet *insikt* är nytt. IVO anser att det är ett relevant begrepp som troligen väl svarar mot vad som behövs hos en sökande. Att bedöma om en sökande har tillräcklig insikt kommer att bli ett kvalificerat arbete och att ta fram bra arbetssätt kring detta kommer kräva tid och resurser.

Det är bra att det tydliggörs (s. 229) att inte varje enskild person i personkretsen behöver ha insikt i och erfarenhet av det aktuella verksam-

hetsområdet, utan att det gäller vid en samlad bedömning av sökanden. IVO tolkar detta som att sökanden t.ex. en juridisk person ska visa att personkretsen sammantaget har tillgång till den kompetens som behövs i verksamheten.

11.2.1 Prövningen av lämplighet, insikt och erfarenhet

IVO vill här peka på svårigheten att bedöma ”omfattningen” av en verksamhet, framför allt nya verksamheter, när det gäller såväl personlig assistans som hemtjänst. En pågående verksamhet kan uppge hur många brukare man har vid ansökningstillfället, medan ett bolag som söker tillstånd för en ny verksamhet inte har några kunder vid ansökningstillfället. I båda fallen kan det vara svårt att överblicka hur stor verksamheten kan komma att bli.

Ett förtydligande vore önskvärt avseende vilka personer som kan omfattas av lämplighetsprövningen vid ansökan om att få bedriva verksamhet inom välfärdssektorn i enskild firma. Med tanke på vilket inflytande en person, som är anställd av en enskild firma som verksamhetsansvarig, kan ha vore det rimligt att denne skulle omfattas av lämplighetsprövningen på samma sätt som om den vore anställd av en juridisk person. Endast om den sökande är en juridisk person kan krav ställas på insikt, erfarenhet och lämplighet i övrigt på t.ex. den som ska vara verksamhetsansvarig eller föreståndare (förutom enligt förordningskrav). Det är ingen ovanlighet att enskilda firmor har en prokurist eller en anställd verksamhetsansvarig med väsentligt inflytande över verksamheten. En parallell kan dras till serveringstillstånd där, om sökanden är en enskild firma, även maka eller make prövas.

11.5 Återkallelse av tillstånd vid bristande lämplighet

I fråga om återkallelse av tillstånd och underrättelse till berörda kommuner anges att myndigheterna i den utsträckning det inte föreligger hinder på grund av sekretess bör underrätta berörda kommuner. I detta sammanhang bör det i kommande skrivningar också hänvisas till att situationen kan aktualisera IVO:s med flera myndigheters anmälningsplikt enligt 14 kap. 1 § SoL. I sådana fall finns inga hinder till följd av sekretess.

11.7 Avgifter

IVO anser att den föreslagna verksamheten ska finansieras av myndighetens förvaltningsanslag, som givetvis måste justeras utifrån den utökning av verksamheten som IVO står inför. Storleken på avgifterna bör regleras och sedan gå direkt till statsbudgeten, s.k. inkomsttitel. Utgångspunkten ska vara förvaltningsanslag till full täckning för myndighetens kostnader för den utökade verksamheten.

I annat fall anser IVO att det behövs ytterligare information kring hur den föreslagna avgiftsfinansieringen är tänkt att utformas och hanteras. Oavsett utformning bedömer IVO att hanteringen kommer att bli omfattande.

I fråga om den differentiering som utredningen menar bör göras beroende på hur omfattande en ansökan är, anser IVO att detta inte självklart kommer föranleda att mindre aktörer får en lägre avgift. Om avgiften ska motsvara arbetsinsatsen kan det tänkas att större aktörer på grund av högre professionalitet kan inkomma med ansökningar som går snabbare att handlägga än ansökningar från mindre aktörer. Ett klagörande bör göras för att fullt ut uppnå syftet i direktiven att inte försvåra för mindre aktörer och ideella företag att driva verksamhet inom välfärdssektorn.

11.8 Utdrag ur belastningsregistret

Av avsnitt 11.8 i utredningen framgår att IVO bör ges rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. För att underlätta hanteringen av vandelprövningen i samband med tillståndsprövning och tillsyn föreslår IVO att förordningen (1999:1134) om belastningsregister ändras på ett sådant sätt att IVO får ha direktåtkomst för de uppgifter som myndigheten har rätt att få ut.

I den fortsatta beredningen vore det dessutom önskvärt med en översyn kring vilka register myndigheten kan eller bör ha direktåtkomst till. En sådan åtkomst skulle effektivisera handläggningen. Register som skulle kunna vara aktuella är t.ex. företagsdatabasen på SCB och Bolagsverkets register.

11.10 Sekretess

I avsnitt 11.10 framförs att IVO:s möjlighet att sekretessbelägga uppgifter bör ändras så att IVO ges samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som myndigheten har vid tillståndsprövningen. IVO instämmer med utredningen att det behövs bestämmelser om sekretess och det behövs även sekretessbrytande bestämmelser.

Den 1 juli 2013 trädde ändringen i LSS ikraft som syftar till att motverka fusk och överutnyttjande av personlig assistans och assistansersättning. Tillsynen enligt 26 § LSS innebär en granskning av att den som meddelats tillstånd enligt 23 § LSS fortlöpande uppfyller lämplighetskravet i 23 § andra stycket LSS. IVO har i nuläget ingen möjlighet att skydda de uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden som framkomer i myndighetens tillsyn av de aktuella verksamheterna. Det är väsentligt att sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ses över så snart som möjligt att även gälla inom tillsynen. Om nuvarande förslag på ägarprövning och fortlöpande tillsyn genomförs kommer dylika uppgifter att öka väsentligt inom tillsynen.

Det kan även behövas en sekretessbrytande bestämmelse som medför att beslut som fattas inom tillsynen t.ex. en återkallelse av tillstånd blir en offentlig handling.

Kapitel 13 Konsekvensanalys

13.2.2 Inspektionen för vård och omsorg

IVO bedömer att tiden fram till den 1 juli 2016 är orimligt kort för att IVO ska ha möjlighet att bygga upp ett sekretariat för den ekonomiska prövningen, administrera avgiftshanteringen (om inget annat beslutas) samt utöka verksamheten för tillståndsprövning generellt, vilket även medför en utökning av antalet tillsynsobjekt. De förslag som läggs för IVO:s del i utredningen omfattar arbetsområden som myndigheten idag inte har tillräcklig kompetens för. IVO kommer att behöva rekrytera personal med utbildning inom ekonomi och revision. Det kommer också generellt att behövas ett utökat antal medarbetare.

I fråga om den förstärkta ekonomiska kompetensen uppskattar utredningen denna kostnad till 5 miljoner kronor det första året. Denna beräkning förutsätter att rätt kompetens kan rekryteras från start för att delta i framtagande av kriterier inför prövning och för framtagande av en praxis när ansökningar börjar prövas. Om rätt kompetens inte lyckas rekryteras direkt kommer tjänsten behöva upphandlas och i så fall kommer kostnaden bli betydligt högre.

I fråga om kostnader för tillståndsprövning för hemtjänst och entreprenadverksamhet har utredningen bedömt kostnaderna lägre än de beräkningar IVO har gjort. Detta är olyckligt utifrån behovet av att ha en väl fungerande verksamhet så tidigt som möjligt. Som utredningen själv framför finns inte tillräckligt statistiskt underlag för att göra bra prognoser. Eftersom det saknas nationell statistik över antalet utförare finns risk för att de framräknade prognoserna är felaktiga, vilket innebär att kostnaderna kan bli betydligt högre. Det är i sådana fall väsentligt att anslaget kan korrigeras i efterhand.

I fråga om förslagets konsekvenser för tillsyn är kostnaderna alldeles för lågt beräknade. IVO har redan idag begränsade resurser och anslaget till myndigheten kommer att sänkas år 2017. Det mesta av tillsynsresurserna har använts till frekvenstillsyn inom både SoL och LSS. Enskild verksamhet har granskats inom frekvenstillsyn av HVB barn och unga samt boende enligt 9 § 8 LSS. Dessa verksamheter och SIS ska tillsynas två gånger per år och tar stora resurser i anspråk. Utöver den reglerade tillsynen finns mycket begränsat utrymme för övriga områden som skulle behöva tillsynas. Att bekosta den ambitionshöjning i tillsynen som kommer att beröra myndighetens samtliga sex regioner genom ett tillskott på 2,9 miljoner är inte rimligt.

Uppskattningen om att IVO kommer att tillsyna cirka 20 procent av de tillståndspliktiga verksamheterna årligen är svår att bedöma. IVO:s uppdrag är att bedriva en riskbaserad tillsyn, och myndigheten kommer att planera tillsynen utifrån detta.

I fråga om avgiftshanteringens beskrivs inte vilka kostnader själva hanteringen som sådan kommer att medföra för IVO. Detta behöver utvecklas.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Sabina Wikgren Orstam, Christian Bjelke, Monica Axelsson, Patric Winther och Katarina Lagerstedt deltagit samt chefsjuristen Anna Sundberg. Föredragande har varit utredaren Lena Koepke Holmvall.

Inspektionen för vård och omsorg


Gunilla Hult Backlund



Lena Koepke Holmvall