

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Välfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Fi2016/04014/K

Sammanfattning

Konkurrensverket konstaterar att de problem som utredningen tar upp nästan uteslutande handlar om skolområdet och andra områden inom välfärden där privata företag ges offentlig ersättning utan konkurrensutsättning i enlighet med upphandlingsreglerna. Konkurrensverket anser därför att utredningen inte visat att det finns skäl för att reglera vinster i välfärden. Konkurrensverket avstyrker förslagen om att företag och organisationer som verkar inom välfärdssektorerna måste ha särskilt tillstånd för att ta emot offentlig finansiering, att företag med sådant särskilt tillstånd inte ska få ta emot annan finansiering än offentlig och att de inte får redovisa högre resultat än en viss nivå. Konkurrensverket anser att förslagen i vart fall inte bör omfatta kontrakt som tilldelats enligt upphandlingsreglerna.

Vad gäller utredningens förslag om regler för upphandling av välfärdstjänster har Konkurrensverket inga invändningar mot att lagen om valfrihetssystem (LOV) ersätts av en ny lag utan koppling till upphandlingsreglerna, men avstyrker förslaget att verket ska ansvara för tillsynen av den nya LOV.

Konkurrensverket avstyrker förslaget att välfärdstjänster som understiger tröskelvärdena ska undantas från upphandlingsreglerna. Däremot tillstyrker Konkurrensverket förslaget om att införa en möjlighet att reservera upphandlingar av välfärdstjänster till de företag som återinvesterar vinst i verksamheten.

Konkurrensverket föreslår att den utredning som regeringen avser att tillsätta för att föreslå förenklingar under tröskelvärdena även ges i uppdrag att se över reglerna för upphandlingar av välfärdstjänster.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Behovet av en reglering av vinster i välfärden

Utredningen gör bedömningen att en orimligt stor andel av de skattemedel som är avsedda för skola, vård och omsorg inte används i välfärden och att möjligheten att göra obegränsade vinstuttag ger felaktiga incitament som riskerar att påverka kvaliteten och styrningen av välfärden negativt. Utredningen bedömer därför att det finns behov av en reglering av vinster i välfärden.

Konkurrensverkets uppfattning är att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna och ett medel för att uppnå en effektiv användning av offentliga medel. Privata företag kan som huvudregel antas drivas av en strävan efter att maximera sin egen nytta, vilket innebär att de strävar efter att maximera sina intäkter samtidigt som kostnaderna minimeras. Om det finns konkurrens från andra företag stimuleras företagen att förbättra nyttan för sina kunder, t.ex. genom högre kvalitet eller lägre priser, samtidigt som de strävar efter att minimera sina kostnader t.ex. genom effektivisering eller nya produktionsmetoder. Att upphandla varor och tjänster i konkurrens kan därför vara ett sätt för statliga och kommunala myndigheter att utnyttja skattemedel mer effektivt och att bedriva verksamheter med högre kvalitet och lägre kostnader än att producera allt i egen regi.

Att anlita privata företag *utan* konkurrensutsättning behöver däremot inte alls leda till ökad effektivitet eller bättre kvalitet. Tvärtom bygger de konkurrensregler som Konkurrensverket har till uppgift att tillämpa på insikten att företag som inte behöver ta hänsyn till konkurrens från andra företag kan komma att ta ut högre priser eller leverera sämre kvalitet för att maximera sina egna vinster. Även upphandlingslagstiftningen genomsyras av att offentliga inköp och kontrakt ska konkurrensutsättas.

Konkurrensverket vill påpeka att flera regelverk inom välfärdsområdena innebär att privata företag ges rätt till offentlig finansiering utan någon konkurrensutsättning,¹ och konstaterar att de problem som utredningen använder som argument för sina förslag nästan uteslutande handlar om sådana områden. Utredningen anger att det inom skolväsendet finns särskilt stora problem eftersom ersättningsystemet ger incitament till segregation och eventuella effektivitetsvinster inte kommer det offentliga tillgodo. Inom hälso- och sjukvården anges att det finns risk för att vinstsyftande vårdgivare riktar in verksamhet på grupper som är förknippade med låga kostnader vilket därmed ger upphov till en segregerad hälso- och sjukvård. Konkurrensverket konstaterar att det i båda fallen handlar om verksamheter där ersättningen är reglerad och där utförarna kan välja att bedriva verksamheter i de delar av marknaden där ersättningen är högre än kostnaderna och avstå från de delar där de bedömer att ersättningen inte är till-

¹ I rapporten *Statistik om offentlig upphandling 2016* (KKV Rapport 2016:10) sid 107 redovisas en sammanställning av offentliga inköp som inte är upphandlingspliktiga (assistansersättningen tas inte upp eftersom den inte ingår i de offentliga inköpen enligt SCB:s nationalräkenskaper).

räcklig. Sådana problem kan knappast uppstå om ersättningen bestäms genom ett anbudsförfarande i konkurrens där uppdraget tilldelas det företag som lämnat det bästa anbudet (och som uppfyller samtliga krav som ställts).

Konkurrensverket anser att utredningen inte har visat att det finns "övervinster" eller selektionsproblem på de välfärdsmarknader där uppdrag tilldelas efter konkurrensutsättning. Konkurrensverket anser därför att utredningen inte visat att det finns anledning att reglera vinsterna på välfärdsområdet. Om en reglering ändå införs bör en reglering inte omfatta verksamheter som konkurrensutsatts i enlighet med upphandlingsreglerna.

Endast företag med särskilt tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering.

Utredningen föreslår att endast juridiska personer som har särskilt tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorerna. Kravet kommer att omfatta bl.a. fristående förskolor och skolor, hemtjänst, hem för vård eller boende (HVB), boenden för äldre, assistans och annan verksamhet för funktionshindrade samt all typ av hälso- och sjukvård. Tillstånd att ta emot offentlig finansiering ska endast ges till företag och organisationer som kan visa att offentliga medel, utöver ett tillåtet rörelseresultat, kommer att gå till den verksamhet de är avsedda för.

Konkurrensverket anser att en tillståndsplikt skulle innebära ett inträdeshinder som kraftigt skulle minska antalet företag som kan och vill leverera välfärdstjänster med offentlig finansiering. En tillståndsplikt skulle därmed avsevärt minska möjligheterna att använda upphandlingar och andra former av konkurrensutsättning som ett medel för att effektivisera användningen av offentliga medel och ge utrymme för innovationer, valfrihet och kvalitetsförbättringar.

Konkurrensverkets bedömer också att ett krav på särskilt tillstånd för att ta emot offentlig finansiering skulle vara svårt om ens möjligt att upprätthålla i praktiken, eftersom det sannolikt kan uppkomma behov som inte kunnat förutses och där myndigheter snabbt behöver utnyttja privata företags kompetens eller kapacitet. Ett exempel kan vara ett behov att snabbt vaccinera en stor andel av befolkningen, och där det anses vara önskvärt att använda alla tillgängliga resurser för detta. Det är därför intressant att notera att utredningen nämner att just privat finansierade vaccinationscentraler inte skulle behöva något tillstånd. Konkurrensverket tolkar utredningens förslag som att det inte skulle vara möjligt att ge ersättning till privata vaccinationsföretag för att medverka i en massvaccinering, ens i en nödsituation.

En alternativ tolkning är att utredningen menar att köp som omfattas av något av undantagen i LOU inte ska omfattas av kravet på särskilt tillstånd. I så fall skulle kravet på särskilt tillstånd enbart omfatta uppdrag som konkurrensutsatts i enlighet med upphandlingsreglerna, trots att de problem som utredningen anför

som motiv för sina förslag nästan uteslutande handlar om verksamheter som inte konkurreras ut enligt upphandlingsreglerna.

Konkurrensverket avstyrker förslaget. Om ett krav på tillstånd ändå anses motiverat anser Konkurrensverket att tillståndsplikt inte bör införas på uppdrag som tilldelats i enlighet med upphandlingsreglerna.

Företag med tillstånd att ta emot offentlig finansiering får inte ta emot annan finansiering

Utredningen föreslår att företag och organisationer med tillstånd att ta emot offentlig finansiering inte ska kunna ta emot annan ersättning än offentlig. Företag som är aktiva inom de aktuella områdena men som finansieras på annat sätt än genom offentliga medel berörs inte av utredningens förslag och kommer inte att behöva tillstånd.

Konkurrensverket bedömer att det finns företag som erbjuder samma eller liknande välfärdstjänster både till privata och offentliga kunder, t.ex. laboratorietjänster. Sådana företag skulle behöva dela upp verksamheten i olika juridiska personer eller konsekvent tacka nej till antingen alla privata eller alla offentliga uppdrag. Detta skulle kraftigt försämra möjligheterna att utnyttja den kompetens och kapacitet som kan finnas i privata företag, och minska möjligheterna att förbättra kvaliteten och sänka kostnaderna genom stordriftsfördelar. Konkurrensverket avstyrker därför förslaget.

Förslaget skulle också, som nämnts ovan, hindra kommuner och landsting att vid behov utnyttja kompetens och resurser i privata företag, även i nödsituationer. En sådan begränsning är knappast önskvärd varför förslaget inte bör genomföras.

En begränsning av rörelseresultatet i relation till operativt kapital

Utredningen föreslår att en juridisk person med tillstånd att ta emot offentliga medel högst får ha ett visst rörelseresultat. Det tillåtna rörelseresultatet beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter.

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att en utdelningsbegränsning är olämplig, bland annat eftersom en sådan begränsning enkelt kan kringgås genom att kapital byggs upp i företagen istället för att delas ut. Även en begränsning av tillåtet resultat har dock stora nackdelar, inte minst risken, som utredningen självt påpekar, att ägare eller närstående till ägare gör andra former av värdeöverföringar ur företaget, t.ex. genom höga löner eller genom att lokaler hyrs till överpriser. Utredningen föreslår visserligen att sådana värdeöverföringar inte ska vara tillåtna, men Konkurrensverket bedömer att incitamenten att hitta på nya sätt att göra värdeöverföringar kommer att vara stora samtidigt som möjlig-

heterna att utöva effektiv tillsyn av reglerna troligen är relativt små och resurskrävande.

Enligt Konkurrensverket skulle också incitamenten att utveckla och effektivisera verksamheterna begränsas avsevärt om en ägare inte ens teoretiskt kan få del av en kostnadsminskning. Förslaget innebär att det knappast finns några större incitament att utveckla eller testa nya tekniker och metoder som minskar resursbehoven, eftersom verksamhetens kostnader inte får understiga ersättningen med mer än ett visst belopp. Konkurrensverket avstyrker därför förslaget.

Utredningen blandar ihop ersättningar till friskolor med valfrihetssystem

Enligt utredningen har utformningen av valfrihetssystem inom flera områden medfört att eventuella effektiviseringsvinster som privata aktörer kan tillgodogöra sig inte leder till minskade kostnader för kommuner och landsting, men anger systemet för fristående skolor som det enda exemplet. Konkurrensverket befarar att utredningen blandar ihop skollagens regler om ersättning till fristående skolor med valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Konkurrensverket vill påpeka att det finns flera viktiga skillnader mellan dessa regelverk. För att illustrera detta görs här en jämförelse mellan skollagens rätt till bidrag för fristående skolor och valfrihetssystemen för vårdcentraler, som omfattas av LOV och som Konkurrensverket på regeringens uppdrag följt upp i flera omgångar.²

Liksom på skolområdet innebär valfrihetssystemen för val av vårdcentral att invånarna/brukarna får möjlighet att välja mellan privata och offentliga utförare som erbjuder i princip likvärdiga tjänster, och att de har möjlighet att ändra sina val om de så önskar. Men till skillnad från i skolan är det landstingen, som står för kostnaderna, som bestämmer vilka krav och villkor som ska gälla i valfrihetssystemen och som ansvarar för uppföljningen. Landstingen kan därför ställa krav på system och rutiner som gör att vårdcentralerna, oavsett huvudman, arbetar på ett likartat sätt i förhållande till sina patienter och mot andra delar av sjukvårdssystemen. En viktig skillnad är också att landstingen i de flesta fall inte låter vårdcentralerna begränsa antalet listade patienter, utan kräver att vårdcentralerna ska ta emot alla invånare som vill lista sig hos dem. Samtliga landsting har utformat komplexa ersättningssystem som innebär att ersättningen varierar dels efter hur vårdbehovet kan förväntas variera mellan olika personer, dels efter hur kostnaderna för att driva vårdcentraler varierar till exempel i mellan tätort och glesbygd. Landstingen har också möjlighet att justera vårdvalsens utformning över tid, vilket innebär att krav, villkor och ersättningar kan anpassas efter hur behov och förutsättningar förändras.

² Se t.ex. *Val av vårdcentral* (KKV Rapport 2012:2) och *Etablering och konkurrens bland vårdcentraler* (KKV Rapport 214:2).

Konkurrensverket har kartlagt vårdcentralernas ekonomiska resultat, vilket inte gav stöd för några "övervinster". Tvärtom gick fyra av tio vårdcentraler med underskott (48 procent av de offentliga och 28 procent av de privata).³ Under arbetet med uppföljningarna stötte vi inte heller på några nämnvärda synpunkter om att det skulle finnas systematiska kvalitetskillnader mellan privata och offentliga vårdcentraler.

Konkurrensverkets bedömning är att de problem med bland annat selektion som utredningen identifierat på skolområdet inte behöver vara aktuella på valfrihets-system som inrättats enligt LOV, eftersom det finns större möjligheter att variera ersättningen inte bara efter brukarnas förväntade behov utan även efter andra systematiska kostnadsskillnader. Av det skälet anser Konkurrensverket att valfrihetssystem som inrättats i enlighet med LOV inte bör omfattas av utredningens förslag.

Upphandling av tillfälliga asylboenden

Utredningen bedömer att de tillståndskrav och vinstbegränsningskrav som föreslås inom övriga delar av välfärdssektorn inte bör införas för privata asylboenden. Som skäl anges att leverantörer av asylboenden, med ett sådant krav, riskerar att lämna marknaden eftersom det till skillnad från de flesta andra välfärdsområden finns en tydlig alternativ marknad för leverantörerna.

Konkurrensverket har inga invändningar emot att asylboenden inte omfattas av det föreslagna regelverket men vill påpeka att argumentet att leverantörer skulle lämna marknaden med stor sannolikhet även görs sig gällande för flera av de välfärdstjänster som föreslås omfattas av kraven.

Bättre statistik om offentliga inköp

Konkurrensverket anser att utredningen har gjort en omfattande och noggrann sammanställning av statistik och andra uppgifter om välfärdsmarknaderna. En sådan analys borde dock ta hänsyn till de olika regelverk som gäller på olika välfärdsområden och särskilt till vilka incitament och vilken konkurrens som skapas på de olika marknaderna.

För att en sådan analys ska vara möjlig krävs en ändamålsenlig statistik som gör det möjligt att identifiera hur kontrakt tecknas på olika marknader. Konkurrensverket har sedan länge förespråkat att statistiken om offentliga upphandlingar bör förbättras, och att insamlingen av uppgifter bör omfatta alla offentliga inköp oavsett vilket regelverk som utbetalningarna grundas på.

Redan i dag är det obligatoriskt för myndigheter som omfattas av upphandlingsreglerna att dokumentera varje direktupphandling som överstiger 100 000 kr. Konkurrensverket anser att denna skyldighet bör gälla samtliga inköp och

³ Etablering och konkurrens bland vårdcentraler (KKV Rapport 214:2).

kontrakt vars värde överstiger 100 000 kr, dvs. även inköp som inte omfattas av LOU och upphandlingar som konkurrensutsatts i enlighet med LOU. Av dokumentationen bör även framgå vilket regelverk och vilka eventuella undantag från reglerna som tillämpats. Dessa dokumentationer bör göras på ett enhetligt sätt och samlas in i en databas som bör vara allmänt tillgängligt (dvs. inte omfattas av statistiksekretess). En sådan databas skulle vara till stor nytta för analyser och offentlig statistik om den offentliga marknaden och kunna ställas till förfogande åt aktörer som vill använda informationen på olika sätt, till exempel för kvalitetsjämförelser.

Undantag från LOU för välfärdstjänster vars värde understiger tröskelvärdet

Utredningen föreslår att upphandling av välfärdstjänster vars värde understiger 750 000 euro och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av LOU.

Konkurrensverket avstyrker förslaget, eftersom det skulle innebära att kontrakt på omkring sju miljoner kronor skulle vara helt oreglerade, med stora risker för korruption och små möjligheter till uppföljning och tillsyn.

Konkurrensverket vill också påpeka att bedömningar av om det finns ett gränsöverskridande intresse eller inte kan vara komplicerade. Även om Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att lämna vägledning i den frågan måste den upphandlande myndigheten göra en sådan bedömning för varje enskilt kontrakt. En felaktig bedömning kan leda till att kontrakt blir ogiltigförklarade eller till upphandlingsskadeavgift. Utredningen framhåller visserligen att möjligheten till överprövning blir en säkerhetsventil för felaktiga bedömningar, men Konkurrensverket anser att regler som kan innebära långdragna och svårbedömda överprövningar bör undvikas.

Konkurrensverket anser att, om en sådan reglering ändå skulle komma till stånd, samma regler om dokumentation bör gälla som vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kr.

Nytt kapitel i LOU för välfärdstjänster över tröskelvärdet

Utredningen föreslår att upphandlingar av välfärdstjänster vars värde överstiger 750 000 euro ska regleras i ett nytt kapitel i LOU. Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter bland annat själva kunna utforma upphandlingsförfarandet inom ramen för de grundläggande principerna. Förutom att använda de förfaranden som redan finns i upphandlingslagarna ska det vara möjligt att anpassa förfarandena eller att utforma nya förfaranden. Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att analysera och beskriva utrymmet för upphandlande myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster.

Konkurrensverket vill påpeka att Upphandlingsmyndigheten inte har någon möjlighet att ge några förhandsbesked om hur upphandlingsreglerna och principerna ska tolkas.

Utredningen framhåller att förslaget innebär att det ska vara möjligt att ingå ramavtal utan beaktande av den tidsgräns på fyra år som gäller enligt huvudregeln i upphandlingslagstiftningen. Konkurrensverket vill därför påpeka att längre avtalstider kan tillämpas även med dagens regler, om det bedöms finnas särskilda skäl för detta. Längre avtalstider innebär dock att myndigheterna måste beakta förändringar i myndighetens behov, marknadens utveckling m.m. och väga in detta i avtalen. Det ställer krav på ett strategiskt förhållningssätt och resurser i förarbetet inför en upphandling. Längre avtalstider ställer än större krav på bland annat uppföljning och kontroll av att företagen levererar enligt avtal. Det ställer också större krav på exempelvis att avtalen innehåller mekanismer för uppsägning och sanktioner.

Konkurrensverket anser att det vore önskvärt med en tydligare reglering om när längre avtalstider och andra avsteg från huvudreglerna kan komma i fråga. Det vore också önskvärt med en enklare och om möjligt mindre omfattande upphandlingslagstiftning, med större flexibilitet och färre korshänvisningar i lagstiftningen. Regeringen har aviserat att den avser att tillsätta en utredning som ska se över regelverket för upphandling under tröskelvärdena, dvs. upphandlingar som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Konkurrensverket välkomnar en sådan utredning och föreslår att den nya utredningen även ges i uppdrag att se över regelverket för upphandlingar av välfärdstjänster, både över och under tröskelvärdena.

Reserverad upphandling

Utredningen föreslår att det, i det föreslagna kapitlet i LOU för upphandlingar av välfärdstjänster över tröskelvärdena, införs en bestämmelse som gör det möjligt att under vissa förutsättningar reservera upphandlingar för organisationer som bl.a. återinvesterar eventuell vinst i verksamheten (artikel 77 i LOU-direktivet).

Konkurrensverkets tillstyrker förslaget. Konkurrensverket vill dock erinra om att tillämpningsområdet för detta undantag är relativt smalt, och att det därför är angeläget att de myndigheter som vill tillämpa undantaget ges stöd och vägledning.⁴

Konkurrensverket anser att, om en sådan reglering skulle komma till stånd, samma regler om dokumentation bör gälla som vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kr.

⁴ Se även Konkurrensverkets yttrande över Genomförandeutredningens betänkande (Ds 2014:25 respektive SOU 2014:51), dnr 510/2014 sid 8f och 20, och yttrandet över betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13), dnr 272/2016.

En ny lag om valfrihetssystem

Utredningen föreslår att lagen om valfrihetssystem (LOV) ersätts av en ny lag som inte är kopplad till upphandlingslagstiftningen utan i stället följer svenska förvaltningsrättsliga principer. Utredningen föreslår vidare att förvaltningslagen (FL) ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt den nya lagen, vilket inte är fallet enligt nuvarande LOV. Även vissa bestämmelser i FL som gäller vid myndighetsutövning, så som rätten att få del av uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan och rätten att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs, ska gälla enligt den nya lagen.

Konkurrensverket har inget att invända emot förslagen.

Konkurrensverket föreslås vara tillsynsmyndighet

Utredningen skriver att tillsynen av den nya LOV i första hand bör syfta till att medborgarna får god vård och omsorg, och att det därför vore naturligt att tillsynen utförs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Trots detta föreslår utredningen att Konkurrensverket ska vara tillsynsmyndighet för den nya LOV.

I ett annat sammanhang skriver utredningen att de grundläggande principer som följer av EUF-fördraget, som ska tillämpas när föremålet för valfrihetssystemet har ett bestämt gränsöverskridande intresse, också utgör en naturlig utgångspunkt för tillsynen. Konkurrensverket vill påpeka att EU:s grundläggande principer är tillämpliga på valfrihetssystem som har ett gränsöverskridande intresse oavsett om detta anges i LOV eller inte, och att principernas tillämplighet inte anges på det föreslagna sättet i andra lagstiftningar där detta kan bli aktuellt.⁵ Konkurrensverket anser därför att den föreslagna lydelsen i 5 § är olämplig och bör tas bort eftersom den snarare innebär att upphandlingsrättsliga bestämmelser och praxis kan komma att tillämpas även på valfrihetssystem utan något gränsöverskridande intresse, vilket torde gå emot utredningens intention att fränkoppla LOV från upphandlingslagstiftningen.

Konkurrensverket vill också understryka att det alltid är den upphandlande myndigheten som har ansvar för att kontrollera och följa upp innehåll och kvalitet i de tjänster som omfattas av ett valfrihetssystem. Konkurrensverkets tillsyn enligt den nuvarande LOV bygger på lagens koppling till upphandlingsreglerna, och kan inte i någon situation ersätta myndighetens egen uppföljning. Eftersom förslaget till ny LOV inte innehåller någon koppling till upphandlingsreglerna anser Konkurrensverket att verket inte längre bör ansvara för tillsynen. Konkurrensverket vill också påpeka att en uppföljning av innehåll och kvalitet skulle innebära en helt ny arbetsuppgift för verket som förutsätter ett avsevärt resurstillskott.

⁵ Se även lagrådets yttrande om samma principers tillämplighet vid offentlig upphandling under tröskelvärdena enligt de nya upphandlingslagarna (Prop. 2015/16:195, bilaga 24, sid 1019).

Idéburet offentligt partnerskap

Utredningen bedömer att Idéburna offentliga partnerskap (IOP) som samverkansform mellan det offentliga och den idéburna sektorn underlättar för idéburna aktörer att utvecklas, och att möjligheterna att ingå sådana partnerskap ökar genom det undantag i den nya LOU som utredningen föreslår (för upphandling av välfärdstjänster vars värde understiger tröskelvärdet och som inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse). Utredningen menar dock att det finns en rad juridiska frågeställningar kopplade till möjligheten att ingå ett IOP. Utredningen föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten (UHM) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ges i uppdrag att gemensamt utarbeta en vägledning för hur samverkan mellan det offentliga och idéburna organisationer kan utvecklas genom ingående av idéburna offentliga partnerskap.

Konkurrensverket instämmer i att det krävs en rad relativt komplicerade bedömningar i varje enskilt fall för att avgöra om IOP är förenliga med nationell rätt och EU-rätt. Konkurrensverket har inga invändningar mot att UHM och MUCF ges i uppdrag att utarbeta en vägledning i dessa frågor, men vill samtidigt varna för att de bedömningar som måste göras i varje enskilt fall fortsatt kommer att vara komplicerade och resurskrävande.

Ekonomisk redovisning på enhetsnivå

Utredningen bejakar att en ekonomisk redovisning på enhetsnivå skulle kunna ge insyn i hur offentliga medel används och på så vis skapa förtroende och ökad legitimitet för verksamheten utifrån ett medborgarperspektiv. Utredningen lämnar dock inget förslag om att införa en enhetsredovisning bland annat med hänvisning till att det i dag saknas en enhetsindelning på vård- och omsorgsområdet. Utredningen anser dock att frågan om ekonomisk redovisning på enhetsnivå kan tas upp på nytt om det visar sig att tillförlitliga uppgifter kan tas fram till rimliga kostnader.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att verksamheter på välfärdsområdet anpassas efter varje brukarens behov och förutsättningar, och att kostnaderna därför kan behöva variera avsevärt mellan olika brukare. Att använda myndighetens egen genomsnittliga kostnad per brukare kan därför vara direkt olämpligt, inte minst eftersom privata utförare då kan välja att rikta in sig på brukare med mindre resurskrävande behov än genomsnittet, och försöka undvika andra. För att alla brukare ska behandlas likvärdigt och efter behov kan det därför vara lämpligt att tillämpa relativt komplexa ersättningsmodeller, där ersättningen kan variera avsevärt mellan olika brukare och mellan till exempel glesbygd och tätort. Villkoren för utförarna, och beräkningen av ersättningen, bör vara lika för alla utförare i systemen, både offentliga och privata. Om utförarnas ansvar och uppdrag är olika bör dock ersättningsystemen spegla de skillnader som finns.

För att det ska vara möjligt att följa upp om ersättningen täcker utförarnas kostnader med rimlig marginal krävs en redovisning på enhetsnivå av

ekonomiska resultat för samtliga utförare i systemet. Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att en förutsättning för en ekonomisk redovisning på enhetsnivå är att det finns en fungerande enhetsindelning i verksamheterna. Konkurrensverket vill påpeka att det redan idag finns ekonomiska redovisningar på enhetsnivå för vårdcentraler i samtliga landsting, men att dessa redovisningar i många fall inte offentliggörs.⁶ Som ett första steg i arbetet för bättre ekonomiska redovisningar och som en grund för en mer faktabaserad debatt anser Konkurrensverket att dessa redovisningar bör redovisas offentligt.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit Stefan Jönsson.

Karin Lunning

Stefan Jönsson

⁶ Val av vårdcentral, KKV Rapport 2012:2.