

Finansdepartementet

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.

Yttrande över Kvalitet i välfärden (SOU 2017:38)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen anges att huvuddelen av utredningens uppdrag redan har redovisats för i det tidigare delbetänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78). I föreliggande betänkande redovisar utredningen de frågor som återstår i direktiven, gällande hur bättre kvalitetskrav och system för uppföljning kan utformas för välfärdstjänster genom att förslå bestämmelser om undantag från tystnadsplikten för att personuppgifter ska kunna lämnas från den privata utföraren till den offentliga huvudmannen. Vidare lägger utredningen fram förslag som ämnar förbättra Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) register över privata utförare, att kravet på frekvenstillsyn ersätts med en risk- och väsentlighetsbaserad tillsyn samt att IVO ges möjlighet att förelägga en vårdgivare med vite. Därutöver lägger utredningen fram förslag om att statistik om idéburna aktörer ska presenteras separat av Statens skolverk och Socialstyrelsen för att förtydliga deras roll i välfärden.

I betänkandet föreslår utredningen ändringar i följande författningar:

- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)
- Patientsäkerhetslagen (2010:659)

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att regeringen vid regeringssammanträdet den 5 mars 2015 beslutade att ge i uppdrag åt en särskild utredare att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. I november 2016 överlämnades delbetänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) och i och med att föreliggande betänkande lämnas över är utredningens uppdrag avslutat. Utredningen omfattar verksamhet inom skolväsendet, äldreomsorgen, hälso- och sjukvård, hem för vård och boende (HVB) och verksamhet inom socialtjänsten som bedrivs i privat regi. I remissen anges att huvudsyftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet de är avsedda för, samt att eventuella överskott ska som huvudregel återföras till den verksamhet där de uppstått. Utredningen syftar till att föreslå hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet. Därutöver utreds hur aktörer utan vinstintresse ska kunna utvecklas och få en mer framskjuten roll som utförare inom välfärden.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen redogör utredaren för svårigheterna för välfärdssektorn att mäta kvalitet, vilka nuvarande stöd som finns för kvalitetsutveckling, både nationellt och regionalt, samt kring utmaningarna i nuvarande metod för register och statistik. Det anges i remissen att det i många fall saknas kunskapsunderlag, särskilt inom socialtjänstens områden som kan ligga till grund för att följa upp resultatmätt och resultatindikatorer. Det anges att Socialstyrelsen har haft i uppdrag att utveckla mätningar inom området, bl.a. med personnummerbaserad statistik. Det anges att personnummerbaserad statistik skulle medföra att insatser bättre kan följas upp, men av integritetsskäl har det sänkts sådan statistik på nationell nivå. Bristen på underlag för systematisk uppföljning har delvis orsakats av att kommunerna historiskt haft olika system för dokumentation och uppföljning och att inrapportering skett i separata system, ibland handskriven rapportering. För många insatser inom socialtjänsten finns dokumentationen endast i verksamheten och är inte tillgängligt för kommunen. Detta har medfört svårigheter för systematisering och eventuellt även minskat intresset för att inrapportera statistik, enligt utredaren och skulle enligt denne kunna motverkas med regleringen. Det framgår även av remissen att det finns ett behov av att ha ett systematiserat och komplett verksamhetsregister på enhetsnivå inom vård och omsorg för att kunna genomföra öppna jämförelser. Av remissen framgår att utredaren ser ett behov av en viss tystnadspliktsbrytande uppgiftsskyldighet i patientsäkerhetslagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppgiftsskyldigheten anges gälla de privata utförare som har offentliga huvudmän som uppdragsgivare och till vilka de ska lämna ut personuppgifter som huvudmannen behöver för att säkra kvaliteten i verksamheten, administration, planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det framgår av remissen att om regleringen inte kommer till stånd skulle dessa svårigheter fortsatt kvarstå när det gäller informationsinsamling till det kvalitetsutvecklande arbetet.

I remissen anges vidare att ingen av de polisanmälningar som IVO gjorde under år 2016 avseende tillståndspliktig verksamhet som bedrivits utan tillstånd, ledde vidare till åtal. Att ersätta detta förfarande med en anmälningsskyldighet till IVO skulle, enligt utredaren, leda till en effektivare tillsyn av sektorn, speciellt gällande verksamheter som saknar tillstånd.

Enligt Regelrådet har utredaren gjort en ansats till att redogöra för de nuvarande utmaningar som återfinns i välfärdssektorn avseende hur man kan genomföra jämförbara och rättssäkra mätningar, dels av kvalitetsmätt, dels av resultat och statistik. Utredaren har överlag i sin redogörelse, såvitt Regelrådet kan bedöma, motiverat varför regelförändringar bör komma till stånd avseende uppgiftsskyldigheten för att underlätta huvudmannens arbete med statistik och resultat, så att denne kan göra uppföljningar och utveckla välfärdsverksamheten strategiskt. Regelrådet bedömer det därmed redovisat för effekterna av om ingen reglering kommer till stånd.

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas dock en redovisning för vilka alternativa lösningar som utredaren har utvärderat och varför de förslag som föreslås i föreliggande betänkande är de som utredaren bedömer vara lämpligast.

Regelrådet finner därför förslagsställarens redovisning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar, men att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att utredaren bedömer att förslaget inte strider mot de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen. I remissen redovisas även hur de rättsliga förutsättningarna för upphandlingar i Sverige på såväl kommunal som regional nivå måste utformas för att följa EUF-föredraget samt rättspraxis från EU-domstolen. Det anges i remissen att Sverige dock har valt att införa bestämmelser som innebär att dessa principer ska tillämpas även i situationer som inte

omfattas av EU-rätten. I de svenska upphandlingslagarna och i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) anges att de grundläggande EU-rättsliga principerna är tillämpliga och i samtliga fall ska iakttas vid tillämpningen av dessa lagar.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av förslaget överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de föreslagna lagändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2018. Förslagsställaren uppskattar att det är den tid som behövs för remissförfarandet och beredning av förslagen, samt för att kommuner, landsting och statliga tillsynsmyndigheter ska kunna förbereda sig för ändringarna. Förslagsställaren anger vidare i remissen att det inte anses behövas övergångsbestämmelser avseende någon del av förslagen, då det anges att rutiner i princip redan finns etablerade för exempelvis uppgiftsinsamling och överföring av information, även om det idag inte är obligatoriska förfaranden.

Regelrådet kan konstatera att det i remissen saknas en redovisning för om några särskilda informationsinsatser är planerade för att informera berörda företag om ändringarna som uppstår till följd av förslaget.

Regelrådet finner därför förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de sektorer som påverkas av förslagen är hälso- och sjukvård och omsorg, dock ej de företag som endast har privat finansiering. Utredaren anger data från SCB som indikerar att det totalt finns 2 354 företag som arbetar inom omsorg, av dessa har 1 668 företag färre än 19 anställda och 371 företag har mellan 20 och 49 anställda. Vidare finns det 9 494 företag registrerade hos SCB inom hälso- och sjukvård, varav 9 257 företag har färre än 19 anställda och 148 företag har mellan 20 och 49 anställda. Dessa siffror omfattar både företag med offentlig huvudman och företag som saknar offentlig huvudman, således skulle antalet företag som berörs av förslaget troligen vara lägre, enligt utredaren. Enligt IVO:s register uppgick antalet assistansföretag år 2015 till 1 000 stycken.

Regelrådet kan konstatera att det hade varit önskvärt med ett resonemang gällande den markanta storleksuppdelningen av företag som är verksamma inom hälso- och sjukvårdssektorn och vilka skillnader som kan föreligga i verksamhetsområde och förutsättningar att delta på marknaden i samband med regleringen.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader, Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att avseende förslaget om uppgiftsskyldighet bedömer utredaren att förslaget kan leda till förenklingar för företagen då de redan idag kan behöva lämna in personuppgifter till huvudmannen men att dessa då ska avidentifieras vilket kan medföra ytterligare arbete. Utredaren bedömer därför att förslaget inte bör medföra några utökade administrativa kostnader för de privata utförarna. Utredaren hänvisar även till ett tidigare betänkande, Rätt information i vård och omsorg (SOU 2014:23), som uppges ha innehållit än mer omfattande förslag än föreliggande utredning. I det tidigare

betänkandet konstaterades att det i praktiken redan synes förekomma ett förhållandevis omfattande utbyte av uppgifter inom ramen för reglering av de ekonomiska förhållandena mellan beställare och utförare, samt att många huvudmän har tekniska möjligheter att inhämta aktuella uppgifter på ett sätt som ej föranleder någon nämnvärt ökad administration. Sammanfattningsvis bedömer utredaren att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om uppgiftsskyldighet inte bör vara särskilt omfattande. Det framgår även i remissen att utredaren rekommenderar att ytterligare utredningar behövs, dels av E-hälsomyndigheten för att utveckla definitioner, dels av Myndigheten för vård och omsorg för att kartlägga behovet av data inom socialtjänsten samt vilka brister som kan åtgärdas genom ändrad statistikinsamling, förtydligande och mer samverkan.

Utredaren bedömer vidare i konsekvensutredningen att förslaget om bättre möjligheter att följa idéburna aktörer inte förväntas leda till ökade kostnader för varken företag eller organisation, då dessa inte kommer att uppleva ytterligare upplysningskrav relaterat till detta förslag.

Förslaget om att IVO får förelägga den vårdgivare som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet att anmäla verksamheten, innebär även att föreläggandet får förenas med vite. I konsekvensutredningen anges att nuvarande ordning, med möjligt åtal och böter till följd, samtidigt upphör att gälla. Utebliven anmälan kan enligt förslaget medföra att företag och organisation får viten, men utredaren anger att detta är något som de kan påverka själva. Således bedöms inte förslaget medföra någon ökad regelbörda eller kostnader för vårdgivarna jämfört med idag, enligt utredaren. Förslaget om kravet på att frekvenstillsyn ska upphöra att gälla kommer att medföra att vissa företag kommer att få fler inspektioner. Således bedömer utredaren inte att det kommer att medföra några konsekvenser totalt för företag och organisation inom välfärdsområdet.

Såvitt Regelrådet kan bedöma är det främst förslaget om uppgiftsskyldighet i detta betänkande som kan leda till en högre tidsåtgång från företagets sida. Genomgående har det framgått av remissen att kommuner och landsting kan ha olika definitioner och olika system för informationsinhämtning och bearbetning. Sammantaget kan detta, enligt Regelrådet, medföra att företagen eventuellt måste justera sina datasystem, vilket kan innebära en tidsåtgång och eventuella konsultkostnader, beroende på omfattningen, för företaget. Det kan inte heller uteslutas att vissa företag måste köpa in nya program för att vara kompatibla med det program som innehas av den offentliga huvudmannen som samlar in personuppgifterna, beroende på hur uppgiftsinsamlingen kommer att ske. Det har framgått av remissen att det finns ett motiverat behov av ytterligare information om brukarna till huvudmannen, men det saknas en mer detaljerad beskrivning av hur denna insamling sker tekniskt och vilka faktiska konsekvenser denna utökade uppgiftsskyldighet medför för företagen. Regelrådet kan konstatera att även om det idag redan finns ett visst informationsutbyte och att företagen därför redan har vissa inarbetade rutiner, kan det inte uteslutas att dessa rutiner måste ändras när uppgiftskravet utökas och definitioner kan komma att ändras.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader bristfällig.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges ingen specifik påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, det anges dock att ett fungerande register kan bidra till en mer effektiv tillsyn, som även kan förebygga kriminell verksamhet.

Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslagen om ett mer uppdaterat företagsregister eventuellt främja en sundare konkurrens på marknaden. I övrigt bedömer Regelrådet att förslagen som förs fram i detta betänkande inte torde medföra någon särskild påverkan på konkurrensförhållandena. Det hade dock

varit önskvärt om utredaren hade inkluderat ett resonemang gällande konkurrensförhållandena i förslagets konsekvensutredning.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att förslagen syftar till att stärka förutsättningarna för att kontrollera lagstadgade krav på kvalitet, effektivisera tillsynen, samt ge bättre förutsättningar för att följa upp och kvalitetssäkra verksamhet. Detta anges ge förutsättningar för stärkt kvalitet i välfärdsverksamhet samt ökad insyn i privat utförd verksamhet. Det anges att god kvalitet i välfärden är en förutsättning för Sveriges konkurrenskraft, ett fungerande arbetsliv och kan bidra till att skattemedel används effektivt.

Regelrådet har i sin granskning inte identifierat någon annan direkt påverkan på företagen av förslaget.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen uppges inget särskilt gällande särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet kan konstatera att en majoritet av företagen, enligt utredaren, inom välfärdssektorn, är små företag. Regelrådet saknar en redovisning i remissen för hur dessa kan komma att påverkas av förslagen i förhållande till större företag, vilket bedöms som särskilt viktigt att inkludera då välfärdssektorn till så stor del utgörs av små företag.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar flera punkter, men att redovisningen för alternativa lösningar, behov av speciella informationsinsatser, administrativa kostnader och särskilda hänsyn till små företag bedöms bristfälliga. Dessa punkter bedöms sammantaget vara avgörande i Regelrådets bedömning av remissen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 augusti 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Lennart Renbjör och Mikael Ek.

Ärendet föredrogs av Elina Uebel.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Elina Uebel
Föredragande