

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning, kommunenheten
Sara Westerlund

Stockholm
2017-02-24

Ert dnr
Fi2016/04014/K

Vårt dnr
2016/253

Remiss angående välfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Näringslivets Regelråd (NNR) har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Syfte och samhällsproblem

NNR vill inledningsvis göra några observationer angående utredningens syfte. Syftet är enligt utredningsdirektiven att säkerställa att offentliga medel används till det de är avsedda för och att överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de har uppstått. Syftet med en utredning emanerar normalt sett från ett samhällsproblem som man avser att lösa. NNR uppfattar att samhällsproblemet i det här fallet enligt utredningsdirektiven skulle vara att överskott från välfärdstjänster inte återförs till den verksamhet där de har uppstått i tillräcklig utsträckning. För att detta ska kunna kvalificeras som ett samhällsproblem måste man kunna visa att den bristande återföringen får negativa konsekvenser för samhället. NNR kan inte finna att utredningen redovisat några empiriska underlag som tyder på att den bristande återföringen skulle leda till sämre kvalitet eller brukarnöjdhet i privat välfärdsverksamhet jämfört med offentlig motsvarande.

I betänkandet finns en hel del empiriskt underlag redovisat. NNR kan dock inte finna att dessa underlag på ett tydligt sätt stöder den problembild som man vill ta till intäkt för utredningens arbete. Exempelvis konstaterar utredningen att Vårdanalys kommit fram till att några större skillnader inte finns mellan privat och landstingsdriven primärvård, när man kompenserat för socioekonomiska förutsättningar och vårdbehov. Inte heller de två OECD-rapporter som utredningen hänvisar till när det gäller olika skolhuvudmäns verksamhet visar på några signifikanta skillnader som kan stödja problemformuleringen. Det har också framkommit att det i utredningens underlag finns tveksamheter om relevansen i en del data. Exempelvis ingår enligt Almega Utbildningsföretagens analys företag i underlagen som inte har någon andel alls av offentligt finansierad utbildning i sin verksamhet.

NNR uppfattar av utredningsdirektivet på sidan 828 att ett ytterligare bakomliggande problem som man avser att lösa genom föreslagna ändringar är att kommunernas kostnader för inköp av vård och omsorg från privata aktörer har ökat mellan 2006 och 2013. Det framgår inte av utredningsdirektiven på vilket sätt detta skulle utgöra ett problem. Om denna ökning av inköp från privata aktörer hade samband med en ökning av de totala kostnaderna för dessa

välståndstjänster, så hade det kunnat utgöra ett identifierbart problem. Någon sådan koppling görs dock inte.

Negativa konsekvenser

NNR vill inledningsvis reflektera över varför vinst är viktigt. Vinst utgör inte enbart en möjlighet att ta ut ekonomiska medel ur verksamheten utan vinst utgör framför allt en ekonomisk buffert som möjliggör långsiktiga investeringar och satsningar på verksamheten. Ett företag som har svårt att visa på en långsiktig hållbar vinstmarginal har svårt att få ett lån på kommersiella villkor för att investera i verksamheten. Betänkandets konsekvensutredning skulle vinna på att innehålla en analys av hur mycket pengar som investeras i den egna verksamheten i privata företag jämfört med offentliga motsvarande. Eftersom välfärdsbranschen först och främst är en tjänstesektor skulle beslutsfattarna vara betjänta av information om hur mycket pengar som investeras i kompetenshöjande utbildningsinsatser i privata välfärdsföretag jämfört med offentliga motsvarande verksamheter. Utredningen fokuserar tungt på vilka vinster de privata välfärdsföretagen (utförarna) gör utan att ha bildat sig en uppfattning om hur stor andel av verksamheternas överskott som återinvesteras. Utan redovisade empiriska fakta för hur mycket som återinvesteras i verksamheterna kan inte lagstiftaren fatta ett väl övervägt beslut i frågan.

En fullständig konsekvensanalys är värdefull på flera sätt och ska framför allt utgöra ett beslutsstöd för beslutsfattare på olika nivåer. En konsekvensanalys ska användas för att avväga kostnaderna och de potentiella problemen med ett regleringsförslag mot nyttan och samhällsvinsten med detsamma. På den ena sidan av ekvationen finns allvaret i den problembild som man avser att åtgärda, och denna del har analyserats ovan. På den andra sidan finns de administrativa kostnader och problem som genomförandet kommer att medföra för företagen och samhället.

Ett problem av avsevärd styrka som NNR vill uppmärksamma är den inskränkning av äganderätten som förslaget kommer att medföra. En privatperson som har startat ett företag och redan bedriver en välfärdsverksamhet i ett land som Sverige med fri företagsamhet har vissa rättigheter. Bl.a. har denna privatperson rätten att förfoga över vinsten från den verksamhet han bedriver, i enlighet med de skatte- och bolagsregler som gäller.

Ett annat närliggande problem handlar om näringsfriheten. NNR menar att en vinstbegränsning utgör ett angrepp på näringsfriheten. När utredaren lägger fram förslag som innebär en begränsning av näringsfriheten, d.v.s. en grundläggande rättighet enligt Regeringsformen 2 kapitlet 17 paragrafen, måste man ha identifierat ett angeläget allmänt intresse som motiverar ändringen, i annat fall är förslaget olagligt. NNR menar att utredningen inte har lyckats visa på ett sådant angeläget allmänt intresse.

I nästa steg påverkas också näringslivsklimatet. Företag i alla branscher är medvetna om det angrepp på näringsfriheten som är på gång i välfärdsbranscherna. Företagen funderar tveklöst på vad som blir regeringens nästa steg på denna inskränkningens väg. Ska exempelvis företag som levererar plasthandskar och läromedel till välfärdsbranschen också få en inskränkning i möjligheterna att ta ut vinst?

Konsekvenser av ändrat handlingsmönster

NNR kan inte finna att utredningen har övervägt konsekvenserna av ett förändrat handlingsmönster bland de företag som idag är aktiva inom välfärdssektorn.

Konsekvensutredningsdelen av betänkandet tar huvudsakligen upp följderna av förändrad värdering av de företag som är verksamma på välfärdsmarknaden. NNR kan inte finna någon bedömning av konsekvenserna om många företagare bestämmer sig för att lämna välfärdsbranschen helt och hållet. NNR frågar sig om privata vårdförsäkringar skulle kunna bli ett mer attraktivt alternativ om bristen på vårdplatser ökar som en följd av att många vårdgivare försvinner.

Betänkandet skriver på sidan 697 att det är mycket svårt att bedöma hur de privatägda företagen i välfärdssektorn kommer att agera vid en sådan vinstbegränsning som föreslås. Om detta är svårt att bedöma behöver olika scenarier konsekvensbeskrivas. Ett scenario som NNR bedömer som troligt är att ett stort antal välfärdsföretag upphör med sin verksamhet och följderna av detta finns inte beskrivet i utredningen. Konsekvenserna av en sådan utveckling måste beskrivas för att riksdagspolitikerna ska kunna fatta ett välgrundat beslut i frågan. En konsekvens som behöver beskrivas är hur de svenska företagens internationella konkurrenskraft påverkas. Utan en väl fungerande hemmamarknad är det svårt för innovativa svenska välfärdsföretag att expandera i världen. Regeringen satsar i andra sammanhang på att svenska välfärdsföretag ska växa utanför landets gränser. Riskerna för att aktuellt förslag motverkar dessa satsningar måste bedömas i konsekvensutredningen.

Kompetensförsörjning

Utredningen behöver också överväga hur ett förändrat handlingsmönster bland dagens välfärdsföretagare skulle påverka branschens attraktionskraft gentemot de ungdomar som i framtiden ska välja att arbeta i välfärdssektorn. NNR menar att många alternativa arbetsgivare som möjliggör flera olika karriärvägar är faktorer som kommer att attrahera morgondagens arbetskraft.

NNR vill också framhålla att alla regelförändringar som riskerar att negativt påverka kompetensförsörjningen till näringslivet är av yttersta vikt. NNR kräver att åtgärder som riskerar att få sådana effekter utreds så noga att alla tänkbara konsekvenser kan anses genomgångna och belysta, både när det gäller kostnader och andra effekter.

Upplevd kvalitet

NNR menar att brukarnas situation skulle påverkas vid ett förändrat handlingsmönster bland välfärdsföretagen. Under en övergångsperiod riskerar brukarnas trygghet att försämrans genom att många välfärdsverksamheter tvingas byta huvudman från privata utövare till offentliga motsvarande. Personalomsättning och förändrade rutiner i verksamheten är inte obetydliga faktorer för de enskilda brukare som drabbas. Även om dessa effekter troligen är övergående måste de tas med i bilden när konsekvenserna av förslaget beskrivs.

NNR ifrågasätter om kommuner och landsting kommer att ha kapacitet att ta över befintliga privata välfärdsverksamheter om de företagsamma och innovativa människor som driver dessa lämnar aktuella branscher.

Digitalisering

NNR menar att förslaget riskerar att motverka ett av Regeringens särskilt viktiga områden, att främja digitaliseringen i Sverige. Bland välfärdsbranscherna är exempelvis vårdsektorn en bransch som har en stor potential att effektiviseras genom digitala hjälpmedel på olika sätt. Många vårdgivare med olika bakgrund och erfarenhet är en garant för att den digitala tekniken utnyttjas på bästa sätt genom innovationer och ständigt förbättrad effektivitet. En enda vårdgivare (Landstinget) riskerar att leda till motsatsen, d.v.s. stagnerad utveckling. En

IT-ingenjör som får en idé om hur vården kan effektiviseras genom exempelvis robotiserad provtagning ska inte avskräckas från att starta ett företag i välfärdssektorn och förverkliga sin idé, p.g.a. en vinstbegränsning. Denna risk behöver framgå av konsekvensutredningen.

Alternativa regleringar

Alternativet att ställa kvalitetskrav på utförarna avfärdas i utredningen som svår-reglerat och dyrt att följa upp. NNR menar att uppföljning självklart kostar pengar men att detta bör vara en så central funktion inom statlig och kommunal verksamhet att den ändå måste utföras. Att som alternativ förutsätta att all offentligt bedriven verksamhet per definition har en oantastlig kvalitet och att denna upprätthålls över tid utan tillsyn är ett utopiskt synsätt. NNR menar istället att den tillsyn som redan utövas av olika myndigheter inom välfärdssektorerna måste utvecklas, bl.a. genom att göra tillsynen mer riktad med utgångspunkt i riskbedömningar.

Konsekvensanalys

Angående konsekvensanalyser och fullständiga utredningar skriver välfärdsutredningen på sidan 149 att besluten på 1990-talet om förändringar av de nationella regelverken som ledde till en ökad andel välfärdsverksamhet i enskild regi, fattades utan att föregående utredningar och konsekvensanalyser genomfördes. I ljuset av detta uttalande finner NNR det anmärkningsvärt att utredningen inte har genomfört en fullständig konsekvensutredning av aktuella förslag. Exempelvis saknas en kartläggning av hur höga de tillåtna rörelseresultaten skulle bli med den föreslagna regleringen. NNR har noterat att konsultföretagen PwC har gjort motsvarande kartläggning i en rapport från 2016 benämnd Avkastning på bokfört operativt kapital i välfärdsbolag. PwCs utredning visar bl.a. att 77 procent av välfärdsföretagen skulle med förslaget få tillåtas ha en rörelsemarginal (rörelseresultat i relation till omsättningen) på högst 2 procent. Vissa branscher inom välfärdssektorn skulle drabbas ännu hårdare och förskolebranschen utmärker sig särskilt genom att enligt PwCs utredning skulle 90 procent av företagen få tillåtas ha en rörelsemarginal på högst 2 procent.

Konklusion

NNR kan konstatera att utredningens konsekvensanalys har stora brister och enligt vår uppfattning därför inte är förenlig med gällande krav avseende konsekvensanalyser. Utredningens förslag griper in i viktiga principer som näringsfrihet och äganderätt och bedöms få långtgående konsekvenser för brukarna och företagen i välfärdsbranschen. Nyttan av att lösa det tveksamma samhällsproblem som lyfts fram i utredningen uppväger på intet sätt de allvarliga samhällsproblem i form av brist på utförare samt ekonomiska och administrativa kostnader som förslagen befaras medföra. Därför finner NNR att utredningens förslag inte kan ligga till grund för lagstiftning och avstyrker att regeringen går vidare med förslagen.

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

August Liljeqvist