

Analys av regelverket för tillståndsprövning

Delrapport om avgifter



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på www.ivo.se

Artikelnr | IVO 2020-10

Foto | Johnér Bildbyrå

Utgiven | Maj 2020, www.ivo.se

Sammanfattning

Denna rapport utgör en delredovisning av det regeringsuppdrag som myndigheten fått avseende analys av nuvarande regelverk för tillståndsprövning inom vård och omsorg. I delrapporten har vi valt att fokusera på avgifterna för tillståndsprövning.

IVO:s bedömning är att avgifterna för tillståndsprövning påverkar beteendet hos de företag som berörs av dem. Det finns tecken på högre kvalitet på de ansökningar som kommer in. Samtidigt ser IVO, genom dialoger med externa intressenter och med stöd av vår egen data två risker. Det finns en risk att avgifterna leder till att antalet utförare av vissa tillståndspliktiga verksamheter minskar i samhället. Det finns också en risk att företag som har tillstånd inte utvecklar eller förändrar sina verksamheter på grund av de kostnader som ändringsansökningarna medför. En sådan utveckling kan i sin tur påverka insatsberättigade och brukare, som riskerar att få sämre tillgång till socialtjänstinsatser av god kvalitet.

IVO konstaterar att avgifterna idag inte svarar mot de kostnader som IVO har för att pröva och utfärda tillstånd. Vi ser heller inga tecken på att intäkterna kommer att svara mot kostnaderna på längre sikt. Sedan IVO bildades har flera nya tillståndsplikter tillkommit, och kraven för de aktörer som bedriver verksamhet har skärpts. De skärpta kraven medför i sig en mer omfattande tillståndsprövning som har en högre kostnad. Även avgiftshanteringen i sig medför ökade kostnader för tillståndsprövningen. IVO bedömer att en full kostnadstäckning inte kan uppnås med mindre än att avgifterna höjs, vilket riskerar att förstärka de tendenser och den utveckling vi beskriver i denna rapport.

Givet detta, anser IVO att det bör göras ett undantag från principen om full kostnadstäckning för tillståndsprövningen enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS.

IVO anser även att avgifterna för att ändra ett tillstånd bör avskaffas, för att främja att företag utvecklar sina verksamheter, och ansöker om de ändringar de ser behov av.

IVO bedömer att ett undantag från principen om full kostnadstäckning skulle ge en större frihetsgrad i sättningen av avgifter, hur de differentieras, och därmed hur avgifterna i sig kan bidra till väl förberedda ansökningar från seriösa aktörer, oavsett aktörernas storlek eller verksamheternas omfattning.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning.....	5
Uppdraget	5
Metod och avgränsningar	5
Reglerna som styr avgifter för tillståndsprövningen	7
Principen om full kostnadstäckning.....	7
IVO:s kostnader för tillståndsprövningen har ökat	9
IVO:s handläggningstid påverkas av innehållet i tillståndsprövningen	10
Skarpare krav på aktörer efter förändrat regelverk	10
Högre krav för tillstånd medför nya sätt att utreda ansökningar	11
Införandet av avgifter påverkar beteendet hos de aktörer som söker tillstånd	12
Bättre förberedda ansökningar även om inte alla tillstånd tas i bruk.....	12
Avgifterna relativt höga beroende på typ av verksamhet	12
Avgifterna för tillståndsprövning tycks ha hindrat mindre aktörer att ansöka om de nya tillståndspliktiga 2019.....	13
Färre ansökningar än väntat för verksamheter som blev tillståndspliktiga 2019.....	13
Avgifterna har även påverkat verksamheter som sedan tidigare omfattas av tillståndsplikt	13
Ansökningar om verksamheter med personlig assistans har blivit färre	15
Avgifter för ändringsansökningar medför negativa konsekvenser ..	17
Ändringsavgifter som hinder för utveckling av verksamheter.....	17
Slutsatser	20
Referenser	22

Inledning

Uppdraget

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i uppdrag av regeringen att analysera nuvarande regelverk för tillståndsprövning inom vård och omsorg. Uppdraget inkluderar analys av avgiftsnivåerna och hur dessa motsvarar kostnaderna för arbetsinsatsen i tillståndsprövningen samt en beskrivning av hur det nuvarande regelverket påverkar företag verksamma inom flera sektorer som styrs av olika regelverk. Den här rapporten är en delredovisning där IVO har valt att fokusera på avgifterna för tillståndsprövning. I slutrapporten kommer IVO att presentera resultaten från en bredare genomlysning av tillståndsprövningen.

Regeringsuppdraget berör ett av IVO:s kärnuppdrag- tillståndsprövning av privata aktörer inom socialtjänstområdet. Tillståndsprövningen är ett av samhällets verktyg för att se till att enskilda verksamheter som startar har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och för att främja sund konkurrens mellan seriösa aktörer. Tillståndsprövningen har ökat i omfattning genom åren- både sett till antalet verksamhetstyper det berör och sett till själva prövningen. IVO ser att tillståndsprövningen, tillsammans med tillsynen, bidrar till god vård och omsorg för samhällets mest utsatta grupper- placerade barn, assistansanvändare, äldre personer i behov av stöd, och andra som av olika orsaker behöver hjälp och stöd i sin dagliga livsföring.

IVO har tagit betydande steg för att utveckla sin tillsyn och tillståndsprövning i riktning mot såväl ökad träffsäkerhet som enhetlighet över landet och mellan olika verksamhetstyper. Efter att nya tillståndsplikter har tillkommit närmast årligen, och vi nu har en reglering på plats som ställer samma höga krav på ägare och ledning i verksamheter enligt SoL och LSS, avser IVO i slutrapporten av detta uppdrag att göra en bredare analys av regelverken för tillståndsprövning.

Metod och avgränsningar

Delrapporten baseras på analyser av IVO:s egen verksamhet och reglerna som styr den. IVO har analyserat inflödet av ärenden, kostnadsutveckling samt myndighetens egen ärendehantering. Vi har även i dialogform hämtat in synpunkter och erfarenheter från företrädare för SKR, Vårdföretagarna, Serviceföretagen, Svenska vård samt ett litet antal små och större tillståndspliktiga aktörer. IVO har sedan tidigare återkommande fört en dialog med företrädare för brukare och branscher om bland annat avgifternas påverkan på tillståndspliktiga verksamheter. De iakttagelser vi lyfter fram i rapporten speglar såväl dialogen som skett inom ramen för detta regeringsuppdrag, som den återkommande dialog vi sedan tidigare fört. De slutsatser som presenteras bygger på en samlad analys av alla dessa informationskällor.

Emellertid har relativt kort tid gått sedan ikraftträdandet av regelverket för avgifter för att ansöka om tillstånd enligt SoL och LSS. Detta påverkar möjligheten att kunna dra långtgående slutsatser avseende kostnadsutveckling, ärendeflöden och eventuella beteendeförändringar.

Tillståndsprövningen behöver även förstås i kontexten av de andra krav som ställs på privata utförare från kommuner i upphandlingar, LOV-avtal och i uppföljningar på individnivå och utförarnivå. Även andra omständigheter såsom politiska beslut på nationell eller lokal nivå, hur arbetsmarknaden ser ut samt vilka behov av insatser från socialtjänsten som finns hos enskilda personer vid varje given tidpunkt, påverkar givetvis de privata aktörer som är verksamma inom välfärden. Detta medför att frågan om hur tillståndsplikten och hur avgiftsinförandet påverkar företag som är verksamma inom sektorn, inte kan besvaras enbart genom en analys av just avgifterna och tillståndsprövningen. Denna delrapport kommer således inte att kunna besvara frågan om tillståndsprövningens och avgifternas påverkan på olika företag, i förhållande till alla de andra faktorer som påverkar ett företags drivkrafter och förutsättningar.

Såväl delrapporten som regeringsuppdraget i sin helhet har avgränsats till att omfatta tillståndsprövning enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Rapporten omfattar således inte tillståndsprövning av verksamheter som bedrivs enligt hälso- och sjukvårdslagstiftning (såsom sprututbytesverksamheter, blodverksamheter, vävnadsinrättningar).

Reglerna som styr avgifter för tillståndsprövningen

Regler avseende avgifter för att ansöka om tillstånd enligt SoL och LSS trädde i kraft den 1 januari 2019, i samband med de lagändringar som medförde ökade krav på ägare och ledning för att få bedriva tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänstområdet. Det infördes då bestämmelser i såväl SoL som LSS som anger att IVO får ta ut en avgift för ansökningar om tillstånd enligt 7 kap. 1 § SoL resp. 23 § LSS. Bestämmelserna om avgifter finns i 7 kap. 2 b § SoL och 20 a § LSS.

Avgifternas belopp preciseras i 4 kap. 2 § socialtjänstförordningen (SFS 2001:937), SoF, respektive 8b § förordningen (SFS 1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSSF. Där anges att den som ansöker om ett nytt tillstånd behöver betala en avgift om 30 000 kronor och den som ansöker om att ändra ett befintligt tillstånd behöver betala en avgift om 21 000 kronor.

Principen om full kostnadstäckning

Principen om full kostnadstäckning kommer till uttryck i 5 § avgiftsförordningen (SFS 1992:191), AvgF. Där anges att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader om inte regeringen har föreskrivit något annat. I 11–14 § AvgF regleras även förfarandet för att kräva inbetalning av dessa avgifter, krav som ställs för att sökanden ska få avgiften återbetald samt överklagande av beslut om avgifter.

I förarbeten anges att kostnaden som uppkommer med anledningen av de utökade tillståndskraven bör bekostas av enskilda aktörer som väljer att vara verksamma inom socialtjänsten. Vidare anges att avgift ska införas för tillståndsprövning i dess helhet bland annat då detta motverkar förekomsten av tillstånd som inte utnyttjas (prop. 2017/18:158, s. 55).

Det framgår även att IVO inte själv disponerar avgifterna, utan att det ankommer på myndigheten att anpassa verksamheten efter de anslag som regeringen beslutar och de krav på effektiviseringar som regeringen ställer på myndigheten, samt att utifrån detta ta ut de avgifter som krävs för att täcka kostnaderna för verksamheten. Regeringen konstaterade att avgifterna kan differentieras på ett sådant sätt att de i normalfallet blir lägre för en mindre omfattande verksamhet. Avgiftssättningen bör också så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att företagen kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Regeringen bedömde att avgifterna inte kommer att bli så pass höga att de utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet långsiktigt (prop. 2017/18:158, s. 56).

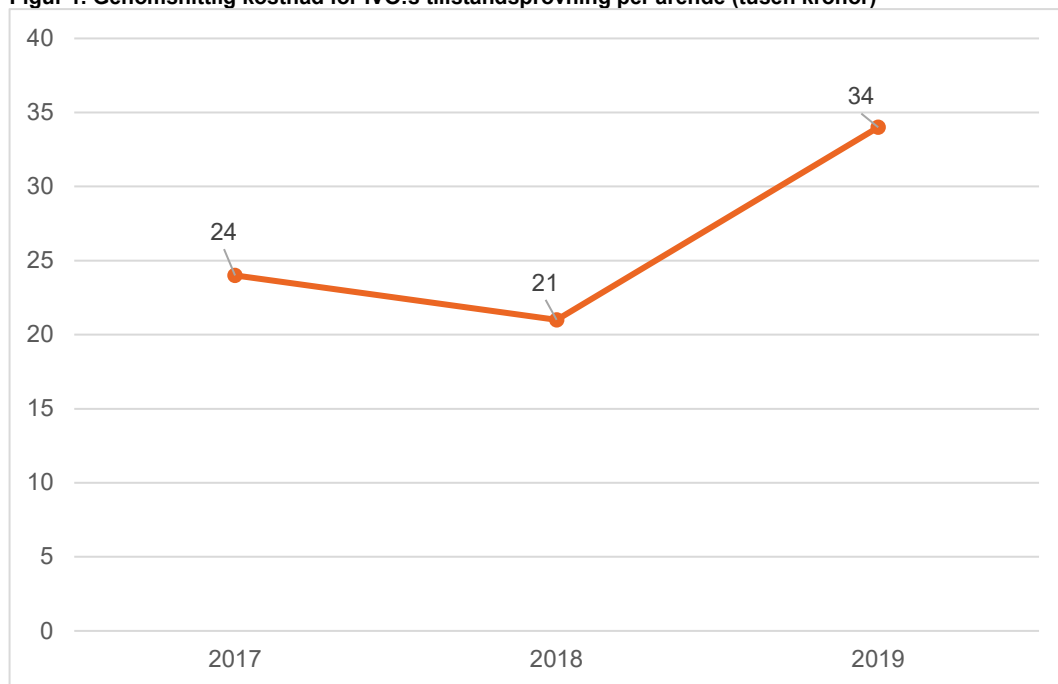
I prop. 1989/90:138 om ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter, anges de principer som ska gälla för uttag av ansökningsavgifter hos statliga myndigheter. Av denna framgår att avgifterna bör bestämmas så att de täcker samtliga kostnader, att det ekonomiska målet således bör vara full kostnadstäckning. Det framgår att hänsyn ska tas till såväl direkta som indirekta kostnader vid avgiftssättningen (s. 4f). I propositionen anges också att ett uppfyllande av målet avseende full konstadstäckning i vissa sammanhang kan få negativa effekter. I vissa fall kan det därför vara motiverat att ge avkall på kravet på full kostnadstäckning. I vad mån avsteg ska göras får bedömas när taxan utformas (s. 5).

I IVO:s remissvar under utredningen som ledde fram till reglerna avseende avgifter för tillståndsansökningar enligt SoL och LSS tog myndigheten fasta på principen om full kostnadstäckning och ansåg följaktligen, i likhet med regeringen, att även ansökningar om ändring av verksamheter skulle avgiftsbeläggas. Detta mot bakgrund av att ungefär hälften av de ansökningar som IVO hanterade under ett år utgjordes av just ändringsansökningar, vilket alltså hade stor betydelse för just tillståndsprövningens samlade kostnader. Skolinspektionen och Skolverket ansåg däremot att det ska vara möjligt att ta ut avgift endast vid det första ansökningstillfället, eftersom en annan ordning riskerar att leda till att tillståndshavare låter bli att anmäla förändringar eller avstår från att genomföra förändringar som är ändamålsenliga för verksamheten (prop. 2017/18:158, s. 54f).

IVO:s kostnader för tillståndsprövningen har ökat

I IVO:s årsredovisning beskriver vi ärende- och kostnadsutvecklingen för tillståndsprövningen av socialtjänsttillstånd. Under 2019 har vi sett en ökning av handläggningstid och styckkostnader för tillståndsprövningen, från en genomsnittlig styckkostnad på 21 000 kronor år 2018 till en genomsnittlig styckkostnad på 34 000 kronor år 2019. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade från 84 dagar 2018 till 88 dagar år 2019. Den stora ökningen av styckkostnad förklaras till stor del av nyrekryteringar samt metodutveckling och beredning av principiella frågor identifierade med anledning av nya tillståndsplikter, mer extensiva tillståndsutredningar till följd av ökade krav på ägare och ledning, samt införandet av avgifter i sig (Inspektionen för vård och omsorg 2020, s. 36).

Figur 1. Genomsnittlig kostnad för IVO:s tillståndsprövning per ärende (tusen kronor)



Kommentar: figuren avser tillståndsprövning enligt SoL och LSS

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

Vi har gjort en fördjupad analys av den del av handläggningen av ett tillståndsärende som avser avgiftshanteringen. Även om den hanteringen inte fullt ut kan särskiljas från handläggningen i övrigt, ser vi att avgiftshanteringen i sig är kostnadsdrivande. Tiden som läggs ned på inledande administrativa åtgärder i tillståndsprövningsprocessen har ökat från 5 167 timmar år 2018 till 6 142 timmar år 2019, trots att antalet inkomna ärenden minskade från 3 260 till 3 110 under samma period.

Under 2019 avvisade IVO ett 60-tal ansökningar på grund av utebliven betalning. Varje avvisning innebär kostnader för IVO i form av registrering, inledande administration, betalningsuppsmaningar och beslutshandling.

De avvisningar på grund av utebliven betalning som skett har gjorts under hela året, även om det förekom i större utsträckning under 2019 års första månader. Troligtvis var det då inte helt känt bland de företag som berörs att avgifter införts. Det är inte möjligt att bedöma om de företag vars ansökan avvisades på grund av utebliven betalning hade fått sina ansökningar beviljade ifall de hade provats materiellt.

IVO:s handläggningstid påverkas av innehållet i tillståndsprövningen

Intäkterna från tillståndsavgifterna är beroende av det aktuella inflödet av tillståndsansökningar. Kostnaderna för IVO:s tillståndsverksamhet är dock beroende av fler omständigheter än det årliga inflödet. Kostnaden för handläggning av ett tillståndsärende består till största delen av nedlagd tid.

Tiden det tar att handlägga en tillståndsansökan relaterar till kraven på vad en ansökan ska innehålla och vad en tillståndsprövning ska omfatta. Sedan den 1 januari 2019 är kraven för tillstånd likalydande i SoL och i LSS och ökade jämfört med de krav som gällde före 2019. För att beviljas ett tillstånd enligt SoL eller LSS ska sökanden, eller dess företrädare om sökanden är en juridisk person, ha förvärvat insikt och i övrigt vara lämplig. Sökanden ska även ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Sedan tidigare gäller att verksamheten ska uppfylla kraven på god kvalitet och säkerhet. Dessa krav är desamma för samtliga tillståndspliktiga verksamheter enligt SoL och LSS. Skilda krav på exempelvis föreståndarens kompetens och lokalernas utformning föreligger dock beroende på verksamhetsform. Utöver kostnader för själva ärendehandläggningen ingår också kompetensförstärkning till följd av ökade krav för tillstånd, kostnader för IT-utveckling samt kostnader för handläggning av frågor och ärenden hänförliga till tillståndsprövningen men ej knutna till en avgiftsbelagd tillståndsansökan (principiella bedömningsfrågor, hantering av överklaganden till förvaltningsdomstolarna, utfärdande av nya tillståndsbevis till följd av ändringar som inte är tillståndspliktiga, etcetera).

Skarpare krav på aktörer efter förändrat regelverk

Under de senaste åren har regelverket kring tillståndspliktiga verksamheter förändrats vid flera tillfällen och kraven har successivt utökats. Sedan 2011 har närmast årliga förändringar gjorts- exempelvis har verksamheter med personlig assistans, verksamheter som ger konsultstöd till familjehem och jourhem, hemtjänstverksamheter och biståndsbedömda trygghetsboenden påförts tillståndsplikt. Undantaget som tidigare gjorde att verksamheter som bedrivs på entreprenad enligt socialtjänstlagen inte behöver tillstånd har tagits bort. Krav på lämplighet enligt LSS har införts, och sedan januari 2019 gäller alltså utökade krav på ägare och ledning för såväl SoL- som LSS-verksamheter.

Högre krav för tillstånd medför nya sätt att utreda ansökningar

Denna utveckling har i sin tur genererat nya och ändrade arbetsmetoder, kompetensbehov och utredningsförfaranden samt utveckling av praxis i bedömningsfrågor. Sammantaget medför det svårigheter att definiera kostnaden för handläggning av ett specifikt tillståndsärende. Avgörande för kostnaden- nedlagd tid- av att handlägga en tillståndsansökan är hur kraven är utformade och hur de tolkas i rättspraxis. De krav som idag gäller för att få tillstånd att bedriva socialtjänstverksamhet är desamma beträffande den juridiska personen och dess företrädare, oavsett om det rör sig om en större eller mindre aktör, med större eller mindre omsättning. De krav som rör verksamhetsinnehåll, föreståndare, lokaler etcetera skiljer sig åt mellan olika *insatser* enligt SoL och LSS, inte mellan olika typer av utförare. Om det överordnade syftet med avgifter för att ansöka om tillstånd är att den sökande själv ska bekosta IVO:s prövning, följer att storleken på avgiften kommer att behöva sättas utifrån kraven som ställs på respektive verksamhet. IVO:s mening är därför att det, utifrån en princip om full kostnadstäckning, inte är möjligt att differentiera avgiften utifrån omständigheter såsom ett bolags storlek eller verksamhetens omfattning.

Införandet av avgifter påverkar beteendet hos de aktörer som söker tillstånd

I dialogen med de externa intressenter IVO har varit i kontakt med, framkommer att en avgift för tillståndsprövning kan leda till att de som ska söka tillstånd är bättre förberedda, i högre utsträckning har seriösa avsikter med sin ansökan och att avgiften för en nyansökan därmed kan bidra till sund konkurrens mellan seriösa aktörer. Till stöd för de iakttagelserna talar att andelen bifall (för nyansökningar) ökade 2019 jämfört med 2018, trots att kraven för tillstånd generellt har skärpts. År 2018 bifölls cirka 60 procent av alla inkomna nyansökningar. År 2019 var motsvarande siffra 69 procent.

Bättre förberedda ansökningar även om inte alla tillstånd tas i bruk

Dialogen har inte gett stöd för att aktörer tidigare i någon betydande omfattning har ansökt om tillstånd de inte har haft för avsikt att ta i bruk. Den frågan är dock komplex då den rymmer många olika avvägningar och ageranden från sökande företags sida. Det har tidigare förekommit, enligt de dialoger vi har fört, att aktörer har ansökt om flera olika tillstånd utan att säkert veta om och i så fall vilka tillstånd som ska nyttjas. Det i sin tur har varit avhängigt efterfrågan på insatser vid en given tidpunkt. Man har alltså inte ansökt om tillstånd som man inte avser att använda, däremot skickat in flera ansökningar utan att veta att samtliga kan tas i bruk. Det kan ifrågasättas om ett mål ska vara att aktörer avstår från att ansöka om tillstånd om de inte helt säkert vet att det kommer att vara möjligt att bedriva den sökta verksamheten över tid. Däremot kan ett syfte med avgiften vara att motverka förekomsten av ansökningar från aktörer som inte har varken avsikt eller grundläggande förutsättningar att ta ett tillstånd i bruk.

Avgifterna relativt höga beroende på typ av verksamhet

I dialogerna med de företrädare för bransch och intresseorganisationer som IVO har varit i kontakt med, har det tydligt framkommit att avgiften för en ansökan om nytt tillstånd ter sig väl hög för de företag som bedriver små verksamheter eller verksamheter som erbjuder olika typer av tjänster varav tillståndspliktiga sådana utgör en mindre del. Som exempel kan nämnas företag som erbjuder hushållsnära tjänster som är avdragsgilla i första hand (RUT-tjänster) men även samma eller liknande tjänster med stöd av hemtjänstbeslut. För dessa företag kan avgiften för en nyansökan framstå som orimligt hög i förhållande till omfattningen av den tillståndspliktiga verksamhet man avser att bedriva.

Avgifterna för tillståndsprövning tycks ha hindrat mindre aktörer att ansöka om de nya tillståndsplikterna 2019

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) visar att antalet hemtjänstaktörer som bedriver verksamhet med hemtjänst grundat på avtal med stöd av lagen (SFS 2008:962) om valfrihetssystem (LOV) har minskat sedan 2016 (Sveriges Kommuner och Regioner, 2019). 2016 fanns cirka 600 olika utförare inom hemtjänsten. 2018 hade det minskat till 516 unika utförare inom hemtjänst. Under 2019 hade antalet utförare minskat ytterligare till 430 unika utförare (Sveriges Kommuner och Regioner, 2019).

SKR:s och IVO:s statistik visar att 70 utförare som tidigare hade avtal genom LOV valde att inte ansöka om tillstånd i samband med att tillståndsplikten infördes. Statistiken visar också att antalet utförare hade minskat redan innan tillståndsplikten infördes och att de flesta aktörer som var verksamma före 2019 har valt att söka tillstånd för att få fortsätta bedriva sin verksamhet. Sammantaget visar IVO:s och SKR:s statistik att antalet utförare inom hemtjänsten minskar. IVO bedömer att införandet av tillståndsplikten inte har haft någon omfattande påverkan på antalet utförare i stort. I våra dialoger med företrädare för företag, bransch och intresseorganisationer framkommer dock uppgifter om att den minskning som föreligger mellan 2018 och 2019 till del beror på att små hemtjänstutförare har valt att avstå från att ansöka om tillstånd till följd av ansökningsavgiften.

Färre ansökningar än väntat för verksamheter som blev tillståndspliktiga 2019

Av de 1 513 nyansökningar som registrerades hos IVO år 2019 avsåg 54 procent, 810 ansökningar, verksamheter enligt de nya tillståndsplikter som tillkom 2019. 586 av dessa avsåg hemtjänstverksamheter. Utöver hemtjänst, blev tre insatser enligt LSS tillståndspliktiga den 1 januari 2019: ledsagarservice, avlösarservice i hemmet samt biträde av kontaktperson enligt LSS. Dessa tre insatser är typiskt sett små till sin omfattning och de beviljas för ett fåtal timmar per insatsberättigad. Under 2019 inkom 118 ansökningar avseende ledsagarservice, 92 ansökningar avseende avlösarservice i hemmet, och endast 6 ansökningar avseende biträde av kontaktperson. Det finns inte sedan tidigare något register över alla privata utförare av dessa insatser, varför det inte är möjligt att jämföra inflödet 2019 med det antal utförare som fanns före tillståndsplikten och avgiftsinförandet. IVO bedömer dock, utifrån det sammantagna inflödet och dialogen med företrädare för bransch, och intresseorganisationer att avgifterna för nyansökningar har en påverkan på mindre aktörers val att ansöka om tillstånd eller avstå från att bedriva tillståndspliktig verksamhet.

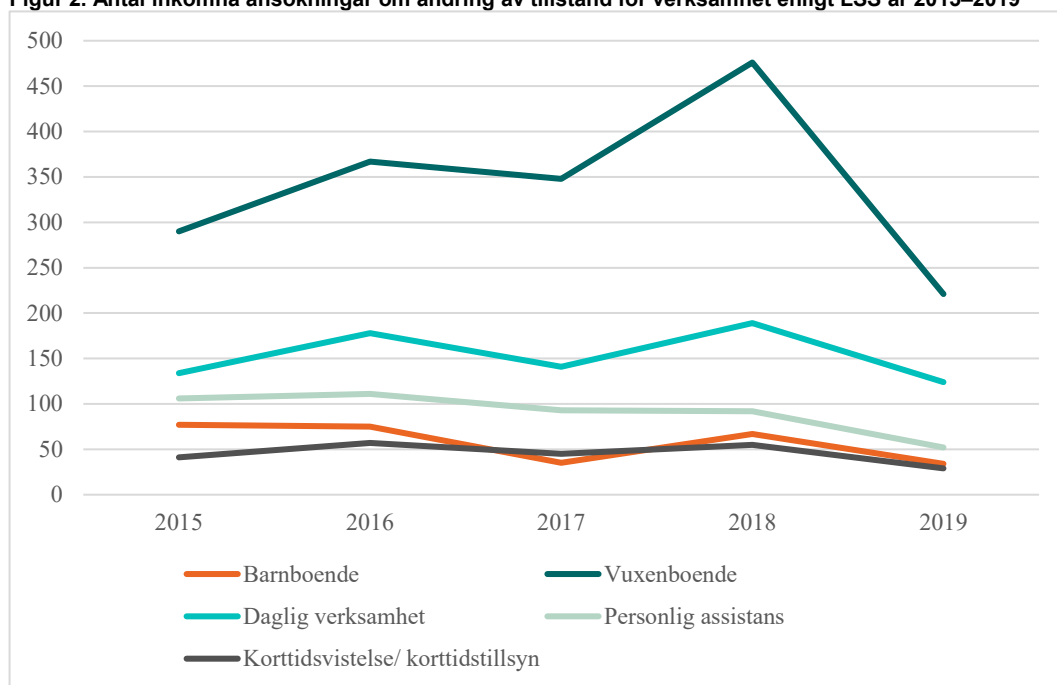
Avgifterna har även påverkat verksamheter som sedan tidigare omfattas av tillståndsplikt

Det är en utmaning att isolera avgiftsinförandet från andra omständigheter som har betydelse för aktörers benägenhet att söka tillstånd, eller förmåga att uppfylla kraven för tillstånd. Kommunala beslut att driva verksamhet i egen regi visavi att upphandla eller

LOV-avtala; ersättningsnivåer för olika typer av insatser; demografiska faktorer som påverkar samhällets efterfrågan på vissa insatser och tjänster, är alla sådana faktorer som kan ha större betydelse än en ansökningsavgift för hur många ansökningar av ett visst slag som IVO har att hantera.

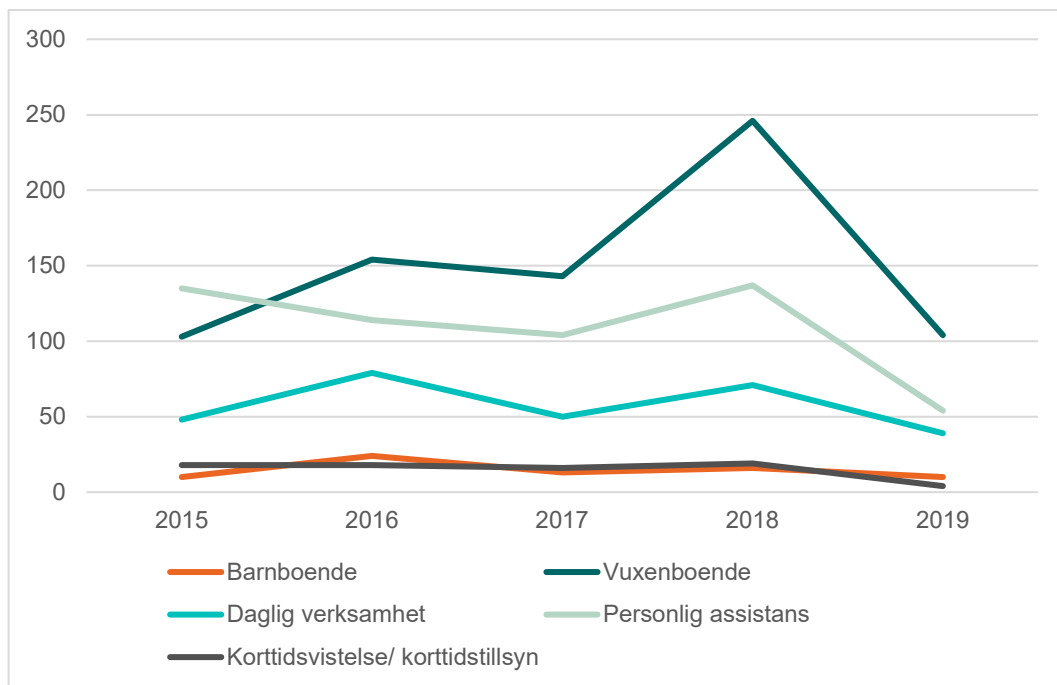
IVO har granskat inflödet av ansökningar avseende verksamheter inom LSS som var tillståndspliktiga även innan 2019. Urvalet har gjorts för att analysera avgiftsinförandets påverkan på benägenheten att ansöka om tillstånd. De verksamhetstyper som har valts ut har det gemensamt att marknaden varit relativt stabil och regeländringarna med avseende på ägare och ledning som infördes 2019 skiljer sig inte stort från det lämplighetskrav som sedan tidigare gällde för LSS.

Figur 2. Antal inkomna ansökningar om ändring av tillstånd för verksamhet enligt LSS år 2015–2019



Kommentar: Figuren avser de verksamheter enligt LSS som har varit tillståndspliktiga under hela perioden, det vill säga inte tillkommande tillståndsplikter

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

Figur 3. Antal inkomna ansökningar om nytt tillstånd för verksamhet enligt LSS år 2015–2019

Kommentar: Figuren avser de verksamheter enligt LSS som har varit tillståndspliktiga under hela perioden, det vill säga inte tillkommande tillståndsplikter

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

Vi ser att antalet ändringsansökningar har minskat sedan avgiftsinförandet. Vidare ser vi en påverkan även på nyansökningar. Där finns dock mer komplexa samband vilket förstärker vikten av att förstå ärendeströmningen i ljuset av de iakttagelser som aktörer verksamma på denna marknad gör.

Ansökningar om verksamheter med personlig assistans har blivit färre

IVO har särskilt analyserat ansökningar om att bedriva verksamhet med personlig assistans enligt LSS, med avseende på andelen kompletta ansökningar och ansökningar som leder till bifall. För verksamheter som anordnar personlig assistans gällde även före 2019 ett lämplighetskrav snarlikt det som nu gäller för alla socialtjänstillstånd. Marknaden med personlig assistans har inte heller genomgått några större förändringar under samma period, beträffande antalet personer som använder assistans eller ersättningsnivåer och andra faktorer som konkurrerar med avgiftsinförandet som förklaring till förändringar i inflöde eller andel bifall. Syftet är att bedöma om avgiftsinförandet har påverkat ansökningarnas kvalitet och benägenheten att ansöka om tillstånd.

Det vi kan se ett år efter införandet av nya regler samt avgiftsinförande, är att antalet ansökningar om att bedriva personlig assistans har minskat, från 137 ansökningar år 2018 till 54 ansökningar år 2019. Till och med den 30 april 2020 har 21 ansökningar inkommit. Vi har gjort ärendegenomgång av ett antal assistansansökningar inkomna 2018 respektive 2019 och har funnit att de ansökningar som inkom 2019 tycks ha varit något mer kompletta, det vill säga att de som sökte tillstånd tycks ha förberett sig bättre 2019 jämfört med de som sökte tillstånd 2018.

Det är dock för tidigt att bedöma utfallet av avgiftsinförandet i förhållande till andelen kompletta ansökningar, då handläggningstiderna medför att många av de ärenden som inkommer ett år beslutas året därpå. Alla ansökningar inkomna år 2019 är ännu inte beslutade. Många av ansökningarna som beslutades 2018 inkom 2017, liksom många av de ansökningar som beslutades 2019 inkom år 2018.

Avgifter för ändringsansökningar medför negativa konsekvenser

Såväl IVO:s egna data som dialogerna med berörda intressenter visar att avgifter för ändring av tillstånd för med sig en rad negativa konsekvenser.

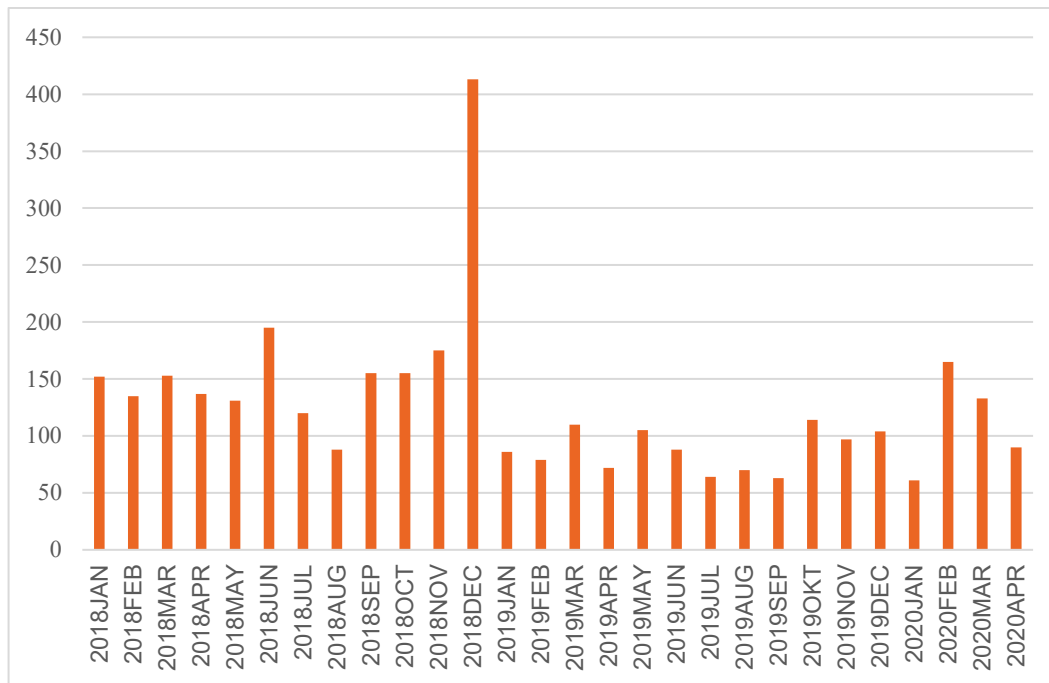
En tillståndshavare behöver ansöka om en ändring av ett tillstånd, i de fall tillståndshavaren önskar göra en sådan ändring som inte ryms inom det redan befintliga tillståndet, exempelvis bedriva verksamheten i nya lokaler.

Avgiften för ändringsansökningar är enhetlig, 21 000 kronor oavsett vilken eller vilka ändringar som tillståndshavaren önskar göra i sin verksamhet. Det innebär en hög grad av förutsägbarhet för den sökande. Det innebär dock även att den faktiska kostnadstäckningen varierar, beroende på hur omfattande ändringar som ansökan avser.

Ändringsavgifter som hinder för utveckling av verksamheter

I de dialoger IVO har fört med företrädare för kommuner och företag berörda av tillståndsreglerna har avgifterna för ändring av tillstånd genomgående lyfts fram som problematiska och hindrande. Medan en avgift för att ansöka om ett nytt tillstånd kan främja bättre förberedda ansökningar, har avgifterna för ändringar snarare den effekten att den hindrar verksamheter från att göra förändringar i sina verksamheter utifrån aktuella behov. Ändringsansökningsavgifterna innebär att kostnaderna för att inneha ett tillstånd kan bli oförutsägbart höga. En verksamhet kan ansöka om ändring i ett tillstånd av flera skäl: för att utveckla sin verksamhet, för att ställa om utifrån förändrad efterfrågan eller på grund av att föreståndare slutar och behöver ersättas. Vissa ändringar kan planeras och förutses, andra är svårare att planera och budgetera för.

Under 2019 var inflödet av ändringsansökningar betydligt lägre jämfört med 2018. Under december 2018 tog IVO emellertid emot 416 ansökningar om ändring av tillstånd. Detta kan jämföras med ett genomsnittligt inflöde om 150 ändringsansökningar per månad under 2019. Vi bedömer därför att flertalet av dessa ansökningar lämnades till IVO vid den specifika tidpunkten som en följd av det förestående avgiftsinförandet. Därmed var det väntat att inflödet av ändringsansökningar skulle vara lägre under 2019 än vad som varit fallet om de ansökningar som inkom under slutet av 2018 hade inkommit spritt över år 2019. Under 2020 kan vi åter se en ökning av antalet ändringsansökningar, dock inte till den nivå som förelåg före avgiftsinförandet, se figur 4.

Figur 4. Antal inkomna ändringsansökningar per månad från januari 2018

Kommentar: Figuren avser ändringsansökningar avseende verksamheter enligt SoL och LSS

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

Ärendet inflödet, tillsammans med de iakttagelser vi fått del av i våra dialoger med externa intressenter, tyder på att verksamheter avstår från att göra ändringar eller ändrar i sina verksamheter utan att ansöka om det.

När det gäller ändringar i ägarkrets och ledning, ska sådana anmälas till IVO senast en månad efter att ändringen har genomförts, enligt 7 kap. 2a § SoL och 23b § LSS. Syftet med denna anmälningsplikt, som infördes i samband med att krav på ägare och ledning utökades och att avgifter för tillståndsprövningen infördes, var att stödja den tillsyn IVO har att utöva över de verksamheter som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS. Ändringsanmälningarna är inte avgiftsbelagda.

Mot bakgrund av risken att tillståndshavare inte anmäler förändringar i personkretsen om de ska betala en anmälningsavgift, föreslog regeringen att någon särskild anmälningsavgift inte skulle få tas ut vid anmälningar av förändringar i den berörda kretsen (prop. 2017/18:158 s. 56).

Förfarandet vid en ansökan om ändring av tillståndet skiljer sig åt från en anmälan om en ändrad personkrets, såtillvida att en ansökan föranleder en utredning och beslut från IVO.

IVO menar trots detta att samma resonemang som förts kring anmälan om ändring – att dessa riskerar leda till att anmälan inte kommer in – gör sig gällande även avseende ansökan om ändring av tillstånd. Det är mycket angeläget att verksamheter gör de ändringar som behövs för att kunna bedriva verksamhet med god kvalitet och säkerhet och att dessa ändringar kommer till IVO:s kännedom. Annars äventyras möjligheten att

bedriva tillsyn på ett ändamålsenligt sätt och tillståndsplikten riskerar att successivt urholkas genom att de verksamheter som bedrivs inte motsvarar de tillstånd som en gång givits. IVO:s bedömning är att avgifter för tillståndsprövning påverkar beteendet hos dem som söker tillstånd. IVO:s mening är att avgifter som riskerar att hindra en seriös aktör från att ansöka om ett tillstånd, eller från att göra ändringar samt meddela de ändringar den gör, inte svarar mot det övergripande syftet med tillståndsprövningen. IVO föreslår därför att ändringsavgiften avskaffas.

Slutsatser

Genom de ärendeanalyser vi har gjort, samt med stöd av de dialoger IVO har fört med externa intressenter sedan avgiftsinförandet, bedömer vi att avgifterna för tillståndsprövning påverkar de företag som berörs av dem. Vi ser tendenser till positiva effekter i form av högre andel kompletta ansökningar och högre andel bifall, men också negativa effekter i form av ett minskat inflöde av ändringsansökningar samt ett mycket litet antal nyansökningar från små verksamhetstyper.

De krav som idag gäller för att få tillstånd att bedriva socialtjänstverksamhet är desamma beträffande den juridiska personen och dess företrädare, oavsett om det rör sig om en större eller mindre aktör, med större eller mindre omsättning. De krav som rör verksamhetsinnehåll, föreståndare, lokaler etcetera skiljer sig åt mellan olika insatser enligt SoL och LSS, inte beroende på om utföraren är ett större eller mindre företag.

Det är fullt möjligt att differentiera avgifterna för tillståndsprövning. Beroende på vad man vill främja eller motverka kan avgifter sättas för olika typer av ansökningar och underkategorier inom dessa. Det är dock inte möjligt att differentiera avgifterna utifrån storleken på en verksamhet och samtidigt uppnå full kostnadstäckning, med mindre att vissa avgifter behöver höjas.

För att syftet med tillståndsplikten enligt SoL och LSS, det vill säga att främja god kvalitet och säkerhet för de brukare och insatsberättigade som tar del av socialtjänstens insatser, ska uppnås i sin helhet, är det angeläget att avgifterna för tillståndsprövningen sätts utifrån principer som främjar just detta. Principen om full kostnadstäckning innebär att avgifterna, som för många aktörer redan framstår som höga, i förlängningen kan behöva höjas ytterligare.

IVO bedömer att det kan finnas en rimlighet i att ta ut en avgift för ansökan om tillstånd. Den avgiften behöver dock sättas i relation till vad man vill uppnå med avgiftsbeläggandet. Förslagsvis bör syftet vara att hindra aktörer från att ansöka om verksamheter de inte har för avsikt att starta, samt främja att de ansökningar som kommer in är väl förberedda och avser verksamheter som har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet.

Däremot anser IVO att avgifterna för att ändra ett tillstånd bör avskaffas, för att främja att företag utvecklar sina verksamheter och ansöker om de ändringar de ser behov av.

IVO bedömer att en differentiering av avgifterna för nya tillstånd skulle kunna göra det möjligt för vissa företag att bedriva tillståndspliktig verksamhet, som nu avstår från det med hänvisning till ansökningsavgiftens storlek. En sådan differentiering skulle i sådana fall inte kunna utgå från principen om full kostnadstäckning.

Sammantaget förordar IVO därmed ett undantag från principen om full kostnadstäckning med hänvisning till att principen medför negativa konsekvenser för tillståndsprövningen och ytterst för insatsberättigade och brukare. Ett undantag från principen om full kostnadstäckning skulle möjliggöra en avgiftssättning med en

differentiering som mer utgår från de tillståndspliktiga verksamheternas förutsättningar, vilket i sin tur långsiktigt kan främja tillståndsprövningens övergripande syften.

Referenser

Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Årsredovisning 2019*. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Prop. 1989/90:138. *Regeringens proposition om ansöknings- och expeditonsavgifter vid statliga myndigheter*. Hämtad 2020-05-11 från <https://data.riksdagen.se/fil/8FDA139B-4BC9-4F6E-BED7-EAB0A89718D3>.

Prop. 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*. Hämtad 2020-05-11 från <https://data.riksdagen.se/fil/292F7130-9198-438B-B9B6-B21DFAF2A863>.

SFS 1992:191. *Avgiftsförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1993:1090. *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2001:937. *Socialtjänstförordning*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Finansdepartementet.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2019). *Köp av verksamhet 2019. Kommuner och regioner 2006-2018*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator.vss@ivo.se
www.ivo.se

