

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Välfärdsutredningen har haft i uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Vidare har utredningen haft i uppdrag att se över de regelverk som används när privata aktörer anförtros att utföra välfärdstjänster. Det har också ingått i uppdraget att analysera frågor som berör öppenhet och insyn när det gäller hur offentliga medel används, prövning av de privata aktörernas ägare och ledning samt tillfälliga boenden för asylsökanden.

Utredningen föreslår ändringar i ett stort antal författningar, däribland

- Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)
- Skollagen (2010:800)
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL)
- Förslag till lag (2017:000) om offentlig upphandling (nya LOU)

Utredningen föreslår att endast juridiska personer som har tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorn. För att erhålla ett sådant tillstånd ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel, utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet, kommer att användas till verksamheten. Det högsta tillåtna rörelseresultatet beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående års utgång. Avkastningsräntan föreslås uppgå till statslåneräntan¹ vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter. Till denna tillståndsreglering tillkommer en rad bestämmelser som bland annat definierar operativt kapital, tillåter att outnyttjat rörelseresultatutrymme skjuts upp 3 år, förbjuder värdeöverföringar utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet och förbjuder att annan verksamhet än sådan som omfattas av tillståndskravet får bedrivas i den juridiska personen. Vidare föreslås att juridisk person som har tillstånd att motta offentliga medel ska lämna en årsredovisning till relevant tillsynsmyndighet och att den juridiska personen ska ha en auktoriserad eller godkänd revisor. För att erhålla tillstånd att motta offentliga medel föreslås också att den juridiska personen har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det krävs också att företrädarna för den juridiska personen genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

¹ Enligt Riksbanken låg statslåneräntan 2016-12-30 på 0,36 procent.

En ny LOV föreslås, och i och med det föreslår utredningen att lagen ska gälla generellt för tjänster som omfattas av vissa angivna lagar, såsom LSS, SoL och HSL. Tillämpningsområdet ska inte längre som tidigare kopplas till upphandlingsrättsliga definitioner. I den nya LOV införs ytterligare grunder för när sökande får uteslutas. Det införs också en bestämmelse som anger att kommuner och landsting ska se till att avtal som ingås inom ramen för ett valfrihetssystem ska innehålla villkor som gör det möjligt att avsluta avtalet om kommunen eller landstinget beslutat att avsluta valfrihetssystemet.

På upphandlingsområdet föreslås att upphandlingar av välfärdstjänster vars värde understiger 750 000 euro ska undantas från den nya LOU, i de fall upphandlingen inte har ett bestämt gränsoverskridande intresse. Upphandlingar av välfärdstjänster som överstiger 750 000 euro föreslås regleras i ett nytt kapitel i nya LOU. Vid sådana upphandlingar ska upphandlande myndighet själv kunna utforma upphandlingsförfarandet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Enligt utredningens kommittédirektiv är syftet med utredningen att säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Utredningens förslag ska utformas så att den offentliga finansieringen av välfärdstjänster säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet. Därutöver ska utredningen, enligt kommittédirektiven, föreslå insatser som förbättrar förutsättningarna för den idéburna sektorn i välfärden, inom ramen för bland annat upphandlingsrätten.

Om syftet med förslagen skriver utredningen själv bland annat följande. Sedan 1980-talet har andelen av den offentligt finansierade välfärden som bedrivs i enskild regi kraftigt ökat, och ökningen kan nästan helt härledas till att vinstsyftande företags andel ökat. I allt större utsträckning är de privata företagen aktiva nationellt och del av större internationella koncerner. Utredningen menar att en fortsatt utveckling mot större, vinstsyftande aktörer riskerar att leda till mer likriktning och minskad mångfald för brukarna. Enligt utredningen förekommer också s.k. "övervinster" och det utgör ett legitimitetsproblem att verksamheter som är finansierade med offentliga medel är mer lönsamma än annan verksamhet och att sådana verksamheterna gör stora övervinster. Att det finns aktörer som primärt drivs av vinstintresse inom den offentligt finansierade välfärden bedömer utredningen är förenat med risker. Detta då välfärdstjänster inte är som vilka tjänster som helst och konsekvenserna av om leveransen av tjänsterna misslyckas kan bli mycket stora. Det finns också större risk att aktörer som primärt drivs av vinstintresse bland annat skär ned på sådan kvalitet som är svår att mäta och följa upp och att vinstintresset bidrar till ökad segregering.

Som del i sin bakgrundsbeskrivning redogörs det i utredningen för förekomsten av så kallade övervinster på den svenska välfärdsmarknaden. Utredningen har beräknat de övervinster som gjordes inom välfärdssektorn 2014 genom att utgå från sin egen definition av vad som utgör rimlig vinst och sedan klassa all vinst över detta som övervinster. Den definitionen som utredningen använder sig av är ett rörelseresultat som beräknas som en avkastningsränta, bestående av statslåneräntan + 7 procent, på operativt kapital. Utredningen skriver att beräkningarna måste tolkas med försiktighet eftersom regleringen inte fanns vid tidpunkten för då siffrorna i uträkningen hämtades och att analysen därför inte tar hänsyn till vilka eventuella anpassningar som företag och organisationer kan vidta om en reglering införs. Beräkningarna kan enligt utredningen ändå tjäna som en utgångspunkt för bedömningarna av vilka konsekvenser förslaget får.

Totalt uppgick övervinsterna enligt utredningen till 6 miljarder kr år 2014. De vinster som inte är att betrakta som övervinster, alltså enligt den föreslagna begränsningen av rörelseresultatet, uppgick samma år till ca 1,7 miljarder kr. Sett till antalet företag är det totalt 6 500 företag som gör övervinster och 2 200 företag som gör vinster som inte är att betrakta som övervinster. I beräkningarna ingår företag som inte till övervägande del har offentlig finansiering samt företag som bedriver välfärdsverksamhet som inte skulle träffas av regleringen. Bortses det från dessa verksamheter uppskattar utredningen övervinsterna år 2014 till ca 4,5 – 5 miljarder kr, och antalet företag som gjorde övervinster till 3 800 – 4 500 st. Utredningen skriver att ju större företagen är, desto större blir övervinsterna. Knappt 5 000 företag med en omsättning under 5 miljoner kr anges stå för ca 1,7 miljarder kr av de beräknade övervinsterna. Ett förhållandevis mindre antal företag, knappt 200 företag, med en omsättning över 50 miljoner kr hade övervinster på ca 2,2 miljarder kr. I dessa siffror är dock inte företag som bedöms bedriva privat finansierad välfärdsverksamhet borträknade. Utredningen skriver att det framförallt är övervinster i företag med omsättning under 5 miljoner kr som överskattas.

Utöver denna beskrivning av de totala övervinsterna i välfärdssektorn anges i betänkandet också förekomsten av övervinster fördelat per välfärdssektor och för olika företag. Mer om detta går att läsa nedan.

Regelrådet kommenterar utredningens redovisning av bakgrund och syfte på följande sätt. Enligt Regelrådet framgår det tydligt av betänkandet vad utredningen anger vara syftet med förslagen. Detta anges dels genom hänvisning till utredningens kommittédirektiv, dels genom att utredningen fördjupar beskrivningarna av vad som anses utgöra risker och problem på välfärdsmarknaden idag. Redovisningen av förekomsten av övervinster, utifrån hur utredningen definierar begreppet, som ett sätt att ge en bakgrund är enligt Regelrådet tydligt beskriven.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I betänkandet redovisas ett antal alternativa lösningar till utredningens förslag. Här nedan sammanfattas dessa alternativ tillsammans med utredningens argument mot dem.

Som ett alternativ resoneras det kring att införa ett krav på annat syfte än vinst i bolagsordningen för att på det sättet säkerställa att huvuddelen av de offentliga medlen stannar i välfärdsverksamheten. Utredningen gör bedömningen att ett sådant krav riskerar att inte vara tillräckligt och motiverar det bland annat med att det kan ifrågasättas om ett bolag överhuvudtaget bör ha fler syften än att gå med vinst och att det medför svårigheter att vikta olika syften mot varandra. Krav på en sådan syftesbestämmelse hindrar inte heller bolaget från att dela ut vinst i aktiebolagsrättslig synvinkel och regeln kan kringgåas genom till exempel att ägarna tar ut högre löner eller genom förekomst av höga internhyror. Inte heller med kompletterande bestämmelser om förbud eller begränsning av värdeöverföring anser utredningen att en tillfredsställande lösning nås eftersom verksamheter som bedrivs i andra associationsformer då inte adresseras. Ett annat argument som förs fram mot kravet är också att ägarna när som helst kan ändra en sådan syftesbestämmelse.

Ett annat alternativ är att införa krav på specifik bolagsform. Det resoneras om bolagsformerna aktiebolag med särskild vinstbegränsning (svb-bolag) eller ömsesidigt försäkringsbolag skulle kunna innebära att offentliga medel i huvudsak används för den verksamhet de är avsedda för. Utredningen bedömer dock att det inte är lämpligt att föreskriva att endast en juridisk associationsform ska vara möjlig i välfärden då det finns ett värde i att exempelvis ideella föreningar och stiftelser kan vara

verksamhet. Utan att gå på djupet i frågeställningen anges också att det rent EU-rättsligt kan ifrågasättas om krav på specifik svensk bolagsform utgör en inskränkning i den fria rörligheten.

Vidare diskuteras om särskilt krav på bemanning är ett alternativ för att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för. Här resoneras utredningen kring att det saknas exakta samband mellan å ena sidan resursinsatser i form av bemanning och å andra sidan resultat i verksamheten. Ett sådant krav skulle också medföra svårigheter i och med definitionen av vad som utgör rimlig bemanning. Vad som utgör rimlig bemanning torde enligt utredningen variera kraftigt mellan olika verksamheter och utifrån vilka behov brukarna har. Ytterligare argument mot alternativet är att flexibiliteten i verksamheterna skulle minska och att krav på bemanning uttryckt i antal personer inte tar hänsyn till personalens utbildningsnivå eller erfarenhet.

Utförligare kvalitetskrav förs fram som ett annat möjligt alternativ för att se till att de offentliga medlen används till det de är avsedda för och kommer brukarna till godo. Utredningen anser dock att det är svårt att nationellt standardisera och ange allt som ska anses ingå i god kvalitet inom varje verksamhet i och med att kvalitetskrav bör kunna anpassas till förhållanden i det enskilda fallet och till lokala förhållanden. Ökade kvalitetskrav kräver också ökade resurser, både för den verksamhet som granskas och den tillsynsmyndighet som granskar. Som argument mot utförligare kvalitetskrav som alternativ förs också fram att allt mer omfattande kvalitetskrav kan vara negativa för effektiviteten i den offentligt finansierade välfärden.

Utredningen resoneras också kring alternativet med en lagfäst begränsning av utdelning. Detta anses inte vara den mest lämpliga metoden för att uppnå utredningens syfte bland annat för att en sådan begränsning går att kringgå genom värdeöverföring till ägarna och den säkerställer inte heller att överskott verkligen återförs till verksamheten. Enligt utredningen är en nackdel med att relatera utdelning till någon typ av kapitalbas att storleken på utdelningen påverkas av hur stora finansiella skulder företaget har. Det ger ett incitament att bygga upp sådana skulder enligt utredningen. Det anges slutligen att, utifrån jämförelser med de regleringar på skolområdet som Danmark och Norge infört, en utlandsbegränsning skulle behöva kompletteras med ytterligare åtgärder för att fungera.

Det finns också i betänkandet angivet hur utredningen har resonerat när utformningen på förslaget om vinstbegränsning bestämdes. Det anges till exempel att begränsningen bör sättas till en nivå som ger möjlighet till en rimlig ersättning men på samma gång inte attraherar investerare vars huvudsakliga incitament är att göra vinst. I betänkandet resoneras det kring olika avkastningsmått och lönsamhetsmått och huruvida dessa ska stå i relation till totalt kapital eller operativt kapital. Huruvida utredningens bedömning om att rimlig ersättning på mellan 8,5 – 10 procent möjligen är för låg när hänsyn tas till redovisningens värderingsmetoder beskrivs också. Det anges dock, med hänvisning till forskning på området, att mäffel som kan uppstå vid tillämpning av så kallad konservativ redovisning troligen inte är särskilt stor för välfärdssektorn. Då välfärdssektorn kan karaktäriseras av stora tillgångar i så kallat humankapital, det vill säga investeringar i personal, diskuteras om sådana investeringar ska beaktas när det ska bedömas vad som utgör rimlig ersättning. Två alternativ med hänsyn till frågan om humankapital i redovisningen presenteras kortfattat. Det ena utgörs av införandet av en möjlighet att i välfärdssektorn ta upp investeringar i humankapital i redovisningen. Det andra utgörs av ett schablonartat tillägg för att ta hänsyn till humankapitalet i bolagen. Utredningen argumenterar för varför dessa alternativ inte är lämpliga och att det sammantaget inte anses finnas anledning att utgå från andra beräkningsgrunder än vad som är rimlig ersättning för det operativa kapitalet vid beräkningen av tillåtet rörelseresultat.

Regelrådet kommenterar utredningens redovisning av alternativa lösningar på följande sätt. Vad gäller de alternativ som enligt utredningen övervägts till förslaget om vinstbegränsning menar Regelrådet att

det är positivt att dessa på ett tydligt uppställt sätt redovisats och att utredningen resonerar och för fram sina motargument för varför de inte bedöms vara lämpliga. Regelrådet noterar dock att varje alternativ övervägs var för sig och ur det hänseenden inte anses räcka till för att uppnå utredningens syfte. Det är Regelrådets uppfattning att det hade varit värdefullt om utredningen övervägt olika kombinationer av de framlagda alternativen för att utreda hur dessa hade kunnat motsvara utredningens syfte. Detta särskilt då det skulle te sig som mer realistiska överväganden av alternativa lösningar i och med att sannolikheten att komma åt de problem som utredningen målar upp svårigen går att lösa utan en helhetslösning av regler som kompletterar varandra. Därutöver är motargumentationen i somliga fall, enligt Regelrådet, inte särskilt stark. Till exempel hade alternativet om förstärkta kvalitetskrav kunnat utredas ytterligare där de svårigheter som målas upp, såsom svårigheter att sätta upp nationella kvalitetskrav och att det är resurskrävande att mäta och följa upp kvalitet, endast belyses kortfattat.

Vad gäller utredningens resonemang fram till utformningen på förslaget om vinsbegränsning anser Regelrådet att det i betänkandet framgår att utredningen reflekterat över olika vägar och försökt se till välfärdssektorns förhållanden. Vad Regelrådet fått erfara så är en vinstbegränsning som baseras på ett mått av det operativa kapitalet illa lämpat för välfärdssektorn då det av många i praktiken anses utgöra ett vinstförbud alternativt en mycket kraftig vinsbegränsning. Detta ska ha att göra med att välfärdsföretagen generellt inte har stora anläggningstillgångar utan främst tillgångar i form av humankapital som enligt gängse redovisningsmetoder inte tas upp som tillgångar i balansräkningen. Med den uppenbara debatt som såvitt Regelrådet förstår finns kring operativt kapital som mått mot vilket det tillåtna rörelseresultatet ska beräknas anser Regelrådet att alternativa beräkningsätt borde ha utretts ytterligare. Även de slutsatser som utredningen drar om den valda beräkningsmetodens lämplighet hade kunnat vara mer underbyggda.

Beträffande effekterna av om ingen reglering kommer till stånd saknar Regelrådet en sådan redovisning. I betänkandet finns mycket information om nuläget i den svenska välfärdssektorn men någon tydlig framåtblickande prognos om utvecklingen har inte Regelrådet funnit.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandet finns ett kapitel där den föreslagna regleringens överensstämmelse med EU-rätten redovisas. Överensstämmelsen utreds i förhållande till EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler. Utredningen skriver att för att dessa regelverk ska vara tillämpliga krävs att det är fråga om någon form av ekonomisk verksamhet och att denna verksamhet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Beträffande grundläggande skolverksamhet enligt skollagen är denna enligt utredningen inte att anse som ekonomisk i EU-rättslig mening. Därför föreligger inte någon anledning att pröva förslagets förenlighet med EU-rätten på detta område. Vad gäller övriga sektorer som berörs av utredningens förslag anges att läget är mer oklart. Uthyrning av asylboenden bedöms dock vara ekonomisk verksamhet. För att vara förenliga med de EU-rättsliga regler som nämns ovan skriver utredningen att den föreslagna regleringen måste som utgångspunkt vara nödvändig, utformande på ett icke-diskriminerande sätt och proportionerlig. Utredningen argumenterar för att samtliga dessa tre rekvisit är uppfyllda och att förslagen därmed är förenliga med EU-rätten.

Såvitt Regelrådet kan bedöma har utredningen på ett fullgott sätt redovisat hur den ser på den föreslagna regleringens överensstämmelse med relevant EU-rätt. Huruvida de tolkningar och bedömningar angående överensstämmelsen med EU-rätten som finns i betänkandet håller juridiskt är

inte möjligt för Regelrådet att bedöma men utifrån perspektivet att utredningen ska innehålla en välmotiverad bedömning så anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt vad som framgår av betänkandet ska samtliga förslag träda i kraft den 1 juli 2018. Datumet är valt med beaktande av den tid som anses behövas för beredning av förslaget inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen. Ikraftträdandedatumet ska också ge tid till kommuner, landsting och statliga myndigheter att förbereda sig.

En rad övergångsbestämmelser föreslås också av utredningen. Till exempel föreslås att ersättning som följer av avtal som slutits före ikraftträdandet även fortsatt får lämnas till juridisk person som inte har tillstånd att motta offentlig finansiering. Det regleras också vad som gäller för ersättning som följer av avtal som slutits efter ikraftträdandet, när till exempel den juridiska personen lämnat in en tillståndsansökan som fortfarande behandlas.

Regelrådet anser att det i utredningen är redovisat på ett tillräckligt sätt vilka särskilda hänsyn som har tagits vid valet av ikraftträdandedatum samt kompletterande övergångsregler. Det hade dock enligt Regelrådet varit önskvärdt med ytterligare information om de berörda företagens behov av övergångsregler och varför de föreslagna datumen i övergångsreglerna valts. Regelrådet noterar också att välfärdsföretagen inte anges i den uppräkningslista av aktörer som har behov av att förbereda sig till de nya reglerna. Beträffande behov av speciella informationsinsatser har ingen information om detta kunnat hittas i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår i både betänkandet och utredningens kommittédirektiv att uppdraget omfattar verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av HSL. Det innebär att t.ex. tandvård inte omfattas av uppdraget. Ytterligare verksamheter som omfattas är hem för vård och boende (HVB) och all verksamhet inom SoL som bedrivs i privat regi liksom all verksamhet som är kopplad till insatser enligt LSS.

I betänkandet finns det en redovisning av välfärdsmarknaden och den del som drivs i privat regi. Redovisningen består dels av information på ett generellt plan och dels av mer detaljerade beskrivningar av respektive delsektor. På det generella planet beskrivs det bland annat 12,5 procent av kommuners nettokostnader för pedagogisk verksamhet gick till privata företag år 2015. För kommuners köp av vård och omsorg gick 15,7 procent till privata företag. Vad gäller landstingens köp av vård och omsorg gick 13,3 procent av nettokostnaderna till privata företag. Utredningen anger också att det råder stora regionala skillnader där andelen välfärdsverksamhet som drivs i privat regi är större i storstäderna men mindre i glesbygdskommuner. Utredningen skriver att det enligt Statistiska Centralbyråns

Utförarregister² fanns 10 000 företag som sålde välfärdstjänster år 2014. Enligt undersökningen Företagens ekonomi (FEK) anges istället att det fanns 28 600 företag år 2013 inom de välfärdsområden som omfattas av utredningens uppdrag. Med hjälp av Utförarregistret och vissa justeringar anger utredningen att det år 2013 köptes välfärdstjänster för 73 miljarder kr från 6 200 företag. Av dessa 6 200 företag fick 4 579 mer än 70 procent av sina intäkter från det offentliga. Utredningen kallar denna grupp för utförarföretag och använder gruppen för att beskriva den del av välfärdsmarknaden som drivs i enskild regi och till övervägande del får sin finansiering från det offentliga.

De 4 579 företagen sysselsatte enligt utredningen år 2013 sammanlagt 98 500 personer omräknat till heltidstjänster fördelat på 38 900 inom utbildning, 16 802 inom hälso- och sjukvård, 36 672 inom vård och omsorg med boende samt 7 122 personer inom så kallade öppna sociala insatser. Den största tiondelen av dessa 4 579 aktörerna står enligt utredningen för en mycket stor andel av företagets totala rörelseintäkter. Denna tiondel, 457 företag, anges stå för 76 procent, eller 53 miljarder kr, av de 4 579 företagens sammanlagda rörelseintäkter. Utredningen visar att de 4 579 företagen drivs i associationsformen aktiebolag i 48 procent av fallen. Associationsformen ekonomisk förening utgör 24 procent av företagen men endast 8 procent (knappt 5 miljarder kr) av intäkterna. Verksamheter drivna av fysiska personer/enskild firma utgör 22 procent av företagen, dock endast 1 procent (ca 850 miljoner kr) av intäkterna.

Vad gäller specifik information om privat verksamhet på skolans område anges i betänkandet att andelen elever som gick i fristående grundskola läsåret 2014/2015 var 14 procent. Andelen för gymnasieskolan var 26 procent och andelen barn i fristående förskolor uppgick till 20 procent. År 2015 drevs var fjärde förskola, var sjätte grundskola och var tredje gymnasieskola av enskild huvudman. Det finns i utredningen också information om antalet enheter, inskrivna elever och huvudmän för läsåret 2015/2016 för både kommunal och enskild regi. Den vanligaste associationsformen är aktiebolag, särskilt inom gymnasieskolan men också inom grundskolan. Inom förskola är ekonomisk förening vanligast men lätt följd av aktiebolag. Sett till storleken på företagen anges att av de enskilda huvudmännen bedrev 93 procent verksamhet vid endast en förskola, 92 procent endast vid en grundskola och 80 procent endast vid ett gymnasium. Utredningen anger dock att antalet större aktörer och deras andel av marknaden har ökat under 2000-talet. De tio största huvudmännen drev, inom respektive område, år 2013 en tiondel av alla fristående förskolor (247 stycken), en femtedel av alla fristående grundskolor (155 stycken) och en tredjedel av alla fristående gymnasium (153 stycken). Sett till antalet elever i grund- och gymnasieskola är enligt utredningen huvudmännens andelar ännu större då var tredje elev gick i någon av de tio huvudmännens skolor. Förekomsten av koncerner är särskilt vanligt inom gymnasieskolan, där 44 procent av de enskilda huvudmännen ingick i en koncern. För grund- och förskolan är motsvarande andelar 16 respektive 5 procent. Kommunerna köpte tjänster från de företag som får mer än 70 procent av sina intäkter från det offentliga till ett värde av drygt 25 miljarder kr år 2013, fördelat på 2 421 företag. Nettoomsättning, rörelseresultat och rörelsemarginal i procent anges för de sex största aktörerna på utbildningsområdet.

Beträffande förekomsten av övervinster, enligt utredningens definition, inom utbildningssektorn skriver utredningen att 988 företag gjorde övervinster medan 476 företag inte gjorde det år 2014. Övervinsterna uppgick till knappt 900 miljoner kr, varav 725 miljoner kr bedöms härröra från offentligt finansierad verksamhet då området Stödverksamhet för utbildningsväsendet exkluderas. Av de 988 företag som gjorde övervinster år 2014 fanns 460 inom Stödverksamhet för utbildningsväsendet, 275 inom förskoleutbildning, 134 inom Grundskola för förskoleklass och 58 inom Gymnasial utbildning. Flertalet verksamheter inom Stödverksamhet för utbildningsväsendet bedöms endast omfattas av regleringen i

² Till registret rapporterar kommuner och landsting köp av välfärdstjänster för belopp över 100 000 kr respektive 250 000 kr. I registret ingår inte köp av verksamhet som finansieras av statliga medel, såsom t.ex. statlig assistansersättning.

undantagsfall. Dessa verksamheter står för nästan 50 procent av de företag som gör övervinster inom utbildningssektorn.

På hälso- och sjukvårdsområdet anges att det inte är möjligt att ange exakt antal privata utförare eftersom det register som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för inte är heltäckande. Det anges dock att det i en rapport från Vårdföretagarna framgår att antalet företag inom den privata vård- och omsorgssektorn uppgår till drygt 12 000. Landstingens köp av primärvård från privata vårdgivare uppgick år 2015 till cirka 37 procent av landstingens nettokostnader för verksamheten. Vad gäller kostnaderna för somatisk vård respektive specialiserad psykiatrisk vård uppgick andelarna till ca 8 procent respektive 10 procent för samma år. Sett till storleken på företagen anges att de tre största privata aktörerna svarade för 51 procent av landstingens köp av privata hälso- och sjukvårdstjänster år 2013. Enligt en rapport från Vårdföretagarna hade år 2013 över 11 000 av företagen 0-19 anställda och 59 företag fler än 250 anställda. Intäkterna till de företag som får mer än 70 procent av sina intäkter från det offentliga uppgick år 2013 till 20 miljarder kr fördelat på 1 353 företag, varav 16 miljarder kr kom från kommunerna och landstingen. Nettoomsättning, rörelseresultat och rörelsemarginal i procent anges för de tre största aktörerna på hälso- och sjukvårdsområdet.

Utredningen skriver att de totala övervinsterna inom hälso- och sjukvårdsområdet var ca 3 miljarder kr år 2014, men att 1,7 – 2 miljarder kr av dessa skulle ha berörts av den föreslagna regleringen. Inom hälso- och sjukvård redovisar 4 388 företag övervinster och 1 157 gjorde det inte. Många av de 4 388 företag som gör övervinster kommer inte träffas av regleringen då det inte är till huvudsak offentligt finansierade verksamheter. Det är inom Annan allmän öppen HS ej primärvård (1 194 företag med övervinster), Fysioterapeutisk verksamhet och dyl. (1 085 företag med övervinster) som sådana företag som inte omfattas av regleringen finns. Antalet företag med övervinster som berörs av förslaget är alltså lägre än 4 388.

Även på socialtjänstens område anges det i utredningen att det inte är möjligt att exakt ange hur många privata utförare som finns eller vilken andel av verksamheten som utförs av privata aktörer. Det framgår att IVO angett att det år 2014 fanns 10 015 registrerade verksamheter inom socialtjänsten och 2 373 enskilda verksamheter inom LSS. Viss ytterligare information om förekomsten av privata verksamheter ges i tabeller där det bland annat framgår vilken andel av olika insatser såsom hemtjänst, särskilt boende, och HVB som drivs i enskild regi. Sett till storleken på företagen dominerar sju koncerner. Det anges vidare att de tio största företagen stod för ca 62 procent av kommunernas totala köp av omsorgstjänster år 2013. När det gäller företag med mer än 70 procent av sina intäkter från det offentliga inom vård och omsorg med boende uppgick deras samlade intäkter till knappt 22 miljarder kr år 2013 fördelat på 475 företag, varav nära 19 miljarder kr utgjordes av det offentligas köp. Samma företagsgrupp inom öppna sociala insatser hade samlade intäkter på 3,7 miljarder kr år 2013 fördelat på 330 företag, där 3,4 miljarder kr utgjordes av kommunala köp.

Utöver sådana företag som får mer än 70 procent av sina intäkter från det offentliga och som är verksamma på socialtjänstens område finns assistansföretag. Dessa anges uppgå till 829 stycken, anställa 43 444 och ha intäkter på 21 miljarder kr. Total omsättning, rörelseresultat och rörelsemarginal för de sex stora välfärdskoncernerna inom omsorg anges i betänkandet. Av utredningen framgår att det i januari 2015 fanns 308 HVB-hem i privat regi, varav 73 procent drevs i aktiebolagsform. De flesta HVB är små men ett antal större aktörer går att finna på marknaden.

Vad gäller de totala övervinsterna på det sociala området redovisar utredningen det i två delar, dels för sociala vård och omsorgsboenden, dels för öppna sociala insatser. I sociala vård- och omsorgsboenden uppgick de enligt utredningen till ca 1,4 miljarder kr. Det bedöms att ca 1,2 – 1,4 miljarder av de 1,4 miljarderna är hänförliga till offentligt finansierad verksamhet. Sett till antalet företag redovisar 525

företag övervinster fördelat på 3 SNI-koder, och 183 företag redovisar inga övervinster. De totala övervinsterna i öppna sociala insatser uppgick år 2014 till knappt 900 miljoner kr. I och med att det i hemtjänstföretag förekommer RUT-tjänster, och dessa inte omfattas av regleringen, bedömer utredningen att övervinsterna uppgår till mellan 800-840 miljoner kr. 799 företag gjorde övervinster medan 248 inte gjorde det fördelat på 3 SNI-koder.

Regelrådet har följande att kommentera om redovisningen av berörda företag. Det är uppenbart att utredningen haft en rejäl ansats i sin ambition att beskriva de berörda företagen. Enligt Regelrådet är beskrivningen omfattande och det framgår tydligt vilka branscher som är berörda, hur många företag som berörs samt deras storlek. Beskrivningen av företagen är gjort utifrån flera olika parametrar så som anställda, brukare, omsättning och resultat vilket medverkar till att skapa en heltäckande bild. Det är vidare positivt att utredningen även då exakta uppgifter inte funnits tillgängliga visat på andra sätt att beskriva de berörda. En kritisk kommentar till beskrivningen är att det på vissa ställen är svårt att utläsa vilken grupp berörda företag som avses, då utredningen i beskrivningarna blandar mellan att hänvisa till de så kallade utförarföretagen och företagsgrupper som inkluderar även andra.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Inledande kommentarer

Som en inledning till hur förslagens påverkan på företagens kostnader och verksamhet redovisats i betänkandet kan det noteras att utredningen anger att det varit en stor utmaning att bedöma effekter då dessa bygger på antaganden om hur ägare, företag och andra organisationer verksamma i välfärden kommer att agera med anledning av de nya reglerna. Det anges dock att huvuddelen av de berörda företagen som idag är verksamma på välfärdsmarknaden kommer att vara det även efter reglerna har införts. Det anges dock vara förenat med svårigheter att bedöma hur företagens beteenden kommer att ändras och här lyfts det att företagen i mer eller mindre utsträckning kan komma att anpassa det operativa kapitalet till utformningen av förslaget. Slutligen anges att det varit en utmaning för utredningen att hitta relevant statistik som underlag för beräkningar. Det rekommenderas i utredningen att förslagens konsekvenser följs noggrant och att förslaget bör justeras i efterhand om det visade sig få önskade effekter.

Förslagen om att det för att erhålla tillstånd krävs att den juridiska personen har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten samt att det krävs att företrädarna för den juridiska personen genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten innebär konsekvenser för företagen. Vad gäller dessa förslag hänvisar utredningen till största del till konsekvensanalysen i Ägarprövarutredningens betänkande (SOU 2015:7). Det förslag som presenteras i Välfärdsutredningen är till vissa delar justeringar av förslagen i Ägarprövarutredningen. Det anges dock inte något om detta i de delar av betänkandets som rör konsekvenser av förslagen eller vid hänvisningen till Ägarprövningens konsekvensanalys. Regelrådet yttrade sig över det betänkandet den 27 maj 2015. I yttrandet³ bedömdes konsekvensutredningen i sin helhet uppfylla kraven i 6 och 7 §§ förordning (2017:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Däremot beträffande redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader samt påverkan på konkurrensförhållandena ansåg Regelrådet att beskrivningarna var bristfälliga. I och med att det i denna remiss hänvisas till samma konsekvensanalys och några kompletteringar i den, såvitt Regelrådet förstår, inte har gjorts kvarstår Regelrådets bedömning.

³ Regelrådets yttrande, dnr RR-2015-0103

Administrativa kostnader

Det anges i betänkandet att företag som ansöker om sådant tillstånd som utredningen föreslår ska vara ett krav för att få motta offentliga medel kommer att se sina administrativa kostnader påverkas. Utredningen har varit i kontakt med IVO och Skolinspektionen för att få en uppfattning om vilken tidsåtgång tillståndsprövningen kan ta. Enligt utredningen bedöms kravet inte leda till omfattande merarbete utan ta mellan 1-2 timmar och kunna skötas av en ekonomiassistent. Den ungefärliga engångskostnaden för tillstånd uppskattas i utredningen till 400 kr/företag, eller 3,8 miljoner för samtliga företag och organisationer.

Förslaget om att juridiska personer med tillstånd att motta offentlig finansiering årligen ska lämna en årsredovisning till tillsynsmyndigheten anges också påverka företagens administrativa kostnader. Med motiveringen att företagen redan bör ha den efterfrågande informationen tillgänglig uppskattas tidsåtgången till 1 timme för en ekonomiassistent. Den genomsnittliga löpande årliga kostnaden anges till 250 kr/företag och totalt 2,5 miljoner kr. Utredningen anger vidare att en mer komplex företagsstruktur kan innebära att myndigheterna kräver in mer underlag och då ökar också kostnaderna. Kravet kan enligt utredningen medföra att vissa mindre företag kan komma att behöva utveckla sin ekonomiska redovisning och att det också medför en kostnad. Denna menar utredningen är svår att bedöma då det troligen finns en stor variation i förutsättningarna. I och med att många av de berörda företagen enligt utredningen redan omfattas av revisionsplikt innebär kravet på revision ingen förändring. Utredningen anger att antalet företag som idag inte omfattas av revisionsplikt inte går att ange men uppskattar att det rör sig om en mindre andel. Den kostnad som revision medför anges till 15 000 kr/år för revision och 1 814 kr för intern hantering.

Regelrådet ger följande kommentar till beskrivningen av hur de administrativa kostnaderna påverkas. Det är positivt att utredningen för respektive förslagsdel går igenom påverkan på de administrativa kostnaderna samt anger de uppskattade merkostnaderna förslaget om revision innebär. Regelrådet finner inga skäl till att ifrågasätta de antaganden om tidsåtgång som utredningen anger. Såvitt Regelrådet förstår de beräkningar som presenteras består populationen av 10 000 företag och organisationer. Regelrådet anser att det tydligare hade kunnat ställas upp hur många av de 10 000 berörda som utgörs av företag. Det hade också varit bra om det i betänkandet fanns en uppställning av de administrativa kostnaderna utifrån välfärdssektor, eller i vart fall en motivering till varför en sådan uppställning inte ansetts nödvändig. Ytterligare en notering är att de administrativa kostnaderna beräknats utifrån att en ekonomiassistent utför momenten. Regelrådet anser att det visserligen kan ge en korrekt genomsnittskostnad, men i och med att så många av de berörda företagen är små och det i dessa företag inte nödvändigtvis är ekonomiassistenter som får utföra momenten, är detta något som kunde ha belyst i beskrivningarna. Slutligen anser Regelrådet att det hade kunnat på ett tydligare sätt varit beskrivet hur många företag som inte redan omfattas av kravet om revision.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I betänkandet finns det beskrivet på vilket sätt de berörda företagens andra kostnader och verksamhet påverkas av förslaget.

Det framgår i betänkandet att en del företag kan komma att avstå från att söka tillstånd. Dessa företag kommer i enlighet med förslaget att kunna fortsätta bedriva välfärdsverksamhet men inte ta emot någon offentlig finansiering. Det anges vidare att förslaget kan leda till att företag inte längre är intresserade av att bedriva välfärdsverksamhet. Enligt utredningen är dock vinst inte det främsta skälet till att företag ger sin in i välfärdsbranschen. För de företag som har vinst som starkaste argument för att vara verksam på

välståndsmarknaden medger utredningen att det med den nya regleringen inte längre kommer att vara lika intressant att bedriva privat välfärdsverksamhet. Sammantaget anges att huvuddelen av företagen bedöms vara kvar på marknaden medan en mindre grupp kommer att lämna.

Värderingen av goodwillposterna kan påverkas av regleringen då dessa kan komma att behöva skrivas ned helt eller delvis. Detta kan medföra att värdet på bolagets aktier också minskar och därmed också eget kapital. Ägarna kan då enligt utredningen bli tvungna att skjuta till kapital i bolaget. Större företag anges i högre utsträckning än mindre ha samlat på sig denna typ av goodwillposter som tillgångar till följd av förvärv. Sammantaget anges att vissa företag kan välja att avveckla sin verksamhet för de fall de ser att det krävs för stora tillskott. Viss omstrukturering i koncerner kommer också krävas. Utredningen bedömer dock att konsekvenserna bör vara begränsade. I och med den nya regleringen bedöms antalet förvärv av välfärdsföretag stanna upp eller ske till lägre priser då möjligheten till övertvinster minskar och intresset av förvärv därmed inte längre finns på samma sätt.

Något som kan sägas påverka både verksamhet och kostnader för företagen är att det, enligt utredningen, i de företag som har hög lönsamhet och där ägaren tar ut lön, kommer att vara möjligt att höja lönen så länge den är att anse som marknadsmässig. Utredningen gör bedömningen att en stor del av de beräknade övertvinsterna finns i fåmansaktiebolag där ägarna idag tar ut utdelning eller säljer ägarandelar, som beskattas som kapital, istället för lön. Med den nya regleringen bedöms därför många av ägarna i dessa fåmansaktiebolag, som varit verksamma i företaget, att ta ut mer lön. Därmed ökar företagets lönekostnader. Enligt utredningen uppgick löner och personalkostnaderna i utförföretagen till cirka 45 miljarder kr år 2013, vilket motsvarar ungefär 66 procent av rörelsekostnaderna. Utredningen anger vidare att det är mycket svårt att göra en mer detaljerad beskrivning då den i mycket beror på hur företagen kommer agera när den nya regleringen införs.

Förslaget om att juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inte får bedriva annan verksamhet anges kunna påverka företagets kostnader. Förslaget anges innebära att företag som bedriver verksamhet med olika slag och med olika finansiering kommer att behöva omstrukturera sin verksamhet. Denna omstrukturering och anpassning i form av tydligare redovisning är förenad med kostnader. Det anges dock inte i utredningen hur stora dessa kan bli men det bedöms dock att förslaget för flertalet företag inte bör medföra särskilt stora merkostnader.

I utredningen föreslås också att tillsynsmyndigheter ska få ta ut avgifter för tillståndsprövning och tillsyn. Utredningen anges ha varit i kontakt med både Skolinspektionen och IVO för att beräkna de kommande avgifterna.

Beträffande Skolinspektionen uppskattas kostnaderna för tillstånd och tillsyn till 2,1 miljoner kr per år. Kostnaden för ändring i tillstånd beräknas till 370 000/år. Dessa kostnader ska enligt vad som framgår av utredningen avgiftsfinansieras. Vad gäller IVO så uppskattas kostnaderna till ca 55 miljoner kr för det första året främst till följd av att tillstånd krävs även för hemtjänst. Därefter sjunker kostnaden till ca 27 miljoner kr/år. Av dessa kostnader föreslås 17 miljoner kr första året och därefter 13,5 miljoner kr tas ut via avgifter. För kommunerna har den totala årliga merkostnaden för tillsynen med anledning av utredningens förslag beräknats till totalt 4,6 miljoner kr för samtliga kommuner. Även detta ska få finansieras via avgifter. På det kommunala området rör det sig om knappt 5000 kr per förskolenhet eller fritidshem som är föremål för tillsyn.

Även förslagen om att det för att erhålla tillstånd krävs att den juridiska personen har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten samt att det krävs att företrädarna för den juridiska personen genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten innebär ökade avgifter för företagen. På skolans område beräknas kostnader

för tillkommande uppgifter för Skolinspektionen till ca 2,5 miljoner kr. Detta består av 1 miljon kr för tillkommande tillståndsprovning, 1,1 miljoner kr för utökad tillsyn och 370 000 kr för årlig ändringsanmälan. Dessa kostnader föreslås bli finansierade via avgifter. Per huvudman beräknas kostnaden i snitt till 2 500 kr/företag för utökad tillstånd och 2 400 kr/företag för tillsyn. För ändringsanmälan beräknas snittkostnaden till 1 235 kr/anmälan. Ytterligare avgifter på skolområdet rör kostnaderna för kommunernas tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem. På dessa området uppskattas avgifterna till i snitt cirka 3 500 kr för tillstånd, 1 650 kr för tillsyn och 300 kr för ändringsanmälan. Avgifter för tillkommande provning av tillstånd samt tillsyn för socialtjänsten inklusive uppstartskostnader beräknas till ca 18 miljoner kr för det första året och därefter årligen cirka 15 miljoner kr. Avgiften för tillstånd uppgår till cirka 4 000 kr/tillstånd och 3 700 kr/år för tillsyn.

Vad gäller konsekvenser av förslagen om förändrad upphandlingslagstiftning och ny LOV anges följande i utredningen. Konsekvenserna av utredningens förslag är beroende av om kommuner och landsting vill utnyttja de nya möjligheterna att prioritera idéburna organisationer i upphandling på bekostnad av företag. Antalet kontrakt som kan undantas är sannolikt begränsat. Viss konkurrenshämmande effekt kan uppstå men utredningen bedömer att dessa negativa konsekvenser är begränsade. Att reservera upphandling till företag/organisationer som återinvesterar anser utredningen inte heller får någon större effekt för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning av utredningens redovisning av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet. Precis som i beskrivningen av hur de administrativa kostnaderna påverkas presenterar utredningen mycket information vilket är positivt. Det är också positivt att det i beskrivningen finns med sådana friskrivningar som att de antagna effekterna ska tas med försiktighet. Regelrådet delar utredningens inställning att det kan vara en utmaning att med någon exakthet förutse hur beteenden ändras vid regeländringar. Beträffande redovisningen av de avgifter som förväntas tillkomma som en följd av förslaget anser Regelrådet att dessa är tydligt beskrivna och får anses som tillräcklig.

Beträffande den övergripande konsekvensen som har att göra med om många idag aktiva välfärdsföretag fortsätter på marknaden eller inte anges det i betänkandet att huvuddelen av företagen bedöms vara kvar. Till att börja med är det svårt för Regelrådet att få en bild av vad som avses med att huvuddelen kommer att vara kvar och att endast en mindre grupp lämnar. Förslaget berör många tusen företag och därför kan även en mindre grupp, som är ett svårdefinierat begrepp, utgöra väldigt många företag sett till antal. Vidare är det inte anggett något om vilken typ av företag som bedöms lämna marknaden, huruvida det rör sig om stora, medelstora eller små företag eller från vilken del av välfärdssektorn företagen kommer. Såvitt Regelrådet har förstått har flera företrädare för de berörda företagen gått ut och meddelat att om förslaget i sin nuvarande utformning blir verklighet kommer en stor del av företagen lämna välfärdsmarknaden. Regelrådet tar inte ställning i sannolikheten i dessa påståenden men anser att utredningen hade kunnat underbygga sin slutsats att endast en mindre grupp företag kommer att lämna välfärdsmarknaden då den uppenbarligen inte verkar delas av många berörda.

Beträffande beskrivningen av konsekvenserna av att goodwillposter hos företag kan påverkas verkar det enligt Regelrådet som relativt stora konsekvenser om det i slutändan kan betyda att vissa företag kan behöva avveckla sina verksamheter. Att utredningen då bedömer att konsekvenserna bör vara begränsade anser Regelrådet som anmärkningsvärt då en avveckling är långt ifrån en begränsande effekt.

Regelrådet anser slutligen att också den bedömning som görs av utredningen avseende konsekvenserna av förslaget om att juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inte får bedriva annan verksamhet är otillräckligt underbyggd. I beskrivningen anges inget om hur vanligt

detta är idag bland företagen på välfärdsmarknaden och därmed ges ingen förklaring till varför inte ett större antal företag inte skulle behöva genomgå någon form av omstrukturering till följd av kravet. Vidare efterfrågar Regelrådet utförligare beskrivning av påverkan än att det inte bör medföra särskilt stora merkostnader.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i utredningen att de kostnadsökningar som förslaget leder till genom administration, tillstånd och tillsyn enbart kommer att beröra privata aktörer. Detta anges kunna påverka dessa aktörers förmåga att konkurrera på lika villkor med den offentligt drivna verksamheten. Enligt betänkandet anges dessa effekter vara begränsade då kostnaderna anses som relativt små. Till exempel anges att kostnaderna för administration och tillstånd bör kunna i någon mån överföras till finansörerna, d.v.s. det offentliga. Mot bakgrund av att en stor del av välfärdsföretagen enligt utredningen gör övervinster gör dock utredningen bedömningen att huvuddelen av kostnaderna kommer att täckas av övervinsterna istället för att överföras till finansörerna. Vidare anger utredningen att det måste beaktas att privata aktörer redan idag har bättre möjligheter att välja under vilka förutsättningar de vill erbjuda sina tjänster. De offentliga aktörerna kan inte välja på samma sätt då de har det yttersta ansvaret att säkerställa välfärd för alla.

Regelrådet gör följande bedömning av utredningens beskrivning. Enligt Regelrådet är beskrivningarna av hur förslaget påverkar konkurrensen ytterst kortfattad med beaktande av den stora påverkan förslaget får, dels på välfärdssektorn i stort och dels för berörda företags verksamhet. Vidare är det inte enbart välfärdsföretagens förmåga att konkurrera med den offentliga sektorn som är av intresse. I vilken omfattning konkurrensen mellan välfärdsföretag påverkas är enligt Regelrådet också av stort intresse och denna aspekt tas inte upp i betänkandet såvitt Regelrådet noterar.

Regelrådet anmärker vidare på att de ökade kostnaderna bedöms vara så små att dessa inte får någon påverkan på konkurrensen. I och med att kostnaderna kommer att slå mot många mindre företag anser Regelrådet att det kan ifrågasättas om kostnaderna verkligen är så små att inte ens de små företagens konkurrenskraft i relation till de större företagen påverkas. Då företagen inom välfärden konkurrerar inbördes har förslag som påverkar företagets ekonomi och verksamhet potential att också påverka deras konkurrensförmåga. Detta då förmågan att hantera förändringarna kan se olika ut mellan olika verksamheter beroende på sådant som storlek och sektor. Regelrådet anser att det är en brist i utredningen att denna aspekt där små företags konkurrensförmåga i relation till de större inte blir belyst. Detta särskilt med tanke på att ett uttalat syfte med utredningen varit att motverka framväxten av större aktörer på bekostnad av de små.

Förslaget om vinstbegränsning bygger som redan angetts på att det högst tillåtna rörelseresultatet ska bestå av en andel av företagets operativa kapital. Beroende på vilket redovisningsregelverk som företaget tillämpar kan det operativa kapitalet bli olika stort inom ett företag, och därmed blir högsta tillåtna rörelseresultat olika stort. I vilken utsträckning företag kan välja mellan olika regelverk respektive inte ha något val mellan redovisningsregelverk skiljer sig åt beroende på företags storlek. Denna omständighet anser Regelrådet inte är beskriven i betänkandet, och anses vara en brist då det kan påverka konkurrensförhållandena mellan små och större företag.

Enligt Regelrådet borde det utförligare i betänkandet ha redogjorts för vilka effekterna blir av att företag lämnar välfärdsmarknaden. Enligt utredningens bedömning anges en mindre grupp lämna men det

framgår inte tydligt från vilka välfärdssektorer eller om det främst är större eller mindre företag som lämnar. Om det finns ett antal företag på en marknad som konkurrerar om samma kunder och några av dessa företag lämnar marknaden kan det enligt Regelrådet få effekter på konkurrensförhållandena. Det är enligt Regelrådet anmärkningsvärt att någon sådan analys inte görs i utredningen.

Enligt Regelrådet är slutligen också ökade trösklar för inträde på marknaden en konsekvens som förslaget medför. Beskrivningar om detta saknas såvitt Regelrådet bedömer det i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I betänkandet saknas en uttrycklig beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Enligt Regelrådet är det uppenbart att förslaget om det blir antaget kommer att innebära stora konsekvenser för berörda företags ekonomi, verksamhet och konkurrensförmåga. Med hänsyn till det går det inte att utesluta att regleringen även påverkar företagen i andra avseenden. Regelrådet saknar därför en sådan beskrivning i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det framgår såvitt gått att utläsa av betänkandet inte uttryckligen att utredningen tagit särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Av vad som framgår av utredningens syfte är det tydligt att det anses som ett problem på välfärdsmarknaden att det i allt större utsträckning är större privata företagen som är aktiva. Utredningen menar att en fortsatt utveckling mot större, vinstsyftande aktörer riskerar att leda till mer likriktning och minskad mångfald för brukarna.

I betänkandet anges vidare att det föreslås att tillsynsmyndigheter ska kunna ta hänsyn till företagens behov av likviditet vid bedömning av tillåtet rörelseresultat och att detta är något som bör gynna små företag mer än stora. Det anges vidare att då små företag kommer att ha mindre komplexa företagsstrukturer kommer den administrativa kostnaden till följd av tillsyn vara mindre än för företag med mer komplexa strukturer. Tillämpningen av differentierade avgifter anges också kunna leda till lägre avgifter för små företag än för större. Det går slutligen att läsa sig till att förslaget i sig, utifrån en samlad bedömning av utredningen, inte kommer att drabba små företag hårdare än stora.

Regelrådet börjar med att anmärka på att den samlade bedömningen om att förslaget inte kommer att drabba små företag hårdare än stora hittades under rubriken Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Såvitt Regelrådet har kunnat se så har en sådan bedömning inte gått att finna i andra delar av betänkandet. Det är enligt Regelrådet positivt att en sådan bedömning uttryckligen finns men det är också önskvärt att den finns redovisad även på en mer passande plats i betänkandet.

Vidare anser Regelrådet att då förslaget kommer att beröra ett företagskollektiv som i så stor utsträckning anges bestå av små och medelstora företag finns större anledning att beskriva behovet av särskild hänsyn till små företag. Som också framgår av avsnittet om påverkan på konkurrensförhållandena ovan bedömer Regelrådet att beskrivningen av hur de mindre företagen påverkas är bristfällig. Regelrådet anser därför att en utförlig beskrivning av vilken hänsyn som tagits till

små företag vid reglernas utformning, eller om sådan hänsyn inte anses nödvändig, saknas i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet finns det flera delar i utredningen som är i behov av komplettering. De allvarligaste bristerna hittas enligt Regelrådet i beskrivningarna om alternativa lösningar, påverkan på företagens kostnader och verksamhet samt hur konkurrensförhållandena för berörda företag påverkas. I och med att utredningen dels föreslår regeländringar som kan bedömas få mycket stora effekter för företag, och dels då effekterna av förslaget är föremål för omfattande debatt, är det Regelrådets uppfattning att höga krav bör ställas på den konsekvensutredning som medföljer förslaget. Regelrådet anser att beskrivningarna i betänkandet inte möter de höga kraven. Därför finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 februari 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjör och Mikael Ek. Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande