

Finansdepartementet
Stockholm

Vår referens/dnr:

Anders Morin/Dnr 37/2015

Er referens/dnr:
Fi2015/781

2015-05-29

Remissvar

Krav på privata aktörer i välfärden. Slutbetänkande från Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7)

Sammanfattning

Enligt de forskningsutvärderingar och rapporter från myndigheter som föreligger presterar privata företag i välfärden generellt sett lika bra eller bättre kvalitet som offentliga utförare. Under senare år har enstaka fall av allvarliga kvalitetsbrister inträffat i såväl privat drivna som offentligt drivna välfärdsverksamheter. Brukarna i välfärden ofta har en svag ställning, och konsekvenserna av kvalitetsbrister kan bli allvarliga. Därför behövs ändamålsenliga regleringar som skyddar dem.

Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att ägar- och ledningsprövning bör införas för tillståndspliktiga verksamheter inom välfärden samt att tillståndsplikt är motiverad för hemtjänst och äldreboende. I konsekvensen med det bör tillståndsplikt, liksom ledningsprövning, även gälla offentligt drivna verksamheter, dels utifrån kravet på lika villkor, dels utifrån ett brukarperspektiv.

En förutsättning för införande av tillståndsplikt för hemtjänst och äldreboende samt ägar- och ledningsprövning av tillståndspliktiga verksamheter är dock enligt Svenskt Näringsliv att de redan idag långa handläggningstiderna hos framför allt IVO kortas väsentligt. Svenskt Näringsliv föreslår ett system med fasta tidsgränser för myndigheten inom vilken den har att fatta beslut. Har myndigheten inte fattat beslut inom tidsgränsen godkänns ansökan.

Svenskt Näringsliv anser att särskilt frågan om vilka ekonomiska förutsättningar hos sökanden som ska vara uppfyllda för att klara kraven i ägar- och ledningsprövningen måste utredas ytterligare, innan Ägarprövningsutredningens lagstiftningsförslag kan komma i praktisk tillämpning. När det gäller den personkrets hos företagsledning och styrelse som ska bedömas ingå, bör inkluderas att värdera att det kan finnas andra personer än VD i företagets ledning som har den kompetens som erfordras.

Svenskt Näringsliv avstyrker att myndigheterna ska få ta ut en avgift vid en ansökan om tillstånd eller godkännande eller när förändringar i personkrets anmäls. Svenskt Näringsliv anser att det är av största vikt att uppgifter om företags affärsförhållanden, som kan antas skada företaget om det kommer till offentligheten eller till konkurrenter, sekretessbeläggs, vid myndigheters prövning och tillsyn, och tillstyrker förslagen i denna del.

Svenskt Näringsliv anser att ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor och fritidshem inte bör utföras av kommunerna, utan av Skolinspektionen. Att tills vidare lägga uppgiften på kommunerna är inte acceptabelt.

Svenskt Näringslivs utgångspunkter

Enligt de forskningsutvärderingar och rapporter från myndigheter som föreligger presterar privata företag i välfärden generellt sett lika bra eller bättre kvalitet som offentliga utförare. Forskningsrapporter finner också positiva effekter av ökad konkurrens på produktivitet och effektivitet. Inom skolan leder en ökad konkurrens i form av högre andel friskoleelever i en kommun till högre resultat (Böhlmark och Lindahl 2015). Effekterna är måttliga men störst för de kommunala skolorna. Skolinspektionen har visat att det är de stora friskolekoncernerna som har de bäst fungerande kvalitetsledningssystemen (Rapport 2015:1). Inom äldreomsorgen har de privata företagen generellt sett lika goda resultat på de kvalitetsindikatorer som förekommer i Socialstyrelsens Äldreguiden. I forskning har också påvisats att de privata större företagen har bäst utvecklad managementkvalitet (Angelis och Jordahl 2014). När det gäller sjukvården tyder forskningsrapporter bl a på stärkt produktivitet och kortare väntetider till följd av konkurrens genom vårdvalssystem (Janlöv 2013, Dahlgren 2014, Wohlin 2012).

Generellt sett lyckas de privata företagen även bedriva sin verksamhet mer kostnadseffektivt än de kommunala motsvarigheterna. Detta följer av att de privata företagen, för samma ersättning som de kommunala, också måste klara att uppnå ett marknadsmässigt avkastningskrav.

Under senare år har enstaka fall av allvarliga kvalitetsbrister inträffat i privata välfärdsverksamheter. Även allvarliga kvalitetsbrister i offentligt drivna välfärdsverksamheter har inträffat, men inte uppmärksamrats i samma utsträckning.

Mot bakgrund av att brukarna i välfärden ofta har en svag ställning, och konsekvenserna av kvalitetsbrister kan bli allvarliga, behövs ändamålsenliga regleringar som skyddar dem. De företag som befinner sig inom välfärdssektorn ska ha en hög seriositet, tillräcklig kompetens för uppgiften och ha ekonomiska förutsättningar att klara sina åtaganden. Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att ägar- och ledningsprövning bör införas för tillståndspliktiga verksamheter inom välfärden samt att tillståndsplikt är motiverad för hemtjänst och äldreboende. Om detta införs bör även tillstånd och ledningsprövning krävas för motsvarande kommunala verksamheter. Prövningen bör avse ekonomisk stabilitet, kompetens, ekonomisk brottslighet och vandel. Prövningen och tillståndsplikten får dock inte förhindra eller försvåra för seriösa mindre företag, eller sådana företag under bildande, att träda in i och verka inom välfärdssektorn.

Kap 10 Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet

Utredningen föreslår tillståndsplikt för att ett bolag m m ska få bedriva hemtjänst. Utredningen föreslår också tillståndsplikt ska gälla för bolag som bedriver äldreboende i entreprenadform, eller med stöd av Lagen om valfrihetssystem, LOV.

Mot bakgrund av det stora antalet hemtjänstföretag, att det inte finns legitimationstvång hos personalen, och svårigheterna att bedriva effektiv tillsyn på grund av detta, finns motiv för en granskning på förhand. Svenskt Näringsliv hyser dock en betydande oro för att handläggningstiderna för tillståndsansökningar hos IVO kan bli oproportionerligt långa. Redan idag är handläggningstiderna hos IVO för tillståndspliktiga verksamheter ofta mycket långa. En förutsättning för att ett tillståndskrav ska tillstyrkas är att denna fråga löses.

En fast tidsgräns bör, enligt Svenskt Näringsliv sättas upp, inom vilken IVO måste fatta beslut. Har IVO inte fattat beslut inom tidsgränsen godkänns ansökan om tillstånd. I det fall särskilda omständigheter finns i enskilda undantagsfall som försvårar att bedömningen görs inom tidsgränsen bör IVO, i undantagsfall, kunna besluta om förlängd handläggningstid vars längd dock också måste regleras i förväg. Ett sådant beslut från IVO måste också kunna överklagas.

Svenskt Näringsliv tillstyrker också förslaget om tillståndsplikt för bolag som bedriver äldreboende i entreprenadform, eller med stöd av Lagen om valfrihetssystem, LOV, dock under förutsättning att IVO:s handläggningstider inte blir oproportionerligt långa. Tillståndskrav gäller idag bolag som har kontrakt med kommunerna om så kallade enstaka platser på äldreboenden och likformighet bör eftersträvas. Att bedriva äldreomsorg är också komplext och en tillståndsprövning som innebär att tillstånd får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet synes motiverad. I detta ingår krav på t ex att den som förestår verksamheten har lämplig utbildning och erfarenhet av liknande verksamhet.

Även här gäller dock att handläggningstiderna för tillstånd inte får vara oproportionerligt långa. Svenskt Näringsliv föreslår ett system med fasta tidsgränser såsom föreslagits för tillstånd inom hemtjänsten.

Krav på tillstånd gäller dock inte för kommunala egen-regi-verksamheter, vare sig sådan som bedrivs inom ramen för socialtjänstlagen (SoL), t ex äldreomsorg, eller som bedrivs inom Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Detta innebär en olikformig behandling mellan privata och offentliga utförare vilket inte är godtagbart enligt Svenskt Näringsliv. Ur brukarnas synvinkel måste dessutom samma kompetens m m kunna förutsättas när det gäller ledning av t ex ett kommunalt drivet äldreboende som ett privat.

Kap 11 Lämplighetsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar

Utredningen föreslår att en ägar- och ledningsprövning ska ske av tillståndspliktig verksamhet. Den ska avse dels ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet, dels krav på insikt, erfarenhet och övrig lämplighet. Av betänkandet framgår att förslagen

utformats till betydande del efter förebild av rådande ägar- och ledningsprövning inom finanssektor.

Svenskt Näringsliv anser att det är principiellt riktigt att kräva en viss ekonomisk styrka och uthållighet samt kompetens och lämplighet av den som ska bedriva verksamhet. Dock krävs ytterligare utredningsarbete, och förtydligande reglering, innan Ägarprövningsutredningens lagstiftningsförslag kan komma i praktisk tillämpning. Särskilt frågan om ekonomiska förutsättningar måste analyseras ytterligare.

Att förslagen utformats till stor del efter förebild från finanssektorn är enligt Svenskt Näringsliv en styrka, då detta regelverk är beprövat.

Svenskt Näringsliv anser vidare att en ledningsprövning ska införas för offentligt drivna välfärdsverksamheter. Det är orimligt att kompetenskrav och lämplighetskrav ska vara lägre för offentligt drivna verksamheter, dels utifrån ett perspektiv om lika villkor, dels utifrån ett brukarperspektiv, men också från ett övergripande samhällsperspektiv.

En aspekt av ledningsprövning är att det ska finnas såväl ekonomisk som verksamhetsmässig kompetens. Just den kombinationen är viktig för att främja produktivitet och effektivitet i välfärdstjänsterna. I detta perspektiv är en ledningsprövning av offentligt drivna verksamheter mer angelägen då flertalet av utvärderingarna som gjorts visar på en svagare produktivitetsutveckling inom offentlig sektor (se referenser ovan).

Ägar- och ledningsprövning ska enligt Svenskt Näringsliv även omfatta idéburen verksamhet, vilket också följer av betänkandets förslag.

Det är viktigt att en ägar- och ledningsprövning inte försvårar omstruktureringar. Det måste till exempel vara möjligt att, utan hinder, fusionera redan ägar- och ledningsprövade verksamheter, eller slå ihop dotterbolag inom en koncern i syfte att t ex minska overhead och administration. Likaså måste det vara möjligt för en ägar- och ledningsprövad koncern att utan vidare hinder köpa en annan ägar- och ledningsprövad verksamhet. I dessa fall måste det finnas förenklade rutiner som innebär att endast exceptionella skäl gör att ny tillståndsprövning behöver ske.

11.1 Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningen föreslår att tillstånd att bedriva verksamhet inom SoL och LSS samt godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet endast ska beviljas den som kan uppvisa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Fråga uppkommer vad det innebär att ha "ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt". I utredningen anförs att "lång sikt" är beroende av verksamhetsområde, och att inom skolan en femårshorisont kan vara rimlig. Detta kan enligt Svenskt Näringsliv vara rimligt om det är så att det ska tolkas som att affärsplan m m har en femårshorisont. Det kan dock inte vara rimligt om det är så att det ska tolkas som att det måste finnas en ekonomisk uthållighet på fem år om det är så att skolan drabbas av ett betydande elevbortfall.

Det är samtidigt önskvärt att de företag som verkar inom en sektor har en stabil ekonomi och en viss ekonomisk uthållighet. Hur detta ska bedömas är en fråga som bör utredas vidare. Här finns olika tänkbara medel som soliditetskrav, garantier, krav på eget kapital i förhållande till omsättningen etc. Viktigt i sammanhanget är också att kraven på ekonomisk styrka och uthållighet inte får leda till att seriösa nya, eller mindre, aktörer uteslås från att bedriva verksamhet. En möjlighet är att nyetablerade företag får möjlighet att successivt öka stabilitet och uthållighet så att kraven ska vara uppfyllda t ex först inom tre eller fem år.

Kraven kan också behöva anpassas till vad respektive verksamhet fordrar t ex vad gäller investeringar.

Dessa frågor har stor betydelse för möjligheter till inträde med mera, samtidigt som brukarna har ett skyddsvärt intresse av kontinuitet i verksamheterna. De behöver utredas ytterligare – i en öppen process där företagens organisationer medverkar - och anpassningar behöver göras till respektive verksamhetsområde. Det är inte acceptabelt att respektive tillståndsmyndighet utfärdar föreskrifter innan en sådan utredning skett.

Även vid krav på ekonomisk stabilitet och uthållighet på företagen kommer inte konkurser att kunna undvikas. Detta är i sig en viktig funktion i marknadsekonomin och den möjligheten måste finnas även inom välfärdssektorn. Det är väsentligt att sådana konkurser sker under ordnade former så att brukarnas intressen skyddas.

Svenskt Näringsliv har utarbetat ett principförslag inom skolans område för stärkt skydd för eleverna vid eventuella konkurser i fristående skolor.¹ Svenskt Näringsliv föreslår att om en fristående huvudman står inför en skolkonkurs bör det finnas en lagstadgad samrådsskyldighet för denne med en från kommunen oberoende part, så att fortsatt utbildning för eleven på vald inriktning kan tryggas. Om en fristående huvudman, som driver yrkesinriktade program på gymnasiet, går i konkurs är dock denna samrådsskyldighet inte tillräcklig enligt Svenskt Näringsliv. Det bör därför ställas krav på garanti från fristående huvudmän som driver yrkesinriktat gymnasium. Garantin skall göra det möjligt för elever att fullfölja sin utbildning vid annan ort i händelse av konkurs. Frågorna bör enligt Svenskt Näringsliv tas vidare i en statlig utredning som tillsätts.

11.2 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

Utredningen föreslår att tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL, LSS och godkännande inom skolväsendet enligt skollagen endast får beviljas den som har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms vara lämplig.

Svenskt Näringsliv tillstyrker detta. Emellertid är det viktigt att "insikt och erfarenhet" (av det aktuella verksamhetsområdet eller näraliggande område) inte tolkas alltför snävt. Nyetablering från seriösa företags sida måste möjliggöras liksom att företag ska kunna bredda sin verksamhet från t ex vård till omsorg. Kraven måste också anpassas till vilket verksamhetsområde det är fråga om. För mindre komplexa verksamheter, t ex hemtjänst, bör kraven vara lägre.

¹ Svenskt Näringsliv(2014); Stärkt medborgarskydd i välfärdstjänsterna

När det gäller den personkrets hos företagsledningar och styrelse som ska bedömas ingå, bör inkluderas att värdera att det kan finnas andra personer än VD i företagets ledning som har den kompetens som erfordras, i sig innebärande t ex att det inte ska vara nödvändigt att VD själv har erfarenhet från verksamhetsområdet (eller näraliggande område). Såsom betänkandet är skrivet är det oklart om sådana personer omfattas av den personkrets som ska ingå i bedömningen av ledningens kompetens.

Svenskt Näringsliv biträder utredningens resonemang om vad som ska vägas in och hur bedömning bör ske av sökandes lämplighet, d v s att denne med hänsyn till handel ochandel är kvalificerad att bedriva verksamheten.

11.4 Fortlöpande krav på ekonomi, insikt, erfarenhet och lämplighet

Utredningen föreslår att det i respektive myndighets tillsynsansvar ska ingå att granska att tillståndshavare uppfyller kraven.

Svenskt Näringsliv tillstyrker detta. Det är dock av central betydelse att myndigheterna gör en behovsanalys vad gäller när sådan granskning ska ske. Den fortlöpande granskningen bör fokusera på de verksamheter där det finns indikationer att de fungerar mindre väl.

11.7 Avgifter

Utredningen föreslår att myndigheterna ska få ta ut en avgift vid en ansökan om tillstånd eller godkännande och när förändringar i personkrets anmäls.

Svenskt Näringsliv avstyrker detta. Införandet av tillståndstvång i hemtjänsten och vid alla privata driftsformer för äldreboende samt ägar- och ledningsprövning för alla tillståndspliktiga verksamheter kommer att höja etableringströsklarna för mindre företag. Det är viktigt att inte höja dem ytterligare. Även om avgifterna enligt utredningens bedömning skulle te sig måttliga i det enskilda fallet kan det utgöra ett hinder för ett mindre företag.

Dessutom saknas incitament till effektivare handläggning i en modell med avgiftsfinansiering. Myndigheten har en monopolställning vad gäller denna tjänst och behöver inte bedriva verksamheten rationellt utan kan övervältra kostnaden, och kostnadsökningarna, på företagen. Det kan i sammanhang med mer komplicerade ägar- och ledningsprövningar också leda till att stora belopp faktureras sökande.

11.10 Sekretess

Utredningen föreslår att det bör införas sekretessbestämmelser i Skolinspektionens prövning av godkännande och i inspektionens tillsyn som gör det möjligt att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden. Utredningen föreslår också att IVO ges samma möjligheter att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som myndigheten har vid tillståndsgivningen.

Svenskt Näringsliv tillstyrker detta. Det är av största vikt att uppgifter om företags affärsförhållanden, som kan antas skada företaget om det kommer till offentligheten eller till konkurrenter, sekretessbeläggs.

I utredningen föreslås också att kommunerna liksom Skolinspektionen ska ha möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden vid kommuners godkännandeprövning och tillsyn av förskolor och fritidshem. Då Svenskt Näringsliv anser att prövning av godkännande av fristående förskolor och fritidshem, och tillsynen, ska ske av Skolinspektionen avstår Svenskt Näringsliv från att kommentera detta förslag närmare, annat än att sekretessbeläggande av enskildas drifts- och affärsförhållanden måste kunna ske vid myndigheters godkännandeprövning och tillsyn.

11.11 Tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem

Utredningen föreslår att en utredning bör tillsättas för att klargöra förutsättningarna för att flytta kommunernas prövning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen.

Svenskt Näringsliv anser att ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor och fritidshem inte bör utföras av kommunerna, utan av Skolinspektionen. Någon "övergångslösning", att denna uppgift åläggs kommunerna i avvaktan på en utredning som eventuellt föreslår överflyttning av denna myndighetsuppgift till Skolinspektionen, är inte acceptabel.

Kommunen är konkurrenser till privata förskolor och fritidshem. Hänsyn att skydda den egna kommunala verksamheten kan då komma att tas, som tar sig uttryck i att ansökan fördröjs eller avslås. Vidare finns uppenbar risk för olikformighet i rättstillämpningen om den ska tillämpas av 290 kommuner. Den lagstiftning som föreslås är också relativt komplex, med betydande utrymme för tolkningar, vilket förstärker skälen till att detta vore olämpligt. Ytterligare en omständighet är att ägar- och ledningsprövning ska ske av företaget, samtidigt som ett företag kan ha förskoleverksamhet i flera kommuner. Ska den kommuns avgörande dit företaget ansöker först om ägar- och ledningsprövning gälla för övriga kommuner eller ska samma företag provas i alla kommuner med avseende på ägar- och ledningsprövning? Denna fråga är sannolikt förbisedd av utredningen.

Svenskt Näringsliv anser även att den tillståndsprövning av fristående förskolor som görs idag av kommunerna liksom tillsynen ska överföras till Skolinspektionen.

Övrigt avseende ägar-och ledningsprövning

Handläggningstiderna för ägar- och ledningsprövning hos IVO respektive Skolinspektionen får inte vara oproportionerligt långa. IVOs handläggningstider när det gäller tillståndsärenden är redan idag alltför långa. En förutsättning för utredningens förslag om ägar- och ledningsprövning införs är enligt Svenskt Näringsliv att dessa frågor löses.

Liksom föreslagits när det gäller tillståndsprövningen föreslår Svenskt Näringsliv ett system med fasta tidsgränser för myndigheten inom vilken den har att fatta beslut. Har myndigheten inte fattat beslut inom tidsgränsen godkänns ansökan avseende ägar- och ledningsprövning. I det fall särskilda omständigheter finns i enskilda undantagsfall som försvårar att bedömningen görs inom tidsgränsen bör myndigheten, i undantagsfall, kunna besluta om förlängd handläggningstid vars längd dock också måste regleras i förväg. Finansinspektionens ägar-och ledningsprövning följer också denna ordning. Ett beslut från myndigheten om förlängd handläggningstid måste kunna överklagas.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Caroline af Ugglas

Anders Morin