

Avdelningen för tillståndsprövning
Johanna Mattsson

Yttrande över SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden

IVO lämnar följande synpunkter på SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden.

Kapitel 10 Tillstånd för att få motta offentliga medel

10.3 Vilken verksamhet samt vilka utförare och huvudmän som omfattas av kravet
Utredningen föreslår att när kommuner och landsting anlitar privata utförare inom välfärdsområdet ska det ställas krav på att dessa utförare har tillstånd att motta offentliga medel för att avtal ska få komma till stånd.

IVO förespråkar att om ett sådant krav införs vore det lämpligt att samtidigt även införa krav på att kommuner (och landsting i den mån dessa sluter avtal om verksamheter inom socialtjänstens område) inte heller får sluta avtal med tillståndspliktiga verksamheter om dessa inte har tillstånd enligt dagens regler. I sammanhanget behöver i så fall klargöras vad som ska gälla om en verksamhets tillstånd, av endera slaget, återkallas.

IVO saknar genomgående i utredningen ett mer utförligt resonemang och ställningstaganden i fråga om sambandet mellan hanteringen av de två tillstånden. En fråga som uppkommer är exempelvis om IVO först ska pröva en juridisk persons ansökan om tillstånd enligt dagens regler och därefter, när tillstånd har beviljats, pröva ansökan om tillstånd att motta offentlig finansiering eller tvärtom, eller handlägga ansökningarna parallellt.

IVO bedömer att det är rimligt att de två prövningarna särskiljs (d.v.s. inte hanteras parallellt eller sammanvägt), samt att prövningen av tillstånd att motta offentlig finansiering görs före den om tillstånd att bedriva en specifik verksamhet. Detta för att minimera eventuellt ”onödigt” arbete.

10.4 Närmare om kravet på tillstånd

Underentreprenörer ska omfattas av krav på tillstånd

Utredningen föreslår att juridiska personer med tillstånd att motta offentlig finansiering inte ska få lämna över verksamhet för vilken sådant tillstånd krävs till andra juridiska

personer, dvs. underentreprenörer om inte även dessa har tillstånd att motta offentlig finansiering.

IVO konstaterar att användningen av underleverantörer/underentreprenörer skiljer sig åt mellan de olika verksamhetstyperna. Medan det är vanligt förekommande att delar av insatserna utförs av underleverantörer i hemtjänstverksamheter, är det mycket ovanligt att vården eller omsorgen utförs av underleverantörer i exempelvis hem för vård eller boenden (HVB). Regleringen av underentreprenörer enligt förslaget kan öppna för en marknad av underentreprenörer som idag inte finns.

För att regleringen ska bli konsekvent och ändamålsenlig anser IVO att det även bör införas en bestämmelse om att verksamhet som kräver tillstånd enligt dagens regler inte ska få överlämnas till en underentreprenör som saknar erforderligt tillstånd. Om det regleras att tillståndspliktig verksamhet endast kan beviljas tillstånd att motta offentlig finansiering om denne har tillstånd för verksamheten enligt dagens regler behövs dock ingen särreglering i detta avseende.

Annan verksamhet med tillstånd

Enligt utredningens förslag ska det för möjligheten att få tillstånd vara tillåtet att bedriva olika slags verksamhet inom samma juridiska person såvitt alla dessa verksamheter omfattas av krav på tillstånd att motta offentlig finansiering. Däremot ska inte verksamhet av annat slag få bedrivas inom samma juridiska person. De offentliga medel som utgår för verksamheten enligt en lag ska dock inte få föras över till verksamhet som regleras av annan lagstiftning. Ekonomin inom de olika verksamhetsområdena ska särredovisas.

IVO är av uppfattningen att med en sådan tillåtande reglering kan det uppstå gränsdragningsproblem och komplikationer vid uppföljningen av att verksamheten fortlöpande uppfyller de ekonomiska kraven. Det ställer höga krav på den juridiska personens ekonomiska redovisning.

Vidare kan det uppstå komplikationer när en juridisk person vill bedriva såväl skolverksamhet som t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamhet. Den juridiska personen måste då ansöka om tillstånd att motta offentlig finansiering hos såväl Statens skolinspektion som IVO. Aktören kommer också fortlöpande att granskas av två olika myndigheter. Här uppstår ett behov av samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna eftersom det är rimligt att respektive myndighet blir underrättad för det fall att en av myndigheterna upptäcker brister i ekonomihanteringen hos en tillståndshavare. Därmed är det också viktigt att de sekretessregler som kan finnas, ses över i syfte att underlätta och främja samverkan myndigheter emellan.

10.8 Ansvariga myndigheter

Utredningen menar att möjligheten att samordna den ekonomiska tillsynen och kvalitetstillsynen är av stort värde och anser därför att Statens skolinspektion respektive

IVO är bäst lämpade att pröva om aktörerna i fråga uppfyller de ekonomiska kraven. Det konstateras att det kommer att kräva kompetens på det ekonomiska området.

IVO avstyrker förslaget att vi ska tillståndspröva och tillsyna reglerna om vinstbegränsning. Utredningen har inte på ett övertygande sätt argumenterat för att det är en mer kostnadseffektiv lösning att uppdraget läggs hos IVO än på någon annan myndighet. Vår bedömning är att det relativt sällan kommer att framkomma uppgifter i denna tillsyn som är till nytta i IVO:s övriga tillsyn. Det är därför sannolikt en bättre ordning att en annan myndighet med befintlig kompetens inom kvalificerad revision får ta hand även om detta uppdrag. Med denna myndighet behöver i så fall IVO samverka liksom vi samverkar med andra myndigheter som idag har angränsande eller överlappande uppdrag (exempelvis Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket). Dessutom talar det faktum att två myndigheter (Statens skolinspektion samt IVO) ska genomföra parallella granskningar av i många fall samma bolag mot att förslaget innebär en effektiv hushållning med statens resurser.

10.9 En effektiv tillsyn

10.9.5 Sanktioner

Det föreslås att om en juridisk person med tillstånd att motta offentlig finansiering inte uppfyller här till relaterade krav ska tillsynsmyndigheten få ansöka hos förvaltningsrätten om sanktionsavgift. Om överträdelsen är allvarlig får tillsynsmyndigheten återkalla tillståndet att motta offentlig finansiering. En återkallelse behöver inte föregås av beslut om sanktionsavgift.

Parallellt med den nya regleringen i fråga om förutsättningar för att erhålla tillstånd att motta offentlig finansiering föreslås att det ska införas en bestämmelse om att en juridisk person som ansöker om tillstånd att bedriva tillståndspliktig verksamhet måste ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Om detta inte fortlöpande uppfylls får IVO förelägga den juridiska personen att avhjälpa bristen. Om det inte finns förutsättningar att uppfylla ett föreläggande får IVO även utan föreläggande återkalla tillståndet.

Här uppkommer fråga om det finns risk för att liknande brister kan leda till olika/flera sanktioner. D.v.s. finns en tillräckligt tydlig gräns mellan att inte ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten och att uppfylla kraven för tillstånd att motta offentlig finansiering? Visserligen reglerar de senare kraven att verksamheten inte får ha för högt rörelseresultat eller göra för höga värdeöverföringar, medan det allmänna kravet på ekonomiska förutsättningar handlar om ekonomiska förutsättningar i ett kortare perspektiv. Men vad gäller t.ex. i fråga om kraven att upprätta årsredovisning och ha auktoriserad revisor, som är kriterier för att få motta offentlig finansiering. I dessa avseenden kan ett bolag falla p.g.a. bristande ekonomi. I ett sådant fall finns kanske inte förutsättningar att uppfylla ett föreläggande varvid tillståndet för

verksamheten kan komma att återkallas. Samtidigt finns grund för att besluta om sanktionsavgift. (Överträdelsen i fråga torde inte anses vara så allvarlig att den skulle ge stöd för att återkalla tillståndet att motta offentlig finansiering.) Ska dessa två sanktioner då beslutas parallellt eller ska den ena ha företräde framför den andra?

10.13 Krav på att verksamhet bedrivs som juridisk person

IVO anser att med den ändrade formulering som föreslås avseende 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår det inte lika tydligt att det föreligger ett krav på tillstånd för att bedriva i bestämmelsen uppräknade verksamheter. Bestämmelsens tyngdpunkt hamnar istället på kravet på att den som vill bedriva verksamheten ska vara en juridisk person. Formuleringen bör därför ses över.

Kapitel 13 Ägar- och ledningsprövning av offentliga och privata aktörer

13.4 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

IVO instämmer med utredningen i att ägar- och ledningsprövning är ett effektivt verktyg för att motverka oseriösa aktörer på välfärdsmarknaden.

Om Välfärdsutredningens förslag genomförs kommer IVO att ansvara för tre olika typer av tillståndsprövning: prövning enligt reglerna om vinstbegränsning, ägar- och ledningsprövning samt den prövning som idag görs gällande den planerade verksamhetens kvalitet och säkerhet.

Det finns anledning att se alla dessa prövningar i ett sammanhang och fundera över om de sammantaget utgör en välavvägd helhet som uppfyller syftet med en tillståndsprövning. Kraven som en sökande ska uppfylla för att beviljas tillstånd bör varken sättas för lågt eller för högt.

För låga krav kan komma att medföra att oseriösa aktörer som riskerar att inte leverera tjänster av tillräcklig kvalitet kommer in på marknaden. Ställs kraven å andra sidan för högt finns en risk att företag som är seriösa och kan bedriva en verksamhet med tillräcklig kvalitet stängs ute. För höga krav leder också till en resursanvändning hos både ansökande företag och IVO som inte är kostnadseffektiv, det vill säga mer medel läggs på att utforma och pröva tillståndsansökningar än vad som är rimligt i förhållande till den effekt som uppnås.

IVO kommer att analysera om den totala kravbilden är ändamålsenlig och vid behov återkomma med förslag på förändringar avseende den befintliga tillståndsprövningen som avser kvalitet och säkerhet.

IVO föreslår att 23 § andra stycket p. 1 LSS inte ändras utan det bör stå "...den verkställande direktören *och* annan som genom ledande ställning..." Orsaken är att det

måste finnas utrymme att pröva andra som genom ledande ställning har ett betydande inflytande över verksamheten, även om det finns en VD i bolaget. Med utredningens föreslagna skrivelse blir detta inte självklart. Formuleringen av 7 kap. 2 § andra stycket punkt 1 SoL bör ändras på motsvarande sätt.

Regleringarna i SoL och LSS i fråga om ikraftträdande av ett tillståndsbeslut stämmer ej med varandra. Enligt 27 § LSS gäller beslut om tillstånd att bedriva enskild verksamhet omedelbart medan motsvarande inte gäller enligt 16 kap. 4 § sista stycket SoL. IVO anser att även beslut om tillstånd enligt SoL borde gälla omedelbart. IVO föreslår att detta ses över i samband med att förslag om nya lagtexter läggs fram.

När det gäller kravet på att lämna in årsredovisning vill IVO anföra följande. Moderföretag i en större koncern är som huvudregel skyldig att upprätta en koncernredovisning (kraven kan även gälla andra bolag beroende på hur villkoren uppfylls). Detta regleras i 7 kap. årsredovisningslagen. För att kunna genomföra erforderlig granskning i enlighet med förslaget har IVO behov av koncernredovisningar även från mindre moderbolag, som inte är skyldiga att upprätta en sådan. Det är vanligt förekommande även med mindre koncerner och IVO har annars inte möjlighet att upptäcka alla interna transaktioner som sker, som kan vara av vikt för att se om bolaget är seriöst och solitt. IVO föreslår att regleringen i 23 j § LSS, samt 7 a kap 8 § SoL kompletteras med "och koncernredovisning" för de fall den juridiska personen ingår i en koncern.

Gällande den personkrets som ska ägar- och ledningsprövas föreslår utredningen att avgränsningen av denna bör ske till ägare med ett väsentligt inflytande, dvs. ägare som representerar mer än tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller har rätt att utse mer än hälften av styrelseledamöterna. Om ägaren är en annan juridisk person ska prövningen kunna omfatta även ledning och ägare med väsentligt inflytande hos denna. IVO önskar ett förtydligande i fråga om att prövningen ska ske i alla ägarled som behövs för att ringa in personkretsen. Detta för att inte tveksamheter ska uppstå när en juridisk person som söker tillstånd ägs av en eller flera juridiska personer som i sin tur har juridiska personer som ägare. Det är viktigt att IVO får möjlighet att utreda vilka personer och företag som faktiskt utövar ett väsentligt inflytande och att dessa ska omfattas av ägar- och ledningsprövningen.

IVO vill i sammanhanget framhålla vikten av att nödvändiga följdändringar görs i socialtjänstförordningen (2001:937) respektive förordningen (1993:1090) om stöd och service (LSS-förordningen), för att rätt uppgifter ska kunna läggas till grund för ägar- och ledningsprövningen. Den föreslagna regleringen kring kunskap, insikt samt lämplighet syftar till att motsvara den som idag gäller för LSS. I 8 a § LSS-förordningen anges en rad handlingar som ska inges i samband med tillståndsprövning. Motsvarande uppräkningskrävs också för tillstånd enligt socialtjänstlagen. Det vore även lämpligt att förtydliga att uppgifter som visar hur ägandet av den juridiska personen ser ut, ska lämnas in tillsammans med ansökan.

13.6 Övriga frågor kring handläggningen

Förhållandet mellan ägar- och ledningsprövning och tillståndet att ta emot offentliga medel

Enligt förslaget ska ägar- och ledningsprövning ske varje gång en juridisk person ansöker om ett nytt eller ändring av ett befintligt tillstånd. En ändring av ett befintligt tillstånd kan exempelvis avse byte av lokal, ändring av antal platser samt byte av föreståndare. Att inför dessa ändringar genomföra en ägar- och ledningsprövning skulle förlänga handläggningstiderna för ärenden som annars kunde ha hanterats mera skyndsamt, till tveksam nytta. IVO föreslår att endast ändringar som berör ägare och ledning ska föranleda en prövning av dessa, utöver den lämplighetsprövning som sker genom tillsynen. Denna fråga visar även på behovet av en översyn av all reglering av tillståndsprövningen och dess samlade effekt. Det är viktigt att tillståndsprövningen blir träffsäker och är utformad på ett sådant sätt att den motverkar oseriösa aktörer samt främjar seriösa aktörer, genom en väl avvägd prövning.

13.10 Hemtjänst

IVO menar att ägar- och ledningsprövning är ett bra verktyg för att främja seriösa anordnare samt god kvalitet i de insatser som ges. IVO vill dock framhålla att det är tveksamt om den prövning av kvalitet och säkerhet som idag finns reglerad i SoL samt socialtjänstförordningen är relevant för prövningen av hemtjänstanordnare. IVO menar att en förhandsgranskning av företrädares lämplighet är ett mera träffsäkert etableringshinder än en förhandsgranskning av den tillänkta insatsens kvalitet.

Enligt utredningens resonemang kan ett beslut om hemtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453) också avse boendestöd, ledsagning och avlösarservice. Utredningen anser att det inte behövs något klarläggande i lagstiftningen av vad som avses med hemtjänst, utan menar att det framgår av nuvarande bestämmelser och förarbeten vilka insatser som utgör hemtjänst och därmed kommer att behöva tillstånd.

IVO instämmer i att det inte behöver specificeras i lagen vad som avses med hemtjänst. IVO förespråkar dock att det tydligt framgår av kommande förarbeten, och då genom konkreta exempel och inte endast som hänvisningar till tidigare förarbeten, vilka former av bistånd enligt socialtjänstlagen som är tänkta att omfattas av begreppet. Detta torde vara nödvändigt dels för att det ska vara förutsebart och stå klart för berörda aktörer att dessa fortsättningsvis måste ansöka om tillstånd, dels för att IVO ska få rättsligt stöd i sin tillsyn och tillståndsprövning. IVO förutser att det ändå kan uppstå gränsdragningsproblem i fråga om vilka insatser/stödformer som kommer att kräva tillstånd och vilka som inte ska göra det, exempelvis om en verksamhet anlitar en underentreprenör som utför endast något enstaka moment av de uppgifter som ingår i den beslutade insatsen.

Kapitel 23 Konsekvenser av förslaget

23.1 Förslag om tillstånd att motta offentliga medel

23.1.5 Offentligfinansiella konsekvenser

Kostnader för tillsyn och tillstånd

IVO tillstyrker de i utredningen beräknade kostnadsökningarna för IVO avseende tillståndsprövning och tillsyn av vinstbegränsning.

23.2 Förslaget om ägarprövning

23.2.2 Kostnader för myndigheternas tillstånd och tillsyn

IVO tillstyrker de i utredningen beräknade kostnadsökningarna för IVO avseende tillståndsprövning och tillsyn av ägarprövning.

Kapitel 24 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

24.2 Behovet av övergångsbestämmelser

24.2.2 Kravet på tillstånd att motta offentlig finansiering

Utredningen föreslår att ersättning enligt sådana avtal om utförande av kommunens eller landstingens uppgifter som kommunen eller landstinget har ingått med någon före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska få fortsätta utgå utan tidsbegränsning trots att dessa avtalsparter saknar tillstånd att motta offentlig finansiering, dvs. befintliga avtal ska få löpa enligt de villkor som gäller enligt avtalet. Som utredningen konstaterar innebär detta att många aktörer kommer att fortsätta bedriva verksamhet utan tillstånd att motta offentlig finansiering under en relativt lång övergångsperiod.

Utredningen föreslår däremot att i fråga om juridiska personer i ett valfrihetssystem, vilka saknar tillstånd att motta offentlig finansiering, så ska ersättning från kommun eller landsting få lämnas endast fram till den 1 juli 2019. Därefter får ersättning lämnas till de juridiska personer som saknar tillstånd att motta offentlig finansiering endast om dessa senast den 1 september 2018 har ansökt om tillstånd att få motta offentlig finansiering och slutligt beslut i ärendet ännu inte vunnit laga kraft.

IVO finner att det under en lång övergångsperiod kan uppstå praktiska problem vid tillsynen av att aktuella aktörer uppfyller de ekonomiska villkor som ska införas enligt förslaget - i fråga om att ansöka om, erhålla och fortlöpande få behålla tillstånd att motta offentlig finansiering - då IVO inte kommer att ha kunskap om vilka aktörer som har ingått avtal med kommunerna eller landstingen före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, eller hur länge dessa avtal gäller. IVO kommer därmed att behöva granska avtalen mellan kommunerna/landstingen och de aktuella aktörerna för att utreda

om de nya bestämmelserna är tillämpliga på dessa juridiska personer eller inte, vilket skapar ett betydande merarbete.

IVO anser vidare att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt förklarar varför det ska göras åtskillnad i detta avseende mellan generella avtal om överlämnande av uppgifter respektive avtal inom ett valfrihetssystem.

IVO förordar att ett sista datum sätts då all offentligfinansierad vård och omsorg ska omfattas av de föreslagna reglerna, för att säkerställa en rättssäker hantering från IVO:s sida.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har t f avdelningschef Ulla Johansson samt t f chefsjurist Linda Almqvist deltagit. Utredare Johanna Mattsson har varit föredragande.


Gunilla Hult Backlund


Johanna Mattsson