

Krav på privata aktörer i välfärden

Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:7

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24232-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Den 6 mars 2013 förordnades Eva Lindström, f.d. riksrevisor, som särskild utredare för detta uppdrag. Eva Lindström entledigades från uppdraget fr.o.m. den 13 oktober 2014 och sekretariatschefen Cristina Eriksson Stephanson utsågs till särskild utredare fr.o.m. den 14 november 2014.

Som sakkunnig i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 juni 2013 ämnessakkunnige Mats Brandt, Finansdepartementet. Den 26 maj 2014 entledigades Mats Brandt och som ny sakkunnig förordnades den 27 maj 2014 departementssekreteraren Johan Karlander, Finansdepartementet. Den 3 november 2014 entledigades Johan Karlander.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 juni 2013 ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, dåvarande kanslirådet Åsa Edman, Socialdepartementet, rättsakkunnige Evelina Englund, Justitiedepartementet, juristen Karin Flemström, Statens skolinspektion, kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, dåvarande avdelningschefen Ellen Hausel-Heldahl, Konkurrensverket, avdelningschefen Martina Jäderlund, Finansinspektionen, avdelningsjuristen Tarja Keskimäula, Inspektionen för vård och omsorg, departementssekreteraren Marika Kurlberg, Näringsdepartementet, kanslirådet Eva Ljungbert, Näringsdepartementet, analyschefen Christofer Montell, Vårdanalys, utredaren Ann-Christin Sultan, Socialstyrelsen, kanslirådet Katarina Sundberg, Finansdepartementet och förbundsjuristen Mathias Sylwan, Sveriges Kommuner och Landsting. Den 11 februari 2014 förordnades kanslirådet Sara S Johansson, Socialdepartementet, kanslirådet Sofia Landelius, Finans-

departementet och ämnesakkunnige Daniel Sunesson, Finansdepartementet att vara experter i utredningen. Den 13 mars 2014 förordnades dåvarande konkurrensrådet Gunnel Schön, Konkurrensverket och den 4 november 2014 förordnades departementssekreteraren Niklas Ridoff, Finansdepartementet att vara experter i utredningen. Den 25 november 2014 förordnades förbundsjuristen Ellinor Englund, Sveriges Kommuner och Landsting som expert i utredningen.

Den 12 mars 2013 entledigades Ellen Hausel-Heldahl och den 24 november 2014 entledigades Mathias Sylwan.

Utredningen har också haft en referensgrupp för organisationer och näringsliv knuten till sig.

Som huvudsekreterare respektive sekreterare anställdes den 8 april 2013 sekretariatschefen Cristina Eriksson Stephansson och revisionsdirektören Gunilla Lundquist. Den 1 maj 2013 anställdes jur. kand. Elin Sundberg som sekreterare och den 1 juli 2014 anställdes avdelningsjuristen Ingrid Brännare som sekreterare. Gunilla Lundquist entledigades den 31 augusti 2014.

Utredningen, som har antagit namnet Ägarprövningsutredningen, överlämnar härmed sitt slutbetänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7).

Stockholm i januari 2015

Cristina Eriksson Stephansson

/Elin Sundberg
Ingrid Brännare

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	29
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	35
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utgångspunkter och avgränsningar	38
2.3 Begrepp och avgränsningar.....	39
2.4 Utredningsarbetet.....	40
2.5 Betänkandets disposition.....	42
3 Utredningens iakttagelser och allmänna utgångspunkter	43
3.1 Avreglering medför ofta behov av ny reglering	43
3.2 Offentlig finansiering och privata producenter	45
3.3 Problembilden inom välfärdssektorn.....	46
3.4 Det nuvarande regelverket för tillstånd och tillsyn	49

3.5	Upphandlingsformens konsekvenser	51
3.6	Kvalitet, kontinuitet och långsiktighet	53
3.7	Allmänna motiv för reglering	55
3.8	Utredningens allmänna utgångspunkter	57
4	Skolväsendet.....	59
4.1	Utbildning inom skolväsendet.....	60
4.1.1	Ansvarsfördelningen inom skolväsendet.....	61
4.1.2	Behörighetskrav för anställning inom skolväsendet.....	62
4.1.3	Utdrag ur belastningsregistret för personal m.fl. inom skolväsendet.....	63
4.2	Tillståndspliktig verksamhet inom skolväsendet.....	64
4.2.1	Godkännande vid byte av huvudman för en befintlig verksamhet.....	66
4.2.2	Skolinspektionens prövning av en ansökan om godkännande.....	66
4.2.3	Kommunernas prövning av en ansökan om godkännande.....	69
4.2.4	Godkännande som huvudman.....	70
4.2.5	Antalet ansökningar och godkännanden	72
4.2.6	Enskilda huvudmän inom skolväsendet.....	72
4.3	Bidrag från elevens hemkommun	77
4.4	Val av skola	79
4.4.1	Grundskolan	79
4.4.2	Gymnasieskolan	80
4.5	Utbildning på entreprenad.....	81
4.6	Tillsyn över skolväsendet m.m.	82
4.7	Skolinspektionens tillsyn	84
4.7.1	Enskilda huvudmäns ekonomi i tillsynen	86
4.8	Rätten till insyn	87
4.9	Sekretess.....	88

4.10	Sammanfattning	90
5	Socialtjänsten	93
5.1	Verksamhet inom socialtjänsten	94
5.1.1	Socialtjänstlagen.....	94
5.1.2	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	96
5.1.3	Krav på utbildning och erfarenhet för föreståndare och annan personal inom socialtjänsten.....	97
5.1.4	Utdrag ur belastningsregistret m.m. för personal inom socialtjänsten	99
5.2	Privata utförare inom socialtjänsten	101
5.3	Tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten.....	103
5.3.1	Inspektionen för vård och omsorgs prövning av en ansökan om tillstånd.....	108
5.3.2	Antalet ansökningar och tillstånd.....	110
5.3.3	Anmälan och register.....	111
5.4	Andelen verksamhet i enskild regi.....	112
5.5	Tillsyn över socialtjänsten	115
5.6	Anmälan och avhjälpande av missförhållanden.....	117
5.7	Sekretess	118
5.8	Sammanfattning	119
6	Hälso- och sjukvården.....	121
6.1	Hälso- och sjukvård.....	121
6.2	Ansvarsfördelning inom hälso- och sjukvården.....	122
6.2.1	Krav på utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal.....	123
6.2.2	Utdrag ur belastningsregistret för personal inom hälso- och sjukvården	124
6.3	Tillståndsplikt och anmälan inom hälso- och sjukvården ...	124

6.4	Privata vårdgivare inom hälso- och sjukvården	126
6.4.1	Andelen privata utförare inom hälso- och sjukvården.....	126
6.5	Tillsyn över hälso- och sjukvården.....	127
6.5.1	Anmälan och avhjälpande av missförhållanden	129
6.6	Sekretess.....	130
6.7	Sammanfattning.....	131
7	Europeisk utblick – skolväsendet, vård och omsorg	133
7.1	Skolväsendet	133
7.1.1	Danmark	134
7.1.2	Norge	136
7.1.3	Finland	140
7.1.4	Nederländerna	141
7.1.5	England	143
7.2	Vård och omsorg	146
7.2.1	Danmark	146
7.2.2	Norge	149
7.2.3	Finland	151
7.2.4	Nederländerna	154
7.2.5	England	157
7.3	Sammanfattning.....	159
8	Andra verksamheter med ägar- och ledningsprövning....	163
8.1	Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning	163
8.1.1	EU:s regler om ägar- och ledningsprövning.....	164
8.1.2	Det svenska regelverket	165
8.1.3	Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning....	166
8.1.4	Finansinspektionens sanktionsmöjligheter	173
8.1.5	Processer och resurser vid ägar- och ledningsprövning.....	175
8.2	Ytterligare verksamheter med prövning av ägare och ledning.....	177
8.2.1	Serveringstillstånd	178

8.2.2	Tillstånd till bevakningsföretag	180
8.2.3	Detaljhandel med läkemedel i apotek.....	183
8.3	Sammanfattning	185
9	Upphandling och valfrihetssystem.....	187
9.1	De svenska upphandlingsreglerna.....	188
9.1.1	Allmänt om upphandlingsreglerna	188
9.1.2	Särskilt om välfärdssektorn.....	190
9.2	Vilka kan provas?	192
9.3	Krav på leverantörerna.....	193
9.3.1	Uteslutning av leverantör.....	193
9.3.2	Krav på ekonomisk ställning.....	196
9.3.3	Krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet.....	196
9.3.4	Krav på tillstånd och registrering.....	197
9.3.5	Officiella förteckningar över godkända leverantörer och certifiering.....	197
9.3.6	Krav genom särskilda kontraktsvillkor	198
9.3.7	Reserverade kontrakt.....	198
9.3.8	Utredning om förhållandena hos leverantören.....	199
9.4	Vilka krav kan ställas och hur ska de utformas?	200
9.4.1	Kraven måste vara förenliga med EU-rätten.....	200
9.4.2	Krav på styrelsen och den verkställande ledningen	202
9.4.3	Krav på ägarna.....	204
9.4.4	Krav på underleverantörerna.....	204
9.4.5	Kraven bör anpassas i enskilda fall.....	205
9.4.6	Krav på långsiktighet	206
9.4.7	Krav på tillstånd, registrering och officiella förteckningar.....	207
10	Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet.....	209
10.1	Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst.....	210
10.2	Tillståndsplikt ska gälla oberoende av hur kommunen upphandlar.....	215

10.3	Övriga överväganden.....	217
11	Lämplighetsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar	221
11.1	Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet	223
11.2	Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig	226
11.2.1	Prövningen av lämplighet, insikt och erfarenhet.....	229
11.3	Bemyndigande att utfärda föreskrifter.....	231
11.4	Fortlöpande krav på ekonomi, insikt, erfarenhet och lämplighet.....	232
11.5	Återkallelse av tillstånd vid bristande lämplighet m.m.	233
11.6	Anmälan om ändrade förhållanden	235
11.7	Avgifter	236
11.8	Utdrag ur belastningsregistret.....	237
11.9	Ytterligare förordningsändringar.....	240
11.10	Sekretess	241
11.11	Tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem.....	243
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	245
13	Konsekvensanalys.....	247
13.1	Utredningens förslag i korthet	248
13.2	Konsekvenser för staten.....	249
13.2.1	Statens skolinspektion	249
13.2.2	Inspektionen för vård och omsorg.....	254
13.2.3	Övriga statliga myndigheter	260
13.3	Konsekvenser för kommuner	262
13.3.1	Kommunernas prövning av godkännanden	262

13.3.2	Kommunernas tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem	264
13.3.3	Anmälningsskyldigheten upphör.....	266
13.3.4	Kommunernas skyldighet att erbjuda obruten service	266
13.3.5	Den kommunala självstyrelsen	267
13.4	Sammanfattning av förslagens ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna	267
13.5	Konsekvenser för företag och andra enskilda	269
13.5.1	En utökad tillståndsplikt för utförare av hemtjänst och s.k. entreprenadverksamhet.....	269
13.5.2	Kraven på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktighet	270
13.5.3	Anmälningsskyldigheten.....	271
13.5.4	Avgifter	272
13.6	Övriga konsekvenser	273
13.6.1	Behov av informationsinsatser m.m.	273
13.6.2	Konsekvenser för brukare, elever, föräldrar och andra medborgare	273
13.6.3	Konsekvenser för konkurrensen.....	274
13.6.4	Konsekvenser för olika ägar- och driftsformer och effekterna för små och stora företag	274
13.6.5	Konsekvenser för den personliga integriteten	275
13.6.6	Konsekvenser för brottsligheten	276
13.6.7	Konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet.....	276
13.6.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	277
13.6.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	277

14	Författningskommentar	279
14.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	279
14.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (20001:453)	285
14.3	Förslaget till lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	290
14.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	296

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:131.....	297
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:3.....	315
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2014:141.....	325
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2015:1.....	327

Sammanfattning

Andelen välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg som utförs av privata aktörer har ökat kraftigt under senare år, även om den största andelen fortfarande utförs av kommuner och landsting. Köpen av tjänster från de privata välfärdsaktörerna ökar. År 2013 köpte offentliga aktörer tjänster inom skola, vård och omsorg för närmare 100 miljarder kronor av privata utförare och enskilda huvudmän.

Det har funnits en betydande dynamik i välfärdssektorns utveckling och områdena inom sektorn har relativt snabbt öppnats upp för privata utförare. Samtidigt är inträdeskraven för att få etablera sig inom sektorn förhållandevis låga. Det ställs få krav på kompetens och tidigare erfarenhet för att få bedriva, äga eller ingå i ledningen för en verksamhet. Kapitalbehoven för att kunna etablera sig och verka inom sektorn är för flera verksamhetsområden relativt små. Trots att välfärdssektorn är offentligt finansierad är regleringen för privata aktörer olika utformad och det ställs olika krav för att få etablera sig och verka inom de olika områdena.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Utredningen ska även bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg har ett långsiktigt och seriöst engagemang och förutsättningar att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Om det inte bedöms möjligt att ställa tillräckliga krav på ägare, styrelse och verkställande ledning i samband med upphandling eller vid införandet av valfrihetssystem ska utredningen överväga att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom välfärdssektorn.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit brukarnas behov av långsiktighet och kvalitet. Välfärdssektorn

omfattar tjänster där brukarna ofta befinner sig i en beroendeställning eller har särskilda behov. Brukare och andra medborgare bör kunna utgå ifrån att aktörer inom välfärdssektorn är lämpliga, samt har förutsättningar att bedriva den aktuella verksamheten långsiktigt och leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Eftersom tjänsterna finansieras med offentliga medel finns också en förväntan om att medlen används för avsedda ändamål.

Dagens reglering

Inom skolväsendet för barn och unga råder tillståndsplikt. Om en privat aktör godkänns enligt skollagen (2010:800) blir denne ansvarig huvudman för verksamheten och har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. För en privat aktör som vill bedriva verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387, LSS) sker etableringen däremot i två steg. Först krävs att den privata utföraren beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. Därefter måste utföraren teckna avtal med en brukare, en kommun eller ett landsting för att få tillgång till offentliga medel. För vissa verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL), exempelvis hemtjänst, råder ingen tillståndsplikt. För andra verksamheter, t.ex. hem för vård eller boende (HVB) är tillståndsplikten beroende av hur kommunen väljer att utforma sin upphandling. Både utförare som bedriver tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig verksamhet måste vinna en upphandling eller kvalificera sig inom ett valfrihetssystem för att få tillgång till offentlig finansiering. För verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ställs endast i undantagsfall krav på tillstånd. Krav på utförarna ställs därmed som huvudregel bara i samband med upphandling eller kvalificering till ett valfrihetssystem.

I Sverige finns andra verksamheter med tillståndsplikt som inkluderar provning av ägare och ledning, exempelvis alkoholservering, bevakningsverksamhet och handel med läkemedel. Även Finansinspektionen genomför, inom sitt ansvarsområde, en omfattande tillståndsprövning som inkluderar provning av ägare och ledning.

Utredningens förslag

Utökad tillståndsplikt inom socialtjänsten

Utredningen gör bedömningen att det, inom ramen för kommunernas och landstingens upphandling, inte finns möjlighet att ställa samma krav på ägare och ledning och på förutsättningar för långsiktighet som de som kan ställas vid en tillståndsprövning. Utredningen föreslår därför att det ska krävas tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att privata utförare och kommunala stiftelser eller kommunalt bildade eller ägda associationer ska få bedriva verksamhet med hemtjänst. I dag krävs inte tillstånd för att få bedriva sådan verksamhet och den enda prövning som görs av utföraren är den som sker i samband med kommunernas upphandling. Brukare av hemtjänst är en utsatt grupp som kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter och det allmänna har därför ett särskilt ansvar för verksamhetens kvalitet. Utredningen gör bedömningen att tryggheten för de personer som beviljas hemtjänst är ett sådant skyddsvärt intresse som kan motivera en begränsning av näringsfriheten enligt regeringsformen.

För att en privat utförare yrkesmässigt ska få bedriva vissa särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet krävs, enligt SoL, att de beviljats tillstånd. Från denna tillståndsplikt undantas verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att utföra (s.k. entreprenadverksamhet). Undantaget medför att kommunerna genom sitt val av upphandlingsförfarande i hög utsträckning avgör om tillståndsplikt gäller eller inte. Utredningen föreslår att tillståndsplikt ska gälla för sådan verksamhet oavsett upphandlingsform.

Krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningen föreslår att det vid Statens skolinspektion, kommunernas och IVO:s prövning ska ställas krav på *insikt, erfarenhet och lämplighet* för att beviljas godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen och SoL. Utredningen föreslår att samma krav ska ställas i den tillståndsprövning som IVO gör enligt

LSS. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Krav på insikt och erfarenhet är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar för att erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Genom kraven kan aktörer som är olämpliga på grund av exempelvis brottslighet eller andra oegentligheter uteslutas i ett tidigt skede. Prövningen av om en sökande har tillräcklig erfarenhet och insikt och i övrigt är lämplig, ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet.

Utredningen föreslår härutöver att den som ansöker om godkännande eller tillstånd enligt skollagen, SoL eller LSS ska visa att den har *ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet*. Att sökanden kan finansiera den verksamhet som ansökan avser och hantera tillfälliga nedgångar i t.ex. antalet brukare, elever eller barn, är avgörande för en långsiktig och kvalitativ verksamhet. Hur stora de finansiella behoven är varierar beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas. Prövningen måste därför utformas med hänsyn till verksamhetens omfattning och förhållandena inom det aktuella verksamhetsområdet.

Kraven gäller fortlöpande efter att tillstånd eller godkännande meddelats

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska gälla fortlöpande dvs. även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats. Det ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar att följa upp att tillståndshavare uppfyller kraven.

För att säkerställa att tillståndshavarna har rätt förutsättningar föreslår utredningen att de ska anmäla dels förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens långsiktighet, dels förändringar i den personkrets som ska omfattas av prövningen. Utredningen föreslår också att tillståndshavare som inte uppfyller kraven ska kunna föreläggas att åtgärda bristen och att ett tillstånd eller godkännande ska kunna återkallas.

Avgiftsfinansiering

Utredningen föreslår i betänkandet att ansvariga kommunala och statliga myndigheter ska få ta ut en avgift vid en ansökan om godkännande eller tillstånd. Detsamma gäller när förändringar i personkretsen anmäls. Avgifterna ska täcka kostnaden för prövningen. Avgiftsfinansiering finns inom andra områden och utredningen anser att det är skäligt att även inom välfärdssektorn låta sökanden finansiera kostnaderna för tillståndsprövningen. Utredningen bedömer att avgifterna bör differentieras beroende på prövningens omfattning så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet.

Ikraftträdande

Utredningen anser att det är viktigt att så snart som möjligt införa de förslag som läggs fram i betänkandet. Utredningen föreslår därför att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2016. Det innebär att bestämmelserna ska börja tillämpas för nya tillståndsansökningar och i tillsynen från detta datum.

För utförare som bedriver sådan verksamhet enligt SoL som i dag inte är tillståndspliktig men som blir det enligt utredningens förslag, t.ex. hemtjänst och vissa boenden, föreslår utredningen övergångsregler som innebär att utförarna ska kunna fortsätta sin verksamhet i avvaktan på att IVO fattat beslut. Övergångsbestämelsen gäller under förutsättning att utföraren inkommit med en ansökan om tillstånd senast den 1 november 2016.

Konsekvenser av förslagen

Syftet med utredningens förslag är att de enskilda huvudmän och utförare som bedriver eller avser bedriva verksamhet inom välfärdssektorn ska ha goda förutsättningar och förmåga att leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Utredningen bedömer att förslagen kommer att generera positiva effekter för brukare och elever och ha betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssektorn.

Förslagen kommer att påverka Skolinspektionens, kommunernas och IVO:s arbete och medföra ökade kostnader för dem. Genom att utredningen föreslår en avgiftsfinansiering bedöms förslagen på sikt medföra intäkter till staten och kommunerna som överstiger kostnaderna.

Eftersom kraven för att få etablera sig och verka inom välfärdssektorn höjs påverkas även privata utförare och enskilda huvudmän. Utredningens bedömning är dock att förslagen inte kommer att påverka mångfalden av utförare. Förslagen i betänkandet förväntas däremot bidra till att förbättra konkurrensvillkoren inom välfärdssektorn eftersom de skapar förutsättningar för en konkurrens på mer lika villkor.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att nuvarande 2 kap. 5 a § ska betecknas 2 kap. 6 a §,
dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 26 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 a, 6 b och 6 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 5 §

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande *ska* lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kom-

Godkännande *får endast* lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kom-

muner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. *Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.*

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

muner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.

5 a §

Utöver vad som föreskrivs i 5 § får godkännande endast lämnas om den enskilde har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Om den enskilde är en juridisk person ska bedömningen omfatta

- 1. den verkställande direktören,*
- 2. styrelseledamöter och styrelse-suppleanter,*
- 3. bolagsmän i kommanditbolag eller handelsbolag, och*
- 4. ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.*

Den enskilde ska även ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande.

6 §

För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller ett landsting äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman enligt 5 § gäller utöver vad som föreskrivs där att

1. bestämmanderätten inte tillkommer enbart en eller flera kommuner eller landsting eller juridiska personer där en kommun eller ett landsting genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,

2. samverkan mellan en kommun eller ett landsting och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och

3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller ett landsting äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman enligt 5 § gäller utöver vad som föreskrivs där *samt i 5 a §* att

1. bestämmanderätten inte tillkommer enbart en eller flera kommuner eller landsting eller juridiska personer där en kommun eller ett landsting genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,

2. samverkan mellan en kommun eller ett landsting och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och

3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

6 b §

Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 5 a § till den som godkänt den enskilde som huvudman. Anmälan ska göras i samband med förändringen.

6 c §

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman får ta ut en avgift av den som

1. ansöker om godkännande enligt 5 §, eller

2. anmäler förändringar i personkretsen enligt 6 b §.

26 kap.

3 §

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §, och

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §.

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och

5. att enskilda som har godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a §.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra

stycket, *och*

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §.

stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, *och*

3. att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a §.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

13 §

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 5 a §.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a §.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 a § eller 6 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 7 kap. 1 och 2 §§ samt 13 kap. 2, 8 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
3. hem för viss annan hel-dygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs.

Tillstånd behövs inte för verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till en enskild att utföra.

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i första stycket, samt kommun som genom avtal enligt 2 kap. 5 §

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
3. hem för viss annan hel-dygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,
5. hemtjänst.

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i första stycket ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för

har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet, ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

2 §

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

För att ett tillstånd ska beviljas krävs även att den som ansöker om tillstånd har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta

- 1. den verkställande direktören,*
- 2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,*
- 3. bolagsmän i kommanditbolag eller handelsbolag, och*
- 4. ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.*

Sökanden ska även ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, *skall* nytt tillstånd sökas.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, *ska* nytt tillstånd sökas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för tillstånd.

2 a §

Den som har beviljats tillstånd ska anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 2 § till Inspektionen för vård och omsorg. Anmälan ska göras i samband med förändringen.

2 b §

Inspektionen för vård och omsorg får ta ut en avgift av den som

- 1. ansöker om tillstånd enligt 2 §, eller*
- 2. anmäler förändringar i personkretsen enligt 2 a §.*

13 kap.**2 §**

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet som avses i 1 § uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet som avses i 1 § uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. *Tillsynen innebär även granskning av att den som har beviljats tillstånd enligt 7 kap. 2 § fortlöpande uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena.*

Föreläggande enligt 5 och 8 §§, återkallelse av tillstånd och förbud enligt 9–11 §§ får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

8 §

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. *Om Inspektionen för vård och omsorg finner att kraven i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd eller att en förändring enligt 7 kap. 2 a § inte anmälts får inspektionen förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen.* Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet *eller bristen* ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller det landsting som inte har fullgjort sin anmälningskyldighet enligt kap. 1 § tredje stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

9 §

Om ett missförhållande enligt 8 § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får

inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. *Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Har ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ före ikraftträdandet påbörjat sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 § 1–4 och som omfattades av undantaget från tillståndsplikt i tredje stycket samma paragraf i sin äldre lydelse ska denne senast den 1 november 2016 ansöka om tillstånd enligt denna lag för att få fortsätta bedriva verksamheten. Även den som påbörjat hemtjänstverksamhet före ikraftträdandet ska senast den 1 november 2016 ansöka om tillstånd enligt denna lag för att få fortsätta bedriva verksamheten. Den påbörjade verksamheten får fortsätta i avvaktan på tillståndsmyndighetens beslut.

1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att nuvarande 23 § ska betecknas 22 a §,

dels att 13 §, den nya 22 a samt 24, 26, 26 f, 26 g, 27 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 22 b och 23 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om verksamhet enligt 9 § meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för tillstånd enligt 23 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för tillstånd enligt 22 a §.

22 a §

En enskild person får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans som avses i 9 § 2 eller verksamhet som avses i 9 § 6–10.

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får meddelas endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska lämplighetsprövningen även avse

1. den verkställande direktören och annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får beviljas endast den som har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta

1. den verkställande direktören,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmän i kommandit-

bestämmande inflytande över bolag eller handelsbolag, och verksamheten,

2. de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen, som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

4. ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Den som ansöker om tillstånd ska även ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Kommun och landsting som ska bedriva verksamhet som avses i första stycket ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

Den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, och som har anställt någon för sådan personlig assistans, ska göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg innan assistenten påbörjar sitt arbete.

22 b §

Den som har beviljats tillstånd att bedriva verksamhet ska anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 22 a § till Inspektionen för vård och omsorg. Anmälan ska göras i samband med förändringen.

23 §

Inspektionen för vård och omsorg får ta ut en avgift av den som

- 1. ansöker om tillstånd enligt 22 a §, eller*
- 2. anmäler förändringar i personkretsen enligt 22 b §.*

24 §

Den som har meddelats tillstånd enligt 23 § och som har anlitats för att utföra personlig assistans åt en enskild, är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Detta gäller dock inte om tillståndshavaren har särskilda skäl för att inte tillhandahålla all assistans.

Den som har beviljats tillstånd enligt 22 a § och som har anlitats för att utföra personlig assistans åt en enskild, är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Detta gäller dock inte om tillståndshavaren har särskilda skäl för att inte tillhandahålla all assistans.

26 §

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsynen innebär även granskning av att den som har meddelats tillstånd enligt 23 § fortlöpande uppfyller *lämplighetskravet i 23 § andra stycket.*

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsynen innebär även granskning av att den som har meddelats tillstånd enligt 22 a § fortlöpande uppfyller *kraven i 22 a § andra och tredje styckena.*

Föreläggande enligt 26 c och 26 f §§, återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g § första och andra styckena och 26 h § får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

26 f §

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller det landsting som inte har fullgjort sin anmälningskyldighet enligt 23 § tredje stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att kraven i 22 a § andra och tredje styckena inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd eller att en förändring enligt 22 b § inte anmälts får inspektionen förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller det landsting som inte har fullgjort sin anmälningskyldighet enligt 22 a § fjärde stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande

får förenas med vite.

får förenas med vite.

26 g §

Om ett missförhållande enligt 26 f § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att utan föregående föreläggande helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte *kan anses lämplig enligt 23 § andra stycket* eller inte tillhandahåller assistans enligt 24 §.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas *utan föregående föreläggande* om tillståndshavaren inte *uppfyller kraven i 22 a § andra och tredje styckena* eller inte tillhandahåller assistans enligt 24 §.

27 §

Beslut av en nämnd som avses i 22 § eller av Inspektionen för vård och omsorg får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,

Beslut av en nämnd som avses i 22 § eller av Inspektionen för vård och omsorg får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 22 a §,

6. omhändertagande av person-
akt enligt 23 d §,

7. föreläggande enligt 26 c
och 26 f §§,

8. återkallelse av tillstånd och
förbud enligt 26 g–26 i §§, eller

9. indragning eller nedsätt-
ning av ekonomiskt stöd enligt
9 c § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs
beslut enligt 23 c § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7–11 §§
offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart.

Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock förordna att
dess beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

28 §

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet bryter mot 23 §
första stycket döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet bryter mot 22 a §
första stycket döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap. 19 §

Utöver det som följer av 17 och 18 §§, får Försäkringskassan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att bedriva verksamhet med personlig assistans.

Utöver det som följer av 17 och 18 §§, får Försäkringskassan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 22 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att bedriva verksamhet med personlig assistans.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om det finns behov av ytterligare reglering inom välfärdssektorn för att säkra en sådan långsiktigt hög kvalitet på tjänsterna, som brukarna har rätt att förvänta sig.

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2012 (dir. 2012:131, bilaga 1) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Av direktiven framgår att syftet är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta. Eventuella krav ska utformas på ett sådant sätt att de främjar mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer. Utredaren skulle enligt de ursprungliga direktiven även analysera i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för små och medelstora företag inom välfärdssektorn samt ge förslag på åtgärder för att reducera sådana eventuella hinder. Utredaren skulle även utreda kommunernas skyldighet att ge brukarna rätt till obruten service. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2014.

Den 16 januari 2014 beslutade regeringen att komplettera utredningens uppdrag med att också bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Utredningen skulle också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2014:3, bilaga 2). I uppdraget ingick också att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som bedriver fristående skolverksamhet helt eller delvis ska ha till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet för att få tillstånd att driva verksamheten. Tiden för slutredovisningen förlängdes till den 1 november 2014.

Den 30 oktober 2014 beslutade regeringen att förändra utredningens uppdrag på så sätt att det endast omfattar de delar av de ursprungliga direktiven som avser ägar- och ledningsprövning (dir. 2014:141, bilaga 3). Tiden för slutredovisning förlängdes till den 31 december 2014, för att därefter förlängas till den 30 januari 2015 (dir. 2015:01, bilaga 4).

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om det finns behov av ytterligare krav på de som driver företag inom välfärdssektorn för att säkerställa att ägare, styrelse och verkställande ledning är seriösa och har kompetens att fullfölja uppdraget.

Utredningen har tolkat uppdraget så att det omfatta privat bedriven verksamhet inom skolväsendet, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Uppdraget omfattar enligt utredningens tolkning även kommunalt ägda eller bildade associationer, exempelvis de kommunalt ägda aktiebolag som idag omfattas av tillståndsplikt.

Utredningen och utredningens förslag omfattar inte samtliga verksamheter inom välfärdssektorn utan ett urval av verksamheter. I första hand omfattas enskilda huvudmän som bedriver skolverksamhet i enlighet med skollagen (2010:800), privata utförare som bedriver verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen (2001:453) samt enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387). Dessutom omfattar utredningen privata utförare som bedriver verksamhet i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

I utredningens direktiv anges vissa centrala utgångspunkter för uppdraget. Att det finns en mångfald av aktörer i välfärdsektorn framhålls som positivt, eftersom det leder till en större valfrihet och ett ökat självbestämmande för människor. Utredningen ska därför beakta vilka effekter förslagen får på valfrihet och mångfald inom välfärdssektorn.

En annan utgångspunkt är att utredningen ska beakta konsekvenserna av förslagets påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer samt effekterna för små och stora företag.

Även utredningen har definierat vissa utgångspunkter för arbetet. En central utgångspunkt har varit brukarnas behov av långsiktighet och kvalitet, eftersom välfärdssektorn oftast omfattar tjänster där brukarna befinner sig i en beroendeställning eller har särskilda behov.

Utredningen har också valt att fokusera på de verksamhetsområden inom välfärdsektorn där behovet av utökad tillståndsplikt framstår som mest påtagligt, enligt utredningens bedömning.

Utredningen har även haft som ambition att ingen företags- eller organisationsform ska gynnas eller missgynnas framför andra verksamhetsformer till följd av förslagen.

Utredningen har också haft som utgångspunkt att de inskränkningar som förslagen medför ska vara proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslagen.

2.3 Begrepp och avgränsningar

I utredningens direktiv finns inte någon definition av vad som avses med välfärdssektorn eller begreppen skola, vård och omsorg.

Välfärdssektorn är det sammanfattande begrepp som utredningen använder för att beteckna verksamhet inom skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, och som till huvudsaklig del direkt finansieras med skattemedel. Utredningen använder även begreppen vård, skola och omsorg för att beteckna dessa verksamheter. Begreppen skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården definieras i avsnitt 4, 5 och 6.

För att beteckna de som ansöker om att bedriva eller de som bedriver verksamhet inom välfärdssektorn, oavsett om de är privata eller kommunalt ägda eller bildade associationer, använder utred-

ningen omväxlande orden sökanden, aktör och utförare. Inom skolväsendet använder utredningen även begreppet enskild huvudman.

2.4 Utredningsarbetet

Utredningen, som antog namnet Ägarprövningsutredningen, inledde sitt arbete våren 2013. Utredningen har haft som ambition att bedriva ett utåtriktat arbete med omfattande kontakter med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

Sammanträden med experterna har ägt rum vid nio tillfällen. Vid flera sammanträden har även externa gäster bjudits in. Utredningen har dessutom haft informella kontakter med experterna vid flera tillfällen.

Utredningen har även haft en referensgrupp i vilken det har ingått representanter från Svenskt Näringsliv, Famna, Företagarna, Vårdförbundet, Afasiförbundet i Sverige, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund Friskolornas riksförbund, Sveriges läkarförbund och Kommunal. Utredningen har genomfört tre sammanträden med referensgruppen, men har även haft enskilda möten med referensgruppens representanter.

Utredningen har tillskrivit nio kommuner och sex landsting angående deras erfarenheter av privata utförare inom välfärdssektorn. Ytterligare kommuner och landsting har på eget initiativ inkommit med underlag till utredningen. Utredningen har under utredningsarbetet även haft enskilda möten med representanter från ett flertal kommuner och landsting.

Utredningen har intervjuat och tillskrivit flera myndigheter så som Statens skolinspektion, Statens skolverk, Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Skatteverket och Finansinspektionen. Utredningen har även samrått med Sveriges Kommuner och Landsting, Patientrådet, Läkemedelsverket m.fl.

Utredningen har intervjuat företrädare för privata utförare och ägare, bl.a. Attendo, AcadeMedia och EQT, samt träffat representanter för Svenska Riskkapitalföreningen och Vårdföretagarna.

Utredningen har även haft en dialog med de utredningar som är särskilt angivna i direktiven, dvs.

- Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06),
- Friskolekommittén (U 2011:04),
- Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07)
- Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11),
- Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:11), och
- Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten (S 2012:08).

Utredningen har även samrått med ytterligare utredningar som varit av intresse för frågeställningarna, bl.a. utredningen om översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m. (S 2012:07).

Utredningen har vidare lagt ut flera konsultuppdrag. Ett uppdrag avsåg en utredning om finansieringsvillkoren för små och medelstora företag inom välfärdsområdet samt en beskrivning av det som i dagligt tal benämns som den svenska riskkapitalbranschen. Uppdraget genomfördes av INFINA Corporate Finance AB och INFINA Capital Advisors AB.

Ett uppdrag innebar en redovisning av regleringen i vissa andra europeiska länder vad gäller vård- och omsorgsområdena. Uppdraget tilldelades Mapsec KB.

Utredningen har även lagt uppdrag på Health Navigator AB. Uppdragen har omfattat en beskrivning av välfärdssektorns utveckling samt att utarbeta underlag till en analys av utredningens förslag.

Ramböll Management AB har på uppdrag av utredningen gjort en kartläggning av välfärdssektorns verksamhetsområden, bl.a. vad gäller företagsstrukturer, regionala skillnader m.m.

På uppdrag av utredningen har professor Mats Bergman sammanställt en teoretisk bakgrund vad gäller ägarformens betydelse och betydelsen av tillstånds- och ägarprövning. Adj. professor Rolf Skog har gjort en juridisk bedömning och analys av betydelsen av vinstsyftet i aktiebolagslagen. Professor Daniel Stattin har på upp-

drag av utredningen gjort en juridisk bedömning och analys av reglering av varaktighet ägande. Professor Per Strömberg har gjort en kartläggning av bl.a. effekterna av olika former av ägande och drift inom den svenska välfärdssektorn.

Dåvarande departementsrådet Peter Danielsson har sammanställt ett underlag till avsnitt 8.1 Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning. Utredningssekreterare Mats Rundström har sammanställt ett underlag till avsnitt 9 Upphandling och valfrihetssystem.

2.5 Betänkandets disposition

Inledningsvis beskrivs de iakttagelser och allmänna överväganden som ligger till grund för utredningens arbete och förslag (avsnitt 3).

I avsnitt 4, 5 och 6 redogörs för regleringen av privata aktörers möjlighet att bedriva verksamhet inom skola, vård och omsorg samt hur tillsynen över verksamhetsområdena är utformad. De sekretessbestämmelser som gäller för ansvariga myndigheter redovisas likaså. Avsnitten innehåller även en beskrivning av andelen privata utförare inom respektive verksamhetsområde.

I avsnitt 6 och 7 redovisas ägar- och ledningsprövning inom andra verksamhetsområden samt utformningen av välfärdssektorn i några europeiska länder.

I avsnitt 9 redovisas möjligheterna att formulera särskilda krav i samband med upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och i samband med införande av valfrihetssystem enligt lagen (2008:692) om valfrihetssystem, LOV.

Utredningens förslag presenteras i avsnitt 10 och 11. I avsnitt 12 föreslås ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och i avsnitt 13 redovisas förslagets konsekvenser.

I ett avslutande avsnitt 14 finns kommentarer till författningsförslagen.

3 Utredningens iakttagelser och allmänna utgångspunkter

I direktiven anges att syftet med utredningen är att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom välfärdssektorn har ett långsiktigt och seriöst engagemang att bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. För att uppnå detta har utredningen i uppdrag att bedöma om det vid kommunal eller statlig tillståndsprovning finns behov av att införa krav på t.ex. lämplighet och kompetens hos ägare, styrelse och verkställande ledning, samt att ge förslag på vilka verksamheter som bör vara föremål för en eventuell utökad tillståndsplikt.

I avsnittet redovisas de iakttagelser och utmaningar som utredningen uppmärksammat och som påverkat utredningens arbete. I avsnittet redovisas även de allmänna utgångspunkter som ligger till grund för utredningens förslag.

3.1 Avreglering medför ofta behov av ny reglering

Hälso- och sjukvården, skolväsendet och socialtjänsten utgör kärnan i det svenska välfärdssamhället. Det är verksamheter som på ett övergripande plan regleras i nationell lagstiftning, men där ansvaret för medborgarnas tillgång till vård, skola och omsorg i huvudsak vilar på kommuner och landsting. Den helt övervägande delen av verksamheten är skattefinansierad.

Sedan mitten av 1990-talet har produktionen av tjänster inom välfärdssektorn öppnats upp för ett stort antal privata aktörer. Inom vissa områden har en viktig drivkraft varit möjligheten till kostnadsbesparingar genom konkurrens och effektivisering. Inom andra områden, t.ex. skolväsendet och primärvården, har reformerna initierats för att erbjuda medborgarna valfrihet och ökat

inflytande över den egna livssituationen. När det gäller de delar av hälso- och sjukvården och socialtjänsten, där kommuner och landsting råder över i vilken utsträckning som privata aktörer ska få genomföra tjänsteproduktion, kan såväl marknadsmässiga som ideologiska skillnader förklara olikheter över landet.

Omfattningen av privata utförare och enskilda huvudmän varierar mellan olika verksamhetsområden och mellan olika kommuner och landsting. Under senare år har det bildats större, nationella koncerner som verkar i flera kommuner eller landsting. I dag svarar de tio största aktörerna inom vård- och omsorgsbranschen för cirka 40 procent av den totala privata produktionen. Omsorg med boende domineras av två stora aktörer som tillsammans utgör cirka 50 procent av verksamhetsområdet. Även inom skolväsendet har en betydande koncentration skett. Den största skolkoncernen omfattar i dag en fjärdedel av de fristående skolornas elever och är större än de åtta storleksmässigt närmaste bolagen tillsammans¹.

Köpen av tjänster från privata aktörer ökar inom välfärdssektorn. År 2013 betalade kommunerna 71 miljarder kronor för skol- och omsorgstjänster som utfördes av privata aktörer. Det motsvarade 16 procent av de totala kostnaderna för verksamheterna. Landstingens inköp av hälso- och sjukvård uppgick samma år till cirka 27 miljarder kronor, vilket var cirka 9 procent av de totala kostnaderna. Kommuner och landsting köpte 2013 även tjänster från ideella företag för drygt 15 miljarder kronor, vilket utgjorde cirka 2 procent av de totala kostnaderna. De ideella organisationerna finns framför allt inom skola och omsorg, och i mindre utsträckning inom sjukvården (Dagens samhälle, Den offentliga marknaden, 2014).

Enligt utredningens direktiv förväntas tillgänglighet, kvalitet och effektivitet öka i de insatser som erbjuds när det ges fler möjligheter att välja utförare av offentligt finansierade tjänster. Det saknas dock heltäckande undersökningar som jämför kvalitet och effektivitet i offentlig respektive privat verksamhet inom välfärdsområdena. Det finns inte heller belägg för, vare sig från skolsektorn eller vård- och omsorgssektorn, att den kvalitet som levereras av privata utförare generellt skiljer sig från den som levereras av

¹ Sveriges kommuner och landsting, Köp av verksamhet – Kommuner, landsting och regioner, 2006–2013.

offentliga aktörer. De undersökningar som gjorts visar dock att flertalet elever, brukare, patienter och anhöriga på ett övergripande plan är nöjda med de tjänster som levereras. Olika undersökningar visar dessutom att de allra flesta människor uppskattar möjligheten att få välja utförare och få inflytande över valet av förskola, skola, vård och omsorg. En övergripande slutsats är dock att det behövs mer forskning och mer empirisk kunskap inom området (Laura, Hartman [red.], Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? 2011).

Syftet med en avreglering är vanligtvis att säkerställa en väl fungerande konkurrens, men för det krävs bl.a. att det finns tillräckligt många aktörer, att kvaliteten på varor eller tjänster går att jämföra, att konsumenterna har tillgång till relevant och kvalitetssäkrad information och att kostnaderna för att byta utförare är låga för den enskilde. I den utsträckning som dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan det vara motiverat med regleringar eller andra insatser från det offentliga sidan. Erfarenhet från andra områden visar också att en avreglering ofta innebär behov av ny och annan reglering. Det gör att en avreglering av en marknad inte sällan leder till att nya regler behöver införas.

3.2 Offentlig finansiering och privata producenter

Det finns ett antal motiv till varför välfärdstjänster, åtminstone delvis, bör vara offentligt finansierade. Det handlar bl.a. om att vissa välfärdstjänster är förknippade med positiva externa effekter som samhället eftersträvar, t.ex. välutbildade medborgare. Det handlar också om att vissa risker kan vara svåra för en privat försäkringsmarknad att hantera. Ofta finns det även fördelningpolitiska motiv till varför välfärden i vissa delar ska vara skattefinansierad. Det kan även finnas mer paternalistiska motiv, som exempelvis när det gäller vissa insatser inom individ- och familjeomsorg som riktas till personer som inte själva aktivt efterfrågar dessa tjänster (PM Mats Bergman 2013-09-22).

Även om det finns en relativt bred enighet kring en offentlig grundfinansiering av välfärdstjänsterna är frågan om vem som ska stå för produktionen av tjänsterna mer omdiskuterad. Frågan om vad kommuner och landsting bör producera i egen regi och vad

som bör eller kan läggas ut på privata aktörer kan analyseras utifrån olika utgångspunkter. I Sverige finns en bred enighet kring att kärnverksamhet i form av myndighetsutövning ska vara förbehållet det allmänna. Utifrån en ekonomisk synvinkel kan man argumentera för att övrig verksamhet bör bedrivas av den utförare som lyckas uppnå högsta möjliga kvalitet till lägsta möjliga kostnad.

I valet mellan egen regi och privat produktion bör kommuner och landsting även väga in kostnaden för valet av tillvägagångssätt. Vanligtvis är upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, liksom införande av valfrihetssystem enligt lagen (2008:692) om valfrihetssystem, LOV, förknippat med kostnader för kontraktsskrivning, kontroll och uppföljning. Även för andra valfrihetssystem kan kostnaderna för tillstånd och tillsyn vara höga. För mer standardiserade varor och tjänster är kostnaderna generellt sett lägre jämfört med mer komplicerade varor och tjänster så som t.ex. äldreomsorg. I det senare fallet är dessutom olika kvalitetsdimensioner svåra att beskriva och mäta, såväl på förhand i ett kontrakt, som i efterhand i samband med uppföljning eller tillsyn.

Frågan om vem som ska stå för produktionen av tjänsterna är en politisk fråga, som ligger utanför utredningens uppdrag, och som även beror på hur samhället i övrigt är organiserat.

3.3 Problembilden inom välfärdssektorn

Utredningen har tillskrivit ett antal kommuner och landsting för att undersöka vilka effekter som uppmärksammas med koppling till privata utförares och enskilda huvudmäns ägare och ledning. Svaren som kommit in utgör på inget sätt en totalundersökning, utan är exempel på vad kommuner och landsting uppmärksammat. Trots detta finns vissa återkommande inslag i svaren som är av intresse att notera.

Utredningen har vid ett antal tillfällen träffat generaldirektörer och ledningar för olika statliga myndigheter. Skriftliga underlag har likaså inkommit från bl.a. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Statens skolinspektion, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Kronofogdemyndigheten samt Skatteverket. Även Sveriges Kommuner och Landsting har kommit in med en skrivelse till utred-

ningen liksom Vårdföretagarna/Almega, Svenskt Näringsliv och Föreningen Sveriges Socialchefer.

En slutsats som utredningen drar är att lika väl som man i dag inte kan säkerställa generella skillnader i kvalitet mellan privat och offentlig verksamhet inom välfärdssektorn, kan man inte heller säkerställa skillnader i kvalitet kopplade till de olika ägarformer som privat verksamhet kan bedrivas inom. Förutsättningarna för verksamhetens långsiktighet samt omfattningen på eventuella vinstuttag varierar dessutom stort bland de företag som är vinstdrivande. Inom sektorn finns även stora skillnader på verksamheternas utformning och resultat inom varje ägarform och driftsform (Se även Angelis/Jordahl, Att styra och leda äldreomsorg, 2014). Aktiebolag är den vanligaste associationsformen inom välfärdssektorn, och vinstsyftet har i dessa företag en grundläggande funktion (PM Rolf Skog 2014-06-27).

Kronofogdemyndigheten anger i ett underlag till utredningen att inom välfärdssektorn är verksamheternas intäkter ofta beroende av ett fåtal brukare och att antalet brukare inte sällan är begränsat. Eftersom verksamheterna dessutom är personalintensiva, och i vissa fall bedrivs i lokaler anpassade efter ett visst antal brukare, är flexibiliteten i verksamheten begränsad och det är svårt att anpassa kostnaderna om brukarna sviker. Inte sällan har verksamheterna ett lågt eget kapital och resurserna för att hantera en tillfällig nedgång av brukare är begränsade. Kronofogdemyndigheten uppger dessutom att verksamheter med ersättningar från stat och kommun generellt är mer riskfyllda utifrån myndighetens perspektiv. Detta gäller i synnerhet små utförare inom t.ex. personlig assistans (Underlag från Kronofogdemyndigheten 2014-04-07)

De mindre utförarna fyller en väsentlig funktion och är ofta utgångspunkten för mångfald inom sektorn. Samtidigt förekommer det att mindre aktörers insikt om exempelvis gällande regelverk för det specifika verksamhetsområdet behöver förbättras.

Flera av de kommuner som utredningen haft kontakt med uppger att det förekommer att mindre huvudmän för t.ex. förskolor saknar tillräcklig kunskap om verksamhetsområdet, särskilt i samband med starten av verksamheten. En del huvudmän som driver mindre förskolor uppges inte vara tillräckligt uppdaterade på skolagen och den gällande läroplanen (Underlag från bl.a. Huddinge kommun 2014-03-31 och Norrköpings kommun 2014-03-24).

Det har även framkommit att mindre utförare inte sällan behöver utveckla kunskap och erfarenhet kring företagandet i sig, d.v.s. ekonomi, administration, personalfrågor etc. Bland annat uppger Hallands läns landsting att man noterat att mindre huvudmän inom hälso- och sjukvården i större utsträckning saknar administrativ kompetens och i de fall som tveksamheter har identifierats vad gäller ekonomi och finansiell styrka har det varit i enmans- eller småföretag (Underlag från Region Halland 2014-05-20).

Skolinspektionen anger att när myndigheten återkallat godkännanden p.g.a. allvarliga brister i verksamheten har huvudmannen ofta saknat sådan insikt och/eller erfarenhet som krävs för att kunna bedriva verksamhet inom skolväsendet. Skolinspektionen kan emellertid inte bedöma om bristerna är mer vanligt förekommande bland mindre enskilda huvudmän, eftersom myndigheten inte inspekterar systematiskt utifrån verksamhetens storlek eller relevant (Skolinspektionen 2015-01-28).

De större utförarna med koppling till s.k. riskkapitalbolag, eftersträvar att skapa större koncerner med ökad effektivitet. Ökad effektivitet uppnås bl.a. genom effektiva administrativa och ekonomiska rutiner samt utvecklade rutiner i samband med upphandling. För att realisera stordriftsfördelar krävs att verksamheten expanderar, exempelvis genom ytterligare förvärv, vilket leder till en konsolidering av marknaden. De mindre utförarnas möjligheter att konkurrera med de större utförarna minskar och detsamma gäller de mindre utförarnas möjligheter att etablera sig på marknaderna. Detta får bl.a. till konsekvens att mångfalden i ägandet minskar och att brukarnas valfrihet därmed begränsas (PM Per Strömberg 2014-10-17).

De större utförarna har en finansiell stabilitet och kapacitet, och kan omfördela resurser inom ramen för koncernen. Möjligheten att omfördela innebär att kommuner och landsting inte kan styra över fördelningen och prioriteringen av resurser inom en koncern. I koncerner med exempelvis flera skolenheter kan resurserna omfördelas så att kommunala bidrag, som ges till ett bolag som är huvudman för en viss fristående skola, kan överföras till en annan skolenhet eller till ett annat bolag inom koncernen. Resurser kan därmed komma att flyttas till andra delar av landet eller till bolag i andra länder. Motsvarande gäller även koncerner inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

3.4 Det nuvarande regelverket för tillstånd och tillsyn

Hälso- och sjukvården, skolväsendet och socialtjänsten har olika traditioner och präglas till viss del av olika styrningsfilosofier. Trots att alla tre välfärdsområdena är offentligt finansierade är regleringen olika utformad liksom de privata aktörernas villkor.

Möjligheten att välja förskola och skola, liksom möjligheten för enskilda att etablera sig inom skolväsendet, är nationellt beslutade reformer. Det är Skolinspektionen som godkänner de huvudmän som uppfyller kriterierna för att driva skolverksamhet och som ger dem rätt att etablera sig i en specifik kommun. Kommunen är remissinstans för att ge information om en etablering medför negativa konsekvenser. Kommunerna har samtidigt det övergripande ansvaret för att samtliga elever erbjuds undervisning på grundskole- och gymnasienivå. Kommunen har inte en egen avtalsrelation med den fristående skolan och kan därför inte ställa särskilda kvalitetskrav på den aktuella skolan. Det är Skolinspektionen som utövar tillsyn över skolans verksamhet utifrån de krav som följer av skollagen, förordningar och läroplaner.

De fristående förskolornas samt vissa fritidshems ansökningar om godkännande hanteras av den enskilda kommun där verksamheten ska bedrivas. Om den enskilde som ansöker om att godkännas som huvudman för en fristående förskola uppfyller kraven i skollagen är kommunen skyldig att godkänna ansökan, och kommunen utövar därefter tillsyn över förskolans verksamhet.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet finns i huvudsak inga krav på tillstånd för privata utförare. Samtliga utförare, både offentliga och privata, ska emellertid vara anmälda till vårdgivarregistret hos IVO.

Sedan den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för samtliga landsting att erbjuda medborgarna primärvård genom valfrihetssystem enligt LOV. Det innebär att de privata utförare som uppfyller det specifika landstingets kvalificeringskrav kan etablera sig inom landstinget. Inom den specialiserade hälso- och sjukvården är det emellertid de enskilda landstingen som väljer om privata utförare ska få bedriva hälso- och sjukvård eller om vården endast ska ske i landstingets egen regi.

Även inom socialtjänsten avgör varje enskild kommun om verksamhet ska kunna erbjudas av privata utförare eller inte. För privata

utförare av vissa tjänster på socialtjänstens område krävs emellertid tillstånd från IVO för att få utföra tjänsten. Tillståndet innebär emellertid inte att man har rätt till offentlig finansiering.

Inom hälso- och sjukvården liksom inom socialtjänsten har kommuner och landsting vanligtvis kvar sitt huvudmannaskap, d.v.s. ansvaret för att tjänsten utförs i enlighet med de uppställda kraven. De har också möjlighet att ställa särskilda krav, utöver de som gäller enligt lagstiftningen inom området, i upphandlings- och förfrågningsunderlag. De ansvarar även för uppföljning och kontroll av den privata verksamheten. IVO har ansvar för att tillsynsa verksamhet inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Tillståndsprovningen innebär i flera avseenden en formell prövning av förmågan att leva upp till lagens krav och om det inte framkommer särskilda skäl som talar emot, beviljas den sökande tillstånd. Med undantag för verksamhet enligt LSS, ställs i regelverken inte krav på sökandens ägare eller ledning, exempelvis styrelse och verkställande direktör, i tillståndsgivningen. Först på enhetsnivå, d.v.s. på rektors och föreståndares nivå, har krav på kompetens och tidigare erfarenhet formulerats.

Flera av de myndigheter och huvudmän som utredningen varit i kontakt med understryker ägarens- och ledningens betydelse för verksamhetens utformning och resultat. Ägare och personer i ledande ställning har ett avgörande inflytande på förutsättningarna för verksamheten. Ägaren utser bl.a. styrelsen, och därmed styrelsens sammansättning, och styrelsen utser en verkställande direktör, som ansvarar för den löpande driften.

Inte heller i tillsynen av verksamhet inom välfärdssektorn ställs krav på ägare och ledning eller på de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.² Att tillsynsmyndigheterna i samband med tillsynen uppmärksammar brister i dessa avseenden ger därför inte en grund för myndigheterna att agera. Skolinspektionen pekar på exempel inom skolväsendet där myndigheten uppmärksammat brister i ägarens och ledningens långsiktighet och seriositet under pågående verksamhet, men där Skolinspektionen saknat stöd för att agera. Skolinspektionen menar att det är angeläget att myndigheten får ett tydligt lagstöd för att även efter ett godkännande kunna

² Förutom vad gäller verksamhet inom LSS sedan 1 juli 2013.

pröva de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva verksamheten långsiktigt.

Det finns inte heller i socialtjänstlagen någon rätt för IVO att bedöma om det finns brister kopplade till en utförarens ägare, ledning eller ekonomi. Efter en lagändring i LSS, som trädde i kraft den 1 juli 2013, riktas emellertid i den lagen ett lämplighetskrav mot sökanden, samt i viss utsträckning även mot bolagets ägare och företrädare. Kravet gäller både i samband med tillståndsgivningen och i tillsynen. IVO har också sedan lagändringen infördes återkallat flera tillstånd p.g.a. bristande lämplighet att bedriva verksamhet i form av personlig assistens. Grunderna för besluten har t.ex. varit bristande ekonomisk lämplighet till följd av konkurs, bidragsbrott, omfattande restförda skulder hos Kronofogden och misskötsel av inbetalning av skatt och moms. IVO kan även återkalla tillstånd för tillståndspliktig verksamhet enligt socialtjänstlagen på grund av brister i verksamheten. Hur många och av vilken anledning tillstånd återkallats går emellertid inte att ta fram från IVO:s diariesystem. Ur IVO:s diarium går inte heller att utläsa information om återkallelse av tillstånd till följd av konkurs.

Att huvudmannens insikt om och erfarenhet av skolväsendet har betydelse för dennes förmåga och förutsättningar att bedriva utbildning i enlighet med de krav som ställs, framgår även av flera av de återkallelser som Skolinspektionen beslutat om. Sedan hösten 2008 har Skolinspektionen återkallat 117 godkännanden. Utav dessa har 86 återkallanden berott på att verksamheten upphört. Av övriga återkallanden har 18 haft sin grund i t.ex. allvarliga brister i arbetet med trygghet och särskilt stöd. Sammanlagt 14 återkallanden har haft sin grund i konkurs. Uppgifterna om antalet huvudmän som gått i konkurs inom skolsektorn är emellertid inte heltäckande.

3.5 Upphandlingsformens konsekvenser

Ett valfrihetssystem enligt LOV ska möjliggöra för brukare att välja utförare. En förutsättning för att valfriheten ska få en reell betydelse är dock att marknaden är tillräckligt stor, för att det ska finnas flera alternativ att väja mellan, och att det finns en viss överkapacitet. Det är även angeläget att brukarna har tillgång till

relevant och kvalitetssäkrad information angående de olika valmöjligheterna samt vad som eventuellt skiljer dem åt (Mats Bergman, Upphandling och kundval av välfärdstjänster, 2013).

Upphandling enligt LOU kan väljas när det är svårt att avgöra ersättningsnivån i förväg eller när ett val av utförare försvåras av starka inläsningseffekter, t.ex. när det gäller ett äldreboende. I vissa fall kan också kostnaderna för att upprätthålla en viss överkapacitet vara för stora för att ett valfrihetssystem genom LOV ska utgöra ett alternativ (Mats Bergman, Upphandling och kundval av välfärdstjänster, 2013).

Upphandling enligt LOU görs ofta för relativt korta avtalstider och avtalstidernas längd påverkar inte sällan utförarens planeringsförutsättningar. Efter avtalstidens slut måste en ny upphandling ske, vilket kan leda till byte av utförare och slutet på en för brukaren fungerande service.

Införande av ett valfrihetssystem enligt LOV ger ofta en möjlighet till längre avtalstider men omsättningen på utförare kan samtidigt bli mer omfattande. Det har även framkommit att den ersättning som kommuner och landsting i vissa fall erbjuder i samband med LOV varierar och att det i vissa fall kan ifrågasättas om ersättningen är tillräcklig för att säkerställa den fastställda kvaliteten (PM Socialstyrelsen 2014-03-25, PM Vårdföretagarna 2014-10-17).

Utredningen kan konstatera att valet av upphandlingsform även kan påverka antalet utförare. Under våren 2014 kunde äldre inom Stockholms kommun välja utförare av hemtjänst bland fler än 145 privata utförare, förutom den kommunala verksamheten. Det ställer särskilda krav på brukarnas förmåga att informera sig om de olika alternativen, samt välja en utförare som levererar den kvalitet som efterfrågas i det specifika fallet. Det ställer även särskilda krav på kommunernas och landstingens resurser för uppföljning och kontroll.

Kommunen har alltid ansvar för att den utförda vården och socialtjänsten är av god kvalitet, oavsett om den utförs av en privat utförare eller av det offentliga. Kommunallagen (1991:900) ställer också vissa krav på kommunernas agerande avseende uppföljning och kontroll av verksamhet som utförs av privata utförare. Kommunen ska även följa upp eventuella avtal för att säkerställa att överenskommelser hålls och att beställda tjänster levereras med

avsedd kvalitet. Motsvarande gäller för landstingen inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Ett stort antal enskilda utförare kan innebära stora utmaningar för samhället i stort och för kommuner och landsting i synnerhet. Betydelsen av en fungerande kontroll framgår bl.a. i utredningen Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6). Uppföljning av ett mycket stort antal privata leverantörer kan bli kostsamt för en kommun, vilket företrädare för olika kommuner också påpekat. Frågan om hur mycket resurser en kommun ska lägga på upphandling, godkännande, uppföljning och kontroll kan diskuteras utifrån de fördelar som en konkurrensutsättning innebär. Kommuner och landsting är av mycket varierande storlek vilket gör att förutsättningarna för att konkurrensutsätta den egna verksamheten, och erbjuda medborgarna valfrihet, varierar avsevärt mellan olika landsting och kommuner.

Det kan vara en utmaning för de mindre kommunerna och landstingen att leva upp till de krav som ställs när en ökande andel av produktionen utförs i privat regi. Frågeställningen berörs bl.a. i betänkandet Goda affärer (SOU 2013:12). Utredningen pekar på att många myndighetsledningarna ännu inte axlat rollen som strategiska köpare. Flera företrädare från kommunerna har till Ägarprövningsutredningen även vittnat om utmaningen att leva upp till rollen som beställare och ansvarig för uppföljningen.

3.6 Kvalitet, kontinuitet och långsiktighet

Begreppet kvalitet är inte entydigt. Utredningen har inte heller i uppdrag att definiera kvalitet inom välfärdssektorn. Utredningens uppfattning är dock att kvaliteten inom hälso- och sjukvården, skolväsendet och socialtjänsten uppstår i mötet mellan den som levererar tjänsten och brukaren, patienten eller barnet/eleven. Kvalitet kan innefatta dels objektiva och mätbara faktorer, dels subjektiva och mer svårdefinierade inslag.

De grundläggande kvalitetskraven inom välfärdssektorn anges i den nationella lagstiftningen såsom skollagen, hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. Specificerade krav formuleras också i förordningar och nationella riktlinjer som regeringen eller statliga myndigheter beslutar om. Därutöver finns olika profes-

sionella normer, och vad gäller hälso- och sjukvården, även s.k. kvalitetsregister som verkar styrande på yrkesutövningen och kvaliteten.

Utöver nationellt beslutad lagstiftning har arbetsgivar-, bransch- och fackliga organisationer kommit överens om en etisk plattform vars syfte är att bidra till insyn och kvalitet i offentligt finansierad hälso- och sjukvård samt socialtjänst. De som ansluter sig till plattformen, dvs. kommuner, landsting och privata utförare av olika slag, åtar sig att skapa insyn i verksamheten för att det ska vara möjligt att jämföra kvalitet och se hur resurser används. Under 2014 har, inom ramen för överenskommelsen, den första kravspecifikationen tagits fram. Den anger vad de utförare ska redovisa som har anslutit sig till plattformen och som bedriver verksamhet inom särskilt boende.³

Inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten specificerar dessutom kommuner och landsting lokala krav på kvalitet i upphandlingsunderlag och i de förfrågningsunderlag som utformas för olika valfrihetssystem. I det senare fallet kan konsumenterna genom sina val i vissa avseenden påverka vilka utförare som ska tilldelas resurser. Detsamma gäller för elever och föräldrar inom skolväsendet

När det gäller ett antal av välfärdstjänsterna är det emellertid inte enkelt att välja en ny leverantör om den tidigare inte levt upp till förväntningarna eller om utföraren tvingats avveckla sin verksamhet. Många gånger är ett byte av t.ex. skola eller äldreboende förenat med stora kostnader för den enskilde. I kvalitetskraven måste därför ingå att även kunna erbjuda kontinuitet i leveransen av tjänsten (Laura Hartman, [red.] Konkurrensens konsekvenser, 2011). En förutsättning för kontinuitet är ett långsiktigt engagemang från ägare och ledning, och regelverken bör utformas på ett sätt som uppmuntrar ett långsiktigt agerande i de levererade tjänsterna. Enligt utredningens uppfattning bör regelverken säkerställa att det endast är aktörer med förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet, med den kvalitet som fastslagits i lagstiftning, som får bedriva verksamhet inom välfärdssektorn. Därutöver krävs att kommuner och landsting, i upphandlingar och valfrihetssystem

³ Överenskommelse om en Etisk Plattform för öppenhet om kvalitet, ekonomi och anställningsvillkor hos utförare inom vård och omsorg med offentlig finansiering, 2013-09-23.

inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst, så långt möjligt säkerställer att den specifika kvalitet som överenskommits i avtalen också levereras.

3.7 Allmänna motiv för reglering

Både när det gäller upphandlade tjänster genom LOU och tjänster inom valfrihetssystem finns två övergripande utmaningar.

Den första utmaningen hänger ihop med det faktum att vid skattefinansierad välfärdsverksamhet är länken mellan konsumtion och finansiering bruten. Den inbyggda kostnadskontroll som finns på en vanlig marknad saknas därmed. Om den enskilde konsumenten inte själv behöver bära kostnaden för tjänsten, samtidigt som producenterna eftersträvar att sälja så mycket som möjligt, kan systemet bli kostnadsdrivande och leda till överkonsumtion (Henrekson/Jordahl, Vinster och privatiseringar i landet Lagom, IFN Paper nr. 55, 2012). Det innebär att det kan finnas behov av en reglering för att säkerställa kostnadskontroll och rätt avvägning mellan kvalitet och kostnad.

Den andra utmaningen sammanhänger med det faktum att kvaliteten i de producerade tjänsterna inom välfärdssektorn inte alltid går att definiera eller observera fullt ut. Inom nationalekonomisk teori brukar man tala om asymmetrisk information. Det innebär att beställare och brukare har sämre kännedom om tjänsternas kvalitet än vad utförarna har. För en enskild brukare kan det därför vara problematiskt att på förhand bedöma kvaliteten på de tjänster som t.ex. en skola eller ett omsorgsföretag erbjuder. För kommuner och landsting kan det vara svårt att definiera och kontrollera kvaliteten. Ofta kan det till och med i efterhand vara svårt att bedöma med vilken kvalitet en behandling eller en utbildning levererades.

Asymmetrisk information kan ge upphov till två typer av oönskade beteenden eller effekter. Det första är det som brukar benämnas "adverse selection" eller negativt urval. En upphandling eller ett valfrihetssystem, där lägsta pris ofta väger tungt, kan leda till att utförare med relativt dåliga förutsättningar att leverera med kvalitet trots allt kvalificerar sig och vinner upphandlingen. Bland annat Vårdföretagarna har framfört till utredningen att etablerade utförare av hemtjänst har lämnat verksamhetsområdet eftersom företa-

gen gör bedömningen att de inte klarar att erbjuda god verksamhet till den aktuella ersättningsnivån. (PM Vårdföretagarna 2014-10-17)

Det andra problemet handlar om ”moral hazard” eller dolt agerande. Här har leverantören visserligen rätt förutsättningar att bedriva verksamheten på ett bra sätt, men eftersom kvaliteten är svår att observera kan leverantören medvetet välja att sänka kvaliteten och därmed kostnaden och på så sätt öka sin vinst. I Rikskommissionens granskning av primärvården talas bl.a. om en risk för att enskilda vårdgivare försöker undvika olönsamma kunder (RIR 2014:11 Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?). Diskussionen känns även igen från skolväsendet där det bl.a. har diskuterats om fristående skolor undviker studiesvaga och stökiga elever (t.ex. SvD 2014-10-30).

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att problem med asymmetrisk information, negativt urval och dolt agerande inte är specifikt för välfärdstjänster. Det finns en rad privat finansierade produkter och tjänster där konsumenterna har ett tydligt informationsunderläge. Samtidigt finns inslag och mekanismer på en marknad som delvis kan korrigeras för sådana imperfektioner, t.ex. förekomsten av varumärken, rykten och möjlighet till skadestånd. Det är mekanismer som inte alltid kan överföras till välfärdssektorn (PM Mats Bergman 2013-09-22).

Till detta kommer att de som utnyttjar välfärdstjänster inte alltid kan leva upp till kraven på välinformerade konsumenter. Utsatta barn och ungdomar eller sjuka äldre har inte alltid möjlighet att informera sig och ställa krav på leverantörer av välfärdstjänster, oavsett om tjänsterna produceras av en privat leverantör eller av en kommun eller ett landsting.

Tjänster inom välfärdssektorn riktas i stor utsträckning till grupper som befinner sig i utsatta positioner. Det handlar många gånger om medborgare som på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den eller de som levererar tjänsten. I vissa fall är det t.o.m. obligatoriskt för medborgaren att använda tjänsten, t.ex. grundskolan för skolpliktiga elever. Verksamheternas karaktär och de grupper som de vänder sig till är därmed viktiga motiv för nationell lagstiftning och styrning av välfärdssektorn.

3.8 Utredningens allmänna utgångspunkter

Det har funnits en betydande dynamik i välfärdssektorns utveckling och områdena har relativt snabbt öppnats upp för privata utförare. Avregleringen av sektorn har enligt utredningen präglats av en viss aningslöshet.

Inträdeskraven för att etablera sig inom välfärdssektorn är förhållandevis låga. Inom flera välfärdsområden efterfrågas inte någon särskild kompetens eller tidigare erfarenhet för att äga eller leda en verksamhet. Kapitalbehoven är dessutom begränsade inom stora delar av sektorn, och möjligheterna till finansiering av verksamheten är vanligtvis inte mer begränsade än inom andra delar av tjänstesektorn. (Rapport från INFINA Corporate Finance AB). Detta i samverkan med att verksamheterna är skattefinansierade och att det finns en stabil efterfrågan har inneburit starka ekonomiska drivkrafter för etablering och köp av verksamhet inom välfärdssektorn. Förekomsten av stordriftsfördelar och en inte obetydlig rationaliseringspotential på vissa områden har också lett till framväxten av ett fåtal större koncerner inom vissa områden, inte sällan med finansiering från s.k. riskkapitalbolag.

Brukare, elever och andra medborgare bör kunna utgå ifrån att aktörer inom välfärdssektorn är lämpliga och har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten långsiktigt. Medborgarna bör också kunna utgå ifrån att aktörerna har förutsättningar att kunna leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Att tjänsterna finansieras med offentliga medel innebär också att det finns en förväntan om att medlen används för avsedda ändamål. Medborgarnas behov av kontinuitet och kvalitet bör vara ledande för omfattningen på och utformningen av de krav som ställs inom välfärdsområdena.

Utökade krav på ägare, styrelse och verkställande ledning kan, enligt utredningen, förbättra förutsättningarna för stabilitet och kvalitet inom välfärdssektorn. Samtidigt är det viktigt att kraven på aktörerna är rimliga och realistiska utifrån den specifika verksamheten. Krav får t.ex. inte exkludera aktörer endast p.g.a. att de är mindre. Vid utformningen av utökade krav på aktörerna inom välfärdssektorn måste likaså en avvägning göras mellan samhällets rättmätiga krav å ena sidan och rättsäkerhet och integritet för den enskilde å andra sidan.

Utökade krav i samband med en tillståndsprövning är endast en av flera insatser för att säkerställa brukarnas rätt till seriösa och långsiktiga välfärdstjänster. Andra centrala delar är en effektiv tillsyn, en väl fungerande upphandling i kommuner och landsting samt relevant och kvalitetssäkrad information till brukare och anhöriga. Ökade krav på de som äger och driver verksamhet kan bidra till bättre förutsättningarna för en väl fungerande välfärdssektor, men det kan inte kompensera för eventuella brister i andra delar.

4 Skolväsendet

I avsnittet redogörs för regleringen av enskilda fysiska och juridiska personers möjlighet att bedriva utbildning inom skolväsendet, tillsynen över skolväsendet samt de sekretessbestämmelser som gäller för Statens skolinspektion. Avsnittet innehåller även en beskrivning av i vilken utsträckning enskilda huvudmän bedriver verksamhet inom skolväsendet. Syftet med avsnittet är att beskriva bestämmelserna och de förhållanden som gäller inom området.

Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna eller av enskilda. För att en enskild ska få bedriva utbildning inom skolväsendet krävs som huvudregel att denne är godkänd av Skolinspektionen. Enskilda som vill bedriva fristående förskolor och vissa fritidshem godkänns av den kommun där verksamheten ska bedrivas. När den enskilda fysiska eller juridiska personen godkänts blir denne huvudman för utbildningen. En huvudman kan godkännas för att bedriva utbildning vid en eller flera förskole- eller skolenheter och utbildning inom skolväsendet är alltid offentligt finansierad oavsett om den bedrivs av en enskild eller offentlig huvudman.

För att godkännas som huvudman krävs bl.a. att sökanden kan visa att denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. I skollagen (2010:800) finns inte något uttryckligt krav på att en sökande eller godkänd huvudman ska vara lämplig, ha erfarenhet och insikt eller uppvisa ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet. Inom ramen för kravet att sökanden ska kunna visa att denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen utreder dock Skolinspektionen i samband med tillståndsprövningen den sökandens ekonomiska förutsättningar att starta en skola. Om den sökande inte har tillräckliga ekonomiska förutsättningar avslås ansökan.

Det är alltid huvudmannen för en skola som ansvarar för att utbildningen lever upp till de krav som ställs i skollagen och andra författningar. En kommun har inget ansvar för den utbildning som bedrivs vid fristående skolor och har heller ingen bestämmanderätt över etableringen av fristående skolor. Berörda kommuner ska dock ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om att godkännas som huvudman för en skola. För huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014 ska även ett samråd ske mellan den enskilda huvudmannen och berörda kommuner innan skolan startar. Om verksamheten vid en fristående förskola eller skola läggs ned har kommunen ansvar för att erbjuda utbildning inom de olika skolformerna till de barn och elever som drabbas.

Skolinspektionen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen av utbildningen inom skolväsendet. Det gäller oavsett om utbildningen bedrivs av en enskild eller offentlig huvudman. De fristående förskolor och fritidshem som har godkänts av en kommun är undantagna och omfattas i stället av kommunens tillsynsansvar.

4.1 Utbildning inom skolväsendet

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen).

Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna eller av enskilda. Det finns i huvudsak kommunala och enskilda huvudmän, men även staten och landsting kan vara huvudmän för vissa skolformer inom skolväsendet (2 kap. 3–4 §§ skollagen). För att en enskild fysisk eller juridisk person ska få bedriva en fristående förskola, skola eller ett fritidshem krävs ett godkännande av Skolinspektionen eller kommunen.

Skolinspektionen har ansvaret för tillsynen av både enskild och offentlig utbildningsverksamhet inom skolväsendet. När det gäller fristående förskolor och vissa fritidshem är det emellertid kommu-

nen som har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen (26 kap. 3–4 §§ skollagen).

Statens skolverk ska på nationell nivå följa och utvärdera skolväsendet (26 kap. 24 § skollagen). Skolverket är också statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skolväsendet (2 § och bilaga till förordningen [2001:100] om den officiella statistiken).

4.1.1 Ansvarsfördelningen inom skolväsendet

Av den lagstiftning som reglerar skolväsendet framgår att ansvaret är fördelat på olika nivåer. Kärnan i ansvarsfördelningen är att stat, huvudman, rektor och lärare har ett gemensamt ansvar. Statens uppgift är framförallt att ange de mål och de bestämmelser som ska gälla för arbetet i skolan. En annan del i statens ansvar är att bidra med ekonomiska förutsättningar, genom exempelvis riktade statsbidrag, och att följa upp den verksamhet som huvudmännen bedriver bl.a. genom tillsyn.

Huvudmannen för en skola ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de krav som ställs i skollagstiftningen (2 kap. 8 § skollagen). Det gäller oavsett om huvudmannen är enskild eller offentlig. Huvudmannen har därmed det slutliga ansvaret för att utbildningen vid en skola genomförs i enlighet med de bestämmelser som staten beslutat. Om någon av de övriga ansvarsnivåerna (rektor eller lärare) brister i sitt uppdrag är det ytterst huvudmannens uppgift att se till att rättelse vidtas. Med det övergripande ansvaret som utgångspunkt åläggs huvudmannen i skolförfattningarna särskilt ansvar för vissa preciserade områden och beslut. En del i det är att huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete genom att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 § skollagen). Om det vid uppföljning eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 § skollagen).

Rektorn är pedagogisk ledare och chef över lärare och personal vid skolan (2 kap. 9–10 §§ skollagen). Rektorn har därmed det övergripande ansvaret för genomförandet av utbildningen och för att verksamheten inriktas mot de nationella mål som staten beslutat samt ett ansvar för skolans resultat. Utöver dessa generella bestämmelser innehåller läroplanerna även delar i vilka rektors ansvar

beskrivs mer detaljerat. Här framhålls exempelvis rektors ansvar för särskilt stöd, personalens kompetensutveckling och elevinflytande.

Kärnan i lärarnas ansvar och uppdrag är att bedriva undervisning. Genom undervisningen förväntas lärarna ge eleverna förutsättningar att nå de övergripande, liksom ämnes och kursspecifika, målen och förmågorna, som beskrivs i de samlade läroplanerna. I detta uppdrag har lärarna inte obegränsad frihet utan staten har i skollagen och läroplanerna angett det centrala innehållet för undervisningen, vilket förhållningssätt som ska prägla lärarens kontakt med eleverna samt riktlinjer för hur undervisningen ska bedrivas. Utöver ansvaret för och uppdraget att bedriva undervisning åläggs lärarna ytterligare uppgifter med anknytning till undervisningen.

Kommunerna har ett särskilt ansvar för att se till att barn, ungdomar och vuxna erbjuds utbildning inom skolväsendet i enlighet med skollagen. Det kommunala huvudmannskapet är därmed inte endast knutet till verksamheten vid de olika skolenheterna, utan till skolväsendet i kommunen i stort. I denna roll har kommunerna, till skillnad från bl.a. enskilda huvudmän, ett särskilt utpekat ansvar för att exempelvis fatta beslut om mottagande i grund- och gymnasiesärskola och att eleverna fullgör sin skolplikt även om de inte går i kommunens egen grundskola (7 kap. 5 och 21 §§ skollagen). Det övergripande ansvaret innebär att kommunen alltid måste ha en beredskap för att tillhandahålla utbildning i skolväsendet till alla som har rätt till det. Elevens hemkommun måste exempelvis kunna ta emot en elev om denne slutar vid en fristående skola eller om den fristående skolan lägger ned.

4.1.2 Behörighetskrav för anställning inom skolväsendet

Enligt skollagen får endast den som vunnit pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet rekryteras som rektor eller förskolechef (2 kap. 11 § skollagen). Kravet gäller oavsett om skolan bedrivs av en enskild eller offentlig huvudman. Behörighetskravet är utformat på ett sådant sätt att den pedagogiska insikten ska ha uppnåtts genom utbildning såväl som erfarenhet. I förarbetena till bestämmelsen (propositionen Om ansvaret för skolan [prop. 1990/91:18] s. 36–37) anges att det är angeläget att en rektor har goda förutsättningar att klara sina arbetsuppgifter och att rektorn

genom utbildning och praktisk erfarenhet har förvärvat en allsidig pedagogisk insikt. Det beskrivs även att lärarutbildning eller praktik som lärare inte är en förutsättning för att kravet ska anses som uppfyllt. Någon ytterligare vägledning av vad pedagogisk insikt innebär eller vilken utbildning och erfarenhet som anses leda till sådan insikt ges varken i skollagen eller i förarbeten.

I anslutning till att den nya skollagen trädde i kraft antogs ett förslag om att de dåvarande behörighetskraven för lärare skulle förändras. Med anledning av förslaget krävs från och med den 1 december 2013 som huvudregel legitimation för att få tillsvidareanställas och för att få bedriva undervisning inom skolväsendet (2 kap. 13 § skollagen). Från huvudregeln finns flera undantag (se bl.a. 2 kap. 17–18 §§ skollagen). Det är Skolverket som prövar om en lärare uppfyller förutsättningarna för legitimation och som utfärdar legitimationer. I legitimationen anger Skolverket vilken skolform samt vilka årskurser och ämnen som läraren ges behörighet att undervisa i. En lärare kan, under vissa förutsättningar, bli varnad alternativt fräntas sin legitimation av Lärarnas ansvarsnämnd (2 kap. 23 § skollagen).

Utöver legitimerade lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen).

När det gäller personalens utbildningsnivå finns skillnader mellan kommunala och fristående skolor. I kommunala grundskolor hade enligt Skolverkets officiella statistik (räknat i heltidstjänster) i genomsnitt knappt 87 procent av lärarna läsåret 2013/14 en pedagogisk högskoleexamen och i fristående grundskolor var den genomsnittliga andelen drygt 70 procent. I fristående förskolor var den genomsnittliga förskollärartätheten räknat i årsarbetare lägre 2013/14 (12,8 barn per förskollärare) än i kommunala förskolor (9,6 barn per förskollärare).

4.1.3 Utdrag ur belastningsregistret för personal m.fl. inom skolväsendet

Den som erbjuds en anställning eller liknande inom bl.a. förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska lämna ett utdrag ur det register som

förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 § skollagen). Den obligatoriska registerkontrollen avser alla typer av yrkeskategorier inom de olika skolformerna. Det avgörande är alltså inte om det förekommer direkt kontakt med barn. Personen kan tillhöra andra personalkategorier än pedagogisk personal, t.ex. administrativ personal, skolvaktmästare eller kökspersonal (Skolverkets PM Mer om registerkontroll av personal, reviderad juni 2014).

Utdraget från belastningsregistret visar om en person blivit dömd för vissa allvarliga brott, i regel under de senaste tio åren. Utdraget begränsas till uppgifter om sexualbrott och barnpornografibrott samt mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån (se bl.a. 17 och 9 §§ lagen om belastningsregister och 22 § förordning [1999:1134] om belastningsregister). Registerutdraget är en del av huvudmannens underlag för att avgöra om en person är lämplig för arbetet. Det finns inte något förbud mot att låta en person arbeta i verksamheten som har lämnat in ett registerutdrag med anteckning om brott.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1), utgiftsområde 16, aviserar regeringen att skyldigheten att lämna ett utdrag ur belastningsregistret även ska omfatta gymnasie- och gymnasiesärskolan.

4.2 Tillståndspliktig verksamhet inom skolväsendet

Enskilda får godkännas som huvudmän för skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Om en befintlig huvudman vill utöka sin verksamhet till fler skolenheter, fler årskurser, fler program eller med en annan skolform krävs en ansökan om utökat godkännande.

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165] s. 643) bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer. Det är Skolinspektionen som beslutar om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor. När det gäller förskola eller fritidshem som inte

anordnas vid en skola är det emellertid kommunen där utbildningen ska bedrivas som beslutar (2 kap. 7 § skollagen).

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska hänsyn också tas till följderna i närliggande kommuner. Om godkännandet avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs även att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § skollagen).

I förarbetena till skollagen anges att kravet på att den enskilde ska ha förutsättningar att följa föreskrifterna t.ex. innebär att det av budget och elevprognoser ska framgå att verksamheten har sådana förutsättningar (prop. 2009/10:165 s. 643). Kravet på att utbildningen inte får medföra påtagliga negativa följder har sitt ursprung i 1985 års skollag. I förarbetena till den lagen angavs som exempel på påtagliga negativa följder att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig kommunal skola och att detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen (propositionen Fristående skolor m.m. [prop. 1995/96:200] s. 53). Prövningen av negativa följder ska utgå från ett elevperspektiv och vara en helhetsbedömning. För att effekter ska anses vara påtagligt negativa ska de antas bestå på lång sikt. Den omständigheten att en kommun kan tvingas att planera om och göra omfördelningar i sin egen skolverksamhet i ett kortare perspektiv anses inte vara tillräckligt för att neka huvudmannen godkännande. Fem år har av regeringen ansetts vara en överskådlig period som kan tjäna som riktmärke vid bedömningen (propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter [prop. 2009/10:157] s. 21).

Det kompletterande kravet för förskoleklass, grundskola och grundsärskola, att elevunderlaget ska vara tillräckligt så att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt, infördes i den nuvarande skollagen och ersatte den tidigare bestämmelsen om att en fristående grundskola skulle ha minst 20 elever. I förarbetena till skollagen framhålls att elevantalet är en väsentlig faktor för att bedöma en fristående skolas förutsättningar att kunna bedriva en långsiktig skolverksamhet av hög kvalitet (prop. 2009/10:165 s. 243).

4.2.1 Godkännande vid byte av huvudman för en befintlig verksamhet

Det förekommer att befintliga fristående förskolor och skolor byter huvudman, dvs. att den fysiska eller juridiska person som ursprungligen fått godkännande för att driva skol- eller förskoleenheten ersätts av en annan huvudman. Det kan exempelvis ske om huvudmannen byter associationsform eller om huvudmannen överläter skolverksamheten. Under 2013 fick Skolinspektionen in 78 ansökningar om godkännande som ny huvudman för befintlig verksamhet (Skolinspektionens årsredovisning 2013 s. 37). För att den nya huvudmannen ska få bedriva verksamhet vid en skol- eller förskoleenhet krävs att denne ansöker om och beviljas godkännande. Om en huvudman köps upp genom aktieöverlåtelse krävs emellertid inte något nytt godkännande eftersom huvudmannen alltjämt är densamma. I dessa fall sker alltså inte någon ny prövning av huvudmannen och det krävs inte heller någon anmälan om förändrade ägarförhållanden till Skolinspektionen eller till kommunen.

4.2.2 Skolinspektionens prövning av en ansökan om godkännande

Skolinspektionen har antagit föreskrifter som reglerar ansökningsförfarandet för att få bedriva utbildning inom skolväsendet (Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola [SKOLFS 2011:154]). Enligt föreskrifterna ska ansökan göras på en särskild blankett. I ansökan ska sökanden bl.a. lämna information om elevprognos, budget samt inom särskilt angivna områden beskriva hur skolans inre verksamhet är tänkt att organiseras.

En ansökan om godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer ska ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari året innan skolan ska starta och myndigheten ska, om möjligt, fatta beslut senast den 1 oktober året innan skolan ska starta. Detsamma gäller ansökan och beslut om gymnasieskola och gymnasiesärskola (2 kap. 1 och 3 §§ skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen [2010:2039]). Från och med 1 januari 2015 gäller inte 31 januari

året innan som senaste tidpunkt för när en ansökan måste ha inkommit, om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens möjlighet att fullfölja sin utbildning.

När Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Om ansökan avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda ges tillfälle att yttra sig. I enlighet med regeringens förslag i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) har riksdagen beslutat att bestämmelserna om att kommunen ska ges tillfälle att yttra sig kompletteras med en bestämmelse om att nyetablering av en fristående skola alltid ska föregås av ett samråd mellan den enskilde som avser att starta utbildningsverksamhet och den kommun där utbildningen är tänkt att bedrivas (se bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357). Av regleringen följer att ansvaret för att ta initiativ till ett samråd ligger på den enskilde som vill etablera utbildningsverksamhet i kommunen. Om den enskilde inte har vidtagit rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd med kommunen kan tillståndet återkallas (se 2 kap. 5 a § och 26 kap. 13 § andra stycket p 2 skollagen). Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet. Formerna för och innehållet i ett samråd får enligt förarbetena anpassas efter behovet i det enskilda fallet (prop. 2013/14:112 s. 13 f och 78 f). Bestämmelserna om samråd ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.

Utgångspunkten för Skolinspektionens prövning är att det är den sökande som ska visa att denne uppfyller kraven för ett godkännande. När Skolinspektionen prövar om en sökande har förutsättningar att följa föreskrifterna utgår myndigheten från hur verksamhetens utformning och innehåll beskrivits i ansökan. Sökanden ska också visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bära kostnaderna för att starta skolan. Skolinspektionen bedömer även om de elevprognoser som sökanden redovisat visar på ett elevunderlag som är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. För skolformerna förskoleklass, grundskola och grundskolasärskola framgår det uttryckligen av skollagen att elevunderlaget ska vara tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Frågan om det finns stöd i skollagen för att ställa krav på

sökanden att presentera en elevprognos för att säkerställa en stabil och kontinuerlig verksamhet i gymnasieskolan har prövats av förvaltningsrätt i ett antal mål (se Förvaltningsrättens i Stockholm domar i mål nr. 2423-11, 2424-11, 2433-11, 2435-11, 2436-11, 2507-11). I domarna konstateras att Skolinspektionen ska pröva om elevprognoserna visar att sökanden kan bedriva en stabil och kontinuerlig verksamhet.

Varken i skollagen eller i tillhörande författningar finns något uttryckligt krav på att Skolinspektionen ska göra en prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet eller en lämplighetsprövning av den fysiska eller juridiska person som exempelvis äger det sökande bolaget eller av personer med ett betydande inflytande i verksamheten. I proposition Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112, s. 27) anges visserligen att villkoret att huvudmannen ska ha förutsättningar att följa författningar på sätt och vis innefattar en viss prövning av lämpligheten, men att det inte sker någon mer grundlig sådan prövning innan ett godkännande. Skolinspektionen har till utredningen framfört att sökandens ekonomiska ställning och budget för den planerade verksamheten granskas vid tillståndsprövningen. Vid tillståndsprövningen granskas också om sökanden har betalningsanmärkning och i de fall sökanden är en stiftelse eller förening kontrolleras även om ledamöterna i föreningen eller stiftelsen har någon betalningsanmärkning. En svårighet som Skolinspektionen anfört är i vilken utsträckning detta ska påverka prövningen, dvs. när betalningsanmärkningar medför att en sökande ska anses sakna förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen. De enda fall då andra bolag i en koncern kontrolleras är, enligt uppgifter som Skolinspektionen lämnat till utredningen, om det ansökande bolaget uttalat att ett annat bolag i koncernen, oftast moderbolaget, ska tillskjuta medel för etablering. Kontroll görs då av moderbolagets ekonomiska ställning.

Skolinspektionen har anfört att myndigheten inte genomför någon vandelsprövning av den sökandes ledning eller ägare och att den som ansöker om godkännande inte heller behöver uppvisa någon tidigare erfarenhet av utbildningsverksamhet. Myndigheten framhåller att det skulle vara relevant att göra en prövning av ägarernas och ledningens kunskaper och erfarenhet av utbildningsverksamhet.

4.2.3 Kommunernas prövning av en ansökan om godkännande

Prövningen av huvudmän som önskar bedriva fristående förskola sker på kommunal nivå. Utredningen har bl.a. varit i kontakt med Stockholms kommun och tagit del av information som kommuner lämnar på sina hemsidor om ansökningsförfarandet och prövningen. Syftet med detta avsnitt är inte att ge en heltäckande bild av kommunernas ansökningsförfarande och prövning av godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor, utan avsikten är att utifrån den information som utredningen fått del av belysa hur detta kan gå till.

Många kommuner har antagit riktlinjer som beskriver de krav som skollagen och kommunerna ställer på huvudmän som önskar bedriva och bedriver fristående förskolor. Riktlinjerna kan även innehålla rutinerna för ansökningsförfarandet. Många kommuner har även en särskild blankett med anvisningar och en checklista för vad som ska anges i ansökan. Som vid andra ansökningsförfaranden är det den sökanden som ska visa att den uppfyller kraven för ett godkännande. Utöver den information som sökanden lämnat i en skriftlig ansökan förekommer det att kommuner genomför intervjuer med sökanden och begär in annan kompletterande information. Av Stockholms kommuns riktlinjer för godkännande och bidrag framgår exempelvis att kommunen gör en vandelsprövning av de personer som står bakom rättssubjektet som lämnat in ansökan. Vandelsprövningen innebär bl.a. en kontroll av brottsregister och utdrag från Upplyningscentralen på sökanden. I Stockholms kommuns riktlinjer anges att en ansökan kan komma att avslås om de personer som står bakom sökanden visat misskötsamhet i att följa gällande lagstiftning (Fristående förskola, Riktlinjer för godkännande och bidrag s. 21 f).

Till skillnad mot vad som gäller för övriga skolformer inom skolväsendet finns inte några tidsgränser för när en ansökan om godkännande ska lämnas eller när kommunen ska fatta beslut om godkännande. Behovet av tidsgränser för en ansökan om att bedriva fristående förskola är inte är desamma som för skolan då förskolan inte är läsårsindelad. Vad gäller när beslut ska fattas så styrs det av förvaltningslagens (1986:223) generella regler om att handläggningen av ärenden ska ske skyndsamt.

4.2.4 Godkännande som huvudman

När Skolinspektionen eller kommunen prövat en ansökan fattas ett beslut om att bevilja eller avslå ansökan. Ett beslut som innebär att den enskilde godkänns som huvudman, ska avse utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 § skollagen). Enligt skollagen omfattar en skolenhet eller förskoleenhet verksamhet i en eller flera byggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon byggnad (1 kap. 3 § skollagen). En enskild huvudman kan alltså inte utöka verksamheten med utbildning vid ytterligare en skolenhet utan att först beviljats ett nytt godkännande. Ett godkännande kan dock gälla flera olika skolformer vid samma skolenhet, t.ex. fritidshem, förskoleklass och grundskola, eller olika program i gymnasieskolan (prop. 2009/10:165 s. 644). Skolinspektionens och kommunens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 och 5 §§ skollagen). Kommunen kan överklaga ett beslut om godkännande av en enskild huvudman om Skolinspektionen gjort en prövning av påtagliga negativa följder (jfr Förvaltningsrättens i Stockholm dom i mål nr 1876-11).

Skolinspektionen har till utredningen framfört att det är vanligt att en enskild ansöker om godkännande för utbildning vid flera skolenheter samt att det förekommer att en godkänd huvudman inte bedriver den utbildning som huvudmannen är godkänd för. Enligt Riksrevisionen startar knappt hälften av dem som blir godkända som huvudmän skolverksamhet (Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän, RiR 2012:17 s. 61). Det finns även huvudmän som startar verksamheten men som i ett senare skede väljer att inte fortsätta att bedriva utbildningen. Det finns därför godkännanden att bedriva utbildning inom skolväsendet som inte utnyttjas. Enligt Skolinspektionen kan det utgöra en osäkerhet, både för elever och för kommuner som måste räkna med att utbildningarna kan komma att starta eller återupptas. Godkännanden som inte utnyttjas påverkar även bedömningen av påtagliga negativa följder eftersom hänsyn måste tas till godkännanden som tidigare meddelats men som inte utnyttjas. Det kan få till följd att etableringen av nya utbildningar hindras. Skolinspektionen och kommuner saknar i dag lagstöd för att återkalla godkännanden som inte används, men inom Utbild-

ningsdepartementet finns en arbetsgrupp som utreder frågan om Skolinspektionens möjlighet att återkalla sådana godkännanden (U 2013:C). Från och med den 1 januari 2015 är det reglerat att huvudmannen för gymnasieskola, gymnasiesärskola, grundskola, grundsärskola, förskoleklass och fritidshem som anordnas vid en skolenhet har två år på sig att starta verksamheten (se 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen och 2 kap. 4 § skolförordningen).

Skolinspektionen har, till skillnad från Inspektionen för vård och omsorg, ingen skyldighet att föra register över de huvudmän och de utbildningar som godkänts. Skolinspektionen för inget register över enskilda huvudmän som t.ex. visar vilka huvudmän som godkänts och vilka skolenheter, skolformer och årskurser eller program godkännandet omfattar. Enligt vad utredningen erfarit kan det medföra svårigheter för myndigheten att identifiera vilka godkännanden en huvudman faktiskt har och vad godkännandena omfattar.

Skolverket för ett skolenhetsregister vars syfte är att ligga till grund för insamling av officiell statistik för skolväsendet. Skolinspektionen utgår från registret vid planeringen av sin tillsyn. Registret baseras på huvudmännens egna uppgifter och omfattar aktuell organisation samt adresser till skolenheter inom skolformerna förskoleklass, fritidshem, grundskola, specialskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Registret utgör basen för all statistik som Skolverket ansvarar för och SCB samlar in uppgifterna på Skolverkets uppdrag (se lag [2001:99] om den officiella statistiken, förordning om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrift om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

Från och med 15 oktober 2014 kommer SCB på uppdrag av Skolverket att samla in uppgifter avseende förskolor direkt från huvudmännen för verksamheten. Det innebär att uppgifter om kommunal verksamhet kommer att samlas in från respektive kommun, medan uppgifter om icke kommunal verksamhet kommer att samlas in från enskilda huvudmän.

4.2.5 Antalet ansökningar och godkännanden

I Skolinspektionens årsredovisning för 2013 beskrivs antalet ansökningar om godkännande under perioden 2011–2013. Under 2013 tog myndigheten emot 419 ansökningar om att få starta en ny fristående skola, eller utöka tillståndet för en befintlig fristående skola. I årsredovisningen anges att antalet har minskat något jämfört med 2012 och drygt halverats jämfört med år 2011. Den stora skillnaden mellan 2011 och 2013 uppges vara att antalet ansökningar om att godkännas som huvudman för fristående gymnasieskola minskat markant. År 2011 fick Skolinspektionen in 214 ansökningar som avsåg nya fristående gymnasieskolor och 248 ansökningar om utökning av befintliga fristående gymnasieskolor. Motsvarande för 2013 var 77 ansökningar avseende nya fristående gymnasieskolor och 129 utökningar av befintliga gymnasieskolor.

Skolinspektionen uppger i årsredovisningen att den främsta anledningen till minskningen av antalet ansökningar om att godkännas som huvudman för fristående gymnasieskola bedöms vara att elevkullarna i gymnasieåldern har minskat från 2010 och framåt. En annan förklaring som framhålls är att etablerade friskoleaktörer, i större utsträckning än tidigare, valt att ansöka om att få ta över redan befintliga verksamheter eller köpt upp befintliga verksamheter på gymnasial nivå, vilket inte alltid leder till en ny tillståndsprövning (se avsnitt 4.2.1).

4.2.6 Enskilda huvudmän inom skolväsendet

Antalet enskilda huvudmän, antalet fristående enheter och antalet barn och elever som går i fristående förskolor och skolor varierar beroende på skolform. Skolverket publicerar årligen uppgifter om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat per skolform. Skolverket har nyligen publicerat rapporten *Privata aktörer inom förskola och skola – en nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare* (Rapport 410, 2014) som utförligt redogör för enskilda huvudmäns del av skolväsendet.

I detta avsnitt beskrivs i vilken utsträckning enskilda huvudmän bedriver verksamhet inom förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt hur utvecklingen sett ut de senaste åren.

Förskolan

Tabell 4.1 Antalet enheter, inskrivna barn och antalet huvudmän hösten 2013

	Antalet förskoleenheter	Antalet inskrivna barn	Antalet huvudmän
Kommunala huvudmän	7 142	391 874	290
Enskilda huvudmän	2 749	97 401	2 035

Källa: Sveriges officiella statistik, tabell 1 Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2013/14 och Skolverkets rapport Privata aktörer inom förskola och skola – en nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare.

Av tabell 4.1 framgår att 2013 gick cirka en femtedel av barnen i en förskola med fristående huvudman och att lite drygt var fjärde förskoleenhet var fristående. Sedan 2009 har andelen barn i fristående förskolor ökat med en dryg procentenhet, från 18,6 till 19,9 procent, och antalet förskoleenheter har blivit 163 fler, en ökning med cirka sex procent.¹ Som framgår av tabellen är antalet fristående huvudmän betydligt fler än de kommunala.

Av de enskilda huvudmännen bedrev 93 procent verksamhet vid endast en förskola. Samtidigt fanns det fler än 30 enskilda huvudmän som hade minst fem förskolor, varav tio av dessa hade fler än tio förskolor. En tiondel av alla fristående förskolor drevs av de tio största enskilda huvudmännen. De tre största huvudmännen drev mer än 20 fristående förskolor vardera och tillsammans drev de 158 förskolor, vilket motsvarade cirka sex procent av samtliga fristående förskolor 2013.

Den vanligaste associationsformen inom förskolan är ekonomisk förening och den näst vanligaste är aktiebolag. Driftsformen är sammankopplad med huvudmannens storlek – aktiebolagen är vanliga bland huvudmän som driver fler än en förskola. Ungefär en tiondel av de enskilda huvudmännen inom förskolan bedriver också verksamhet inom grundskolan.²

Andelen fristående huvudmän varierar stort över landet. Enligt Skolverkets jämförelsetal för 2013 gick exempelvis 97 procent av

¹ Sveriges officiella statistik om förskola (se tabell 1 A Antal kommuner med verksamhet, antal förskolor, barn per avdelning och inskrivna barn efter ålder och kön 2006–2013).

² Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverkets rapport 410, 2014, s. 18 f.

förskolebarnen i fristående förskolor i Täby, medan det i vissa kommuner, exempelvis Tierp, inte fanns några fristående förskolor.

Grundskolan

Tabell 4.2 Antalet enheter, inskrivna elever och antalet huvudmän hösten 2013

	Antalet skolenheter	Antalet inskrivna elever	Antalet huvudmän
Kommunala huvudmän	4 090	794 872	290
Enskilda huvudmän	792	125 957	582

Källa: Sveriges officiella statistik, tabell 1 Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2013/14.

Av tabell 4.2 framgår att cirka en sjundedel av Sveriges grundskoleelever gick i fristående skolor och att cirka var sjätte grundskola drevs av en enskild huvudman hösten 2013. Sedan hösten 2009 har andelen elever i fristående grundskolor ökat från knappt 11 procent, till knappt 14 procent och under samma period har 83 fristående skolenheter tillkommit, en ökning med cirka 12 procent.³

Som framgår av tabell 4.2 är antalet fristående huvudmän betydligt fler än de kommunala och har legat på ungefär samma nivå sedan 2009. Antalet grundskolor per enskild huvudman är litet, 92 procent av de enskilda huvudmännen drev endast en grundskola. Samtidigt är några av de enskilda huvudmännen bland de största i landet, i jämförelse med kommunala huvudmän. Mer än en tredjedel av alla elever i de fristående grundskolorna gick i skolor som drevs av de tio största enskilda huvudmännen år 2013. Fyra enskilda huvudmän utmärker sig särskilt med mer än 5 000 elever vardera. Av de elever som gick i landets fristående grundskolor tillhörde 30 procent någon av dessa fyra huvudmän⁴.

Två tredjedelar av eleverna i fristående grundskolor gick 2013 i skolor som drevs av aktiebolag, och andelen har ökat sedan 2009. Övriga elever gick i huvudsak i grundskolor som drevs av stiftelser

³ Sveriges officiella statistik om grundskolan (se tabell 2 A Skolenheter och elever läsåren 2009/10–2013/14).

⁴ Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverket 2014, s. 27 f.

och ideella eller ekonomiska föreningar. Enskild firma har sedan 2009 i princip försvunnit som driftsform inom grundskolan. Det har även blivit vanligare att en enskild huvudman som bedriver verksamhet inom grundskolan ingår i en koncern. Antalet enskilda huvudmän som ingick i en koncern ökade i antal från 73 till 91 mellan 2009 och 2013. Koncernstrukturerna varierar i storlek och många av koncernerna är små, räknat i antal huvudmän, skolor och elever. År 2013 gick mer än 40 000 grundskoleelever i skolor som drevs av huvudmän som ingick i en koncern, vilket är en ökning med 8 000 elever på två år. AcadeMedia ansvarade för mer än en tiondel av de elever som gick på fristående grundskolor i landet.⁵

Grundsärskolan

Tabell 4.3 Antalet enheter, inskrivna elever och antalet huvudmän hösten 2013

	Antalet skolenheter	Antalet inskrivna elever	Antalet huvudmän
Kommunala huvudmän	630	8 866	269
Enskilda huvudmän	43	480	54

Källa: Sveriges officiella statistik, tabell 1 Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2013/14.

Sedan hösten 2009 har andelen elever i fristående grundsärskolor ökat från cirka fyra procent till omkring fem procent hösten 2013. Antalet fristående skolenheter har under samma period ökat från 36 till 43, en ökning med knappt 20 procent.⁶ Som framgår av tabell 4.3 var antalet enskilda huvudmän som bedrev grundsärskola 2013 betydligt lägre än antalet kommunala huvudmän.

⁵ Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverket 2014, s. 31, 36 f.

⁶ Sveriges officiella statistik om grundsärskolan (se tabell 2 A Skolenheter och elever läsåren 2009/10–2013/14).

Gymnasieskolan

Tabell 4.4 Antalet enheter, inskrivna elever och antalet huvudmän hösten 2013

	Antal skolenheter	Antal inskrivna elever	Antal huvudmän
Kommunala huvudmän	869	242 295	244
Enskilda huvudmän	460	85 079	227

Källa: Sveriges officiella statistik, tabell 1 Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2013/14.

Av tabell 4.4 framgår att cirka en fjärdedel av Sveriges gymnasieelever gick i en fristående skola hösten 2013 och att cirka en tredjedel av landets gymnasieskolor drevs av fristående huvudmän. Sedan hösten 2009 har andelen elever i fristående gymnasieskolor ökat från knappt 22 procent till knappt 26 procent hösten 2013. Antalet skolenheter med enskild huvudman var hösten 2013 i princip detsamma som 2009, men räknat som andel av alla skolenheter har de minskat från 47 till 34 procent då antalet kommunala skolenheter ökat kraftigt under perioden. Som framgår av tabellen fanns det ungefär lika många enskilda huvudmän som kommunala, men antalet enskilda huvudmän har minskat från 249 till 227 under perioden 2009–2013.⁷

Av de enskilda huvudmännen drev en majoritet, 80 procent, endast en gymnasieskola och av de fristående huvudmännen är en majoritet aktiebolag. Den näst vanligaste associationsformen är stiftelse. Mer än en tredjedel av eleverna i de fristående gymnasieskolorna gick i de tio största huvudmännens skolor, vilket motsvarar nästan en tiondel av samtliga elever på gymnasial nivå. Men andelen har minskat från år 2011, då den var 42 procent.

Det är vanligt att en enskild huvudman som driver gymnasieskola ingår i en koncern. Av de enskilda huvudmännen gjorde 44 procent det år 2013. Antalet enskilda huvudmän som ingick i en koncern har minskat marginellt från 102 till 100 mellan 2009 och 2013. Två tredjedelar av de elever som gick i en fristående skola

⁷ Sveriges officiella statistik om gymnasieskolan (se tabell 4 A Skolor och elever samt antalet elever bosatta i annan kommun läsåren 2004/05–2013/14) och Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverket 2014, s. 43.

2013 gjorde det i skolor som tillhörde huvudmän som ingick i en koncern.⁸

Gymnasiesärskolan

Tabell 4.5 Antalet enheter, inskrivna elever och antalet huvudmän hösten 2013

	Antal skolenheter	Antal inskrivna elever	Antal huvudmän
Kommunala huvudmän	255	6 956	162
Enskilda huvudmän	39	584	37

Källa: Sveriges officiella statistik, tabell 1 Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2013/14.

Av tabell 4.5 framgår att cirka sju procent av Sveriges gymnasiesär-elever gick i en fristående skola och att lite mindre än en femtedel av landets gymnasiesärskolor drevs av fristående huvudmän hösten 2013. Sedan hösten 2009 har andelen elever i fristående gymnasiesärskolor ökat med cirka 2,6 procentenheter, från cirka fem procent, och antalet skolenheter har blivit tio fler, en ökning med 34 procent. Antalet kommunala huvudmän var hösten 2013 betydligt högre än antalet fristående huvudmän.⁹

4.3 Bidrag från elevens hemkommun

Ett beslut om godkännande innebär att huvudmannen för en fristående skola har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (se bl.a. 10 kap. 37 § skollagen). Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning (för förskolebarn omsorg och pedagogisk verksamhet), lärverktyg (för förskolebarn pedagogiskt material och utrustning), elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt, och lokalkostnader. Grundbeloppet ska för förskola, förskoleklass, grundskola,

⁸ Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverket 2014 s. 44, 51 f.

⁹ Sveriges officiella statistik om gymnasiesärskolan (se tabell 2 A Skolor och elever läsåren 2007/08–2013/14).

grundskola, och för fritidshem med enskild huvudman bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten (se bl.a. 10 kap. 38 § skollagen). För utbildning inom gymnasieskolan ska grundbeloppet som huvudregel bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det aktuella programmet eller den inriktningen (16 kap. 55 § skollagen).

Tilläggsbeloppet ska utgå för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Beloppet kan även lämnas för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen (se bl.a. 14 kap. 8 § skolförordningen).

Hemkommunen har, i vissa situationer, skyldighet att ersätta kostnaderna för utbildningen då ett skolpliktigt barn går i skolan i en annan kommun. (8 kap. 17 §, 9 kap. 16 §, 10 kap. 34 §, 11 kap. 33 § och 16 kap. 50 § skollagen)

I Skolverkets officiella statistik (se tabell 3 A och 3 B Hemkommunens kostnader 2013) anges att den genomsnittliga totala kostnaden för hemkommunen per elev i grundskolan var 94 700 kronor 2013 och att det fanns betydande skillnader i kommunernas kostnader. Den genomsnittliga totalkostnaden per elev i grundskolan varierade mellan 251 800 och 77 300 kronor beroende av kommun.

En särskild utredare har fått i uppdrag att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor (dir 2014:126). Syftet är att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras. Utredaren ska även se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän. Utbildningsdepartementet har även remitterat ett förslag till förtydligande av bestämmelserna om tilläggsbelopp (Vissa skollagsfrågor – Del 2, U2014/5176/S).

4.4 Val av skola

4.4.1 Grundskolan

Det är elevens hemkommun som är ansvarig för att eleven får utbildning i grundskolan. Utgångspunkten i skollagen är att vårdnadshavaren ska kunna välja skola för sitt barn i hela kommunen och att kommunen ska utgå från vårdnadshavarens önskemål när den placerar en elev vid en viss skolenhet. Det är kommunen som avgör hur många elever som får plats vid varje kommunal skola. När antalet elever som vill gå på en skola är fler än det antal platser skolan erbjuder, måste kommunen bedöma vilka elever som i första hand har rätt till en plats på skolan. Enligt den så kallade närhetsprincipen får en vårdnadshavarens önskemål om placering vid en viss skolenhet inte gå ut över ett annat barns rätt till placering vid en skolenhet nära hemmet (10 kap. 30 § skollagen). Det kan finnas flera skolor i kommunen som anses vara belägna nära hemmet och närhetsprincipen innebär inte alltid att barnet blir placerad i den skolenhet som ligger närmast hemmet. Om barnet haft en placering i förskoleklass på en kommunal skolenhet har det förtur till plats i årskurs 1 på den skolenheten (10 kap. 31 § skollagen). Kommunen får gå emot vårdnadshavarens önskemål om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § skollagen).

I vissa fall har eleven rätt att bli mottagen i en annan kommun än sin hemkommun. Eleven ska med hänsyn till sina personliga förhållanden ha särskilda skäl att få gå i en skolenhet i den kommunen (10 kap. 25 § skollagen). Eleven kan få gå i en annan kommun även om eleven inte har särskilda skäl (10 kap. 27 § skollagen).

En vårdnadshavare kan även ansöka om plats för sitt barn på en fristående grundskola i eller utanför hemkommunen. Huvudregeln är att en fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt att gå i grundskolan (10 kap. 35 § skollagen). Finns det plats på skolan har alla som grundregel rätt att gå där, oavsett om skolan ligger i den kommun där man är bosatt eller i en annan kommun. Det är huvudmannen för skolan som bestämmer hur många elever som kan tas emot på skolan. Om det inte finns plats för alla sökande, får den fristående skolan göra ett urval bland de sökande, men det får bara ske enligt de principer som Skolinspektionen god-

tar (10 kap. 36 § skollagen). För fristående grundskolor har Skolinspektionen bl.a. accepterat urvalsgrunderna syskonförtur och kötid.

Som huvudregel får tester och prov inte användas som villkor för antagning eller för urvalet av elever (10 kap. 9 § skollagen). För utbildningar som kräver att eleverna har särskilda färdigheter i bild, idrott och hälsa, musik eller slöjd finns dock undantag (10 kap. 9 a § skollagen och 9 kap. 25–26 §§ skolförordningen). Det finns också s.k. spetsutbildningar i årskurs 7–9 där Skolverket kan ha medgivit andra antagnings- och urvalsregler (förordning [2011:355] om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser). Även den förberedande dansarutbildningen omfattas av andra bestämmelser om urval (se förordning [2011:7] om dansarutbildning). Det finns även viss tvåspråkig och engelskspråkig utbildning som omfattas av undantag (9 kap. 15–16 §§ skolförordningen).

4.4.2 Gymnasieskolan

Det finns särskilda bestämmelser om behörighet till gymnasieskolan och dess olika program. Det handlar bl.a. om hur många godkända betyg från grundskolan eleven ska ha och i vilka ämnen (16 kap. 29 § skollagen). Det är hemkommunen som i första hand ska ta emot de sökande som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen (16 kap. 42–43 §§ skollagen). Utöver detta har behöriga sökande i vissa fall rätt att bli mottagna i första hand i en annan kommun än sin hemkommun (16 kap. 44 § skollagen). I de fall det finns fler sökande än platser till ett nationellt program i en kommuns gymnasieskola ska urvalet normalt sett göras utifrån betyg (meritvärde) från grundskolan (7 kap. 2–5 §§ gymnasieförordningen).

Ungdomar har även möjlighet att söka till en fristående gymnasieskola i eller utanför hemkommunen, och huvudregeln är att en fristående skola ska vara öppen för alla ungdomar som har rätt att gå i gymnasieskolan (15 kap. 33 § skollagen). Om det finns fler sökande än platser ska urvalet göras på samma sätt som till en utbildning vid en offentlig gymnasieskola, dvs. vanligtvis utifrån den sökandes betyg från grundskolan. Om en elev söker till ett

program eller en inriktning i en annan kommuns gymnasieskola som även hemkommunen erbjuder tas eleven emot endast i mån av plats (s.k. andrahandsmottagning). Om utbildningen inte erbjuds av hemkommunen konkurrerar eleven på samma villkor som övriga elever om att mottas på programmet (16 kap. 43–44 och 47 §§ skollagen).

4.5 Utbildning på entreprenad

Utbildning på entreprenad omfattas inte av utredningens förslag. En översikt av regleringen är dock nödvändig för att få en helhetsbild av skolväsendet.

Kommuner, landsting och fristående huvudmän kan överlämna uppgifter inom utbildningsområdet till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad. Med entreprenad avses enligt skollagen att en huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (23 kap. 1 § skollagen). Att huvudmannen behåller huvudmannskapet innebär att denne alltjämt ansvarar för innehållet i verksamheten, även om någon annan utför uppgifterna. Liksom vid överlämnandet av t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamhet ansvarar kommunen för uppföljning och utvärdering. Ansvaret för entreprenader skiljer sig därmed från ansvaret för verksamhet vid fristående skolor. När Skolinspektionen utövar tillsyn över huvudmannen, exempelvis en kommun, omfattar tillsynen även den verksamhet som är utlagd på entreprenad (se delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* [SOU 2013:53] s. 177).

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utrymmet för att överlämna uppgifter på entreprenad begränsat och som huvudregel får endast uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad (23 kap. 3 § skollagen). Uppgifter i gymnasieskolan som avser undervisning i karaktärsämnen och som har en yrkesinriktad eller estetisk profil får dock läggas ut på entreprenad. Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad (23 kap. 4 § skollagen). Om det finns särskilda

skäl kan regeringen efter ansökan medge att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får överlämna åt någon annan att bedriva annan undervisning inom skolväsendet på entreprenad (23 kap. 5 § skollagen).

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare eller annan pedagogisk verksamhet finns inte någon liknande begränsning, utan där får uppgifter hänförliga till dessa verksamheter överlämnas på entreprenad (23 kap. 2 § skollagen).

Om en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får huvudmannen även överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Om entreprenören fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg eller intyg får rektors uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till entreprenören. Detta gäller dock endast inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare (23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordning [2011:1108] om vuxenutbildning). Det är framför allt uppgifter inom vuxenutbildning som kommunerna har lämnat över på entreprenad (se delbetänkandet Privata utför – kontroll och insyn [SOU 2013:53] s. 179).

4.6 Tillsyn över skolväsendet m.m.

Skolinspektionens tillsynsansvar framgår av skollagen. Enligt skollagen omfattar ansvaret bl.a. tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet (26 kap. 3 § skollagen). Såväl fristående skolor som skolor med offentlig huvudman omfattas av Skolinspektionens tillsyn, och tillsynen omfattar även utbildning som är utlagd på entreprenad.

Från Skolinspektionens tillsynsområde undantas förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag (26 kap. 4 § skollagen). De nämnda verksamheterna omfattas av kommunens tillsynsansvar utom när det gäller tillsyn över sjätte kapitlet skollagen om kränkande behandling som omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Skolinspektionen granskar emellertid

hur kommunerna utövar sin tillsyn av den enskilt bedrivna förskoleverksamheten.

Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår även att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 § skollagen).

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna och får förenas med ett vite (26 kap. 10 och 27 §§ skollagen). I enlighet med regeringens förslag i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. har riksdagen beslutat att Skolinspektionen fr.o.m. den 1 januari 2015 alltid ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Om myndigheten konstaterar återkommande brister, som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen, ska lärarresurserna vid skolenheten analyseras. Om analysen ger stöd för det kan de åtgärder som anges i ett föreläggande inkludera förändringar i lärarresurserna (prop. 2013/14:112 s. 42 f, bet 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357).

En tillsynsmyndighet får, i stället för att förelägga en huvudman att vidta åtgärder, tilldela en huvudman en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten (26 kap. 11 § skollagen). En tillsynsmyndighet har även möjlighet att avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (26 kap. 12 § skollagen).

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat om ett föreläggande inte har följts, och missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 § skollagen). Återkallelse får beslutas även om rättelse har skett vid provningstillfället, om det befaras att det på nytt kommer att

uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse (26 kap. 15 § skollagen).

Skolinspektionen får, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting, besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget inte har följt ett föreläggande och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (26 kap. 17 § skollagen).

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader (26 kap. 18 § skollagen).

Beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet bl.a. gäller återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse, tillfälligt verksamhetsförbud eller vitesföreläggande (28 kap. 2 § och 28 kap. 5 § skollagen).

4.7 Skolinspektionens tillsyn

Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndigheten genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska också bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna (1 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

Skolinspektionens tillsyn utförs på olika sätt. Myndigheten genomför s.k. regelbunden tillsyn av skolväsendet i hela landet som innebär att myndigheten kontrollerar att verksamheten följer lagar och regler. En annan del av Skolinspektionens verksamhet är en etableringskontroll av nya fristående skolor våren innan de startar. Vid denna form av tillsyn kontrollerar myndigheten att den planering som huvudmannen presenterat i sin ansökan genomförts eller

går att genomföra. Bland annat granskar myndigheten att huvudmannen har anställt rektor och lärare och att huvudmannen har ordnat tillgång till lokaler och utrustning. Etableringskontrollen har tidigare inte varit reglerad, men riksdagen har beslutat att kontrollen ska författningsregleras (prop. 2013/13:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357). Det innebär att Skolinspektionen från och med den 1 januari 2015 är skyldig att genomföra en etableringskontroll av fristående skolor som ska starta (se 26 kap. 9 a § skollagen).

I Skolinspektionens instruktion anges att myndigheten ska följa upp ett beslut om godkännande eller rätt till bidrag i nära anslutning till att beslutet fattats (5 §). Detta gör myndigheten genom s.k. förstagångstillsyn när den fristående skolan har bedrivit verksamhet i 4–6 månader. Då kontrollerar Skolinspektionen att huvudmannen och skolan arbetar utifrån de planer som godkännandet bygger på och ger även huvudmannen råd och vägledning.

Under 2013 har Skolinspektionens regelbundna tillsyn omfattat drygt 1 400 skolenheter och andra verksamheter, vilket innefattar över 300 kommunala och enskilda huvudmän. Av verktygen i 26 kap. skollagen använder Skolinspektionen i de flesta fall förelägganden mot huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter och under 2013 förenades totalt 22 förelägganden med vite. Flertalet förelägganden som förenats med vite har gällt skolor där Skolinspektionen konstaterat ett flertal allvarliga brister. Under 2013 har Skolinspektionen återkallat fyra godkännanden på grund av brister i verksamheten, exklusive återkallanden som skett vid etableringskontrollen (Skolinspektionens årsredovisning 2013 s. 8, 13 och 28–29). Skolinspektionen har till utredningen framfört att myndigheten informerar berörda kommuner om den pågående tillsynen i de fall tillsynen visar att det förekommer allvarliga brister i utbildningen vid en fristående skola.

Skolinspektionen tar även emot anmälningar från t.ex. föräldrar och elever. Antalet anmälningar som kommer in till myndigheten ökar varje år. Under år 2013 har myndigheten (Skolinspektionens enheter för anmälningsärenden vid de regionala inspektionsavdelningarna och Barn- och elevombudet, BEO) handlagt cirka 4 700 ärenden som gäller anmälningar från elever, föräldrar och andra, eller som initierats av myndigheten (Skolinspektionens årsredovisning 2013 s. 16 f).

4.7.1 Enskilda huvudmäns ekonomi i tillsynen

Skolinspektionen gör en risk- och väsentlighetsanalys inför den regelbundna tillsynen där huvudmän och skolor som ska prioriteras identifieras. Skolinspektionen har till utredningen uppgett att en huvudman kan komma att prioriteras i tillsynen om huvudmannen uppvisar en svag ekonomi, eftersom det kan leda till neddragningar som innebär att eleverna riskerar att inte få den utbildning som de har rätt till. Även stora vinstuttag eller stora utdelningar till aktieägare kan innebära att skolorna har förhållandevis små ekonomiska resurser för verksamheten och därför kan komma att prioriteras i tillsynen.

Ett av de områden som utreds i den regelbundna tillsynen är den ekonomiska situationen för huvudmannen och skolan. Inför besöket på skolan görs en ekonomisk analys och bl.a. inhämtas uppgifter från Upplysningscentralen. Myndigheten begär även in den senaste årsredovisningen samt verksamhetsberättelse eller motsvarande. I de fall Skolinspektionen befarar att ekonomin är svag kan myndigheten begära in ytterligare ekonomiskt underlag, så som aktuell balans- och resultatrapport samt likviditetsbudget och ställa frågor till huvudmannen om det ekonomiska läget. Skolinspektionen har till utredningen framfört att utrymmet att förelägga en huvudman att vidta åtgärder för att stärka ekonomin är begränsat, eftersom det saknas uttryckligt lagkrav om ekonomisk stabilitet.

I budgetpropositionen för år 2014 angav den dåvarande regeringen att en ökande andel fristående skolor kräver mer omfattande granskning av skolors ekonomiska stabilitet. Under senare år har också antalet ansökningar om övertagande av befintliga verksamheter ökat. Regeringen bedömde därför att Skolinspektionen bör ges möjligheter att förstärka den ekonomiska kompetensen i tillsynsarbetet för att klara behovet av omfattande granskningar av skolors ekonomiska stabilitet och effektivt kunna hantera ansökningar om övertagande. Regeringen hänvisade också till att Fri-skolekommittén (SOU 2013:56) lämnat förslag, om bl.a. prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet och om ett mer aktivt användande av sanktioner vid allvarliga brister, som medför behov av ytterligare resurser för Skolinspektionen.

Riksdagen beslutade därför att avsätta 3,5 miljoner kronor till Skolinspektionen för detta ändamål för 2014 och beräknade där-

efter 7 miljoner kronor årligen (se budgetpropositionen för 2014 [prop. 2013/14:1], Utgiftsområde 16, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56).

4.8 Rätten till insyn

Enligt skollagen har lägeskommunen rätt till insyn i de fristående skolor och i de skolformer där Skolinspektionen prövar frågan om godkännande och utövar tillsyn, dvs. förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola (9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 24 kap. 7 § skollagen). Enligt förarbetena omfattar rätten inte fristående skolors räkenskaper och kommunen ska också undvika att begära ut handlingar och uppgifter som omfattas av sekretess eller av annat skäl inte bör lämnas ut (prop. 2009/10:165 s. 384 f. och s. 421).

I samband med att Skolinspektionen inspekterar en fristående skola kontakter myndigheten lägeskommunen för att få information om kommunen utnyttjat sin insyns rätt och vad den i så fall visat.

Utredningen om en kommunallag för framtiden har i sitt delbetänkande, Privata utförare – kontroll och insyn, anfört att kommunernas övergripande ansvar för att erbjuda eleverna utbildning förutsätter att kommunerna tillförsäkras en möjlighet till insyn och information om den utbildning som de fristående skolorna bedriver, för att kunna planera sin egen skolverksamhet. Kommunerna har en skyldighet att erbjuda elever i en fristående skola plats i sina egna skolor om t.ex. skolan läggs ned, och har ett behov av insyn och information för att kunna ha en sådan beredskap. Det kan gälla information om att de befintliga fristående skolorna ökar eller minskar sina elevplatser och hur skolans verksamhet i stort utvecklas. Utredningen föreslog därför att insynsbestämmelsen skulle förtydligas. Enligt förslaget ska den kommun där den fristående skolan är belägen ha rätt till insyn i verksamheten för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn (SOU 2013:53 s. 190–191)

Regeringen behandlade i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter på förslagen. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen och från och med den 1 januari 2015 träder bestämmelserna om en förtydligad insynsrätt i kraft (se prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357).

I samma proposition föreslog regeringen ett nytt nationellt informationssystem som ska göra det möjligt för allmänheten att jämföra olika skolor, ett förslag som baseras på en sexpartiöverenskommelse inom Friskolekommittén. Systemet ska administreras av Skolverket som ska ha rätt att kräva in de uppgifter från huvudmän som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget och kommunernas skyldighet att informera om utbildningar i skolväsendet träder i kraft den 1 juli 2015 (se bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357).

4.9 Sekretess

Utgångspunkten är att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga hos alla myndigheter. För att göra undantag från den principen krävs stöd i lag. Bestämmelser om sekretess finns bl.a. i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Sekretess innebär att det är förbjudet att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen, genom att en handling lämnas ut eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Det finns tre sekretessbestämmelser i OSL som gäller för uppgifter som framkommer i Skolinspektionens tillsynsverksamhet. En av sekretessbestämmelserna är generellt utformad och anger att sekretess gäller i tillsynsverksamhet hos Skolinspektion för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § OSL). För ärenden enligt 6 kap. skollagen (kränkande behandling) gäller sekretess för uppgift om en enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (33 kap. 1 § OSL). Slutligen gäller sekretess i ärenden om lärarlegitimation för uppgift om den legitimerades hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider betydande men om

uppgiften röjs (23 kap. 7 a § OSL). När det gäller tillståndsprovning finns emellertid ingen sekretessbestämmelse, vilket innebär att de uppgifter som Skolinspektionen exempelvis tar emot i ansökningar om godkännande är offentliga.

I de ovan beskrivna bestämmelserna skyddas uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskild avses fysiska och juridiska personer som t.ex. bolag. Med personliga förhållanden menas uppgifter som kan hänföras till vederbörandes person, såsom namn, adress, hälsotillstånd och ekonomi. Juridiska personer anses inte kunna ha några personliga förhållanden (se Lenberg m.fl. Offentlighet- och sekretesslagen [1 jan 2014, Zeteo] under rubriken Närmare om sekretessens föremål).

Regeringen har i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) gjort bedömningen att Skolinspektionen bör pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. Regeringen har vidare gjort bedömningen att kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att ett godkännande har lämnats. Av propositionen framgår att regeringen anser att Skolinspektionen i ett sådant sammanhang bör få rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret och att sekretess bör gälla i så stor utsträckning som möjligt för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Regeringen har därför gett en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet i uppdrag att utreda behovet av och i förekommande fall föreslå ändringar i OSL och därtill sammanhängande regelverk (U 2013:C).

I OSL finns inga bestämmelser som ger kommunen möjlighet att sekretessbelägga uppgifter vid tillståndsprovningen. I OSL finns dock sekretessbestämmelser som gäller för den tillsyn som statliga och kommunala myndigheter bedriver på skilda områden (se 17 kap. 1 § OSL). Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

OSL innehåller även vissa bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, oavsett vilket sammanhang de förekommer i (se 21 kap. OSL).

I OSL finns ytterligare en bestämmelse som är avsedd för myndigheters tillsynsverksamhet av stiftelser, och som kan bli aktuell i Skolinspektionens och kommuneras verksamhet. I OSL anges att sekretess gäller i verksamhet som avser tillsyn över stiftelser, för uppgift om stiftelsens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att stiftelsen lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för uppgift om någon annan enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 18 § OSL).

4.10 Sammanfattning

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet. Enskilda har möjlighet att godkännas som huvudmän och får därefter bedriva utbildning inom skolväsendet. Skolväsendet bygger på en tydlig ansvarsfördelning, där huvudmannen har det yttersta ansvaret för den utbildning som bedrivs vid en skolenhet. Huvudmannens förutsättningar och förmåga är därför avgörande för verksamheten vid den enskilda skolan.

Utgångspunkten i regleringen av enskilda huvudmän är den tillståndsprocess som beskrivits och som innebär att den blivande huvudmannen måste visa att den har förutsättningar att följa de bestämmelser som gäller för verksamheten. Villkoren för att en sökande ska godkännas som huvudman är generellt utformade i lagstiftningen och något uttryckligt krav på huvudmannens lämplighet, eller specifika krav riktade mot huvudmannens ägare eller ledning, finns inte. Skolinspektionen gör en prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar att starta en skola i samband med ansökan om godkännande, men något krav på att huvudmannen ska kunna visa ekonomisk förutsättningar för en långsiktig verksamhet finns inte.

Att det inte ställs några uttryckliga krav på lämplighet eller ekonomisk förutsättningar innebär att utrymmet för att ta hänsyn till sådana faktorer är begränsat vid ansvariga myndigheters tillståndsprövningar och i de bedömningar som görs i tillsynen. Att det saknas explicita krav innebär att ansvariga myndigheter inte syste-

matiskt utreder sådana faktorer i samband med tillståndsprovning eller tillsyn.

Skolinspektionen har till skillnad från Inspektionen för vård och omsorg ingen skyldighet att föra register över meddelade godkännanden. Det innebär att det kan vara förenat med svårigheter att få fram information om vad en enskild huvudman är godkänd för.

5 Socialtjänsten

I avsnittet redogörs för regleringen av privata utförares möjlighet att bedriva verksamhet inom socialtjänsten, tillsynen över socialtjänsten och de sekretessbestämmelser som gäller för ansvariga myndigheter. Avsnittet innehåller även en beskrivning av i vilken utsträckning enskilda utför verksamhet inom socialtjänsten. Syftet med avsnittet är att beskriva den reglering och de förhållanden som råder inom området.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom kommunen, och har det yttersta ansvaret för att de enskilda invånarna får det stöd och den hjälp som de behöver. Inom sektorn tillhandahålls många olika typer av insatser, t.ex. stöd och hjälp till utsatta barn och deras familjer, vård och behandling av missbrukare, daglig vård och omsorg av äldre, stöd och service till funktionshindrade samt ekonomiskt bistånd till människor med försörjningsproblem. Det kommunala flyktingmottagandet är också en del av socialtjänsten.

Kommunerna har möjlighet att inom socialtjänsten lämna över uppgifter till privata utförare. Det sker genom upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och genom införande av valfrihetssystem enligt lagen (2008:692) om valfrihetssystem, LOV. Kommunen behåller som huvudregel huvudmannaskapet och har därigenom det övergripande ansvaret för verksamheten och ska se till att den anlitade privata utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten. Kommunen är skyldig att tillförsäkra sig en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten när vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare.

För att enskilda ska få bedriva verksamhet inom socialtjänsten krävs i vissa fall tillstånd. Det krävs bl.a. tillstånd för att få bedriva hem för vård eller boende och särskilda boenden enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) samt för att få bedriva verksamhet enl-

igt lagen (1993:387, LSS) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Kraven för att beviljas tillstånd är olika utformade. Tillstånd att bedriva viss verksamhet enligt LSS får sedan den 1 juli 2013 endast meddelas om sökanden visat sig lämplig att bedriva sådan verksamhet, med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Det är Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som meddelar tillstånd och utövar tillsyn.

5.1 Verksamhet inom socialtjänsten

Socialtjänst omfattar ett flertal olika verksamheter och insatser, och någon enhetlig definition av begreppet finns inte i lagstiftningen. Viss ledning ges dock i de definitioner som finns i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Med socialtjänst enligt dessa lagar avses bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare samt verksamhet som i annat fall handhas av socialnämnd.

Enligt socialstyrelsens termbank avses med socialtjänst i första hand den verksamhet som regleras genom bestämmelser i SoL, LSS, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110). Socialtjänst avser även, enligt Socialstyrelsens termbank, handläggning av ärenden som rör adoptioner, faderskap, vårdnad, boende och umgänge enligt föräldrabelagen (1049:381).

Med socialtjänst avses i denna utredning verksamhet enligt SoL och LSS.

5.1.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen innehåller bl.a. bestämmelser om socialtjänstens övergripande mål och principen om kommunens yttersta ansvar för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Utgångspunkten i SoL är att den som inte själv kan tillgodose

sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (4 kap. 1 § SoL).

Med begreppet ”livsföring i övrigt” avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan exempelvis vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade (propositionen Ny socialtjänstlag m.m., [prop. 2000/01:80] s. 92). Eftersom ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen alltid föregås av biståndsbedömning definieras inte samtliga insatser som kommunen kan vara skyldig att tillhandahålla, vilket ger kommunerna stor frihet att utforma insatserna. I SoL finns dock vissa särskilt preciserade individinriktade insatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla och som kan beviljas som bistånd till enskilda. Några av dessa insatser beskrivs i det följande.

Kommunen är skyldig att tillhandahålla så kallad särskild boendeform för service och omvårdnad av äldre (5 kap. 5 § SoL). Kommunen är även skyldig att inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (5 kap. 7 § SoL). Insatsen särskilt boende omfattar flera former av boende, exempelvis s.k. äldreboenden och gruppboenden.

Socialnämnden ska ge äldre som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service (5 kap. 5 § SoL). Här avses exempelvis hemtjänst. Begreppet hemtjänst definieras inte i lag, men med hemtjänst avses enligt socialstyrelsens termbank ”bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande”. I en kommentar till definitionen anger Socialstyrelsen att med service avses t.ex. praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses enligt samma kommentar de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan t.ex. innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som

behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

Kommunen ansvarar även för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet (6 kap. 2 § SoL). Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt (3 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Med hem för vård eller boende (HVB) avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en sällskap, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt (3 kap. 1 § socialtjänstförordningen).

Kommunens insatser enligt SoL bygger på frivillighet för den enskilde. Gemensamt för insatser inom socialtjänsten är att de ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (3 kap. 3 § SoL).

5.1.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade innehåller bestämmelser om att personer som tillhör en särskilt angiven personkrets har rätt till insatser enligt lagen (1 § LSS). De insatser som kan bli aktuella är (9 § LSS)

1. rådgivning och annat personligt stöd,
2. personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans,
3. ledsagarservice,
4. kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidsutvärdering för skolungdom över 12 år,

8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Landstingen ansvarar för insatsen rådgivning och annat personligt stöd och kommunernas ansvar omfattar övriga insatser om inte annat avtalats (2 § LSS). Den verksamhet som bedrivs ska vara av god kvalitet och grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Kvaliteten i verksamheten ska även systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Insatserna enligt LSS bygger på frivillighet och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges (6 § och 8 § LSS).

5.1.3 Krav på utbildning och erfarenhet för föreståndare och annan personal inom socialtjänsten

Enligt SoL ska det för utförandet av uppgifter inom socialtjänsten finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (3 kap. 3 § SoL). Bestämmelsen är allmänt hållen men syftar till att framhålla att det är viktigt att upprätthålla en hög kompetens och att välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten (propositionen Ändring i socialtjänstlagen [prop. 1996/97:124] s. 51). Kravet på lämplig utbildning och kvalitet gäller både för privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten.

Utöver det generella kravet på utbildning och erfarenhet ställs mer specifika krav på vissa yrkeskategorier inom socialtjänsten. Socialnämnden ska t.ex. använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på grundnivå från högskolan eller som har viss utländsk utbildning, för sådana uppgifter inom socialtjänsten som rör barn och ungdom och som bl.a. innefattar utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder (3 kap. 3 a § SoL).

Vid HVB och annan verksamhet som står under IVO:s tillsyn enligt SoL ska det finnas en person med lämplig utbildning som

förestår verksamheten. Det ska också finnas sådan personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet (3 kap. 5 § och 4 kap. 4 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Kravet på föreståndare vid HVB utvecklas i Socialstyrelsens föreskrifter (2003:20) om hem för vård eller boende (2 kap. 1 §). Där anges att den som förestår verksamheten vid HVB ska ha en adekvat högskoleutbildning och erfarenhet av liknande verksamhet och vitsordad personlig lämplighet. Personen ska också ha tillräcklig kunskap och kompetens för att bl.a. kunna ansvara för att arbetet organiseras så att den enskilde tillförsäkras boende, vård och behandling som är av god kvalitet och uppfyller kraven på säkerhet.

I LSS anges att det ska finnas sådan personal som behövs för att ge ett gott stöd och en god service och omvårdnad (6 § LSS). Bestämmelsen gäller inte endast för personal som utför insatserna utan all personal som behövs för att bedriva verksamheten. För daglig verksamhet, korttidshem samt gruppboende och, när det gäller barn och ungdomar, annat boende ska det finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten samt den personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet (3 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Kravet på lämplig utbildning utvecklas i 5 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och i 17 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2012:6) om bostad med särskild service för barn och unga enligt LSS. Där anges bl.a. att med lämplig utbildning avses högskoleutbildning som är relevant för att en person ska kunna förestå verksamheten i en gruppboende.

För personlig assistans ska det finnas utsedd verksamhetsansvarig (8 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Något krav på att det ska finnas föreståndare för verksamhet som bedriver personlig assistans finns emellertid inte.

Socialstyrelsen har även antagit allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre (SOSFS 2011:12).

5.1.4 Utdrag ur belastningsregistret m.m. för personal inom socialtjänsten

Den som bedriver verksamhet enligt LSS, som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa eller anlita någon för att genomföra insatserna utan att först kontrollera ett utdrag ur belastningsregistret. Den som erbjuds anställning som personlig assistent av en assistansberättigad ska lämna in ett registerutdrag, om den assistansberättigade begär det (1 § lagen [2010:479] om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder). Den som är assistansberättigad och arbetsgivare åt sina egna assistenter är alltså inte skyldig att kontrollera registerutdrag för den som ska anställas, men har möjlighet att göra det. Möjligheten att begära registerutdrag gäller emellertid bara om den assistansberättigade är under 18 år.

Ett registerutdrag som den enskilde begär, med hänvisning till bestämmelser i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut för bl.a. mord, dråp och grov misshandel (22 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

HVB som tar emot barn får inte anställa, erbjuda uppdrag eller liknande om inte kontroll först har gjorts av belastningsregister och misstankeregister (1 § lagen [2007:171] om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn). Ett utdrag från belastningsregistret som den enskilde begär, med hänvisning till bestämmelser om registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn, ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut för bl.a. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, olaga hot, hemfridsbrott, sexualbrott, rån, grovt rån, hets mot folkgrupp, olaga diskriminering och barnpornografibrott.

Ett utdrag från misstankeregistret som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser om registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn ska innehålla uppgifter om samma typer av brott som de som begärs ut ur belastningsregistret (8 a § förordning [1999:1135] om misstankeregister).

Den som erbjuds en anställning eller liknande i staten, en kommun, ett landsting, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister (1 § och 3 § lag [2013:852] om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn).

Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att arbetsgivaren har en rätt, men inte en skyldighet, att begära att ett utdrag uppvisas. Med begreppet "direkt och regelbunden kontakt med barn" avses sådana arbeten som inbegriper återkommande och nära kontakter med barn. Arbeten som omfattas är sådana där arbetsuppgifterna består i att fostra, undervisa, sköta eller annars ta hand om barn eller på annat sätt arbeta i personlig kontakt med barn. Kravet på regelbundenhet innebär att den anställdes arbetsuppgifter inbegriper viss återkommande direktkontakt med barn. Relevanta omständigheter att ta med i bedömningen av vad som utgör direkt och regelbunden kontakt med barn är även vilken typ av kontakter det rör sig om, vilken intensitet kontakterna har samt om de alltid utförs i närvaro av vårdnadshavare eller en annan vuxen. Exempel på arbeten som kan omfattas är ledare i olika ideella barnverksamheter, t.ex. idrottsföreningar. Arbeten som däremot kan falla utanför är t.ex. anställda inom sjukvården som träffar barn mer sällan och alltid i närvaro av en vårdnadshavare (propositionen Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp [prop. 2012/13:194] s. 44 f).

Ett registerutdrag som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut för mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Om påföljden även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut (9 § förordning om belastningsregister).

Uppgifter ur belastningsregistret ska även lämnas ut till en socialnämnd i vissa ärenden, t.ex. när en kontaktperson eller kontaktfamilj ska utses för en person som inte fyllt 21 år. Uppgifterna ska avse brott som lett till någon annan påföljd än böter (11 § lagen om belastningsregister).

5.2 Privata utförare inom socialtjänsten

Kommunerna avgör själva om de vill utföra verksamheten inom socialtjänsten i egen regi eller om de vill lämna över utförandet av verksamheten till någon annan. När kommuner överlämnar verksamhet enligt SoL och LSS till någon annan sker det genom upphandling enligt LOU. Lagen reglerar hur upphandlande myndigheter ska gå till väga för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för bl.a. varor och tjänster. Ett alternativ till upphandling enligt LOU är att införa s.k. valfrihetssystem enligt LOV vilket innebär att brukaren kan välja utförare bland ett antal leverantörer.¹

Att förvaltningsuppgifter får lämnas över till enskilda framgår redan av 12 kap. 4 § regeringsformen (1974:152, RF). I kommunalagen [1991:900, KL] beskrivs ytterligare förutsättningar för att en kommun eller ett landsting ska få lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt. Där anges att kommunen, efter beslut i fullmäktige, har rätt att lämna över vården av en kommunal angelägenhet för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förning, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får överlämnas endast om det finns stöd för detta i lag (3 kap. 16 § KL). I enlighet med regeringens förslag i propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet och riksdagens beslut har bestämmelsen ändrats fr.o.m. den 1 januari 2015, bl.a. genom att uppräkningsen av associationsformer har ersatts med begreppen ”juridisk person” eller ”enskild individ” (prop. 2013/14:118, bet. 2013/14:KU41, rskr. 2103/14:280). I och med detta har bestämmelsen anpassats till nuvarande lydelse av regeringsformen samt motsvarande bestämmelser i bl.a. SoL.

I KL har det även införts en definition av begreppet privata utförare. Men en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet som lämnats över. Med privat utförare avses inte kommunala företag, dvs. hel- eller delägda bolag och inte heller kommunala stiftelser eller föreningar (3 kap. 18 c § KL).

¹ Om en assistansberättigad beviljats ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistans enligt 9 § 2 LSS köper den assistansberättigade tjänsten utan inblandning av kommunen.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan, ska fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten (3 kap. 19 § KL). I enlighet med förslaget i propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet har bestämmelsen ändrats fr.o.m. den 1 januari 2015 så att kommunen respektive landstinget ska kontrollera och följa upp verksamheten. Syftet med ändringen är att kommuner och landsting inte bara ska tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp och kontrollera privata utförare, utan också vidta faktiska åtgärder för kontroll och uppföljning. Kommuner och landsting har även ett ansvar för att följa upp verksamhet som bedrivs i egen regi.

Socialtjänsten är s.k. specialreglerad verksamhet och lagstiftaren har valt att i SoL och LSS förtydliga under vilka förutsättningar uppgifter kan lämnas över till privata aktörer. I SoL anges att en kommun får sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får emellertid inte överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ med stöd av bestämmelsen (2 kap. 5 §). Det innebär att kommunerna får sluta avtal med enskild om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten, men endast i den utsträckning uppgiften inte innefattar myndighetsutövning. Inom socialtjänsten förekommer myndighetsutövning, t.ex. beslut om olika former av bistånd, stödåtgärder inom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och inom funktionshindersområdet. Behovsbedömning och beslut kan därför inte överlämnas till privata utförare.

I LSS anges på liknande sätt att ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar får sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen (17 §). Ett sådant avtal avser själva utförandet av stödet eller servicen. Ansvaret för verksamheten ligger emellertid kvar hos kommunen respektive landstinget. Den enskilde ska veta att han eller hon alltid kan vända sig till kommunens eller landstingets handläggare med klagomål eller med begäran om ändring av insatsen (se Lundgren m.fl. Nya sociallagarna med kommentarer [1 jan 2014 Zeteo] under rubriken Gemensamma bestämmelser om landstingens och kommunernas ansvar).

Frågan om kommuners och landstings ansvar för verksamhet som har lämnats över till privata utförare beskrivs utförligt i propositionen

nen Privata utförare av kommunal verksamhet (prop. 2013/14:118 34 f.). Här konstateras att kommuner och landsting är huvudmän för alla sina angelägenheter oavsett vem som är utförare och att ansvaret kvarstår även om överlämnandet skett på grund av lagstiftning som ålägger kommuner eller landsting att införa obligatoriska valfrihetssystem.

I propositionen anges vidare att innebörden av det fortsatta ansvaret är att kommunen respektive landstinget behåller det övergripande ansvaret i förhållande till medlemmarna i kommunen eller landstinget. I ansvaret anges ingå att bestämma verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, kontrollera och följa upp att verksamheten följer de föreskrifter som finns på området samt de andra krav som följer av det avtal som slutits med den privata utföraren. Ansvaret för verksamheten fullgörs genom att kommuner och landsting utformar förfrågningsunderlag och avtal på ett sådant sätt att den privata utföraren ges en skyldighet att bedriva verksamheten i enlighet med mål, inriktning, omfattning och kvalitet som kommunen eller landstinget har bestämt. Ansvaret fullgörs också genom ett aktivt uppföljningsarbete.

Propositionen lyfter fram att kommunen eller landstinget inte kan anses ha något huvudmannansvar när enstaka platser eller tjänster, via upphandling, köps på en privat institution eller anläggning eftersom kommunen eller landstinget generellt sett inte har något inflytande över verksamhetens övergripande utformning i sådana situationer. Kommunen ansvarar ändå för att den enskilde som utnyttjar verksamheten får en tjänst av bl.a. god kvalitet.

5.3 Tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten

Enligt såväl SoL som LSS krävs tillstånd för att enskilda ska få bedriva vissa verksamheter. Nedan beskrivs tillståndspliktens omfattning och de krav som ställs för att beviljas tillstånd.

Socialtjänstlagen

Enligt socialtjänstlagen får ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

- 1 hem för vård eller boende (HVB),
2. särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd eller bostäder med särskild service för dem som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och till följd av detta behöver ett sådant boende,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs.

Verksamheterna HVB och särskilda boendeformer beskrivs i avsnitt 5.1.1. Med hem för viss annan heldygnsvård avses exempelvis korttidsboende (se Lundgren m.fl. Nya sociallagarna med kommentarer [1 jan 2014 Zeteo] under rubriken Föreskrifter om enskild verksamhet och anmälningsplikt). Med hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet avses exempelvis olika former av dagverksamhet för äldre (se prop. 1996/97:124 s. 186).

Tillstånd enligt socialtjänstlagen får endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (7 kap. 2 § SoL). I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/96:124 s. 147) utvecklas vad kravet på god kvalitet och säkerhet innebär. Här anges bl.a. att den som förestår verksamheten, dvs. den som utövar den dagliga ledningen, bör ha en lämplig utbildning. Dessutom krävs att personen har tidigare erfarenhet av liknande verksamhet, liksom vitsordad personlig lämplighet. I lämplighetsprövningen bör enligt förarbetena också ingå en s.k. vandelprovning av personerna bakom det enskilda rättssubjektet som ansöker om tillstånd.

Om verksamheten ändras eller flyttas helt eller till väsentlig del ska nytt tillstånd sökas (7 kap. 2 § SoL). Vad som utgör en väsentlig del av verksamheten beror på flera faktorer och kan inte anges generellt. Det som i en verksamhet i liten skala utgör en väsentlig ändring, t.ex. en utökning av antalet vårdplatser, kan för en verksamhet i stor skala kanske anses vara en mindre ändring (prop. 1996/97:124 s. 186).

Från den nu beskrivna tillståndsplikten undantas sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till enskild att utföra (7 kap. 1 § socialtjänstlagen). Enligt förar-

betena innebär det att det inte krävs något tillstånd för entreprenadverksamhet eftersom kommunen, enligt kommunallagen, har samma ansvar för den verksamheten som för den som bedrivs i egen regi. Om entreprenören däremot bedriver tillståndspliktig verksamhet utöver vad som regleras i entreprenadavtalet gäller krav på tillstånd. Undantaget motiveras med att kommunen i sitt entreprenadavtal eller vid sin upphandling eller beställning av tjänster kan försäkra sig om att insatserna uppfyller de krav som ställs enligt socialtjänstlagen. Kommunen har även möjlighet att följa upp och kontrollera verksamheten med stöd av kommunallagen (prop. 1996/97:124 s. 145 och 185). Undantaget infördes före det att LOV trädde ikraft och under utredningens arbete har det framkommit att det finns olika uppfattningar om verksamhet som överlämnats genom ett valfrihetssystem omfattas av tillståndsplikt eller inte.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

En enskild person får inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans, korttidsvistelse, korttidstillsyn, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn, ungdomar eller vuxna, annan särskilt anpassad bostad för vuxna eller daglig verksamhet. Tillståndskravet omfattar inte assistansberättigade som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och som själva är arbetsgivare åt sina personliga assistenter (23 § LSS).

När tillståndsplikt infördes för enskilda som yrkesmässigt önskar bedriva verksamhet enligt LSS ställdes krav på kvalitet och innehåll utifrån de allmänna bestämmelserna i lagen. Detta gäller alltså men från och med den 1 juli 2013 kompletterades bestämmelsen med ett lämplighetskrav riktat mot sökanden (23 § LSS). Kammarrätten i Stockholm har i dom (mål nr 4889-12) bedömt att det före den 1 juli 2013 saknades lagstöd för att avslå ett bolags ansökan om att få bedriva personlig assistans med hänvisning till en privat skatteskuld och brottslighet hos bolagets ägare och företrädare. Bestämmelserna om lämplighet tillämpas därför vid prövning av ny verksamhet enligt LSS. För de som redan hade beviljats tillstånd när lagstiftningen trädde i kraft genomfördes ingen sär-

skild lämplighetsprövning. IVO har dock möjlighet att inom ramen för sin tillsyn kontrollera att den som meddelats tillstånd fortlöpande uppfyller lämplighetskravet (26 § LSS).

Tillstånd får numera endast meddelas om sökanden med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska lämplighetsprövningen även avse

- 1 den verkställande direktören och annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen, som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Lämplighetskravet motiveras med att det hade förekommit ett inte obetydligt antal oseriösa företag bland dem som ansökt om tillstånd för att bedriva verksamhet med personlig assistans. Det ansågs därför finnas behov av att pröva de sökandes personliga och ekonomiska lämplighet innan tillstånd meddelas. Behovet ansågs även föreligga för andra insatser enligt LSS (se budgetpropositionen för 2013 [prop. 2012/13:1], utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg).

I förarbetena utvecklas vilka omständigheter som kan beaktas vid en lämplighetsprövning. Med ekonomiska förhållanden avses exempelvis den sökande personens ekonomi och skötsamhet, bl.a. när det gäller redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. Enligt förarbetena måste även stor vikt fästas vid om den sökande har tillgång till den kunskap och erfarenhet i fråga om ekonomi och redovisning som krävs för att på ett betryggande och korrekt sätt kunna förvalta de stora summor som en verksamhetsutövare kan få ta emot. Bokföring, redovisning och eventuell återbetalning till Försäkringskassan samt betalningar av löner, skatter och arbetsgivaravgifter måste löpande kunna hanteras på ett tillförlitligt sätt.

Med omständigheter i övrigt avses exempelvis att det ska finnas tillräcklig kunskap och erfarenhet för att bedriva verksamheten

samt kunskap om vilka krav LSS och andra föreskrifter ställer. I förarbetena anges också att det kan handla om att det tidigare förekommit brottslighet inom verksamheten. För fysiska personer kan övriga omständigheter även avse personliga förhållanden som påverkar lämpligheten att bedriva verksamhet.

Om sökanden är en juridisk person ska, som framgår ovan, lämplighetsprövningen även omfatta en särskilt angiven personkrets. I förarbetena anges att prövningen kan komma att omfatta personer med inflytande p.g.a. ägande eller tjänsteställning men också andra personer som rent faktiskt spelar en aktiv roll i verksamheten. Den personkrets som ska prövas enligt LSS överensstämmer med den personkrets som ska prövas enligt yrkestrafiklagen (2012:210). Överväganden som gjorts i samband med införandet av bestämmelsen i yrkestrafiklagen kan därför ge vägledning om vilka personer som avses. I förarbetena till yrkestrafiklagen anges bl.a. att personer som ”på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten” kan vara majoritetsaktieägare som står utanför styrelsen eller personer med generalfullmakt att sköta rörelsen (prop. 1997/98:63 s. 124). Med ”närstående” i andra punkten avses enligt förarbetena till yrkestrafiklagen exempelvis makar, syskon, släktingar i rätt upp- eller nedstigande led och besvägrade personer i rakt upp- eller nedstigande led (propositionen Om avreglering av yrkestrafiken [prop. 1987/88:78] s. 49 f.).

I LSS finns inte, till skillnad från undantaget i SoL för verksamhet som kommunen genom avtal överlämnat till en enskild att utföra, något undantag från tillståndsskyldigheten. Justitieombudsmannen (JO) har även i ett ärende bedömt att bestämmelserna om tillståndsplikt i LSS inte gör det möjligt att undanta verksamhet på entreprenad från kravet på tillstånd (dnr 3592-1999).

Utredningen om tvångsvård för barn och unga

Utredningen om tvångsvård för barn och unga har i sitt delbetänkande Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3) föreslagit ett antal skärpningar av regleringen som styr familjehems- och jourhemsverksamhet. Bland annat föreslås en särskild bestämmelse om utredningen av hemmens allmänna lämplighet. Utredningen föreslår även en obligato-

risk kontroll i Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister vid utredningar av tilltänkta familjehems- och jourhemsföräldrar för barn samt ett krav på grundläggande utbildning.

Utredningen föreslår vidare att tillstånd ska krävas från IVO för att få bedriva verksamhet med konsulentstöd till familjehem och jourhem. Tillstånd ska enbart lämnas om kraven på god kvalitet och säkerhet är uppfyllda. Tillståndsplikt ska också gälla för stödboenden som vänder sig till personer under 21 år och för behandlingsverksamhet med familjeboende som bedrivs i enskild regi. Kommuner ska vara skyldiga att anmäla motsvarande verksamhet, och verksamhet som överläts genom entreprenadavtal, till IVO innan den påbörjas.

5.3.1 Inspektionen för vård och omsorgs prövning av en ansökan om tillstånd

I socialtjänstförordningen och i förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. I ansökan ska bl.a. anges vilken verksamhet som ska bedrivas och hur den ska finansieras (4 kap. 1 § socialtjänstförordningen och 7–8 §§ förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade). Socialstyrelsen har för HVB antagit föreskrifter som ytterligare anger vad en ansökan ska innehålla (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende[2003:20]).

Om den som ansöker är en juridisk person ska till ansökan om tillstånd enligt LSS bifogas handlingar som bl.a. visar vem som är verkställande direktör och annan person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av den juridiska personens räkenskaper samt verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för de närmast föregående räkenskapsåren ska även bifogas om verksamhet tidigare har bedrivits i den juridiska personen (8 a §). I en ansökan om tillstånd enligt SoL ska sökanden, om den är ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse, bifoga bolagsordningen eller stadgarna. Den sökande ska även uppge vem som har behörighet att företräda bolaget, föreningen, samfälligheten eller stiftelsen (4 kap. 1 § socialtjänstförordningen). IVO har tagit fram blanketter för ansökan om tillstånd enligt SoL respektive LSS.

För att kunna bedöma sökandes lämplighet enligt LSS har IVO till utredningen framfört att myndigheten alltid inhämtar utdrag från Skatteverket och Kronofogden för den som ansöker om tillstånd. Utdraget från Skatteverket innehåller bl.a. uppgifter om registrering för F-skatt och om det finns ett underskott på skattekontot. Av utdraget från Kronofogden framgår eventuella skulder och betalningsförelägganden. Uppgifterna används för att bedöma om sökanden, med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden, är lämplig att bedriva den sökta verksamheten.

I de fall sökanden är en juridisk person tar IVO in uppgifter från Kronofogden och inhämtar även s.k. personnummerutdrag från Bolagsverket. Utdraget innehåller uppgifter om vilka uppdrag en person har i olika företag och föreningar.

I ärenden om tillstånd enligt LSS och SoL har IVO rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret, vilket IVO också gör. I ärenden om tillstånd enligt LSS omfattar rättigheten den som myndigheten överväger att ge tillstånd till samt den personkrets som ska omfattas av lämplighetsprövningen enligt LSS. I ärenden om tillstånd enligt SoL omfattar rättigheten den som inspektionen överväger att ge tillstånd till, styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denne, föreståndare för verksamheten samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller (16 b förordning (1999:1134) om belastningsregister).

Uppgifterna från belastningsregistret ska avse brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.), sexualbrott (6 kap.), stöld, rån och andra tillgreppsbrott (8 kap.), bedrägeri och annan oredlighet (9 kap.), förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap.), brott mot borgenärer (11 kap.), allmänfarliga brott (13 kap.), förfalskningsbrott (14 kap.), mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap.), brott mot allmän ordning (16 kap.), brott mot allmän verksamhet (17 kap.) och tjänstefel (20 kap.). Uppgifterna ska även avse brott mot narkotikastrafflagen, skattebrottslagen, lagen om förbud mot vissa dopingmedel, lagen om kontroll av narkotika, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, bidragsbrottslagen och lagen om straff för penningtvävtbrott samt uppgifter om grov vårdslöshet i trafik, grovt rattfylleri, grov olovlig försäljning av alkohol, grov smuggling och narkotikasmuggling. Om påföljden också avser något annat brott

utöver de som räknats upp ska också uppgifter om det brottet lämnas ut. Uppgifterna ska lämnas ut under förutsättning att brotten lett till någon annan påföljd än böter.

IVO ska utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats och tillståndet får inte överlåtas. Tillståndet kan meddelas tills vidare eller för viss tid enligt LSS och tillstånd enligt SoL gäller tills vidare (4 kap. 3 § socialtjänstförordningen och 9 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). I socialtjänstförordningen och förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade preciseras vad det skriftliga beviset ska innehålla.

IVO har till utredningen framfört att den omständigheten att tillstånd ska meddelas tills vidare enligt SoL, och att det saknas möjligheter att återkalla ett tillstånd i annat fall än om det finns missförhållanden, innebär att en enskild kan ha tillstånd för en verksamhet som inte bedrivs. Verksamheten kan när som helst återupptas och då kan förhållandena vara andra än då tillståndet beviljades.

För tillståndspliktig verksamhet enligt LSS gäller att en ansökan ska göras till IVO om verksamheten ska förändras så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet. En anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet ska också omedelbart göras till IVO (10 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Någon skyldighet att anmäla förändringar i exempelvis ledning eller i ägarförhållanden finns dock inte.

Den som utan tillstånd uppsåtligen eller av oaktsamhet yrkesmässigt bedriver verksamhet som är tillståndspliktig enligt SoL eller LSS döms till böter (16 kap. 6 § SoL och 28 § LSS). Enligt IVO förekommer det att myndigheten i tillsynen uppmärksammar att verksamhet bedrivs utan tillstånd men IVO har endast i ett fåtal fall gjort en polisanmälan. Enligt vad utredningen erfarit har ingen dömts till böter på grund av att verksamhet bedrivits utan tillstånd.

5.3.2 Antalet ansökningar och tillstånd

I IVO:s årsredovisning för 2013 beskrivs antalet tillstånd som beviljats. Den 1 juni 2013 fanns det 1 166 enskilda verksamheter med tillstånd enligt SoL. Motsvarande antal enskilda verksamheter med tillstånd enligt LSS var 2 207.

IVO har till utredningen uppgett att myndigheten 2013 tog emot 815 respektive 1 165 ansökningar om tillstånd enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ansökningarna gällde både nya tillstånd och ändringar i befintliga tillstånd. Enligt IVO har antalet ökat jämfört med 2012 då sammanlagt 1 790 ansökningar inkom.

5.3.3 Anmälan och register

Kommuner som driver HVB, särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor, bostäder med särskild service för dem som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, hem för viss annan heldygnsvård, hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, dvs. sådana verksamheter som är tillståndspliktiga när de drivs i privat regi, ska anmäla det till IVO. Detsamma gäller om ett landsting bedriver sådan verksamhet.

Anmälan ska även göras av sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § SoL har överlämnat till enskild att driva. Anmälan ska göras innan verksamheten påbörjas (7 kap. 1 § socialtjänstlagen). Den som bedriver enskild verksamhet som omfattas av IVO:s tillsyn är även skyldig att omedelbart anmäla till IVO om verksamheten läggs ned (4 kap. 5 § socialtjänstförordningen).

På motsvarande sätt ska kommuner och landsting som ska bedriva verksamhet med personlig assistans, korttidsvistelse, korttids-tillsyn, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn, ungdomar eller vuxna, annan särskilt anpassad bostad för vuxna eller daglig verksamhet anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas (23 § LSS).

IVO ska föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet och dem som har anmält verksamhet enligt SoL och LSS. Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten (4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen och 11 b § LSS). Enligt vad IVO uppgett till utredningen ska uppgifter lämnas om bl.a. vilken verksamhet som ska bedrivas, var den ska bedrivas och i vilken driftsform den ska bedrivas.

I IVO:s årsredovisning för 2013 anges att det fanns 8 858 registrerade verksamheter inom socialtjänsten den 31 december 2013 och att den övergripande trenden är att antalet registrerade verksamheter ökar (s. 12–13). IVO har till utredningen framfört att registret är bristfälligt, bl.a. eftersom kommuner och landsting inte anmäler på det sätt som är föreskrivet. Ett annat problem uppges vara att det finns verksamheter som är anmälda men som inte längre bedrivs. Vid IVO pågår ett arbete för att utveckla registret så att det kan bli ett bättre stöd i inspektionens tillsynsarbete.

5.4 Andelen verksamhet i enskild regi

Socialtjänsten består av flera områden och insatser. Utifrån den statistik och de register som finns är det inte möjligt att exakt beskriva antalet privata utförare som bedriver verksamhet med socialtjänst eller andelen av verksamheten som utförs av privata aktörer. Den statistik som redovisas i detta avsnitt är därför inte heltäckande.

Sammantaget kan sägas att kommunerna köpte äldreomsorg (inkl. färdtjänst) för cirka 18,7 miljarder kronor från privata utförare 2013 vilket utgjorde 17 procent av kommunernas totala nettokostnad. För insatser till personer med funktionsnedsättning och för individ- och familjeomsorgen uppgick köpen till cirka 11,4 respektive cirka 8,3 miljarder kronor vilket utgjorde 21 procent av kommunernas totala nettokostnad för dessa områden. Sedan 2006 har andelen köpt verksamhet, inom äldreomsorgen och inom verksamhet riktad till personer med funktionsnedsättning, ökat med fem procentenheter medan andelen köpt verksamhet inom individ- och familjeomsorgen i princip har varit oförändrad.²

Av de privata utförarna var en klar majoritet privata företag, dvs. aktieföretag, handelsbolag m.m. Vad gäller antalet privata utförare inom socialtjänsten har SCB i sitt Utförarregister samlat in information från bl.a. kommuner om det sammanlagda antalet. Under 2013 har kommunerna sammanlagt köpt verksamhet från 2 027 privata utförare inom äldreomsorgen, från 4 907 privata utförare inom insatser för funktionshindrade och från 6 296 privata utförare

² Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006–2013, 2014 s. 18, 57 och 63.

inom individ- och familjeomsorgen. Siffrorna speglar inte antalet unika utförare eftersom flera kommuner kan ha köpt verksamhet från samma aktör.³

Tabell 5.1 Andel av socialtjänsten som bedrivs i enskild regi fördelat på verksamhetsområde och insats

Verksamhetsområde	Insats	Andel i enskild regi	Enhet
Insatser till personer 65 år och äldre enligt SoL	Hemtjänst	24 procent	Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar
	Särskilt boende	21 procent	Personer
	Korttidsboende	11 procent	Dygn
Insatser till personer under 65 år med funktionsnedsättning enligt SoL	Hemtjänst	32 procent	Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar
	Särskilt boende	25 procent	Personer
	Korttidsboende	51 procent	Dygn
Vård av unga och barn	HVB med stöd av SoL	56 procent	Placeringar
	HVB med stöd av LVU	76 procent	Placeringar

Källa: Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2013, Socialstyrelsen, 2014 och Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006–2013, SKL.

Not: Begreppen som används i tabellen är de som används i källorna till statistiken. Med enskild regi avses för hemtjänst, särskilt boende och korttidsboende även verksamhet som utförs av kommunala bolag.

Som framgår av tabell 5.1 varierar det i vilken utsträckning verksamhet utförs i enskild regi beroende på verksamhetsområde och insats. I följande avsnitt lämnas kommentarer till några av insatserna.

Hemtjänst

Antalet rapporterade hemtjänsttimmar i ordinärt boende under oktober månad 2013 uppgick till drygt 5,2 miljoner för personer 65 år och äldre. För personer under 65 år med funktionsnedsättning uppgick antalet rapporterade hemtjänsttimmar till 540 000. Som

³ Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006–2013, 2014 s. 53, 63.

framgår av tabell 5.1 utfördes 24 procent i enskild regi, vilket är en ökning med 11 procentenheter jämfört med 2007. För personer under 65 år med funktionsnedsättning uppgick andelen hemtjänst-timmar som utfördes i enskild regi till 32 procent, vilket är en ökning med nästan 20 procentenheter sedan 2007.⁴

Vad gäller antalet privata utförare som bedriver verksamhet med hemtjänst finns ingen officiell statistik på nationell nivå. Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten har gjort en kartläggning som visar att det totala antalet godkända utförare av hemtjänst inom valfrihetssystem uppgick till 618 i juli 2013 och att en majoritet av dessa var aktiebolag (SOU 2014:2 s. 73 f.). Av de 618 utförarna fanns 443 endast i en kommun, vilket pekar på att många av utförarna är lokala företag. Konkurrensverket har i rapporten Kommunernas valfrihetssystem (Rapport 2013:1 s. 77) uppgett att det totala antalet godkända privata hemtjänstutförare inom valfrihetssystem var 499 stycken i slutet av 2011. Det innebär att antalet privata utförare inom hemtjänsten ökat med cirka 24 procent under den aktuella tidsperioden.

Bland de privata utförare som levererar hemtjänst finns det några som dominerar den privata delen av marknaden. I ESO rapporten Goda år på ålderns höst? (2014:1 s. 35) anges att de sex största privata utförarna av hemtjänst för äldre nådde upp till en marknadsandel på 40 procent av den privata marknaden.

Sammantaget kännetecknas den privata hemtjänstmarknaden av att det finns några få dominerande privata utförare och många lokala företag.

Särskilt boende

Nästan 89 000 personer som var 65 år och äldre bodde permanent i särskilda boendeformer den 1 oktober 2013. Motsvarande antal för personer under 64 år med psykisk eller fysisk funktionsnedsättning var 3 900. Som framgår av tabell 5.1 bodde 21 procent av de äldre i bostäder som drevs i enskild regi vilket är en ökning med sju procentenheter sedan 2007. För personer under 65 år med funktionsnedsättning var motsvarande andel 25 procent. Andelen personer

⁴ Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2013, Socialstyrelsen, 2014 s. 5 f.

under 65 år med funktionsnedsättning som bor i särskilda boen-
deformer i enskild regi har varierat mellan 25 och 28 procent under
perioden 2007–2013.⁵

Vad gäller antalet privata utförare, som bedriver verksamhet
med särskilda boenformer, finns ingen officiell statistik på natio-
nell nivå som visar det totala antalet utförare i landet. Utredningen
om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten uppger i sitt
betänkande att det totala antalet godkända utförare av särskilt
boende för äldre inom valfrihetssystem var 36 stycken i juli 2013
(SOU 2014:2 s. 40). Konkurrensverket uppger i rapporten Kom-
munernas valfrihetssystem (Rapport 2013:1 s. 37) att det totala
antalet godkända utförare av särskilt boende för äldre uppgick till
41 i slutet av 2011.

På den privata marknaden för särskilt boende för äldre finns
några få dominerande utförare. I ESO-rapporten Goda år på äld-
erns höst? (2014:1 s. 35) anges att de sex största privata utförarna
av särskilt boende för äldre nådde upp till en marknadsandel på 53
procent av den privata marknaden.

Hem för vård eller boende (HVB)

Under 2013 påbörjade cirka 12 000 barn och unga vård, med stöd
av SoL eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga
(1990:52, LVU), i HVB eller familjehem. Andelen placeringar
enligt SoL i HVB som drivs av enskilda utförare har minskat från
78 procent 2006 till 56 procent 2013. Andelen placeringar enligt
LVU i HVB som drivs av enskilda utförare har under samma
tidsperiod minskat från 82 procent till 76 procent.⁶

5.5 Tillsyn över socialtjänsten

Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över socialtjänsten
och verksamhet vid s.k. SIS-hem⁷. Tillsynen över enskild verksam-
het avser verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt SoL, verk-

⁵ Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2013, Socialstyrelsen, 2014
s. 5 f.

⁶ Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006–2013, 2014 s. 21 f.

⁷ Hem för viss tvångsvård och sluten vård som bedrivs av Statens institutionsstyrelse.

samhet som en kommun genom avtal har överlämnat till enskild att utföra, samt annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen. Inspektionens tillsynsansvar omfattar även all verksamhet som bedrivs enligt LSS (13 kap. 1 § SoL och 25 § LSS).

Tillsyn enligt SoL och LSS innebär en granskning av att verksamheten uppfyller de krav och mål som formulerats i lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsynen enligt LSS innebär även granskning av att den som har meddelats tillstånd fortlöpande uppfyller kravet på lämplighet (13 kap. 2 § SoL och 26 § LSS).

Syftet med IVO:s tillsyn utvecklas i myndighetens instruktion. Där anges att syftet är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Tillsynen ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen (2 § förordning [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg). För en del verksamhet är det reglerat hur ofta tillsyn ska ske, bl.a. för HVB som tar emot barn eller unga. Inspektion av sådan verksamhet ska göras minst två gånger per år, varav åtminstone en ska vara oanmäld (3 kap. 19 § socialtjänstförordningen). Ett tillsyns-ärendet hos IVO kan också inledas genom att privatpersoner anmäler missförhållanden i verksamheten eller vid en s.k. lex Sarah anmälan.

IVO får förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållanden som har betydelse för enskildas möjlighet att kunna få de insatser de har rätt till (13 kap. 8 § SoL och 26 f § LSS). Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas och ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Om ett missförhållande är allvarligt och föreläggandet inte följts, får IVO även besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt får IVO besluta att återkalla tillståndet för verksamheten utan föregående föreläggande. Ett tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS får även åter-

kallas om tillståndshavaren inte kan anses lämplig eller om tillståndshavaren inte tillhandahåller den assistans som den anlitats att utföra (13 kap. 9 § SoL och 26 g § LSS).

Om det finns sannolika skäl för att ett tillstånd kommer att återkallas, eller för att verksamheten kommer att förbjudas och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får IVO tills vidare helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader men får förlängas med ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl (13 kap. 10 § SoL och 26 h § LSS).

IVO får även besluta att återkalla tillståndet eller förbjuda fortsatt verksamhet vid allvarlig underlåtenhet att iaktta skyldigheter enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (13 kap. 11 § SoL och 26 § LSS).

IVO:s förelägganden samt beslut om återkallelse av tillstånd och förbud får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (16 kap. 4 § SoL och 27 § LSS).

5.6 Anmälan och avhjälpande av missförhållanden

I SoL och LSS finns bestämmelser som reglerar personalens skyldighet att rapportera missförhållanden och risk för missförhållanden (se 7 kap. 6 §, 14 kap. 3–7 §§ SoL och 24 b §–24 § g LSS). Dessa bestämmelser brukar benämnas lex Sarah.

Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten.

Rapporteringsskyldigheten fullgörs i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet till den som bedriver verksamheten, i verksamhet vid Statens institutionsstyrelse till ledningen, och i övrigt till berörd socialnämnd. Den som, i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, ska ta emot rapporter ska informera berörd socialnämnd om de rapporter han eller hon har tagit emot.

Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett

allvarligt missförhållande, ska snarast anmälas till IVO och den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan.

I IVO:s årsredovisning för 2013 (s. 20) anges att myndigheten fattade totalt 623 beslut i ärenden enligt lex Sarah. En majoritet av besluten (338) rör äldreomsorg, följt av följt av verksamhet för funktionsnedsatta enligt LSS (171).

5.7 Sekretess

Sekretess gäller inom socialtjänsten och hos myndighet som utövar särskild tillsyn över socialtjänsten (26 kap. 1 § OSL). Eftersom IVO utövar tillsyn över socialtjänsten innebär det att uppgifter hos IVO kan omfattas av sekretess. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen bygger på ett s.k. omvänt skaderekvit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Med begreppet avses t.ex. en persons namn, adress eller sjukdomstillstånd. Också uppgifter om en persons ekonomi kan falla under begreppet personliga förhållanden. Juridiska personer anses inte kunna ha några personliga förhållanden. (se Lenberg m.fl. Offentlighet- och sekretesslagen [1 jan 2014, Zeteo]).

I OSL finns en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om sekretess för en statlig myndighets verksamhet om den bl.a. innefattar tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL). Regeringen har med stöd av bestämmelsen föreskrivit att sekretess ska gälla vid tillståndsgivning enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (9 § och bilaga till offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

I OSL finns även bestämmelser till skydd för den som lämnar uppgifter om andras förhållanden och som gör det möjligt att hemlighålla uppgifter för den som uppgifterna rör (26 kap. 5 § OSL). Sekretessen omfattar uppgift i anmälan eller annan utsaga av enskild om någon annans hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och gäller för uppgifter om såväl den som lämnat information som innehållet i anmälan. För sekretessen krävs att det kan antas att, om uppgiften röjs, fara uppkommer för den som har gjort anmälan eller avgett utsagan eller hans eller hennes närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men.

I OSL finns sekretessbestämmelser som gäller för den tillsyn som statliga och kommunala myndigheter bedriver på särskilda områden (se 17 kap. 1 § OSL), bestämmelser om sekretess som gäller uppgifter om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang de förekommer (se 21 kap. OSL) och för tillsynsverksamhet över stiftelser (30 kap. 18 § OSL). Innebörden av bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4 om skolväsendet.

5.8 Sammanfattning

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Utgångspunkten i regleringen av socialtjänsten är att det är kommunen som bär huvudmannskapet och ansvarar för verksamheten oavsett om verksamheten genomförs i egen regi eller av en privat utförare. När kommuner överlämnar verksamhet inom socialtjänsten genom upphandling enligt LOU eller genom att införa ett valfrihetssystem förväntas kommunerna, genom bl.a. förfrågningsunderlag, kravspecifikationer, avtal och sin uppföljning, säkerställa att de privata utförarna har förutsättningar att bedriva och faktiskt bedriver verksamheten enligt de regler som gäller för respektive område. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överlämnas till en privat utförare.

Som beskrivits i avsnittet är det endast vissa typer av verksamheter inom socialtjänsten som omfattas av en tillståndsplikt. I de fall det råder tillståndsplikt är kraven för att beviljas tillstånd olika utformade. För att en enskild yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet enligt LSS krävs att den sökanden med hänsyn till sina

ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visat sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. Något uttryckligt krav på lämplighet för att beviljas tillstånd enligt socialtjänstlagen finns inte.

Om kommunen genom avtal överlätit till en enskild att utföra kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen undantas verksamheten från tillståndsplikten. Det innebär att inträdeskraven för att bedriva verksamhet inom socialtjänsten är olika och att det, för vissa verksamheter, är oklart i vilken utsträckning det krävs tillstånd.

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillståndsprövning och tillsyn av socialtjänsten. Myndigheten ska föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet och dem som har anmält verksamhet enligt SoL och LSS.

6 Hälsa- och sjukvården

I avsnittet redogörs för regleringen av enskildas möjlighet att bedriva hälso- och sjukvård, tillsynen över området och de sekretessbestämmelser som gäller för Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Avsnittet innehåller även en beskrivning av i vilken utsträckning enskilda utför verksamhet inom hälso- och sjukvården. Syftet med avsnittet är att beskriva gällande reglering och förhållanden inom området.

Landsting och kommuner överlämnar utförandet av hälso- och sjukvård till privata utförare genom upphandling eller införande av valfritetssystem. Kommuner och landsting har emellertid alltid kvar huvudmannaskapet, dvs. det övergripande ansvaret för verksamheten. Det innebär bl.a. att de ska försäkra sig om att utförarens insatser uppfyller de krav som finns i lagar och föreskrifter.

Det krävs som huvudregel inte tillstånd för att enskilda ska få bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvårdens område. Såväl offentliga som privata utförare ska dock vara anmälda som vårdgivare till vårdgivarregistret hos IVO. Inom hälso- och sjukvården finns reglerade yrken och professionerna har ett självständigt ansvar för hur de utför sina arbetsuppgifter. Landstingen och kommunerna har ett ansvar för att följa upp den verksamhet som de överlämnar till privata aktörer, medan ansvaret för tillsynen av både privat och offentlig verksamhet ligger på IVO.

6.1 Hälsa- och sjukvård

Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna (1 § hälso- och sjukvårdslagen[1982:763], HSL).

Hälso- och sjukvården styrs av ett omfattande regelverk där HSL, patientsäkerhetslagen ([2010:659], PSL) och patientdatalagen (2008:355) är övergripande och centrala lagar. Sedan den 1 januari 2015 finns också en patientlag (2014:821) som reglerar patientens ställning i hälso- och sjukvården. Dessutom regleras området genom speciallagstiftning, såsom smittskyddslagen (2004:168), abortlagen (1974:595), läkemedelslagen (1992:859), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1995:831) om transplantation m.m. Utöver dessa finns ett antal förordningar, föreskrifter och allmänna råd som berör hälso- och sjukvården.

6.2 Ansvarsfördelning inom hälso- och sjukvården

Det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla hälso- och sjukvård ligger på landstingen. Landstingen ansvarar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård till de medborgare som är bosatta inom landstinget (3 § HSL).

Landstingets ansvar omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun har ett uttryckligt ansvar för. Kommunerna ska erbjuda en god hälso- och sjukvård till de personer som bor i vissa särskilda boendeformer och som deltar i dagverksamhet. En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet, s.k. hemsjukvård. I kommunernas ansvar ingår emellertid inte hälso- och sjukvård som meddelas av läkare (3 § och 18 § HSL). Landstingen ansvarar därför för att tillhandahålla läkare i den kommunala hälso- och sjukvården.

Utöver landsting och kommuner har staten och huvudmän inom skolväsendet ansvar för viss hälso- och sjukvård. Staten ansvarar för viss hälso- och sjukvård som ska ges till intagna (se 9 kap. fängelselagen [2010:610]) och skolhuvudmännen ansvarar för att eleverna erbjuds viss hälso- och sjukvård inom elevhälsan (2 kap. 25–27 §§ skollagen [2010:800]).

Statlig myndighet, landsting och kommun är vårdgivare i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, landstinget eller kommunen har ansvar för. Även juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård är vårdgivare (1 kap. 3 § PSL).

Inom hälso- och sjukvård ska det finnas en verksamhetschef som ansvarar för verksamheten (29 § HSL). Verksamhetschefen ska säkerställa att patientens behov av trygghet, kontinuitet, samordning och säkerhet i vården tillgodoses (29 a § HSL). Verksamhetschefen kan delegera sitt ansvar till andra som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra ledningsuppgifterna (30 § HSL). Fler bestämmelser om verksamhetschefens ansvar finns i förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården. I kommunal hälso- och sjukvård ska det finnas en sjuksköterska som har det medicinska ansvaret i verksamheten (24 § HSL).

Hälso- och sjukvårdspersonal bär ett eget ansvar för hur de fullgör sina arbetsuppgifter (6 kap. 2 § PSL). Inom hälso- och sjukvården finns det även vissa särskilt reglerade yrken, t.ex. läkare och sjuksköterskor, som har en självständig yrkesfunktion med ett särskilt ansvar för patienternas säkerhet i vården.

6.2.1 Krav på utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal

I PSL definieras vad som avses med hälso- och sjukvårdspersonal (1 kap. 4 §). I begreppet ingår bl.a. personal som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården. Det finns 21 reglerade yrken för vilka det krävs legitimation. Att yrket omfattas av ett legitimationskrav innebär att man kan ha ensamrätt till yrket, eller att yrkestiteln eller specialistbeteckningen är skyddad. För apotekare, barnmorskor, läkare, receptarier och tandläkare råder ensamrätt vilket innebär att endast den som har legitimation eller särskilt förordnande får utöva yrket. Skyddad yrkestitel innebär att titeln bara får användas av den som har legitimation. I Sverige gäller skyddad yrkestitel för bl.a. apotekare, barnmorskor, läkare, psykolog, psykiater, receptarier, sjuksköterska, tandhygienist och tandläkare (4 kap. 1–5 §§ PSL).

I PSL beskrivs kraven för att meddelas legitimation. Utöver utbildning fordras för vissa yrken också fullgjord praktisk tjänstgöring. Ansökningar om legitimation prövas av Socialstyrelsen som även för ett register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (4 kap. 1 § och 10 § PSL samt förordning [2006:196] om register över hälso- och sjukvårdspersonal). Socialstyrelsen har i ärenden

om legitimation rätt att begära utdrag ur belastningsregistret för uppgifter om vissa brott. Utdraget ska bl.a. innehålla uppgifter om mord, människorov, sexualbrott och mutbrott (16 c § förordning [1999:1134] om belastningsregister).

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd kan, under vissa särskilt angivna förutsättningar, återkalla en meddelad legitimation (9 kap. 1 § och 8 kap. 3 § PSL). Inspektionen för vård och omsorg har i ärenden om prøvotid och återkallelse av legitimation rätt att begära utdrag ur belastningsregistret i fråga om den som inspektionen överväger att anmäla till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Utdraget ska innehålla uppgifter om samma brott som det utdrag som Socialstyrelsen har rätt att begära ut i samband med en ansökan om legitimation (16 c § förordningen om belastningsregister).

6.2.2 Utdrag ur belastningsregistret för personal inom hälso- och sjukvården

Det finns verksamheter inom hälso- och sjukvården där kontroll av belastningsregister medges, bl.a. i samband med anställning. Registerkontroll får ske vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Ett landsting har också rätt att få uppgift om vissa brott för icke legitimerad yrkesutövare som landstinget överväger att anställa för allmäntjänstgöring eller med ett vikariatsförordnande (11, 16 §§ förordningen om belastningsregister).

En kommun, ett landsting, ett företag eller en organisation kan även ha rätt att med stöd av lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, begära att den som ska anställas lämnar ett begränsat utdrag ur belastningsregistret. En mer utförlig beskrivning av lagen finns i avsnitt 5.

6.3 Tillståndsplikt och anmälan inom hälso- och sjukvården

Det krävs som huvudregel inget tillstånd för att få bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvården, med undantag för blodverksamhet, vävnadsinrättningar, verksamhet för omskärelse och verksamhet

för sprututbyte. Den som vill bedriva hälso- och sjukvårds verksamhet ska emellertid anmäla det till IVO senast en månad innan verksamheten påbörjas. Detsamma gäller om en pågående verksamhet helt eller till väsentlig del förändras eller flyttas. Om verksamheten läggs ned, ska det snarast anmälas till inspektionen (2 kap. 1–2 §§ PSL). Den som inte anmäler på föreskrivet sätt riskerar att dömas till böter (10 kap. 1 § PSL).

Enligt förarbetena omfattas såväl offentliga som privata vårdgivare av skyldigheten att göra en anmälan (propositionen Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården [prop. 1995/96:176 s. 72]. I patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) anges att en anmälan bl.a. ska innehålla uppgifter om verksamhetens inriktning, var verksamheten ska bedrivas, vem som är verksamhetschef samt den patientförsäkring som tecknats för verksamheten (2 kap. 1 §).

IVO ska föra register över de aktörer som har anmält att de ska bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 4 § PSL). Registret får bl.a. innehålla uppgifter om namn eller firma och personnummer eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten, var verksamheten bedrivs, verksamhetens inriktning samt datum för inspektion av verksamheten (2 kap. 3 § patientsäkerhetsförordningen). Det görs ingen prövning av verksamheten i samband med anmälan till vårdgivarregistret. Registret får användas för tillsyn och forskning samt för framställning av statistik.

I förarbetena till bestämmelsen om anmälningsskyldighet diskuterades för- och nackdelar med en tillståndsplikt för att få bedriva verksamhet inom för hälso- och sjukvården. Regeringen bedömde att ett anmälningsförfarande för hälso- och sjukvårdsverksamhet var ett bättre alternativ än en tillståndsprövning. Skälen som regeringen anförde var bl.a. att en anmälningsplikt ansågs administrativt lättare att hantera såväl för vårdgivaren som för ansvarig myndighet samt att en tillståndsprövning endast innebar en granskning av att vissa förutsättningar var uppfyllda vid en viss given tidpunkt och därmed riskerade att inge en falsk trygghet. I förarbetena framhölls tillsynen som det grundläggande verktyget i statens kontroll av vårdens kvalitet och säkerhet, och att en effektiv tillsyn förutsatte en fortlöpande information från vårdgivaren om verksamheten (prop. 1995/96:127 s. 69 f).

6.4 Privata vårdgivare inom hälso- och sjukvården

Ett landsting eller en kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget eller kommunen ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ (3 § och 18 § HSL). När verksamhet överlämnas för att utföras av någon annan sker det genom upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), alternativt genom att ett valfrihets-system enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) införs. Landstingen kan även sluta samverkansavtal och vårdavtal med stöd av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning eller lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi. Vid ingående av sådana avtal ska landstingen som huvudregel tillämpa LOV eller LOU.

Sedan 2010 måste landstingen ha vårdvalssystem i primärvården (5 § HSL). Inom ett vårdvalssystem kan patienten välja utförare och ersättningen följer patientens val. För övrig verksamhet inom hälso- och sjukvården är det frivilligt att införa valfrihetssystem och vissa landsting har infört vårdvalssystem även för delar av den specialiserade vården.

Landsting och kommuner ska kontrollera och följa upp verksamheten när vården av en angelägenhet lämnats över till en privat utförare (3 kap. 16 § kommunallagen [1991:900]). En mer utförlig beskrivning av landstingens och kommunernas ansvar för verksamhet som lämnats över till privata utförare finns i avsnitt 5.

6.4.1 Andelen privata utförare inom hälso- och sjukvården

Landstingens och regionernas nettokostnad för hälso- och sjukvården i Sverige uppgick 2013 till 200 miljarder kronor. Landstingen och regionerna producerade 78 procent av verksamheten i egen regi.

Andelen offentligt finansierad vård som utförs av privata vårdgivare har ökat under de senaste åren. Andelen köpt verksamhet har ökat från drygt 18 procent av nettokostnaden år 2006 till 22 procent år 2013, varav köp från privata företag uppgick till 13 procent och köp från offentliga utförare till cirka 9 procent. Andelen verksamhet som köps från privata företag har ökat med cirka 3

procentenheter sedan 2006. Inom primärvården stod privata utförare för cirka en tredjedel av den totala nettokostnaden 2013. Motsvarande andel var 21 procent 2006. Den köpta andelen vård av landstingens och regionernas totala nettokostnad för specialiserad vård är betydligt lägre jämfört med primärvården. För specialiserad somatisk vård uppgick den 2013 till 20 procent och för specialiserad psykiatrisk vård till 13 procent. Den köpta verksamheten inom den specialiserade somatiska vården utförs främst av offentliga vårdgivare, och inom den specialiserade psykiatriska vården utförs den köpta verksamheten främst av privata vårdgivare (Köp av verksamhet – Kommuner, landsting och regioner 2006–2013, SKL 2014, s. 31 f.).

Det är inte möjligt att ange det totala antalet verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård i Sverige. Den 31 december 2013 var totalt 20 641 verksamheter registrerade i vårdgivarregistret som innehåller uppgifter om verksamheter som utför hälso- och sjukvård. Registret innehåller uppgifter om verksamhet som bedrivs av såväl offentliga som privata utförare. Registret är, enligt uppgift från IVO, inte heltäckande vilket försvårar uppskattningen av hur många privata vårdgivare det finns. IVO:s egen skattning är att registret täcker ungefär 70 procent av alla verksamheter i landet.

6.5 Tillsyn över hälso- och sjukvården

Inspektionen för vård och omsorg har som en av sina huvudsakliga uppgifter att svara för tillsyn av hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet. Myndighetens tillsynsansvar regleras i flera lagar och utvecklas bl.a. i PSL där det anges att hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (7 kap. 1 §). Även den som utan att bedriva hälso- och sjukvård tar emot uppdrag från hälso- och sjukvården avseende provtagning, analys eller annan utredning som utgör ett led i bedömningen av en patients hälsotillstånd eller behandling, står i denna verksamhet under IVO:s tillsyn (7 kap. 2 § PSL). Som en del av tillsynen ska IVO bl.a. pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal enligt bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (1 § förordning [2013:176] om instruktion för Inspektionen för vård och omsorg).

För vissa verksamheter finns det bestämmelser som anger hur ofta tillsyn ska ske. Inom hälso- och sjukvårdsområdet gäller det bl.a. blodverksamheter och verksamheter som hanterar vävnader och celler (17 § lagen [2008:286] om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler samt 12 § lagen [2006:496] om blodsäkerhet). Dessa verksamheter ska inspekteras minst vartannat år.

Tillsynen innebär bl.a. granskning av verksamheten och dess personal för att säkerställa att den som är föremål för tillsyn uppfyller de krav som följer av olika författningar på området. Därutöver ska IVO lämna råd och ge vägledning i tillsynen. Tillsynen ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete (7 kap. 3–4 § PSL). Det systematiska patientsäkerhetsarbetet innebär bl.a. att vårdgivaren ska utreda händelser i verksamheten som medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada. Vårdgivare ska anmäla sådana händelser till IVO och dessutom anmäla och rapportera legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som bedöms utgöra en fara för patientsäkerheten (3 kap. 3 § och 5 § PSL).

Om IVO får kännedom om att någon har brutit mot en bestämmelse som gäller verksamhet som står under myndighetens tillsyn, eller får kännedom om att hälso- och sjukvårdspersonal inte fullgör sina skyldigheter, ska myndigheten vidta åtgärder så att skyldigheterna fullgörs (7 kap. 23 och 29 §§ PSL).

Om en vårdgivare inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete och om det finns skäl att befara att det medför fara för patientsäkerheten eller säkerheten för andra, ska IVO, om det inte är uppenbart obehövligt, förelägga vårdgivaren att fullgöra sina skyldigheter. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite (7 kap. 24 § PSL).

Om föreläggandet inte följs och om missförhållandet utgör en fara för patientsäkerheten eller annars är av allvarligt slag får IVO helt eller delvis förbjuda verksamheten. IVO får förbjuda verksamheten utan ett föregående föreläggande om det är påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Om det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas och ett sådant beslut inte kan avvaktas får ett tidsbegränsat beslut om att förbjuda verksamheten fattas (7 kap. 26–28 §§ PSL).

Den som står under IVO:s tillsyn är vårdgivaren, oavsett om denna är privat eller offentlig. Om det upptäcks brister och missförhållanden i en privat vårdgivares verksamhet så är det mot den som kritik ska riktas.¹

Vad gäller hälso- och sjukvårdspersonal ska IVO, om myndigheten anser att det finns skäl för beslut om provotid, återkallelse av legitimation, återkallelse av annan behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården eller begränsning av forskrivningsrätt, anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (7 kap. 30 § PSL). Bestämmelser om sådana sanktioner finns i 8 kap. PSL. Ansvarsnämndens beslut riktas mot hälso- och sjukvårdspersonal, inte mot vårdgivare, utom i de fall en enskild näringsidkare är vårdgivare och samtidigt tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen.

6.5.1 Anmälan och avhjälpande av missförhållanden

Som beskrivits ovan finns bestämmelser i PSL som reglerar vårdgivarens skyldighet att anmäla händelser som har medfört eller kunnat medföra allvarlig vårdskada till IVO (se 3 kap. 5 § PSL). Skyldigheten brukar benämnas Lex Maria. Ett syfte med anmälningsskyldigheten är att IVO ska få kännedom om brister i hälso- och sjukvården så att myndigheten kan sprida kunskap om risker till andra vårdgivare och berörda myndigheter (7 kap. 9 § PSL).

Utöver kravet på att rapportera ska vårdgivaren själv utreda händelserna och utredningen ska ges in till IVO i samband med anmälan (3 kap. 3 och 5 §§ PSL). IVO ska säkerställa att de händelser som har anmälts har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppnå hög patientsäkerhet (7 kap. 8 § PSL).

I IVO:s tillsynsrapport för 2013 anges att myndigheten registrerade 2 225 lex Maria-ärenden under perioden 1 januari–31 december 2013. Under samma period fattade IVO beslut i 2 364 ärenden och i 311 av dessa ställdes krav på åtgärder.

¹ Se bl.a. betänkandet Privata utförare i kommunal verksamhet (SOU 2013:53) s. 161.

6.6 Sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) finns bestämmelser om den sekretess som gäller för IVO i tillsynen av hälso- och sjukvården. Sekretess gäller i tillsynen för uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållande, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 3 § OSL). Eftersom sekretess avser enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden omfattas inte personalen av den personkrets som skyddas. För ärenden om bl.a. klagomål, legitimation eller annan behörighet finns andra bestämmelser om sekretess som gäller istället (se 25 kap. 8, 8 a och 8 b §§, OSL).

I OSL finns en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om sekretess för en statlig myndighets verksamhet om den bl.a. innefattar tillsyn (30 kap. 23 § OSL). Regeringen har med stöd av bestämmelsen föreskrivit att sekretess ska gälla vid utredning och tillsyn enligt PSL eller motsvarande föreskrifter. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (9 § och bilaga till offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Sekretessen gäller inte beslut i ärenden och eller sådana uppgifter som får finnas med i vårdgivarregistret.

I OSL finns sekretessbestämmelser som gäller för den tillsyn som statliga och kommunala myndigheter bedriver på särskilda områden (se 17 kap. 1 § OSL), bestämmelser om sekretess som gäller uppgifter om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang de förekommer (se 21 kap. OSL) och för tillsynsverksamhet över stiftelser (30 kap. 18 § OSL). Innebörden av bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.

6.7 Sammanfattning

Landstingen bär det huvudsakliga ansvaret för att erbjuda en god hälso- och sjukvård. Även kommunerna har ansvar för att erbjuda hälso- och sjukvård till vissa grupper. Sektorn har genomgått stora förändringar under de senaste årtiondena. Huvuddelen av hälso- och sjukvården utförs av offentliga utförare men det har blivit allt vanligare att offentligt finansierad vård bedrivs av olika privata aktörer, särskilt inom primärvården. De privata vårdgivare som verkar i Sverige finansieras till övervägande del med offentliga medel genom att landsting och kommuner lämnar över utförandet av hälso- och sjukvård till vårdgivarna och betalar för de utförda tjänsterna.

Merparten av all hälso- och sjukvårdsverksamhet som lämnas över till privata aktörer upphandlas enligt LOU eller godkänns inom ett valfrihetssystem enligt LOV. Landsting och kommuner har alltid kvar huvudmannaskapet, det vill säga det övergripande ansvaret för verksamheten och ska följa upp den verksamhet som de överlämnar till privata aktörer. Det krävs inte något tillstånd för att få bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet. Både offentliga och privata vårdgivare ska emellertid anmäla sin verksamhet till IVO:s vårdgivarregister.

IVO ansvarar för att pröva ansökningar om tillstånd för de enstaka verksamheter som är tillståndspliktiga. Myndigheten ansvarar även för tillsynen inom hälso- och sjukvården och för vårdgivarregistret.

7 Europeisk utblick – skolväsendet, vård och omsorg

I avsnittet beskrivs hur skolväsendet samt vården och omsorgen är organiserad i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och England.

De nordiska länderna har stora likheter bl.a. eftersom man har en likartad förvaltningspolitisk bakgrund. Välfärden i Nederländerna är väsentligen annorlunda utformad än i Sverige. England och Sverige har genomfört reformer inom välfärdsområdena som är likartade.

Syftet med beskrivningen är att redogöra för regleringarnas inriktning, hur verksamheterna är organiserade i huvuddrag samt hur finansieringen av områdena är uppbyggd. Det är inte möjligt att göra direkta jämförelser mellan olika länders regelverk, bl.a. eftersom det finns grundläggande skillnader i den offentliga förvaltningen. Redovisningen är inte heller en fullständig redovisning av regleringen inom respektive land och område.

Avsnittet inleds med en beskrivning av skolväsendet i de studerade länderna och fortsätter med motsvarande beskrivning av vård och omsorg.

7.1 Skolväsendet¹

Utformningen av skolväsendet varierar mellan länderna. Nedan följer en övergripande redovisning av systemens utformning, hur skolorna finansieras, tillståndskrav för att bedriva skolverksamhet samt tillsynen av verksamheten.

¹ Beskrivningen av skolväsendet bygger på Friskolekommitténs betänkande Friskolorna i samhället SOU 2013:56 samt information på Skolverkets hemsida www.skolverket.se

7.1.1 Danmark

I Danmark har förekomsten av fristående skolor en lång tradition. Cirka 22 procent av de danska grundskolorna är fristående skolor och cirka 13 procent av grundskoleeleverna går i sådana skolor. De fristående skolorna är i genomsnitt hälften så stora som de kommunala skolorna.

De flesta fristående grundskolor startas på initiativ av en föräldragrupp som vill utforma ett alternativ till den kommunala skolan. Skolorna har olika pedagogisk, religiös eller ideologisk inriktning och skolorna avgör själva vilka elever de vill anta.

Efter förvaltningsreformen år 2007 ansvarar de fem regionerna för gymnasieutbildningen. Gymnasieskolan drivs av regionerna i en form som kan liknas vid svenska stiftelser men det finns också ett fåtal gymnasieskolor som är fristående.

Finansiering

De fristående grundskolorna finansieras i huvudsak med offentliga medel. Statsbidraget uppgick 2012 till cirka 73 procent av den genomsnittliga kostnaden för en kommunal grundskoleelev och ges i förhållande till antalet elever i varje skola. Bidragsnivån fastställs årligen av Folketinget.

Till detta kommer ett lokalbidrag per elev och ett statligt bidrag för fritidsverksamhet. Därutöver finns det möjlighet att erhålla särskilda statsbidrag för exempelvis specialundervisning eller stöd- undervisning i danska till elever med ett annat modersmål.

Den kommun i vilken en fristående skola är belägen eller en elevs hemkommun kan också lämna vissa bidrag till skolan, t.ex. bidrag till fritidsanordningar, skolbyggnader eller till specialundervisning. Enligt lag ska skolorna ha andra intäkter än enbart statsbidrag och elevavgifter.

Det finns ett fåtal fristående skolor som inte får statsbidrag. De står i princip utanför reglering och tillsyn. I fall av allvarlig miskötsel kan dock Utbildningsministeriet ingripa.

Av lagen (friskoleloven) framgår att skolans medel endast ska komma skol- och undervisningsverksamheten till godo. Eventuell vinst får inte delas ut. Överskott ska stanna i den enskilda skolan och får inte föras över till någon annan skola. Överskott kan dock

föras över till kommande år. Det stadgas vidare att skolans medel ska förvaltas så att de blir till största möjliga gagn för skolan.

Fristående grundskolor ska avlägga räkenskaper och följa bestämmelser om revision enligt särskilt utformade förordningar (Bekendtgørelse om regnskab for frie grundskoler m.v., Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler m.v.).

Tillstånd

Det krävs inte något tillstånd för att starta och driva en fristående grundskola i Danmark. Däremot krävs det tillstånd för att erhålla statsbidrag. Tillståndet avser en huvudman och en skola.

Kommunerna har inte något inflytande över tillståndsprocessen och vid tillståndsgivningen görs heller inte någon prövning av hur en skolas etablering kommer att påverka det lokala utbildningsväsendet.

En fristående skola ska inrättas som en s.k. självägande institution. Det betyder att skolan ska vara en egen juridisk person och att den ska drivas oberoende av andra personer, organisationer, föreningar, stiftelser eller liknande. Bestämmelser om vad stadgarna ska innehålla regleras i en särskild förordning. I Danmark förekommer därför inte skolor som drivs i bolagsform. Skolfastigheter kan dock ägas av företag som i sin tur ägs av de huvudmän som driver skolverksamheten.

En huvudman får bara äga en skola. Begränsningen innebär att det inte förekommer kedjor av skolor eller några större koncernliknande huvudmän. Däremot samarbetar vissa skolor i nätverksform.

Skolan ska utse en styrelse på minst fem personer av vilka minst två ska vara föräldrar till elever på skolan och valda av föräldrakretsen. Styrelsen ansvarar för den övergripande ledningen av skolan och för att skolverksamheten lever upp till de lagstadgade kraven.

Tillsyn

Ett krav som de fristående skolorna ska uppfylla är att undervisningen ska motsvara den som ges i de kommunala skolorna. Vad som menas med detta preciseras dock inte i lagen. Skolorna har

således relativt stor frihet att själva bestämma hur undervisningen genomförs och organiseras.

För de fristående grundskolorna i Danmark finns det flera olika former av tillsyn. Kvalitets- och tillsynsstyrelsen, som är Danmarks formella tillsynsmyndighet på skolområdet, har ansvar för den mer övergripande tillsynen. Tillsynen ska säkerställa att de elever som avslutar sin skolgång vid en fristående grundskola har samma möjligheter att fortsätta sina studier som elever som gått i den kommunala skolan.

Föräldrarna till eleverna i en fristående grundskola utgör skolans s.k. föräldrakrets. Även föräldrakretsen har en skyldighet att utöva tillsyn över undervisningens kvalitet och förhållandet mellan elever och lärare. Föräldrarna får organisera tillsynen som de vill, men skolans styrelse ska se till att föräldrakretsen utarbetar riktlinjer för tillsynen.

Den danska utbildningsministern kan även, om det finns särskilda skäl, besluta att kommunstyrelsen i den kommun där en fristående skola är belägen ska utöva ytterligare tillsyn över skolan.

En fristående skola som inte följer bestämmelserna i friskolelagen eller ett föreläggande att vidta åtgärder vid eventuella brister kan bli föremål för sanktioner. De sanktioner som kan användas är främst kopplade till statsbidraget. Det är möjligt att innehålla statsbidraget, låta statsbidraget bortfalla helt eller delvis eller helt eller delvis kräva återbetalning av statsbidraget. Det kan också beslutas att en skola förlorar sin rätt till fortsatt statsbidrag t.ex. om det inte i tillräcklig grad kan säkerställas att skolans medel förvaltas så att de blir till största möjliga gagn för skolan. Det kan även beslutas att en skola inte längre får vara en fristående grundskola.

7.1.2 Norge

I Norge har det länge funnits möjlighet att driva enskilda skolor. Privatskoleloven stadgar dock att det endast är möjligt att driva privata skolor om skolan vilar på en särskild grund. Det kan gälla en särskild pedagogisk inriktning, religiös prägel eller specialinriktning på toppidrott. En skola kan också vara internationell eller särskilt avsedd för elever med funktionsnedsättning. I Norge debatteras om denna begränsning ska finnas kvar eller om systemet

bör öppnas upp även för fristående skolor som saknar en särskild profil eller inriktning.

I Norge är en privatskola en skola som är godkänd av staten att bedriva skolverksamhet på grundskole- eller gymnasienivå i privat regi, och som har rätt till statsbidrag. Knappt två procent av grundskoleeleverna och åtta procent av gymnasieeleverna går i privata skolor.

Finansiering

En godkänd privatskola erhåller ett statsbidrag per elev. Bidraget uppgår till 85 procent av genomsnittskostnaden för en elev i de offentliga skolorna. Underlaget för beräkningen kan variera beroende på årskurs, skolform, skolans storlek och i vilken kommun skolan är belägen.

Det är den statliga inspektionsmyndigheten som betalar ut statsbidraget. Skolorna har endast rätt till bidrag för de elever som följt undervisningen och varje skola rapporterar därför årligen in det faktiska elevantalet till inspektionsmyndigheten.

De fristående skolorna får även ta ut en elevavgift för undervisningen motsvarande högst 15 procent av det underlag på vilket statsbidraget är beräknat. Dessutom får avgifter tas ut för kostnader avseende lokalyror.

I Norge finns det inte några hinder för bolag att driva fristående skolor eller att erhålla statsbidrag. Däremot finns fastställda regler för, och begränsningar av, hur en skola får använda statsbidraget respektive elevavgifterna. Enligt en särskild bestämmelse i lagen ska alla offentliga bidrag och elevavgifter komma eleverna i en fristående skola till godo. Det innebär, enligt samma bestämmelse, att skolorna inte kan ge utdelning eller överföra överskott till ägarna av verksamheten eller till deras närstående. Detta gäller både när skolan är i drift och efter det att den eventuellt lagts ned. Skolorna kan inte heller dra på sig kostnader i form av hyra till ägarna eller deras närstående eller på något annat sätt dra på sig kostnader som kan innebära att de offentliga medlen eller elevavgifterna inte kommer eleverna till godo. Samtliga offentliga bidrag och elevavgifter ska komma eleverna till del och det råder således totalförbud mot överföringar till ägare och deras närstående, även för de fall en

skola även har andra intäkter. Skolor som finansieras med offentliga medel ska därmed inte vara kommersiella.

Regleringen kring de fristående skolornas ekonomiska förhållanden är relativt omfattande. I lagen stadgas att skolorna ska följa räkenskapslagen och bokföringslagen samt ha revision i enlighet med revisorslagen. Det gäller även om skolorna inte är räkenskapspliktiga enligt räkenskapslagen.

Det finns också föreskrifter (FOR 2006-12-19 nr 1503) som är utfärdade av utbildningsministeriet för att säkerställa att underlaget för statsbidrag till fristående skolor är korrekt samt att skolorna använder statsbidragen och elevavgifterna i enlighet med privatskolelagen och de förutsättningar som utgjort grunden för godkännandet. I dessa föreskrifter stadgas bl.a. att statsbidrag och elevavgifter ska användas för undervisning i enlighet med lagen och att medlen som huvudregel ska förbrukas det år som statsbidraget betalats ut för, respektive elevavgifterna krävts in för. Vidare anges att bidrag och avgifter inte får lånas ut. Till detta kommer bestämmelser som reglerar hur stort överskott som får föras över till nästkommande år och förutsättningar för avsättningar till investeringsfond m.m. Det föreskrivs också att vissa särskilda upplysningar ska anges i årsredovisningen. Skolan ska t.ex. specificera samtliga offentliga medel och bidrag som den får.

Det ställs även särskilda krav på insyn i de fristående skolornas ekonomi. Skolorna ska skicka in årsredovisning, årsberättelse och revisionsberättelse till inspektionsmyndigheten före den 1 juni året efter räkenskapsåret.

Tillstånd

En skola ska vara registrerad som ett självständigt rättssubjekt, t.ex. som ett bolag. Det rättssubjekt i vilket skolverksamheten ska bedrivas kan som huvudregel endast bedriva skolverksamhet. Rättssubjektet kan även, i mindre omfattning, bedriva verksamhet som är knuten till skolverksamheten t.ex. fritidsverksamhet. Krav finns också på att skolan ska ha aktiekapitalet ordnat innan ett godkännande ges.

Ett beslut om tillstånd innehåller alltid villkor om lärarkompetens och om lokaler, men beslutet kan också innehålla vissa tilläggsvillkor.

För att få starta verksamheten, och för att statsbidraget ska börja betalas ut, måste en skola beviljas ett verksamhetstillstånd av den statliga inspektionsmyndigheten. För att få ett sådant tillstånd måste skolan uppfylla de villkor som är angivna i beslutet om godkännande. När skolan har fått sitt verksamhetstillstånd måste verksamheten starta inom tre år, annars förfaller tillståndet.

En ägare till en fristående skola har samma ansvar som en kommun eller en fylkeskommun. Varje skola ska ha en styrelse som driver skolan och som ansvarar för verksamheten. Styrelsen beslutar om avgifter, gör budget och ansvarar för att statsbidrag och elevavgifter kommer eleverna till godo. Styrelsen ansvarar också för att eleverna får den utbildning de har rätt till enligt lagen, bl.a. att det finns nödvändig kompetens för verksamheten. Styrelsen ska också ha system för utvärdering och uppföljning. Som en del av uppföljningsansvaret ska styrelsen utarbeta en årlig rapport om skolans verksamhet när det gäller kunskapsresultat, antal elever som inte fullföljt utbildningen och skolmiljön i allmänhet.

Vid styrelsemöten har en representant för vardera kommunen, elevrådet och föräldrarådet vid skolan samt lärarkåren, skolledning och övrig personal vid skolan rätt att närvara och få sin mening noterad i protokollet.

Tillsyn

Utdanningsdirektoratet är den norska tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över de fristående skolorna.

Inspektionerna baseras på riskanalyser som görs regionvis och vanligen vart fjärde år. Syftet med tillsynen är att kontrollera att eleverna får en utbildning av god kvalitet och att statsbidragen och eventuella elevavgifter kommer eleverna till godo. Tillsynsmyndigheten ger också råd och vägledning. (Ot.prp. nr. 37 [2006–2007])

Inspektionsmyndigheten kan vidta en rad olika åtgärder om det vid en fristående skola upptäcks förhållanden som står i strid med regelverket eller förutsättningarna för godkännandet. Den kan förelägga skolan att rätta till dessa förhållanden, innehålla statsbi-

draget, kräva återbetalning av för mycket utbetalt statsbidrag och av statsbidrag som använts i strid med regelverket. Vid kvalificerade överträdelser kan godkännandet återkallas.

Sanktioner kan också användas om det upptäcks omständigheter vid en fristående skola som står i strid med någon annan lag eller föreskrift, och om omständigheterna försvagar förtroendet för skolan.

7.1.3 Finland

I Finland spelar regering, myndigheter och kommuner en central roll för skolverksamheten men även kyrkan har haft ett stort inflytande, särskilt fram till åtskiljandet av stat och kyrka år 1869. Det året inrättades också den statliga Skolstyrelsen som kom att vara verksam i över hundra år. En tendens de senaste decennierna har varit att föra över uppgifter dels till ministerienivån, dels till den lokala nivån.

Det finska privatskolesystemet är mycket begränsat i sin omfattning, särskilt inom det primära skolpliktsområdet. Cirka två procent av eleverna går i privata skolor. På gymnasienivå är andelen privata skolor större, särskilt vad gäller yrkesutbildning.

De allra flesta privata skolor är licensierade av ministeriet. Som licensierade skolor finansieras de efter samma principer som offentligt drivna skolor och samma tillsyn gäller.

Det finns en lång tradition av offentligt anordnad utbildning. Den finska konstitutionen erkänner dock rätten att organisera utbildning inom privata institutioner. Bestämmelser om denna rätt finns i de lagar som styr olika delar av skolsystemet. Privata skolor ska, om de önskar statlig finansiering, vara licensierade hos ministeriet.

De flesta privata skolor som bedriver undervisning på grundskolenivå har ett kontrakt med en kommun. Ministeriet kan dock bevilja statsbidrag till vissa privata skolor. Lagen om grundläggande utbildning styr all slags utbildning, oavsett vem som svarar för den.

Finansiering

De privata skolorna följer nationella läroplaner och kraven i de kompetensbaserade kvalifikationer som Utbildningsstyrelsen anger.

Flertalet privata skolor är offentligt finansierade enligt samma principer som offentliga skolor och står som nämnts under offentlig tillsyn. Det gäller såväl grundskolan som gymnasieskolan. Bidragsgivningen utgår från vilken typ av utbildning som bedrivs. Även för t.ex. lärlingsutbildning står staten för full finansiell täckning av kostnaderna. En privat skola får inte drivas med vinstsyfte.

Det finns även ett fåtal skolor som etablerats utan statsbidrag och står utanför systemet även vad gäller offentligt anordnad tillsyn.

Tillstånd

För att få tillstånd att starta en skola i Finland måste det finnas ett påvisbart behov av den utbildning som en ny privat skola avser att bedriva. Den som ska driva skolan får inte vara en fysisk person utan ska vara en förening, stiftelse eller dylikt. Det ställs också vissa krav av ekonomisk art på den som avser starta en skola. En sådan skola får t.ex. inte drivas med vinstsyfte.

En privat skola kan i viss mån avgöra vilka elever som ska få tillträde bl.a. till följd av den särskilda inriktning som skolan har valt. Det finns ingen skyldighet för en privat skola att anordna särskilt pedagogiskt stöd och elever som har ett uttalat sådant behov kan komma att nekas inträde.

De privata licensierade skolorna är föremål för samma tillsyn av myndigheterna som de offentliga skolorna. Någon inspektion finns inte i Finland men det regionala organet kan utföra tillsyn om det finns behov av det. Slutbetyg från privata licensierade skolor motsvarar slutbetyg från offentligt drivna skolor.

7.1.4 Nederländerna

Nederländerna är ett av de länder som har störst andel fristående skolor i världen. Två tredjedelar av skolorna är fristående och cirka 70 procent av eleverna i grundskolan går i fristående skolor.

De fristående skolorna drivs av föreningar eller stiftelser där flertalet har religiös anknytning. Det handlar i första hand om romersk-katolska och protestantiska skolor, men det finns också t.ex. muslimska, hinduiska och judiska skolor. Skolorna har ofta antagningsregler som är baserade på religiös tro eller ideologisk tillhörighet.

Finansiering

De fristående skolorna är finansierade genom statliga bidrag. Bidragen motsvarar i huvudsak kostnaden för de elever som går i skolor med offentlig huvudman. Det är tillåtet att ta ut mindre elevavgifter för att finansiera särskilda satsningar, studieresor eller liknande. Ett uttalat villkor för att få offentligt stöd är dock att skolan inte är vinstdrivande. De flesta fristående skolorna drivs därför som föreningar eller stiftelser och det är inte vanligt att skolor bedrivs i företagsform.

Det finns också ett mindre antal helt privata skolor där finansieringen är privat. För dessa finns det inte något hinder att dela ut vinst till ägarna.

Tillstånd

En grund i den nederländska lagstiftningen är att det finns utbildningsfrihet. Med detta avses att det är fritt att starta en skola, att bestämma vilka principer och trossatser skolan ska baseras på samt möjlighet att organisera undervisningens innehåll och former. Ministeriet fastställer emellertid kvalitetsstandarder som gäller både för offentliga och privata skolor vilket leder till att utbildningsfriheten är relativ och villkorad.

Det är kommunen som ger tillstånd till enskilda som vill driva en skola på grundskolenivå, dvs. de sex första årens skolgång, medan Utbildningsministeriet ger tillstånd för högstadie- och gymnasieskola. Vid tillståndsgivningen prövas framför allt om en skola med en viss inriktning saknas i området och om tillräcklig kvalitet i utbildningen kan förväntas. Fördelningen mellan olika kategorier av skolor i olika kommuner styrs av ett kvotssystem vilket i praktiken gör det relativt svårt att starta en ny fristående skola. Ibland

ges ett tidsbegränsat tillstånd på tre år för att testa skolan och behovet av den.

Vissa krav ställs också på att den organisation som ska driva skolan är registrerad i Nederländerna och lyder under nederländska lagar samt att den har en tillräckligt omfattande representation av föräldrar i sin styrelse.

Tillsyn

Det finns en statlig inspektion för utbildning som är fristående från de tillståndsgivande myndigheterna. Inspektionen ansvarar för inspektion och utvärderingar av skolor. Men den har också främjande uppgifter, dvs. den ska stimulera skolor att upprätthålla och förbättra kvaliteten på den utbildning som erbjuds samt bedöma utbildningens kvalitet för den enskilda skolan och för utbildningssystemet som helhet.

Om inspektionen beslutar att besöka en skola görs en kvalitetskontroll utifrån en rad olika aspekter. Även privat drivna skolor utan offentlig finansiering inspekteras, men granskningen inriktas då endast på lagbundna krav och på att eleverna uppnår kunskapsmålen.

Utbildningsministeriet kan efter råd från inspektionen utfärda en varning till en skola eller en skolas styrelse. Om inte skolan efterkommer varningen kan det statliga bidraget dras in.

Om en skola använder sina offentliga bidrag till annat än utbildning kan skolan åläggas böter.

7.1.5 England

I England finns en lång tradition av fristående skolor, vilka vanligen har religiös grund. Många olika typer av skolor förekommer men flertalet elever går i skolor som har en offentlig huvudman. De offentligt drivna skolorna finns med både allmän och särskild inriktning. Som exempel på skolor med särskild inriktning kan nämnas specialskolor för barn med särskilda behov och internatskolor.

Det förekommer också flera olika sorters fristående skolor. Den viktigaste skiljelinjen går mellan skolor som får offentligt stöd via

en kommun (maintained schools) samt skolor som är finansiellt oberoende och inte erhåller någon offentlig finansiering (independent schools). Sju procent av alla elever går i independent schools, främst elever i de högre årskurserna (6–12).

Hösten 2011 infördes ett system med s.k. free schools som i flera avseenden påminner om det svenska systemet med fristående skolor. Det nya systemet infördes för att öka föräldrarnas valfrihet i fråga om lokala alternativ och de skiljer sig från andra skolor med statlig finansiering genom att de inte kontrolleras av någon kommunal eller lokal instans.

Finansiering

Independent schools finansieras uteslutande genom elevavgifter, donationer och intäkter från investeringar. Skolorna får själva välja vilka elever som ska antas och kan drivas av stiftelser eller av företag. Det finns inte några regler mot vinstutdelning för sådana skolor.

Bland de fristående skolor som erhåller offentlig finansiering finns såväl de som drivs av stiftelser som de som drivs av något samfund. För samtliga skolor som erhåller bidrag från staten gäller att de inte får ta ut elevavgifter och att de inte får ha något vinstsyfte. Det finns dock inte några regler som förhindrar att dessa skolor i sin tur kan kontraktera ut driften till ett vinstdrivande företag.

För free schools betalar staten, inte kommunerna, ut de offentliga bidragen till skillnad från vad som gäller för andra skolor med offentlig finansiering. Bidraget ska motsvara det som de kommunalt drivna skolorna får per elev i samma kommun. Till detta kommer vissa särskilda tillägg.

Tillstånd

En independent school måste vara registrerad hos Utbildningsministeriet och den som driver en sådan skola utan registrering begår ett brott.

Innan skolan registreras ska en inspektion göras. Denna går ut på att fastställa om skolan uppfyller vissa grundläggande krav.

Kraven är många, men relativt allmänt hållna och går ytterst tillbaka på möjligheterna att genomföra utvärderingar i förhållande till antingen skolans egna mål eller nationella normer för utbildningen. Vissa krav ställs också på skollokalerna. Till detta kommer krav som gäller lämpligheten hos personalen och ägaren. Lämplighetsprovningen görs dels genom en vandelsprövning (Criminal Records Bureau-kontroll), dels genom att arbetstillstånden kontrolleras. Registreringen gäller utan tidsbegränsning, men ny registrering måste göras vid ägarbyte då registreringen är knuten till ägaren.

En ansökan om att starta en free school görs hos Utbildningsministeriet. Till ansökan ska fogas en tydlig och genomtänkt affärsplan. Ett tillstånd kan vara tidsbegränsat till minst sju år alternativt gälla utan tidsbegränsning.

Tillsyn

The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) har huvudansvaret för att inspektera skolor i England. Dels inspekterar den flertalet skolor med egna eller kontrakterade inspektörer, dels har de överinseende över några andra inspektionsorganisationer. Som exempel på sådana kan nämnas Independent Schools Inspectorate (ISI), som inspekterar independent schools som är medlemmar i en medlemsförening som är anknuten till Independent Schools Council (ISC). Independent schools som inte är anslutna till denna organisation inspekteras i stället direkt av Ofsted.

Inspektionerna är olika organiserade och upplagda efter skolform, huvudmannskap m.m.

ISI rapporterar till Utbildningsministeriet om i vilken utsträckning skolorna uppfyller lagstadgade krav och vissa förhållanden rapporteras även till Ofsted. Inspektionerna syftar bl.a. till att förbättra kvaliteten och effektiviteten i utbildningen. Rapporterna om skolornas kvalitet offentliggörs.

7.2 Vård och omsorg

Gränsdragningen mellan hälso- och sjukvård och omsorg är inte alltid tydlig och har varierat över tid. Gränsdragningen varierar dessutom mellan olika länder beroende på bl.a. historia och tradition.

Hälso- och sjukvård utgör i Sverige 9,5 procent av BNP att jämföras med ett genomsnitt för OECD på 9,3 procent. Det offentliga finansierar i Sverige 81,6 procent av kostnaderna i sjukvården vilket är väsentligen mer än genomsnittet i OECD på 72,2 procent.

7.2.1 Danmark

Tidigare hade Danmark, liksom Sverige, en tredelad offentlig sektor med kommuner, län/landsting och en nationell nivå. Detta förändrades 2007 då en förvaltningsreform genomfördes och de 14 länen/landstingen blev 5 regioner. Samtidigt genomfördes även en kommunreform där 270 kommuner blev 98 kommuner. Ett av målen var att alla kommuner i princip ska ha minst 20 000 invånare för att skapa långsiktig uthållighet.

I Danmark utgörs 11,1 procent av BNP av hälso- och sjukvård. Det offentliga finansierar cirka 85 procent av kostnaderna vilket är mer än genomsnittet inom OECD.

Organisering

De fem regionerna har till huvuduppgift att leverera sjukvård vilket görs dels genom egen sjukvårdsverksamhet, dels genom upphandlad vård från privata utförare. Regionerna har en direktvald församling som i princip ansvarar för utformningen av vården.

Staten har inrättat en regional myndighetsstruktur, Statsförvaltningen, som motsvarar regionerna och kan liknas vid svenska länsstyrelser. De har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över regioner och kommuner, och styrs via Inrikes- och hälsoministeriet.

Sedan 2002 har Danmark ett ”fritt utvidgat sjukhusval” som innebär att patienter med remiss har rätt att behandlas på ett privat sjukhus om väntetiden på ett offentligt ägt sjukhus är lång.

Medborgarna i Danmark har också rätt att fritt välja husläkare med praktik inom ett visst avstånd från bostaden. Det finns emellertid ingen fri etableringsrätt för allmänläkare utan antalet allmänläkare är reglerat i varje region.

Husläkarna är i stor utsträckning egenföretagare och de finansieras enligt en av staten förhandlad prislista. Det är husläkarna som remitterar patienter till specialistsjukvården.

Ansvaret för omsorg och socialtjänst liknar mycket det som gäller i Sverige och offentliga och privata driftsformer samexisterar.

Nya bestämmelser infördes 2003 som innebär att kommunerna är skyldiga att erbjuda samtliga brukare av hemtjänst möjlighet att välja mellan olika utförare. Även andra aktörer än kommunen kan därmed tillhandahålla tjänster inom ramen för det skattefinansierade systemet. Kommunerna ska skapa förutsättningar för att brukarna ska kunna välja mellan två eller flera utförare, varav en kan vara kommunal. Kontrakt med utförare kan ingås genom två modeller, utbudsmodellen eller godkännandemodellen. När godkännandemodellen används har kommunen fastställt prinsnivån i förväg och utförarna konkurrerar med kvaliteten. Godkännandemodellen är således jämförbar med de svenska valfrihetssystemen. När kommunerna väljer utbudsmodellen konkurrerar utförarna både med pris och med kvalitet (betänkandet Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten [SOU 2014:2] s. 44).

Hemtjänsten kan delas upp i servicetjänster och personlig omvårdnad. År 2011 hade 45 procent av brukarna valt en privat utförare för servicetjänsterna medan 5 procent hade valt en privat utförare för omsorgstjänster.²

Det förekommer att privata företag driver äldreboenden. Inriktningen i Danmark har dock varit att äldreomsorgen i första hand ska ske i hemmet, vilket lett till att antalet äldreboenden minskat. Av de kvarvarande är cirka 90 procent i kommunal ägo.

² Under 2011 utgjorde servicetjänsterna 20 procent av den totala hemtjänsten, dvs den personliga omvårdnaden utgjorde 80 procent av den totala hemtjänsten. SOU 2014:2 s. 43.

Finansiering

Sjukvården i Danmark finansieras till största delen, cirka 70 procent, genom statsbidrag. Återstoden finansieras av kommunerna. En ny statlig skatt på cirka åtta procent av befolkningens inkomst tas även ut och fördelas på regioner och kommuner. Patientavgifter täcker cirka 13 procent av kostnaderna.

Tillstånd

Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet (IKAS) är ett samarbetsorgan med deltagare från regioner, myndigheter och ministerier. Institutet ansvarar för tillståndsgivning för sjukhusverksamhet och öppenvårdsinrättningar. Tillstånd att driva sjukhus beviljas efter ett samrådsförfarande med Ministeriet for sundhed og forebyggelse, Sundhedsstyrelsen och regionerna och ges på basis av en rad kriterier avseende bl.a. företagets ekonomi, kvalitetsarbete och organisation.

I den mån upphandlingar görs inom sjukvården är det de fem regionerna som är ansvariga och som säkerställer kvalitet och utförande i de privata sjukvårdstjänsterna.

I Danmark finns inte någon särskild reglering avseende ägare eller ledning inom vård- och omsorgssektorerna. Vandelskontroll görs på anställda som ska arbeta med personer under arton års ålder. Vandelskontrollen innebär utdrag ur kriminalregister med specifik inriktning på sexualbrottslighet.

Det finns inga restriktioner för privata aktörers rätt att bedriva verksamhet med vinst.

Tillsyn

Den medicinska tillsynen av sjukvården genomförs av Sundhedsstyrelsen via den regionala Statsforvaltningen. Tillsyn förutsätter dock att verksamheten är registrerad och auktoriserad. Det samma gäller tillsynen av den enskilda sjukvårdspersonalen.

IKAS genomför också kvalitetskontroller vad gäller sjukhus och öppenvårdsinrättningar. Om allvarliga kvalitetsbrister påvisats kan IKAS exempelvis avskeda en sjukhusledning.

Någon tillsyn avseende ägare och ledning eller av de ekonomiska förhållandena inom sjukvårdsverksamheten görs inte.

7.2.2 Norge

Norge har liksom Sverige en offentlig förvaltning i tre nivåer, kommunal, landstings och nationell nivå. Landstingen var tidigare huvudmän för sjukhusvården, men för drygt tio år sedan förstatligades sjukhusvården. Kommunerna ansvarar för primärvård och omsorg.

Sjukhusvården i Norge är regionbaserad i fem statligt ägda bolag som kallas för helseforetak. De styrs på nationell nivå av Helse- og omsorgsdepartementet.

I Norge utgör hälso- och sjukvården 9,3 procent av BNP och offentlig finansiering står för 85 procent av kostnaderna i sjukvården.

Organisering

Primärvården, som är ett kommunalt ansvar, utförs i huvudsak av privatpraktiserande läkare som har avtal med kommunen. Invånarna måste vara listade hos en husläkare men har fritt läkarval och får byta husläkare två gånger per år.

Även inom sjukhusvården tillämpas vårdval. Patienter som remitterats till sjukhus för undersökning eller behandling har rätt att välja bland offentliga sjukhus eller privata sjukhus som ingått avtal med den offentliga sjukvården.

Bland de privata sjukhus som har avtal med den offentliga sjukvården finns både företag med vinstsyfte och ideella organisationer. Det finns inga regler som begränsar vinstuttag hos de privata vårdgivarna.

Kommunerna har ansvar för omsorg och socialtjänst men utförandet sker som i Sverige, dvs. genom både offentliga och privata utförare. Det är kommunerna själva som avgör om de vill tillämpa ett valfrihetssystem eller inte och endast ett par procent av landets kommuner har infört valfrihet inom hemtjänsten. Definitionen av vad som ryms inom begreppet valfrihet varierar också mellan kommunerna. I Oslo tillämpas så kallat fritt brukervalg för all hem-

tjänst och hemsjukvård. I maj 2013 hade 27 procent av brukarna valt en privat utförare inom hemtjänsten. Antalet godkända utförare uppgick till elva stycken. Inom hemsjukvården var antalet utförare sex stycken och andelen brukare som valt någon av dessa var 3 procent (SOU 2014:2 s. 48).

Den som har ett av kommunen fastställt omsorgsbehov kan välja vem som ska utföra tjänsten, antingen kommunen eller ett privat företag som har avtal med kommunen. I de fall egenavgift utgår är avgiften densamma oberoende vem som utför tjänsten.

Totalt i landet står kommunerna för 90 procent av äldreboendet och 95 procent av hemtjänsten (Hanne Bogen, Privat drift av omsorgstjänster, 2011).

Inte heller inom omsorgen finns någon särskild reglering angående prövning av ägare eller ledning. Inte heller finns restriktioner vad gäller uttag av vinst.

Finansiering

Sjukvården är i huvudsak skattefinansierad. Sedan 2012 måste kommuner, med vissa undantag, bidra med 20 procent av finansieringen. Kommunerna ansvarar helt för finansieringen av primärvård och omsorg.

Tillstånd

Tillstånd att driva sjukhus utfärdas efter prövning av Helse- og Omsorgsdepartementet med Helsedirektoratet som rådgivande instans. Kraven som ställs för att få tillstånd innefattar bl.a. bemanning, anställningsformer, jour och beredskap samt beskrivning av byggnaderna. Det krävs också redovisning av styrelse, ägare, chef, medicinsk rådgivare, eventuella vårdavtal samt CV på anställda i verksamheten.

Kraven för att få driva verksamhet inom omsorgssektorn regleras i en föreskrift som kräver att verksamhetens huvudsyfte ska definieras utifrån vilken kategori av omsorg som ska bedrivas. Specifika krav ställs även på administration, läkare, sjuksköterskor och övrig nödvändig personal, utformningen av eventuella lokaler samt brukarrättigheter.

Det finns inte några regler för att pröva ägare och ledning inom sektorn. I den mån upphandlingar görs är upphandlande part ansvarig för kontrollen av upphandlade företag.

Vandelskontroll sker dock genom utdrag ur kriminalregister med specifik inriktning på sexualbrottslighet. Den görs i princip bara för de anställda som ska arbeta direkt med personer under arton års ålder och med personer med psykiska funktionshinder.

Tillsyn

Den medicinska tillsyn av sjukvården görs av Helsetillsynet som är en systemmyndighet till Helsedirektoratet. Helsetillsynet har också en regional organisation via länsstyrelserna.

Jämförande analyser av effektivitet, kvalitet, patientsäkerhet och upplevd brukarkvalitet görs av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, som är en del av Helsedirektoratet. Jämförelserna ingår som en del i rådgivningen till ministeriet vad gäller styrning och lagstiftning inom hälso- och sjukvården.

Tillsynen har tre olika inriktningar; den traditionella reaktiva tillsynen, en risk- eller områdesorienterad tillsyn samt en planerad återkommande tillsyn av alla tillsynsobjekt. Den senare görs inte varje år.

Någon särskild tillsyn av ägare och ledning hos de privata utförarna genomförs inte. Inte heller krävs någon särskild uppföljning eller redovisning av de ekonomiska förhållandena utöver de som generellt efterfrågas av privata bolag.

7.2.3 Finland

Hälso- och sjukvården utgör nio procent av BNP i Finland och den offentliga finansieringen står för 75,4 procent.

Finland har till skillnad från övriga nordiska länder inte någon regional politisk nivå, utan endast en kommunal och en nationell nivå.

Organisering

Det är kommunerna som ansvarar för sjukvården i Finland. Hälso- och sjukvården är indelad i primärvård och specialiserad sjukvård.

Primärvård erbjuds av kommunernas hälsovårdscentraler. Den specialiserade vården hanteras inom ramen för sjukvårdsdistrikt som utgörs av ett antal kommuner organiserade i kommunförbund.

Varje sjukvårdsdistrikt består av ett centralsjukhus och ett antal specialiserade kliniker/enheter. Såväl specialiserad öppen som sluten hälso- och sjukvård ges vid sjukhusen. Sjukdomar som kräver hög-specialiserad vård hanteras av distriktssjukvården eller på central nivå på något av de fem universitetssjukhusen.

Vid sidan av den offentliga vården finns också privata kliniker och sjukhus liksom en omfattande företagshälsovård som inte finansieras med offentliga medel men som svarar för en stor del av de förvärvsarbetandes primärvård.

Även omsorg och socialtjänst hanteras av kommunerna och såväl offentliga som privata driftsformer existerar. I lag anges vilka krav en privat utförare måste uppfylla för att bli godkänd (Lag [24.7.2009/569] om servicesedlar inom social- och hälsovården). Utföraren måste vara registrerad i ett särskilt register, uppfylla minst den kommunala kvalitetsnivån, ha patientskadeförsäkring samt uppfylla övriga krav som kommunen ställer.

Det finns inget explicit krav i lag på att det ska finnas möjligheter för brukarna att välja omsorgsgivare, men kommuner kan tillämpa valfrihetssystem genom att tilldela brukarna en så kallad servicesedel. En brukare, med ett av kommunen godkänt omsorgsbehov, kan använda sin servicesedel för att betala en av kommunen godkänd serviceproducent. Servicesedlarnas värde motsvarar den kostnad kommunen skulle ha haft för att anordna tjänsten i egen regi.

Större delen av tjänsterna produceras i offentlig regi men det finns stora regionala skillnader. Valfrihetssystemet i Finland är avgränsat till hemtjänsten men även inom särskilt boende finns det alternativa utförare som upphandlats av kommunerna. Av det totala antalet anställda inom hemtjänsten i Finland var 15 procent anställda hos privata utförare 2013. Av det totala antalet äldre i särskilt boende bodde 2011 cirka 45 procent i kommunala boenden, 28 procent i boenden som drevs av organisationer och resterande 27 procent i boende som drevs av privata företag (SOU 2014:2 s. 47).

Finansiering

Sjukvården finansieras av kommunala skatter och av statliga skatter öronmärkta för sjukvården. De senare överförs till kommunerna för att täcka kostnaderna för den lokalt producerade sjukvården.

Av den vård som produceras av privata utförare finansieras cirka en tredjedel med offentliga medel. Återstoden finansieras bl.a. genom att patienterna får betala mer för ett besök hos en privat vårdgivare än hos en kommunal vårdcentral.

En del av primärvårdsläkarna är egenföretagare som ersätts av den kommun där verksamheten bedrivs. Totalt står privata utförare för 3–4 procent av slutenvårdstillfällena och cirka 16 procent av öppenvårdsbesöken.

Det finns inga hinder mot att bedriva vinstdrivande verksamhet inom sjukvård och omsorg.

Tillstånd

Regionförvaltningsverken i Finlands olika regioner beslutar om tillstånd för privata utförare inom vård och omsorg. Visst samordningsansvar för denna process utövas på nationell nivå av Valvira, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovård. Verket ska bl.a. sörja för enhetlighet när det gäller vilka krav som ställs på leverantörer och att det skapas regionalt likvärdiga konkurrensförhållanden.

I samband med prövningen granskas företagets bakgrund och långsiktighet. Denna granskning baseras på en analys av årsredovisningar, företagets soliditet, skatteredovisning, omsättning m.m. I samband med tillståndsprövningen görs ingen ägar- och ledningsprövning. I den mån upphandlingar görs är upphandlande part ansvarig för kontrollen av upphandlade företag.

För personer som ska arbeta med barn under arton års ålder görs vandelskontroll genom utdrag ur kriminalregister med specifik inriktning på sexualbrottslighet.

Tillsyn

Den medicinska tillsynen utövas av Regionförvaltningsverken.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) har en roll som liknar den Socialstyrelsen har i Sverige. I arbetsuppgifterna ingår att undersöka, följa, utvärdera och utveckla verksamheten inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Ingen tillsyn av ägare eller ekonomiska förhållanden sker utöver den som gäller generellt för alla bolag.

7.2.4 Nederländerna

I Nederländerna utgör hälso- och sjukvård 11,9 procent av BNP och offentlig finansiering täcker 85,6 procent av kostnaderna för sjukvården.

Organisering

Nederländerna skiljer sig från övriga undersökta länder vad gäller organisering och finansiering av sjukvården. Vårdproduktionen drivs i huvudsak i privat regi och det förekommer att företag inom sektorn går i konkurs. Det har även förekommit bedrägerier som staten har behövt hantera.

Alla utförare måste publicera kvalitetsdata för att underlätta patientens aktiva val av vårdgivare.

Läkarna i primärvården är egenföretagare och de remitterar patienter som ska få tillgång till specialistvård. I princip kan dock patienter fritt välja sjukhus efter remiss från primärvården. Ett försäkringsbolag kan dock begränsa valet till en av de vårdgivare som bolaget har avtal med.

Betalningen till sjukhusen sker efter ett system som bygger på en patientklassificering och som förhandlas fram mellan sjukhusen och försäkringsbolagen. Utöver detta finns även en investeringsersättning för anskaffande av t.ex. utrustning som är speciellt kostnadskrävande. Investeringsersättningen förhandlas fram i särskild ordning.

Sjukhusen har ofta sitt ursprung i den katolska eller den protestantiska församlingen. Det pågår dock en konsolidering i sektorn

med sammanslagningar av mindre lokalsjukhus till större enheter utan lika tydlig koppling till kyrklig verksamhet.

Finansiering

I stället för skatter, finansieras sjukvård och omsorg i Nederländerna genom en obligatorisk sjukvårdsförsäkring. Utöver försäkringar finansieras sjukvården via arbetsgivaravgifter. De senare utgör cirka 50 procent av de totala intäkterna i systemet.

Sjukvårdsförsäkringen har en basnivå som gäller för alla men som kan kompletteras med utökad service. Den utökade frivilliga sjukvårdsförsäkringen täcker 3–5 procent av kostnaderna i sjukvården.

Avsikten, när systemet infördes, vara att försäkringsbolag och vårdgivare själva skulle sköta kvalitets- och kostnadskontrollen. Denna ambition har dock inte fungerat och en överenskommelse har träffats mellan sjukvårdsministeriet och marknaden för att begränsa möjligheterna till kostnadsökningar.

Försäkringsbolagen kan inte neka någon en försäkring och de försäkrade har rätt att byta försäkringsbolag en gång per år.

Tillstånd

Alla personer och organisationer som bedriver vård ska vara registrerade för att få verka i Nederländerna och i lag specificeras vilka krav som ska uppfyllas för att få bedriva sjukvårds- och omsorgsverksamhet. I lagen om kvalitet för sjuk- och omsorgsorganisationer listas fyra aktiviteter som en omsorgs- eller sjukvårdsinrättning måste uppfylla, ansvarsfull omsorg, framtagande av en kvalitetspolicy, inrättandet av ett kvalitetsledningssystem och utarbetandet av en årlig kvalitetsrapport. Den senare ska skickas till sjukvårdsinspektionen och till patient- och brukarorganisationer. Det föreligger också anmälningsskyldighet för vårdskador.

I lagen ställs också krav på utförarna vad gäller organisationsstruktur och styrning, ekonomisk redovisning och revision m.m. Det finns även krav på byggnadernas utformning vilka är beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas.

Upphandlande försäkringsbolag säkerställer, tillsammans med tillsynsmyndigheterna, att kraven uppfylls. Rätten att bedriva sjukvårds- och omsorgsverksamhet kan dras tillbaka och begränsas om kraven inte efterlevs.

Någon specifik prövning av vårdgivare sker inte utöver den som är generellt lagreglerad för alla bolag. En prövning, som kan innehålla ekonomiska krav, priskrav, kvalitetskrav, tillgänglighetskrav m.m., sker dock i kontrakten som försäkringsbolagen har med de olika vård- och omsorgsutförarna.

Tillsyn

Sjukvårdsinspektionen, Inspectie voor de Gezondheidszorg, utövar tillsyn över vårdkvalitet, patient- och brukarsäkerhet, patienträttigheter men även över rättigheter för utförarna (organisationer och individer). Sjukvårdsinspektionen följer också upp att sjukvårdsprofessionerna håller nödvändig kvalitet och sköter återkommande fortbildning inom yrket.

Hälsovårdsmyndigheten, Nederlandse Zorgautoriteit, övervakar marknadsbeteenden, konkurrens och kostnadskontroll i hälsosektorn. Tillsyn sker av såväl utförarna som av försäkringsbolagen. Övervakningen baseras på en speciallag som syftar till att säkerställa sund konkurrens och god kostnadskontroll.

Hälsovårdsförsäkringsstyrelsen, College voor Zorgverzekering, avgör vad som ska omfattas av den obligatoriska försäkringen.

Härutöver finns ytterligare två myndigheter vilka är specifikt inriktade på tillsyn och övervakning av försäkringsbolagen inom sektorn. Vidare finns ett antal specialmyndigheter, bl.a. för tillsyn av omsorgen av minderåriga.

Patient- och brukarorganisationer är också en officiellt erkänd del i övervakningen inom området. Deras fokus är upplevd kvalitet i vården.

7.2.5 England

I Storbritannien utgör hälso- och sjukvård 9,4 procent av BNP och den offentlig finansiering täcker 82,8 procent av kostnaderna.

De olika delarna av Storbritannien har liknande lagstiftning och en likartad organisation vad gäller vård och omsorg, men styrningen utövas av självständiga myndigheter under egna hälsoministerier i de olika delarna av unionen. Det som beskrivs nedan gäller England.

Organisering

Huvuddelen av vården produceras av det offentliga genom National Health Service (NHS). Flertalet allmänläkare är dock egenföretagare som har kontrakt med NHS. Det är allmänläkarna som remitterar patienter till specialistsjukvården.

Specialister är till största delen anställda av sjukhus. Patienterna kan fritt välja sjukhus och man har börjat ge patienter möjligheten att även välja enskild specialist på sjukhusen.

Den upphandlade privatproducerade andelen av specialistvården har ökat det senaste decenniet men omfattar ännu bara cirka fyra procent.

När det gäller långtidsvård, äldreboende och äldreomsorg har ansvaret succesivt flyttats från NHS till kommunerna och till privata utförare.

I England har beställar- och utförarmodeller införts och modellerna har ändrats och justerats över tid. Numera sköts beställarsvaret av särskilda ombud som organiseras i Clinical Commissioning Groups (CCG). CCG finns på regional nivå och har vanligen ett områdesansvar.

Den engelska vården och omsorgen genomgår förändringar bl.a. vad gäller lagstiftning och styrsystem. I maj 2013 genomfördes förändringar i lagstiftningen för att utöka tillsynen och förbättra efterlevnaden av de åtgärder som myndigheterna förelagt. Större vikt läggs vid den ekonomiska tillsynen än tidigare och de upphandlingar som görs av CCG-ombuden granskas mer noggrant.

Generellt har fokus i lagstiftningen förändrats för att skydda patienten/brukaren snarare än företaget bakom tjänsten. I de fall myndighetens i sin tillsyn uppmärksammat allvarliga brister gäller

bl.a. omvänd bevisbörda. Med det menas att om åtgärder av myndigheten överprövas i domstol åligger det företagen att bevisa att patienter inte råkat illa ut när det gäller vårdkvalitet och bemötande. Myndigheterna har även möjlighet att utdela betydande viten och, som sista åtgärd, stänga verksamheten.

Finansiering

Sjukvården är till största delen statligt finansierad via National Health Service (NHS) som utgör en del av Department of Health.

Tillstånd

Alla omsorgs- och sjukvårdsgivare måste registrera sig hos Care Quality Commission (CQC) för att få verka i England. Kraven som ställs för att få tillstånd innefattar flera olika aspekter som varierar beroende på vilken specifik typ av verksamhet man avser att driva. Kraven utgår dock från the Health and Social Care Act.

Även upphandlande enheter förväntas inkludera krav på bemötande, organisatorisk struktur, kvalitetsarbete, personalens kompetens och utbildning, ledningens erfarenhet, patientsäkerhet och säkerhetsarbete m.m. i upphandlingar. De upphandlande ombuden har också ett ansvar för att säkerställa att kraven uppfylls. En särskild myndighet, Monitor, ansvarar för tillståndsgivningen av alla vårdgivare som producerar vård åt NHS.

Vandelskontroll via utdrag ur brottsbelastningsregistret görs av samtliga som ska ingå i ett aktiebolags styrelse, eller motsvarande, oberoende av vilket verksamhetsområde som bolaget verkar inom. Kontrollen är alltså inte specifik för vård- och omsorgsverksamheter. Vandelskontrollen sker även vid förändringar i en styrelse. Vid kontrollen görs en sammanvägd bedömning av vandeln hos den kontrollerade personen.

För personer som ska arbeta med barn inom vården görs dessutom en särskild vandelsprövning med inriktning mot eventuell sexualbrottslighet.

Tillsyn

Tillsyn utövas av Care Quality Commission (CQC) som tillsynar såväl organisationer som individer i vårdsystemet. Auktorisation av medicinsk personal görs emellertid av yrkesorganisationerna utifrån myndigheternas reglering. CQC har också etablerat ett system som innebär att man sänder varningar till ansvariga i upphandlande organisationer och till arbetsgivare när kvalitetsproblem kopplade till medicinsk personal eller vårdgivare uppdagas.

Myndigheten Monitor, som är en systemmyndighet till CQC, har särskilt ansvar för den ekonomisk tillsyn. Monitor begär in underlag och kontrollerar NHS-finansierade sjukvårdsproducenters ekonomi. Intensiteten i övervakningen baseras på en riskanalys som görs av den "Monitor Relationship Manager" som varje aktör får sig tilldelad när de får tillstånd att bedriva verksamhet.

Monitor fick sommaren 2013 utökade sanktionsmöjligheter som kan riktas mot företag som fått grövre anmärkningar. Monitor ska säkerställa att skattepengar används på ett effektivt sätt. Monitor granskar också kvaliteten på tjänsteupphandlingar inom sektorn. Monitor har även i uppdrag att agera mot brott mot NHS:s regelverk vad gäller samverkan och konkurrens.

En tredje, formellt oberoende idéburen organisation som utövar tillsyn över sektorn är Health Watch. Det är en nationell organisation men med många anknutna lokala enheter. Även om organisationen formellt sett är oberoende har man en nära relation till CQC och använder deras tjänster för en del administrativa funktioner. Verksamheten finansieras direkt av Department of Health, det vill säga av staten.

7.3 Sammanfattning

I avsnittet har en övergripande sammanställning presenterats av skolväsendet samt vården och omsorgen i några andra europeiska länder. Länderna har reglerat välfärdsområdena på olika sätt även om det finns likheter. Ansvaret för välfärdsfrågorna är i flertalet länder starkt kopplat till det offentliga medan tillståndsgivning och tillsyn ligger på olika nivåer inom förvaltningen. Den offentliga finansieringen är omfattande, förutom i Nederländerna.

Skolväsendet

Det kan konstateras att det finns fristående skolor, dvs. privat drivna skolor med offentlig finansiering, i samtliga länder som studerats. Skillnaderna är dock stora vad gäller omfattningen på andelen fristående skolor.

Tillstånd eller registrering krävs i samtliga länder för att få driva skolverksamhet, förutom i Danmark där det krävs tillstånd för att få statsbidrag för skolverksamhet. Det ställs också omfattande krav på den som vill driva skolverksamhet inom länderna.

Som regel utgår statsbidrag till de fristående skolorna men storleken på bidragen varierar. I flera länder är statsbidraget mindre än den genomsnittskostnad per elev som de offentliga skolorna erhåller.

I alla de studerade länderna ställs detaljerade krav på användningen av bidragen och medlen får i princip endast användas för skol- och undervisningsverksamhet. Det innebär att de skolor som erhåller offentliga medel inte får drivas med ett vinstsyfte och inte heller dela ut eventuella överskott till ägarna. Kraven på redovisning av användningen av bidragen är dessutom detaljerad.

I länderna i jämförelsen finns en statlig inspektionsmyndighet som utövar tillsyn över skolorna. Sanktioner av skilda slag kan användas vid konstaterade missförhållanden, bl.a. indragna offentliga bidrag.

I länderna finns också en tillsynsverksamhet för att säkerställa undervisningens kvalitet och skolans ekonomiska förhållanden. En särskild prövning av ägare och ledning genomförs emellertid inte.

Vård och omsorg

Det kan konstateras att hälso- och sjukvård är en offentlig angelägenhet i de studerade länderna, förutom i Nederländerna där sjukvården är helt privatiserad. I länderna finns både offentliga och privata utförare, även om de offentliga utförarna dominerar.

Finansieringen av hälso- och sjukvården i de länder som studerats sker i huvudsak genom offentliga medel. I Nederländerna finansieras emellertid hälso- och sjukvården helt via privata sjukförsäkringar som är obligatoriska att teckna.

I länderna i jämförelsen finns krav på tillstånd eller registrering för att få bedriva verksamhet inom sjukvården. Tillståndsgivningen föregås av en prövning av framför allt kompetens och organisation men även av en analys av verksamhetens ekonomi. Någon ägar- och ledningsprövning görs emellertid inte. Inte heller finns begränsningar vad gäller att dela ut eventuell vinst.

Samtliga länder har en offentlig tillsyn av utförarna inom hälso- och sjukvården. Tillsynen omfattar i första hand en medicinsk tillsyn men i t.ex. England har intresset för utförarnas ekonomiska förhållanden fått ökat fokus. Krav formuleras även i de avtal som tecknas med privata aktörer i samband med upphandling

Vad gäller omsorgen i de aktuella länderna är den till stora delar organiserad så som i Sverige med ett kommunalt övergripande ansvar. Brukarna har utrymme att välja utförare bland både offentliga och privata aktörer men andelen privata aktörer varierar stort mellan olika kommuner och regioner.

Slutsatser

Sammantaget kan konstateras att ägar- och ledningsprövning inte genomförs av utförare inom välfärdsområdena i de studerade länderna, men länderna har en omfattande reglering av välfärdsområdena på annat sätt.

Skolverksamhet som finansieras med offentliga medel får t.ex. inte drivas med vinstsyfte och det finns ett stort krav på möjlighet till insyn i den löpande driften av skolorna. Det ställs också krav när det gäller hur de offentliga bidragen får användas samt detaljerade krav på redovisningen av medlens användning.

Det kan konstateras att regleringen av det svenska skolväsendet inte har motsvarande krav när det gäller användning och redovisning av de offentliga medlen.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet krävs i de studerade länderna tillstånd eller registrering för att få bedriva verksamhet. Tillståndsprövningen inkluderar en rad olika aspekter så som redovisning av ekonomi, redovisning av kvalitetssystem och organisationsstruktur. Kraven går därmed utöver det svenska kravet på att vara anmäld till ett register.

Omsorgen, t.ex. hemtjänsten, i de studerade länderna är uppbyggd på ett likartat sätt som i Sverige med både offentliga och privata utförare. Kontrollen av utförarna sker i huvudsak i samband med upphandling och i samband med brukarnas val av utförare.

Det har inte formulerats något krav på vinstbegränsning inom sjukvården eller omsorgen i de studerade länderna. Inte heller genomförs en ägar- och ledningsprövning inom områdena.

8 Andra verksamheter med ägar- och ledningsprövning

Inom vissa verksamhetsområden anser staten att det är av särskild vikt att ägare och ledning visar att de har rätt förutsättningar för att få tillstånd att bedriva verksamheten. Ett exempel på ett sådant område är finansmarknadsområdet, vilket också framgår av utredningens direktiv. Lagstiftaren ställer långtgående krav på såväl ägare som företagsledning inom området.

Nedan beskrivs Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning. Därefter redogörs för ytterligare tre områden där särskilda krav ställs på verksamhetens ägare och ledning, nämligen serveringstillstånd, bevakningsverksamhet samt handel med läkemedel (apotek).

Så som redovisats i avsnitt 5 finns det även i lagen om stöd och service till funktionshindrade (1993:387, LSS) ett lämplighetskrav riktat mot den sökande. Tillstånd får endast meddelas om sökanden med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

Krav på tillstånd med ägar- och ledningsprövning regleras i lag och de uppställda kraven innebär en begränsning i näringsfriheten. De myndigheter som ansvarar för prövningen har en viktig uppgift i att utforma prövningen så att den blir rättssäker och transparent för de som söker tillstånd att bedriva respektive verksamhet.

8.1 Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning

Det finansiella systemet har en central ställning i samhällsekonomin och tillståndsplikt gäller bl.a. för att få bedriva bankrörelse, finansieringsrörelse, värdepappersrörelse och försäkringsrörelse.

Tillståndsplikten omfattar bl.a. krav på ägare och ledning, kapitalbas och organisation.

Det är Finansinspektionen (FI) som ansvarar för att övervaka de finansiella företagen i Sverige. Ett övergripande syfte med myndighetens verksamhet är att bidra till att upprätthålla det finansiella systemets stabilitet och funktionsförmåga. Ett annat syfte är att verka för ett gott konsumentskydd (Regleringsbrev Fi 2014/2300).

Under senare år har förståelsen för att det inte är tillräckligt med kontroll av finansiell verksamhet i efterhand förstärkts. Det har visat sig allt viktigare att en grundläggande prövning av finansiella företag sker redan från början dvs. då företagen ansöker om tillstånd för att få bedriva verksamhet. FI har arbetat med att söka fördjupa ägar- och ledningsprövningen och utveckla praxis på området.

8.1.1 EU:s regler om ägar- och ledningsprövning

Det finansiella systemets centrala ställning har medfört att samhället ställer extra höga krav på ägare och ledning verksamma inom finanssektorn. Ägar- och ledningsprövning har funnits under lång tid inom sektorn och regleringen har successivt skärpts, bl.a. genom EU-direktiv.

EU:s förvärvsdirektiv

År 2009 trädde EU:s förvärvsdirektiv¹ ikraft. Förvärvsdirektivet ändrade ett antal tidigare direktiv på finansmarknadsområdet vad gäller ägarprövning vid större förvärv av aktier eller andelar i kreditinstitut, värdepappersbolag och försäkringsbolag. Bakgrunden till förvärvsdirektivet var att försöka skapa enhetliga regler kring vilka kriterier som ska ligga till grund för de nationella tillsynsmyndigheternas prövning av den tilltänkta förvärvarens lämplighet.

Utgångspunkten i direktivet är att en tillsynsmyndighet ska ge tillstånd till förvärv av innehav i de finansiella företagen om den

¹ Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn.

tilltänkta förvärvaren bedöms vara lämplig och det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Bedömningen ska göras utifrån ett antal kriterier som finns angivna i direktivet:

- den tilltänkta förvärvarens anseende och kapitalstyrka,
- ledningsprövning,
- att verksamhetens krav uppfylls och
- att eventuella samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism klagörs.

Förutom harmoniseringen av regelverket har de nationella tillsynsmyndigheterna och marknadsaktörerna inom EU kommit att sträva efter att tolka reglerna på ett likartat sätt. I maj 2013 trädde också den europeiska bankmyndigheten Eba:s nya riktlinjer för lämplighetsbedömning av ledamöter i ledningsorgan och ledande befattningshavare i kraft.²

Införandet av EU:s kapitaltäckningsdirektiv (CRD 4) år 2014 har även medfört nya krav på bolagsstyrelser och deras sammansättning. Detta har medfört att det skapats en rättslig grund för prövning av den samlade kompetensen i styrelser och FI prövar numera styrelsen även i denna del (3 kap 2 § p. 5, lag om [2004:297] bank- och finansieringsrörelse).

8.1.2 Det svenska regelverket

Förvärvsdirektivet medförde att det blev nödvändigt att se över de svenska bestämmelserna om ägarprövning i lagarna om försäkringsrörelse, bank- och finansieringsrörelse samt värdepappersmarknaden. I samband med genomförandet av direktivet beslutade riksdagen även om andra ändringar i bestämmelserna om ägarprövning i syfte att bibehålla en enhetlig reglering på området. Samma prövning ska ske av ägare till finansiella företag när man söker tillstånd som när man förvärvar ett kvalificerat innehav (propositionen För-

² EBA/GL/2012/06, Riktlinjer för lämplighetsbedömning av ledamöter i ledningsorgan och ledande befattningshavare, 22 november 2012.

värv av kvalificerade innehav i finansiella företag m.m. [prop. 2008/09:155]).³

Den nationella regleringen av finansmarknaden sker i huvudsak i nedanstående lagar:

- lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF
- lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, VprL
- lagen (2010:2043) om försäkringsrörelse, FRL
- lagen (2004:46) om värdepappersfonder, LIF
- lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, LAIF.

Lagarna reglerar de grunder och bedömningskriterier som gäller vid prövning av ägare och ledning i företag på svensk finansmarknad. Själva prövningen utförs av FI, som tillsammans med domstolarna utvecklat praxis på området.

FI har i uppdrag att utifrån ovan nämnda lagar pröva ägare och ledning vid tillståndsgivning, löpande i tillsynsverksamhet samt vid förändring i ägande eller ledning. För att fullfölja sitt uppdrag har myndigheten rätt att föreskriva vilka uppgifter som ska lämnas av företagen vid en prövning.

Redovisningen av regleringen kommer att koncentreras till LBF som är den grundläggande lagen för bankers och kreditmarknadsföretags verksamhet.

8.1.3 Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning

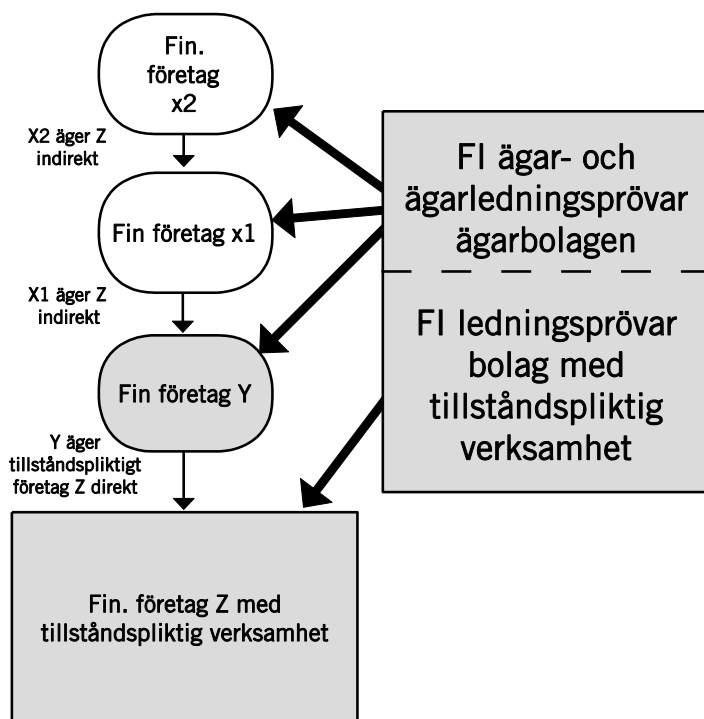
Finansinspektionens föreskrifter för de olika delarna i finanssektorn är i allt väsentlig utformade på samma sätt vad gäller ägar- och ledningsprövning. I föreskrifterna anges vilka uppgifter sökande ska lämna vid ansökan om tillstånd, förvärv eller förändring i ledningen för ett bolag m.m.

Föreskrifterna innehåller fyra bilagor som täcker de olika fall som det kan röra sig om; ägarprövning av fysiska personer, ägar-

³ Noteras bör att fondområdet inte omfattades av förvärvsdirektivet och de andra lagändringar som infördes vid tillfället. Reglerna för investeringsfonder anpassades dock i samband med att de s.k. UCITS-direktiven genomfördes i Sverige 2011.

prövning av juridiska personer, ägarledningsprövning (dvs. ledningen i ett ägarbolag) och ledningsprövning i tillståndspliktiga företag.

Diagram 8.1 Principiell skiss över Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning



Källa: Utredningens figur

Ägarprövning⁴

Reglerna om ägarprövning återfinns i 14 kap. LBF. Förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut, som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav, får endast ske efter tillstånd av FI. Ett kvalificerat innehav föreligger när ägandet direkt eller indirekt representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av bolaget. Ansökan om tillstånd ska dessutom ske när förvärvet leder till att innehavet uppgår till 20, 30 eller 50 procent av aktiekapitalet eller röstantalet för samtliga aktier eller kreditinstitutet blir ett dotterbolag. I en ägarprövning ingår alltid en prövning av de personer som sitter i ägarbolagets styrelse.

Tillstånd ska ges om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska även tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten, dvs. hur stort innehav som förvärvaren kommer att inneha.

Bedömningen ska ske på kriterier om förvärvarens anseende och kapitalstyrka samt i förhållande till risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

FI begär in information om förvärvaren, om själva förvärvet och dess finansiering samt en affärsplan för förvärvet.

Den information som ska lämnas om *förvärvaren* är relativt omfattande och inkluderar, förutom identitet och andra grunddata

- uppgifter om ledningspersoners lämplighet, innefattande kunskap och kompetens (vid fysisk förvärvare, meritförteckning)
- ekonomiska förhållanden i syfte att bedöma kapitalstyrkan (Fysisk person ska uppge inkomster, tillgångar och skulder, borgensåtaganden samt andra faktorer som kan påverka de ekonomiska förhållandena. Juridiska personer ska lämna senaste årsredovisning, affärsplan och andra relevanta uppgifter.)
- redovisning av hela ägarkedjan, före och efter förvärvet, samt eventuell ytterligare information för att Finansinspektionen ska kunna beräkna solvens- och kapitaltäckning

⁴ Avsnitt: 11.3 (prop. 2002/03:139), 5.1.5 (prop. 2008/09:155), 5.4.1 (prop. 1995/96:173).
Författningskommentar: s. 132–133 (prop. 2008/09:155), s. 520 f (prop. 2002/03:139 s. 520).

- uppdrag och ägande i andra företag
- förvärvarens nära anhörigas ägande, direkt eller indirekt, i det ansökande bolaget liksom andra uppgifter om gemensamma intressen (t.ex. aktieägaravtal) med vissa särskilt angivna personer
- intressekonflikter som kan uppstå och hur de ska hanteras
- förvärvarens anseende
- eventuella rättsprocesser om skatt eller näringsverksamhet
- om förvärvaren tilldelats någon sanktion, dömts för brott, fått avslag på ansökan eller lämplighetsprövats av svensk eller utländsk myndighet under de senaste tio åren.

Information om *förvärvet* avser hur stort innehav den tilltänkta förvärvaren planerar att få och hur stort ägande (direkt och indirekt) denne har. Även syftet med förvärvet ska anges.

Information om *finansiering av förvärvet* omfattar bl.a. finansieringsposternas ursprung, vem de tillhör och eventuella samarbeten runt finansieringen.

Omfattningen av informationen om *affärsplan* beror på hur stort ägande den tilltänkte förvärvaren får. Om ägandet innebär kontroll (>50 procent av aktierna/rösterna) ska affärsplanen innehålla en strategisk utvecklingsplan, solvens- och kapitaltäckningsberäkningar, prognoser för de kommande tre åren avseende det bolag som söker tillstånd och hur styrning/organisation i bolaget kommer att påverkas. Vid lägre ägandegrader (10 och upp till 50 procent) begränsas informationsinhämtningen till förvärvarens avsikter i framtiden.

I samband med ägarprövningen tar FI även in uppgifter via så kallade registerslagningar. Det innebär att uppgifter inhämtas från Rikspolisstyrelsen, Bolagsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Upplysningscentralen om varje person som ska ägarprövas. Även en prövning av ledningspersonerna i ägarbolaget genomförs.

FI kommunicerar även med utländska tillsynsmyndigheter i samband med ägarprövningen om det är motiverat.

Bedömning

Bedömningen i enskilda ärenden baseras på den ansökan som lämnats in, utdrag ur register från myndigheterna angivna ovan samt eventuell kompletterande information från FI:s egen tillsynsverksamhet för berört bolag.

Bedömningen av lämplighet och ekonomisk långsiktighet vilar i stort på en samlad bedömning. Det finns inte någon information som är absolut diskvalificerande i bedömningen av en ansökan. Det finns däremot omständigheter som kan bli försvårande för en person eller ett företag som ansöker om tillstånd. Tidigare ekonomisk brottslighet kan t.ex. vara en försvårande omständighet som innebär att en person bedöms vara olämplig. Brottsets art samt när det begicks är dock avgörande för bedömningen.

Bedömningen anpassas även till den specifika situationen och FI tar hänsyn till vilken typ av verksamhet som bedrivs och dess komplexitet. Det innebär att myndigheten ställer olika krav i olika beslutssituationer, t.ex. beroende på vilket objekt som ska förvärfvas eller ägarandelens storlek.

Vissa delar av underlaget är emellertid särskilt betydelsefullt i den samlade bedömningen av ett ärende. I bedömningen av den ekonomiska långsiktigheten är affärsplanen viktig, eftersom den bl.a. innehåller en strategisk utvecklingsplan och en treårig prognos med balans- och resultaträkning samt solvens- och kapitaltäckningsberäkningar. Här är det viktigt att tillgänglig information från FI:s tillsynsverksamhet tillförs ärendet, något som myndigheten säkerställer genom att dessa funktioner ingår i ett ärendes hantering.

FI utvecklar även den ekonomiska analysen genom att begära en fördjupad ekonomisk analys av berörda bolag. När det ska ske bestäms utifrån vissa kriterier, t.ex. att förvärvspriset över- eller understiger substansvärdet på företaget i väsentlig omfattning eller att en ny ägare erhåller kontroll över ett företag. Myndigheten kan då begära kompletterande stressade ekonomiska analyser av företaget, något som görs av företaget på FI:s begäran.

Frågor om hur förvärvet finansieras ställs främst för att se om förvärvet har koppling till penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Avgifter och handläggningstider

En ansökan om förvärv av aktier kostar 50 000 kronor och betalas i samband med att ansökan lämnas in. FI ska enligt lag besluta i ett ärende inom 60 arbetsdagar från det att en komplett ansökan lämnats in och avgiften betalats. Handläggningen kan dock förlängas med maximalt ytterligare 20 arbetsdagar om ärendet i viktiga avseenden behöver kompletteras. Denna legala tidsfrist styrs i grunden av EU-direktiv.

Om FI inte har beslutat i ärendet inom den utsatta tiden så anses ansökan ha bifallits. Myndigheten kan dock avslå ansökan om informationen i ansökan, efter begäran om komplettering, inte är tillräcklig för att kunna bedöma lämpligheten.

Ledningsprövning

FI genomför även ledningsprövning i företag som står under myndighetens tillsyn. Personkretsen som prövas är:

- styrelseordförande
- styrelseledamot inklusive arbetstagarrepresentant
- styrelsesuppleant
- verkställande direktör och dennes ställföreträdande
- ansvarig för betaltjänstverksamhet i betalningsinstitut.

Personkretsen ska lämna uppgifter till FI dels när ett finansiellt företag ansöker om tillstånd, eftersom ledningsprövning ingår som en del i tillståndsansökan, dels i samband med att personerna utses i ett företag som står under myndighetens tillsyn. Finansinspektionen ska även underrättas när antalet styrelseledamöter minskas.

Bolag som har ett kvalificerat innehav i företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska likaså informera myndigheten i samband med att motsvarande personer utses eller ändras i företaget. FI genomför då en s.k. ägarledningsprövning, som i stort överensstämmer med en ledningsprövning.

Enligt förarbetena ska ledningsprövningen säkerställa att personerna i ledningen har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av banken eller kreditmarknadsbolaget. Personerna ska

även i allmänhet anses lämpliga för uppgiften. Detta betyder att personerna ska anses ha tillräcklig sakkunskap på området, eller förmåga att skaffa sig sådan kunskap. Viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område av betydelse för uppgiften förutsätts också. Vidare bör den som ska ingå i ledningen ha de personliga egenskaper och den omdömesgillhet som uppgiften kräver.

Vid ledningsprövningen prövar FI personlig vandel, kompetens och eventuella intressekonflikter. Ansökan ska, förutom uppgifter om ägarföretaget och personuppgifter, innehålla information om ledningspersonens kunskap och kompetens (meritförteckning). Personens anseende bedöms genom att frågor om eventuella rättsprocesser vad gäller skatt eller näringsverksamhet ska besvaras. Det ska även uppges om den sökande varit föremål för sanktioner, fått avslag på ansökan eller lämplighetsprövats av svensk eller utländsk myndighet under de senaste tio åren.

Liksom vid ägarprövning tar FI även in uppgifter från Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Upplysningscentralen och Skatteverket. Om anmälan avser en utländsk medborgare eller en person som varit långvarigt verksam i utlandet ska även utländska tillsynsmyndigheter höras. Kontroll görs av om den anmälde har ingått i ledningen för ett företag som varit föremål för någon sanktion tidigare.

Om det förekommer omständigheter som gör en person olämplig att tillträda det tilltänkta uppdraget, kan en kontakt tas med företaget för att informera om myndighetens syn på ledamoten. Företaget kan då välja att byta ut personen i fråga.

Ledningsprövning och ägarledningsprövning liknar varandra till stora delar. Det ställs frågor om eventuell brottslighet, inblandning i rättsliga processer och förekomst av sanktionsbeslut. En meritförteckning begärs in och eventuell tillsynsinformation tillförs för att bedöma kunskap och kompetens hos den sökande. Vid ledningsprövning tar dock FI in mer omfattande information om eventuella intressekonflikter, eftersom det kan vara ett större problem för ledningspersoner i ett tillståndspliktigt företag än för ledningspersoner i ett ägarföretag. Information tas in om de företag som ledningspersonen är anställd i, har stadigvarande uppdrag i eller är utsedd till styrelsemedlem i.

Bedömning

Ledningsprövning och ägarledningsprövning baseras, liksom ägarprövning, ytterst på en samlad bedömning. Liksom vid ägarprövning finns det omständigheter som kan bli särskilt försvårande för en person som ansöker om prövning men den samlade bedömningen anpassas till den specifika situationen.

Personer som ledningsprövas ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt vara lämpliga för uppgiften. Vidare bör den person som ingår i ledningen ha personliga egenskaper och den omdömesgillhet som uppgiften kräver.

Om det efter den skriftliga handläggningen kvarstår tveksamheter runt en ledningspersons lämplighet, har FI möjlighet att kalla till sig personen för en intervju. Frågor som kan undersökas i en intervju är om personen har relevant erfarenhet för det specifika uppdraget, om personen har teoretiska kunskaper i finansfrågor och om personen är kapabel att ikläda sig det ansvar som en ledningspost innebär. Dessutom kan intressekonflikter, som är en del av integritetsbedömningen, på ett bättre sätt värderas i en intervjusituation.

Avgifter och handläggningstider

FI tar i samband med ansökan om ledningsprövning och ägarledningsprövning ut en avgift på 16 000 kronor och fattar normalt sett beslut inom 60 dagar under förutsättning att ansökan är fullständig och avgiften betald. Det finns dock inte en lagstadgad tidsfrist och handläggningstiden kan vid komplicerade ärenden vara längre.

8.1.4 Finansinspektionens sanktionsmöjligheter

I jämförelse med många andra myndigheter har FI relativt stora möjligheter att besluta om sanktioner vid överträdelse av reglerna. Myndigheten har både regelgivande, övervakande och dömande

befogenheter till sin disposition.⁵ FI:s möjligheter till sanktioner inom bank och finansieringsrörelse regleras i kapitel 14 och 15 LBF.

Kapitel 14 i LBF behandlar särskilt prövningen av en ägares lämplighet, bl.a. vad gäller vilka kriterier som gäller för att få en ansökan beviljad eller vilka sanktioner FI kan använda om en ägare inte följer gällande regler. Finansinspektionen har emellertid ett starkt verktyg redan från början eftersom en ägare måste få sin lämplighet fastställd för att få tillstånd till förvärv eller att driva verksamhet. Om förvärvaren bedöms olämplig avslås ansökan.

Om däremot en förvärvare redan har fått tillstånd, men senare inte uppfyller de krav som lagen ställer upp, så har FI flera olika sanktionsmöjligheter:

- förelägga ägare att inte företräda fler aktier/andelar på bolagsstämma än vad som motsvarar ett icke-kvalificerat innehav
- förelägga ägare att avyttra aktier/andelar intill dess innehavet inte längre är kvalificerat
- begära att tingsrätt utser lämplig företrädare för de aktier/andelar som inte får företrädas av ägaren.

FI har också möjlighet att ingripa gentemot de tillståndspliktiga företag som står under myndighetens tillsyn. Bolag som åsidosätter sina skyldigheter kan bli föremål för ingripandebeslut och FI har olika sanktionsmöjligheter beroende på åsidosättandets allvar.

De ingripandemöjligheter som FI kan använda är föreläggande av olika slag, anmärkning, varning eller återkallelse av tillståndet. Anmärkning och varning kan även kombineras med en sanktionsavgift. En sanktionsavgift får uppgå till högst 10 procent av företagets omställning närmast föregående räkenskapsår, två gånger den vinst som erhållits till följd av regelöverträdelsen om beloppet går att fastställa, eller två gånger de kostnader som undvikits till följd av regelöverträdelsen om beloppet går att fastställa (15 ka. 8 § LBF).

⁵ Vissa andra myndigheter delar samma kapaciteter som FI, t.ex. Revisorsnämnden. I t.ex. Skolinspektionens fall krävs däremot beslut i förvaltningsrätt för att sanktioner mot skolor ska kunna ske.

I samband med ledningsprövningen ska myndigheten återkalla tillståndet om någon som ingår i kreditinstituts styrelse eller dess vd inte uppfyller de krav som ställs om ”tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledning av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift”(3 kap. 2 § 4 LBF). Detta får dock ske om FI först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är vd. Om personen fortfarande finns kvar sedan en av myndigheten bestämd tid om högst tre månader har gått kan myndigheten besluta om en ersättare i ledamotens ställe.

FI:s beslut om sanktioner kan överklagas.

8.1.5 Processer och resurser vid ägar- och ledningsprövning

FI har sett över sina interna rutiner för ägar- och ledningsprövning bl.a. eftersom antalet tillstånds- och anmälningsärenden har ökat och ärendena blivit allt mer komplexa.

FI har tillsyn över cirka 3 800 finansiella företag och cirka 900 utländska finansiella företag med verksamhet i Sverige. Dessutom hanteras information från cirka 300 börsbolag.

Antalet anställda på myndigheten var 352 vid utgången av 2013, vilket är en ökning sedan utgången av 2012 då 331 personer var anställda. Under 2013 arbetade cirka var tionde årsarbetskraft med ägar- och ledningsprövning. Under 2014 har antalet anställda ökat ytterligare och uppgår idag till över 400 personer.

Processer för ägar- och ledningsprövning

Den ökade betydelsen av ägar- och ledningsprövning och de externa kraven som vuxit fram, bl.a. vad gäller lagstadgad tidsfrist för handläggning av ägarprövningsärenden, har påverkat FI. Myndigheten har under 2013, enligt uppgift till utredningen, sett över sina interna rutiner vad gäller ägar- och ledningsprövning, fördjupad ekonomisk analys, operativ tillsynsaktivitet och hantering av sanktioner. Översynen har även syftat till att säkerställa ett tätare samarbete mellan enheter och verksamhetsområden, vad gäller tillstånds- och tillsynsinformation. De nya rutinerna beslutades sommaren 2013.

Vad gäller processen vid ägarprövningsärenden utses en jurist som är huvudansvarig för ärendet. Till ärendet knyts även en tillsynsansvarig från berörd tillsynsenhet. Ansvarig jurist och tillsynsansvarig har båda ett ansvar för bedömningar som gäller erfarenhet, intressekonflikter och organisationsstruktur m.m.

Den tillsynsansvarige ansvarar för granskningen av kapitalstyrkan, förmågan att uppfylla verksamhetskraven samt bedömningen av om förvärvet har koppling till penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är också tillsynsenheten som avgör om det finns behov av en fördjupad ekonomisk analys. Beroende på ärendets komplexitet kan det även bli nödvändigt att tillfråga andra expertfunktioner inom myndigheten, vilket i så fall beslutas av tillsynsenheten.

Handläggningen vid en lednings- eller ägarledningsprövning går i stort till på samma sätt som vid ägarprövning. I allmänhet är dock beslutsunderlaget mindre omfattande och i vissa avseenden mindre komplext.

Ärendevolymer och finansiering av verksamheten

Ärendevolymer och handläggningstiderna för FI:s ägar- och ledningsprövning har ökat under senare år. Även kostnaden per ärende har ökat, vilket i stor utsträckning beror på en ökad omfattning och ambitionsnivå i de olika prövningarna.

Myndighetens verksamhet finansieras till över 80 procent via ramanslag över statsbudgeten.⁶ Avgifterna i samband med anmälning- och tillståndsprövning⁷ stod för cirka 19 procent av myndighetens intäkter 2013.

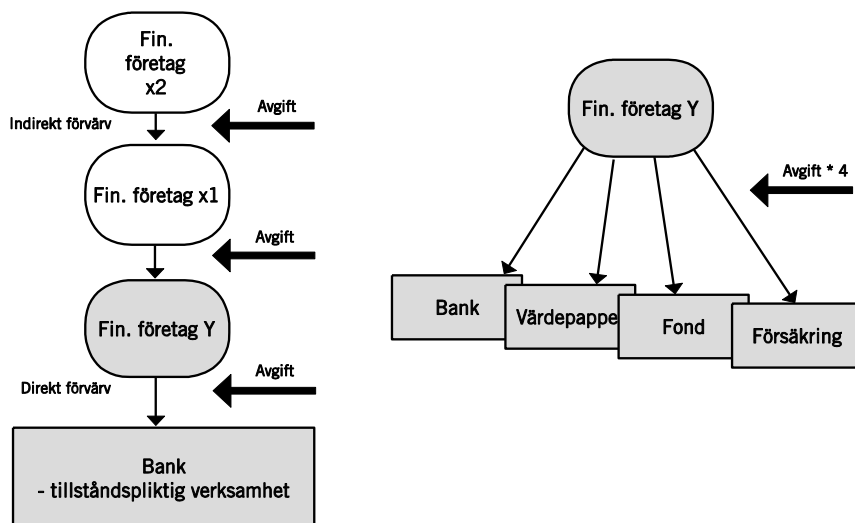
År 2012 infördes en ny modell för hur avgiften vid ägarprövningar ska tas ut. Modellen innebär sänkt avgift per ärende eftersom avgiften nu tas ut per förvärvare i stället för som tidigare per förvärv. Därmed tas avgift ut per ny ägare, även om de är indirekta ägare som följer ägarkedjan. Dessutom tas avgift ut per förvärvat bolag i de fall en ägare förvärvar flera tillståndspliktiga bolag under

⁶ I denna del tillämpas bruttobudgetering dvs. FI debiterar varje år finansiella företag under tillsyn en avgift som i idealfallet täcker belastningen på ramanslaget. Avgifterna levereras in på inkomstittel till statsbudgeten.

⁷ Förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden.

tillsyn. Avsikten med förändringen i avgiftsstrukturen var att skapa en mer rättvis modell för avgiftsuttag. Prissättningen på tillståndsverksamheten vägleds av principen om full kostnadstäckning på flera års sikt.

Diagram 8.2 Principiell skiss över Finansinspektionens avgiftsuttag vid ägarprövning av fler förvärvare (direkt och indirekt) samt förvärv av flera företag under tillsyn



Källa: Utredningens figur.

8.2 Ytterligare verksamheter med prövning av ägare och ledning

Krav på tillstånd för att få driva viss verksamhet används även inom andra områden som statsmakterna anser särskilt skyddsvärda. Det gäller t.ex. servering av alkoholhaltiga drycker (serveringstillstånd), bevakningsföretag och handel med läkemedel (apotek). Verksamhetsområdenas lagstiftning bygger enbart på svensk reglering till skillnad från finansmarknadsområdets lagstiftning som utgår från EU:s förvärvsdirektiv.

8.2.1 Serveringstillstånd

För att undvika olägenheter i nykterhetskänslighetsseende infördes redan år 1954 krav på tillstånd för att servera alkoholhaltiga drycker. Enligt förarbetena ska nykterhet och trevnad råda i samband med servering (proposition om alkoholpolitiken [prop. 1976/77:108] s. 45).

Det är kommunen som utfärdar serveringstillståndet, efter en lämplighetsprövning av den sökande. Tillstånd får beviljas om den sökande uppfyller alkohollagens (2010:1622) krav på personlig och ekonomisk lämplighet. Vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden om tillstånd m.m. finns också i alkoholförordningen (2010:1636).

Den sökande ska visa att han eller hon med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att bedriva verksamheten. Den sökande ska även avlägga ett prov som visar att han eller hon har tillräckliga kunskaper om alkohollagen och aktuella föreskrifter. Provresultatet är giltigt i tre år. Den sökande ska också visa att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs i alkohollagen (8 kap. 12 § alkohollagen).

Av förarbetena (propositionen Förslag till alkohollag [prop. 1994/95:89] s.102 f) framgår även ifråga om lämplighetsprövningen att:

Servering av alkoholhaltiga drycker är en socialt ansvarsfull uppgift. För att få tillstånd till sådan servering måste därför sökanden uppfylla högt ställda krav på lämplighet. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen.

Först och främst prövar tillståndsmyndigheten det bolag som ska bedriva verksamheten utifrån ekonomisk skötsamhet. Därutöver prövas fysiska eller juridiska personer med betydande inflytande i verksamheten såsom firmatecknare, delägare, ledamöter, aktieägare och betydande finansiärer. Även andra bolag som dessa personer ingår i prövas eftersom ekonomisk misskötsamhet i ett sådant bolag kan påverka sökandebolaget. Om sökanden är en enskild firma prövas även maka eller make.

Lämplighetsprövningen inkluderar förfrågningar hos olika myndigheter, bl.a. Kronofogdemyndigheten, Miljöförvaltningen, Räddningstjänsten och Skatteverket. Ett yttrande inhämtas även från polismyndigheten bl.a. angående eventuella uppgifter från belastnings- och misstankeregistret (prop. 1994/95:89 s. 108 och propositionen En ny alkohollag [prop. 2009/10:125] s. 97).

Ett serveringstillstånd gäller som regel tills vidare, men kommunen får begränsa tillståndets giltighet till viss tid om det finns särskilda skäl. Ett tillstånd kan också meddelas med en provotid eller med villkor. Villkor kan t.ex. gälla krav på utbildning av personal.

Om den som har tillstånd försätts i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Om konkursboet vill fortsätta rörelsen ska ny ansökan göras hos kommunen (9 kap. 12 § alkohollagen).

Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd har meddelats. Om brister framkommer, och de förutsättningar som låg till grund för tillståndet inte längre föreligger, ska kommunen ingripa genom att meddela en erinran eller en varning, alternativt återkalla tillståndet (9 kap. 17–18 §§ alkohollagen).

I alkohollagen finns även en underrättelseskyldighet för Kronofogdemyndigheten att underrätta kommunen om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att betala skatt eller sociala avgifter. På begäran av kommunen ska dessutom polismyndigheten, Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn (9 kap. 8 § alkohollagen).

Ett bolag ska själv anmäla ”betydande förändringar av ägarförhållandena” till kommunen. Även vissa andra ändringar i bolaget ska anmälas. Det gäller om verksamheten läggs ner, om avbrott sker eller om verksamheten förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen.

Enligt alkohollagen har tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, rätt att ta ut avgifter både för tillståndsprövningen och för den löpande tillsynen. Stockholms kommunfullmäktige har t.ex. beslutat att tillämpa avgiftsuttag både för ansökningar om tillstånd och för tillsyn för att på det sättet fullt ut finansiera verksamheten.

Ansökningsavgiften täcker kostnaden för handläggningen av tillståndsansökan. I handläggningen ingår bl.a. remisshantering, besök på serveringsstället, beredning av beslutsunderlag samt utfär-

dande av tillståndsbevis. I Stockholms kommun var ansökningsavgiften för ett serveringstillstånd 12 000 kronor i juli 2014.

Ett serveringsställe med stadigvarande serveringstillstånd betalar dessutom en årlig avgift. Den årliga avgiften täcker arbetet med tillsyn och inspektion och består av flera olika avgifter. I Stockholms kommun betalar den som innehar ett serveringstillstånd en fast avgift på 2 000 kronor per tillstånd samt en rörlig avgift mellan 0 kronor och 10 000 kronor beroende på vilken tid på dygnet som alkohol serveras. Innehavaren av tillståndet betalar dessutom en rörlig avgift baserad på omsättningen av alkoholdrycker för servering till allmänheten. Avgiften varierar mellan 1 000 kronor till 18 000 kronor per år.

8.2.2 Tillstånd till bevakningsföretag

Det betraktas som ett väsentligt intresse för samhället att ha insyn i och kontroll över bevakningsföretagens verksamhet för att se till att de bedrivs under betryggande former. En insyn och kontroll har bl.a. motiverats utifrån beslut att förhindra att bevakningsföretagen utvecklades till någon form av privata polis- eller bevakningskårer. Genom lagen (1974:191) om bevakningsföretag infördes därför ett krav på auktorisation för bevakningsföretag, vilket utfärdas av länsstyrelsen.⁸

Det krävs auktorisation för varje slag av verksamhet som ett bevakningsföretag ska bedriva, t.ex. bevakning av enskild person eller s.k. värdetransportverksamhet. Förutom auktorisation ska länsstyrelsen också godkänna all personal, inklusive de som inte är väktare, i företaget. Företaget i sig har alltså en auktorisation och varje person i företaget ett personligt godkännande. Dessutom krävs att företaget för att få auktorisation ska ha utsett en person som föreståndare för verksamheten. Föreståndaren är ansvarig för verksamheten och det ställs särskilda krav på denna person. Föreståndare ska med godkänt resultat ha genomgått en föreskriven

⁸ Bestämmelserna finns i lagen om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag. Härutöver har Rikspolisstyrelsen med stöd av bemyndigande i 16 § lagen om bevakningsföretag och 28 § förordningen om bevakningsföretag meddelat omfattande föreskrifter och allmänna råd om auktorisation och godkännande samt om villkor för verksamheten i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag (RPSFS 2012:18 FAP 579-2).

utbildning för föreståndare samt ha erfarenhet av och kunskap om bevakning och bevakningsbranschen i allmänhet samt den form av bevakning som anges i ansökan i synnerhet.

En auktorisation gäller tills vidare. Ett godkännande av personal, föreståndare samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse kan dock begränsas till viss tid om det finns särskilda skäl (6 § lag om bevakningsföretag).

Innan länsstyrelsen beslutar om auktorisation ska Rikspolisstyrelsen yttra sig i ärendet (5 § lag om bevakningsföretag). Kravet på sakkunnighet och gott omdöme innebär, enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter, att företaget ska antas komma att efterleva de författningar som särskilt tar sikte på bevakningsföretag men även andra författningar, t.ex. sådana som föreskriver bokföringsskyldighet, inbetalning av skatter och avgifter. Vid bedömningen tas även hänsyn till lagefterlevnaden hos styrelseledamot, styrelsesuppleant, föreståndare, anställda och andra personer med inflytande över företaget. Hänsyn ska också tas till dessa personers övriga personliga förhållanden såsom skatteskulder och andra omständigheter som kan påverka sakkunnig- och omdömesgillheten.

För att kontrollera en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska länsstyrelsen även inhämta uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret samt uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen (10 § förordningen om bevakningsföretag och 4 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen och förordningen om bevakningsföretag).

En ansökan om ett godkännande av personal eller auktorisation för ett bevakningsföretag behandlas emellertid inte innan en avgift i enlighet med avgiftsförordningen (1992:192) har betalats in. För närvarande är avgiften för ett godkännande av personal 700 kronor medan avgiften för auktorisation är 3 700 kronor.

Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet över auktoriserade bevakningsföretag. Vid tillsynen ska särskilt kontrolleras att villkoren för auktorisation fortfarande är uppfyllda och auktoriserade bevakningsföretag ska inspekteras minst vartannat år (8 § lagen om bevakningsföretag). Ett företags auktorisation kan återkallas eller begränsas om de förutsättningar som föreskrivs i lagen inte längre är uppfyllda eller om det i övrigt finns särskild anledning. En sådan särskild anledning är när ett företag inte efterlever föreskrifterna och efter länsstyrelsens påpekande inte rättat till bristerna.

Den årliga tillsynen är avgiftsfri.

En gång per år ska bevakningsföretagen skicka in en redogörelse för föregående års verksamhet till länsstyrelsen, en s.k. verksamhetsredogörelse (9 § lagen om bevakningsföretag). Verksamhetsredogörelsen ska bl.a. innehålla upplysningar om vilket eller vilka slags verksamheter som företaget bedrivit, företagets organisation och dess planläggning av verksamheten, vilket eller vilka län verksamheten har bedrivits inom och omfattningen av verksamheten, vilken eller vilka utbildningar som personalen har genomgått samt hur många av företagets väktare som har ordningsvaktsförordnanden. Den ska också innehålla uppgifter om huruvida företaget använt sig av underleverantörer under det senaste året, och i så fall vilka, samt uppgifter om vem eller vilka som varit föreståndare under senaste året (5 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen och förordningen om bevakningsföretag).

Bevakningsföretagen ska omedelbart och senast inom en vecka anmäla när en ny föreståndare för verksamheten utses, företaget utvidgar sin verksamhet till annat län eller om företaget upphör med sin verksamhet (8 § förordningen om bevakningsföretag). Inom samma tid ska det anmälas när en godkänd person lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget, en tidigare godkänd person anställs i företaget eller det står klart att en person, som efter ansökan av företaget har godkänts eller är föremål för prövning hos godkännandemyndigheten, inte kommer att påbörja någon anställning hos företaget.

Länsstyrelsen ska varje år pröva laglydnaden och lämpligheten hos styrelseledamot, styrelsesuppleant, föreståndare, anställda och andra personer med inflytande över företaget genom kontroll i misstanke- och belastningsregistret (6 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen och förordningen om bevakningsföretag). Det anses föreligga särskilda skäl för återkallelse av ett godkännande när en godkänd person inte efterlever föreskrifterna och man inte vidtar rättelse trots länsstyrelsens påpekande.

8.2.3 Detaljhandel med läkemedel i apotek

Från och med den 1 juli 2009 får den som har tillstånd av Läke-
medelsverket bedriva apotek. Efter omregleringen finns flera olika
typer av apotek. Öppenvårdsapotek bedriver detaljhandel med
läkemedel till allmänheten, till föreskrivare samt till sjukvården.
Sjukhusapotek tillgodoser läkemedelsförsörjningen till eller inom
ett sjukhus. Ett sjukhusapotek kan antingen drivas helt av vårdgiv-
aren, av ett öppenvårdsapotek eller av en partihandlare. Det finns
dessutom s.k. extemporeapotek som är apotek som har tillstånd att
tillverka läkemedel för enstaka tillfällen.

Läkemedelslagen (1992:859), som är en ramlag, anger princip-
erna för läkemedelsområdets reglering. I läkemedelslagen finns bl.a.
regler om hur tillsyn och kontroll ska bedrivas samt straffbestäm-
melser. Regeringen har i läkemedelsförordningen (2006:272) samt i
förordningen (2009:659) om handel med läkemedel utvecklat prin-
ciperna från läkemedelslagen. Läke-
medelsverket har dessutom rätt
att meddela föreskrifter för att detaljreglera området.

Varje enskilt öppenvårdsapotek ska enligt lagen ha ett tillstånd
utfärdat av Läke-
medelsverket. Läke-
medelsverket bedömer ansökan
om tillstånd utifrån hur verksamheten kommer att kunna leva upp
till kraven i lagen (2009:366) om handel med läkemedel samt Läke-
medelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:8) om ansökan om tillstånd
att bedriva öppenvårdsapotek.

För att få tillstånd måste den sökande uppfylla krav på lämplig-
het samt visa att han eller hon har förutsättningar att uppfylla de
krav som ställs på verksamheten. Detta innebär bl.a. en bedömning
av:

- Att sökanden är lämplig att bedriva apoteksverksamhet. Enligt lag får tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek inte beviljas den som bedriver yrkesmässig tillverkning av läkemedel eller mellan-
produkter, som innehar godkännande för försäljning av läkeme-
del eller som är behörig att förordna läkemedel (t.ex. läkare eller
veterinär). Tillstånd får inte heller utfärdas när en person som
uppfyller något av ovanstående kriterier är styrelsemedlem eller
har ett bestämmande inflytande i verksamheten genom t.ex. ett
större aktieinnehav.

- Att inga omständigheter finns som innebär förbud mot tillstånd. Sådana omständigheter kan t.ex. vara näringsförbud för någon person i ägarstrukturen eller att en förskrivare sitter i ägarbolagets styrelse.
- Att personer med bestämmande inflytande i det sökande företaget är personligt och ekonomiskt lämpliga. Den sökande ska inkomma med aktuella intyg som bevisar skuldfrihet, utdrag ur näringsförbudsregistret samt intyg om att personen inte förekommer i register över konkurser.

Med bestämmande inflytande avses i första hand sådant inflytande som grundar sig på direkt eller indirekt innehav av mer än hälften av rösterna i bolaget. Emellertid kan man, trots ett begränsat ägande, anses ha ett bestämmande inflytande om ägandet kombineras med avtal med andra delägare, andra avtal eller omständigheter som ger visst inflytande över ett annat företag. Sammanfattningsvis är utgångspunkten att bestämmande inflytande kan föreligga när företag står i sådant förhållande till varandra att de är att beakta som moder och dotterföretag enligt aktiebolagslagens koncerndefinition.

För att få apotekstillstånd krävs dessutom att beskrivningen av apotekets verksamhet verkar rimlig och att apotekslokaler är ändamålsenliga och tillräckligt bemannade. Det krävs också att den person som ska utses till läkemedelsansvarig uppfyller kraven och att apoteket kommer att kunna tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel och varor inom förmånen.

Den som ansöker om ett tillstånd för att driva ett öppenvårdsapotek ska betala en ansökningsavgift. Avgiften är för närvarande 20 000 kronor per apotek och ska betalas även om ansökan inte blir godkänd. Handläggningstiden för en apoteksansökan är 90 dagar från den dag ansökan är fullständig.

Den som har fått tillstånd ska därefter betala en i förordningen om handel om läkemedel fastställd årsavgift på för närvarande 11 500 kronor per apotekstillstånd och kalenderår. Årsavgiften gäller från och med året efter att tillstånd utfärdats och det är regeringen som beslutar om storleken på ansöknings- och årsavgiften.

Läkemedelsverket utövar tillsyn över apotekens efterlevnad av de föreskrifter och villkor som har meddelats inom läkemedelsområdet. För sin tillsyn har Läkemedelsverket rätt att begära in

information och handlingar från apoteken samt rätt till insyn och tillträde till hela apotekets verksamhet. Syftet med tillsynen är att följa upp att apoteken har en säker hantering av läkemedel.

Läkemedelsverkets tillsyn utförs dels genom en administrativ tillsyn, dvs. Läkemedelsverket begär in uppgifter och kommunicerar med aktuell apoteksaktör, dels fälttillsyn, dvs. att inspektörer från Läkemedelsverket inspekterar det aktuella apoteket på plats.

Vid avsteg från gällande regelverk har Läkemedelsverket rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att apoteksaktörerna ska följa de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Vid allvarliga överträdelser kan Läkemedelsverket också återkalla tillståndet för ett öppenvårdsapotek.

8.3 Sammanfattning

Det finansiella systemet har en central ställning inom samhälls-ekonomin vilket har medfört att samhället ställer extra höga krav på verksamheter och aktörer inom finanssektorn.

Finansinspektionen prövar ägare och ledning vid tillståndsgivningen, i samband med den löpande tillsynsverksamheten samt vid förändringar i ägande eller ledning. Prövningen görs utifrån en samlad bedömning av de olika omständigheterna. FI:s bedömning i dessa delar ingår som en del i prövningen av en ansökan om verksamhetstillstånd och kan leda till att en ansökan avslås. Om bedömningen görs under den löpande tillsynen kan det leda till ingripande. Både beslut om att avslå en ansökan och beslut om ingripande kan överklagas.

Det kan konstateras att Finansinspektionens förutsättningar för ägar- och ledningsprövning skiljer sig från tillståndsmyndigheterna inom de svenska välfärdsområdena. Detta beror bl.a. på att regleringen inom finansmarknadsområdet bygger på en harmoniserad EU-rätt samt en likartad tolkning av reglerna. Myndigheten har också systerorganisationer i de europeiska länderna som kan bistå med information om prövningen sträcker sig utanför Sveriges gränser.

I genomgången av andra verksamhetsområden framkommer att ägar- och ledningsprövning används som ett av flera verktyg, för att

säkra kompetens och seriositet hos de personer som utövar inflytande på verksamheten.

Gemensamma drag i prövningen är att personer med väsentligt inflytande på verksamheten prövas vad gäller kompetens, lämplighet och ekonomiska förhållanden. Utdrag ur olika centrala register används också. Bolagens ekonomiska stabilitet prövas liksom om verksamheten kan förväntas drivas på ett sakkunnigt sätt utifrån gällande lagar och förordningar. I samband med tillsynen kan tillstånd dras in om brister konstateras och inte åtgärdas efter tillsynsmyndighetens påpekanden.

Det har blivit allt viktigare att en grundläggande prövning sker redan från början, dvs. då företagen ansöker om tillstånd för att få bedriva verksamhet. Syftet med prövningen är att säkerställa att det skapas förutsättningar för att verksamheten kommer att bedrivas seriöst och utifrån den reglering som gäller inom respektive område.

9 Upphandling och valfrihetssystem

I detta avsnitt redogörs för de svenska upphandlingsreglerna, särskilt när det gäller upphandlingar och valfrihetssystem inom välfärdssektorn. Avsnittet innehåller även en bedömning av vilka krav som kan ställas på bl.a. ägare, ledning, ekonomiska förhållanden och långsiktig planering inom ramen för upphandlingsreglerna.

Inom välfärdssektorn finns, som beskrivs i avsnitt 4, 5 och 6, såväl tillståndspliktig som icke tillståndspliktig verksamhet. För de verksamheter som inte kräver särskilt tillstånd regleras eventuella krav på privata utförare främst vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller genom att ett valfrihetssystem införs enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Utredningen har bl.a. i uppdrag att utreda om det i samband med upphandling enligt LOU eller LOV bör ställas krav på t.ex. lämplighet och kompetens för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företaget inom välfärdssektorn samt för styrelse och verkställande ledning för sådana företag. Utredningen ska även bedöma om det bör ställas krav på att det, som en del i prövningen, ska finnas en långsiktig plan för verksamheten och i så fall ge förslag på vilka åtgärder som ska vidtas om verksamheten inte uppfyller i planen ingångna åtaganden. Utredningen ska dessutom analysera på vilket sätt eventuella ytterligare krav har EU-rättsliga aspekter.

9.1 De svenska upphandlingsreglerna

9.1.1 Allmänt om upphandlingsreglerna

Målet för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 2).

Den upphandlingsrättsliga lagstiftning som främst är aktuell i Ägarprövningsutredningen är 15 kap. LOU och regleringen i LOV.

LOV är en helt nationell lagstiftning, men vilar på EU:s regler och principer i framför allt fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Vid upphandling med stöd av LOU, är det främst det s.k. klassiska direktivet (det gamla LOU-direktivet)¹ som är styrande. Direktivets utformning är av stor betydelse för det utrymme lagstiftaren i Sverige har när det gäller att utforma upphandlingsregler.

Europaparlamentet och rådet antog den 26 februari 2014 ett nytt direktiv (LOU-direktivet) som ska ersätta det klassiska direktivet.² Av ingressen till det nya direktivet framgår att tilldelningen av offentliga kontrakt ska vara förenlig med EUF-fördraget. Det gäller särskilt principerna om fri rörlighet för varor, tjänster och byggtreprenader samt etableringsfrihet och de grundläggande principer som följer av det, exempelvis principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och transparens.³ Den s.k. Genomförandeutredningen har lämnat förslag angående hur det nya LOU-direktivet ska införas i svensk lagstiftning, och en ny lag förväntas träda i kraft under 2016.

Vid upphandling enligt LOU ska den upphandlande myndigheten anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller det anbud som har lägst pris (15 kap. 16 § LOU). Upphandling ska göras genom förenklat förfarande eller urvals förfarande, men kan i vissa situationer göras som en direktupphandling (15 kap. 3 § LOU).

¹ Direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

³ Direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, skäl 2.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet och service (12 kap. 1 § LOU). Myndigheten ska även ange hur de olika kriterierna viktas eller i vilken ordning de prioriteras (15 kap. 16 § LOU). De krav som ställs vid en upphandling ska ha ett samband med kontraktsföremålet, dvs. med varan, tjänsten eller byggtreprenaden i fråga, och vara proportionerliga.

Inom ett valfrihetssystem enligt LOV har den enskilde rätt att välja bland de leverantörer som en upphandlande myndighet godkänd och tecknat kontrakt med. När ett landsting eller en kommun beslutat att införa ett valfrihetssystem för tjänster inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten ska LOV tillämpas. De grundläggande principerna som följer av EU-rätten gäller även i LOV.

I LOV regleras vilka åtgärder landstinget ska vidta när ett valfrihetssystem införs. LOV reglerar emellertid inte vad som ska ingå i ett valfrihetssystem eller vilka krav som ska ställas på leverantörerna. Så som nämnts i tidigare avsnitt, är det obligatoriskt för landstingen att organisera primärvården i valfrihetssystem (5 § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763]).

Ett valfrihetssystem införs genom att den upphandlande myndigheten fastställer de krav som ska gälla, annonserar och sedan godkänner och tecknar kontrakt med alla leverantörer som ansöker om att få vara med i systemet och som uppfyller kraven. Varje upphandlande enhet, t.ex. ett landsting, beslutar även om den närmare utformningen av ersättningen för den utförda tjänsten och ersättningen följer därefter den enskildes val av utförare. Det finns därmed ingen priskonkurrens mellan leverantörerna.

Kommuner och landsting har omfattande möjligheter att, i förfrågningsunderlaget, ställa kvalitetskrav på tjänsten som de privata utförarna ska utföra. Myndigheten får också ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras (4 kap. 2 § LOV och 6 kap. 13 § LOU). Myndigheterna förväntas därefter följa upp att utförarna erbjuder den avtalade kvaliteten. Det finns möjlighet att avtala om att kontrakt får sägas upp om de inte följs. Möjligheten att utesluta en utförare från en upphandling eller från att delta i ett valfrihetssystem pga. egenskaper eller bete-

ende i den juridiska person som är utförare, exempelvis om en ägare bedöms vara olämplig, är emellertid begränsad.

9.1.2 Särskilt om välfärdssektorn

En stor del av det som brukar benämnas välfärdssektorn omfattas inte fullt ut av EU:s upphandlingsregler. Vissa områden faller helt utanför reglerna. Ett exempel på det är sådan grundläggande utbildning som i Sverige kräver godkännande och som anses vara icke-ekonomisk verksamhet.⁴ Hälso- och sjukvård liksom socialtjänst anses ha begränsat gränsöverskridande intresse, dvs. är som utgångspunkt inte så intressanta för leverantörer från andra medlemsstater, och omfattas därför inte fullt ut av de EU-rättsliga bestämmelserna. Det lämnas till medlemsstaterna att utforma upphandlingsreglerna för dessa tjänster. Reglerna måste dock uppfylla de grundläggande principerna om bl.a. icke-diskriminering, likabehandling, transparens och proportionalitet. Upphandling av tjänsterna måste också, liksom andra tjänster, annonseras och leverantörerna ska ha rätt att få upphandlingen prövad i domstol.

Om upphandlingen av tjänsterna överskrider 750 000 euro, eller drygt 7 mnkr, måste reglerna enligt det nya LOU-direktivet tillämpas. Under det beloppet presumeras upphandlingar inte vara av gränsöverskridande intresse. Det kan dock finnas konkreta indikationer på motsatsen, och då krävs att upphandlingarna bl.a. annonseras.

I Sverige regleras dessa tjänster, som hittills benämnts B-tjänster, i 15 kap. LOU vilket också omfattar upphandlingar under EU:s beloppsgränser, s.k. tröskelvärden. I Sverige finns ett nedre gränsvärde, den s.k. direktupphandlingsgränsen, som kan sägas motsvara en absolut nedre gräns för när en upphandling anses vara av gränsöverskridande intresse. För LOU är direktupphandlingsgränsen cirka 500 000 kronor.⁵ Reglerna vid direktupphandling är mindre detaljerade, än de som gäller för upphandlingar av de direktivstyrda tjänsterna.

⁴ Se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2005 i mål nr 8101–8104-08.

⁵ 15 kap. 3 § LOU och tillkännagivande (2014:5) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

Genom det nya LOU-direktivet kommer ett antal av de nuvarande B-tjänsterna att flyttas över, så att de fullt ut omfattas av EU:s regler. För de som även fortsatt kommer att kategoriseras som av mindre gränsöverskridande intresse, däribland de s.k. välfärdstjänsterna, har medlemsstaterna fortsatt stort utrymme att utforma reglerna. Reglerna kring upphandling av välfärdstjänster behöver därför inte vara lika detaljerade, som regler för upphandling av tjänster som omfattas fullt ut av EU:s regler.⁶ Genomförandeutredningen har emellertid föreslagit att motsvarigheten till 15 kap. LOU ska tas in i den föreslagna nya lagen, som ett 19 kap., med i huvudsak motsvarande bestämmelser som i dag. Enligt förslaget ska därmed de grundläggande principerna följas även enligt svensk lagstiftning när det gäller välfärdstjänster, dvs. att upphandling av dessa ska annonseras och tilldelas enligt i lagen uppställda bestämmelser. Bestämmelserna omfattar bl.a. regler om krav på och utslutning av leverantörer.

LOV skiljer sig från LOU genom att det är slutanvändarna av de offentliga tjänsterna som bestämmer vem som ska leverera varje tjänst. Någon motsvarighet till den regleringen finns inte på EU-nivå och Sverige har därför kunnat utforma egna regler för köp av den typen av tjänster. Samtidigt är reglerna utformade med upphandlingslagstiftningen som förebild och anknyter i viss mån till den. I LOV har också beaktats de grundläggande principerna i LOU. Den EU-rättsliga reglering som närmast tangerar valfrihetssystemen är ett nytt direktiv om koncessioner. LOV anses dock inte träffas av den regleringen heller.⁷ I vilken mån de nya EU-reglerna kommer att påverka det nationella handlingsutrymmet för de svenska valfrihetssystemen är frågor som övervägs inom ramen för Genomförandeutredningens fortsatta arbete med genomförandet av det nya direktivet samt inom Socialdepartementet.⁸

⁶ Se art. 76 och skäl 114 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁷ Se skäl 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁸ Socialdepartementet, 19 augusti 2014, Uppdrag om en översyn av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) med anledning av nya EU-direktiv på upphandlingsområdet, S2014/6077/FST.

9.2 Vilka kan provas?

LOU reglerar förfarandet i enskilda upphandlingar och innehåller regler för hur myndigheter ska behandla leverantörer till offentlig sektor. LOU reglerar även vilka krav myndigheterna kan ställa på leverantörerna.

Begreppet leverantör återfinns både i LOU och i LOV. Med leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggtreprenader (2 kap. 11 § LOU och liknande i 2 kap. 3 § LOV).

Varken i LOU eller i LOV tar bestämmelserna sikte på de som äger verksamheten. Däremot finns det vissa grundläggande krav på leverantörerna i sig, och på dem som företräder dessa. Detta bl.a. för att säkerställa att företagen i någon mening är acceptabla för att leverera till det offentliga, men framförallt för att säkerställa att leverantörerna har förutsättningar att leverera varor, tjänster eller byggtreprenader i enlighet med den kvalitet som avtalats.

Hitills har, i svensk rätt, begreppet företrädare ansetts innefatta varje företrädare som har en faktisk maktposition i den juridiska personen, och som har en möjlighet att påverka förvaltningen av denna, oavsett röstinnehav. Den som har satt en bulvan eller en målvakt i sitt ställe kan därmed bedömas som företrädare för en juridisk person. Frågan om vem som är företrädare ska avgöras utifrån objektiva omständigheter i det enskilda fallet. Företrädare för moderbolag, som faktiskt företräder dotterbolaget, kan komma i fråga för kontroll av brottslighet i en upphandling som dotterbolaget deltar i (propositionen Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster [prop. 2006/07:128] del 1 s. 226 f.).

Inom EU har, som tidigare nämnts, nya regler på upphandlingsområdet förhandlats fram. Vilka som anses vara företrädare för en juridisk person klagörs i det nya LOU-direktivet såvitt gäller obligatorisk utslutning på grund av brott. Den kretsen omfattar personer som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören. Genomförandeutredningen har bedömt att de personer det är fråga om är de som ingår i styrelsen, firmatecknare eller vd, vilket framgår av

förslaget till ny lagstiftning (betänkandet Nya regler om upphandling [SOU 2014:51] s. 369).

9.3 Krav på leverantörerna

De krav som ställs på leverantörer innebär att upphandlande myndigheter får utesluta leverantörer där personer i ledningen begått vissa grövre brott. Kraven möjliggör också uteslutning av leverantörer som gjort sig skyldiga till brott i sin yrkesutövning eller inte skött betalning av skatter och sociala avgifter. Kraven kan sägas utgöra en tröskel för att få delta i upphandling. Tröskeln kan anses vara ganska låg, även om den kommer att höjas något genom de nya reglerna på upphandlingsområdet.

Krav kan också ställas på att leverantörer ska ha den ekonomiska ställning, samt den tekniska och yrkesmässiga kapacitet, som krävs för att klara att leverera. Kraven kan användas för att få fram de bäst lämpade leverantörerna av dem som klivit över inträdeströskeln. Hur långtgående krav som kan ställas på leverantörerna hänger samman med uppdragets omfattning och inriktningen på verksamheten. De krav som ställs ska emellertid ha koppling till, och stå i proportion till, tjänsten som upphandlas. Utöver det kan vissa krav ställas på att leverantörerna är registrerad i bolagsregister eller har de tillstånd som behövs. Kraven gäller både upphandling enligt de fullständiga reglerna och upphandling enligt de nationella bestämmelserna i 15 kap. LOU.

Reglerna för när en upphandlande myndighet får utesluta en leverantör från att delta i ett valfrihetssystem, främst enligt LOV, motsvarar i princip de fakultativa uteslutandegrunderna i 10 kap. 2 § LOU, dvs. de möjliga uteslutningsgrunderna då en leverantör bl.a. gjort sig skyldig till brott eller allvarligt fel vid yrkesutövningen.

9.3.1 Uteslutning av leverantör

I vissa fall är en upphandlande myndighet skyldig att utesluta en leverantör enligt nuvarande LOU. Det handlar om fall som rör leverantörens personliga ställning. Om leverantören har dömts för brott som innefattar organiserad brottslighet, korruption, bedräg-

eri och penningtvätt ska denne uteslutas från deltagande i upphandlingen (10 kap. 1 § första stycket LOU). Är leverantören en juridisk person ska leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brott (10 kap. 1 § andra stycket LOU). Till skyldigheten att utesluta leverantören finns emellertid en ventil så att leverantören ändå kan få delta, om det finns särskilda skäl.

Av förarbetena framgår att bestämmelserna i möjligaste mån ska förhindra att upphandlande myndigheter ingår avtal med leverantörer som har dömts för viss brottslighet som riktar sig mot bl.a. unionens ekonomiska intressen. Inte minst ur konkurrenssynpunkt har det ansetts viktigt att endast seriösa leverantörer tilldelas kontrakt (prop. 2006/07:128 del 1 s. 225 ff.). Den brottslighet som ska medföra utslutning beskrivs genom hänvisningar till olika EUrättsakter och saknar exakt motsvarighet i svensk lag. Brott som i Sverige rubriceras som bestickning, bedrägeri eller penningtvätt är därför i vissa fall inte grund för uteslutning enligt 10 kap. 1 § LOU.

Utöver skyldigheterna att utesluta i vissa fall finns möjlighet att utesluta en leverantör som är föremål för konkurs, likvidation, tvångsförvaltning eller ackord eller liknande förfaranden. Även en leverantör som är dömd för brott i yrkesutövningen, eller som gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, eller inte fullgjort sina åligganden vad gäller socialförsäkringsavgifter och skatt, kan uteslutas. En leverantör som underlåtit att lämna uppgifter eller lämnat felaktiga uppgifter kan likaså uteslutas (10 kap. 2 § första stycket LOU). Är leverantören en juridisk person, får leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har gjort sig skyldig till brott eller allvarligt fel i yrkesutövningen (10 kap. 2 § andra stycket LOU).

Vad som avses med yrkesutövning styrs av den verksamhet som leverantören bedriver. Ett allvarligt fel i yrkesutövningen kan föreligga om leverantören har brutit mot t.ex. en författningsbestämmelse eller mot de etiska regler som gäller för leverantörens verksamhet. Exempel på vad som i praxis ansetts vara allvarliga fel i yrkesutövningen är avtalsbrott⁹, utställande av osanna fakturor¹⁰,

⁹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2090-11 samt Generaladvokaten Gulmans förslag till dom i mål C-71/92 Kommissionen mot Spanien p. 95, Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 2752-12.

bokföringsbrott¹¹, lämnande av grovt felaktiga uppgifter¹² och systematiska brister i en vårdverksamhet¹³.

Konkurrensverket anger i rapporten *Osund konkurrens i offentlig upphandling* att även brott mot arbetsmiljöregler, anställningsavtal och mot lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) kan utgöra fel i yrkesutövningen, samt att även tidigare brott mot kollektivavtal och brott mot diskrimineringslagen (2008:567) kan utgöra grund för uteslutning (Rapport 2013:6 s. 51).

Om leverantören har uteslutits från en yrkes- eller branschorganisation kan det tyda på att allvarliga fel i yrkesutövningen har begåtts.¹⁴ Begreppet allvarligt fel i yrkesutövningen omfattar emellertid alla felaktiga ageranden som inverkar på leverantörens trovärdighet i professionellt avseende, och inte bara överträdelser av i strikt mening etiska regler för den yrkesgrupp som leverantören tillhör.¹⁵

Uteslutningsreglerna gäller även för upphandling under tröskelvärdena och för de s.k. B-tjänsterna där välfärdstjänsterna, förutom grundläggande utbildning, hör hemma (15 kap. 13 § LOU). För tjänster som köps genom LOV gäller inte de obligatoriska uteslutningsgrunderna, men däremot de fakultativa uteslutningsgrunderna (7 kap. 1 § LOV).

Det nya LOU-direktivet kommer att medföra förändringar av reglerna om uteslutning. De obligatoriska uteslutningsgrunderna utökas med ytterligare brott kopplade till terrorism och människohandel. Obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter kommer också att obligatoriskt medföra uteslutning. Även de fakultativa uteslutningsgrunderna uppdateras, och de upphandlande myndigheterna kommer att få möjlighet att utesluta leverantörer som bl.a. visat betydande eller ihållande brister i utförandet av ett väsentligt krav under ett tidigare offentligt kontrakt, ett tidigare kontrakt

¹⁰ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 958-12 och mål nr 959-12 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4809-11.

¹¹ Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 12831-11.

¹² Kammarrätten i Jönköping, mål nr 4211-08.

¹³ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1406-09.

¹⁴ Hentze och Sylvén, *Offentlig upphandling* 1998 s. 127 ff.

¹⁵ EU-domstolens dom i mål C-465/11, *Forposta*, p. 27.

med en upphandlande enhet eller en tidigare koncession, vilket lett till uppsägning, skadestånd eller jämförbar påföljd.

9.3.2 Krav på ekonomisk ställning

Krav på leverantörens ekonomi handlar om att säkerställa att leverantören har ekonomiska förutsättningar att kunna leverera under hela kontraktstiden. Kraven måste dock ha samband med det som upphandlas, dvs. kontraktsföremålet, och stå i proportion till detta.

Leverantören kan visa sin ekonomiska ställning genom uppgifter om omsättning, balansräkning eller intyg om ansvarsförsäkring (11 kap. 7 § LOU). Leverantören har också möjlighet att visa sin ekonomiska kapacitet med hjälp av någon annan handling (11 kap. 9 § LOU).

Motsvarande bestämmelser kommer att finnas i de kommande reglerna. Genom dessa införs dock ett tak på hur stor omsättning som den upphandlande myndigheten får kräva. Som huvudregel kommer myndigheten inte att kunna kräva en årlig omsättning som överstiger två gånger det uppskattade kontraktsvärdet (artikel 58.3 andra stycket LOU-direktivet och 14 kap. 7 § förslaget till ny LOU).¹⁶

Reglerna om krav på ekonomisk ställning är inte tillämpliga för upphandling av B-tjänster och återfinns inte heller i LOV. Det hindrar i sig inte att sådana krav kan ställas.

9.3.3 Krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet

Det finns i dag en uttömmande katalog i 11 kap. 11 § LOU över hur leverantören får styrka sin tekniska kapacitet. Det handlar bl.a. om förteckningar över varuleveranser eller tjänster som utförts de senaste tre åren, utbildning och yrkeskvalifikationer, antalet anställda, verktyg, uppgifter om eventuella underleverantörer, prover och beskrivningar. Genom de nya upphandlingsreglerna kommer listan inte längre att vara uttömmande, men de krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet som den upphandlande myndigheten ställer måste ha samband med kontraktsföremålet och vara propor-

¹⁶ SOU 2014:25 s. 87 och Ds 2014:25 bil. 1 s. 69.

tionerliga (artikel 60.4 i nya LOU-direktivet och 15 kap. 12 § förslaget till nya LOU).

Reglerna om krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet är inte tillämpliga för upphandling av välfärdstjänster, och reglerna återfinns inte heller i LOV. Det hindrar i sig inte att sådana krav kan ställas. Tvärtom är det högst väsentliga krav att ställa för att få fram de bästa leverantörerna.

9.3.4 Krav på tillstånd och registrering

En upphandlande myndighet får begära att en leverantör är registrerad i aktiebolags- eller handelsregister eller motsvarande, som förs i det land där denne är etablerad (11 kap. 6 § LOU). Motsvarande reglering föreslås även i det nya direktivet och av Genomförandeutredningen, och återfinns då under rubriken behörighet att utöva yrkesverksamhet.

Enligt LOU får en upphandlande myndighet inte kräva att leverantören ska vara en fysisk eller juridisk person (1 kap. 10 § LOU). Endast om en grupp av leverantörer tillsammans ska ansöka om eller lämna anbud, får en upphandlande myndighet kräva att de antar en viss juridisk form, och det bara om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt (1 kap. 11 § LOU).

Reglerna om krav på tillstånd och registrering är tillämpliga för upphandling av B-tjänster (15 kap. 2 § LOU), men återfinns inte i LOV.

9.3.5 Officiella förteckningar över godkända leverantörer och certifiering

I artikel 52 i det direktivet som nuvarande LOU bygger på finns bestämmelser om officiella förteckningar över godkända leverantörer och certifiering genom offentligrättsliga eller privaträttsliga organ (Direktiv 2004/18/EG). Artikeln har bara delvis genomförts i svensk rätt (11 kap. 16 § LOU) eftersom det var frivilligt för medlemsstaterna att genomföra hela artikeln, och det inte bedömdes finnas något behov av den.

Enligt den svenska bestämmelsen anses en leverantör som är upptagen i en sådan förteckning uppfylla ett stort antal av de krav

som kan ställas med stöd av de bestämmelser som redogjorts för ovan, se avsnitt 9.3.1–9.3.4. Motsvarande reglering som finns i artikel 52 finns även i det nya direktivet (artikel 64 i LOU-direktivet). Genomförandeutredningen har bedömt att något ytterligare genomförande, utöver dagens reglering, inte bör ske bortsett från vissa redaktionella förändringar (SOU 2014:51 s. 262 f.).

Reglerna om officiella förteckningar är inte tillämpliga för upphandling av B-tjänster, men liknande regler återfinns i 7 kap. 2 § LOV.

9.3.6 Krav genom särskilda kontraktsvillkor

Krav på leverantörerna kan också ställas i villkor för fullgörandet av kontraktet. En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Villkoren ska anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget (6 kap. 13 § LOU).

En motsvarande reglering återfinns i de kommande reglerna (artikel 70 i LOU-direktivet och 17 kap. 1 § förslaget till LOU), men i direktivet betonas att villkoren måste vara kopplade till kontraktsföremålet. Det anges också att kraven får innefatta bl.a. sysselsättningsrelaterade hänsyn. Särskilda kontraktsvillkor måste accepteras av en anbudsgivare för att denne ska tilldelas kontraktet. Villkoren får dock inte vara diskriminerande mot någon leverantör.

Reglerna om särskilda kontraktsvillkor är tillämpliga på många av välfärdstjänsterna (15 kap. 2 § LOU). I vilken utsträckning det är möjligt att genom särskilda kontraktsvillkor ställa krav på ägare och ledning är enligt utredningens mening oklart.

9.3.7 Reserverade kontrakt

Någon möjlighet att reservera kontrakt till vissa typer av leverantörer finns inte enligt dagens lagstiftning. Det nu gällande upphandlingsdirektivet gav en sådan möjlighet för skyddade verkstäder eller för program för skyddad anställning. Möjligheten infördes emellertid inte i svensk rätt, eftersom flera remissinstanser invänt att en bestämmelse om reserverade kontrakt kräver ytterligare pre-

ciseringar och att det skulle kunna få ogynnsamma marknadsstörande effekter (prop. 2006/07:128 del 1 s. 185 ff.).

Även det nya LOU-direktivet innehåller en möjlighet att reservera kontrakt till vissa verksamheter (artikel 20 i LOU-direktivet), och utrymmet har även utökats. Genomförandeutredningen har föreslagit att bestämmelser om reserverade kontrakt ska införas i 4 kap. 9 § i förslaget till ny lagstiftning (SOU 2014:51 s. 51 ff. och 357 f.).

Utöver möjligheten att reservera kontrakt finns det i det nya direktivet en möjlighet att reservera vissa kontrakt för hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster och kulturella tjänster till vissa organisationer under en begränsad tid om högst tre år (artikel 77 i LOU-direktivet). En sådan organisation måste ha som syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till tillhandahållande av sådana tjänster. Vinsterna ska återinvesteras för att uppnå organisationens syfte och eventuell vinstutdelning bör ske på grundval av deltagande. Lednings- och ägarstrukturen i organisationen ska grundas på personalens ägande eller deltagande. Det ska även krävas aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter. Vidare får organisationen inte ha tilldelats något tidigare kontrakt för tjänsten av myndigheten under de senaste tre åren.

Genomförandeutredningen har bedömt att organisationer som verkar inom den idéburna sektorn kan vara aktuella för tilldelning av kontrakt enligt regelverket. Utredningen gjorde dock bedömningen att regleringen får antas ha ett begränsat praktiskt intresse och föreslogs därför inte att bestämmelserna skulle genomföras i svensk rätt (SOU 2014:51 s. 330 ff.).

9.3.8 Utredning om förhållandena hos leverantören

I vilken utsträckning en myndighet ska utreda förhållandena som kan utgöra grund för uteslutning beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns t.ex. ingen skyldighet för en upphandlande myndighet att i varje enskilt fall undersöka om leverantören eller, om det är fråga om en juridisk person, någon företrädare för leverantören har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som ska medföra uteslutning från att delta i upphandlingen.

Genom de nya upphandlingsreglerna kommer procedurerna kring bevisning att ändras, i syfte att rationalisera och förenkla prövningen av leverantörer. Det handlar om att utnyttja it-tekniken bättre för att tillhandahålla intyg och certifikat, men också att utgå från en självdeklaration, eller en egen försäkran, som varje leverantör lämnar in. En nyhet är att ett europeiskt enhetligt upphandlingsdokument ska skapas. Genom det kan en leverantör försäkra att skäl för uteslutning inte föreligger och att tillämpliga krav för val av leverantörer är uppfyllda (artikel 59 i LOU-direktivet). Avsikten är att endast den leverantör som ska tilldelas ett kontrakt ska behöva komma in med de dokument som krävs för att visa att kraven är uppfyllda (SOU 2014:51 s. 237). Ytterligare intyg kan komma att krävas av en leverantör för att denne ska få finnas listad i ett online-verktyg som kallas e-Certis. Genomförandeutredningens förslag är att Konkurrensverket ska vara den svenska aktör som ansvarar för att systemet hålls uppdaterat (SOU 2014:51 s. 246 ff.).

9.4 Vilka krav kan ställas och hur ska de utformas?

9.4.1 Kraven måste vara förenliga med EU-rätten

Utredningens bedömning: Omständigheter som ska och får leda till uteslutning av leverantörer framgår av upphandlings- och valfrihetslagstiftningen. De EU-rättsliga reglerna ger medlemsstaterna visst utrymme för att ha flexibla regler för välfärdstjänster.

De upphandlande myndigheternas krav på leverantörers ekonomiska ställning och yrkesmässiga kapacitet, måste vara kopplade till kontraktsföremålet. Dessa krav och ytterligare uteslutningsgrunder måste vara förenliga med de EU-rättsliga grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Allmänt

Kraven som enligt upphandlingsreglerna kan ställas på de som levererar varor, tjänster och byggentreprenader till den offentliga sektorn måste ha samband med det som anskaffas, dvs. vara kopplade

till kontraktetsföremålet. Att avgöra vad som är kopplat till kontraktetsföremålet är som regel enklare när det gäller krav som är direkt kopplade till varorna, tjänsterna eller byggtentreprenaderna. Det är svårare, och medför större risk, att ställa krav på leverantören. För att säkerställa att det grundläggande kravet på att leverantörer behandlas lika är uppfyllt, och för att säkerställa att ingen diskrimineras är de krav som kan ställas på en leverantör i högre grad reglerat än de krav som kan ställas på det som ska upphandlas. Vissa av lagkraven är dessutom sådana att kopplingen till kontraktetsföremålet kan vara svårt att göra. Det gäller framför allt de obligatoriska uteslutningsgrunderna vid upphandling enligt LOU, som får anses vara ett utslag av krav på allmän ordning, s.k. *ordre public*. Utrymmet för att genom nationell rätt ställa krav på leverantörer torde därför vara mycket begränsat. Kraven måste uppfylla de grundläggande EU-rättsliga principerna om bl.a. lika-behandling och proportionalitet. Det senare innebär att en upphandlande myndighet inte får ställa högre krav än vad som är nödvändigt i den specifika upphandlingen.

De grundläggande principerna tillämpas också för B-tjänsterna (se 1 kap. 9 § LOU), vilka omfattar välfärdstjänster.

Särskilt om uteslutningsgrunderna

När det gäller uteslutningsgrunderna är utrymmet för upphandlande myndigheter att ställa egna krav begränsat. Som utgångspunkt är det endast de uteslutningsgrunder som följer av de direktivstyrda upphandlingsreglerna, och som genomförts i svensk rätt, som kan ställas.

Även om utgångspunkten är att endast de uteslutningsgrunder som följer av EU-rätten kan tillämpas, kan det enligt utredningens mening ändå argumenteras för att det finns ett visst utrymme att ställa upp egna nationella uteslutningsgrunder, särskilt inom välfärdssektorn. I den utsträckning EU-rätten inte gäller, t.ex. för icke-ekonomiska tjänster, torde det t.o.m. vara oproblemiskt.

Att EU:s regler om obligatorisk uteslutning är lika för alla medlemsstater, och endast omfattar vissa grövre brott och brott riktade mot EU:s intressen, har sannolikt flera orsaker. Det har dels att göra med vilken kompetens EU har på det straffrättsliga området,

dels att EU sannolikt inte vill främja att medlemsstaterna tar fram egna och då olika regler för tillträde till upphandling. Likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering innebär ju här att alla leverantörer, eller så gott som alla, ska få möjlighet att delta i ett upphandlingsförfarande och inte uteslutas redan från start. Det är också svårt att ta fram generella och obligatoriska uteslutningsgrunder som passar i alla medlemsstater, och för alla typer av verksamheter.

Med detta sagt så bör det ändå enligt utredningens bedömning finnas visst utrymme för nationella bestämmelser, om de uppfyller de grundläggande principerna.

Sådana krav bör även kunna ställas för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. Det bör då vara möjlighet att som krav i en upphandling, eller för anslutning i ett valfrihetssystem, att ställa krav på att leverantören har tillstånd.

9.4.2 Krav på styrelsen och den verkställande ledningen

Utredningens bedömning: De krav som kan ställas på leverantörens styrelse och verkställande ledning får i den enskilda upphandlingen bedömas i förhållande till upphandlings- och valfrihetslagstiftningen.

Krav på ekonomisk och finansiell ställning måste syfta till att säkerställa att leverantören kan leverera det som avtalats.

Krav på tillstånd och registrering innebär att relevanta tillstånd eller registreringar även ska finnas för leverantörens företrädare. Krav på yrkesmässigt kunnande ska vara relevant för kontraktet och kan i så fall ställas på styrelsen och den verkställande ledningen. Kraven kan sägas syfta till att visa lämplighet och kompetens.

Ekonomisk och finansiell ställning

Utredningen om en kommunallag för framtiden övervägde i sitt delbetänkande, Privata utförare – kontroll och insyn, möjligheterna att ställa krav på leverantörer i fråga om deras ekonomiska förhållanden. Utredningen bedömde att det sannolikt inte är tillåtet att begära ut bevis om ekonomiska eller finansiella förhållanden hos

leverantören, om uppgifterna inte har en koppling till föremålet för kontraktet. Att ställa upp särskilda kontraktsvillkor om sådana förhållanden måste sannolikt enligt utredningen syfta till att säkerställa att den leverantör som vinner kontraktet även efter kontraktstecknandet har tillräcklig ekonomisk eller finansiell styrka för att fullfölja kontraktet (SOU 2013:58 s. 233 f). Ägarprövningsutredningen delar den bedömningen. Det är därmed sannolikt inte tillåtet att ställa ekonomiska krav som går utöver de som är nödvändiga för att leverantören ska kunna fullgöra kontraktet.

I handels- och kommanditbolag har bolagsmännens respektive komplementärens ekonomiska och finansiella ställning en annan relevans än i ett aktiebolag. De kan ses som företrädare för leverantören och kan då prövas enligt gällande upphandlingslagstiftning. I aktiebolagen är däremot bolagets egen ställning mer relevant att pröva än ekonomin eller den finansiella ställningen hos styrelseledamöterna eller vd:n.

Yrkesmässigt kunnande

När det gäller kompetens och lämplighet finns stora möjligheter att ställa krav enligt LOU och LOV. Sådana krav är högst relevanta för det som ska levereras, och möjligheterna att ställa krav kommer att vara ännu större genom de kommande upphandlingsreglerna. Listan över de bevis som kan krävas för att en leverantör ska kunna visa sin tekniska kompetens kommer med de nya reglerna inte längre att vara uttömmande. Det kommer dessutom att finnas möjlighet att utesluta leverantörer som brustit vid uppfyllandet av tidigare kontrakt, och då inte bara med den upphandlande myndigheten utan även med andra myndigheter.

Kraven på leverantören måste dock fortsatt vara kopplade till det som ska levereras. Att ställa krav på kompetens och lämplighet på delar av leverantörens verksamhet, som inte är relevant i det enskilda fallet, torde inte vara tillåtet. Det innebär enligt Ägarprövningsutredningen att ledningens kompetens inte behöver vara relevant om inte ledningen ska delta i fullgörandet av kontraktet eller i övrigt har betydelse för kontraktet. Det är i så fall den personal som ska producera varorna, tjänsterna eller byggtreprenaderna som ska ha relevant yrkesmässigt kunnande. Som alltid ska en prövning av kravens proportionalitet göras.

9.4.3 Krav på ägarna

Utredningens bedömning: Det finns inga möjligheter enligt upphandlings- eller valfrihetslagstiftningen att ställa krav på ägarna i sig. Däremot kan krav ställas på ägarna om de anses vara företrädare för leverantören.

Upphandlings- och valfrihetslagstiftningen tar sikte på leverantörer och på de fysiska personer som företräder leverantörerna. Däremot har ägarna till företagen inte någon roll i lagstiftningen. Företag förfogar inte över sina ägare. Ägare kan bytas bl.a. genom handel med aktier i ett företag under en kontraktstid, utan att det avtal som ingåtts som en följd av upphandlings- och valfrihetslagstiftningen behöver frångås. Vem som står för kapitalet bakom de levererande företagen är som huvudregel inte relevant enligt lagstiftningen. Om ägarna inte anses vara företrädare för leverantören medger upphandlings- eller valfrihetslagstiftningen ingen möjlighet att ställa krav på ägarna.

9.4.4 Krav på underleverantörerna

Utredningens bedömning: De krav som ställs på huvudleverantören gäller i huvudsak även underleverantörer.

Det är leverantörerna som ska uppfylla kraven som ställs i en upphandling eller i ett valfrihetssystem. Leverantörerna är också de som lämnar anbud eller ansöker om att få lämna anbud eller delta i ett valfrihetssystem. Det är leverantörerna som kontrakteras och är huvudansvariga för att det som avtalas också levereras. Det förekommer dock i stor utsträckning att leverantörer anlitar andra som i stället för, eller tillsammans med dem, levererar det som kontrakterats, s.k. underentreprenad. Det är tillåtet med underentreprenad och erkänns också genom reglerna.

För att uppfylla kraven i förfrågningsunderlaget kan den som lämnar anbud i en upphandling också åberopa kapacitet hos andra. Det finns dock alltid en risk för att de som träder in inte uppfyller de krav eller har den kapacitet som den upphandlande myndigheten kräver, eller att det åtminstone blir svårare att kontrollera det. Det

är emellertid alltid huvudleverantören som har det yttersta ansvaret för att de underleverantörer som anlitas uppfyller de krav som ställs i upphandlingen. Det går inte att avhända sig ansvaret. Samtidigt innebär detta att om en leverantör i stället för att själv lämna anbud använder sig av en bulvan, måste de krav som ställs endera uppfyllas av leverantören själv eller tillsammans med den som lämnar anbudet.

Genom det nya LOU-direktivet tillkommer nya regler om underleverantörer för att motverka bulvanproblematik. Det kommer bl.a. att ställas uttryckliga krav på att en huvudleverantör har kontroll över sina underleverantörer, och kan lämna uppgifter om dem till den upphandlande myndigheten.

I förhållande till krav på styrelse, den verkställande ledningen och ägarna innebär upphandlingsreglerna att det kan bli aktuellt att inte endast ställa krav på och kontrollera huvudleverantören, utan att det också kan ske i förhållande till andra företag. Det centrala är vilka som faktiskt kommer att delta vid fullgörandet av kontraktet. Det är i första hand mot dem som kraven ska riktas och det är de som i första hand ska kontrolleras.

9.4.5 Kraven bör anpassas i enskilda fall

Utredningens bedömning: Kraven på leverantörerna måste anpassas till storleken på verksamheten, vilket verksamhetsområde som avses och i vilken form verksamheten bedrivs.

Alla krav på leverantörer som myndigheten själv utformar måste vara kopplade till kontraktsföremålet och uppfylla de grundläggande principerna om främst icke-diskriminering, likabehandling, transparens och proportionalitet. Den sistnämnda principen innebär att kraven måste anpassas till storleken på verksamheten, vilket verksamhetsområde som avses och i vilken form den bedrivs. Det är därför inte lämpligt, eller ens möjligt, att genom lagstiftning i förväg utforma sådana krav. Det måste ske i den enskilda upphandlingen. Det hindrar inte att det t.ex. sektorsvis kan tas fram användbara kriterier som kan eller bör användas. Hjälpt med dessa frågeställningar kan fås genom Konkurrensverkets upphandlingsstöd.

Upphandlingsstödet kommer att flyttas över till en egen myndighet fr.o.m. den 1 september 2015.

9.4.6 Krav på långsiktighet

Utredningens bedömning: Det är möjligt att i viss utsträckning ställa krav för att säkerställa viss långsiktigt engagemang med stöd av upphandlings- och valfrihetslagstiftningen. Något absolut krav på att leverantören ska visa upp en särskild plan som sträcker sig över en längre tidsperiod än kontraktstiden är dock inte möjligt.

När det gäller långsiktighet måste det i en upphandling i förväg bedömas vilka behov som finns, och vilken tidshorisont som är relevant. Det i sig styr bl.a. hur lång kontraktstiden bör vara. Kraven bör därefter utformas så att leverans säkerställs under hela kontraktstiden. För att det ska kunna säkerställas bör det krävas att leverantörerna redovisar tidigare erfarenhet som utvisar ett långsiktigt engagemang. Samtidigt får sådana krav inte innebära att nya företag stängs ute. Även här ska därför proportionalitetsprincipen tillämpas.

Långsiktighet skulle kunna inrymma krav på att leverantören eller dess företrädare visar hur övergången mellan olika kontraktperioder kommer att skötas, i syfte att säkerställa att brukarna av tjänsterna inte ska drabbas. Myndigheten kan även begära att leverantören visar en plan över hur långsiktigheten ska säkerställas. Enligt lagstiftningen ska dock leverantörer ha möjlighet att visa sin kapacitet på annat sätt, vilket här innebär på något annat sätt än genom en plan. Ett krav på en plan kan därför inte vara absolut. Eventuella brott mot planen, ska på samma sätt som andra brott mot det som avtalats, bedömas utifrån kontraktsrättsliga utgångspunkter, dvs. om avtalsbrottet bör rendera i rättelse, kompensation, hävning eller annan påföljd.

Det bör noteras att på europeisk nivå har långsiktighetens betydelse för sociala tjänster noterats inom ramen för de flexibla regler som gäller för välfärdstjänster, enligt det nya upphandlingsdirek-

tivet. I förorden till direktivet¹⁷ finns en hänvisning till den frivilliga europeiska kvalitetsramen för sociala tjänster som offentliggjorts av kommittén för socialt skydd.¹⁸

9.4.7 Krav på tillstånd, registrering och officiella förteckningar

Utredningens bedömning: Under förutsättning att det är EU-rättsligt tillåtet att ha tillståndskrav för att bedriva en viss verksamhet inom välfärdssektorn, är det tillåtet att ställa krav i upphandling och valfrihetssystem på att leverantörerna har sådana tillstånd.

Enligt upphandlings- och valfrihetslagstiftningen finns möjlighet att kräva att en leverantör är registrerad i relevanta bolags- och handelsregister, är auktoriserade eller tillhör ett skräväsande eller liknande (prop. 2006/07:128 del 1 s. 395).

Upphandlingsdirektiven medger att medlemsstaterna kan skapa officiella register över leverantörer som är godkända att delta i upphandlingar, men Sverige har hittills inte utnyttjat möjligheterna att använda sig av officiella förteckningar över godkända leverantörer. Om en leverantör däremot är registrerad i en sådan förteckning i något land utgår upphandlingslagstiftningen från att leverantören uppfyller ett antal krav för att få delta i en upphandling (11 kap. 16 § LOU). Det finns därför möjligheter att utforma särskilda register som leverantörerna måste finnas i för att kunna delta i en upphandling.

Det innebär enligt utredningens bedömning, att det är möjligt att i en upphandling ställa krav på att leverantörer inom välfärdssektorn ska vara registrerade för att få bedriva sådan verksamhet i Sverige. Kraven för att få tillstånd måste dock i sig vara förenliga med EU-rätten.

¹⁷ Skäl 114 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

¹⁸ Kommittén för socialt skydd, En frivillig europeisk kvalitetsram för sociala tjänster, 6 oktober 2010.

10 Utökad tillståndsplikt inom socialtjänstområdet

Som beskrivs i avsnitt 4, 5 och 6 varierar det vilka krav som ställs för att en privat utförare eller enskild huvudman ska få etablera sig inom välfärdsektorn. Kraven har utvecklats separat och skiljer sig från varandra i flera avseenden.

Inom skolväsendet för barn och unga råder tillståndsplikt för enskilda huvudmän som vill bedriva fristående förskola, grundskola, gymnasieskola m.m. Om en privat aktör får ett godkännande blir denne ansvarig huvudman för verksamheten och har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. När det gäller tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387) sker etableringen av viss verksamhet i två led. Först krävs att den privata utföraren ansöker om och beviljas tillstånd att bedriva verksamheten. Därefter måste utföraren genom upphandling få ett avtal med en kommun eller ett landsting för att få tillgång till offentliga medel.¹ När det gäller personlig assistans kan brukaren också köpa sin assistans direkt från den privata utföraren. För vissa verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL, 2001:453), exempelvis hemtjänst, råder ingen tillståndsplikt medan det för andra verksamheter, t.ex. hem för vård eller boenden (HVB), i vissa fall krävs tillstånd. Tillståndsplikten är i det senare fallet beroende av hur kommunen väljer att utforma upphandlingen.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om det bör införas tillståndsplikt för ytterligare verksamheter i de fall det inte är möjligt inom ramen för upphandling enligt lagen om offentlig upp-

¹ Tillståndsplikten gäller inte enskilda som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) och som anställt egna personliga assistenter. De ska i stället göra en anmälan till IVO.

handling (LOU, 2007:1091) eller enligt lagen om valfrihetssystem (LOV, 2008:962) att ställa krav på exempelvis lämplighet och kompetens. Utredningen gör i avsnitt 9 bedömningen att det, inom ramen för kommunernas och landstingens upphandling, inte finns möjligheter att ställa samma krav som de som kan ställas vid en tillståndsprövning. Utredningen har därför övervägt om det finns anledning att införa en tillståndsplikt för fler verksamheter inom välfärdssektorn.

Utredningen har valt att fokusera på de områden inom välfärdssektorn där utredningen gör bedömningen att behovet av utökad tillståndsplikt är störst.

Utredningen föreslår i detta avsnitt att tillståndsplikt ska införas för att privata utförare och kommunalt ägda och bildade juridiska personer, exempelvis kommunala bolag, ska få bedriva hemtjänst. Utredningen föreslår också att privata entreprenadutförare och utförare inom valfrihetssystem inte ska undantas från tillståndsplikt på det sätt som i dag gäller enligt SoL.

De verksamhetsområden inom välfärdssektorn som är, och som föreslås bli, föremål för tillståndsprövning kan komma att förändras över tid. Ytterligare verksamhetsområden kan behöva omfattas om behov uppmärksammas till följd av t.ex. välfärdssektorns utveckling.

10.1 Krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst

Utredningens förslag: Det ska krävas tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av hemtjänst.

Även om spridningen över landet skiljer sig åt är privata utförare av hemtjänst i dag vanligt förekommande. Hemtjänst är en insats som ofta erbjuds inom ramen för valfrihetssystem och som även upphandlas inom ramen för LOU. Det har inte varit möjligt för utredningen att ange hur många privata utförare som bedriver verksamhet med hemtjänst. I betänkandet Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten (SOU 2014:2, s. 74 och 76) anges dock att det i juli 2013 fanns totalt 618 privata utförare anslutna till kommun-

ernas valfrihetssystem och att majoriteten av dem bedrevs som aktiebolag.

I dag krävs inte tillstånd för att privata utförare eller exempelvis helt eller delvis kommunalt ägda bolag ska få bedriva verksamhet med hemtjänst, och det krävs heller ingen anmälan till IVO. Det innebär att det inte görs någon annan prövning av utföraren än den prövning som görs av kommuner i samband med en upphandling enligt LOU eller i ett valfrihetssystem enligt LOV.

Utredningen anser att det finns anledning för staten att genom en tillståndsplikt säkerställa att utförare som vill bedriva verksamhet med hemtjänst har goda förutsättningar att göra det. Brukare av hemtjänst är, på liknande sätt som exempelvis brukare av personlig assistans eller personer i särskilt boende, en utsatt grupp som kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter. Det allmänna har därför ett särskilt ansvar att garantera brukarna kvalitet i verksamheten.

I Konkurrensverkets rapport Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänsten, beskrivs att behovet av hjälp och stöd för att kunna göra val och omval av utförare inom hemtjänsten ofta kan vara stort (Rapport 2013:1, s. 102 f.). Antalet äldre som får omfattande hemtjänstinsatser har också ökat under de senaste åren. Av de äldre med hemtjänst är tre av fyra 80 år eller äldre.² På regeringens uppdrag undersöker Socialstyrelsen årligen de äldres uppfattning om vården och omsorgen inom områdena hemtjänst och särskilda boenden. Socialstyrelsens undersökning för 2013 visar att en fjärdedel av de äldre med hemtjänst, som svarat på enkäten, bedömer sitt hälsotillstånd som ganska eller mycket dåligt och att nästan en tredjedel inte kan gå själva eller har stora svårigheter att gå själva inomhus.³

I sammanhanget vill utredningen framhålla att det inom hemtjänsten saknas en stark profession med reglerade yrken. Någon tillståndsprövning på individnivå av yrkesutövare förekommer alltså inte på det sätt som sker inom exempelvis hälso- och sjukvården. I forskningsrapporten Valfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och

² Socialstyrelsen, Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst Lägesrapport 2014 s. 145, 150 samt Socialstyrelsen, Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? en rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2013, s. 11.

³ Socialstyrelsen, Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2013, s. 12, 16.

uppföljning (Hagbjer 2014 s. 33) anförs att en stark profession eller legitimering traditionellt sett ansetts spela en stor roll för verksamhetens kvalitet.

Kontinuitet och förutsägbarhet är viktiga faktorer för brukare av hemtjänst (Se bl.a. propositionen Värdigt liv i äldreomsorgen [prop. 2009/2010:116] s. 29 f.). Socialstyrelsen har till utredningen lämnat ett exempel på den stora omsättning av utförare som kan förekomma, och som inte kan sägas gynna den enskilda brukaren. I en stadsdelsnämnd i Stockholm fanns det i februari 2011 81 hemtjänstföretag. Två år senare hade 27 av dessa företag – dvs. en tredjedel – försvunnit och 40 nya hade tillkommit. Även om exemplet avser Stockholms kommun, som har många privata utförare av hemtjänst, vill utredningen framhålla att frågan om kontinuitet är lika relevant för brukare i kommuner med få privata utförare. En tillståndsplikt, varigenom utförarens ekonomiska stabilitet, insikt och erfarenhet prövas, kan säkerställa att de privata utförare som vill etablera sig har förutsättningar att bedriva en långsiktig, kvalitativ verksamhet och därigenom bättre kan tillgodose brukarnas behov av kontinuitet.

Även om en absolut majoritet av de privata utförarna av hemtjänst är seriösa, så har det under utredningens gång framkommit exempel på motsatsen. Att det förekommit oseriösa företag inom andra områden i väldfärdsektorn har även konstaterats i tidigare utredningar, bl.a. i betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6). Varje sådant enskilt fall skadar tilltron till väldfärdssektorn och kan även medföra allvarliga konsekvenser för enskilda brukare genom att deras behov inte tillgodoses på avsett sätt. Tillståndsplikt för dem som yrkesmässigt vill bedriva verksamhet med hemtjänst ökar möjligheten att utsluta oseriösa privata utförare, innan de etablerar sig på marknaden. Detta är inte minst viktigt för att skydda de seriösa utförarna och förbättra konkurrensvillkoren på marknaden.

En anmälningsplikt, varigenom ansvarig tillsynsmyndighet får kännedom om vilken verksamhet som bedrivs, framhålls i bland som ett alternativ till en tillståndsplikt (se bl.a. propositionen Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården [prop. 1995/96:176] s. 48 f.). Anmälningsplikt finns i dag inom andra områden av väldfärdssektorn, men utredningen har under sitt arbete erfarit att anmälningsplikten inte alltid fungerar ändamålsenligt (se avsnitt 10.3). I ett

system som bygger på anmälningsplikt förutsätts fortlöpande tillsyn vara det grundläggande verktyget i statens kontroll av en verksamhets kvalitet. IVO:s tillsynsuppdrag är mycket omfattande och hemtjänstverksamhet kan vara resurskrävande att tillse. Utredningen bedömer det inte som realistiskt att en anmälningsplikt för utförare av hemtjänst skulle kunna kompletteras med en sådan effektiv och kontinuerlig tillsyn som krävs. Redan i dag är den tillsyn som genomförs av hemtjänst begränsad och sker ofta på en övergripande kommunal nivå (se IVO:s tillsynsrapport för 2013, s. 18). Detta talar för att det finns anledning att pröva aktörernas förutsättningar redan innan verksamheten etableras. Utredningen bedömer att en tillståndsplikt för hemtjänstverksamhet skapar bättre förutsättningar för en nationell överblick över vilka som bedriver hemtjänst, och kan därför bli ett viktigt verktyg för en modern och riskbaserad tillsyn.

Krav på tillstånd för att yrkesmässigt få bedriva verksamhet med hemtjänst innebär en begränsning av den näringsfrihet som råder enligt regeringsformen (1974:152), och sådan får endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen (2 kap. 17 §). Tillståndsplikt är även ett inträdeshinder som kan begränsa antalet utförare som brukarna har att välja mellan. Regeringen ansåg vid införandet av tillståndsplikt för personlig assistans att värnandet om den assistansberättigades trygghet var ett sådant skyddsvärt intresse som motiverade viss begränsning av näringsfriheten (se propositionen Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet [prop. 2009/10:176] s. 25 f.). Enligt utredningens mening är även tryggheten för de personer som beviljats hemtjänst ett sådant skyddsvärt intresse som motiverar en begränsning av näringsfriheten och också en eventuell inskränkning av utbudet av utförare.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet med hemtjänst medför inte en automatisk rätt till etablering med offentlig finansiering. Kommunerna avgör även fortsättningsvis om de vill låta privata utförare genomföra insatser inom hemtjänsten. För att privata utförare ska få offentlig finansiering krävs också att de vinner en upphandling eller uppfyller kraven för att ingå i ett valfrihetssystem. Kommunen behåller alltså huvudmannskapet och har därigenom det övergripande ansvaret för verksamheten. Kommunen ska också se till att den anlitade utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för

verksamheten. En tillståndsplikt på nationell nivå kan dock öka likvärdigheten över landet i de krav som ställs på utförarna och underlätta efterföljande upphandlingsprocesser och avtalsskrivande.

En tillståndsplikt kan innebära ett administrativt merarbete för de utförare som önskar bedriva verksamhet med hemtjänst. Ansökningsförfarandet och prövning av ansökan får inte bli mer omfattande än nödvändigt, utan måste anpassas till den sökta verksamhetens art och storlek. En del i detta är att handläggningstiderna hålls på en rimlig nivå.

Utredningen vill i sammanhanget framhålla att den tillståndsplikt som utredningen föreslår innebär en prövning av omständigheter och faktorer som utföraren under alla omständigheter bör hantera för att kunna bedriva ett företag, exempelvis ekonomisk redovisning, vilken reglering som styr verksamheten och vilka som har ett väsentligt inflytande över företaget. Utredningen bedömer därför det administrativa merarbetet för utföraren som begränsat och att det inte hindrar privata utförare från att etablera sig. Liknande tillståndsplikt finns också sedan tidigare inom LSS, och har då inte ansetts utgöra ett hinder för mindre aktörer att etablera sig.

Hemtjänst finns redan i dag som begrepp i SoL men definieras inte i denna eller i annan lagstiftning. Hemtjänst utgår efter ett beslut om bistånd enligt SoL, vilket utesluter att begreppet omfattar sådana hushållsnära tjänster som enskilda kan köpa. Beslut om att bevilja hemtjänst fattas efter en individuell behovsbedömning och utredningen anser att en definition skulle skapa alltför skarpa gränser och kunna motverka den flexibilitet och individuella anpassning som måste prägla insatsen. Utredningen kan även konstatera att det av tidigare propositioner och betänkanden framgår vilka typer av insatser som ska anses ingå i hemtjänst (prop. 1997/98:113, prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, jfr även prop. 1992/93:129). Begreppet finns även med i Socialstyrelsens termbank där det definieras som bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande.

I propositionen Avgifter inom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149 s. 22 f.) utvecklas vad som avses med hemtjänst. Den enskilde kan få hemtjänst i ordinärt boende såväl som i särskilt boende. I serviceavgifter ingår bl.a. praktisk hjälp med

hemmets skötsel, som städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä på sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och övriga insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i sitt eget hem. Vidare anføres att även viss ledsagning respektive avlösning av anhörig ingår i hemtjänstbegreppet. I begreppet hemtjänst ingår inte sådan hemsjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, 18 §).

Rätten att överklaga IVO:s beslut om tillstånd, som gäller för övrig tillståndspliktig verksamhet enligt SoL, ska gälla även för beslut om tillstånd för hemtjänst.

Den nuvarande tillståndsplikten enligt SoL och LSS gäller för privata utförare såväl som för kommunala stiftelser och kommunalt ägda eller bildade associationer, exempelvis kommunalt ägda bolag. Det ska gälla även för den tillståndsplikt för hemtjänst som utredningen föreslår. Vad som ska krävas för att beviljas tillstånd framgår av avsnitt 11.

10.2 Tillståndsplikt ska gälla oberoende av hur kommunen upphandlar

Utredningens förslag: Undantaget i 7 kap. 1 § SoL upphävs. Tillståndsplikt enligt SoL kommer därmed att gälla även om kommunen genom avtal har överlämnat verksamheten till enskild att utföra.

Utredningen föreslår också, som en följd av den utökade tillståndsplikten, att kommunens skyldighet att anmäla verksamhet som genom avtal har överlämnats till enskild upphävs.

Enligt 7 kap. 1 § SoL får ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva vissa särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet. Från denna tillståndsplikt undantas sådan verksam-

het som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § SoL har överlämnat till enskild att utföra (s.k. entreprenadverksamhet).

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att undantaget från tillståndsplikten ursprungligen var avsett att omfatta entreprenadverksamhet (propositionen Ändring i socialtjänstlagen [prop. 1996/97:124] s. 145 och 186). Undantaget motiverades med att kommunen i sitt entreprenadavtal eller vid sin upphandling eller beställning av tjänster, kunde försäkra sig om att insatserna uppfyllde de krav som ställdes enligt SoL och att de hade möjlighet att följa upp och kontrollera verksamheten. Regeringen anförde att kommunen, enligt kommunallagen har samma ansvar för entreprenadverksamhet som för den verksamhet som bedrivs i egen regi, varför sådan verksamhet undantogs från tillståndsplikten.

Som beskrivits i avsnitt 5 infördes undantaget från tillståndsplikten före det att LOV trädde i kraft. Under utredningens arbete har det framkommit att det finns olika uppfattningar om huruvida verksamhet som överlämnats genom ett valfrihetssystem omfattas av undantaget. Utredningen kan konstatera att det i förarbetena till LOV (propositionen Lag om valfrihetssystem [prop. 2008/09:29] s. 116) anges att valfrihetssystem är att betrakta som avtal med en extern utförare enligt 2 kap. 5 § SoL, vilket medför att det inte krävs något särskilt tillstånd för sådan verksamhet.

Den tillståndsplikt som råder är, formellt sett, begränsad till att omfatta situationer då kommunen via upphandling, köper enstaka platser på ett privat boende eller hem. Trots tillståndspliktens begränsade räckvidd hade 1 166 verksamheter tillstånd den 1 juni 2013 att bedriva verksamhet enligt SoL (IVO:s årsredovisning för 2013). Att så många verksamheter redan i dag har tillstånd kan ha flera förklaringar. En förklaring kan vara att det finns olika uppfattningar om i vilka situationer det faktiskt råder tillståndsplikt, en annan kan vara att det i praktiken förekommer att kommuner ställer som villkor att en privat utförare har tillstånd av IVO för att godkännas inom ett valfrihetssystem enligt LOV (Forskningsrapporten Valfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och uppföljning Hagbjer 2014 s. 119).

Enligt utredningens mening bör en statlig tillståndsplikt gälla oavsett hur kommunen väljer att upphandla verksamheten. Det aktuella undantaget medför att kommunerna genom sitt val av upphandlingsförfarande i hög utsträckning avgör om tillståndsplikt

gäller eller inte, vilket skapar en otydlighet för privata utförare såväl som för ansvariga myndigheter. Undantaget riskerar också att skapa otydlighet när det gäller ansvarsfördelningen mellan den privata utföraren, kommunen och IVO.

De tillståndspliktiga verksamheterna enligt SoL har stora likheter med vissa av de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt LSS och insatserna riktar sig mot brukare som är i en utsatt situation. För sådan enskild verksamhet som avses i 23 § LSS och som bedrivs yrkesmässigt gäller statlig tillståndsplikt även om en kommun eller ett landsting slutit avtal med någon annan att utföra dessa. Enligt utredningens mening finns det anledning att utforma regelverket på samma sätt för dessa områden.

Utredningen föreslår att kommunens skyldighet att anmäla verksamhet som genom avtal har överlämnats till enskild upphävs, eftersom sådan verksamhet blir tillståndspliktig och därmed kan registreras av IVO i samband med att den privata utföraren beviljas tillstånd.

10.3 Övriga överväganden

Utredningens bedömning: Att det finns väl fungerande register inom välfärdssektorn är av stor betydelse för tillsynen. Såväl offentliga som privata aktörer bör därför säkerställa att anmälningsplikten enligt SoL, LSS och hälso- och sjukvårdslagen fullföljs. IVO bör dessutom säkerställa att registren är uppdaterade.

Om anmälningsplikten inte efterlevs i större omfattning än i dag finns det skäl för regeringen att överväga att införa lagkrav om att en utförare måste vara upptagen i ett register för att få upphandlas enligt LOU eller ingå i ett valfrihetssystem enligt LOV.

Inom välfärdsektorn finns det fler verksamheter än hemtjänst som inte är tillståndspliktiga, och där det på sikt kan finnas skäl att överväga införande av krav på tillstånd.

Utredningen om tvångsvård för barn och unga har i sitt delbetänkande Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3) bl.a. föreslagit att verksamhet som förmedlar förslag på familjehem och jourhem för barn med stöd

och handledning till hemmen, boenden för stöd och tillsyn för personer i åldern 16 till och med 20 år samt behandlingsverksamhet med familjeboende ska omfattas av tillståndsplikt. Ägarprövningsutredningen ställer sig positiv till den utökade tillståndsplikt som föreslås och lämnar därför inga särskilda förslag för de verksamheter som omfattas av delbetänkandet.

När det gäller utförare av hälso- och sjukvård finns det enligt utredningen i nuläget inte tillräckliga skäl att föreslå en tillståndsplikt. Inom hälso- och sjukvården finns reglerade yrken och mer självständiga professioner med ett personligt ansvar, som på ett annat sätt kan förväntas säkra kvaliteten än inom exempelvis hemtjänsten. Landstingen har dessutom bl.a. på grund av sin storlek generellt sett bättre förutsättningar att skapa en väl fungerande upphandlings- och uppföljningsorganisation än vad som kan vara fallet för exempelvis mindre kommuner. Att samtliga utförare inom hälso- och sjukvården ska anmäla sig till IVO innebär att det även finns förutsättningar för statlig tillsyn inom hälso- och sjukvården. Utredningen vill dock framhålla att hälso- och sjukvård i flera länder omfattas av tillståndsplikt, och att det kan finnas skäl att överväga ett krav på tillstånd även i Sverige om behov uppstår.

Det har kommit till utredningens kännedom att de register som IVO för över verksamhet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte är fullständiga. Utredningen vill i sammanhanget understryka vikten av att den anmälningsplikt som finns enligt SoL, LSS och hälso- och sjukvårdslagen efterlevs av såväl offentliga som privata utförare och att IVO säkerställer att registren är uppdaterade. Registren är avgörande för att kunna bedriva en modern och riskbaserad tillsyn. Myndigheter som t.ex. upphandlar hälso- och sjukvård bör säkerställa att utförarna anmält sig till vårdgivarregistret. Om anmälningsplikten inte efterlevs finns det, enligt utredningen, anledning för regeringen att överväga att införa lagkrav om att en utförare måste vara upptagen i ett register för att få upphandlas.

Som beskrivs i avsnitt 4 har Statens skolinspektion och kommunerna, till skillnad från IVO, ingen skyldighet att föra register över beviljade godkännanden. Utredningen har erfarit att det kan vara förenat med svårigheter att i vissa fall få fram information om vad en enskild huvudman är godkänd för trots att sådan information är nödvändig för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Utred-

ningen vill därför betona vikten av att Skolinspektionen och kommunerna har fungerande system för att kunna identifiera vilka godkännanden en huvudman har och vad godkännandena omfattar.

11 Lämplighetsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar

Att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn innebär ett stort samhällsansvar. Välfärdssektorn finansieras med skattemedel och i sektorn utförs för samhället grundläggande tjänster som har avgörande betydelse för enskilda brukare, patienter och elever. Kvaliteten i tjänsterna kan vara svår att bedöma på förhand och det är ofta förknipat med svårigheter att byta utförare eller huvudman. Tjänsternas kvalitet kan vara avgörande för brukare och elevers livskvalitet och kan påverka deras framtid. Brukare och elever ska kunna utgå från att huvudmän och utförare av välfärdstjänster har goda förutsättningar och förmåga att bedriva verksamheten, samt att de kan leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs.

Att tjänsterna finansieras med offentliga medel och att aktörerna utför uppgifter som i första hand åligger det allmänna, innebär att det även finns andra angelägna intressen att beakta. Skattebetalarna har en befogad förväntan på att offentliga medel används för avsedda ändamål och så effektivt som möjligt. Allmänhetens generella förtroende för offentliga institutioner och leveransen av välfärdstjänster, kan också sägas ha betydelse för samhällets funktion som helhet (Rothstein, Vad bör staten göra? 2006). Att regleringen av välfärdssektorn utformas så att den främjar seriösa och långsiktiga aktörer kan dels påverka viljan att betala skatt, dels tilliten till samhället i stort.

Ägarprövningsutredningen ska enligt direktiven utreda om det i samband med en ansökan om tillstånd bör ställas krav på t.ex. lämplighet och kompetens för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företaget inom välfärdssektorn samt om motsvarande krav bör införas för styrelse och verkställande led-

ning. Utredningen ska även bedöma om det bör ställas krav på att det, som en del i prövningen, ska finnas en långsiktig plan för verksamheten.

Som beskrivits i tidigare avsnitt krävs i dag tillstånd eller motsvarande godkännande av en kommun eller statlig myndighet för att enskilda ska få bedriva verksamhet inom flera områden inom välfärdssektorn. Det gäller bl.a. för dem som vill bedriva utbildning för barn och elever inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800), verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387) samt viss verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL, 2001:453).

Inom välfärdssektorn saknas, utom när det gäller verksamhet enligt LSS, uttryckliga krav på att tillståndsmyndigheten ska göra en lämplighetsprövning av den som ansöker om tillstånd för att få bedriva verksamhet. Det finns inte heller inom något område ett tydligt och uttalat krav på att den enskilde ska kunna visa på en stabil och ordnad ekonomi som skapar förutsättningar för en långsiktig verksamhet.

Utredningen föreslår i detta avsnitt att kraven för att beviljas tillstånd inom de ovan nämnda områden ska kompletteras med krav på insikt, erfarenhet och övrig lämplighet samt att sökanden ska kunna visa att det finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Kraven ska gälla fortlöpande, dvs. även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats och följas upp i samband med tillsyn av verksamheten.

De förslag som lämnas i avsnittet omfattar tillståndspliktig utbildning inom skolväsendet för barn och unga enligt skollagen, tillståndspliktig verksamhet enligt LSS samt hem för vård och boende, bostäder med särskild service, hem för viss annan heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet som är tillståndspliktig enligt SoL. Förslagen omfattar även sådan verksamhet för vilken utredningen i avsnitt 10 föreslår att tillståndsplikt ska införas, dvs. hemtjänst och sådan verksamhet enligt SoL som i dag är undantagen från tillståndsplikt om kommunen har överlämnat den till en enskild att utföra.

11.1 Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet

Utredningens förslag: Tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS samt godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet för barn och unga enligt skollagen, ska endast beviljas den som kan uppvisa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Varken i skollagen, SoL eller LSS finns något uttryckligt krav på att Statens skolinspektion, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eller kommunerna ska göra en prövning av sökandens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten. I en ansökan om tillstånd enligt SoL och LSS ska sökanden emellertid ange hur verksamheten ska finansieras, och till en ansökan enligt LSS ska bl.a. årsredovisning eller motsvarande underlag bifogas om sökanden är en juridisk person. IVO har uppgett till utredningen att det inte görs någon prövning av sökandens ekonomiska förutsättningar, utan den ekonomiska informationen ingår som en del i bedömningen av om verksamheten kan bedrivas med kvalitet och säkerhet. Skolinspektionen kräver att sökanden i samband med en ansökan ska visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bära kostnaderna för att *starta* en skola, men saknar i dag ett klart och tydligt lagstöd för att kräva att sökanden ska kunna visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

En effektiv konkurrens förutsätter att privata utförare kan lämna marknaden. Det är därför varken möjligt eller önskvärt att förhindra privata utförare inom våldfärssektorn från att göra det. Utredningen anser dock att det finns anledning att i skollagen, SoL och LSS införa ett tydligt krav på att sökanden ska kunna visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt för att i högre utsträckning än i dag förebygga hastiga nedläggningar. Att sökanden kan finansiera den verksamhet som ansökan avser och hantera tillfälliga nedgångar i t.ex. antalet brukare, elever eller barn är avgörande för en långsiktig och kvalitativ verksamhet. Bristande ekonomiska förutsättningar riskerar inte endast att leda till nedläggning av verksamheter och enheter. Kostnadsneddragningar för att klara överlevnaden kan även påverka

kvaliteten i verksamheten, och medföra att tjänsterna inte uppnår de effekter för brukarna som de förväntas åstadkomma. Finansiella problem hos privata utförare drabbar inte bara företaget och investerarna, utan också brukarna och samhället i stort.

Barn och elever har ett tydligt behov av kontinuitet i sin utbildning, vilket ställer krav på ett långsiktigt agerande hos de som bedriver utbildning inom skolväsendet. Om en skola läggs ned utan en planerad avveckling kan det innebära att elever tvingas byta skola, vilket påverkar elevernas trygghet och kunskapsutveckling. Det kan resultera i att elever tvingas gå om årskurser och, för gymnasieelever, att de inte fullföljer sin utbildning.

När det gäller äldre personer och andra som beviljats plats på olika former av boenden och hem riskerar nedläggningar och neddragningar att få ingripande konsekvenser för deras trygghet och omvårdnad. Nedläggningar kan även innebära att ansvariga kommuner med kort varsel tvingas bedriva verksamheten i egen regi eller ordna nya boenden för att leva upp till kraven på obruten service, vilket kan orsaka höga och oförutsedda övergångskostnader.

Även när det gäller hemtjänst är kontinuitet viktigt för att brukarna ska kunna ges sådant stöd att de fungerar väl i sin vardag. En hög omsättning på utförare kan innebära att det blir svårt att skapa kontinuitet i det viktiga mötet mellan brukare och personal.

Det är den som ansöker om godkännande eller tillstånd som ska visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Sökanden ska kunna visa att den har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten och varje enskild enhet som ansökan omfattar.

Vad som ska anses vara på lång sikt måste avgöras utifrån förhållandena inom respektive verksamhetsområde, eftersom den relevanta tidshorizonten varierar beroende på verksamhet. När det gäller utbildning för elever inom skolväsendet anförs i förarbetena (propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter [prop. 2009/10:157] s. 21) att fem år kan tjäna som riktmärke när det gäller att bedöma det nuvarande kravet på att en utbildning inte får innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna och skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Detta kan tjäna som ett riktmärke i fråga om vad som ska anses vara lång sikt även i det här sammanhanget.

För att sökanden ska kunna visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt måste sökanden kunna presentera en plan för den tilltänkta verksamheten med en realistisk prognos. Även de antaganden och analyser som prognosen bygger på ska redovisas. Eftersom likviditetsbudget (som visar på kassaflödet) och resultatbudget (som visar på företagets resultat på sikt) är centrala underlag i bedömningen av ekonomisk långsiktighet, bör sådana om möjligt ingå i prognosen. Andra underlag som bör ges in för att belysa sökandens ekonomiska ställning är t.ex. sökandens senaste årsredovisning, eller i de fall det inte finns någon årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av räkenskaperna. Sökanden ska också kunna lämna information som möjliggör för ansvarig tillståndsmyndighet att genomföra en nyckeltalsanalys som t.ex. belyser sökandens betalningsförmåga på kort och lång sikt, resultatutveckling, förmåga att täcka kostnader för finansiering samt verksamhetens förmåga att själv bära sina kostnader. För ansökningar om godkännande inom skolväsendet är en elevprognos som bygger på en intresseundersökning avgörande och central för att en sökande ska kunna visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Även nya aktörer ska bl.a. kunna visa en plan för verksamheten som inkluderar redovisning av tänkt finansiering samt en prognos för intäkter och kostnader.

Inom välfärdssektorn är det inte ovanligt med koncernstrukturer. Även om de bolag som ingår i en koncern är separata juridiska enheter kan ekonomin i ett moderbolag, dotterbolag eller systerbolag påverka sökandens ekonomiska förutsättningar. Om sökanden ingår i en koncern måste denne därför visa hur koncernförhållandena ser ut. Sökanden ska lämna information om ekonomiska förhållanden i andra bolag inom koncernen om tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna bedöma sökandens förutsättningar. Behov av en sådan djupare genomlysning kan uppstå då det sökande bolaget hänvisar till andra bolag i koncernen för att visa att man kan finansiera verksamheten, men även då tillståndsmyndigheten genom information från kreditupplysningsföretag eller pga. annan information befarar att sökandens ekonomiska förutsättningar kan komma att påverkas av den ekonomiska situationen i andra bolag inom koncernen.

Även i andra situationer än när sökanden ingår i en koncern kan det finnas behov av att göra en djupare ekonomisk genomlysning. Det kan exempelvis bli aktuellt om sökanden, för att visa att det finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt, hänvisar till en garanti eller på annat sätt hänvisar till en annan fysisk eller juridisk persons tillgångar. I en sådan situation måste sökanden lämna information om de ekonomiska förhållandena hos den fysiska eller juridiska personen, om tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna bedöma sökandens förutsättningar.

Hur stora de finansiella behoven är varierar naturligtvis beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas. Prövningen måste därför utformas med hänsyn till förhållanden inom det aktuella verksamhetsområdet, samt aktörens och verksamhetens omfattning. Som exempel kan nämnas att inom skolväsendet presenterar Statens skolverk statistik som bl.a. visar den genomsnittliga kostnaden för läromedel, utrustning, skolbibliotek och elevhälsa per elev som Skolinspektionen kan använda för att bedöma de finansiella behoven inom skolväsendet.

11.2 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

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

Sedan den 1 juli 2013 får tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS endast meddelas om sökanden, med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, visat sig lämplig. Något liknande krav på personlig och ekonomisk lämplighet finns inte för tillståndspliktig verksamhet enligt skollagen eller SoL. Det innebär att Skolinspektionen, IVO och kommunerna har begränsade möjligheter att avslå en ansökan om godkännande eller tillstånd pga. exempelvis ekonomisk misskötsamhet eller brottslighet.

Tillståndsplikt med ett krav på lämplighet har ofta motiverats med att det rör sig om socialt ansvarsfulla uppgifter och att samhället har ett väsentligt intresse av att uppgifterna sköts väl. Utred-

ningen anser att sådana skäl föreligger för tillståndspliktig verksamhet enligt SoL och för utbildning inom skolväsendet. Införandet av en lämplighetsprövning i LSS motiverades även med att det förekommit ett inte obetydligt antal oseriösa företag bland dem som ansökt om tillstånd för att bedriva verksamhet (Budgetpropositionen 2013 [prop. 2012/13:1], Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg). Utredningen anser att införandet av krav på insikt, erfarenhet och lämplighet inom övriga tillståndspliktiga verksamhetsområden inom välfärdssektorn, kan motverka en liknande utveckling inom de områdena.

Utredningen anser att Skolinspektionen, IVO samt kommunerna ska pröva att sökanden har tillräcklig erfarenhet och insikt samt i övrigt är lämplig i samband med en ansökan om godkännande eller tillstånd. För att samma grundläggande kvalifikationskrav ska gälla för etablering av tillståndspliktig verksamhet inom välfärdssektorn föreslår utredningen att kraven ska införas i skollagen och i SoL, men även i LSS. Kraven för att få bedriva tillståndspliktig verksamhet inom välfärdssektorn blir därmed utformade på ett likartat sätt.

Krav på insikt och erfarenhet är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Ett krav på lämplighet bedöms också bidra till att seriösa aktörer etablerar sig inom välfärdssektorn, vilket är viktigt för barns, elevers, brukares och samhällets förtroende för välfärdssektorn.

Som bl.a. beskrivits i avsnitt 4 och 5 är en absolut majoritet av de privata utförarna och huvudmännen inom välfärdssektorn juridiska personer och ofta aktiebolag. För att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet ska få betydelse när det gäller juridiska personer måste kraven även riktas mot personer med inflytande i den juridiska personen. Den personkrets som ska omfattas av en prövning bör så långt som möjligt kunna förutse detta eftersom prövningen bl.a. innebär att ett utdrag från belastningsregistret inhämtas. Ansvariga myndigheter, däribland Skolinspektionen, har dessutom under utredningens gång efterfrågat ledning om vilka personer som ska omfattas. Enligt utredningen bör den personkrets som ska ingå i prövningen, i de fall den sökande är en juridisk person, regleras i lag.

För att ringa in de personer som ska omfattas av prövningen har utredningen gjort en jämförelse med bl.a. den personkrets som prövas enligt yrkestrafiklagen (2012:210), enligt LSS och enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. För att prövningen ska få betydelse, och inte medföra onödiga kostnader för ansvariga myndigheter och de enskilda som ansöker, bör den endast omfatta personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Utredningen gör bedömningen att verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmän har ett sådant inflytande. Även ägare och andra kan ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. I jämförelse med den personkrets som ska prövas enligt LSS innebär utredningens förslag att kretsen utökas, men också förtydligas.

I den personkrets som utredningen föreslår ingår ägare som har ett väsentligt inflytande i verksamheten. Utredningen har övervägt att i lag precisera hur stort ägandet ska vara för att en person ska omfattas av prövningen. Utredningen har dock kommit fram till att en sådan precisering skulle hindra ansvarig tillståndsmyndighet från att anpassa prövningen till förhållandena i det enskilda fallet. Omständigheter som kan innebära att en ägare anses ha ett väsentligt inflytande kan t.ex. vara innehav som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster. I de fall den juridiska personen ägs av en annan juridisk person kan även den juridiska personen omfattas av prövningen om ägandet innebär ett väsentligt inflytande.

Andra med väsentligt inflytande i verksamheten kan exempelvis vara personer med inflytande på grund av en viss tjänstställning, men också personer som rent faktiskt spelar en aktiv roll i verksamheten. Det kan exempelvis vara personer med fullmakt att sköta rörelsen eller personer som har ett väsentligt inflytande genom avtal med den juridiska personen. Är sökanden en stiftelse kan det vara dess förvaltare, och ingår den juridiska personen i en koncern kan det vara personer i moderbolaget som kan anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Syftet med formuleringen är att skapa viss flexibilitet i personkretsen för att t.ex. förhindra att bulvanförhållanden uppstår.

För att Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska kunna bedöma om sökanden uppfyller kravet på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet är det nödvändigt att myndigheterna får infor-

mation om ägar- och ledningsförhållanden hos sökanden. Om det finns personer som, utan att tillhöra den formella ägar- eller ledningskretsen, har ett väsentligt inflytande över verksamheten bör sökanden i samband med ansökan även redovisa dessa.

11.2.1 Prövningen av lämplighet, insikt och erfarenhet

Prövningen av om en sökande har tillräcklig erfarenhet och insikt och i övrigt är lämplig, ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet. Det bör framhållas att bevisbördan för att kraven är uppfyllda ligger på den som ansöker om tillstånd. Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt eller önskvärt att ange alla faktorer som kan påverka bedömningen. Kraven är generellt utformade, men är avsedda att ge Skolinspektionen, IVO och kommunerna ett tydligt stöd för att avslå ansökningar där sökande exempelvis är olämplig eller saknar tillräcklig kunskap för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet.

Vad gäller kravet på tillräcklig insikt och erfarenhet måste det relateras till inriktningen och omfattningen på den aktuella verksamheten. Utredningen anser att sökanden ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning, så att de offentliga bidrag och ersättningar som den sökta verksamheten genererar, kan hanteras på ett tillförlitligt sätt. Sökanden ska även kunna visa på tillräcklig insikt och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet. I detta ingår att sökanden ska kunna redogöra för erfarenhet från det aktuella eller något närliggande område, och kunskap om de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser.

Är sökanden en juridisk person kommer utredningen och prövningen av kravet på insikt och erfarenhet att riktas mot den personkrets som beskrivs ovan. Kravet innebär inte att varje enskild person i personkretsen måste ha insikt i och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet, eller insikt i ekonomi och redovisning, men sökanden ska vid en samlad bedömning anses ha sådan insikt och erfarenhet som behövs för att driva verksamheten.

Med ”i övrigt lämplig” avses att den sökande ska visa att denne med hänsyn till sin handel ochandel är kvalificerad att bedriva verksamheten. I bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in,

dvs. att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen av lämpligheten ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller, om sökanden är en fysisk person, denne begått brott. Är sökanden en juridisk person ska utredningen av lämplighet även omfatta motsvarande förhållanden för den personkrets som beskrivs ovan. Om prövningen exempelvis visar att en person i den personkrets som ska omfattas av prövningen har dömts för brott eller brustit i sin ekonomiska skötsamhet, kan det resultera i att sökanden inte uppfyller kravet på lämplighet och att ansökan avslås.

Vid en bedömning av sökandes lämplighet bör misskötsamhet av mindre allvarlig art inte innebära något hinder, medan allvarliga eller upprepade mindre allvarliga förseelser kan medföra att den som prövas inte anses lämplig. Tidsgränser för när en förseelse eller tidigare misskötsamhet inte längre ska anses relevanta, får avgöras inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras.

Om ett tillstånd eller ett godkännande tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet som bedrivs av sökanden, eller av någon i den personkrets som ska omfattas av prövningen, kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet.

Sökanden är skyldig att lämna de upplysningar som Skolinspektionen, IVO eller en kommun behöver för att genomföra prövningen. Om sökanden inte lämnar nödvändiga upplysningar kan det innebära att ansvarig myndighet avslår ansökan. Utöver att inhämta utdrag ur belastningsregistret för att genomföra lämplighetsprövningen (se avsnitt 11.7) kan ansvariga myndigheter, i den mån det inte föreligger hinder på grund av sekretess eller liknande, behöva samarbeta med andra myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för att få den information som de behöver.

För att kunna ta ställning till sökandens insikt, erfarenhet och lämplighet kan de ansvariga myndigheterna begära referenser eller genomföra intervjuer med sökanden, eller med någon ur den personkrets som ska omfattas av prövningen. Utredningen vill i detta sammanhang beröra situationen då sökanden företräds av ombud i ansökningsförfarandet. Det finns ingenting som hindrar sökanden

från att företrädas av annan, men utredningen vill framhålla att det även i dessa situationer är sökandens och den angivna personkretsens insikt, erfarenhet och lämplighet som ska prövas.

11.3 Bemyndigande att utfärda föreskrifter

Utredningens förslag: I skollagen och SoL ska det införas bemyndiganden som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande respektive tillstånd.

I LSS finns ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för tillstånd. I förarbetena till bestämmelsen (betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning [SOU 2012:6]) anføres att LSS-verksamhet blivit allt mer omfattande och komplicerad. Det ansågs därför finnas behov av kompletterande bestämmelser i förordning. Möjligheten att utfärda verkställighetsföreskrifter bedömdes som alltför snäv.

Enligt utredningen kan det även finnas anledning att utfärda föreskrifter om villkoren för tillstånd för verksamhet som bedrivs enligt SoL och för godkännanden av huvudmän inom skolväsendet. Det kan exempelvis handla om mer detaljerade bestämmelser om prövningen av aktörernas ekonomiska förutsättningar, eller kompletterande bestämmelser om vilka krav som ska ställas på erfarenhet inom ett visst område. Ett bemyndigande om att utfärda sådana föreskrifter bör enligt utredningens mening införas i lag (8 kap. 2 § första stycket andra och tredje punkterna regeringsformen [1974:153]).

Genom bemyndigandet i skollagen kan regeringen utfärda föreskrifter med villkor som gäller både för Skolinspektionens och för kommunernas prövning av huvudmän. Sådana föreskrifter kan vara motiverade för att skapa förutsättningar för en mer likvärdig prövning.

11.4 Fortlöpande krav på ekonomi, insikt, erfarenhet och lämplighet

Utredningens förslag: Kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet ska kvarstå även efter det att tillstånd eller godkännande meddelats. Detsamma gäller kravet på att utföraren eller huvudmannen ska kunna visa att denne har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Att granska att tillståndshavare fortlöpande uppfyller kraven ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar.

IVO har, till skillnad från Skolinspektionen och kommunerna, inte möjlighet att med stöd av nuvarande bestämmelser förelägga en huvudman att vidta åtgärder för att rätta till brister som uppmärksammas i det här avseendet. Utredningen föreslår att IVO ges sådan möjlighet.

För att kraven på erfarenhet, insikt och lämplighet samt kravet på ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska få en reell betydelse är det nödvändigt att de gäller kontinuerligt, dvs. även efter det att tillstånd eller godkännande har beviljats. Enligt utredningens förslag ska det ingå i myndigheternas tillsynsansvar att granska att tillståndshavaren fortlöpande uppfyller kraven.

Skolinspektionen, IVO och kommunerna har möjlighet att i tillsynen begära att utföraren eller huvudmannen lämnar de handlingar och uppgifter som behövs för tillsynen. För att kunna bedöma om tillståndshavaren alltjämt uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet kan myndigheterna även behöva begära nya utdrag ur belastningsregistret eller uppgifter från t.ex. Skatteverket.

För att bedöma förutsättningarna för en verksamhets långsiktighet kan myndigheterna kräva motsvarande ekonomisk information som vid ansökan om tillstånd eller godkännande. I de fall då utföraren eller huvudmannen bedriver annan verksamhet, vid sidan av den verksamhet som kräver särskilt tillstånd enligt skollagen, SoL eller LSS, bör myndigheten även ges möjlighet att kräva en särskild redovisning av den verksamhet som omfattas av tillståndsplikten. Syftet är att myndigheten ska ges möjlighet att bedöma förutsättningarna för långsiktighet i den aktuella välfärdsverksamheten.

Om ansvarig myndighet bedömer att kraven inte längre är uppfyllda får myndigheten agera inom ramen för de verktyg som finns i tillsynen.

IVO har, till skillnad från Skolinspektionen och kommunerna, inte möjlighet att med stöd av nuvarande bestämmelser förelägga en huvudman att vidta åtgärder för att rätta till brister som uppmärksammas i det här avseendet. Utredningen föreslår därför att IVO ges sådan möjlighet.

11.5 Återkallelse av tillstånd vid bristande lämplighet m.m.

Utredningens förslag: Godkännande eller tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen, SoL och LSS ska kunna återkallas om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller de nya kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet. Detsamma gäller om tillståndshavaren inte längre har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Godkännande eller tillstånd ska kunna återkallas utan föreläggande i särskilda situationer.

Utredningen anser att Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska ha möjlighet att återkalla ett tillstånd eller godkännande i de fall en enskild huvudman eller utförare inte längre uppfyller kraven om tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet eller om tillståndshavaren inte kan uppvisa en stabil och ordnad ekonomi. Att återkalla ett tillstånd eller ett godkännande är en mycket ingripande åtgärd som endast bör beslutas i undantagsfall. Varje enskilt fall av misskötsamhet eller tillfälligt försämrade ekonomiska förutsättningar bör därför inte föranleda ett sådant beslut.

Skäl som kan motivera en återkallelse av ett tillstånd eller ett godkännande kan t.ex. vara att förhindra en konkursmässig enskild huvudman eller privat utförare från att ta emot ytterligare elever eller brukare i sin verksamhet. En annan situation som kan föranleda en återkallelse kan vara att det förekommit bidragsbrottslighet i den verksamhet som huvudmannen eller den privata utföraren bedriver.

Ett tillstånd eller godkännande kan i dag som huvudregel endast återkallas om huvudmannen eller utföraren dessförinnan förelagts att avhjälpa bristen. Enligt utredningen bör detta även i framtiden vara huvudregeln.

För att ett föreläggande ska fylla en funktion som påtryckningsmedel och vara rättsligt möjligt förutsätter det emellertid att den som föreläggs har faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Det utrymmet kan i vissa situationer vara mycket begränsat eller obefintligt, om skälet för att ta upp frågan om återkallelse t.ex. är konkurs eller om tillståndshavaren uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för tillståndshavare att följa ett föreläggande kan också vara begränsat exempelvis om huvudmannen är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. Utredningen anser därför att ansvariga myndigheter ska kunna återkalla ett godkännande eller tillstånd utan föregående föreläggande i de fall då en enskild huvudman eller privat utförare inte längre uppfyller kravet på insikt, erfarenhet och lämplighet eller inte kan uppvisa en stabil och ordnad ekonomi och tillståndshavaren saknar möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet

Utredningen vill dock understryka att de ansvariga myndigheterna ska förelägga huvudmannen eller utföraren att åtgärda bristen om det bedöms möjligt för tillståndshavaren att följa ett föreläggande. I sammanhanget ska också tilläggas att myndigheterna självfallet alltid måste bereda en tillståndshavare tillfälle att yttra sig över vad som anförs som skäl för återkallelse innan ett sådant beslut fattas (se 17 § förvaltningslagen [1986:223]).

Utredningen vill även uppmärksamma att Skolinspektionen redan har möjlighet att återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande i de fall då en kommun eller ett landsting exempelvis äger aktier i huvudmannen (2 kap. 6 § och 26 kap. 14 § skollagen). Även IVO har under vissa förutsättningar möjlighet att, utan föregående föreläggande, återkalla ett tillstånd som en utförare beviljats för att bedriva verksamhet enligt LSS (26 g § LSS).

Mot bakgrund av att kommunerna har det grundläggande ansvaret för socialtjänsten och för att barn och unga får den utbildning de har rätt till bör IVO, Skolinspektionen och kommunerna, i den utsträckning det inte föreligger hinder på grund av sekretess, underrätta berörda kommuner om det kan bli aktuellt att återkalla ett tillstånd.

11.6 Anmälan om ändrade förhållanden

Utredningens förslag: Enskilda huvudmän och utförare ska anmäla förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens långsiktighet. Om tillståndshavaren är en juridisk person ska anmälan också göras om det sker förändringar i den personkrets som ska omfattas av tillståndsprövningen. Anmälan ska göras i samband med förändringen och till den myndighet som meddelat tillståndet eller godkännandet.

För att ansvariga myndigheter ska kunna granska att tillståndshavaren fortlöpande uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet, samt att tillståndshavaren har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt, är det nödvändigt att myndigheterna underrättas om förändringar i dessa delar. Eftersom kraven ytterst är riktade mot den som beviljats tillstånd eller godkännande är det tillståndshavaren som ska anmäla förändringarna till tillståndsmyndigheten.

Anmälan ska göras i samband med förändringen. Vid byte av en styrelseledarmot ska anmälan göras så snart som möjligt efter att den nya personen valts in och en ny vd ska anmälas så snart han eller hon anställts. När det gäller nya ägare ska dessa anmälas vid förvärvet eller utan dröjsmål därefter. Exempel på förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan behöva anmälas är ett kraftigt vikande elevunderlag som påverkar verksamhetens långsiktighet. Andra exempel är om en utförare förlorar en upphandling av verksamhet som man tidigare bedrivit och detta påverkar verksamhetens långsiktighet, eller om kommunen säger upp ett kontrakt och detta påverkar utövarens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

När förändringar i personkretsen anmäls ska ansvarig myndighet skyndsamt göra en prövning av den eller de fysiska och juridi-

ska personer som tillkommer. Ansvarig myndighet ska även skyndsamt göra en bedömning av de ekonomiska förutsättningarna i de fall tillståndshavaren anmäler förändrade förhållanden.

Om myndigheterna vid tillsyn eller på annat sätt får indikationer på att det kan ha skett förändringar som inte anmälts, kan myndigheten förelägga tillståndshavaren att inkomma med den information som krävs.

Om de personer som tillkommer vid prövningen visar sig ha sådana brister att tillståndshavaren inte längre kan anses uppfylla kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet, eller om de ekonomiska förutsättningarna inte kan anses vara tillräckliga för en långsiktig verksamhet, får ansvarig myndighet ingripa med stöd av de verktyg som de har tillgång till i tillsynen.

11.7 Avgifter

Utredningens förslag: Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska få ta ut en avgift vid en ansökan om tillstånd eller godkännande och när förändringar i personkretsen anmäls.

Avgiftsfinansiering finns inom en rad områden, bl.a. för vissa prövningar som görs enligt miljöbalken (1998:808) och alkohollagen (2010:1622). Finansinspektionens prövning av banker och kreditmarknadsbolag är ett annat exempel. Enligt utredningens bedömning är det skäligt att låta sökanden finansiera kostnaderna för tillståndsprövningar inom välfärdssektorn. Det har även kommit till utredningens kännedom att enskilda inom exempelvis skolväsendet ansöker om godkännande som sedan inte utnyttjas, vilket innebär att Skolinspektionen lägger ned onödiga resurser på dessa ansökningar. Utredningen bedömer att antalet sådana ansökningar skulle minska om prövningen avgiftsfinansierades.

Den som ansöker om tillstånd eller godkännande ska i samband med ansökan betala den avgift som fastställts. Utredningen anser att ansvariga myndigheter även ska få ta ut en avgift i samband med anmälan om förändringar i den personkrets som beskrivs i avsnitt 11.6.

Vid beräkning av avgifterna gäller självkostnadsprincipen för kommunerna.

För Skolinspektionen och IVO ska utgångspunkten vara full kostnadstäckning, dvs. att avgifterna ska beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader för tillståndsprövningen och kostnaderna för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen. Denna nivå kan inledningsvis vara svår att bedöma, men kan med större säkerhet fastställas då den utökade prövningen av bl.a. sökandens lämplighet genomförts under en period. På sikt bör avgiften sättas så att intäkterna täcker samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till prövningen. Myndigheten bör först beräkna självkostnaden för den avgiftsbelagda verksamheten, och därefter beräkna ett pris för varje prestation. För att inte behöva ändra nivån på avgiften, om volymen av ansökningar eller antalet anmälningar tillfälligt går upp eller ner, bör avgiften sättas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden vid en normalvolym. Full kostnadstäckning uppnås om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett par år och påföljande år ungefär lika stort underskott.

Utredningen anser att avgifterna bör differentieras beroende på hur omfattande en ansökan är, så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet. Avgifterna blir därmed lägre för aktörer med en liten verksamhet, en mindre komplicerad organisation och en mindre omfattande ekonomi, och större för aktörer med en omfattande verksamhet, en komplex ekonomi och flera fysiska och juridiska personer som har ett väsentligt inflytande.

11.8 Utdrag ur belastningsregistret

Utredningens bedömning: Skolinspektionen och kommunerna bör ges rätt att få uppgift om brott motsvarande den som IVO har vid tillståndsprövning enligt SoL och LSS.

Skolinspektionen, IVO och kommunerna bör ges rätt att begära utdrag ur belastningsregistret för den som myndigheten överväger att ge tillstånd samt, om sökanden är en juridisk person, den personkrets som ska omfattas av prövningen.

Skolinspektionen, IVO och kommunerna bör även ges rätt att begära registerutdrag med motsvarande uppgifter i sin tillsynsverksamhet.

Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör därmed ändras.

För att Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska kunna genomföra den prövning av lämplighet som utredningen föreslår måste myndigheterna ha rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Genom ett sådant utdrag får myndigheterna information som är nödvändig för att kunna bedöma om sökanden är lämplig.

I ärenden om tillstånd och tillsyn enligt LSS och SoL har IVO befogenhet att begära ut uppgifter ur belastningsregistret. I ärenden enligt LSS omfattar rättigheten den som myndigheten överväger att bevilja tillstånd för, samt den personkrets som ska omfattas av lämplighetsprövningen. I ärenden om tillstånd enligt SoL omfattar rättigheten den som myndigheten överväger att ge tillstånd till, styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare, föreståndare för verksamheten samt delägare i det fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller (16 b förordning [1999:1134] om belastningsregister).

Uppgifter från belastningsregistret som IVO får begära ut omfattar brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.), sexualbrott (6 kap.), stöld, rån och andra tillgreppsbrott (8 kap.), bedrägeri och annan oredlighet (9 kap.), förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap.), brott mot borgenärer (11 kap.), allmänfarliga brott (13 kap.), förfalskningsbrott (14 kap.), mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap.), brott mot allmän ordning (16 kap.), brott mot allmän verksamhet (17 kap.) och tjänstefel (20 kap.). Uppgifterna ska även omfatta brott mot narkotikastrafflagen, skattebrottslagen, lagen om förbud mot vissa dopingmedel, lagen om kontroll av narkotika, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, bidragsbrottslagen och lagen om straff för penningtvättsbrott samt uppgifter om grov vårdslöshet i trafik, grovt rattfylleri, grov olovlig försäljning av alkohol, grov smuggling och narkotikasmuggling. Om påföljden också avser något annat brott utöver de som räknats upp ska även uppgifter om det brottet lämnas ut. Uppgifterna ska lämnas ut under förut-

sättning att brotten lett till någon annan påföljd än böter (16 b förordning (1999:1134) om belastningsregister).

Den principiella utgångspunkten i ett rättssamhälle är att den som har avtjänat ett straff ska ha samma rätt som alla andra att verka i samhället, och varje utdrag ur belastningsregistret är ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifter från belastningsregistret måste därför hanteras med försiktighet och endast begäras ut om uppgifterna kan ha relevans för den verksamhet som ansökan om godkännande eller tillstånd omfattar. Friskolekommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2013:56 s. 290 f.) att Skolinspektionen skulle få tillgång till uppgifter i registret, men att denna tillgång skulle begränsas till att endast avse vissa allvarliga brott såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån, barnpornografibrott och alla sexualbrott samt ekonomisk brottslighet enligt skattebrottslagen. Brotten skulle enligt kommitténs förslag ha föranlett någon annan påföljd än böter.

Skolinspektionen menade i sitt remissytttrande att den föreslagna avgränsningen avseende vilka brott som Skolinspektionen skulle ges rätt att begära uppgift om var alltför begränsad. Myndigheten framhöll att förslaget innebar att det ställdes lägre krav när det gällde ett godkännande som huvudman för att bedriva utbildning inom skolväsendet, än inom andra områden. Enligt Skolinspektionen borde inspektionen i stället ges samma möjligheter som IVO att bedöma vandel i samband med tillståndsgivning. Skolinspektionen framförde att det dessutom borde övervägas om myndigheten borde få ta del av uppgifter ur misstankeregistret.

Utredningen anser att Skolinspektionen och kommunerna bör ges rätt att inhämta utdrag ur belastningsregistret i ärenden om godkännanden och i tillsynen, genom ändring av förordningen om belastningsregister. Utredningen anser att Skolinspektionens och kommunernas tillgång till uppgifter i registret bör begränsas och avse samma brott som IVO i dag har rätt att begära uppgifter om. Att Skolinspektionen och kommunerna exempelvis får information om brott enligt 9 kap. brottsbalken (bedrägeri och annan oredlighet), 10 kap. brottsbalken (förskingring och annan trolöshet och mutbrott) samt brott enligt 11 kap. brottsbalken (brott mot borge-närer) är väsentligt för att avgöra om en sökande är lämplig att bedriva utbildning inom skolväsendet för barn och unga. Detsamma

gäller exempelvis brott mot bidragsbrottslagen och mot narkotiklagstiftning.

Utredningen har övervägt om antalet brottstyper bör begränsas ytterligare, men bedömer det som berättigat att Skolinspektionen och kommunerna får tillgång till samma uppgifter som IVO. Barn och elever är, på liknande vis som brukare av socialtjänst, en utsatt grupp. Genom skolplikten är unga dessutom tvungna att delta i vissa skolformer inom skolväsendet. Enskilda huvudmän inom skolväsendet är ytterst ansvariga för den verksamhet som bedrivs och för att skolan fullföljer det viktiga kunskaps- och värdegrundsuppdrag som bl.a. följer av läroplanerna. Utredningen anser därför att det är svårt att motivera varför Skolinspektionen och kommunerna skulle ha en mer begränsad tillgång till uppgifter i belastningsregistret än IVO.

Rätten att begära ut uppgifter bör avse den som Skolinspektionen, IVO eller kommunerna överväger att ge tillstånd till samt, om sökanden är en juridisk person, den personkrets som ska omfattas av prövningen enligt utredningens förslag.

Det finns olika modeller för hur informationen i registren kan inhämtas. Finansinspektionen inhämtar uppgifter från belastningsregistret från Rikspolisstyrelsen. Läkemedelsverket begär däremot att den sökande själv skickar in registerutdrag från aktuella register. Utredningen föreslår att Skolinspektionen och kommunerna får möjlighet att inhämta information från belastningsregistret på motsvarande sätt som Finansinspektionen och IVO. Det innebär att myndigheterna själva begär utdrag ur registret.

11.9 Ytterligare förordningsändringar

Utredningens bedömning: De förordningar som knyter an till skollagen, LSS och SoL bör ses över med anledning av utredningens förslag.

Regeringen har, med stöd av regeringsformen, möjlighet att anta verkställighetsföreskrifter angående myndigheternas ansökningsförfaranden. Regeringen har även bemyndigat Skolinspektionen och IVO att meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökningar.

Det finns föreskrifter om ansökningsförfarandet i bl.a. skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) socialtjänstförordningen (2001:937) och förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:1090). I socialtjänstförordningen och i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade anges t.ex. att en ansökan ska göras skriftligen samt vad en ansökan ska innehålla. Skolinspektionen har antagit föreskrifter (SKOLFS 2011:154) om ansökningsförfarandet när det gäller ansökan om godkännande som huvudman.

De nya kraven för tillstånd och godkännande, som följer av utredningens förslag, medför att nuvarande bestämmelser i framförallt socialtjänstförordningen och förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade behöver ses över så att de stämmer överens med utredningens förslag, t.ex. vad gäller bestämmelserna om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.

I samband med införandet av de nya bestämmelserna kan anknutna förordningar även behöva ses över till följd av utredningens övriga förslag.

11.10 Sekretess

Utredningens bedömning: Det bör införas sekretessbestämmelser som gör det möjligt för Skolinspektionen och kommunerna att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, samt uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden vid prövning av godkännande. Skolinspektionens och kommunernas möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som framkommer i tillsynen bör även ändras så att myndigheterna får möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden som framkommer i tillsynen.

IVO:s möjlighet att sekretessbelägga uppgifter bör ändras så att IVO ges samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som myndigheten har vid tillståndsprövningen.

Som beskrivits i avsnitt 4 finns inga specifika sekretessbestämmelser för Skolinspektionens och kommunernas tillståndsprövning, vilket gör utrymmet att skydda uppgifter som framkommer vid tillståndsprövningen mycket begränsat. Utredningen bedömer även

att utrymmet att skydda uppgifter om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden som framkommer i tillsynen är begränsat.

I avsnitt 5 beskrivs de sekretessbestämmelser som gäller för IVO:s tillsyn och tillståndsprövning inom socialtjänsten. Utredningen bedömer att IVO inte har möjlighet att med nuvarande sekretessbestämmelser skydda uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden om sådana uppgifter framkommer i myndighetens tillsyn.

Utredningens förslag om krav på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet, samt kravet på ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt, innebär att myndigheterna exempelvis kommer att hantera utdrag ur belastningsregistret vid tillståndsgivningen och i tillsynen. Detsamma gäller uppgifter om exempelvis affärsförhållanden och ekonomisk information om sökanden eller tillståndshavaren.

Regeringen har i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) gjort bedömningen att Skolinspektionen bör pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. Regeringen har vidare gjort bedömningen att kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. Regeringen ansåg att Skolinspektionen i ett sådant sammanhang bör få rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret och att sekretess bör gälla i så stor utsträckning som möjligt för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Regeringen bedömde i propositionen att det behövde göras en djupare analys av behovet av att kunna skydda uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och att frågan därför behövde utredas vidare.

Regeringskansliet har uppdragit åt en arbetsgrupp att biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag till ändring av skollagen. Arbetsgruppen har bl.a. i uppdrag (U2014/3433/SAM) att utreda behovet av, och i förekommande fall föreslå, ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och därtill sammanhängande regelverk. För att undvika risken för konkurrerande förslag avstår Ågarprövningsutredningen från att lämna förslag på ytterligare sekretessbestämmelser för kommunerna och Skolinspektionen.

Utredningen bedömer att IVO inte har möjlighet att med nuvarande sekretessbestämmelser skydda uppgifter om enskilds

affärs- eller driftsförhållanden, om de framkommer i myndighetens tillsyn av verksamhet som bedrivs med stöd av SoL eller LSS. Utredningen bedömer därför att regeringen även bör se över sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), så att IVO ges samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen som de har vid tillståndsprövningen.

11.11 Tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem

Utredningens bedömning: En utredning bör tillsättas för att klarlägga förutsättningarna för att flytta kommunernas prövning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen.

Som beskrivits i tidigare avsnitt ansvarar kommunerna för tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem. Utredningen anser att det finns anledning att överväga om detta ansvar på sikt bör flyttas till Skolinspektionen. Det finns flera skäl som talar för det.

I dag provas en sökande som önskar bedriva förskola på flera platser i Sverige av respektive berörd kommun, vilket inte bara riskerar att leda till bristande likvärdighet i bedömningarna, utan även till effektivitetsförluster. I och med utredningens förslag kommer kommunernas tillståndsprövning och tillsyn dessutom att kräva ytterligare kompetens på bl.a. det ekonomiska området, vilket kan vara svårt för exempelvis mindre kommuner att tillgodose. Utredningen gör bedömningen att en tillståndsprövning och en tillsyn som genomförs av 290 kommuner skapar sämre förutsättningar för en gemensam praxis i bedömningar och beslutsfattande.

Det har dessutom uppmärksammats brister i den tillsyn som kommunerna genomför av fristående förskolor och vissa fritidshem. Skolinspektionen har i rapporten Riktad tillsyn av kommunernas tillsyn (dnr 2010:43) uppmärksammat att ett flertal kommuner brister i sin tillsyn genom att de inte gör någon regelbunden tillsyn av fritidshem och förskolor i enskild regi. De kommuner

som gör en regelbunden tillsyn inhämtar inte alltid ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om kvalitetskraven är uppfyllda.

Flera av de huvudmän som utredningen har haft kontakt med har också lyft att den nuvarande ordningen innebär att kommunerna prövar och utövar tillsyn över enskilda huvudmän som konkurrerar med kommunens egna förskolor. I och med utredningens förslag kommer kommunen även att ges tillgång till uppgifter om sökandens prognoser och ekonomi.

Om regeringen inte finner tillräckliga skäl att överväga om ansvaret för prövning och tillsyn av förskolor och vissa fritishem bör flyttas till Skolinspektionen, bör en möjlighet till kommunal samverkan vid tillståndsprövning och tillsyn skapas.

Med hänsyn till bl.a. det stora antalet enskilda huvudmän (se avsnitt 4) måste konsekvenserna av att flytta ansvaret för tillståndsprövningen och tillsynen av förskolor och vissa fritishem utredas innan en så ingripande förändring kan bli aktuell. Såsom utredningen tolkat sina direktiv, har det inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå en sådan förändring i ansvarfördelningen mellan stat och kommun.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna i skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (SoL, 2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387) ska träda i kraft den 1 juli 2016.

I SoL införs en övergångsbestämmelse som innebär att den som vid ikraftträdandet påbörjat sådan verksamhet som kommer att omfattas av den utökade tillståndsplikten får fortsätta sin verksamhet utan tillstånd. Tillstånd ska sökas senast den 1 november 2016.

Verksamheten får efter tillståndsansökningen fortsätta i avvaktan på tillståndsmyndighetens beslut i ärendet.

Utredningen anser att det är viktigt att så snart som möjligt införa de förslag som läggs fram i betänkandet. Utredningen föreslår därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016. Det innebär att bestämmelserna ska börja tillämpas för nya tillståndsansökningar och i tillsynen från detta datum.

I avsnitt 13 redogör utredningen för åtgärder som behöver vidtas för att förbereda för ikraftträdandet av förslagen. Det handlar framförallt om att myndigheterna behöver anpassa tillstandsprocesserna till de förändrade kraven.

För utförare som bedriver sådan verksamhet som i dag inte är tillståndspliktig enligt SoL men som blir det enligt utredningens förslag, dvs. hemtjänst och sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 § 1–4 och som omfattas av undantaget i tredje stycket samma paragraf (s.k. entreprenadverksamhet), föreslår utredningen övergångsregler som innebär att utförarna ska kunna fortsätta sin verksamhet i avvaktan på att IVO fattat beslut. Övergångsbestäm-

melsen gäller under förutsättning att utföraren inkommit med en ansökan om tillstånd senast den 1 november 2016. Övergångsbestämmelsen ger utförarna god tid att ansöka om tillstånd samtidigt som IVO ges utrymme att anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna.

13 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I avsnittet redovisas identifierade konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet. För fullständighetens skull redovisas samtliga områden som ska kommenteras enligt gällande bestämmelser för konsekvensanalyser. Utredningen bedömer att förslagen i första hand påverkar Statens skolinspektion, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och kommunerna samt enskilda huvudmän och privata utförare. Förslagen medför kostnadsökningar för Skolinspektionen, IVO och kommunerna. Utredningen föreslår i avsnittet vissa resurstillskott för att täcka dessa kostnader. Genom utredningens förslag, om att myndigheternas och kommunernas godkännande- och tillståndsprövning ska få beläggas med en avgift som tillfaller staten eller ansvarig kommun, bedöms

intäkterna till staten och kommunerna på sikt överstiga det beräknade behovet av resurstillskott. Utredningen föreslår att resurstillskotten till myndigheterna och kommunerna finansieras med de intäkter som en avgiftsfinansiering genererar.

13.1 Utredningens förslag i korthet

- Det ska krävas tillstånd från IVO för att privat utförare, kommunala stiftelser och kommunalt ägda eller bildade associationer yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet med hemtjänst (se avsnitt 10.1).
- Tillståndsplikt enligt socialtjänstlagen (SoL, 2001:453) ska gälla för utförare av sådan verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till denne att utföra, s.k. entreprenadverksamhet (se avsnitt 10.2).
- Kommunens skyldighet att till IVO anmäla verksamhet som genom avtal har överlämnats till enskild att utföra, ska upphöra (se avsnitt 10.2.).
- För att godkännas som huvudman inom skolväsendet för barn och unga eller som utförare av tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten, dvs. enligt SoL eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387), ska det krävas att sökanden har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Om den som ansöker om att få bedriva verksamhet är en juridisk person ska bedömningen omfatta en viss angiven personkrets som främst utgörs av sökandens ägare och ledning (se avsnitt 11.2 och 11.2.1).
- Den som ansöker om att få bedriva verksamhet inom skolväsendet för barn och unga eller tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt (se avsnitt 11.1).
- Skolinspektionen, kommunerna och IVO ska få ta ut en avgift vid en ansökan om godkännande eller tillstånd (se avsnitt 11.7).
- Enskilda huvudmän och privata utförare som beviljats godkännande respektive tillstånd före det att utredningens förslag om

krav på insikt, erfarenhet, lämplighet och ekonomiska förutsättningar trätt i kraft behöver inte ansöka om godkännande eller tillstånd på nytt.

- Kraven på tillräcklig insikt, erfarenhet, lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt ska kvarstå även efter det att godkännande eller tillstånd har beviljats (se avsnitt 11.4).
- Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om villkor för godkännande respektive tillstånd (se avsnitt 11.3).
- Godkända huvudmän inom skolväsendet för barn och unga och utförare med tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS ska anmäla dels förändringar i den personkrets som ska omfattas av tillståndsprövningen, dels ekonomiska förändringar som påverkar verksamhetens långsiktighet (se avsnitt 11.6).
- Skolinspektionen, IVO och kommunerna ska få ta ut en avgift för den prövning som sker i samband med anmälningar om förändringar i personkretsen (se avsnitt 11.7).
- De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016. Den som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som blir tillståndspliktig enligt utredningens förslag och som vill fortsätta med det ska ansöka om tillstånd senast den 1 november 2016. Utförarna får fortsätta sin verksamhet till dess att IVO beslutat i tillståndsärendet.

13.2 Konsekvenser för staten

13.2.1 Statens skolinspektion

Konsekvenser för Skolinspektionens prövning av godkännanden

För att kunna ta ställning till vilka konsekvenser utredningens förslag får för Skolinspektionens prövning av godkännanden är det nödvändigt att göra en uppskattning av antalet ansökningar om att bedriva fristående skolor som kan förväntas inkomma de kommande åren. Inom ramen för ansökningsomgången 2014 tog Skolinspektionen emot drygt 380 ansökningar om godkännande att

bedriva skolverksamhet, varav cirka 160 var ansökningar om att starta ny skola och 220 var ansökningar om utökning av befintlig skola.¹ Skolinspektionen har till utredningen uppgett att myndigheten beräknar att antalet ansökningar om godkännande kommer att uppgå till 395 stycken 2015. Prognosen avser ansökningar om att godkännas som huvudman för nya skolenheter och ansökningar om att utöka godkännandet för en befintlig fristående skola. Skolinspektionen bygger prognosen på antalet elever inom grund- och gymnasieskolan år 2015 och antalet ansökningar som Skolinspektionen tidigare fått vid motsvarande antal elever.

Utredningens uppskattning är att antalet ansökningar kommer att variera något mellan åren men bedöms för de kommande åren i genomsnitt ligga på den nivå som beräknats för 2015. Förslagen bedöms inte leda till omfattande förändringar i antalet ansökningar om godkännande. Utredningen bedömer dock att en avgiftsfinansiering kan komma att minska antalet ansökningar om godkännande som görs och som sedan inte utnyttjas.

Friskolekommittén gjorde i sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56 s. 322) bedömningen att det på sikt inte skulle krävas något resurstillskott för den lämplighetsprövning som kommittén föreslog. Skolinspektionen har till utredningen anfört att myndigheten besitter den kompetens som behövs för att kunna pröva sökandens ekonomiska förutsättningar eftersom det vid myndigheten sedan en tid tillbaka finns en enhet för ekonomisk granskning. I enhetens ansvar ingår bl.a. att analysera huvudmäns ekonomiska stabilitet. Utredningen gör bedömningen att Skolinspektionen också har den kompetens som krävs för att genomföra en prövning av om sökanden har tillräcklig insikt, erfarenhet och i övrigt är lämplig för att bedriva skolverksamhet.

Utredningen anser att Skolinspektionen inte behöver resurstillskott för att stärka kompetensen inom myndigheten med anledning av utredningens förslag. Det är dock rimligt att anta att de nya kraven kan innebära en kostnadsökning för Skolinspektionen, bl.a. då arbetstiden per ansökningsärende kommer att öka. Skolinspektionen har till utredningen uppgett att den genomsnittliga kost-

¹ Skolinspektionens rapport Ansökningar om att starta eller utöka fristående skola inför läsåret 2015/16 (dnr 2014:2005), s. 2.

naden för ett tillståndsärende 2014 uppgick till 21 621 kronor, att timkostnaden i ett tillståndsärende samma år var 865 kronor (inkl. OH-kostnader) och att arbetstiden per tillståndsärende i snitt var cirka 25 timmar. Skolinspektionen har vidare uppgett att den ökade tidsåtgången för en ny arbetsuppgift i den omfattning utredningen föreslår i genomsnitt kan beräknas till cirka fyra timmar per ärende. I det ingår den arbetstid som tillkommer i form av uppdaterade bedömningsgrunder och beslutsskrivningar. Därtill ingår även tid för kvalitetssäkring, tillkommande administration, beslutsberedning, uppföljning och hantering av överprövning i domstol. Det tillkommer även vissa engångskostnader kopplade till uppdatering av it-system o.dyl.

Utifrån de uppgifter som Skolinspektionen lämnat beräknas den genomsnittliga kostnaden per ansökan öka med 3 460 kronor och, utifrån ett antagande om att antalet ansökningar i genomsnitt kommer att ligga på samma nivå som är uppskattat för 2015, beräknas därmed kostnaden för Skolinspektionens prövning av godkännanden totalt öka med 1 366 700 kronor per år med anledning av utredningens förslag. Utredningen bedömer dock att kostnaden kommer att bli lägre än så, dels eftersom uppskattningen inkluderar ansökningar om ökade tillstånd, dels eftersom det inte är ovanligt att en sökande inkommer med flera ansökningar. En prövning av sökandens erfarenhet, insikt och lämplighet kommer därför inte att behöva göras i varje ärende. Sannolikt kommer även ansökningar i vissa fall att avslås innan det blir aktuellt att pröva exempelvis sökandens lämplighet eller ekonomiska förutsättningar. Utredningen bedömer också att prövningen på sikt blir mindre resurskrävande i takt med att rutiner och praxis utvecklas. Den tillkommande kostnaden beräknas därför på sikt till högst en miljon kronor per år. Utredningen anser att Skolinspektionen bör få ett resurstillskott som täcker denna merkostnad.

Eftersom utredningen föreslår att prövningen av godkännande ska få beläggas med en avgift som tillfaller staten och som täcker de totala kostnaderna för hela prövningen så kommer utredningens förslag sannolikt att resultera i att staten får ökade intäkter. Utredningen föreslår att resurstillskottet till Skolinspektionens godkännandeprövning om en miljon kronor finansieras genom de avgiftsintäkter som staten får. Den totala summan av intäkterna för Skolinspektionens prövning är beroende av antalet ansökningar och

vilken nivå på avgifterna som fastställs. Utredningen uppskattar att intäkterna för staten kan komma att uppgå till cirka 9,5 miljoner kronor per år, givet 395 ansökningar och att avgiften sätts utifrån principen om full kostnadstäckning. Den uppskattade summan består av kostnaden för prövning av godkännanden i dag (8,5 miljoner kronor) och av den kostnad som beräknas tillkomma på grund av utredningens förslag (en miljon kronor).

Konsekvenser för Skolinspektionens tillsyn

Utredningens förslag om att kraven på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt ska kvarstå även efter det att godkännande meddelats innebär ett utökat tillsynsuppdrag för Skolinspektionen. När det gäller tillsynen av att kraven följs kan det argumenteras för att Skolinspektionen, inom ramen för sin tillsyn, har möjlighet att göra omprioriteringar och att utredningens förslag inte genererar några ytterligare kostnader. Utredningen anser dock att förslagen innebär att Skolinspektionen i sin tillsyn åläggs nya uppgifter och att förslagen medför en ambitionshöjning som förutsätter ett visst resurstillskott.

Skolinspektionen har till utredningen uppgett att en stor del av det arbete som den föreslagna regleringen skulle innebära ryms inom de resurser som läggs ner på bedömningen av huvudmännens ekonomiska situation inom den regelbundna tillsynen i dag, men att det finns delar i förslaget som medför en högre resursåtgång i tillsynen. Skolinspektionen beräknar att arbetstiden ökar med cirka fyra timmar per skolenhet med anledning av utredningens förslag. Timkostnaden uppgår enligt Skolinspektionen i dag till 1 235 kronor i tillsynen, vilket skulle innebära en ökad kostnad för myndigheten om 4 940 kronor per tillsynsärende. Under 2015 planerar Skolinspektionen tillsyn av cirka 460 fristående skolor vilket skulle innebära en sammanlagd kostnadsökning om cirka 2 272 000 kronor per år givet att antalet fristående skolor som tillsynas förblir detsamma.

Utredningen anser att Skolinspektionens resurser bör öka något för att hantera de nya kraven i tillsynen. Utredningen bedömer dock att den sammanlagda kostnadsökningen kommer att bli lägre

än den som beräknas ovan, bl.a. eftersom huvudmannens insikt, erfarenhet och lämplighet inte behöver ingå som en del i tillsynen av varje fristående skolenhet då många skolenheter drivs av samma huvudman. Vissa huvudmän kan också nyligen ha godkänts eller ha prövats efter en anmälan om ändring i personkretsen. I takt med att rutiner och praxis utvecklas kommer tillsynen av de nya kraven bli mindre resurskrävande. Den tillkommande kostnaden beräknas därför på sikt till 1,1 miljoner kronor per år. Även om utredningens förslag innebär ökade kostnader för Skolinspektionens tillsyn så täcks de med god marginal av de intäkter till staten som en avgiftsfinansiering av Skolinspektionens godkännandeprövning kommer att leda till. Utredningen föreslår att resurstillskottet om 1,1 miljon kronor finansieras med avgiftsintäkterna.

När förändringar i personkretsen anmäls ska Skolinspektionen, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, göra en prövning av den eller de fysiska eller juridiska personer som tillkommer. Hur denna prövning ska gå till och vad den innebär redovisas i avsnitt 11.6. För att kunna bedöma vilka konsekvenser anmälningsskyldigheten får för Skolinspektionens tillsyn är det nödvändigt att göra en uppskattning av hur många anmälningar om förändringar i personkretsen som årligen kan beräknas inkomma till Skolinspektionen. Friskolekommittén gör i sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56 s. 321) bedömningen att det inte är orimligt att anta att förändringar i ägande respektive ledning är aktuellt för var tredje huvudman per år. Det skulle i så fall röra sig om cirka 300 anmälningar årligen.

Utredningen bedömer att majoriten av sådana anmälningar på sikt inte kommer att kräva någon mer omfattande arbetsinsats per ärende. Utifrån de uppgifter som Skolinspektionen lämnat uppskattar utredningen att den genomsnittliga arbetstiden per anmälan kommer att uppgå till cirka en timme. Om antalet anmälningar per år uppskattningsvis uppgår till 300 så innebär det en tillkommande kostnad om cirka 370 000 kronor givet den timkostnad om 1 235 kronor som Skolinspektionen redovisat. Utredningen anser att Skolinspektionen bör tillföras resurser motsvarande denna kostnad. Eftersom utredningen föreslår att Skolinspektionen ska få ta ut en avgift som tillfaller staten och som täcker kostnaden för att hantera anmälningarna så kan utredningens förslag resultera i att staten kommer att få intäkter som motsvarar denna kostnad. Utredningen

föreslår att tillskottet av resurser för Skolinspektionens hantering av anmälningar finansieras genom de avgiftsintäkter som staten får.

13.2.2 Inspektionen för vård och omsorg

Behov av förstärkt kompetens inom IVO

Flera av utredningens förslag ställer krav på ekonomisk kompetens vid tillståndsprövningen och i tillsynen. IVO har till utredningen anfört att myndigheten inte besitter den kompetens som krävs för att kunna göra ekonomiska analyser och bedömningar av det slag som utredningens förslag medför. Utredningen anser att IVO bör ges möjlighet att förstärka den ekonomiska kompetensen för att kunna möta utredningens förslag. Utredningen anser att IVO i övrigt besitter den kompetens som krävs för att göra de bedömningar som utredningens förslag förutsätter.

I budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 16 (prop. 2013/14:1) tillfördes Skolinspektionen 3,5 miljoner kronor för att stärka den ekonomiska kompetensen inom myndigheten och regeringen föreslog därefter sju miljoner kronor per år de kommande åren för att ge Skolinspektionen bättre möjlighet att granska såväl de fristående skolorna som ägarbolagens ekonomi. Utredningen anser att IVO bör få ett liknande resurstillskott. Eftersom IVO:s ansvarsområde är mer omfattande än Skolinspektionens beräknar utredningen att den tillkommande kostnaden för detta kommer att uppgå till fem miljoner kronor det första året, och därefter till nio miljoner kronor per år de kommande åren. Även om utredningens förslag innebär ökade kostnader för att stärka den ekonomiska kompetensen så täcks de på sikt med god marginal av de intäkter till staten som en avgiftsfinansiering av IVO:s tillståndsprövning kommer att leda till. Utredningen anser att resurstillskottet till IVO ska finansieras med de avgiftsintäkter som staten får.

Konsekvenser för IVO:s tillståndsprövning

Tillståndsplikt för hemtjänst

För att kunna beräkna de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag om att införa tillståndsplikt för verksamhet med hemtjänst krävs en uppskattning av antalet ansökningar om tillstånd som kan inkomma. IVO har till utredningen uppgett att myndigheten uppskattar att antalet ansökningar kommer att uppgå till 1 104 det år då tillståndsplikten föreslås träda i kraft och att antalet kommer uppgå till 350 följande år. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta uppskattningen, men vill betona att den är förenad med stor osäkerhet eftersom det inte finns någon nationell statistik över antalet utförare av hemtjänst.

IVO har till utredningen uppgett att den genomsnittliga kostnaden för ett tillståndsärende utifrån nuvarande lagstiftning beräknas uppgå till 19 022 kronor det år då utredningens förslag träder i kraft baserad på en timkostnad om 850 kronor (inkl. OH-kostnader). IVO gör samma bedömning som Skolinspektionen och uppskattar att handläggningstiden kommer att öka med ytterligare fyra timmar per ansökan med anledning av utredningens förslag om krav på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet. Givet de uppgifter om kostnader som IVO lämnat skulle det innebära en total kostnadsökning om cirka 24 754 000 kronor det första året med anledning av utredningens förslag om att införa tillståndsplikt för verksamhet med hemtjänst. Utifrån IVO:s uppskattning att antalet ansökningar kommer att uppgå till 350 stycken följande år skulle kostnadsökningen år 2 och framåt uppgå till cirka 7 848 000 kronor årligen.

Utredningen bedömer att den sammanlagda kostnadsökningen kommer att bli lägre. Uppgiften om den genomsnittliga kostnaden för tillståndsprövning som IVO lämnat till utredningen avser tillståndsprövning av bl.a. särskilda boenden och hem för vård eller boende. Tillståndsprövningen av sådana verksamheter får som huvudregel anses vara mer tidskrävande än den prövning som kommer bli aktuell för verksamhet med hemtjänst, eftersom den bl.a. förutsätter kontroll av lokaler. Den tillkommande kostnaden för att införa tillståndsplikt för hemtjänst skulle därför kunna beräknas till 22 miljoner kronor år 1 och till fem miljoner kronor för de år

som följer därefter. Utredningen anser att IVO bör få ett resurstillskott som motsvarar den uppskattade merkostnaden. Eftersom utredningen föreslår att tillståndsprövningen av utförare av hemtjänst ska få beläggas med en avgift som täcker de totala kostnaderna för prövningen så kan utredningens förslag resultera i att staten på sikt får intäkter som motsvarar den uppskattade merkostnaden. Utredningen föreslår att resurstillskottet till IVO finansieras med de intäkter som staten får genom att tillståndsprövningen beläggs med en avgift.

Tillståndsplikt för entreprenadverksamhet

I dag undantas utförare av verksamhet med vissa särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet från tillståndsplikt om kommunen genom avtal har överlämnat verksamheten till den enskilde att utföra (s.k. entreprenadverksamhet). Utredningen föreslår att undantaget ska tas bort och att tillståndsplikt ska gälla oavsett hur kommunen valt att organisera sin upphandling.

Utredningen bedömer att utredningens förslag kommer att öka antalet ansökningar som IVO har att tillståndspröva. För att kunna beräkna de ekonomiska konsekvenserna krävs en uppskattning av antalet ansökningar som kan förväntas inkomma med anledning av att undantaget tas bort. IVO har till utredningen uppgett att antalet ansökningar per år kan uppskattas till 127 stycken. Utredningen ser inte skäl att ifrågasätta denna uppskattning, bl.a. eftersom relativt många utförare har tillstånd redan i dag (se avsnitt 10.2), men vill betona att uppskattningen är förenad med stor osäkerhet eftersom det saknas tillförlitlig statistik över antalet utförare av s.k. entreprenadverksamhet.

Utifrån de uppgifter om kostnader som IVO lämnat och som redovisas i föregående delavsnitt skulle det innebära en kostnadsökning om cirka 2 848 000 kronor per år. Utredningen bedömer att den sammanlagda kostnadsökningen kommer att bli lägre. Uppskattningen av antalet ansökningar utgår från en beräkning av hur många entreprenadverksamheter som bedrivs i dag varför det årliga antalet tillkommande verksamheter kan förväntas bli färre. Prövningen av en sökandens lämplighet m.m. och ekonomiska förut-

sättningar att bedriva en långsiktig verksamhet kommer även att bli mindre resurskrävande i takt med att praxis och rutiner utvecklas. Den tillkommande kostnaden beräknas därför första året till 2,1 miljoner kronor och därefter till 900 000 kronor per år. Utredningen anser att IVO bör få ett resurstillskott som motsvarar denna merkostnad. Genom att utredningen föreslår att tillståndsprövningen ska få beläggas med en avgift som täcker de totala kostnaderna för prövningen och att avgiften ska tillfalla staten, så kan utredningens förslag resultera i intäkter för staten som, på sikt, motsvarar den beräknade merkostnaden. Utredningen föreslår att resurstillskottet till IVO finansieras genom dessa intäkter.

Konsekvenser för redan tillståndspliktig verksamhet

Utredningens förslag om krav på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt för att beviljas tillstånd, får konsekvenser för sådan verksamhet som redan i dag är tillståndspliktig enligt SoL och LSS. För att kunna bedöma konsekvenserna av utredningens förslag krävs en uppskattning av antalet ansökningar som kan förväntas inkomma. Utredningen vill betona att en sådan uppskattning är förenad med stor osäkerhet.

IVO har till utredningen uppgett att myndigheten 2014 tog emot 1 025 respektive 1 220 ansökningar om tillstånd enligt SoL och LSS. Ansökningarna gällde både nya tillstånd och ändringar i befintliga tillstånd. Enligt IVO uppgick det sammanlagda antalet ansökningar 2013 till 1 790 stycken. Utredningen uppskattar att antalet ansökningar på sikt kommer att uppgå till i genomsnitt cirka 2 200 per år. Sedan IVO bildades är trenden tydlig att antalet ansökningar kontinuerligt ökar. Som beskrivits tidigare bedömer utredningen att de förslag som lämnas i betänkandet inte kommer att leda till omfattande förändringar i antalet ansökningar om tillstånd vad gäller redan tillståndspliktig verksamhet. Utredningen bedömer dock att en avgiftsfinansiering kan komma att minska antalet ansökningar om tillstånd som görs och som sedan inte utnyttjas.

Utifrån de uppgifter som IVO lämnat om kostnader och som redovisas i tidigare delavsnitt beräknas förslaget medföra en kost-

nadsökning om 7 480 000 kronor per år. Utredningen bedömer dock att kostnadsökningen kommer att bli lägre eftersom uppskattningen av antalet ansökningar inkluderar ansökningar om nya tillstånd såväl som förändringar i befintliga tillstånd, vilket innebär att samtliga ansökningar inte kommer medföra en prövning av om sökanden har tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Dessutom sker redan i dag en lämplighetsprövning av de som ansöker om att bedriva verksamhet enligt LSS. Den tillkommande kostnaden beräknas därför till 5,6 miljoner kronor per år. Utredningen anser att IVO bör få ett resurstillskott som motsvarar denna merkostnad.

Utredningen föreslår att resurstillskottet till IVO ska finansieras med de intäkter som staten får genom att tillståndsprövningen beläggs med en avgift. Den totala summan av intäkterna för IVO är beroende av antalet ansökningar och vilken nivå på avgifterna som fastställs. Utredningen uppskattar att intäkterna kan komma att uppgå till cirka 47,6 miljoner kronor per år givet att antalet ansökningar kommer att uppgå till 2 200 och att avgiften sätts utifrån principen om full kostnadstäckning. Beloppet består av kostnaden för prövning så som den är utformad i dag (cirka 42 miljoner kronor) och av kostnaden som tillkommer på grund av utredningens förslag (5,6 miljoner kronor).

Konsekvenser för IVO:s tillsyn

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktighet ska kvarstå även efter det att ett tillstånd beviljats. Förslaget innebär att IVO i sin tillsyn ska följa upp kraven vilket ger IVO ett utökat tillsynsuppdrag som kan komma att medföra kostnadsökningar.

När det gäller tillsynen skulle det kunna argumenteras för att IVO, inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, har möjlighet att göra omprioriteringar och att utredningens förslag inte genererar några ytterligare kostnader. Utredningen anser dock att förslagen innebär att IVO i sin tillsyn åläggs nya uppgifter och att förslagen handlar om en ambitionshöjning som förutsätter ett resurstillskott. I sammanhanget vill utredningen även framhålla att IVO:s tillsyn i

mycket större utsträckning än Skolinspektionens och kommunernas är författningsreglerad vilket innebär att utrymmet för omprioriteringar är mer begränsat.

Utredningen har från IVO efterfrågat information om kostnader för och omfattningen av IVO:s tillsyn för att kunna beräkna de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. IVO har till utredningen uppgett att myndigheten beräknar att tillse cirka 20 procent av de tillståndspliktiga verksamheterna årligen och då, förutsatt att utredningens förslag genomförs, följa upp kraven på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet. Den ökade arbetstiden per ärende beräknar IVO till fyra timmar och uppger att timkostnad uppgår till 850 kronor.

Utredningen uppskattar att antalet verksamheter med tillstånd kommer att uppgå till cirka 4 600 efter det att utredningens förslag trätt i kraft. Uppskattningen är gjord utifrån det antal verksamheter som i juni 2013 hade tillstånd enligt SoL och LSS (dvs. 3 373), se avsnitt 5.3.2, samt det uppskattade antalet utförare av hemtjänst och entreprenadverksamhet, se ovan. Utifrån denna uppskattning skulle det röra sig om totalt cirka 920 tillsynsobjekt per år. Det skulle innebära en sammanlagd kostnadsökning om 3 128 000 kronor per år för IVO:s tillsyn, givet att antalet tillsynsobjekt förblir detsamma. Utredningen anser att IVO:s resurser bör öka något för att hantera de nya kraven i tillsynen. Utredningen bedömer dock att den sammanlagda kostnadsökningen kommer att bli lägre än den som beräknas ovan, bl.a. eftersom vissa privata utförare nyligen kan ha beviljats tillstånd eller ha prövats efter en anmälan om ändringar i personkretsen. I takt med att rutiner och praxis utvecklas kommer tillsynen av de nya kraven bli mindre resurskrävande. Den tillkommande kostnaden beräknas därför på sikt till 1,6 miljoner kronor per år. Även om utredningens förslag innebär ökade kostnader för IVO:s tillsyn så täcks de med god marginal av de intäkter till staten som en avgiftsfinansiering av IVO:s tillståndsprövning kommer att leda till. Utredningen föreslår att resurstillskottet till IVO ska finansieras med intäkterna från tillståndsprövningen.

När förändringar i personkretsen anmäls ska IVO, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, göra en prövning av den eller de fysiska eller juridiska personer som tillkommer. Utredningen har försökt

uppskatta hur många anmälningar om förändringar i personkretsen som årligen kan beräknas inkomma till IVO. Som beskrivs i avsnitt 13.2.1 utgår utredningen från att det är rimligt att anta att förändringar är aktuella för var tredje utförare årligen. Utredningen uppskattar att antalet utförare som omfattas av anmälningsplikten kommer att uppgå till cirka 4 600, se ovan. Utifrån denna uppskattning skulle det röra sig om totalt cirka 1 500 anmälningar per år.

Som redovisats tidigare så bedömer utredningen att en majoritet av anmälningarna på sikt inte kommer att kräva någon mer omfattande arbetsinsats per ärende. Utifrån de uppgifter som IVO lämnat uppskattar utredningen att den genomsnittliga arbetstiden per anmälan kommer att uppgå till cirka en timme. Om antalet anmälningar per år uppskattningsvis uppgår till 1 500 innebär det en tillkommande kostnad om cirka 1 275 000 kronor per år, givet en timkostnad om 850 kronor. Utredningen anser att IVO bör få ett resurstillskott som motsvarar den uppskattade merkostnaden. Eftersom utredningen föreslår att IVO ska få ta ut en avgift som täcker kostnaden för att hantera anmälningarna så kan utredningens förslag resultera i att staten, på sikt, får intäkter som motsvarar den uppskattade merkostnaden. Utredningen föreslår att resurstillskottet till IVO finansieras genom de avgiftsintäkter som staten får för hanteringen av anmälningarna.

13.2.3 Övriga statliga myndigheter

Rikspolisstyrelsen

Eftersom utredningen bedömer att IVO, Skolinspektionen och kommunerna bör få rätt att göra utdrag från belastningsregistret, både i samband med tillståndsprövning och i sin tillsyn, medför förslagen en viss kostnadsökning för Rikspolisstyrelsen. Utredningen om registerutdrag i arbetslivet uppger i sitt betänkande (Registerutdrag i arbetslivet [SOU 2014:48] s. 146) att kostnaden för Rikspolisstyrelsens normala handläggning är cirka 20 kronor per utdrag. I den beräkningen ingår hantering, telefonsupport, papper, porto m.m.

Utredningen har försökt att uppskatta hur många utdrag förslagen i betänkandet kan komma att resultera i per år och vilken kostnadsökning det skulle medföra för Rikspolisstyrelsen. Skolinspek-

tionen har till utredningen uppgett att en prövning av ansökan om godkännande uppskattningsvis kommer att omfatta fyra fysiska personer per ansökan. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta denna uppskattning och utgår från att samma antal utdrag kommer att vara aktuellt per ansökan till kommunerna och till IVO. Givet bedömningen av antalet ansökningar om tillstånd och godkännande som redovisats i tidigare avsnitt skulle det totala antalet tillkommande utdrag ur belastningsregistret på sikt kunna beräknas till cirka 7 100 stycken vilket skulle medföra en kostnadsökning om cirka 142 000 kronor för Rikspolisstyrelsen.² Till detta kommer utdrag som Skolinspektionen, IVO och kommunerna kommer att begära ut med anledning av anmälningar om förändringar i personkretsen och i sin tillsyn i övrigt. Det är svårt att med någon säkerhet beräkna det antalet eftersom det är beroende av hur respektive myndighet väljer att organisera sin tillsyn. Utredningen uppskattar att antalet utdrag i vart fall inte kommer att överstiga det antal som kommer att begäras ut inom ramen för tillstånds- och godkännande prövningen. Sammantaget bedömer utredningen att den kostnadsökning som kan bli aktuell för Rikspolisstyrelsen ryms inom myndighetens befintliga anslag.

Skatteverket och Kronofogdemyndigheten

Skolinspektionen, IVO och kommunerna kan komma att behöva inhämta information från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten vid sin godkännande- och tillståndsprövning och i sin tillsyn vilket kan innebära viss kostnadsökning för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Utredningen bedömer att en sådan kostnadsökning ryms inom ramen för myndigheternas nuvarande anslagsram.

² Vad gäller IVO:s tillståndsprövning har utredningen endast beaktat ansökningar för hemtjänst och entreprenadverksamhet eftersom myndigheten redan har möjlighet att göra utdrag ur belastningsregistret för den verksamhet som är tillståndspliktig i dag.

Domstolsväsendet

Förslagen i betänkandet om utökad tillståndsplikt och krav på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för att kunna bedriva verksamhet långsiktigt kan leda till att antalet överklaganden ökar. Utredningen bedömer att den eventuella kostnadsökningen med anledning av detta ryms inom domstolsväsendets nuvarande anslagsram.

13.3 Konsekvenser för kommuner

13.3.1 Kommunernas prövning av godkännanden

Utredningen bedömer att kommunerna är olika rustade för att hantera utredningens förslag om att pröva sökandens erfarenhet, insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. En beskrivning av vad prövningen innebär och hur den ska gå till redovisas i avsnitt 11.2 och 11.2.1. Utredningen bedömer att det sannolikt kommer krävas ny kompetens inom flera kommuner och då särskilt för att göra de ekonomiska bedömningar som utredningen föreslår. I sammanhanget vill utredningen dock framhålla att kommunerna redan i dag gör bedömningar liknande dem som utredningen föreslår när det gäller annan tillståndspliktig verksamhet, exempelvis serveringstillstånd.

För att exakt kunna redogöra för konsekvenserna av utredningens förslag krävs statistik över vilka kostnader kommunerna har för sina prövningar av godkännanden av fristående förskolor och vissa fritidshem i dag, och hur dessa varierar mellan kommunerna. Någon sådan statistik finns dock inte tillgänglig. Eftersom prövningen är likartad den som Skolinspektionen gör har utredningen bl.a. utgått från de uppgifter som Skolinspektionen redovisat till utredningen vad gäller timkostnad m.m. Skolinspektionen och IVO beräknar att tidsåtgången ökar med cirka fyra timmar per ansökan med anledning av utredningens förslag. Det innebär en merkostnad om 3 460 kronor per ansökan förutsatt att timkostnaden om 865 kronor är densamma för kommunerna som för Skolinspektionen.

Det saknas aggregerade uppgifter på nationell nivå om antalet ansökningar om att bedriva fristående förskolor och vissa fritids-

hem. Utredningen har uppskattat att det totala antalet ansökningar i genomsnitt kan bli cirka 900 per år. Uppskattningen motsvarar ungefär förhållandet mellan antalet ansökningar som Skolinspektionen beräknar få in 2015 och antalet befintliga huvudmän inom skolväsendet för unga. Vid uppskattningen har utredningen även beaktat uppgifter som Stockholms kommun lämnat. Kommunen har till utredningen uppgett att den år 2013 tog emot cirka 80 ansökningar om att starta nya förskolor och ansökningar om att byta huvudman för en befintlig förskola, samt att antalet ansökningar om fritidshem uppgick till ett 20-tal. Som beskrivs i avsnitt 13.2.1 bedömer utredningen att förslagen på sikt inte kommer att leda till omfattande förändringar i antalet ansökningar om godkännande.

Utifrån en uppskattad merkostnad per ansökan om 3 460 kronor kan den totala kostnadsökningen för kommunernas prövning av 900 ansökningar beräknas till 3 114 000 kronor per år med anledning av utredningens förslag. Till skillnad från den uppskattning som utredningen gör för Skolinspektionen i avsnitt 13.2.1 bedömer utredningen att detta motsvarar den faktiska kostnadsökningen, bl.a. eftersom kommunerna som huvudregel inte genomför någon ekonomisk bedömning i dag och inte heller har samma möjligheter att göra effektiviseringsvinster som Skolinspektionen.

Eftersom utredningen föreslår att prövningen av godkännande ska få beläggas med en avgift som täcker de totala kostnaderna för hela godkännandeprovningen, så kan utredningens förslag resultera i att kommunerna får intäkter med en summa som motsvarar kostnaderna för prövning av godkännanden i dag och kostnaderna som tillkommer pga. utredningens förslag. Eftersom det inte finns någon statistik över kommunernas nuvarande kostnader för prövningar och då dessa sannolikt varierar kraftigt mellan kommunerna kan utredningen inte uppskatta den totala storleken på de intäkter som utredningens förslag kan förväntas generera eller de ekonomiska konsekvenserna för enskilda kommuner. Utredningen kan dock konstatera att kommunernas sammanlagda intäkter kommer att överstiga den sammanlagda kostnadsökningen. Utredningen föreslår att de ökade kostnaderna för godkännandeprovningen finansieras med de intäkter som kommunerna får genom att prövningen kan beläggas med en avgift.

13.3.2 Kommunernas tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem

Utredningen föreslår att kraven på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktighet ska kvarstå för enskilda huvudmän även efter det att ett godkännande beviljats. Förslaget medför att kommunerna i sin tillsyn ska följa upp att kraven efterlevs, vilket ger kommunerna ett utökat tillsynsuppdrag som kan komma att medföra kostnadsökningar. Innebörden av att kraven ska kvarstå även efter det att godkännande lämnats behandlas i avsnitt 11.4.

Det saknas aggregerade uppgifter om frekvensen av och kommunernas kostnader för tillsynen av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Förhållandena skiljer sig sannolikt väsentligt åt mellan kommunerna, bl.a. på grund av att antalet förskoleenheter med enskilda huvudmän varierar stort mellan kommunerna. Som redovisas i avsnitt 4.2.6 fanns det sammantaget 2 749 förskoleenheter 2013. Någon uppgift om antalet fristående fritidshem som omfattas av kommunernas tillsynsansvar finns inte, men utredningen har erfarit att det finns få sådana fritidshem och att antalet är mycket begränsat i förhållande till antalet fristående förskoleenheter. Utredningen uppskattar därför antalet sådana fritidshem till totalt cirka 50 stycken.

Utifrån antagandet att kommunerna kommer att tillse samma andel enheter som Skolinspektionen beräknar att göra under 2015, dvs. cirka en tredjedel av de befintliga fristående förskoleenheterna, innebär det att kommunerna i genomsnitt kommer att tillse totalt 933 förskoleenheter och fritidshem per år. Som beskrivs i tidigare avsnitt beräknar Skolinspektionen den ökade tidsåtgången per skolenhet till cirka fyra timmar med anledning av utredningens förslag. Utifrån antagandet att den ökade tidsåtgången och timkostnaden är densamma för kommunerna som för Skolinspektionen skulle det medföra en kostnadsökning om 4 940 kronor per förskoleenhet eller fritidshem som tillsynas. Den totala årliga merkostnaden för tillsynen med anledning av utredningens förslag skulle därför kunna beräknas till cirka 4 609 000 kronor för kommunerna som kollektiv. Utredningen uppskattar, till skillnad från den bedömning som görs för Skolinspektionen, att beräkningen motsvarar den sammanlagda kostnadsökningen, bl.a. eftersom

kommunerna inte har möjlighet att samordna sin tillsyn på samma sätt som Skolinspektionen. Utredningen anser att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för de ökade kostnaderna i tillsynen med ett belopp som motsvarar den beräknade merkostnaden. Utredningen föreslår att resurstillskottet finansieras med de intäkter som staten får genom att IVO:s och Skolinspektionens tillståndsprovning beläggs med en avgift.

När förändringar i personkretsen anmäls ska kommunen, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, göra en provning av den eller de fysiska eller juridiska personer som tillkommer. Vad det innebär behandlas mer utförligt i avsnitt 11.6. Utredningen har försökt uppskatta hur många anmälningar om förändringar i personkretsen som årligen kan beräknas inkomma till kommunerna. Som beskrivs i avsnitt 13.2.1 utgår utredningen från att det är rimligt att anta att förändringar är aktuellt för var tredje huvudman per år. Det skulle i så fall röra sig om totalt cirka 680 anmälningar årligen för kommunerna som kollektiv.

Som beskrivs i avsnitt 13.2.1 bedömer utredningen att majoriteten av anmälningar på sikt inte kommer att kräva någon mer omfattande arbetsinsats per ärende. Utredningen uppskattar den genomsnittliga arbetstiden per anmälan till cirka en timme. Om antalet anmälningar per år uppskattningsvis uppgår till 680 så innebär det en tillkommande kostnad om totalt cirka 840 000 kronor per år för kommunerna som kollektiv givet att timkostnaden om 1 235 konor är densamma för kommunernas tillsyn som för Skolinspektionen. Eftersom utredningen föreslår att kommunerna ska få ta ut en avgift som täcker kostnaden för att hantera anmälningarna så kan utredningens förslag resultera i att kommunerna sammantaget får intäkter med motsvarande summa. Utredningen föreslår att kostnaderna för hanteringen av anmälningarna finansieras med de intäkter som kommunerna får genom att anmälningarna kan beläggas med en avgift.

13.3.3 Anmälningsskyldigheten upphör

Utredningen föreslår att kommunens skyldighet att anmäla s.k. entreprenadverksamhet till IVO ska upphöra. Den föreslagna förändringen innebär att en arbetsuppgift tas bort från kommunernas ansvar. Utredningen bedömer att förslaget inte påverkar den kommunala självstyrelsen samt uppskattar att den minskade arbetsbelastning är mycket liten och att den därför inte förändrar kommunernas resursbehov.

13.3.4 Kommunernas skyldighet att erbjuda obruten service

Kommunerna ansvarar för att erbjuda invånarna utbildning inom skolväsendet för barn och unga samt socialtjänst till de som är berättigade till det. Om privata utförare och enskilda huvudmän upphör med verksamhet kan kommunerna, med kort varsel, få ta över ansvaret för brukare, elever och barn vilket kan generera tillfälliga kostnader för kommunerna.

Syftet med utredningens förslag är bl.a. att förhindra att oseriösa utförare och enskilda huvudmän med bristfällig kompetens etablerar sig på marknaden samt att, i högre utsträckning än i dag, säkerställa att de har ekonomiska förutsättningar för att bedriva en långsiktig verksamhet. Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet på sikt kan bidra till att privata utförare och enskilda huvudmän i lägre utsträckning lämnar marknaden. Utredningen anser dock att förslagen kan resultera i att privata utförare och enskilda huvudmän under en övergångsperiod väljer att lämna marknaden eller att tillstånd och godkännanden att bedriva verksamhet återkallas. Kommunerna behöver därför inledningsvis ha viss ökad beredskap för att ta över ansvaret för brukare, barn och elever.

I sammanhanget vill utredningen betona att det redan i dag förekommer att verksamheter läggs ned, bl.a. till följd av förändringar i brukar- och elevunderlag eller pga. konkurser, samt att finansieringen av välfärdstjänsterna i dessa situationer kvarstår oförändrad. Utredningen bedömer därför att kommunerna, inom ramen för sina nuvarande resurser, kommer att kunna tillmötesgå kravet på obruten service.

13.3.5 Den kommunala självstyrelsen

Som beskrivs i avsnitt 4 ansvarar kommunerna för godkännandeprövningen och tillsynen av fristående förskolor. Utredningens förslag om krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet innebär att kommunerna åläggs att bedöma och tillse ytterligare omständigheter inom ramen för godkännandeprövningen och tillsynen. Utredningen bedömer därför att förslaget medför en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslaget är att säkerställa att barn och föräldrar erbjuds en kvalitativ och långsiktig förskoleverksamhet samt att förhindra att oseriösa huvudmän etablerar sig inom förskolan. Utredningen har undersökt om syftet kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Enligt utredningens mening är utökade krav, som bedöms i samband med godkännandeprövningen och i tillsynen, det mest effektiva sättet för att uppnå syftet med förslaget. Att barns och föräldrars berättigade intresse av en kvalitativ och långsiktig verksamhet tillgodoses samt att allmänhetens generella förtroende för välfärdssektorn säkerställs bedöms uppväga den begränsade inskränkning som förslaget innebär för den kommunala självstyrelsen. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt och godtagbart. Utredningen föreslår att kommunerna ska ges möjlighet att ta ut en avgift för godkännandeprövningen av enskilda huvudmän inom förskolan och för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen. Utredningen bedömer att det, och övriga förslag som utredningen lämnar i betänkandet, inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Vad gäller utredningens förslag att anmälningsskyldigheten ska tas bort för s.k. entreprenadverksamhet hänvisas till avsnitt 13.3.3.

13.4 Sammanfattning av förslagets ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna

Utredningens förslag medför kostnadsökningar för Skolinspektionen, IVO och kommunerna. Genom att utredningen föreslår avgiftsfinansiering av bl.a. godkännande- och tillståndsprövningen bedöms förslagen på sikt medföra intäkter till staten och kommunerna som överstiger dessa kostnader.

Skolinspektionen bör få ett årligt resurstillskott om totalt 2,47 miljoner kronor med anledning av utredningens förslag. Resurstillskottet uppskattas täcka de ökade kostnaderna för Skolinspektionens prövning av godkännande och tillsyn som förslagen i betänkandet medför. Eftersom utredningen föreslår att Skolinspektionen ska få ta ut en avgift som täcker kostnaden för hela prövningen av godkännanden (dvs. kostnader som Skolinspektionen har för prövningen i dag och de som tillkommer med anledning av utredningens förslag) samt för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen så uppskattar utredningen att staten kan få intäkter med totalt cirka 9,87 miljoner kronor med anledning av utredningens förslag. Sammanfattningsvis innebär det att de uppskattade intäkterna klart överstiger de uppskattade resurstillskotten. Utredningen föreslår att resurstillskotten till Skolinspektionen finansieras med de intäkter som en avgiftsfinansiering genererar.

Utredningen anser att IVO bör få ett resurstillskott om totalt 37,575 miljoner kronor år 1 och därefter 23,375 miljoner kronor årligen. Tillskotten bedöms täcka kostnader för att förstärka myndighetens ekonomiska kompetens, ökade kostnader för tillståndsprövning och ökade kostnader för tillsynen. På samma sätt som för Skolinspektionen föreslår utredningen att IVO ska få ta ut en avgift som täcker kostnaden för hela tillståndsprövningen och hanteringen av anmälningar om förändringar i personkretsen. Utredningen uppskattar att staten därigenom kan få intäkter med totalt cirka 72,975 miljoner kronor år 1 och därefter cirka 54,775 miljoner kronor de följande åren. Sammanfattningsvis innebär det att de uppskattade intäkterna klart överstiger de uppskattade resurstillskotten. Utredningen föreslår att resurstillskotten till IVO finansieras med de intäkter som avgiftsfinansieringen genererar.

Utredningen har uppskattat den totala kostnadsökningen för kommunerna som kollektiv till cirka 8,563 miljoner kronor med anledning av utredningens förslag. Kommunerna föreslås få ta ut en avgift som täcker kostnaderna för prövningen av godkännanden och för hanteringen av anmälningar om förändringar i personkretsen. Det är inte möjligt för utredningen att uppskatta den sammanlagda intäkten som utredningens förslag kan generera eftersom det saknas uppgifter över vilka kostnader kommunerna har för sina nuvarande prövningar av godkännanden och kostnaden varierar sannolikt kraftigt mellan kommunerna. Utredningen anser dock att

kommunerna som kollektiv bör kompenseras med 4,609 miljoner kronor för de ökade kostnaderna i tillsynen. Utredningen föreslår att resurstillskottet finansieras med de intäkter som staten får genom att IVO:s och Skolinspektionens tillståndsprövning beläggs med en avgift.

13.5 Konsekvenser för företag och andra enskilda

13.5.1 En utökad tillståndsplikt för utförare av hemtjänst och s.k. entreprenadverksamhet

Utredningens förslag om utökad tillståndsplikt får konsekvenser för privata utförare som i dag bedriver hemtjänst eller s.k. entreprenadverksamhet. De kommer att behöva ansöka om tillstånd för att få bedriva verksamheten fortsättningsvis och i samband med det se till att de uppfyller kraven för att beviljas tillstånd. Sannolikt kommer det att finnas utförare som väljer att inte ansöka om tillstånd och utförare vars ansökningar kommer att avslås för att de inte uppfyller de ställda kraven. Det är inte möjligt för utredningen att göra någon uppskattning av hur många av dagens utförare som inte kommer att ansöka om tillstånd eller som saknar förutsättningar att klara en tillståndsprövning. Privata utförare som utan anmärkning bedrivit verksamhet med hemtjänst eller s.k. entreprenadverksamhet torde i de flesta fall anses uppfylla kraven på insikt och erfarenhet. Utredningen bedömer därför att merparten av de utförare som i dag bedriver verksamhet har förutsättningar att göra det även efter det att utredningens förslag trätt i kraft. Vad gäller konsekvenserna av utredningens förslag om att belägga ansökan med en avgift hänvisas till avsnitt 13.5.4.

För befintliga utförare som väljer att ansöka om tillstånd, och för företag och andra enskilda som vill bedriva verksamhet med hemtjänst, kommer utredningens förslag om utökad tillståndsplikt att medföra en tillfällig administrativ belastning för att ta fram det underlag som krävs för en sådan ansökan. Som utredningen anfört tidigare så anser utredningen att den utökade tillståndsplikt som utredningen föreslår innebär en prövning av omständigheter och faktorer som utföraren under alla omständigheter måste hantera för att bedriva verksamheten, se avsnitt 11. Utredningen bedömer därför att det bör vara möjligt, även för mindre utförare och före-

tag, att utan större hinder ansöka om tillstånd och leva upp till kraven för att beviljas tillstånd. Utredningen anser att den utökade tillståndsplikten är angelägen både ur ett brukar- och ett medborgarperspektiv och att de höjda kraven och belastningen som uppstår till följd av förslaget är proportionerliga i förhållande till förslagets syfte.

Som beskrivs i avsnitt 10.2 finns det olika uppfattningar om vilka verksamheter som omfattas av det nuvarande undantaget från tillståndsplikt för s.k. entreprenadverksamhet. I och med att utredningen föreslår att undantaget ska tas bort blir det tydligare vilka verksamheter som är tillståndspliktiga, vilket gynnar företag och andra enskilda som önskar bedriva verksamhet inom välfärdssektorn.

För att underlätta övergången för utförare som redan bedriver sådan verksamhet som kommer att omfattas av den utökade tillståndsplikten föreslår utredningen att de, förutsatt att de lämnat in en ansökan inom den fastställda tiden, ska få fortsätta göra det i avvaktan på att IVO fattar beslut i ärendet.

13.5.2 Kraven på insikt, erfarenhet, lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktighet

Utredningens förslag om krav på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt innebär att det ställs högre krav i samband med tillståndsprövningen såväl som i tillsynen. Förslagen får därmed konsekvenser för företag och enskilda som ansöker om att få bedriva sådan verksamhet som omfattas av förslagen och för enskilda huvudmän och privata utförare som redan i dag bedriver sådan verksamhet.

För aktörer som inte kan leva upp till kraven kommer förslagen att få konsekvenser antingen genom att deras ansökan avslås eller genom att de i samband med tillsyn exempelvis föreläggs att åtgärda bristerna. Vilka konkreta konsekvenser utredningens förslag får för den enskilde huvudmannen eller utföraren i samband med tillsyn beror på bristernas omfattning. I det fall bristerna är mycket allvarliga kan det ytterst bli fråga om att tillståndet eller godkännandet återkallas. Detta är också i viss utsträckning utredningens avsikt. Syftet med utredningens förslag är att endast de

aktörer som kan anses ha tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet och som har förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet ska få etablera sig och verka inom välfärdssektorn. Utredningen bedömer att merparten av de privata utförare och enskilda huvudmän som bedriver tillståndspliktig verksamhet antingen lever upp till de nya kraven redan i dag, eller har möjlighet att komplettera verksamheten med exempelvis ytterligare kompetens för att göra det.

På liknande vis som utredningens förslag om utökad tillståndsplikt, medför kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar en viss ökad administrativ belastning. Vid en ansökan om tillstånd eller i samband med tillsyn behöver enskilda huvudmän och privata utförare kunna presentera uppgifter och underlag som visar att de uppfyller kraven. Utredningen bedömer att den ökade belastningen är möjlig för större såväl som för mindre huvudmän och utförare att bära. Utredningen vill i sammanhanget understryka att syftet inte är att öka det administrativa merarbetet för enskilda huvudmän och privata utförare utan att säkerställa att de som ansöker om tillstånd eller bedriver verksamhet inom välfärdssektorn har rätt förutsättningar. Mot bakgrund av att det rör sig om skattefinansierad verksamhet som riktar till skyddsvärda grupper är förslagen angelägna och utredningen gör därför bedömningen att konsekvenserna av kraven är proportionerliga i förhållande till dess syfte att säkerställa att enskilda huvudmän och privata utförare har förutsättningar att bedriva en kvalitativ och långsiktig verksamhet.

13.5.3 Anmälningsskyldigheten

För enskilda huvudmän och privata utförare blir den föreslagna anmälningsskyldigheten vid förändringar i personkretsen (ägare och ledning) och vid förändringar i de ekonomiska förutsättningarna en tillkommande arbetsuppgift. Utredningen bedömer att den arbetsbelastning som följer med anmälningsskyldigheten inte är särskilt omfattande och står i proportion till dess syfte att ansvariga myndigheter ska få information om förändringar som påverkar verksamhetens förutsättningar.

13.5.4 Avgifter

Utredningens förslag kommer att innebära en engångskostnad för företag och andra enskilda som ansöker om godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet för barn och unga eller som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS. För de som ansöker om godkännande för att bedriva verksamhet inom skolväsendet för barn och unga beräknas kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 24 000 kronor per ansökan. För de som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS beräknas kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 21 000 kronor per ansökan. Beräkningen är gjord utifrån de uppgifter som Skolinspektionen och IVO lämnat om den genomsnittliga kostnaden för ett tillståndsärende och den tillkommande kostnaden med anledning av utredningens förslag samt antalet uppskattade ansökningar, se delavsnitt 13.2.1 och 13.2.2. Uppskattningarna är gjorda utifrån att avgifterna sätts enligt principen om full kostnadstäckning.

Utredningen föreslår också att en anmälan av förändringar i personkretsen ska beläggas med en avgift. Den avgiften kommer att vara väsentligt lägre än den avgift som tas ut vid en ansökan om godkännande eller tillstånd. Utredningen beräknar att avgiften i genomsnitt kommer att vara cirka 1 235 kronor för anmälningar om förändringar till Skolinspektionen och kommunerna och i genomsnitt cirka 850 kronor för anmälningar om förändringar till IVO. Beräkningen är gjord utifrån de uppgifter som Skolinspektionen och IVO lämnat om den genomsnittliga timkostnaden, se avsnitt 13.2.1 och 13.2.2.

Som beskrivs i avsnitt 3 är inträdeskraven för att etablera sig inom välfärdssektorn förhållandevis låga och kapitalbehoven är relativt begränsade inom stora delar av sektorn. Utredningen bedömer därför att de ekonomiska konsekvenserna står i proportion till syftet med förslagen. För framförallt små företag kan avgifterna dock vara betungande vilket kan leda att de avstår från att ansöka och etablera sig inom välfärdssektorn. Utredningen anser därför att avgifterna bör differentieras utifrån den kostnad de genererar hos myndigheten. Detta innebär att en enskild som ansöker om tillstånd eller godkännande för en mindre omfattande verksamhet ska betala en lägre avgift än exempelvis den som ansöker om tillstånd för en mer omfattande verksamhet. Utredningen anser att särskild

hänsyn måste tas till små företag som ansöker om mindre omfattande verksamhet i arbetet med att fastställa beräkningsgrunderna för avgifterna.

13.6 Övriga konsekvenser

13.6.1 Behov av informationsinsatser m.m.

Utredningen anser att förslagen i betänkandet ställer krav på informationsinsatser och att tillståndsmyndigheterna förbereder sina ansökningsprocesser och sin tillsyn till de nya kraven. Det är särskilt viktigt att privata utförare av hemtjänst och utförare av s.k. entreprenadverksamhet får information om den utökade tillståndsplikten och att de i god tid före den 1 november 2016 ges möjlighet att ansöka om tillstånd. Även enskilda huvudmän och andra privata utförare bör informeras så att de ges möjlighet att vidta de eventuella åtgärder som krävs för att de ska leva upp till de nya kraven.

Ansvariga för informationen är Skolinspektionen, kommunerna och IVO inom respektive område. Informationsinsatserna får anses ingå i myndigheternas och kommunernas nuvarande uppdrag, varför utredningen bedömer att det inte krävs något särskilt resurstillskott.

13.6.2 Konsekvenser för brukare, elever, föräldrar och andra medborgare

Alla förslag, men framförallt förslagen om utökad tillståndsplikt och prövning av huvudmäns lämplighet m.m., syftar till att de enskilda huvudmän och utförare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn ska ha goda förutsättningar och förmåga att leverera tjänster som uppfyller de krav som ställs. Genom utredningens förslag tar staten ett tydligare ansvar för att säkerställa att de som vill bedriva verksamhet har sådan förmåga. Allmänhetens generella förtroende för offentliga institutioner samt leveransen av välfärdstjänster kan sägas ha betydelse för samhällets funktion som helhet.³ Utredningen bedömer att förslagen kommer

³ Rothstein, *Vad bör staten göra?* Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, 2006.

att generera positiva effekter för brukare-, elever och föräldrar, och ha betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssektorn.

Utredningens förslag påverkar inte brukares, elevers och föräldrars möjlighet att välja leverantör inom välfärdssektorn. Förslagen kan dock inledningsvis leda till att vissa enskilda huvudmän och privata utförare försvinner vilket kan drabba brukare, barn och elever. Även om det naturligtvis är förknippat med problem att byta leverantör så bedömer utredningen att konsekvenserna av detta står i proportion till syftet med förslagen. Utredningen vill dock betona att det är viktigt att kommunerna har beredskap för att möta de behov som eventuellt uppstår i samband med att enskilda huvudmän och privata utförare lämnar marknaden.

13.6.3 Konsekvenser för konkurrensen

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet generellt sett kommer att bidra till att förbättra konkurrensvillkoren inom välfärdssektorn. Förslagen syftar till att skapa en högre tröskel för att hindra att oseriösa aktörer eller aktörer med bristfälliga förutsättningar etablerar sig eller verkar inom välfärdssektorn. Därigenom blir också villkoren på marknaden mer likvärdiga vilket skapar förutsättningar för en sund konkurrens.

13.6.4 Konsekvenser för olika ägar- och driftsformer och effekterna för små och stora företag

Enligt direktiven ska utredningen i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagets påverkan på olika ägar- och driftsformer samt effekterna för små och stora företag. Som beskrivs i avsnitt 4, 5 och 6 bedrivs verksamhet inom välfärdssektorn av stiftelser och en variation av associationsformer, även om aktiebolag vanligast. För att värna mångfalden inom välfärdssektorn har utredningen strävat efter att utforma förslagen så att de är neutrala i förhållande till företags- och organisationsform och att konsekvenserna för olika typer av utförare respektive huvudmän ska vara likvärdiga. Utredningen bedömer att utredningens förslag inte medför några större skillnader i konsekvenser beroende på ägar- eller driftsformer eller beroende på om företagen är små eller stora.

Utredningens förslag innebär att prövningen av kraven på tillräcklig insikt, erfarenhet och lämplighet blir olika omfattande beroende på om huvudmannen eller utföraren är en juridisk eller fysisk person. Om huvudmannen eller utföraren är en juridisk person ska prövningen inkludera en viss angiven personkrets. Hur omfattande prövningen blir beror på hur den juridiska personen är organiserad, t.ex. hur många ledamöter som sitter i ett bolags styrelse. Prövningens omfattning kan få konsekvenser för den administrativa belastningen för den som ansöker om tillstånd eller godkännande samt för storleken på den avgift som sökanden kommer att debiteras i samband med ansökan. Utredningen bedömer att detta framförallt kommer att få konsekvenser för större företag med komplicerade ägarstrukturer och att de har resurser och kompetens för att hantera det.

Vad gäller avgifter och administrativ belastning för små företag hänvisas till de analyser som utredningen gjort i avsnitt 13.5.1, 13.5.2 och 13.5.4.

13.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen föreslår att Skolinspektionen, kommunerna och IVO ska få genomföra en prövning av enskilda huvudmäns och privata utförares lämplighet. För att kunna göra denna prövning bör myndigheterna ges rätt att beställa utdrag ur belastningsregistret. De uppgifter som registret innehåller finns i allmänna handlingar som är offentliga, såsom domar, men sammanställningar av uppgifterna är särskilt känslig varför spridningen av sådana sammanställningar förutsätter överväganden som ser till att de negativa konsekvenserna för den personliga integriteten står i rimlig proportion till det ändamål man vill uppnå.

Syftet med de utökade kraven är att säkerställa att enskilda huvudmän och privata utförare som godkänns har förutsättningar att leverera välfärdstjänster i enlighet med gällande bestämmelser samt att säkerställa att endast seriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn. En sådan prövning är inte bara viktig för brukare, elever och barn utan även för att upprätthålla allmänhetens förtroende för välfärdssektorn i dess helhet. Att Skolinspektionen, kommunerna och IVO har möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret är

en förutsättning för att de ska kunna genomföra den prövning som utredningen föreslår. Möjligheten att få uppgifter ur belastningsregistret, som utredningen bedömer att det finns behov av, omfattar inte alla former av brottslighet och rätten är även begränsad till en angiven personkrets.

Som beskrivs i avsnitt 11.10 har Regeringskansliet uppdragit åt en arbetsgrupp (U2014/3433/SAM) att utreda behovet av, och i förekommande fall föreslå, ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att kunna skydda uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som inkommer i samband med en godkännandeprövning och i tillsyn av skolväsendet för barn och unga. I samma avsnitt föreslår utredningen att IVO:s möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynen bör ses över.

Utredningen bedömer att förslagens konsekvenser är godtagbara för den personliga integriteten förutsatt att ansvariga myndigheter och kommuner ges möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskilda personliga förhållanden.

13.6.6 Konsekvenser för brottsligheten

De förslag som utredningen lägger fram syftar bl.a. till att försvåra för oseriösa aktörer att etablera sig och verka inom välfärdssektorn. Skolinspektionen, kommunerna och IVO föreslås få ett starkare mandat och större möjligheter att avslå ansökningar och återkalla godkännanden och tillstånd om en enskild huvudman eller privat utförare inte visar sig lämplig vid en handel- och vandelsprövning. På längre sikt förväntas förslagen kunna medverka till att förhindra oseriösa och kriminella personer i välfärdssektorn. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen kan bidra till att förebygga förekomsten av kriminalitet inom välfärdssektorn.

13.6.7 Konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet

Utredningens förslag kan i viss utsträckning komma att påverka antalet enskilda huvudmän och utförare inom välfärdssektorn. Förslagen påverkar dock inte efterfrågan på eller finansieringen av välfärdstjänsterna och kommunerna har alltså det yttersta ansvaret

för att tjänsterna tillhandahålls. Utredningens bedömning är därför att en förändring i antalet privata utförare och enskilda huvudmän inte kommer att leda till några egentliga förändringar vad gäller sysselsättningsgrad eller ha några effekter när det kommer till offentlig service i olika delar av landet.

Utredningen bedömer att IVO behöver förstärkas med ett antal årsarbetskrafter för att hantera de delar av förslagen som medför ekonomiska analyser och bedömningar, men även för att möta den utökade tillståndsplikten för framförallt hemtjänst. Även kommunerna kan behöva förstärka sin verksamhet med ekonomisk kompetens. Vilka kostnader detta förväntas leda till redovisas i avsnitten 13.2.2 och 13.3.

13.6.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen ser inte att förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

13.6.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningen ser inte att förslagen påverkar möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

5 §

I paragrafen regleras förutsättningar för godkännande av enskilda huvudmän.

I *andra stycket första meningen* har ordet *ska* ersatts med *får endast*. Förändringen är redaktionell och någon ändring i sak avses inte.

I *andra stycket* har tredje meningen som angav att det för godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundskola krävs ett tillräckligt elevunderlag för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt, strukits. Kravet på ett tillräckligt elevunderlag blir en del av prövningen av om huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt enligt 5 a §. Kravet kommer därmed att gälla för all verksamhet inom skolväsendet för barn och unga, dvs. även för gymnasieskolan. Förändringen är inte avsedd att förändra den praxis enligt vilken sökanden ska presentera en tillförlitlig elevprognos i samband med en ansökan. Överväganden finns i avsnitt 11.1.

5 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller utökade krav för godkännande av enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundskola, gymnasieskola, gymnasieskola och fritidshem.

I *första stycket första meningen* införs ett krav på att den enskilde ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedömas lämplig att bedriva verksamheten för att godkännas. Det är den som ansöker om godkännande som ska visa att kraven är uppfyllda. Prövningen ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet. Sökanden ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning. Sökanden ska även visa på tillräcklig insikt och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet. I detta ingår att sökanden ska kunna redogöra för erfarenhet från det aktuella, eller något närliggande område, och ha kunskap om de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser. Kraven ska relateras till inriktningen och omfattningen på den aktuella ansökan. Är sökanden en juridisk person kommer kravet på insikt och erfarenhet att riktas mot den personkrets som anges i paragrafen.

Med *i övrigt lämplig* avses att den sökande ska kunna visa att denne med hänsyn till sin handel och vandel är kvalificerad att bedriva verksamheten. I bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller, om sökanden är en fysisk person, denne begått brott. Om ett godkännande tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet, kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet.

I *första stycket andra meningen* fastslås att om sökanden är en juridisk person ska prövningen av insikt och erfarenhet samt bedömningen av lämplighet även omfatta personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmän bedöms ha ett sådant inflytande. Även ägare och andra kan ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Omständigheter som kan innebära att en ägare anses ha ett väsentligt inflytande kan t.ex. vara innehav som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster. I de fall den juridiska personen ägs av en annan juridisk person kan även den juridiska personen omfattas av prövningen.

Andra med väsentligt inflytande i verksamheten kan vara personer med inflytande på grund av en viss tjänsteställning men också andra, t.ex. personer med fullmakt att sköta rörelsen eller personer som har ett väsentligt inflytande genom avtal med den juridiska personen. Är sökanden en stiftelse kan det vara dess förvaltare och ingår den juridiska personen i en koncern kan personer i moderbolaget anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Överväganden finns i avsnitt 11.2.

I *andra stycket* införs ett krav på att den som ansöker om godkännande ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Sökanden ska kunna visa att den har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva varje enskild enhet eller verksamhet som ansökan omfattar. Hur stora de finansiella behoven är varierar beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas och verksamhetens omfattning.

Sökanden ska kunna presentera en plan med en långsiktig och realistisk prognos för den tilltänkta verksamheten. Även de antaganden och analyser som prognosen bygger på ska redovisas. När det är möjligt ska en likviditetsbudget och resultatbudget ingå i prognosen. Inom skolväsendet är en elevprognos som bygger på en intresseundersökning ett av de viktigaste underlagen för att göra en bedömning av sökandens förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Andra underlag som bör ges in om sökanden redan bedriver verksamhet är t.ex. sökandens senaste årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av räkenskaperna. Sökanden ska också kunna lämna information som möjliggör för ansvarig tillståndsmyndighet att genomföra en nyckeltalsanalys.

Om sökanden ingår i en koncern ska sökanden visa hur koncernförhållandena ser ut och lämna information om ekonomiska förhållanden i andra bolag i koncernen, om tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna bedöma sökandens ekonomiska förutsättningar. Även i andra situationer än när sökanden ingår i en koncernstruktur kan en djupare ekonomisk genomlysning behöva göras om sökanden hänvisar till en garanti eller till en annan fysisk eller juridisk persons tillgångar. Överväganden finns i avsnitt 11.1.

I paragrafens *tredje stycke* införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om villkor för godkännande. Genom bemyndigandet kan föreskrifter med villkor som gäller både för Statens skolinspektion

och för kommunernas prövning av huvudmän utfärdas. Överväganden finns i avsnitt 11.3.

6 §

I paragrafen införs en hänvisning till kraven i 5 a § som därmed, i likhet med övriga krav som gäller för godkännande, kommer att gälla för bolag och föreningar där en kommun eller ett landsting har ett rättsligt inflytande över verksamheten, exempelvis kommunala bolag.

6 a §

Paragrafen är flyttad från 2 kap. 5 a § för att hålla samman de bestämmelser som anger vilka krav som måste vara uppfyllda för att en enskild ska godkännas som huvudman.

6 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs en skyldighet för enskilda huvudmän att anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 5 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.6.

Anmälan ska göras till den som lämnat huvudmannens godkännande, dvs. till Skolinspektionen eller ansvarig kommun. Det är den som godkänts som huvudman som ska anmäla förändringen.

Anmälan ska göras i samband med förändringen. Vid byte av en styrelseledarmot ska anmälan göras så snart som möjligt efter att den nya personen valts in och en ny vd ska anmälas så snart han eller hon anställts. När det gäller nya ägare ska dessa anmälas vid förvärvet eller utan dröjsmål därefter. Förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan behöva anmälas är exempelvis ett kraftigt vikande elevunderlag, som påverkar verksamhetens långsiktighet.

6 c §

Genom paragrafen, som är ny, ges Skolinspektionen eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av enskilda som huvudmän möjlighet att ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande enligt 5 §, eller anmäler förändringar i personkretsen enligt 6 b §. Överväganden finns i avsnitt 11.7.

Vid beräkning av avgifterna gäller självkostnadsprincipen för kommunerna. För Skolinspektionen ska utgångspunkten vara full kostnadstäckning, dvs. att avgifterna ska beräknas så att de täcker myndighetens kostnader för tillståndsprovningen och kostnaderna för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen. Avgifterna bör differentieras beroende på hur omfattande en ansökan är så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för provningen av ärendet.

26 kap.

3 §

I paragrafen införs en ny *punkt 5*. Förändringen innebär att Skolinspektionens tillsyn utvidgas till att omfatta även att de enskilda huvudmän som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

Genom bestämmelsen ges Skolinspektionen möjlighet att i sin tillsyn följa upp att enskilda huvudmän lever upp till kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt att de har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

För att bedöma förutsättningarna för en verksamhets långsiktighet kan Skolinspektionen kräva motsvarande ekonomiska information som vid en ansökan om godkännande. Skolinspektionen kan också begära ut nya handlingar som visar att huvudmannen, och de som ingår i personkretsen, fortfarande uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet. Skolinspektionen kan även begära nya utdrag ur belastningsregistret eller ta in uppgifter från t.ex. Skatteverket.

Om Skolinspektionen bedömer att kraven inte längre är uppfyllda får myndigheten agera inom ramen för de verktyg som finns i tillsynen.

4 §

Paragrafen ändras på motsvarande sätt som 26 kap. 3 §. Även kommunens tillsynsansvar kommer att omfatta att enskilda huvudmän som har godkänts fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

13 §

I paragrafens *andra stycke* görs en följdändring med anledning av att paragrafen om samråd byter beteckning.

14 §

I paragrafen införs en hänvisning till 5 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

I och med förändringen införs en möjlighet att återkalla ett godkännande om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet eller saknar ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Skolinspektionen eller den ansvariga kommunen kan fortfarande förelägga huvudmannen att åtgärda bristen om det bedöms möjligt för huvudmannen att följa ett föreläggande. Ett godkännande kan dock återkallas utan föregående föreläggande om huvudmannen saknar rättslig och faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Huvudmannen ska självfallet ges tillfälle att yttra sig över vad som anförs som skäl för återkallelse innan ett sådant beslut fattas.

Huvudmannen kan t.ex. sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs eller om huvudmannen uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för huvudmannen att följa ett föreläggande kan också vara mycket begränsat eller obefintligt om huvudmannen exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig.

14.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (20001:453)

7 kap.

1 §

I paragrafen införs tillståndsplikt för hemtjänstverksamhet och för de verksamheter som avses i 1–4, även om kommunen genom avtal har överlämnat verksamheten till enskild att utföra. Överväganden finns i avsnitt 10.1 och 10.2.

I paragrafens *första stycke* införs en ny *punkt fem*. Därmed kommer krav på tillstånd för att bedriva verksamhet även att gälla hemtjänst. Begreppet hemtjänst finns redan i dag i SoL men definieras inte där. Vilka typer av insatser som ska anses ingå i hemtjänst framgår bl.a. av prop. 2000/01:149 s.22 f., prop. 1997/98:113, prop. 1996/97:124 och bet. 1996/97:SoU18, jfr även prop. 1992/93:129. Begreppet hemtjänst finns även med i Socialstyrelsens termbank där det definieras som bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande.

Andra stycket som angav att tillstånd inte behövs för verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till en enskild att utföra stryks. Tillståndsplikten kommer därmed att gälla alla som yrkesmässigt vill bedriva verksamhet med vissa särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett hur kommunerna väljer att upphandla verksamheten.

I paragrafens *tredje stycke* har, som en följd av den utökade tillståndsplikten, kommunens skyldighet att anmäla verksamhet som genom avtal har överlämnats till enskild, strukits.

Krav för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet finns i 2 §.

2 §

I paragrafen införs utökade krav för tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 §.

Andra stycket är nytt.

I *första meningen* införs ett krav på att sökanden ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedömas lämplig att

bedriva verksamheten för att beviljas tillstånd. Det är den som ansöker om tillstånd som ska visa att kraven är uppfyllda. Prövningen ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet. Sökanden ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning. Sökanden ska även visa på tillräcklig insikt och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet. I detta ingår att sökanden ska kunna redogöra för erfarenhet från det aktuella, eller något närliggande område, och ha kunskap om de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser. Kraven ska relateras till inriktningen och omfattningen på den aktuella ansökan. Är sökanden en juridisk person kommer kravet på insikt och erfarenhet att riktas mot den personkrets som anges i paragrafen.

Med *i övrigt lämplig* avses att den sökande ska kunna visa att denne med hänsyn till sin handel och vandel är kvalificerad att bedriva verksamheten. I bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller, om sökanden är en fysisk person, denne begått brott. Om ett tillstånd tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet, kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet.

I *andra meningen* fastslås att om sökanden är en juridisk person ska prövningen av insikt och erfarenhet samt bedömningen av lämplighet även omfatta personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmän bedöms ha ett sådant inflytande. Även ägare och andra kan ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Omständigheter som kan innebära att en ägare anses ha ett väsentligt inflytande kan t.ex. vara innehav som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster. I de fall den juridiska personen ägs av en annan juridisk person kan även den juridiska personen omfattas av prövningen.

Andra med väsentligt inflytande i verksamheten kan vara personer med inflytande på grund av en viss tjänsteställning men också

andra, t.ex. personer med fullmakt att sköta rörelsen eller personer som har ett väsentligt inflytande genom avtal med den juridiska personen. Är sökanden en stiftelse kan det vara dess förvaltare och ingår den juridiska personen i en koncern kan personer i moderbolaget anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Överväganden finns i avsnitt 11.2.

I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, införs ett krav på att den som ansöker om tillstånd ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Sökanden ska kunna visa att den har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva varje enskild enhet eller verksamhet som ansökan omfattar. Hur stora de finansiella behoven är varierar beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas och verksamhetens omfattning.

Sökanden ska kunna presentera en plan med en långsiktig och realistisk prognos för den tillänkta verksamheten. Även de antaganden och analyser som prognosen bygger på ska redovisas. När det är möjligt ska en likviditetsbudget och resultatbudget ingå i prognosen. Andra underlag som bör ges in om sökanden redan bedriver verksamhet är t.ex. sökandens senaste årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av räkenskaperna. Sökanden ska också kunna lämna information som möjliggör för ansvarig tillståndsmyndighet att genomföra en nyckeltalsanalys.

Om sökanden ingår i en koncern ska sökanden visa hur koncernförhållandena ser ut och lämna information om ekonomiska förhållanden i andra bolag i koncernen, om tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna bedöma sökandens ekonomiska förutsättningar. Även i andra situationer än när sökanden ingår i en koncernstruktur kan en djupare ekonomisk genomlysning behöva göras om sökanden hänvisar till en garanti eller till en annan fysisk eller juridisk persons tillgångar. Överväganden finns i avsnitt 11.1.

I *femte stycket* har en språklig ändring gjorts.

I paragrafens *sjätte stycke*, som är nytt, införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om villkor för tillstånd. Överväganden finns i avsnitt 11.3.

2 a §

Genom paragrafen, som är ny, införs en skyldighet för den som beviljats tillstånd att anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 2 § till Inspektionen för vård och omsorg. Överväganden finns i avsnitt 11.6.

Anmälan ska göras i samband med förändringen. Vid byte av en styrelseledamot ska anmälan göras så snart som möjligt efter att den nya personen valts in och en ny vd ska anmälas så snart han eller hon anställts. När det gäller nya ägare ska dessa anmälas vid förvärvet eller utan dröjsmål därefter. Förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan behöva anmälas är exempelvis att en utförare förlorar en upphandling av verksamhet, som man tidigare bedrivit, eller att kommunen säger upp ett kontrakt, och detta påverkar utövarens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Det är den som beviljats tillstånd som ska anmäla förändringen.

2 b §

Genom paragrafen, som är ny, ges Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd enligt 2 §, eller anmäler förändringar i personkretsen enligt 2 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.7.

Utgångspunkten för beräkning av avgifterna ska vara full kostnadstäckning, dvs. avgifterna ska täcka myndighetens kostnader för tillståndsprovningen och kostnaderna för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen.

Avgifterna bör differentieras beroende på hur omfattande en ansökan är så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för provningen av ärendet.

13 kap.

2 §

I paragrafens *första stycke* införs en ny *andra mening*. Förändringen innebär att Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn av tillståndspliktig verksamhet enligt SoL även innebär granskning av att den

som har beviljats tillstånd fortlöpande uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

Genom bestämmelsen ges Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att i sin tillsyn följa upp att de som beviljats tillstånd lever upp till kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt att de har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

För att bedöma förutsättningarna för en verksamhets långsiktighet kan Inspektionen för vård och omsorg kräva motsvarande ekonomiska information som vid en ansökan om tillstånd. Inspektionen kan också begära ut nya handlingar som visar att den som beviljats tillstånd, och de som ingår i personkretsen, fortfarande uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet. Inspektionen kan även begära nya utdrag ur belastningsregistret eller ta in uppgifter från t.ex. Skatteverket.

Om Inspektionen för vård och omsorg bedömer att kraven inte längre är uppfyllda får myndigheten agera inom ramen för de verktyg som finns i tillsynen.

8 §

I paragrafens *första stycke* införs en ny *andra mening*. Inspektionen för vård och omsorg ges genom bestämmelsen möjlighet att förelägga den som beviljats tillstånd att avhjälpa bristen om kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet eller kravet på tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt inte är uppfyllda. Inspektionen ges också möjlighet att förelägga den som beviljats tillstånd om en förändring i personkretsen eller de ekonomiska förutsättningarna inte anmälts. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

I paragrafens *andra stycke* införs en hänvisning till sådana brister som avses i första stycket andra meningen. Därmed fastslås att ett förläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att en brist ska kunna avhjälpas.

9 §

I paragrafens *andra stycke* införs en ny *tredje mening* enligt vilken ett tillstånd att bedriva verksamhet även får återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

Förändringen ger Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att återkalla ett tillstånd om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet eller saknar ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Inspektionen kan förelägga den som innehar tillståndet att åtgärda bristen om det bedöms möjligt för tillståndshavaren att följa ett föreläggande. Ett tillstånd kan dock återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren saknar rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Tillståndshavaren ska självfallet ges tillfälle att yttra sig över vad som anförs som skäl för återkallelse innan ett sådant beslut fattas.

Tillståndshavaren kan t.ex. sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs eller om tillståndshavaren uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för tillståndshavaren att följa ett föreläggande kan också vara mycket begränsat eller obefintligt om tillståndshavaren exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig.

14.3 Förslaget till lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

13 §

I paragrafens *andra stycke* görs en följdändring med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas byter beteckning.

22 a §

I paragrafen införs utökade och förändrade krav för tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 2 eller verksamhet som avses i 9 § 6–10.

Andra stycket första meningen ändras så att kraven kommer att motsvara de som ställs i 2 kap. 5 a § skollagen (2010:800) och 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) i sak. Förändringen innebär att sökanden ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedömas lämplig att bedriva verksamheten för att beviljas ett tillstånd. Kraven utökas därmed.

Prövningen ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet. Sökanden ska kunna visa att denne besitter kunskap om ekonomi och redovisning. Sökanden ska även visa på tillräcklig insikt och erfarenhet av det aktuella verksamhetsområdet. I detta ingår att sökanden ska kunna redogöra för erfarenhet från det aktuella, eller något närliggande område, och ha kunskap om de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser. Kraven ska relateras till inriktningen och omfattningen på den aktuella ansökan. Är sökanden en juridisk person kommer kravet på insikt och erfarenhet att riktas mot den personkrets som anges i paragrafen.

Med *i övrigt lämplig* avses att den sökande ska kunna visa att denne med hänsyn till sin handel ochandel är kvalificerad att bedriva verksamheten. I bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller, om sökanden är en fysisk person, denne begått brott. Om ett tillstånd tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet, kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet.

Utöver detta görs en språklig förändring.

I *andra stycket andra meningen* utökas och förtydligas den personkrets som blir aktuell att pröva om sökanden är en juridisk person. Även de krav som kan ställas på personkretsen utökas genom ändringarna i paragrafens första stycke. Prövningen av

insikt och erfarenhet samt bedömningen av lämplighet kommer därmed att omfatta alla personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmän bedöms ha ett sådant inflytande. Även ägare och andra kan ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Omständigheter som kan innebära att en ägare anses ha ett väsentligt inflytande kan t.ex. vara innehav som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster. I de fall den juridiska personen ägs av en annan juridisk person kan även den juridiska personen omfattas av prövningen.

Andra med väsentligt inflytande i verksamheten kan vara personer med inflytande på grund av en viss tjänsteställning men också andra, t.ex. personer med fullmakt att sköta rörelsen eller personer som har ett väsentligt inflytande genom avtal med den juridiska personen. Är sökanden en stiftelse kan det vara dess förvaltare och ingår den juridiska personen i en koncern kan personer i moderbolaget anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Överväganden finns i avsnitt 11.2.

I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, införs ett krav på att den som ansöker om tillstånd ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Sökanden ska kunna visa att den har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva varje enskild enhet eller verksamhet som ansökan omfattar. Hur stora de finansiella behoven är varierar beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas och verksamhetens omfattning.

Sökanden ska kunna presentera en plan med en långsiktig och realistisk prognos för den tilltänkta verksamheten. Även de antaganden och analyser som prognosen bygger på ska redovisas. När det är möjligt ska en likviditetsbudget och resultatbudget ingå i prognosen. Andra underlag som bör ges in om sökanden redan bedriver verksamhet är t.ex. sökandens senaste årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av räkenskaper. Sökanden ska också kunna lämna information som möjliggör för ansvarig tillståndsmyndighet att genomföra en nyckeltalsanalys.

Om sökanden ingår i en koncern ska sökanden visa hur koncernförhållandena ser ut och lämna information om ekonomiska förhållanden i andra bolag i koncernen, om tillståndsmyndigheten anser att det behövs för att kunna bedöma sökandens ekonomiska

förutsättningar. Även i andra situationer än när sökanden ingår i en koncernstruktur kan en djupare ekonomisk genomlysning behöva göras om sökanden hänvisar till en garanti eller till en annan fysisk eller juridisk persons tillgångar. Överväganden finns i avsnitt 11.1.

22 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs en skyldighet för den som beviljats tillstånd att anmäla förändringar i den personkrets och de ekonomiska förutsättningar som avses i 22 a § till Inspektionen för vård och omsorg. Överväganden finns i avsnitt 11.6.

Anmälan ska göras i samband med förändringen. Vid byte av en styrelseledarmot ska anmälan göras så snart som möjligt efter att den nya personen valts in och en ny vd ska anmälas så snart han eller hon anställts. När det gäller nya ägare ska dessa anmälas vid förvärvet eller utan dröjsmål därefter. Förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan behöva anmälas är exempelvis att tillståndshavaren får ett minskat antal brukare eller att kommunen säger upp ett kontrakt och detta påverkar utövarns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Det är den som beviljats tillstånd som ska anmäla förändringen.

23 §

Genom paragrafen, som är ny, ges Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd enligt 22 a §, eller anmäler förändringar i personkretsen enligt 22 b §. Överväganden finns i avsnitt 11.7.

Utgångspunkten för beräkning av avgifterna ska vara full kostnadstäckning, dvs. avgifterna ska täcka myndighetens kostnader för tillståndsprövningen och kostnaderna för att hantera anmälningar om förändringar i personkretsen. Avgifterna bör differentieras beroende på hur omfattande en ansökan är så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet.

24 §

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas byter beteckning. Utöver detta görs en språklig ändring.

26 §

I paragrafens *första stycke andra meningen* görs en ändring som innebär att Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn av tillståndspliktig verksamhet enligt LSS även innebär granskning av att den som har beviljats tillstånd fortlöpande uppfyller kraven i 22 a §. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

Genom ändringen ges Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att i sin tillsyn följa upp att de som beviljats tillstånd lever upp till kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt att de har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

För att bedöma förutsättningarna för en verksamhets långsiktighet kan Inspektionen för vård och omsorg kräva motsvarande ekonomiska information som vid en ansökan om tillstånd. Inspektionen kan också begära ut nya handlingar som visar att den som beviljats tillstånd, och de som ingår i personkretsen, fortfarande uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet. Inspektionen kan även begära nya utdrag ur belastningsregistret eller ta in uppgifter från t.ex. Skatteverket.

Om Inspektionen för vård och omsorg bedömer att kraven inte längre är uppfyllda får myndigheten agera inom ramen för de verktyg som finns i tillsynen.

Utöver detta görs en följdändringar med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas byter beteckning.

26 f §

I paragrafens *andra stycke* införs en ny *första mening*. Inspektionen för vård och omsorg ges genom bestämmelsen möjlighet att förelägga den som beviljats tillstånd att avhjälpa bristen om kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet eller kravet på tillräckliga eko-

nomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt inte är uppfyllda. Inspektionen ges också möjlighet att förelägga den som beviljats tillstånd om en förändring i personkretsen eller de ekonomiska förutsättningarna inte anmälts. Överväganden finns i avsnitt 11.4.

I paragrafens *andra stycke andra meningen* införs en hänvisning till sådana brister som avses i andra stycket första meningen. Därmed fastslås att ett förläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att en brist ska kunna avhjälpas.

26 g §

I paragrafens *tredje stycke* förtydligas att ett tillstånd under vissa förutsättningar får återkallas utan föregående föreläggande. I stycket ändras även hänvisningen till lämplighet och ersätts av en hänvisning till de utökade kraven i 22 a § andra och tredje styckena. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

Den ändrade hänvisningen medför att Inspektionen för vård och omsorg ges möjlighet att återkalla ett tillstånd om det framkommer att tillståndshavaren inte längre uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet eller saknar ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Inspektionen kan förelägga den som innehar tillståndet att åtgärda bristen om det bedöms möjligt för tillståndshavaren att följa ett föreläggande. Ett tillstånd kan dock återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren saknar rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Huvudmannen ska självfallet ges tillfälle att yttra sig över vad som anförs som skäl för återkallelse innan ett sådant beslut fattas.

Tillståndshavaren kan t.ex. sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs eller om tillståndshavaren uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpas bristen. Utrymmet för tillståndshavaren att följa ett föreläggande kan också vara mycket begränsat eller obefintligt om tillstånds-

havaren exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig.

27 §

I paragrafens *första stycke* görs en följdändring med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas byter beteckning.

28 §

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas byter beteckning.

14.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

51 kap.

19 §

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att paragrafen enligt vilken tillstånd beviljas i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade byter beteckning från 23 § till 22 a §.

Kommittédirektiv 2012:131

Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Syftet med utredningen är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta. Eventuella krav ska utformas på sådant sätt att de främjar mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer.

Utredaren ska även analysera i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för små och medelstora företag inom välfärdssektorn samt ge förslag på åtgärder för att reducera sådana eventuella hinder.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

Bakgrund

Mångfalden av aktörer inom den offentligt finansierade välfärdssektorn har under senare år ökat. Andelen välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg som utförs av privata producenter har ökat kraftigt liksom andelen brukare som får sina tjänster tillhandahållna av en privat aktör. Som exempel kan nämnas att andelen vårdcentraler inom primärvården som drivs av privata vårdgivare har ökat från 28 procent till 40 procent mellan åren 2007–2011. Antalet fristående grundskolor har mer än fördubblats på 15 år (från 238 skolor 1995/96 till 741 skolor 2010/11) och det finns i dag fler fristående gymnasieskolor än det finns kommunala.

Utvecklingen är positiv. Den ökade mångfalden har inneburit en större valfrihet inom välfärdssektorn. Flera reformer för mångfald och valfrihet har genomförts och människors möjlighet till självbestämmande har därmed blivit större. Genom att det ges fler möjligheter att välja utförare av offentligt finansierade tjänster förväntas tillgänglighet, kvalitet och effektivitet öka i de insatser som erbjuds. Undersökningar inom t.ex. hälso- och sjukvården visar också att patientnöjdheten ökat med ökad valfrihet.

Samtidigt har frågor kring kvalitet, vinster, försäljningar och privata aktörer inom välfärdssektorn aktualiserats i debatt och medier. Det har funnits en diskussion om bristande kvalitet i såväl offentligt som privat drivna äldreboenden. Även riskkapitalbolag, som använt sig av interna lån inom koncernen för att minska skatten i verksamheten, har varit omdiskuterade. Det finns dock inga studier som påvisar att det är genomgående lägre kvalitet i en verksamhet som bedrivs antingen i offentlig eller privat regi, eller i någon särskild ägarform.

För att säkerställa hög kvalitet i vård, skola och omsorg är effektiv tillsyn viktig. I varierande utsträckning finns dessutom regelverk när det gäller krav på utförandet av tjänster. Inom hälso- och sjukvården finns legitimationskrav för många professioner och ett personligt ansvar knutet till utförandet av yrket. Ett motsvarande krav kommer att finnas inom skola och förskola från och med den 1 december 2013.

Det kan dock finnas behov av ytterligare verktyg för att säkra en sådan långsiktigt hög kvalitet som brukarna har rätt att förvänta sig.

Det bästa sättet att säkra god kvalitet är sannolikt att säkerställa att brukarna har möjlighet att välja och välja bort t.ex. skolor, äldreboenden eller hemtjänstinsatser som har bristande kvalitet. Det är också viktigt att brukarna har tillgång till relevant information om de olika alternativ som står till buds för att möjliggöra välgrundade val. När brukaren kan välja skapas incitament för ägarna att leverera tjänster med hög kvalitet. Detta gäller såväl privata som offentliga aktörer eftersom det har visat sig att införande av valfrihetssystem har lett till förbättringar både i privat och offentligt bedriven verksamhet. Velfärdssektorn är dock inte en marknad som baseras enbart på välgrundade val. Det finns ett antal hinder som kan göra att brukarna har svårt att välja och som kan göra det svårt att byta när valet är gjort. Därför bör velfärdssektorn kringgärdas av såväl tydliga regelverk som effektiv tillsyn för att säkerställa att endast seriösa aktörer ska kunna bedriva verksamhet.

Inom andra områden än velfärdssektorn där det är särskilt viktigt med seriösa ägare och kompetenta ledningar ställer lagstiftaren långtgående krav på såväl ägare som företagsledning, även om det finns tillsyn och grundläggande regelverk för verksamheten. Så sker exempelvis inom finansmarknadsområdet där det som en del av en ägarprövning görs en bedömning av om den som innehar eller ska förvärva en verksamhet kan bedömas vara lämplig.

Vidare har regeringen inom det sociala området nyligen lagt fram förslag om att i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, införa krav på lämplighet för att tillstånd ska beviljas (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9, avsnitt 7.16). Enligt förslaget får tillstånd endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

Eftersom velfärdssektorn finansieras av skattemedel och utför för samhället grundläggande och fundamentala tjänster är det av största vikt att de som äger och driver företag inom velfärdssektorn ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. Därför ska ambitionen vara att det endast ska finnas seriösa och kompetenta ägare samt företagsledare inom velfärdssektorn.

En långsiktig trend är att den företagsform som ökar mest bland de företag som tillhandahåller privat utförda velfärdstjänster är större aktiebolag som drivs i vinstsyfte. Det gäller såväl skolväsen-

det som vård- och omsorgsområdet. Samtidigt finns det många mindre företag, brukarkooperativ, icke vinstdrivande och sociala företag samt etablerade idéburna aktörer som i ökad utsträckning skulle kunna bedriva verksamhet, med eller utan vinstsyfte, inom välfärdssektorn. En hämmande faktor för dessa mindre aktörer kan vara tillgången till kapital. En orsak kan vara informationsasymmetri där företag och finansärer har tillgång till olika information vilket påverkar deras beslutsfattande. Företagare vet t.ex. mer om det egna företagens starka och svaga sidor än externa finansärer och låntagare vet mer om sina återbetalningsmöjligheter än långgivare. Det medför att parterna bedömer risk på olika sätt vilket påverkar företagens möjligheter till finansiering. När det gäller inslaget av icke vinstdrivande aktörer inom vård, skola och omsorg kan man notera att Sverige skiljer sig avsevärt i förhållande till många andra länder i västvärlden. I Sverige bedrivs en betydligt lägre andel av verksamheter inom välfärdssektorn av icke vinstdrivande aktörer än i ett flertal jämförbara länder.

En utveckling mot att ett fåtal större privata bolag alltmer dominerar marknaden bland de alternativa utförarna inom vård, skola och omsorg kan vara problematisk om den innebär att mångfalden och därigenom valfriheten begränsas. Det är därför angeläget att motverka en utarmning av mångfalden bland aktörerna, så att denna fortsatt kan vidareutvecklas.

Behovet av en utredning

Det finns stora skillnader mellan hur verksamheterna inom de olika välfärdstjänsterna regleras när det gäller krav på de som äger och bedriver verksamheter inom skola, vård och omsorg. För delar av välfärdssektorn, t.ex. hemtjänsten eller hälso- och sjukvården, krävs inga tillstånd. Kraven ställs i stället i samband med att tjänsterna upphandlas. För andra verksamheter krävs tillstånd från en statlig eller kommunal myndighet, t.ex. vid etablerande av en fristående skola eller förskola.

Det finns därför behov av att utreda vilka möjliga krav som kan och bör ställas på privata aktörer som driver eller äger företag verkamma inom välfärdssektorn. Med begreppet ägande menas i detta sammanhang sådana aktörer som genom ägande i ett eller flera led

utövar ett väsentligt inflytande över företagets löpande verksamhet. Aktieägare som utöver bolagsstämman inte utövar något inflytande över företaget omfattas därmed inte av definitionen. Det bör även analyseras hur eventuella nya krav kan utformas så att företag verksamma inom välfärdssektorn inte agerar med ett ekonomiskt kort-siktigt perspektiv utan levererar tjänster med långsiktighet och med hög kvalitet i enlighet med samhällets krav.

Det är samtidigt angeläget att bevara och fortsatt främja mångfalden inom välfärdssektorn, så att det inte skapas en likformighet bland dem som tillhandahåller välfärdstjänster. Mångfalden ska värnas och vidareutvecklas. Nya regelverk får inte försvåra för mindre aktörer att driva verksamhet inom välfärdsområdet. Hän-syn till små och medelstora företags finansieringsformer bör beaktas särskilt. Det finns därför behov av att även utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn.

Tillståndspliktig och icke-tillståndspliktig verksamhet

Inom välfärdssektorn finns såväl tillståndspliktig som icketillståndspliktig verksamhet. Inom socialtjänsten gäller t.ex. att hemtjänsten inte är tillståndspliktig. För de verksamheter som är tillståndspliktiga ställs ett antal krav som måste uppfyllas innan tillstånd beviljas. En verksamhet som tilldelats tillstånd kan i ett senare skede komma att delta i en upphandling.

För de verksamheter som inte kräver tillstånd regleras eventuella krav på utföraren i stor utsträckning vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, om inte verksamheten bedrivs i egen regi.

Tillståndspliktig verksamhet inom skolväsendet m.m.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. För att bedriva en fristående skola krävs godkännande av Statens skolinspektion för den enskilda skolenheten och utbildningen. För

att en enskild ska få bedriva en fristående förskola, vissa fristående fritidshem eller sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem krävs godkännande av den kommun där verksamheten ska bedrivas.

Skolinspektionen inhämtar upplysningar om sökanden hos kreditupplysningsföretag för att kunna kontrollera att huvudmannen har ekonomi för att garantera en varaktig och stabil verksamhet för eleverna. Skolinspektionen kan även använda uppgifter som rör sökanden och som förekommer i andra ärenden hos den egna myndigheten som underlag vid bedömningen av ansökan om godkännande.

Tillståndspliktig verksamhet inom vård och omsorg

Enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, krävs tillstånd av Socialstyrelsen för att ett bolag, en förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av bl.a. hem för vård eller boende oavsett var verksamheten bedrivs.

Enligt 2 kap. 5 § SoL får en kommun dock sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. I sådana fall krävs inte tillstånd enligt SoL för att bedriva verksamheten. När en kommun genom avtal har överlämnat till en enskild att utföra kommunens uppgifter vid t.ex. hem för vård och boende krävs således inget tillstånd för den enskilde utövaren. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas utan stöd i lag.

Enligt 7 kap. 2 § SoL får tillstånd beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Ett tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas. I 4 kap. 1–3 §§ socialtjänstförordningen (2001:937) finns bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Tillstånd meddelas tills vidare och får inte överlåtas.

I 3 kap. socialtjänstförordningen finns särskilda bestämmelser som gäller för hem för vård eller boende, inklusive hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Enligt 23 § LSS får en enskild person inte utan tillstånd av Socialstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 eller boende i familjehem m.m. enligt 9 § 1–6 samma lag.

I 7–10 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Tillstånd kan meddelas tills vidare eller för viss tid. Ett tillstånd får inte överlåtas. Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet söks hos Socialstyrelsen.

När det gäller LSS, som framgått ovan, har regeringen lagt fram förslag på att i lagen införa krav på lämplighet för att tillstånd ska beviljas (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9, avsnitt 7.16). Enligt förslaget får tillstånd för en enskild person att t.ex. vara personlig assistent, bedriva familjehem eller bostad med särskild service endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska, enligt förslaget, lämplighetsprövningen även avse verkställande direktör och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, de styrelseledamöter och styrelsemedlemmar som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen och bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel får endast den som har fått Läkemedelsverkets tillstånd bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument. Enligt 4 § får ett tillstånd endast beviljas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten och har förutsättningar att uppfylla kraven i 6 §. Av 6 § framgår de krav som ställs på apotek, bl.a. vad gäller bemanning och egenkontroll.

Enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) får ett landsting sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter som landstingen ansvarar för enligt lagen och därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas utan stöd i lag.

Verksamhet som inte kräver tillstånd

För de verksamheter inom välfärdsområdet som inte kräver tillstånd, antingen på grund av att verksamheten som sådan inte är tillståndspliktig eller på grund av att kommunen beslutat att uppgiften inte ska utföras i egen regi, finns möjlighet att i en upphandling ställa vissa krav på utföraren.

Huvudregeln vid offentlig upphandling är att den upphandlande myndigheten ska ta fram ett förfrågningsunderlag som beskriver den tjänst som ska köpas och som innehåller de krav som den upphandlande myndigheten vill ställa.

I LOU finns regler kring när upphandlande myndighet ska respektive får utesluta en leverantör. En upphandlande myndighet ska t.ex. utesluta en leverantör om leverantören gjort sig skyldig till viss typ av ekonomisk brottslighet. Därutöver får en upphandlande myndighet utesluta en leverantör som är försatt i konkurs eller likvidation eller är dömd för brott avseende yrkesutövningen.

Tjänster kan upphandlas även i enlighet med LOV. Enligt LOV får en sökande uteslutas i vissa fall, bl.a. om denne är försatt i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord.

Uppdragets inriktning

Välfärdssektorn behöver kringgärdas av tydliga regelverk så att endast seriösa aktörer ska kunna vara verksamma i sektorn. För att säkerställa hög kvalitet i vård, skola och omsorg finns olika verktyg att tillgå. Effektiv tillsyn är viktig. Därutöver kan det finnas behov av ytterligare verktyg för att säkerställa en sådan långsiktig hög kvalitet som brukarna har rätt till och för att uppfylla de krav som samhället ställer.

För de verksamheter som redan kräver tillstånd eller motsvarande typ av godkännande finns det skäl att utreda om det finns behov av utökade krav. För det fall ett sådant behov finns, bör det utredas vilka ytterligare krav som är möjliga och lämpliga att inom ramen för tillståndsgivningen ställa på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande eller som leder företaget inom välfärdssektorn.

Som framgått ovan omfattas endast vissa delar av verksamheten inom vård och omsorg av tillståndsplikt. För att vid eventuella behov kunna ställa högre krav på de delar inom välfärdssektorn som inte omfattas av tillståndsplikt är en möjlighet att införa krav inom ramen för vad som är möjligt med hänsyn till bestämmelserna om offentlig upphandling.

De svenska reglerna om upphandling styrs av EU:s direktiv om offentlig upphandling. Hälsovård och sociala tjänster omfattas dock inte i stort sett av de obligatoriskt direktivsstyrda områdena för upphandling. Medlemsstaterna har därför inom ramen för de gemenskrätsrättsliga principerna en större möjlighet att nationellt besluta om regler vad avser t.ex. kvalificeringskrav, dvs. krav på leverantörens förmåga att leverera den tjänst som upphandlingen avser. Uppfylls inte de ställda kraven på leverantören tas anbudet inte upp till prövning.

Det finns därför anledning att utreda vilka eventuella krav som inom ramen för upphandlingsregelverket kan och bör ställas på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande eller som leder företag inom välfärdssektorn.

Om det i verksamheter utan krav på tillstånd inte bedöms vara möjligt att inom ramen för upphandling ställa krav på exempelvis lämplighet och kompetens, bör det utredas om det finns behov av att införa tillståndsplikt för vissa verksamheter så att sådana eventuella krav kan ställas i samband med tillståndsprövningen. För sådana verksamheter inom socialtjänsten som skulle kunna komma att bli tillståndspliktiga, bör även möjligheterna att skapa enhetliga regler för tillståndsplikt enligt LSS och SoL övervägas.

När det gäller en eventuell utökning av antalet tillståndspliktiga verksamheter måste de tänkta fördelarna med en sådan utökning vägas mot den ökade byråkratisering, fördyring och eventuella hinder som en sådan reglering skulle innebära, inte minst gäller det för små och medelstora företag.

Uppdraget

Ägar- och ledningsprövning

För de verksamheter inom skola, vård och omsorg som kräver tillstånd eller motsvarande typ av godkännande är kraven olika. Utredaren ska ta ställning till om det finns behov av, och i så fall, vilka möjliga ytterligare krav som inom ramen för tillstånds- respektive godkännandeprovning, bör ställas på styrelse, verkställande ledning och på dem som genom ägande i ett eller flera led utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn. Sådana tillkommande krav kan exempelvis röra lämplighet, kompetens och ledningens sammansättning. Utredaren ska vidare bedöma om det finns behov av och är lämpligt att ställa krav på att det finns viss expertis i styrelsen och vilka konsekvenser bristande expertis hos styrelsemedlemmar ska kunna få. Utredaren ska också analysera om det finns behov av att utföra motsvarande kontroll av styrelsemedlemmarna. Utredaren ska ge förslag på eventuella krav på ägare och ledning och hur dessa skulle kunna utformas. Utredaren ska också ta ställning till om det bör ske en löpande kontroll av att kraven i ägar- och ledningsprovningen uppfylls eller om kontrollen enbart ska ske vid tillståndsgivning och ägarbyte.

För de verksamheter inom skola, vård och omsorg som inte kräver tillstånd ska utredaren undersöka om det finns behov och i så fall är möjligt att kunna genomföra ägar- och ledningsprovning inom ramen för LOU samt LOV. Om det finns ett sådant behov ska utredaren ge förslag på vilka krav som inom ramen för upphandling bör ställas på styrelse, verkställande ledning och på dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn.

Inom ramen för ägar- och ledningsprovning bör utredningen också analysera behovet av och lämpligheten i att ställa krav att en privat aktör ska visa upp en långsiktig plan för verksamheten. Om det finns behov och är lämpligt ska utredaren lämna förslag på sådana eventuella krav och på vad som ska gälla om den planerade verksamheten inte lever upp till åtaganden som ingår i planen.

Utredaren ska vidare ta ställning till om kraven bör ha samma utformning oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform dvs. om samma krav bör gälla för såväl ekonomiska och ideella föreningar som t.ex. aktiebolag och bolagskoncerner. Utgångspunkten ska

vara att eventuella nya regelverk inte ska försvåra för mindre aktörer och ideella företag att driva verksamhet inom välfärdssektorn. Eftersom en ägare kan bedriva flera olika verksamheter vid olika enheter såväl geografiskt som verksamhetsmässigt ska utredaren också ta ställning till om ägarprövning lämpligen bör ske vid varje enskild ansökan om tillstånd för att driva verksamhet eller om en ägar- och lämplighetsprövning kan gälla flera verksamheter. Utredaren ska i detta sammanhang beakta om förslagen innebär att det krävs följdändringar i aktiebolagslagen (2005:551) eller annan relevant lagstiftning.

Eventuella förslag på krav för de som äger och driver företag inom välfärdssektorn ska utformas på sådant sätt att de främjar mångfalden och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt bedrivs i olika storlek samt olika drifts- och ägarformer.

Utredaren ska därför

- utreda om det, i de fall där det krävs kommunalt eller statligt tillstånd eller motsvarande typ av godkännande för att bedriva verksamhet, finns behov av att införa krav på t.ex. lämplighet och kompetens i samband med ansökan om tillstånd för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn,
- utreda om det i samband med ansökan om tillstånd eller motsvarande typ av godkännande, bör införas motsvarande krav för styrelse och verkställande ledning för företag inom välfärdssektorn,
 - överväga om samma krav bör gälla oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform och verksamhetsområde samt hur hänsyn till mindre aktörer ska tas i detta hänseende,
 - ge förslag på hur eventuella krav i samband med kommunala och statliga tillstånd eller motsvarande typ av godkännande skulle kunna utformas,
- utreda om det i samband med upphandling enligt LOU eller LOV bör ställas krav på t.ex. lämplighet och kompetens för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn,

- utreda om det i samband med upphandling enligt LOU eller LOV, bör införas motsvarande krav för styrelse och verkställande ledning för företag inom välfärdssektorn,
 - överväga om samma krav ska gälla oavsett storlek, drifts- och verksamhetsform och verksamhetsområde,
 - ge förslag på hur eventuella krav i samband med upphandling enligt LOU eller LOV skulle kunna utformas,
- överväga om det, för det fall det inte är möjligt att ställa krav inom ramen för upphandling enligt LOU eller LOV, bör införas tillståndsplikt för ytterligare verksamheter, och då särskilt väga de tänkta fördelarna med en sådan utökning mot den ökade byråkratisering, kostnad och eventuella hinder som de kan medföra för små och medelstora företag,
- ge förslag på vilka verksamheter som vid en eventuellt utökad tillståndsplikt bör vara tillståndspliktiga och överväga möjligheterna att skapa enhetliga regler för tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS och SoL,
- utreda hur sådan tillståndsprovning ska utformas bl.a. i fråga om vem som bör ansvara för provningen,
- analysera om provning bör ske vid varje enskild ansökan om tillstånd eller om en provning kan gälla flera verksamheter eller enheter,
- bedöma om det bör ställas krav på att det, som en del i provningen, ska finnas en långsiktig plan för verksamheten samt i så fall ge förslag på vilka åtgärder som ska vidtas om verksamheten inte uppfyller i planen ingångna åtaganden, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

Effekter av olika driftsformer inom välfärdssektorn

I debatten om kvalitet, vinster, försäljningar och privata aktörer inom välfärdssektorn har det förts diskussioner om att vissa kategorier av företag inte är lämpliga att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn.

Det finns inga studier som visar att det finns genomgående skillnader i kvalitet som går att härleda till att en verksamhet bedrivs av någon särskild kategori av företag eller i någon särskild ägarform. Mot denna bakgrund ska utredaren kartlägga vilka positiva och negativa effekter som olika ägarformer kan ha på den verksamhet som bedrivs.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka positiva och negativa effekter som olika former av ägande och drift har på den svenska välfärdssektorn.

Företagsutveckling – finansiering och rådgivning

På regeringens förslag beslutade riksdagen (prop. 2009/10:148, bet. 2009/10:NU25, rskr. 2009/10:361) i juni 2010 om riktlinjer för statens insatser för företagsfinansiering samt information och rådgivning riktad till företag. Riktlinjerna syftar till att öka effektiviteten i främjandesystemet inom dessa områden och renodla statens roll inom företagsfrämjandet. Utgångspunkten för statliga insatser är att staten inte ska konkurrera med privat finansiering utan i stället ska kompensera för brister i marknadens funktionssätt som kan hämma näringslivets utvecklingsmöjligheter och därmed konkurrenskraften.

Bland företag som tillhandahåller privat utförda välfärdstjänster är en långsiktig trend att större aktiebolag som drivs i vinstsyfte är den företagsform som ökar mest. Det gäller såväl skolväsendet som vård- och omsorgsområdet. För små och medelstora företag kan en hämmande faktor vara tillgången till kapital. Enligt intresseorganisationen för idéburen vård och social omsorg (Famna) uppger drygt 40 procent av deras medlemmar brist på externt kapital som ett tillväxthinder. Detta kan jämföras med småföretagsbarometern (Företagarna) där motsvarande siffra, för småföretag generellt, är 4 procent.

Utredaren ska därför

- utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn och föreslå åtgärder för att reducera sådana hinder,

- analysera förutsättningarna för små och medelstora företag inom välfärdssektorn att erhålla privat och offentligt kapital utifrån befintliga kapitalförsörjningsstrukturer, och föreslå åtgärder för att mindre aktörer ska kunna ta del av dessa i högre utsträckning, samt
- identifiera europeiska exempel på förbättrad samverkan och förståelse mellan mindre företag inom välfärdssektorn och den finansiella sektorn för att sprida goda exempel på nya och kompletterande finansieringslösningar.

Sanktionsmöjligheter

För att eventuella högre krav vid tillståndsgivning och drift av verksamhet ska vara effektiva, måste det finnas en fungerande kontroll och sanktionsmöjligheter om kraven inte uppfylls. Den yttersta sanktionen är att en aktör får sitt tillstånd att bedriva verksamhet indraget. Det bör även finnas andra sanktioner, exempelvis när det rör sig om en mer begränsad överträdelse.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns behov av att utöka berörda tillsynsmyndigheters sanktionsmöjligheter, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

För de verksamheter som upphandlas inom ramen för LOU och LOV finns redan möjlighet att ta in villkor i form av t.ex. skadestånds- eller vitesklausuler i upphandlingskontraktet varför det inte är aktuellt med utökade sanktionsmöjligheter inom ramen för upphandling.

Kommunernas skyldighet att ge brukarna rätt till obruten service

Brukarna har i de allra flesta fall laglig rätt till en oavbruten tillgång till den välfärdstjänst som är aktuell. Om det genom utökad ägar- och ledningsprövning införs högre krav i tillståndsgivningen kan detta få som konsekvens att antalet indragna tillstånd ökar. Utredaren bör analysera om det finns någon risk att högre krav på

ägare och ledning kan leda till ett ökat antal indragna tillstånd. Om så är fallet ska utredaren visa vilka konsekvenser detta får för kommunerna eftersom de är ytterst ansvariga för att brukaren erbjuds den tjänst han eller hon har rätt till. Utredaren ska också ta ställning till om det, i händelse av indraget tillstånd, finns behov av att införa mekanismer för företag inom välfärdssektorn, som under en kortare period säkerställer att brukarna utan avbrott erbjuds fortsatta tjänster.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns risk att högre krav på styrelse, verkställande ledning och dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn kan leda till ett ökat antal indragna tillstånd eller motsvarande typer av godkännanden,
- bedöma vilka konsekvenser ett eventuellt ökat antal indragna tillstånd eller motsvarande får för kommunerna som är ytterst ansvariga för att brukaren får den tjänst han eller hon har rätt till,
- utreda om det finns behov av sådana mekanismer för företag inom välfärdssektorn som under en kortare period säkerställer att brukarna utan avbrott erbjuds fortsatta tjänster, samt
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som utredaren utifrån sitt uppdrag finner befogade.

Utgångspunkter för uppdraget

Utredaren ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagets påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer samt effekterna för små och stora företag. Förslagen ska utformas så att de kan bidra till att vidareutveckla mångfalden av aktörer samt främjar olika storlek, drifts- och ägarformer inom välfärdssektorn.

Utredaren ska dessutom beakta vilka effekter förslagen får på valfriheten och mångfalden inom välfärdsområdet. Utgångspunkten ska vara att förslagen inte är mer belastande än nödvändigt för aktörer som vill etablera sig som leverantörer av välfärdstjänster.

Utredaren ska också analysera på vilket sätt eventuella ytterligare krav har EU-rättsliga aspekter. När det gäller de delar av utredningen som berör kapitalförsörjning ska utredaren analysera om reglerna om statsstöd kan aktualiseras.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

I sitt arbete ska utredaren föra dialog med utredningar som berör de frågeställningar som angivits i uppdraget. Detta gäller särskilt Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11), Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:05), Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06), Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07), Friskolekommittén (U 2011:04) och Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten (dir. 2012:91).

Utredaren ska också följa det arbete som pågår för att förstärka tillsynen på vård- och omsorgsområdena bl.a. genom följande uppdrag från regeringen.

- Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg om äldre.
- Kammarkollegiets uppdrag att utveckla och ansvara för vägledning som stöd vid upphandling av vård och omsorg som sker enligt LOU och LOV.
- Konkurrensverkets uppdrag att följa upp och utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem.
- Statskontorets uppdrag att utvärdera den förändrade klagomåls- hanteringen mot hälso- och sjukvården.
- SCB:s uppdrag att ta fram ett utförrregister över de privata aktörer som är verksamma inom offentligt finansierade välfärdstjänster.

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) beräkna och redovisa förslagens ekonomiska och andra samhälls-ekonomiska konsekvenser. För de förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga, ska utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Även förslagets betydelse för den offentliga servicen i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag ska också anges.

För samtliga förslag som utredningen lägger fram ska utredaren göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för högre krav, ökad administrativ belastning för statliga och kommunala myndigheter, kommuner, landsting och domstolar samt krav på fler kontroller förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås. Konsekvenserna ska anges enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska genomgående analysera möjliga konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar. För de förslag som utredningen lämnar ska möjliga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män redovisas. Individbaserad statistik ska presenteras med kön som övergripande indelningsgrund och analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå en reglering av offentlighetsprincipen som gäller för de privata företagen, eller att överväga eller föreslå ändringar i grundlag.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:3

Tilläggsdirektiv till Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2014

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 20 december 2012 kommittédirektiv om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131). Regeringen ger nu Ägarprövningsutredningen följande tilläggsuppdrag.

Utredningen ska bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Utredningen ska också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster. Eventuella förslag får emellertid inte utformas på sådant sätt att de skulle kunna utesluta vissa ägarformer.

I uppdraget ingår också att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som bedriver fristående skolverksamhet helt eller delvis ska ha till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet för att få tillstånd att driva verksamheten. Som ett led i uppdraget ingår att analysera hur ett aktiebolags verksamhet skulle påverkas av att bolaget helt eller delvis har ett annat syfte än vinst. Analysen ska även omfatta vilka konsekvenser ett helt eller delvis annat syfte har för fördelningen av vinsten och hur verksamheten skulle påverkas om ett bolag har som enda syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och överskottet som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

Om utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav eller kriterier för företag inom välfärdssektorn, ingår

i uppdraget att lämna förslag på övergångsregler för sådan verksamhet som redan är i drift eller för vilken det finns tillstånd att bedriva enskild verksamhet och som har meddelats före ikraftträdandet av eventuella lagförslag. En utgångspunkt för övergångsreglerna ska vara att de ska vara så lite ingripande för den pågående verksamheten som möjligt.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredarens uppdrag redovisas senast den 28 februari 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2014.

Bakgrund

Regeringens politik har målsättningen att främja valfrihet och en mångfald av utförare i vården, skolan och omsorgen. Utgångspunkten har samtidigt varit att valfriheten behöver kombineras med krav på kvalitet och uppföljning av verksamheternas resultat. Ett flertal åtgärder har vidtagits i denna riktning. Som exempel kan nämnas lagen om valfrihetssystem (2008:962) den reform som genomförts när det gäller den statliga tillsynen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt utökade sanktionsmöjligheter för Statens skolinspektion.

Ägarprövningsutredningen ska enligt de ursprungliga direktiven utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Syftet med utredningen är att ytterligare säkra samhällets krav på att dem som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta.

Utredningen ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagens påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer samt effekterna för små och stora företag. Förslagen ska utformas så att de kan bidra till att vidareutveckla mångfalden av aktörer samt främja olika storlek, drifts- och ägarformer inom välfärdssektorn. Utredningen ska dessutom beakta vilka effekter förslagen får på valfriheten och mångfalden inom välfärdsområdet. Utgångspunkten ska vara att förslagen inte är mer belastande än nödvändigt

för aktörer som vill etablera sig som leverantörer av välfärds-tjänster.

Utredningen ska också analysera på vilket sätt eventuella ytterligare krav har EU-rättsliga aspekter. När det gäller de delar av utredningen som berör kapitalförsörjning ska utredningen analysera om reglerna om statsstöd kan aktualiseras.

Problembeskrivning

Utveckling inom vård, skola och omsorg

Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt för individ- och familjeomsorg uppgick till totalt 192,1 miljarder kronor under 2011. Av dessa utgjorde 32,4 miljarder, eller ca 17 procent, kostnader för köp av verksamhet från andra organisationer, företag eller s.k. alternativa utförare. År 2007 uppgick kostnaderna till 21,9 miljarder kronor respektive 13 procent. Det innebär att kostnaderna för köp av verksamhet ökat med 10,5 miljarder kronor mellan 2007 och 2011. Ökningen har till övervägande del skett i form av köp från privata leverantörer. Som exempel kan nämnas att 2011 gjordes 86 procent av köpen inom äldreomsorgen och 81 procent av köpen för stödinsatser från privata företag. Cirka 10 respektive 13 procent av motsvarande köp gjordes från föreningar och stiftelser.

Antalet fristående grundskolor har trefaldigats sedan mitten av 1990-talet (från 238 skolor 1995/96 till 761 skolor 2011/12) och hösten 2011 fanns det fler fristående gymnasieskolor än det fanns kommunala.

Utvecklingen att det på marknaden finns en mångfald av aktörer med nya arbetssätt, fler nya arbetsplatser och fler sysselsatta är positiv och är ett av flera viktiga inslag i regeringens politik för vården, skolan och omsorgen. Den ökade mångfalden innebär större valfrihet inom dessa områden och att individens möjlighet till självbestämmande ökar. En blandning av offentligt, privat och ideellt drivna vårdcentraler, fristående skolor och äldreboenden kan stimulera förbättringar av verksamheterna. Möjligheten att bedriva verksamhet i privat regi på marknaden medför också möjlighet att starta och driva företag inom välfärdssektorn, vilket särskilt ökar möjligheterna för kvinnor att starta och driva företag. Med kon-

tinuerlig tillsyn kan det säkerställas att verksamheten håller en god kvalitet. Ett naturligt inslag på en växande marknad är att aktörer över tid träder in eller lämnar marknaden. För att garantera en god kvalitet i välfärdstjänsterna är det viktigt att säkerställa att de som äger och driver företag inom dessa branscher har ett långsiktigt och seriöst engagemang. Det kan finnas olika orsaker till att man lämnar marknaden. I vissa fall görs det planenligt under organiserade former och i andra fall beror det på ett misslyckande. I vissa fall kan det vara svårt att skilja på ett naturligt misslyckande och ett som bygger på oseriös verksamhet. En ägar- och ledningsprövning på förhand skulle kunna vara ett medel för att förhindra den senare formen av misslyckanden.

En annan utveckling är att andelen storkoncerner inom skola, vård och omsorg har vuxit. En betydande del av de större koncernerna inom välfärdssektorn ägs helt eller delvis av s.k. riskkapitalfonder. Typiskt för dessa är att de normalt investerar i en verksamhet med syfte att den ska växa i omfattning. I denna typ av finansiering av företag är det också ofta många aktörer involverade. Vanligtvis finns det en förväntan från den som investerat i en verksamhet att det satsade kapitalet ska ge en hög avkastning. Inom välfärdssektorn kan i dessa ägarstrukturer vanligen tre led med olika aktörer urskiljas: en riskkapitalfond som förvärvar ett portföljbolag som utgörs av ett större etablerat företag eller en koncern. Den förvärvade koncernen växer därefter genom ytterligare förvärv av mindre företag. Konstruktionen med en underliggande tidsbegränsad fond kan riskera att motverka ett varaktigt engagemang eftersom syftet med fondkonstruktionen är att sälja innehavet vidare inom en viss, på förhand angiven, tidsrymd. Upprepade och omfattande förvärv ställer tillståndsmyndigheterna inför återkommande och mer komplicerade genomlysningar av verksamheterna, särskilt kring de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna hos utförarna.

Näringsfrihet, yrkesfrihet och etableringsfrihet

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar inte göras i rätten att driva näring eller utöva yrke annat än om det sker för att skydda angelägna allmänna intressen. Begränsningar får aldrig syfta

till att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. För att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse (prop. 1993/94:117 s. 21).

EU-rätten tillförsäkrar varje EU-medborgare en rätt att etablera sig och bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare. EU-domstolen har i flera domar uttalat sig om etableringsfriheten och kraven på likabehandling. Att ställa upp särskilda nationella villkor till en verksamhet kan därför stå i konflikt med EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis får en medlemsstat i princip inte ställa upp regler som innebär att en etablering förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv. En bestämmelse som försvårar för någon att få tillgång till en marknad kan därför strida mot EU-rätten om bestämmelsen inte kan motiveras av allmänt tvingande hänsyn, inte kan anses vara en nödvändig och lämplig åtgärd för att nå det eftersträvade syftet samt inte kan anses vara proportionerlig.

Aktiebolagslagens krav på vinst

Aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i syfte att bereda aktieägarna vinst. Denna huvudprincip om aktiebolagets vinstsyfte uttrycks dock enbart indirekt i lagen (prop. 2004/05:85 s. 219). Om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, ska detta anges i bolagsordningen (3 kap. 3 § ABL). I en sådan föreskrift ska det preciseras hur bolagets vinst i stället ska användas liksom hur bolagets behållna tillgångar ska användas vid en likvidation.

Möjligheten att föreskriva särskilda syften med bolagets verksamhet får inte utnyttjas för att kringgå lagens borgenärsskyddsregler. Det är alltså inte tillåtet att med stöd av en föreskrift enligt 3 kap. 3 § ABL vidta dispositioner av vinstmedel som står i strid med borgenärsskyddsreglerna.

Friskolekommittén

Enligt regeringens bemyndigande tillkallade ansvarigt statsråd den 14 juli 2011 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04, dir. 2011:68, 2012:101, 2013:24, 2013:42 och 2013:69). Kommittén, som antog namnet Friskolekommittén, har bl.a. haft i uppdrag att utreda om det finns behov av att Statens skolinspektion, i fall då allvarlig kritik riktas mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen, ska kunna ta hänsyn till att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna. Bakgrunden till uppdraget är att Statens skolinspektion, genom den nya skollagen (2010:800) har getts ett tydligare lagstöd för sin tillsyn samt utökade sanktions-möjligheter (26 kap. 10–18 §§ skollagen). Statens skolinspektion kan förelägga en huvudman att åtgärda brister. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite som främst är avsett att fungera förebyggande så att det kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Vitesbeloppet ska därför fastställas med hänsyn till bl.a. huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman föreläggs att åtgärda brister som utgör ett allvarligt missförhållande och inte sedan vidtar åtgärder, kan godkännandet som huvudman återkallas.

Enligt Friskolekommittén finns det skäl att bl.a. genom ägarprövning säkerställa att det endast är seriösa och långsiktiga ägare som får driva fristående skolor (SOU 2013:56 s. 313). I detta sammanhang har kommittén fört en diskussion om eventuellt krav på delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL. I kommittén har det funnits olika uppfattningar om huruvida det bör införas krav på delat syfte för aktiebolag som driver fristående skolor. Kommittén har emellertid gemensamt funnit att det finns anledning att utreda om det ska införas krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet.

Behovet av ytterligare utredning

Eftersom välfärdssektorn finansieras av skattemedel och utför för samhället grundläggande tjänster är det av största vikt att de som äger och driver företag inom denna sektor har kompetens inom

området och ett varaktigt engagemang dvs. har en policy för varaktigt ägande, samt bedriver en god och högkvalitativ verksamhet. Utvecklingen den senaste tiden har visat ett flertal brister i detta hänseende med bl.a. stora utbildningskoncerner som gått i konkurs. För att styra vad som ska utmärka aktörerna på denna marknad kan, utöver löpande tillsyn, även statliga kontrollmekanismer för in- och utträde på marknaden krävas. Om ett bolag i välfärdssektorn enbart är verksamt för att göra en kortsiktig vinst eller t.ex. genom sin investeringspolicy är inriktat på att sälja inom en viss angiven tidsperiod, kan det bli svårt att uppfylla kravet på varaktigt ägande.

En förutsättning för en policy för varaktigt ägande är att det i såväl ägar- som ledningsledet finns en långsiktig avsikt, kunskap och kapacitet att utföra verksamheterna i fråga. Det bör också finnas en enhetlig och samordnad styrning mellan ägare och utförarens ledning som säkerställer att såväl ägarens som ledningens incitament utgår från en långsiktig och kvalitativ verksamhet.

Ett krav på varaktighet för en aktör som vill bedriva en verksamhet inom den offentligt finansierade välfärdssektorn skulle kunna innebära att denne måste ange hur syfte och mål för verksamheten ska uppnås. Vidare kan det ingå att tydligt visa ägarens och ledningens kapacitet, kunskap och erfarenhet för att bedriva en varaktig och långsiktig verksamhet. I detta skulle kunna ingå att ange sådana planerade förändringar av verksamheten som krävs för att nå syfte och mål.

Det finns ett behov av att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn.

En diskussion som uppstått i samband med Friskolekommitténs arbete om vilka krav som ska kunna ställas på seriösa och långsiktiga ägare som driver fristående skolor, är ett eventuellt krav på delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL. Det har framförts olika uppfattningar om huruvida det är en lämplig åtgärd eller inte. Det finns emellertid behov av att utreda om det är lämpligt att införa krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet.

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Utredningen får mot denna bakgrund ett tilläggsuppdrag.

En utgångspunkt bör vara att bolag som utför offentligt finansierade välfärdstjänster bör ha en långsiktig inriktning på sin verksamhet och inte huvudsakligen vara inriktade på kortsiktig lönsamhet eller inriktade på att sälja inom en viss tid. Utredningen ska bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Det skulle exempelvis kunna framgå i bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument. Utredningen ska också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster. Eventuella förslag får emellertid inte utformas på sådant sätt att de skulle kunna utesluta vissa ägarformer.

I uppdraget ingår också att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som bedriver fristående skolverksamhet helt eller delvis ska ha till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet eller annat motsvarande syfte för att få tillstånd att driva verksamheten. Som ett led i uppdraget ingår att analysera hur ett aktiebolags verksamhet skulle påverkas av att bolaget helt eller delvis har ett annat syfte än vinst. Analysen ska även omfatta vilka konsekvenser ett helt eller delvis annat syfte har för fördelningen av vinsten och hur verksamheten skulle påverkas om ett bolag har som enda syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och överskottet som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

För det fall utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav på helt eller delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL, ska utredningen analysera vilka tillämpningsproblem som kan uppkomma i förhållande till ABL:s huvudprincip om vinstsyfte. Utredningen ska vidare lämna förslag på hur ett sådant krav skulle kunna utformas och hur ett sådant alternativt syfte skulle kunna formuleras, preciseras och följas upp.

Utredningen ska även i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till. Utredningen ska i samtliga förslag beakta i vilken utsträckning eventuella krav och begränsningar kan hämma etablering av såväl svenska som utländska företag samt om eventuellt ökade krav kan påverka förutsättningarna att agera på likvärdiga villkor.

Utredningen ska analysera i vilken utsträckning eventuella krav och begränsningar kan hämma etablering av såväl svenska som utländska företag. I analysen bör det ingå en jämförelse med de krav som ställs på andra företagsformer och om eventuella krav påverkar aktörernas förutsättningar att agera på likvärdiga villkor. Om utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav eller kriterier för företag inom välfärdssektorn, ingår i uppdraget att lämna förslag på övergångsregler för sådan verksamhet som redan är i drift eller för vilken det finns tillstånd att bedriva enskild verksamhet och som har meddelats före ikraftträdandet av eventuella lagförslag. En utgångspunkt för övergångsreglerna ska vara att de ska vara så lite ingripande för den pågående verksamheten som möjligt.

Genomförandet av nya upphandlingsdirektiv

Regeringen har, sedan de ursprungliga direktiven beslutades, tillsatt en utredning (S 2012:09) om genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner (dir. 2012:96, 2013:21 och 2013:92) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2014. Den s.k. Genomförandeutredningen ska se över bestämmelserna i nämnda direktiv när det gäller bl.a. kvalificering och urval av anbudsgivare, vilka kan ha betydelse för denna utredning. Utredaren ska därför beakta de förslag som Genomförandeutredningen lämnar.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2014.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:141

Tilläggsdirektiv till Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2014

Ändring av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2012 kommittédirektiv om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131). Utredningen har antagit namnet Ägarprövningsutredningen.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 28 februari 2014. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 16 januari 2014 utvidgades utredningens uppdrag och utredningstiden förlängdes så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 1 november 2014 (dir. 2014:3).

Ägarprövningsutredningens uppdrag ändras på så sätt att det endast ska omfatta de delar av de ursprungliga direktiven som avser ägar- och ledningsprövning. Vidare förlängs utredningstiden. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2014.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:1

Tilläggsdirektiv till Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 januari 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2012 kommittédirektiv om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131).

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 28 februari 2014. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 16 januari 2014 utvidgades utredningens uppdrag och utredningstiden förlängdes så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 1 november 2014 (dir. 2014:3). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 30 oktober 2014 förlängdes utredningstiden till den 31 december 2014 och uppdraget ändrades på så sätt att det endast ska omfatta de delar av direktiven som avser ägar- och ledningsprövning (dir. 2014:141).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 januari 2015.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden

MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]

Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]

En ny svensk tullagstiftning. [5]

Krav på privata aktörer i välfärden. [7]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka

i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En an-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.

Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]