

Sektionen för demokrati och styrning
Lena Svensson

Finansdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

SKL tillstyrker till stora delar ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda tjänster, Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).

SKL föreslår att beslut om modell för vinstbegränsning inte ska fastställas förrän utredningens slutbetänkande lämnats, eftersom det är först då en helhetssyn av utredningens förslag och slutsatser kan överblickas. I utredningens fortsatta arbete kring kvalitet skulle det kunna vara så att vissa kvalitetskrav och resultat ska kopplas till en eventuell vinstbegränsningsmodell.

SKL anser att företag och idéburna organisationer är betydelsefulla för att utveckla välfärden samt för mångfalden och valfriheten.

SKL anser att kostnader för tillstånd och tillsyn inte ska finansieras genom avgifter eftersom dessa indirekt kommer att finansieras av kommuner och landsting vilket kan innebära att medel inte går till det som de är avsedda för.

SKL anser att konsekvensanalyserna som har gjorts för att belysa effekterna av en vinstbegränsning, enligt föreslagen modell, inte är tillräckliga.

SKL anser att förslagen riskerar att bli administrativt betungande och kostsamma och att det är svårt att bedöma konsekvenserna utifrån utredningens syfte.

Förbundets ställningstagande

9. Skäl för en reglering av vinster i välfärden

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

SKL föreslår att beslut om modell för vinstbegränsning inte ska fastställas förrän utredningens slutbetänkande lämnats, eftersom det är först då en helhetssyn av utredningens förslag och slutsatser kan överblickas. I utredningens fortsatta arbete kring kvalitet skulle det kunna vara så att vissa kvalitetskrav och resultat ska kopplas till en eventuell vinstbegränsningsmodell.

Några konsekvenser i förslaget till modell som SKL vill uppmärksamma:

- Den administrativa bördan kommer att tillta vid ett införande av tillståndsplikt för att få ta emot offentliga medel.
- I utredningen har man definierat vad som utgör operativt kapital. Det kan dock konstateras att det inte är helt lätt att beräkna. Det finns bland annat frågor som medför gränsdragningsproblem. En sådan är kassa/bank där man ska beakta den del som kan motiveras utifrån verksamheten.
- Oavsett val av modell för beräkning kommer det finnas möjligheter till kringgående av regelverket. Det operativa kapitalet är en ögonblicksbild av balansräkningen per den sista december och kan påverkas av tillfälliga svängningar eller tillämpning av olika redovisningsprinciper.
- Utredningen föreslår nivån på avkastningsräntan. SKL anser att det är svårt att fastställa vilken vinstnivå som är optimal för att uppnå syftet.
- För att förhindra kringgående av reglerna kring värdeöverföringar, behövs som utredningen pekar på, begränsningsregler av olika slag. Vad som är tillåtna värdeöverföringar kommer bli föremål för bedömning och därigenom medföra gränsdragningsproblem.
- Utredningen pekar på att en reglering av försäljning och annan överlåtelse inte behöver göras eftersom möjligheten till vinst tas bort. Risken finns att effekten av ett införande, medför ökad omfattning av försäljningar, för att realisera tidigare års vinst. Frågan är om företag kommer att lämna den offentligt finansierade verksamheterna för att istället övergå till motsvarande verksamhet som inte är offentligt finansierad eller till helt annan verksamhet. SKL saknar en analys av vilka konsekvenserna skulle kunna bli för kommuner och landsting, speciellt när de privata utförarna äger lokaler och utrustning.
- För att säkerställa efterlevnaden av systemet krävs, som utredningen anger, en kontrollfunktion. SKL har farhågor att administrationen kring detta kommer att bli omfattande. Det kommer även att ställas höga krav på de instanser som ska utföra kontrollerna, bland annat för att kunna bedöma eventuella vinster.

SKL anser att utredningen i sin konsekvensanalys inte gått på djupet med effekterna för de mindre företagen.

SKL vill även framföra att frågan om vinstbegränsning i grunden utgör ett försök att ta bort symtomen, det vill säga vinster, istället för att gå till botten med grundorsaken till varför dessa uppkommer. Om man i ersättningsystemen ser över modell för prissättning, kommer detta att påverka de vinster som skapas. SKL är medveten om att detta synsätt både ställer stora krav på andra förändringar och att grundsynen på ersättningsfrågan behöver förändras.

10.2 Reglering bör ske genom tillstånd

SKL anser att det är skäligt att det ska finnas ett tillstånd för att få ta emot offentliga medel och att det ska gälla samtliga typer av organisationsformer.

10.3 Vilken verksamhet samt vilka utförare och huvudmän som omfattas av kravet

SKL anser att det är angeläget att tillståndsplikten ska gälla för samtliga lagområden.

SKL anser att de föreslagna bestämmelserna i 17 a § LSS och 51 kap. 19 § SFB bör ändras så att även dessa ersättningar kommer att omfattas av 23 c § LSS, om förslaget om tillstånd att motta offentlig finansiering blir en realitet.

Så som lagtexten formulerats i LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) kommer den grupp som erhåller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistans enligt 9 § 2 LSS eller SFB att falla utanför.

Skäliga kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS utbetalas i likhet med assistansersättning enligt SFB, direkt till den enskilde. Kommunens beslut, liksom Försäkringskassans, är verkställt vid utbetalningen. Kommunen har inget avtal med den utförare som den enskilde därefter själv väljer. Dessa utbetalningar kommer därmed inte att omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 17 a § LSS. Inte heller kommer de utförare som erhåller assistansersättning som utbetalats till en enskild med stöd av SFB att omfattas med den föreslagna ändringen i 51 kap. 19 §. Till skillnad mot vid en upphandling enligt LOU eller vid tillämpning av LOV så har kommunen inte "lämnat över vården av en kommunal angelägenhet" till dessa utförare. Kommuner kan lämna över sin "egenregi-verksamhet" på detta sätt men det är inte det vanliga förfarandet då det gäller assistansersättning.

10.4 Närmare om kravet på tillstånd

SKL tillstyrker att även underleverantörer ska ha tillstånd.

10.8 Ansvariga myndigheter

Om förslaget genomförs uppstår en ordning där godkännande, prövning av rätt till bidrag och tillsyn delas mellan Skolinspektionen och kommunerna ifråga om fristående förskolor. Skolinspektionen föreslås vara den myndighet som prövar och utövar tillsyn över tillståndet att motta offentliga medel, medan ansvaret för godkännande och tillsyn av fristående förskolor i övrigt ligger på kommunerna. Farhågor finns att en sådan ordning blir otympligt och osmidigt, med risk för fördröjning och osäkerhet om fristående verksamhet med bidragsrätt kommer att etableras eller inte.

Om utredningens förslag genomförs anser SKL att godkännande, tillstånd och tillsyn ifråga om fristående förskolor i sin helhet ska samlas på Skolinspektionen.

10.9 En effektiv tillsyn

SKL har inget att erinra mot att Inspektionen för vård och omsorg och Statens skolinspektion ska ha tillsynsansvar över att de juridiska personer som bedriver välfärdsverksamhet följer och uppfyller kraven för tillståndet.

SKL hyser dock farhågor för att administrationen kring detta riskerar att bli omfattande och att det ställs höga kompetenskrav på IVO och Skolinspektionen och att det kan få synergieffekter på andra delar av myndigheternas arbete med tillstånd och tillsyn.

10.9.1 Krav på dokumentation

SKL välkomnar förslaget att årsredovisningar ska lämnas och att de ska vara granskade av auktoriserad eller godkänd revisor.

10.9.5 Sanktioner

SKL tillstyrker förslagen att tillstånd i vissa fall ska kunna återkallas men efterfrågar ett tillägg i lagstiftningen. Idag saknas en lagstadgad skyldighet för IVO, Skolinspektionen och kommunerna att underrätta berörda kommuner om det kan bli aktuellt att återkalla ett godkännande eller tillstånd. Mot bakgrund av att kommunerna har det grundläggande ansvaret för socialtjänsten, verksamhet enligt LSS, och för att barn och unga får den utbildning de har rätt till anser SKL att en sådan underrättelseskyldighet måste regleras i lag.

10.11 Sekretess

SKL anser att det måste tillskapas ett mycket väl fungerande system där kommunerna snabbt och rättssäkert får information från Skolinspektionen om att de ska börja alternativt sluta betala ut bidrag till en enskild huvudman.

SKL anser att det måste tillskapas mycket väl fungerande system där kommuner och landsting får snabb information från IVO och Skolinspektionen så att civilrättsliga avtal kan sägas upp när verksamheter har upphandlats eller är godkända i ett valfrihetssystem.

10.12 Avgifter

SKL ifrågasätter förslaget att den myndighet som ansvarar för prövningen av en ansökan om tillstånd och som ansvarar för tillsyn av att villkoren löpande är uppfyllda ska få ta ut en avgift. Förslaget skulle innebära, eftersom dessa verksamheter endast ska finansieras av offentliga medel, att dessa kostnader indirekt kommer att finansieras av kommuner och landsting.

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 skulle därmed bli lägre för aktörer med en liten verksamhet, en mindre komplicerad organisation och en mindre omfattande ekonomi. För att värna en mångfald av utförare och inte ställa oskäligen

krav på små aktörer bör det enligt SKL övervägas, om förslaget genomförs, om inte denna avgiftsprincip bör framgå av lagtexten.

10.13 Krav på att verksamhet bedrivs som juridisk person

SKL tillstyrker förslaget att endast juridiska personer ska kunna driva verksamhet enligt socialtjänstlagen, LSS och skollagen.

SKL motsätter sig att utförare verksamma enligt LOL och LOF helt ska undantas från kravet på att utbetalning ska ske till juridisk person. Även denna grupp bör omfattas av övergångsregler som sträcker sig fram till 1 juli 2019, eller annan lämplig tidpunkt.

SKL ifrågasätter varför inte verksamheter enligt Hälso- och sjukvårdslagen omfattas av kravet på att verksamhet ska bedrivas av juridisk person.

13.4 Tillståndskrav bör inte införas för privata asylboenden

SKL anser att målsättning ska vara att privata asylboenden, där mer än själva bostaden ingår, ska omfattas av kravet på tillstånd.

13.4 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

SKL tillstyrker att samtliga företrädare för den juridiska personen bedöms vara lämpliga.

13.4-13.7 Om krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar

SKL har inga invändningar mot förslagen som innebär att högre krav på utförare inom välfärdsområdet ska ställas i samband med tillståndsgivningen.

SKL delar utredarens bedömning att det är lämpligt att samma grundläggande kvalifikationskrav ska gälla för etablering av tillståndspliktig verksamhet inom välfärdssektorn. Förbundet vill emellertid framföra att det är av stor vikt att tillvägagångssättet vid tillståndsgivningen och de prövningar som ska göras blir så administrativt enkelt som möjligt och till skäliga kostnader. För mycket merarbete för tillståndssökaren, för höga avgifter och för hög ribba då det gäller att bevisa att kraven är uppfyllda kan slå mot små, ofta idéburna aktörer, på ett inte önskvärt sätt.

SKL anser att ägar- och ledningsprövning även ska gälla inom hälso- och sjukvårdsområden. Kravet på legitimation kan inte anses som tillräckligt för att uppnå samma effekter som en ägar- och ledningsprövning.

Om förslaget genomförs innebär det att kommunerna ska göra ägar- och ledningsprövningen när det gäller huvudmän för fristående förskolor. Som SKL tidigare sammanhang yttrat över liknande förslag kan det vara svårt för till exempel små kommuner att hantera denna prövning.

13.6 Övriga frågor kring handläggningen

SKL håller med utredningen om att det är viktigt att ändringar i ägarkretsen ska ske i skälig tid i förväg eftersom de nya kraven ska omfattas av tillsynen.

SKL anser tillståndsprocessen måste tidsbegränsas eftersom kommuner och landsting hanterar civilrättsliga avtal med avtalsstart och uppsägningstider.

13.7 Avgifter

SKL avstyrker att avgifter ska tas ut för ägar- och ledningsprövningen. All den tillståndsprövning och tillsyn som behövs för att kunna driva offentligt finansierad välfärdsverksamhet bör ses i ett sammanhang och vara avgiftsfri.

13.8 Vidgad tillståndsplikt inom socialtjänsten

SKL har inga invändningar mot förslaget att det ska krävas tillstånd från inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att en juridisk person yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av hemtjänst. Förbundet har inte heller invändningar emot att statlig tillståndsplikt ska gälla oavsett hur kommunen väljer att upphandla.

Förbundet vill emellertid påtala vissa problem med den föreslagna lagtexten och även med redan befintlig lagstiftning, som aktualiseras i och med ändringsförslaget.

7 kapunkt 1 § p. 2 och 5 socialtjänstlagen

I 7 kap. 1 § p. 5 SoL införs enligt förslaget krav på tillstånd för att få bedriva hemtjänst. SKL instämmer i utredningens bedömning att det saknas skäl att ytterligare förtydliga begreppet hemtjänst i socialtjänstlagen. Däremot anser SKL att det i och med den föreslagna lagändringen är nödvändigt att klargöra huruvida hemtjänst inkluderas i ett beslut om särskilt boende, vilket är SKL:s uppfattning, eller om två beslut måste fattas: ett om särskilt boende och ett separat om hemtjänst, vilket är/har varit Socialstyrelsens uppfattning.

Då tillstånd enligt förslaget måste sökas för hemtjänst (punkt 5) måste det tydliggöras om ett sådant tillstånd är nödvändigt även för de som söker eller redan har tillstånd för att bedriva boenden enligt 7 kap. 1 § p. 2 samt de som nu inte behövt tillstånd då de omfattats av bestämmelsen i 2 kap. 5 § SoL.

SKL har i samband med remissvaret till SOU 2015:7 (Fi2015/781) utvecklat varför detta är nödvändigt. Välfärdsutredningen har tagit del av detta men uppfattat att SKL:s krav var direkt kopplat till en av Socialstyrelsen föreslagna föreskrift som sedan inte kom att träda i kraft. Så är dock inte fallet. Frågan är fortfarande lika aktuell.

SKL anser det inte lämpligt att en prövning av domstol ska behövas för ett klargörande.

7 kap. 1 § p. 2 och p.3 socialtjänstlagen

7 kap 1 § p. 3 bör enligt SKL formuleras om. Det är mycket oklart vad som avses med hem för viss annan heldygnsvård. Eftersom det finns ett hälso- och sjukvårdsansvar för kommunerna kopplat till verksamhet enligt punkt 2 så måste gränsen mellan boende-formen i punkt 3 och boendeformerna i punkt 2 vara mycket tydlig.

Ägarprövningsutredningen exemplifierade boendeformen i punkt 3 med korttidsboenden vilket tydligt visar att ändringar i lagtexten måste göras. Korttidsboendet är en boendeform som inte nämns i lagtexten och som beskrivs mycket knapphändigt i lagens förarbeten men som sedan mycket länge räknas som en särskild boendeform där kommunen har ett hälso- och sjukvårdsansvar enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. (Se prop. 1990/91:14 sidan 54. Se även SOU 2004:68 Sammanhållen hemvård sidan 207 ff och SOU 2008:15 LOV att välja – lag om valfrihetssystem sidan 68. Annat stöd för denna inställning är att korttidsboende under tidsperioden 1 januari 1997 till 1 januari 2002 ansågs falla in under 6 f § p. 3 SoL. Rätt till annat bistånd förelåg enligt den bestämmelsen bara i tre fall nämligen för: 1. färdtjänst, 2. hjälp i hemmet och 3. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade).

Eftersom verksamheter som tidigare inte behövt tillstånd (s.k. entreprenader) nu med förslaget måste söka sådant är det enligt SKL av stor vikt att klassificeringen blir korrekt. En tydlig åtskillnad mellan punkterna 2 och 3 måste enkelt kunna göras.

7 kap. 1 § andra stycket SoL

Av den föreslagna 7 kap. 1 § SoL framgår att tillstånd ska krävas för en juridisk person att yrkesmässigt bedriva viss form av verksamhet.

Av andra stycket samma bestämmelse framgår att kommun och landsting som driver verksamhet som avses i första stycket ska anmäla denna verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas. Vad som avses med ”kommun och landsting” bör enligt SKL förtydligas. Ska exempelvis ett kommunalförbund anmäla sin verksamhet eller krävas tillstånd?

Såsom SKL redan tidigare påpekat är det ett starkt önskemål att otydlighet minimeras, i en lagstiftning där gränsdragningar mellan olika typer av verksamhetsformer har stor betydelse.

SKL anser att handläggningstiden ska tidsbegränsas.

Införande av tillståndsplikt för hemtjänst riskerar att öka handläggningstiderna för all tillståndspliktig verksamhet. Erfarenheterna av införandet av tillståndsplikt för personlig assistans pekar på detta. Förslaget på avgiftsfinansiering är ett medel att öka resurserna för tillståndsgivning men SKL ställer sig tveksam till om endast en täckning av ökade kostnader räcker. För en fungerande tillståndsverksamhet som inte fördröjer att ny verksamhet påbörjas anser SKL att det bör övervägas om ett krav på en begränsad tid för handläggning av tillståndsärenden ska införas.

SKL anser att konsekvenserna vid ett eventuella nekade tillstånd måste ytterligare analyseras.

Utredaren har, såvitt man kan se av betänkandet, inte undersökt huruvida problem eventuellt kan uppstå då de verksamheter som idag omfattas av undantaget från till-

ståndsplikt, s.k. entreprenader, ska ansöka om tillstånd. Finns en risk att tillstånd nekas och vilka konsekvenser kan det i så fall få?

Risk för nekade tillstånd kan till exempel finnas på grund av att kommuner och den tillståndsgivande myndigheten IVO i vissa fall inte torde vara överens om vilka krav som måste ställas vad gäller utformningen av särskilda boenden rent lokalmässigt, här avses inte utformning ur brandskyddssynpunkt (4 kap. socialtjänstförordningen, SoF). Det kan därför finnas verksamheter som bedrivs i lokaler som enligt IVO inte uppfyller dagens krav för tillstånd men där en ombyggnation/nedläggning inte är försvarbar ur ekonomisk och verksamhetssynpunkt. Denna oenighet om lokaler skulle kunna innebära att vissa verksamheter inte beviljas tillstånd, trots att närmare reglering kring lokalernas utformning saknas.

SKL vill här framhålla att detta på något sätt måste beaktas. Krav från tillsynsmyndigheten på ändring av eller helt nya lokaler bedöms inte som möjliga att uppfylla mer än på lång sikt.

13.9 Fler verksamheter enligt LSS bör omfattas av tillståndsplikt

Utredningen föreslår att en enskild person ska ha tillstånd av IVO för att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS som avser ledsagarservice, biträde av kontaktperson eller avlösarservice i hemmet.

SKL tillstyrker förslaget då det gäller ledsagarservice och avlösarservice i hemmet men har invändningar vad gäller insatsen kontaktperson.

Biträde av kontaktperson enligt 9 § 4 LSS är ett icke professionellt stöd som ges av en medmänniska, eller stödfamilj, med stort engagemang och intresse för andra människor. Det finns inga krav på yrkeskompetens. Att vara kontaktperson eller stödfamilj (att vara medmänniska) är inte verksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Tillståndsplikt för 9 § 4 LSS framstår därför inte som ett genomförbart förslag. Istället bör enligt SKL ett annat förslag övervägas.

Efter förslag av LSS-kommittén infördes 2011 en obligatorisk registerkontroll av personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder (ändrades sedan till lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn). SKL tillstyrkte i sitt remissvar införandet av en registerkontroll men ansåg att det med anledning av hela personkretsens utsatthet fanns skäl att överväga om inte registerkontroll borde omfatta all personal som arbetar inom LSS-verksamhet, inte bara den personal som arbetar med barn och ungdomar.

I samband med förslaget om utökad tillståndsplikt där även kontaktperson inkluderas, blir frågan om registerkontroll enligt SKL åter aktuell. För ökad trygghet för LSS personkrets är det SKL:s uppfattning att frågan om registerkontroll för all personal som arbetar eller har uppdrag e.d. inom LSS-verksamhet bör utredas. I synnerhet då kontroll genom tillståndsplikt inte framstår som genomförbart för alla insatser.

13.11 Ledningsprövning av offentlig verksamhet?

SKL håller med utredningen om att ägarprövning för offentligt drivna verksamheter inte ska införas eftersom kommuner, landsting och regioner är politiskt styrda organisationer med ett demokratiskt beslutsfattande. Det är fullmäktige som har det yttersta ansvaret inför medborgarna och detta ansvar utkräver medborgarna genom att rösta i de allmänna valen. Mellan valen är det fullmäktige som bedömer och prövar ansvarstagandet inom kommunens organisation. Till stöd för sin prövning utser fullmäktige revisorer som granskar om verksamheten i nämnderna uppfyller mål och beslut, om den är effektiv, styrs och kontrolleras på ett bra sätt och om räkenskaperna visar rätt ställning och resultat. Ansvarsprövningen innebär att det gångna årets verksamhet bedöms, med möjlighet för fullmäktige att uttrycka sin uppfattning genom att korrigera eller sanktionera.

15.5 Åtgärder för att möta kapitalförsörjningsproblem och stimulera idéburen verksamhet

SKL instämmer med utredningens förslag att Tillväxtverket ges i uppdrag att utforma och genomföra en insats för att underlätta idéburna organisationers kapitalförsörjning och att SKL gärna är delaktig i detta arbete.

SKL anser att det är angeläget att andelen idéburna verksamheter ökar.

17. En mer ändamålsenlig reglering av upphandling av välfärdstjänster

SKL ser positivt på att utredningen har försökt förenkla upphandlingsregelverket i dessa delar. Förslaget innebär dock att man i stället för två olika system för upphandling av tjänster nu får tre olika system, vilket riskerar medföra gränsdragningsvårigheter. SKL förstår att utredningen inte har haft mandat att föreslå ny reglering för samtliga tjänster i kapitel 19, men det hade varit att föredra om samtliga tjänster i detta kapitel reglerades på samma sätt.

20. Ny lag om valfrihetssystem

SKL har följande synpunkter när det gäller förslaget om ny LOV.

SKL vill påpeka att en korrigering behövs av den föreslagna bestämmelsen om tillsyn, dvs. 20§. ”En myndighet” bör antingen preciseras så att det framgår vilken myndighet som avses, alternativt bör texten formuleras på samma sätt som i motsvarande bestämmelse i nuvarande LOV: ”Regeringen utser en myndighet att utöva tillsyn över valfrihetssystem enligt denna lag”.

SKL anser att lagen även ska gälla för de områden inom Skollagen där det redan idag finns legala möjligheter att upphandla. Detta skulle då innebära en justeringar i lagen om valfrihetssystem och i Skollagen.

SKL anser att det är mycket positivt att det föreslås ytterligare grunder för att kunna utesluta en sökande.

SKL anser att tillämpningen även ska avse val av tandbehandling enligt 15 a § femte stycket tandvårdslag (1985:125). Motsvarande förändring avseende valfrihet bör likväl införas i förordning (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

20.7 Avslutande av valfrihetssystem enligt LOV

SKL har inget att erinra mot förslaget att kommuner eller landsting ska se till att avtal som ingås inom ramen för ett valfrihetssystem innehåller villkor som gör det möjligt att avsluta avtalet om kommunen eller landstinget beslutar att avsluta valfrihetssystemet.

20.10 Tillsyn

SKL anser att Konkurrensverket inte ska vara tillsynsmyndighet för valfrihetssystemen eftersom valfrihetssystem varken är upphandling eller koncession. Det bör istället vara den myndighet som har tillstånds- och tillsynsansvar för verksamheterna som ska vara tillsynsmyndighet för valfrihetssystemen, som Inspektionen för vård- och omsorg. Idag granskas valfrihetssystemen utifrån ett konkurrens- och upphandlingsperspektiv och inte utifrån lagstiftarens krav i socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen.

21.1.2 Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

SKL tillstyrker att Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor får i uppdrag att gemensamt utarbeta en vägledning för hur samverkan mellan offentliga och idéburna organisationer kan utvecklas genom ingående av idéburna offentliga partnerskap.

SKL välkomnar att uppdraget ska genomföras i samråd med SKL.

21.1.4 Samordnad information för samverkan med idéburen sektor

SKL tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot kommuner och landsting i frågor som rör möjligheterna till samverkan med idéburen sektor, samt möjligheterna att underlätta för dessa aktörer som utförare av välfärdstjänster.

SKL välkomnar att uppdraget ska genomföras i samråd med SKL.

22.7 Erfarenheter på skolområdet bör avvaktas innan ett system införs

SKL välkomnar att utredningen här inte kommer med någon definition av enhetsbegreppet.

23. Konsekvenser av förslaget

23.1.1 Krav på bemanning

SKL håller med utredningen om att viss bemanning inte är den mest lämpliga metoden för att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo

23.1.1 Utförligare kvalitetskrav

SKL håller med om att enbart använda mer och utförligare kvalitetskrav inte är tillräckligt för att se till att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och kommer brukarna till godo.

SKL anser att tydliga kvalitetskrav och uppföljning av resultat är ett bra sätt att stärka kvalitet och mångfald samt att beivra fusk och oegentligheter.

23.1.1 Begränsning av utdelning

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för. En begränsning av utdelningen kan också vara en metod för att uppnå utredningens syfte.

24. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

24.1 Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018

SKL har inget att erinra mot att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

24.2.4 Enskilda individer

SKL anser att kraven på att ersättning ska lämnas till juridiska personer ska gälla för samtliga utförare enligt lagen om ersättning för fysioterapi och lagen om läkarvårdsersättning.

24.2.5 Lagen om valfrihetssystem

SKL kan se komplikationer med att såväl den nya lagen som den gamla lagen om valfrihetssystem ska kunna gälla samtidigt för olika valfrihetssystem under obegränsad tid.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande

*Reservation lämnades av Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och
Kristdemokraterna, se bilaga.*

Muntlig reservation lämnades av Sverigedemokraterna.

Styrelsen
2017-03-10

*Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna,
Styrelsen 2017-03-10*

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

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till yrkande att nedanstående remissyttrande ska gälla:

Sammanfattning

SKL anser, i likhet med sina 310 medlemmar, att skattemedel ska användas på ett för medborgarna legitimt, rättvist och effektivt sätt

SKL anser att företag och idéburna organisationer är betydelsefulla för att utveckla välfärden samt för mångfalden och valfriheten.

SKL avstyrker förslagen om vinstbegränsning och uttagsbegränsning. Den modell som föreslår kommer endast att leda till utslagning av alternativa utförare av välfärd.

SKL konstaterar att det som är utredningens syfte, att säkerställa en god kvalitet med möjlighet till långsiktig, och därmed för brukarna, trygg utveckling uppnås genom kvalitetskrav och konsekvent uppföljning.

SKL anser att förslaget saknar genusanalys. Merparten av de alternativa utförarna inom välfärdstjänster är små och medelstora företag som drivs av kvinnor. SKL konstaterar vidare att de alternativa utförarna i välfärden inte enbart är företag, de är också och i hög utsträckning idéburen sektor, personalkooperativ, ideella organisationer och ensamföretagare.

SKL konstaterar att utredningen inte belyst konsekvenserna av att företag och idéburna företag och organisationer tvingas upphöra med verksamhet.

SKL anser att kostnader för tillstånd och tillsyn inte ska finansieras genom avgifter eftersom dessa indirekt kommer att finansieras av kommuner och landsting vilket kan innebära att medel inte går till det som de är avsedda för.

SKL anser att konsekvensanalyserna som har gjorts för att belysa effekterna av en vinstbegränsning, enligt föreslagen modell, inte stödjer förslagen. Det saknas vetenskapligt belägg för att ett ”vinsttak” skulle öka kvaliteten, minska segregationen och motivera medborgarna att solidariskt finansiera det gemensamma välfärdssystemet.

SKL anser inte att utredningen klarlagt att förslagen skulle vara förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.

SKL anser generellt att förslagen är administrativt betungande och kostsamma och att det är svårt att bedöma konsekvenserna utifrån utredningens syfte.

Förbundets ställningstagande vad gäller utredningens motiv och slutsatser

Utredningens förslag missar målet

Skattemedel ska användas på ett för medborgarna legitimt, rättvist och effektivt sätt. Det är därmed viktigt att beställaren/finansiären utformar ersättningssystem med kvalitets- och leveranskrav, kontinuerligt följer upp verksamheten och har ett tydligt regelverk kring konsekvenserna om en utförare inte uppfyller kraven.

Det finns mer landets kommuner och landsting kan göra för att utveckla och förfina metoder och ersättningssystem, men mot bakgrund av hur utredningen väljer fakta måste SKL, som medlemsorganisation för kommuner och landsting, betona att de förtroendevalda och tjänstemän som ytterst är ansvariga för välfärden har ett seriöst uppsåt. Svensk välfärd kan och ska förbättras, men håller generellt en bra kvalitet med nöjda brukare.

Forskningen kan inte säkerställa några tydliga samband mellan vinst och resultat i välfärdstjänster. Med andra ord, det finns inget entydigt sätt att säga om och hur ett så kallat "vinstintresse" påverkar kvaliteten inom välfärden. Förslaget om vinstbegränsning och uttagsbegränsning leder bokstavligen endast till det, att begränsa alternativa utförare av välfärdstjänsters vinster. Det leder inte till det som är utredningens syfte, att säkerställa och öka kvalitén hos de tjänster som välfärdsutförarna dagligen ger människor i livets olika skeden.

Utredningens val av vinstmått har fått kritik av de experter som ombetts att räkna på måttet avkastning på operativt kapital. Experterna anser att bedömningen av lönsamheten i förhållande till operativt kapital blir missvisande för tjänsteföretag. En skola kan exempelvis inte räkna skickliga lärare som tillgångar i förhållande till det operativa kapitalet, så kallade mjuka värden räknas inte. Företag i välfärden är personalintensiva med stort så kallat humankapital. Det mått som är vedertaget i tjänstesektorn, det vill säga rörelseresultatet, har utredningen förkastat eftersom den konstaterar att den sett till omsättningen för företagen inte är nog hög, cirka fem procent.

Valet av modell omöjliggör innovation inom områden där den behövs för att utveckla och möta morgondagens krav på välfärd.

Utredningens förslag strider sannolikt mot lagen

Utredningen har inte klarlagt att förslagen om vinstbegränsning och uttagsbegränsning inte strider mot regeringsformen (näringsfriheten), Europakonventionen (äganderätts- och egendomsskyddet) eller de fria rörligheterna i EU-rätten. Vidare strider förslagen mot principen om proportionalitet, att vidtagna åtgärder ska stå i proportion till syftet med en lag eller åtgärd. Faktum är att sett till syftet är förslagen, som redan nämnt, inte relevanta.

Utredningens förslag saknar konsekvensanalyser

Utredningens strikta vinstbegränsningsregel kommer att slå hårt mot de alternativa utförarna av välfärdstjänster. Merparten är små och medelstora företag, drivna av kvinnor. Här återfinns även idéburen sektor, civilsamhället, som inte ges möjligheter att ackumulera eget kapital. Kravet på att endast juridiska personer kan få tillstånd att bedriva verksamhet som mottar offentliga medel slår mot flera av de stödtjänster som exempelvis handledning som köps av enskilda personer. Det innebär vidare att fysiska personer inte kan beviljas tillstånd även om de bedriver verksamhet utan offentliga medel.

Utredningen har inte analyserat konsekvenserna av att flera kommer att tvingas upphöra med sin verksamhet när nyckeltalet är operativt kapital. Tjänsteföretag, särskilt i utbildningssektorn, saknar operativt kapital av betydande storlek, flera har negativt eget kapital. De drabbas i praktiken av ett vinstförbud. Det innebär att kommuner och landsting med kort varsel ska klara att erbjuda bland annat nya förskoleplatser, utbildningsplatser, vårdplatser, särskilda boenden för unga och andra behövande och olika tjänster inom hälso- och sjukvård.

Förslaget berör 340 000 barn och ungdomar som i dag går i en friskola runt om i landet och de mer än 60 000 som jobbar i skolorna. Nästan varannan person i vuxenutbildning har valt en alternativ utförare. Med den utmaning Sverige står inför när det gäller nyanländas behov att studera SFI och i övrigt komplettera studier behövs alternativen.

Inom vården kommer flera att förlora sin fasta läkarkontakt. Vinstförbudet drabbar främst de mindre läkarledda, ofta personalägda, verksamheterna inom primärvården, som i övrigt pekas ut som den del av vårdkedjan som ska förstärkas. Svensk sjukvård håller hög kvalitet medicinskt, men har akilleshälar, en är tillgänglighet. Sedan vårdvalet infördes har nästan en halv miljon fler svenskar fått en vårdcentral inom fem minuters reseavstånd med bil.

Förslaget berör inte assistansersättningen inom LSS. Huruvida det är ett medvetet val av utredningen eller på att den inte förstått ersättningssystemen för assistans är en öppen fråga. Det pågår en utredning, översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, som bland annat tar upp komplexiteten i att ersättningen

utbetalas direkt till den enskilda individen. Det är samtidigt viktigt att minnas att en av grunderna för reformen var att stärka den enskildes rätt att personligen välja utförare, utan mellanhand.

Avslutningsvis, vad gäller rådande ersättningssystem, bör det påpekas att de alternativa utförarna får samma eller lägre ersättning än de offentliga. Medborgarna har i flera undersökningar uttryckt en nöjdhet med kvalitet och tillgänglighet hos de alternativa utförarna som överstiger resultaten för offentligt driven verksamhet.

Mot bakgrund att SKL avstyrker vinstbegränsning och uttagsbegränsning så faller utredningens övriga förslag då de har som syfte att möjliggöra vinstförbudet.