



Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 27 mars 2018 att ge bl.a. socialutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden och eventuella motioner i de delar som rör utskottets beredningsområde.

Socialutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör socialutskottets beredningsområde och över motionerna 2017/18:4111 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, L, KD) yrkandena 1, 2 och 4, 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkandena 1–6 och 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. (C) yrkandena 1–3 i de delar som rör socialutskottets beredningsområde.

Socialutskottet föreslår att finansutskottet tillstyrker regeringens proposition i berörda delar. Socialutskottet anser vidare att finansutskottet bör föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande om likvärdiga tillståndskrav och likvärdig ledningsprövning. Övriga motionsyrkanden bör avstyrkas.

I yttrandet finns fem avvikande meningar (S, M, SD, MP, C, V, L, KD). I en avvikande mening (S, MP, V) anförs att finansutskottet inte bör föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande.

Utskottets överväganden

Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen bl.a. att tillståndsplikt införs för verksamhet som avser hemtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, samt för verksamhet som avser ledsagarservice, biträde av kontaktperson eller avlösarservice i hemmet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. I propositionen föreslår regeringen även nya krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utvidgad tillståndsplikt inom socialtjänsten

Regeringen föreslår att det ska krävas tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att yrkesmässigt bedriva enskild verksamhet som avser hemtjänst enligt SoL eller verksamhet som avser ledsagarservice, biträde av kontaktperson eller avlösarservice i hemmet enligt LSS. Kraven på verksamheten ska vara samma som redan gäller för i dag tillståndspliktig verksamhet enligt respektive lag.

Regeringen anför i propositionen att de nya uppgifter som nu tillförs IVO visserligen kan innebära handläggningstider som kan komma att påverka verksamheterna under en övergångsperiod. Regeringens avsikt är dock att IVO ska ha så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sitt uppdrag.

Ägar- och ledningsprövning

Regeringen föreslår bl.a. att nya krav ska införas för tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS. Tillstånd ska endast få beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat den insikt i de gällande föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten och i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska prövningen avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Tillståndshavaren ska även ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utfärda föreskrifter om villkor för tillstånd respektive godkännanden.

Regeringen bedömer att myndigheternas rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret, samt behovet av sekretess i myndigheternas tillståndsgivning och tillsyn, bör ses över.

Frågan om ägar- och ledningsprövning för kommuner och landsting

Regeringen anför i propositionen att flera remissinstanser anser att de krav som ställs upp inom ramen för ägar- och ledningsprövningen i någon form även bör gälla offentliga utförare.

Regeringen konstaterar att Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) har haft i uppdrag att bedöma om någon form av prövning bör göras av anställda som befinner sig i ledande ställning i offentlig verksamhet. Utredningen har i sitt betänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) valt att inte lämna något sådant förslag.

Utredningen anför bl.a. att kommunallagen (2017:725) vilar på den principiella grunden att de förtroendevalda har ansvaret för att fatta alla beslut. Även om kommuner och landsting delegerar rätten att besluta i vissa ärenden till de anställda är de förtroendevalda ur revisionssynpunkt helt ansvariga för all verksamhet. Det är medborgarna som i allmänna val utkräver ansvar av de folkvalda. Om den offentliga verksamheten uppvisar brister är det alltså folket som i första hand kan utkräva ansvar genom att rösta bort de förtroendevalda och ersätta dem med andra. Någon motsvarighet för medborgarna att ställa vd:n och styrelsen till ansvar i aktiebolag om verksamheten inte håller en godtagbar kvalitet finns inte. Kommuner och privata aktörer har olika roller och ansvar. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar för att tillhandahålla socialtjänst och utbildning åt medborgarna och förutsätts ha kunskap och kompetens inom det som utgör kommunernas grundläggande uppdrag.

Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet.

Myndigheternas tillsyn

Regeringen föreslår att tillsyn ska utövas över att kraven på ägare och ledning samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda. Förändringar i den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen.

Verksamhetens tillstånd ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte är uppfyllda. Om en tillståndshavare inte uppfyller kraven i ett tillstånd kan det bli aktuellt med ingripande från tillsynsmyndigheten. Både IVO och Skolinspektionen kan förelägga en tillståndshavare att åtgärda brister. Om ett föreläggande inte följs kan tillståndet återkallas som en yttersta sanktion.

Avgifter

Regeringen föreslår att de myndigheter som ansvarar för att besluta om tillstånd att bedriva verksamhet enligt bl.a. SoL och LSS ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan. Detsamma ska gälla en kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman enligt skollagen. Regeringen, en kommun eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utfärda ytterligare föreskrifter om avgifter.

Motionerna

Avslag på propositionen

I kommittémotion 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 1 föreslås att riksdagen avslår propositionen.

Även i motion 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. (C) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår proposition 2017/18:158.

Likvärdiga tillståndskrav och likvärdig ledningsprövning

I kommittémotion 2017/18:4111 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, L, KD) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att även offentligt drivna välfärdsverksamheter som bedrivs inom bl.a. LSS eller SoL ska vara föremål för likvärdiga tillståndskrav och likvärdig ledningsprövning som de som föreslås i propositionen.

I kommittémotion 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om likabehandling, dvs. att samma krav ska upprättas för samtliga aktörer inom välfärdens verksamheter.

I motion 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. (C) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som innebär att även offentligt drivna välfärdsverksamheter ska vara föremål för en likvärdig ledningsprövning som den som föreslås i denna proposition.

Övriga frågor

I kommittémotion 2017/18:4111 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, L, KD) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska säkerställa att kravet på ekonomiska förutsättningar inte medför otillbörliga hinder för små aktörer som vill etablera sig på välfärdsområdet. I yrkande 4 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör vidta åtgärder för att förkorta handläggningstiderna hos IVO.

I kommittémotion 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om tydligare sanktionsmöjligheter. I yrkande 4 föreslås ett tillkännagivande om myndigheternas befogenheter. Motionärerna anför bl.a. att IVO inte ska ha till uppgift att besluta om nya föreskrifter. I yrkande 5 föreslås ett tillkännagivande om tydligare krav. Motionärerna anför

att regeringens proposition är felaktigt utformad i de flesta avseenden och snarare riskerar att leda till mindre tydliga krav på välfärdsverksamheter. Slutligen föreslås i yrkande 6 ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med lagförslag i enlighet med motionens intentioner.

I motion 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. (C) yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att tillståndskrav inte medför hinder för nya aktörer som vill etablera sig inom välfärden.

Tilkännagivanden

I betänkande 2016/17:SoU11 Trygg och säker vård för barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet lämnade socialutskottet ett tillkännagivande till regeringen om generell tillståndsplikt (prop. 2016/17:59, rskr. 2016/17:156). Utskottet anförde att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag som innebär att samma krav på tillstånd som gäller för enskilda för att yrkesmässigt bedriva verksamhet inom socialtjänsten även ska gälla för offentlig verksamhet och tillkännagav detta för regeringen (S, MP och V reserverade sig).

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 9 s. 108) redovisade regeringen att tillkännagivandet var slutbehandlat och angav följande:

Kommuner och privata aktörer inom socialtjänsten har olika roller och ansvar. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla socialtjänst åt medborgarna. Därutöver kan privata aktörer ansöka om tillstånd för att vara verksamma inom socialtjänsten. En tillståndsprövning säkerställer att grundläggande krav är uppfyllda och syftar även till att förhindra oseriösa aktörer.

Kommunernas roll och ansvar innebär även att de är huvudmän för socialtjänstverksamhet som överlämnas till privata utförare, och har det yttersta ansvaret för den individuella insatsen vid köp av enstaka platser. Rollen innebär att kommunerna alltid måste utöva någon form av kontroll för att kunna uppfylla sina skyldigheter. Tillståndskravet verkar som ett komplement till den kontroll som kommunerna ansvarar för, i syfte att säkerställa kvaliteten och lämpligheten hos ägare och ledning.

Vad gäller start av socialtjänstverksamhet i kommunal regi bedömer regeringen att samma behov av tillståndsprövning inte föreligger som för enskild verksamhet. Ett viktigt skäl till detta är den lagstadgade skyldigheten och det yttersta ansvaret att tillhandahålla välfärdstjänster. Med detta kommer även kunskap och kompetens inom socialtjänstverksamhet, vilket privata aktörer som söker sig till branschen inte alltid har. Dessutom bedömer regeringen att ett tillståndskrav skulle innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Ett tillståndskrav för kommunal socialtjänstverksamhet skulle därmed inte vara förenligt med den grundlagsfästa proportionalitetsprincipen i regeringsformen (14 kap. 3 § RF). En tillståndsprövning skulle innebära en detaljstyrning av ett redan lagstadgat ansvar. Det skulle även riskera att försvåra för kommuner att utveckla ny verksamhet som snabbt och effektivt kan bemöta förändrade lokala behov.

Kvaliteten i vården och omsorgen är en central fråga för regeringen. Det handlar om att verksamheten ska följa lagstiftningen och att de kvinnor, män, flickor och pojkar som har kontakt med socialtjänsten får det stöd de behöver. Det finns olika krav i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som verksamheterna ska förhålla sig till, och de kvalitetskrav som genom författning styr socialtjänsten är omfattande.

Att kommuner inte behöver söka tillstånd för verksamhet som drivs i egen regi, innebär inte att kraven är lägre vad gäller tjänsternas kvalitet. Oavsett om tillståndsplikt är ett krav eller inte utövar Inspektionen för vård och omsorg tillsyn över både offentlig och enskild verksamhet. Den statliga tillsynen innebär en granskning av att verksamheten uppfyller de krav och mål som formulerats i lagar och andra föreskrifter. Kvalitetskraven är desamma oavsett regi.

Det pågår ett omfattande arbete för att stärka kvaliteten inom socialtjänstens olika verksamhetsområden. Sedan 2015 samverkar ett flertal olika myndigheter för att stödja kunskapsutveckling i socialtjänsten. Denna stärkta kunskapsstyrning är ett initiativ av regeringen. Stärkta resurser och ökad reglering för att säkerställa en tillräcklig bemanning är andra initiativ från regeringen.

Regeringens bedömning är att frågan om generell tillståndsplikt för socialtjänstverksamhet inte behöver utredas ytterligare och anser med detta att tillkännagivandet är slutbehandlat.

I betänkande 2017/18:SoU1 Hälsovård, sjukvård och social omsorg upprepade utskottet tillkännagivandet (prop. 2017/18:1, rskr. 2017/18:121, en reservation av S, MP och V).

Av regeringens skrivelse 2017/18:75 framgår att regeringen inte anser att riksdagsskrivelsen 2016/17:156 och 2017/18:121 är slutbehandlade.

Utskottets ställningstagande

Socialutskottet välkomnar regeringens förslag att införa tillståndsplikt för verksamhet som avser hemtjänst enligt SoL och för verksamhet som avser ledsagarservice, biträde av kontaktperson eller avlösarservice i hemmet enligt LSS. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att kontrollera att bara seriösa aktörer är aktiva även i denna verksamhet. Socialutskottet ser även positivt på regeringens förslag på krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS. Socialutskottet anser därför att finansutskottet bör tillstyrka regeringens proposition i berörda delar och avstyrka motionerna 2017/18:4086 (SD) yrkande 1 och 2017/18:4119 (C) yrkande 1.

Socialutskottet är således positivt till den övergripande inriktningen på regeringens förslag, men anser till skillnad från regeringen att det inte ska ställas olika krav på fristående och offentliga aktörer i välfärden. Enligt socialutskottet är regeringens skäl för att undanta kommunal verksamhet från tillståndskrav och ledningsprövning inte tillräckliga. Kompletterande lagstiftning som inför sådana tillståndskrav och ledningsprövning måste snarast komma på plats för att säkerställa att alla medborgare tillförsäkras välfärd av högsta kvalitet. Socialutskottet anser därmed att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ytterligare förslag på

lagstiftning. Socialutskottet vill i detta sammanhang påminna om de tillkännagivanden som riksdagen har riktat till regeringen om generell tillståndsplikt (rskr. 2016/17:156 och 2017/18:121).

Mot denna bakgrund anser utskottet att finansutskottet bör föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande med detta innehåll. Ett sådant ställningstagande innebär att motionerna 2017/18:4111 (M, L, KD) yrkande 1 och 2017/18:4119 (C) yrkande 2 tillstyrks. Motion 2017/18:4086 (SD) yrkande 2 bör tillstyrkas delvis.

När det gäller kravet på att innebörden av ekonomiska förutsättningar bör utvecklas och förklaras, anser utskottet liksom regeringen att det avgörande bör vara hur ekonomin påverkar möjligheten att driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs för den specifika verksamheten. Vidare anser socialutskottet liksom regeringen att det kan finnas behov av mer detaljerade föreskrifter om ansökningsförfarandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör, precis som anförs i propositionen, få utfärda föreskrifter om villkor för tillstånd respektive godkännanden.

Liksom regeringen anser socialutskottet att det är viktigt att IVO:s handläggningstider är rimliga. Det är därför positivt att regeringens avsikt är att IVO ska ha så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sitt uppdrag. Slutligen anser socialutskottet att regeringens förslag när det gäller IVO:s tillsyn och möjligheter att återkalla tillstånd är väl avvägda.

Socialutskottet anser mot denna bakgrund att finansutskottet bör avstyrka motionerna 2017/18:4111 (M, L, KD) yrkandena 2 och 4, 2017/18:4086 (SD) yrkandena 3–6 och 2017/18:4119 (C) yrkande 3.

Stockholm den 3 maj 2018

På socialutskottets vägnar

Emma Henriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Anna-Lena Sörenson (S), Camilla Waltersson Grönvall (M), Lennart Axelsson (S), Katarina Brännström (M), Per Ramhorn (SD), Amir Adan (M), Mikael Dahlqvist (S), Anders W Jonsson (C), Jan Lindholm (MP), Kristina Nilsson (S), Carina Ståhl Herrstedt (SD), Barbro Westerholm (L), Hans Hoff (S), Yasmine Larsson (S), Ann-Britt Åsebol (M) och Maj Karlsson (V).

Avvikande meningar

1. Regeringens proposition (SD, C)

Per Ramhorn (SD), Anders W Jonsson (C) och Carina Ståhl Herrstedt (SD) anför:

Vi anser att finansutskottet bör avstyrka regeringens proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden. Därmed bör finansutskottet tillstyrka motionerna 2017/18:4086 (SD) yrkande 1 och 2017/18:4119 (C) yrkande 1.

2. Likvärdiga tillståndskrav och likvärdig ledningsprövning (S, MP, V)

Anna-Lena Sörenson (S), Lennart Axelsson (S), Mikael Dahlgvist (S), Jan Lindholm (MP), Kristina Nilsson (S), Hans Hoff (S), Yasmine Larsson (S) och Maj Karlsson (V) anför:

Kommuner och enskilda aktörer har olika roller och ansvar. Kommunerna styrs av folkvalda församlingar och har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla socialtjänst åt medborgarna. Vidare förutsätts de ha kunskap och kompetens inom det som utgör kommunernas grundläggande uppdrag. Vi delar regeringens bedömning att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet.

Vidare noterar vi att socialutskottets tillkännagivanden om generell tillståndsplikt bereds inom Regeringskansliet. Enligt regeringens skrivelse 2017/18:75 är riksdagsskrivelserna 2016/17:156 och 2017/18:121 inte slutbehandlade.

Mot denna bakgrund anser vi att finansutskottet bör avstyrka motionerna 2017/18:4086 (SD) yrkande 2, 2017/18:4111 (M, L, KD) yrkande 1 och 2017/18:4119 (C) yrkande 2.

3. Övriga frågor (M, L, KD)

Emma Henriksson (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Katarina Brännström (M), Amir Adan (M), Barbro Westerholm (L) och Ann-Britt Åsebol (M) anför:

De kriterier för ägar- och ledningsprövningen som regeringen föreslår är i stort väl avvägda. Vi anser dock inte att det är tillräckligt väl specificerat vad det i praktiken innebär att tillståndshavaren ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Det är bra att regeringen tar upp behovet av föreskrifter för att närmare precisera hur prövningen ska gå till. I arbetet med att ta fram sådana föreskrifter anser vi att regeringen ska ta särskild hänsyn till fortsatt mångfald av aktörer i välfärden. Det gäller t.ex. idéburna verksamheter som bidrar med ett mervärde genom sitt ideella engagemang och även små nystartade företag. Risken att långtgående krav på ekonomiska förutsättningar i praktiken hindrar sådana aktörer från att ge sig in på välfärdsområdet är stor. Regeringen måste därför säkerställa att kraven ställs upp på ett sådant sätt att mindre aktörer inte stängs ute.

Under den senaste tiden har IVO haft mycket långa handläggningstider. Vi anser att åtgärder behöver vidtas för att förkorta handläggningstiderna och säkerställa att de nya reglerna inte leder till ytterligare förseningar av tillståndsärenden.

Mot denna bakgrund anser vi att finansutskottet bör föreslå att riksdagen gör tillkännagivanden i enlighet med vad vi anfört samt tillstyrka motion 2017/18:4111 (M, L, KD) yrkandena 2 och 4.

4. Övriga frågor (SD)

Per Ramhorn (SD) och Carina Ståhl Herrstedt (SD) anför:

Vi är i grunden mycket positiva till såväl ökade som tydligare tillståndskrav vad gäller samtliga välfärdsverksamheter. Dessvärre anser vi att regeringens proposition är felaktigt utformad i de flesta avseenden och riskerar att leda till mindre tydliga krav.

Vi anser att det bör finnas tydliga sanktionsmöjligheter i de fall då en aktör inte sköter sitt uppdrag. Dessa sanktioner måste dock vara förutsebara. Ytterst ska ansvarig myndighet kunna besluta om att återta tillståndet för att över huvud taget få bedriva verksamheten, men detta måste enligt vår mening ske på ett rättssäkert sätt och med föregående varningar.

Vidare anser vi att IVO:s uppgift ska vara att hantera tillståndsprövning, utöva tillsyn och när behov uppstår besluta om sanktioner. Myndigheternas uppgift ska inte vara att besluta om helt nya föreskrifter, vilket propositionen föreslår. Om regelverk på olika sätt behöver ändras ska detta föregås av en diskussion i riksdagen med efterföljande beslut av riksdagens ledamöter, inte av myndighetstjänstemän.

Sammanfattningsvis anser vi att regeringen bör återkomma med ett kraftigt reviderat lagförslag i enlighet med motionens intentioner. Vi anser att finansutskottet bör föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande i enlighet med vad vi anfört samt tillstyrka motion 2017/18:4086 (SD) yrkandena 3–6.

5. Övriga frågor (C)

Anders W Jonsson (C) anför:

Förslagen i propositionen kommer sannolikt att innebära att tillståndsprövningarna hos IVO blir ännu mer komplexa och att ansökningsbördan kommer att öka. Därför behöver åtgärder vidtas för att förkorta handläggningstiderna och säkerställa att nya regler inte leder till ytterligare förseningar av tillståndsärenden. Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder så att tillståndskraven inte medför hinder för nya aktörer som vill etablera sig inom välfärden. Enligt min mening bör finansutskottet föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande i enlighet med vad jag anført samt tillstyrka motion 2017/18:4119 (C) yrkande 3.