



Remissvar på betänkandet **Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)**

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Syftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått.

Betänkandets slutsats är att en orimligt stor andel av skattemedel inte används i välfärden. Solna stad delar inte den slutsatsen, då det i Solna bedrivs kommunsektorns mest kostnadseffektiva välfärd med hjälp av en jämn blandning av kommunala och fristående utförare. I Solna skulle tvärtom effekten av betänkandets förslag bli sämre förutsättningar för att effektivt kunna finansiera och erbjuda välfärdstjänster oavsett utförare.

Solna stads olika pengsystem och upphandlingar i konkurrens innebär att kommunal och fristående utförare får likvärdiga förutsättningar, där tydliga krav och en god uppföljning av samtliga leverantörer innebär att skattemedel används effektivt i välfärdsverksamheterna. Detta fungerar väl i dag, men skulle försvåras utifrån förslagen.

Beslut

Stadsledningsförvaltningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar att som remissvar över betänkandet **Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)**, överlämnas stadsledningsförvaltningens förslag.

Kristina Tidestav
Stadsdirektör

Christer Lindberg
Förvaltningschef/ekonomichef

Bakgrund

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 5 mars 2015 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Syftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått.

Analyser och förslag utifrån uppdraget redovisas i detta betänkande. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande, som avses att lämnas i maj 2017, återkomma till de

frågor i direktiven som inte behandlas i detta betänkande. Det handlar bl.a. om att analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling och uppföljning av välfärdstjänster och frågor som handlar om vilken statistik och annan information som behöver finnas på olika välfärdsområden.

Utredningens uppdrag omfattar verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Vidare omfattas hem för vård och boende (HVB) och all verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL) som bedrivs i privat regi liksom all verksamhet som är kopplad till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utredarens slutsats är att en orimligt stor andel av skattemedel inte används i välfärden. Förslaget till reglering bygger på att endast juridiska personer som har tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorerna. Kravet kommer att omfatta bl.a. fristående förskolor och skolor, hemtjänst, HVB, boenden för äldre, assistans och annan verksamhet för funktionshindrade samt all typ av hälso- och sjukvård. För att få ett tillstånd att motta offentlig finansiering ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel i huvudsak kommer att gå till det de är avsedda för. Kommuner och landsting föreslås vidare bara få ge ersättning i enlighet med avtal till juridiska personer som har ett tillstånd att ta emot offentlig finansiering.

Utredningen bedömer att ett rörelseresultat som motsvarar en marknadsmässig kapitalkostnad, utan att ge möjlighet till övervinster, utgör en rimlig ersättning. Utredningen har beräknat nivån med utgångspunkt från den genomsnittliga kapitalkostnaden i välfärdssektorn.

Stadsledningsförvaltningens kommentarer

I Solna stad bedrivs omkring hälften av de kommunalt finansierade välfärdstjänsterna i annan än kommunal regi. Solna tillhör därför, de kommuner som främst skulle påverkas om förslagen i utredningen skulle genomföras. Trots detta har inte Solna, och merparten av andra kommuner med hög andel i enskild regi, blivit inbjudna av regeringskansliet att inkomma med remissvar.

Solna stad har under lång tid arbetat systematiskt med att säkerställa att skattemedel används på ett effektivt sätt, där konkurrens på lika villkor samt valfrihet är viktiga verktyg.

Alla verksamheter som Solna stad finansierar, oavsett utförare, ska hålla god kvalitet och hushålla med stadens resurser. Staden ska säkerställa att de insatta resurserna ger avsedda resultat i verksamheterna. Verksamheter inom välfärdens kärna ska prioriteras. Kvalitetsnivåer ska sättas och följas upp och utvärderas.

Utredarens slutsats är att en orimligt stor andel av skattemedel inte används i välfärden. Stadsledningsförvaltningen delar inte den slutsatsen, då det i Solna bedrivs kommunsektorns mest kostnadseffektiva välfärd med hjälp av en jämn blandning av kommunala och fristående utförare. I Solna skulle, tvärtom, effekten av betänkandets förslag bli sämre förutsättningar för att effektivt kunna finansiera och erbjuda välfärdstjänster oavsett utförare.

Stadsledningsförvaltningen menar att betänkandets förslag skulle innebära att förutsättningar för en kostnadseffektiv verksamhet försämras för Solna och andra kommuner. Föreslagna begränsningar skulle även leda till färre valmöjligheter för en-

skilda, färre arbetsgivare för medarbetare, sämre konkurrens och kostnadseffektivitet samt framförallt sämre kvalitet för brukarna.

De begränsningar som föreslås i betänkandet kommer sannolikt innebära att flertalet av nuvarande utförare i Solna inte kommer fortsätta bedriva verksamheter, vilket innebär en svår och oviss omställningsprocess, där många barn och äldre i Solna stad kommer behöva byta förskola, grundskola, gymnasium, hemtjänstutförare, äldreboende och vuxenutbildning m.m.

Stadens möjlighet att, utifrån dessa ovissa förutsättningar, kunna etablera och erbjuda ersättande verksamheter i kommunal drift, skulle innebära stora utmaningar. Det skulle inte gå att undvika övergångsproblem och försämrad kvalitet samt höjda kostnader på kort och lång sikt.

Stadsledningsförvaltningen menar i stället att det primära är att lagstiftningen möjliggör för Solna och övriga kommuner att även i fortsättningen få erbjuda samtliga utförare konkurrensneutrala förutsättningar. Detta möjliggör då även en fortsatt grund för god kvalitet, verksamhetsutveckling och valfrihet. Centralt är också att staden som beställare får fortsätta att kunna tydliggöra vilken kvalitet som krävs av utförarna samt att en god uppföljning görs utifrån dessa krav.

Solna stads olika pengsystem och upphandlingar i konkurrens innebär att kommunal och fristående utförare får likvärdiga förutsättningar, där tydliga krav och en god uppföljning av samtliga leverantörer innebär att skattemedel används effektivt i välfärdsverksamheterna. Detta fungerar väl i dag, men skulle försvåras utifrån förslagen.



Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning,
Kommunenheten
Sara Westerlund
08-4054023
072-7012593

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

Remissinstanser

- 1 Riksdagens ombudsmän
- 2 Riksrevisionen
- 3 Kammarrätten i Stockholm
- 4 Förvaltningsrätten i Linköping
- 5 Svenska institutet för europapolitiska studier
- 6 Justitiekanslern
- 7 Domstolsverket
- 8 Polismyndigheten
- 9 Revisorsnämnden
- 10 Datainspektionen
- 11 Kommerskollegium
- 12 Socialstyrelsen
- 13 Inspektionen för vård och omsorg
- 14 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- 15 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
- 16 Myndigheten för delaktighet
- 17 Barnombudsmannen
- 18 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- 19 Inspektionen för socialförsäkringen

- 20 Finansinspektionen
- 21 Ekonomistyrningsverket
- 22 Skatteverket
- 23 Kronofogdemyndigheten
- 24 Bokföringsnämnden
- 25 Statskontoret
- 26 Upphandlingsmyndigheten
- 27 Statens skolverk
- 28 Statens skolinspektion
- 29 Specialpedagogiska skolmyndigheten
- 30 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- 31 Ersta Sköndal högskola
- 32 Stockholms universitet
- 33 Umeå universitet
- 34 Uppsala universitet
- 35 Konkurrensverket
- 36 Tillväxtverket
- 37 Regelrådet
- 38 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
- 39 Arbetsförmedlingen
- 40 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

- 41 Kronobergs läns landsting
- 42 Skåne läns landsting
- 43 Stockholms läns landsting
- 44 Västmanlands läns landsting
- 45 Västernorrlands läns landsting
- 46 Örebro läns landsting
- 47 Alingsås kommun
- 48 Borgholms kommun

- 49 Botkyrka kommun
- 50 Burlövs kommun
- 51 Falkenbergs kommun
- 52 Grums kommun
- 53 Gällivare kommun
- 54 Göteborgs kommun
- 55 Halmstads kommun
- 56 Härjedalens kommun
- 57 Härnösands kommun
- 58 Kils kommun
- 59 Kiruna kommun
- 60 Luleå kommun
- 61 Mora kommun
- 62 Mörbylånga kommun
- 63 Nacka kommun
- 64 Norrköpings kommun
- 65 Ronneby kommun
- 66 Sandvikens kommun
- 67 Sigtuna kommun
- 68 Simrishamns kommun
- 69 Strömstads kommun
- 70 Trelleborgs kommun
- 71 Tranås kommun
- 72 Trosa kommun
- 73 Vansbro kommun
- 74 Vindelns kommun
- 75 Vännäs kommun

- 76 Aktiemarknadsbolagens förening

- 77 Almega Utbildningsföretagen
- 78 Almi Företagspartner AB
- 79 Arbetsgivarförbundet Kfo
- 80 Coompanion
- 81 Famna – Riksorganisationen för Idéburen Vård och Social Omsorg
- 82 FAR
- 83 Finska Pensionärernas Riksförbund
- 84 Folkbildningsrådet
- 85 Forum – Idéburna Organisationer med Social Inriktning
- 86 Friskolornas riksförbund
- 87 FSO Fria förskolor
- 88 FUB För Barn, Unga och Vuxna med Utvecklingsstörning
- 89 Fysioterapeuterna
- 90 Föreningen Jag
- 91 Föreningen Sveriges Socialchefer
- 92 Företagarna
- 93 Föräldraalliansen
- 94 Handikappförbunden (HSO)
- 95 Idéburna Skolors Riksförbund
- 96 Intressegruppen för Assistansberättigade
- 97 Kommunala Företagens Samarbetsorganisation
- 98 Landsorganisationen i Sverige
- 99 Lernia AB
- 100 Lika Unika
- 101 LP-verksamheten
- 102 LSU – Sveriges ungdomsorganisationer
- 103 Lärarförbundet
- 104 Lärarnas Riksförbund
- 105 Näringslivets Regelnämnd
- 106 Nätverket Unga för Tillgänglighet

- 107 Paro Privata Assistansanordnares Riksorganisation
- 108 Pensionärernas Riksorganisation
- 109 Pingst – Fria Församlingar i Samverkan
- 110 Reumatikerförbundet
- 111 Riksförbundet för Förstärkt Familjehemsvård
- 112 Riksförbundet Pensionärsgemenskap
- 113 SKPF Pensionärerna
- 114 Skyddsvärnet
- 115 Småföretagarnas Riksförbund
- 116 Spf Seniorerna
- 117 STIL
- 118 Studieförbunden
- 119 Svenska Kommunalarbetareförbundet
- 120 Svenska Kyrkan
- 121 Svenska Privatläkarföreningen
- 122 Svenska Riskkapitalföreningen
- 123 Svenska Röda Korset
- 124 Svenska Vård
- 125 Svenskt Näringsliv
- 126 Sverigefinska Pensionärer
- 127 Sveriges advokatsamfund
- 128 Sveriges Akademikers Centralorganisation
- 129 Sveriges Arbetsterapeuter
- 130 Sveriges Elevkårer
- 131 Sveriges Elevråd – Svea
- 132 Sveriges Kommuner och Landsting
- 133 Sveriges Läkarförbund
- 134 Sveriges offentliga inköpare
- 135 Sveriges offentliga leverantörer
- 136 Sveriges Skolledarförbund

137 Tjänstemännens Centralorganisation

138 Unizon

139 Vision

140 Vårdförbundet

141 Vårdföretagarna Almega

142 Valfärdsinsyn

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 24 februari 2017. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Rikard Jermsten
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordning och reda i välfärden

Betänkande av Valfärdsutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:78

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24522-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 5 mars 2015 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

Tidigare kommunalrådet Ilmar Reepalu utsågs samma dag till utredare.

Den 19 maj 2015 utsågs departementssekreteraren Niklas Ridoff och rättsakkunnige Sara Westerlund från Finansdepartementet till sakkunniga i utredningen. Till experter förordnades vidare ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Thomas Edling, Justitiedepartementet, kanslirådet Maria Wiberg, Utrikesdepartementet, kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, kanslirådet Sara S Johansson, Socialdepartementet, kanslirådet Johan Ndure, Finansdepartementet, kanslirådet Emma Regnér, Finansdepartementet, kanslirådet Per Hollander, Näringsdepartementet, kanslirådet Eva Ljungbert, Näringsdepartementet, ämnesakkunnige Daniel Wohlgemuth, Kulturdepartementet, chefsstrategen Thord Redman, Inspektionen för vård och omsorg, utredaren Eva Hagbjer, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, enhetschefen Martin Sparr, Socialstyrelsen, avdelningsjurist Johan Kylanfelt, Statens skolinspektion, sakkunnige Björn Larsson, Konkurrensverket, sakkunnige Elisabeth Åkrantz, numera Upphandlingsmyndigheten, handläggaren Lena Svensson, Sveriges Kommuner och Landsting.

Den 10 augusti 2015 förordnades enhetschefen Gunnar Persson, Statens skolinspektion, till expert i utredningen. Den 17 september 2015 entledigades Niklas Ridoff. Samma dag förordnades kanslirådet Lotta Karle och numera ämnesrådet Malin Bohlin, båda Finansdepartementet, att vara sakkunniga i utredningen. Den 12 januari 2016 entledigades Johan Kylanfelt från utredningen. Samma dag förordnades enhetschefen Annica Runsten, Statens skolinspektion, att vara expert i utredningen. Den 16 februari 2016 entledigades Lotta Karle.

Samma dag förordnades kanslirådet Helen Forslind, Finansdepartementet att vara sakkunnig. Den 3 maj 2016 entledigades Per Hollander och samma dag förordnades kanslirådet Lena Ljungberg, Näringsdepartementet, till expert. Den 15 augusti 2016 entledigades Elisabeth Åkrantz och samma dag förordnades sakkunnige Therese Hellman, Upphandlingsmyndigheten, som expert.

Utredningen har också haft två referensgrupper, en för utbildningsområdet och en för vård och omsorgsområdet, knutna till arbetet. Expertgruppen och referensgrupperna har bidragit med värdefulla synpunkter på förslag och överväganden i betänkandet. Den särskilde utredaren svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) själv för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes departementsrådet Johan Höök den 5 mars 2015. Som sekreterare har vidare anställts jur.kand. Elin Sundberg från den 13 april 2015, kammarrättsassessorn Marianne Bergqvist från den 21 april 2015, utredaren Johan Lantto från den 2 augusti 2015 och revisionsdirektören Frida Widmalm från den 1 september 2015. Frida Widmalm entledigades den 20 juni 2016. Departementssekreteraren Lina Lundblad anställdes från den 15 augusti 2016.

Utredningen som antagit namnet Vårdsutredningen, får härmed överlämna betänkandet *Ordning och reda i vården* (SOU 2016:78).

Återstående frågor som omfattas av utredningens uppdrag kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 2 maj 2017.

Stockholm i november 2016

Ilmar Reepalu

/Johan Höök
Elin Sundberg
Marianne Bergqvist
Johan Lantto
Lina Lundblad

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag (2018:000) om valfrihetssystem	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	43
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning	55
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi	58
1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	61
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	73
1.7 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	74
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen	75
1.9 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	77
1.10 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)	94
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om offentlig upphandling	102

2	Utredningens uppdrag och arbete	119
2.1	Direktiven	119
2.2	Utredningsarbetet	121
Del A		
Bakgrund		
3	Framväxten av privata aktörer på välfärdsområdet	125
3.1	Privat regi och konkurrens fram till 1980-talet	125
3.2	Privat regi och konkurrens under 1990-talet	129
3.2.1	Förändrat regelverk underlättar enskild regi.....	131
3.2.2	Motiven till att stärka konkurrens och underlätta för privata aktörer	135
3.3	Privat regi och konkurrens under 2000-talet	138
3.3.1	Andelen verksamhet som bedrivs i enskild regi ökar i snabbare takt	138
3.3.2	Verksamheter drivs i allt större utsträckning i associationsformer med vinstsyfte.....	143
3.3.3	Koncerner har vuxit i storlek.....	144
3.3.4	Ändringar i regelverk under 2000-talet.....	146
3.4	Sammanfattning och slutsatser	148
4	Nuvarande reglering i välfärden	151
4.1	Skolväsendet	151
4.1.1	Verksamheter som omfattas av utredningens uppdrag	151
4.1.2	Ansvar för skolväsendet	152
4.1.3	Kontroll av privata aktörer	155
4.2	Hälso- och sjukvården	158
4.2.1	Verksamhet som omfattas av uppdraget i direktivet.....	158
4.2.2	Ansvar för hälso- och sjukvården	158
4.2.3	Verksamhet som kan överlämnas till privata utförare	161
4.2.4	Kontroll av privata utförare.....	161

4.3	Socialtjänsten.....	163
4.3.1	Socialtjänst som omfattas av utredningens uppdrag.....	163
4.3.2	Ansvaret för socialtjänsten	164
4.3.3	Verksamhet som kan överlämnas till privata utförare.....	166
4.3.4	Kontroll av privata utförare	167
5	Vinster och lönsamhetsmått på välfärdsmarknaden i dag	171
5.1	Inledning och bakgrund	171
5.2	Välfärdsmarknaden	172
5.2.1	De stora aktörerna står för en mycket stor andel av omsättningen.....	175
5.2.2	Utvecklingen på lokala marknader: hemtjänst, HVB-hem och vårdcentraler.....	178
5.2.3	Utförarnas organisationsformer.....	183
5.2.4	Drivkrafter för uppköp och större koncerner	184
5.3	Vad menas med vinst?	186
5.3.1	Lönsamhetsmått	187
5.3.2	Marknadspris för kapital och WACC	191
5.3.3	Annan ersättning till ägare	193
5.3.4	Övervinster och kapitalkostnad	194
5.4	Empiriska mått på lönsamhet i sektorn.....	195
5.4.1	Skatteplanering påverkar årets resultat	195
5.4.2	Analys av rörelsemarginal och avkastning på operativt kapital	197
5.5	Rörelsemarginal.....	198
5.6	Avkastning på totalt och eget kapital	202
5.7	Avkastning på operativt kapital och mått för övervinster	203
5.8	Sammanfattande kommentar	207

6	Nordisk utblick.....	209
6.1	Dansk skola och förskola.....	209
6.1.1	Finansiering.....	209
6.1.2	Tillstånd.....	211
6.1.3	Tillsyn.....	212
6.2	Dansk omsorg och hälso- och sjukvård.....	213
6.2.1	Organisering.....	214
6.2.2	Finansiering.....	215
6.2.3	Tillstånd.....	215
6.2.4	Tillsyn.....	216
6.3	Danska upphandlingsregler.....	216
6.4	Finsk skola och förskola.....	218
6.4.1	Finansiering.....	218
6.4.2	Tillstånd.....	219
6.4.3	Tillsyn.....	220
6.5	Finsk omsorg och hälso- och sjukvård.....	221
6.5.1	Organisering och finansiering.....	221
6.5.2	Tillstånd.....	223
6.5.3	Tillsyn och kontroll.....	224
6.6	Finska upphandlingsregler.....	224
6.7	Norsk skola och förskola.....	227
6.7.1	Finansiering.....	228
6.7.2	Tillstånd.....	232
6.7.3	Tillsyn.....	234
6.8	Norsk omsorg och hälso- och sjukvård.....	237
6.8.1	Organisering.....	238
6.8.2	Finansiering.....	242
6.8.3	Tillstånd och andra krav.....	242
6.8.4	Tillsyn.....	243
6.9	Norska upphandlingsregler.....	243
6.10	Sammanfattande slutsatser om Norden.....	245

7	Effektivitet och kvalitet inom välfärden	247
7.1	Utgångspunkter och förutsättningar för att bedöma effektivitet och kvalitet.....	248
7.1.1	Vad som menas med effektivitet och kvalitet.....	248
7.1.2	Målen för välfärden bör ligga till grund för bedömningar av effektivitet och kvalitet	251
7.1.3	Effektivitets- och kvalitetsmätningar som kartlagts.....	253
7.1.4	Effektanalyser och jämförelser	254
7.1.5	Vinstsyftande och icke-vinstsyftande privat verksamhet	256
7.2	Skolväsendet.....	256
7.2.1	Jämförelser av skolor som drivs i olika regiformer	258
7.2.2	Effekter på elevernas kunskaper	265
7.2.3	Skolsegregation och skolans likvärdighet	267
7.2.4	Effekter på kostnader och effektivitet	272
7.3	Hälsa- och sjukvården.....	273
7.3.1	Jämförelser av vårdgivare med olika regiform	275
7.3.2	Effekter av vårdvalsreformen på tillgänglighet, kontinuitet, nöjdhet och medicinsk kvalitet.....	278
7.3.3	Vårdvalets fördelningseffekter	279
7.3.4	Effekter på kostnader och effektivitet	283
7.4	Socialtjänsten..... Fel! Bokmärket är inte definierat.	
7.4.1	Jämförelser av kvaliteten i omsorgsverksamhet som drivs i privat och offentlig regi	286
7.4.2	Effektstudier inom omsorgen.....	296
7.4.3	Studier av fördelningseffekter saknas.....	299
7.5	Sammanfattning och slutsatser	299
8	Välfärden är ingen vanlig marknad	307
8.1	Inledning	307
8.2	Vanliga marknader och välfärdens marknader	308
8.2.1	Olika former av marknadslösningar på välfärdsområdet	309
8.2.2	Välfärdsmarknadernas särdrag.....	309

8.3	Vinstsyftets för- och nackdelar	314
8.4	Slutsatser och sammanfattning	316

DEL B

En välfärd som värnar mångfald inte vinstintressen

9	Skäl för en reglering av vinster i välfärden	321
9.1	Välfärden finansieras gemensamt	321
9.2	Välfärdsystemens legitimitet	322
9.3	Välfärdsområdet är ingen vanlig marknad	323
9.4	Grund för en bättre styrning av välfärden	325
9.5	Risk för att offentliga monopol ersätts med privata	326
9.6	Vinster i välfärden behöver regleras	327
10	Tillstånd för att få motta offentliga medel	331
10.1	Offentliga medel ska gå till det de är avsedda för	331
10.2	Reglering bör ske genom tillstånd	333
10.3	Vilken verksamhet samt vilka utförare och huvudmän som omfattas av kravet	337
10.4	Närmare om kravet på tillstånd	340
10.5	Aktörernas rörelseresultat ska begränsas	344
10.5.1	Tillåtet rörelseresultat	346
10.5.2	Operativt kapital	353
10.5.3	Möjlighet att kompensera för negativt rörelseresultat	355
10.6	Otillåtna värdeöverföringar	359
10.7	Försäljning och annan överlåtelse	361
10.8	Ansvariga myndigheter	361

10.9	En effektiv tillsyn.....	363
10.9.1	Krav på dokumentation.....	363
10.9.2	Möjlighet att begära ytterligare information	365
10.9.3	Bemyndigande	366
10.9.4	Tillsynsmyndigheternas ekonomiska granskning.....	368
10.9.5	Sanktioner	369
10.10	Möjlighet att överklaga besluten.....	378
10.11	Sekretess	379
10.12	Avgifter.....	385
10.13	Krav på att verksamhet bedrivs som juridisk person	386
11	Regleringen är förenlig med EU-rätten	391
11.1	Inledning	391
11.2	Fri rörlighet och konkurrens.....	392
11.3	Begreppet tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	395
11.4	SGEI och statstöd.....	398
11.5	SGEI och upphandling	399
11.6	Vad är ekonomisk verksamhet?	400
11.7	Välfärdstjänsternas natur.....	405
11.8	Välfärdstjänster är huvudsakligen icke-ekonomiska.....	409
11.9	Samhandelskriteriet	411
11.10	Inskränkningar måste uppfylla vissa krav.....	412
11.11	Förhållandet till tjänstedirektivet	415
11.12	Sammanfattande slutsatser	416
12	Upphandling av asylboenden	421
12.1	Uppdraget i utredningens direktiv.....	421
12.2	Boendeformerna för asylsökande	421

12.3	Marknaden och vinstnivåer	424
12.4	Tillståndskrav bör inte införas för privata asylboenden.....	425
13	Ägar- och ledningsprövning av offentliga och privata aktörer.....	429
13.1	Uppdraget i direktivet	429
13.2	Vilka verksamheter kräver tillstånd i dag	430
13.3	Ägarprövningsutredningens förslag	432
13.4	Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig	433
13.5	Prövningen av långsiktigheten.....	440
13.6	Övriga frågor kring handläggningen	442
13.7	Avgifter	445
13.8	Vidgad tillståndsplikt inom socialtjänsten	446
13.9	Fler verksamheter enligt LSS bör omfattas av tillståndsplikt	447
13.10	Hemtjänst	448
13.11	Ledningsprövning av offentlig verksamhet?	453

DEL C

Ett flexibelt regelverk för socialt ansvarstagande, kvalitet och mångfald

14	Behovet av ett flexibelt regelverk för socialt ansvarstagande, kvalitet och mångfald	459
14.1	Uppdraget	459
14.2	Behovet av ett mer flexibelt regelverk för upphandling.....	460
14.3	Alternativ till upphandling.....	461
14.4	Vad som avses med idéburna aktörer och idéburen sektor.....	462
14.5	Värdet av idéburna aktörer i välfärden	464

15	Kapitalförsörjning för idéburna aktörer inom välfärdssektorn.....	467
15.1	Inledning	467
15.2	Kapitalförsörjning.....	468
15.3	Kapitalförsörjningsproblem för idéburna aktörer	469
15.4	Befintliga finansieringsåtgärder och stöd	474
15.4.1	Statliga finansieringsaktörer.....	475
15.4.2	Myndigheter som ger stöd till företag	477
15.4.3	Andra stöd till företag.....	478
15.4.4	Exempel på idéburna finansieringsaktörer och stödstrukturer	480
15.5	Åtgärder för att möta kapitalförsörjningsproblem och stimulera idéburen verksamhet	482
15.5.1	Åtgärder för att underlätta idéburna organisationers kapitalförsörjning.....	482
15.5.2	Uppdrag till Tillväxtverket	483
16	Den EU-rättsliga regleringen av upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster	485
16.1	2014 års upphandlingsdirektiv och utredningens uppdrag.....	485
16.2	Upphandlingsdirektiven och de grundläggande principerna.....	487
16.2.1	Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.....	487
16.2.2	Grundläggande principer vid offentlig upphandling	488
16.3	EU-rättens betydelse för kontrakt som inte omfattas av upphandlingsdirektiven	492
16.4	Upphandlingsdirektivens reglering av upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster.....	495
16.4.1	LOU- och LUF-direktiven.....	495
16.4.2	LUK-direktivet	497
16.4.3	Sammanfattande slutsatser.....	499

17	En mer ändamålsenlig reglering av upphandling av välfärdstjänster.....	501
17.1	Ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster.....	501
17.2	En särskild reglering för upphandling av välfärdstjänster som omfattas av LOU-direktivet.....	507
17.2.1	Upphandlande myndigheter får organisera upphandlingsförfarandet vid upphandling av välfärdstjänster	507
17.2.2	Annonsering m.m.	513
17.2.3	Uteslutning och kvalificering av leverantörer	516
17.2.4	Utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt	519
17.2.5	Särskilda kontraktsvillkor; arbetsrättsliga hänsyn och skyldigheter	523
17.2.6	Andra bestämmelser som ska ingå i kapitlet	523
17.2.7	Rättsmedel.....	528
17.3	Upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster som omfattas av LUF-direktivet.....	530
17.4	Upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster som omfattas av LUK-direktivet	531
17.5	Upphandling av välfärdstjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven.....	532
17.5.1	Kontrakt under tröskelvärdet utan gränsöverskridande intresse ska inte omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling.....	533
17.5.2	Kontrakt under tröskelvärdet med gränsöverskridande intresse ska omfattas av vissa bestämmelser i den nya lagen om offentlig upphandling	537
17.5.3	Den nya lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.....	540
17.5.4	Lagen om upphandling av koncessioner.....	540

18	Möjligheter att säkerställa återinvestering av vinst vid upphandling	543
18.1	Utrymmet för att premiera idéburna aktörer.....	543
18.1.1	Reserverad upphandling	544
18.1.2	Krav på sociala hänsyn	552
18.1.3	Återinvestering av vinst som upphandlingskriterium.....	558
19	Valfrihetssystemens förhållande till upphandlingsrätten.....	563
19.1	Valfrihetssystem – ett alternativ till upphandling.....	563
19.2	Valfrihetssystem i förhållande till upphandlingsdirektiven	565
20	En ny lag om valfrihetssystem.....	575
20.1	LOV är ett nationellt system	575
20.2	Möjligheten att reservera valfrihetssystem för idéburna aktörer	576
20.3	En ny lag om valfrihetssystem bör införas.....	580
20.4	De grundläggande principerna	584
20.5	Annonsering ska fortsatt ske på nationell webbplats	585
20.6	Grunder för uteslutning av sökande	586
20.7	Avslutande av valfrihetssystem enligt LOV	588
20.8	Förvaltningslagen ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt LOV	589
20.8.1	Förvaltningslagens tillämpningsområde	589
20.8.2	Förvaltningslagen är i dag undantagen i LOV	590
20.8.3	Myndighetsutövning mot enskild	591
20.8.4	Förvaltningslagens tillämplighet på valfrihetssystem för andra tjänster	593
20.8.5	Förvaltningslagen ska tillämpas när förvaltningsmyndigheter handlägger ärenden enligt LOV	595
20.8.6	Offentligt styrda organ och förvaltningslagen	597

20.9	Möjligheten att pröva beslut i domstol.....	599
20.9.1	En leverantör kan i dag ansöka om rättelse enligt LOV.....	599
20.9.2	Ansökan om rättelse eller överklagande av beslut?	600
20.9.3	Överklagandetid och delgivning	602
20.9.4	Överklagande ges in till den beslutande myndigheten.....	603
20.9.5	Skadestånd	603
20.10	Tillsyn.....	604
20.11	Offentlighets- och sekretesslagen	606
20.12	Ändringar i vissa andra lagar	607
21	Samverkan med idéburen sektor.....	611
21.1	Alternativa möjligheter för samverkan med idéburna organisationer	611
21.1.1	Bidragsgivning	612
21.1.2	Idéburet offentligt partnerskap (IOP)	616
21.1.3	Valfrihetssystem m.m.	624
21.1.4	Samordnad information för samverkan med idéburen sektor.....	626

DEL D

En transparent välfärdsmarknad

22	Ekonomisk information på enhetsnivå	631
22.1	Uppdraget	631
22.2	Redovisning på enhetsnivå i dag	632
22.3	Syftet med att redovisa ekonomisk information på enhetsnivå.....	633
22.3.1	Öppenhet och insyn för att stärka medborgarnas förtroende	634
22.3.2	Öppenhet och insyn för brukarnytta och verksamhetsutveckling.....	635

22.4	Enhetsbegreppet på olika områden.....	636
22.5	Förutsättningar att redovisa ekonomisk information på enhetsnivå.....	638
22.5.1	Vilka ekonomiska uppgifter redovisar företag, kommuner och landsting i dag?.....	638
22.5.2	Vilka uppgifter finns på enhetsnivå?	639
22.5.3	Hur svårt skulle det vara att ta fram uppgifter på enhetsnivå?	640
22.6	Uppgifter i en ekonomisk redovisning på enhetsnivå	642
22.7	Erfarenheter på skolområdet bör avvaktas innan ett system införs	644

DEL E

Övrigt

23	Konsekvenser av förslaget	651
23.1	Förslag om tillstånd för att motta offentliga medel	651
23.1.1	Alternativa sätt att uppnå utredningens syfte.....	653
23.1.2	Konsekvenser för företag och idéburna organisationer	666
23.1.3	Konsekvenser för brukare.....	691
23.1.4	Övergripande samhällsekonomiska konsekvenser.....	692
23.1.5	Offentligfinansiella konsekvenser	694
23.1.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	704
23.1.7	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	706
23.1.8	Konsekvenser för brottsligheten	706
23.1.9	Hanteringen av andra juridiska personer än aktiebolag	707
23.1.10	Vissa europarättsliga juridiska personer.....	711
23.1.11	Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.....	713

23.2	Förslaget om ägarprövning	719
23.2.1	Konsekvenser för företagen – avgifter.....	719
23.2.2	Kostnader för myndigheternas tillstånd och tillsyn	720
23.2.3	Konsekvenser för kommuner och landsting	721
23.2.4	Övriga ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar	722
23.3	Förslag om förändrad upphandlingslagstiftning och ny lag om valfrihetssystem.....	722
23.3.1	Konsekvenser för företag och idéburna organisationer.....	722
23.3.2	Konsekvenser för kommuner och landsting	724
23.3.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	725
23.4	Övriga förslag	726
23.4.1	Konsekvenser för statliga myndigheter	726
24	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	727
24.1	Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.....	727
24.2	Behovet av övergångsbestämmelser	727
24.2.1	Kravet på ägarprövning.....	727
24.2.2	Kravet på tillstånd att motta offentlig finansiering	728
24.2.3	Nya aktörer som kommer att omfattas av krav på tillstånd	731
24.2.4	Enskilda individer.....	732
24.2.5	Lagen om valfrihetssystem	733
24.2.6	Lagen om offentlig upphandling.....	734
24.2.7	Övriga författningsförslag.....	734

25	Författningskommentar	735
25.1	Förslaget till lag (2018:000) om valfrihetssystem.....	735
25.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	744
25.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning	759
25.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	760
25.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	761
25.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	777
25.7	Förslaget till lag om ändring i lagen om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	778
25.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.....	779
25.9	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	780
25.10	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)	798
25.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:000) om offentlig upphandling	809
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:22	823
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:108	847

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Syftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått.

Utredningen har även haft i uppdrag att analysera och se över de regelverk som i dag används när privata aktörer anförtros att utföra välfärdstjänster. Det handlar om regelverket för upphandling och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Översynen syftar bl.a. till att lämna förslag om hur regelverken kan förenklas och göras mer flexibla och om hur de kan ändras för att förbättra förutsättningarna för idéburna aktörer. Utredningen har även haft i uppdrag att utreda om kapitalförsörjningsproblem utgör ett inträdes- eller tillväxthinder för sådana aktörer.

Vidare har det i utredningens uppdrag ingått 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.

Analys och förslag angående ovan nämnda uppdrag redovisas i detta betänkande. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande, som avses att lämnas i maj 2017, återkomma till de frågor i direktiven som inte behandlas i detta betänkande. Det handlar bl.a. om att analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling och uppföljning av välfärdstjänster och frågor som handlar om vilken statistik och annan information som behöver finnas på olika välfärdsområden.

Utredningens uppdrag omfattar verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Det innebär att tandvård inte ingår i uppdraget. Vidare omfattas hem för vård och bo-

ende (HVB) och all verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) som bedrivs i privat regi liksom all verksamhet som är kopplad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Utredningens uppdrag framgår av bilaga 1 och 2.

Behovet av ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster

Den andel av den offentligt finansierade välfärden som bedrivs i enskild regi har ökat betydligt sedan 1980-talet. Den ökning som skett efter millennieskiftet kan nästan helt härledas till att vinstsyftande företags andel ökat. Dessa företag ingår i allt större utsträckning även i nationellt övergripande eller till och med internationella koncerner som vuxit i storlek. Andelen som drivs av idéburna organisationer har varit relativt konstant. Utredningen anser att en fortsatt utveckling mot allt större, vinstsyftande aktörer riskerar att leda till mer likriktning och minskad mångfald för brukarna.

Utredningen har kartlagt lönsamheten inom den privat utförda men huvudsakligen offentligt finansierade välfärden. Det finns flera vanligt förekommande lönsamhets- och avkastningsmått. Utifrån rörelseresultat sett i relation till omsättningen är de privat drivna verksamheterna inte anmärkningsvärt lönsamma. Rörelsemarginalen för företagen ligger runt fem procent. Den genomsnittliga kapitalavkastningen är emellertid betydligt högre än för övriga delar av tjänstesektorn. Avkastning på totalt kapital uppgick till 13,4 procent 2014, vilket kan jämföras med tjänstesektorn i sin helhet som hade 7,4 procent. Avkastning på eget kapital uppgick till 27,5 procent 2014, medan tjänstesektorn i sin helhet hade 14,3 procent. Det innebär att ägarna fått en god avkastning med tanke på vad de investerat i företagen. Särskilt hög är avkastningen i förhållande till s.k. operativt kapital då medianavkastningen bland välfärdsföretagen i relation till detta kapital under åren 2005–2013 uppgick till 47 procent. Kartläggningen visar även att företagen gör s.k. ”övervinster”, dvs. vinster som överstiger den ersättning som marknaden kan anses kräva för att skjuta till kapital till företagen. Kartläggningen visar också att spridningen mellan företagen är stor. Det finns utförarföretag som gör mycket stora vinster och därmed har en mycket hög kapitalavkastning. Utredningen anser att det utgör ett legitimi-

tetsproblem att verksamhet som finansieras av offentliga medel är mer lönsam än annan verksamhet och gör stora övervinster.

Utredningen bedömer att det finns betydande risker med att ha aktörer som primärt drivs av vinstintresse inom den offentligt finansierade välfärden. Välfärdstjänsterna är inte vilka tjänster som helst. Deras grundläggande betydelse för medborgarnas liv och hälsa innebär att konsekvenserna vid olika slags misslyckanden kan bli stora. Med aktörer som drivs primärt av vinstsyftet finns större risker för att verksamheter, i syfte att hålla nere kostnaderna, skär ned på sådan kvalitet som är svår att mäta och följa upp, sänker personaltätheten eller utformar sin verksamhet för att dra till sig brukare som är förknippade med låga kostnader. Det finns också indikationer på att vinstsyftande företag har lägre personaltäthet än andra typer av utförare och att konkurrensen och/eller den ökande andelen privat regi inom skolväsendet och inom hälso- och sjukvården haft segregande effekter eller bidragit till segregation. Det tar sig bl.a. uttryck i att skillnaderna i genomsnittliga resultat mellan skolor ökar och att privat och offentligt drivna verksamheter tenderar att dra till sig brukare med olika socioekonomisk bakgrund.

Ett motiv till att låta vinstsyftande privata företag i ökad utsträckning bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet har varit att öka effektiviteten och kvaliteten i dessa verksamheter. Utredningens genomgång av den forskning som analyserat frågan visar att det på många välfärdsområden saknas kunskap om vilka effekter ökad konkurrens eller fler vinstsyftande företag har haft. En förklaring är att det ofta är svårt att definiera och mäta kvalitet och effektivitet inom välfärdsverksamhet och komplicerat att kontrollera bakomliggande faktorer, exempelvis socioekonomiska sådana, som ofta påverkar förutsättningarna för verksamheterna. De jämförelser mellan olika regiformer som ändå gjorts visar oftast på små skillnader. Inte heller de effektstudier som genomförts visar på att ökad konkurrens eller fler vinstsyftande företag inom välfärden haft entydiga effekter på verksamheternas kvalitet och effektivitet.

Utredningen bedömer att det förhållandet att entydiga effekter på effektivitet och kvalitet inte kunnat påvisas beror på att den med offentliga medel finansierade välfärden har särskilda egenskaper som gör att den inte fungerar som ”vanliga” marknader där ”kunden” eller brukaren själv står för finansieringen utan är att betrakta som en s.k. kvasimarknad. De marknadsmekanismer som på vanliga

marknader kan leda till ökad effektivitet fungerar inte på samma sätt på dessa marknader. Välfärdsmarknadernas effektivitet motverkas bl.a. av problemen med att definiera och mäta kvalitet, av att brukarna och beställarna ofta har svårt att göra informerade val och av det stora behovet av kontroll och tillsyn.

Utredningen har gjort en nordisk utblick och kan konstatera att det inte i något annat nordiskt land är tillåtet med vinstsyftande skolor. I Norge och Finland är inslaget av fristående skolor begränsat. I Danmark är det däremot mycket vanligt med fristående skolor. Det går alltså inte att dra slutsatsen att en möjlighet att ta ut vinster är nödvändig för att det ska uppstå en stor friskolesektor. Vad gäller förskolor, omsorg och hälso- och sjukvård tillåts privata vinstsyftande aktörer i alla nordiska länder. I jämförelse med Sverige är dock inslaget av idéburna aktörer större i de andra nordiska länderna.

Förslag till utformning av en vinstbegränsning

Utredningen anser att det bör införas en reglering som syftar till att offentliga medel som är avsedda för välfärdsverksamhet i huvudsak ska användas till den verksamhet medlen är avsedda för. Utredningen har övervägt alternativ till en sådan reglering, bl.a. att ställa mer detaljerade kvalitetskrav i upphandlingar och att ställa bemanningskrav på utförarna av välfärdsverksamhet. Utredningen bedömer dock att dessa alternativ är svåra att genomföra i praktiken eller har andra betydande nackdelar.

En förutsättning för tillstånd att ta emot offentlig finansiering

Utredningens förslag till reglering bygger på att endast juridiska personer som har tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorerna. Kravet kommer att omfatta bl.a. fristående förskolor och skolor, hemtjänst, HVB, boenden för äldre, assistans och annan verksamhet för funktionshindrade samt all typ av hälso- och sjukvård. För att få ett tillstånd att motta offentlig finansiering ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel i huvudsak kommer att gå till det de är avsedda för.

Kommuner och landsting föreslås vidare bara få ge ersättning i enlighet med avtal till juridiska personer som har ett tillstånd att ta

emot offentlig finansiering. Utredningen föreslår även att kommunerna endast ska ge bidrag enligt skollagen till huvudmän med tillstånd och att Försäkringskassan bara ska betala ut assistansersättning till företag och organisationer som uppfyller kravet.

Genom ett tillståndsförfarande möjliggörs en allsidig och likvärdig prövning av att den ansökande aktören uppfyller kraven. Detta tillståndsförfarande påverkar inte nuvarande ordning för hur privata utförare och enskilda huvudmän får tillgång till offentlig finansiering inom välfärden.

En begränsning av rörelseresultatet i relation till operativt kapital

För att offentliga medel i huvudsak ska gå till det de är avsedda för föreslår utredningen att en juridisk person med tillstånd att ta emot offentliga medel högst får ha ett visst rörelseresultat. Rörelseresultatet räknas fram före de finansiella kostnaderna, t.ex. kostnader för räntor, och före eventuella bokslutsdispositioner såsom koncernbidrag. Det är från rörelseresultatet som företaget ska täcka ersättning för de kapitalkostnader företaget har, både till långivare och ägare. Rörelseresultatet är ett mått på det bidrag rörelsens operativa verksamhet ger och påverkas därmed inte av hur verksamheten valt att finansiera sig. Rörelseresultatet ska anges i årsredovisningen vilket framgår enligt praxis på området.

Ett viktigt skäl för varför denna reglering valts är att en begränsning av rörelseresultatet innebär att huvuddelen av de medel som avsätts för välfärdsverksamhet kommer att användas i verksamheten. Utredningen har även övervägt andra regleringar, bl.a. en utdelningsbegränsning. En fördel med att begränsa rörelseresultatet är att en sådan reglering, till skillnad från en utdelningsbegränsning, förhindrar att stora överskott som inte används i verksamheten byggs upp i företaget eller organisationen. Möjligheterna att kringgå en rörelseresultatsbegränsning är också mindre än vid en utdelningsbegränsning. Den kan exempelvis inte kringgåas genom att företaget eller organisationen tar upp stora lån i syfte att föra ut vinstmedel i form av räntebetalningar.

Begränsningen av hur högt rörelseresultat som ska tillåtas föreslås sättas i relation till det kapital som investerats i rörelseverksamheten, s.k. operativt kapital. Med operativt kapital avses rörelse-

tillgångar minus rörelseskulder. I operativt kapital ingår därmed inte t.ex. finansiella poster såsom aktieinnehav i annan verksamhet. Utredningen föreslår att det maximalt tillåtna rörelseresultatet sätts till den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg på sju procentenheter multiplicerat med operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Utredningen har strävat efter att hitta en nivå där merparten av pengarna kan komma verksamheten till godo, men de som vill driva välfärdsverksamhet kan få en rimlig ersättning för de lånekostnader och det egna kapital som investerats i verksamheten.

Utredningen bedömer att ett rörelseresultat som motsvarar en marknadsmässig kapitalkostnad, utan att ge möjlighet till övervinster, utgör en rimlig ersättning. Utredningen har beräknat nivån med utgångspunkt från den genomsnittliga kapitalkostnaden i välfärdssektorn.

Åtgärder för flexibilitet och nyföretagande

För att bl.a. underlätta för nyföretagande och för privata aktörer att kunna klara år med sämre resultat, föreslås att det ska vara möjligt att kompensera för negativa rörelseresultat samt dålig lönsamhet som uppkommit under de tre föregående räkenskapsåren. Syftet är bl.a. att underlätta för nya aktörer att ta sig in på marknaden. Vid start av verksamhet kan verksamheten ofta drivas med låga eller negativa rörelseresultat de första åren. Förslaget innebär att nya aktörer kan få kompensation för förluster eller låga vinster som görs inledningsvis. Det innebär också att företagen bör ha bättre förmåga att hantera tillfälliga perioder av sämre lönsamhet då ägaren kan hämta hem sådana underskott i framtiden.

Utredningen föreslår vidare att tillfälliga övervinster ska vara tillåtna om det finns särskilda skäl. Detta i syfte att parera för oförutsedda händelser eller felbudgetering som kan uppstå. Sådana övervinster ska dock återföras i verksamheten påföljande räkenskapsår.

Åtgärder för att förhindra kringgående av regler

För att undvika kringgående av reglerna föreslås att inga värdeöverföringar från den juridiska personen får göras utöver det tillåtna rörelseresultatet. Det kan exempelvis vara fråga om att ägare eller närstående till ägare tar ut löner som är väsentligt högre än vad som är marknadsmässigt motiverat för den tjänst de har i företaget. Det kan även vara fråga om att lokaler hyrs till överpriser av ägare eller av ett bolag som ägs av närstående till ägare. Att medlen ska gå till verksamhet enligt den aktuella lagen innebär också att kringgåenden genom t.ex. inköp av varor och tjänster som inte behövs för att bedriva den aktuella verksamheten inte är tillåtet.

Verksamhet ska bedrivas i en juridisk person

För att kraven som ställs för att få tillstånd att motta offentlig finansiering ska gå att kontrollera och följa upp anser utredningen att välfärdsverksamhet ska drivas inom en separat juridisk person. Det ska därmed inte vara möjligt att bedriva annan typ av verksamhet inom ramen för en juridisk person som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Att bedriva annan typ av verksamhet inom ramen för samma juridiska person skulle medföra en risk för sammanblandning av medel som ska gå till välfärdsverksamheten och medel som ska gå till annan verksamhet. Det skulle även försvåra uppföljningen av att kraven följs. Det föreslås dock vara möjligt att bedriva olika typer av välfärdsverksamhet inom ramen för samma juridiska person.

Mot bakgrund av att förslaget endast omfattar verksamhet som bedrivs av juridiska personer och inte verksamhet som bedrivs av fysiska personer, föreslås ett krav på att fristående förskolor och skolor, liksom aktörer som upphandlats för att tillhandahålla vuxenutbildning samt tillståndspliktig verksamhet enligt SoL och LSS endast får bedrivas av juridiska personer.

Tillstånd, tillsyn och sanktioner

Utredningen föreslår att Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg ska ha ansvaret för tillståndsprövning och tillsyn av de föreslagna bestämmelserna.

Myndigheterna ska dels pröva om sökanden kommer att uppfylla kraven på ett begränsat rörelseresultat och de andra kraven som ställs, dels ha tillsynsansvar över att de juridiska personer som bedriver välfärdsverksamhet följer kraven på begränsat rörelseresultat och inte gör värdeöverföringar utöver rörelseresultatet.

Alla juridiska personer som har ett tillstånd att ta emot offentlig finansiering ska årligen lämna en årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Redovisningen ska vara granskad av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Tillsynsmyndigheterna ska även kunna begära att den juridiska personen ska inkomma med annan information som gör det möjligt att bedöma om kravet på att följa regleringen är uppfyllt. Tillsynsmyndigheterna bör även kunna begära att den juridiska person som har tillstånd lämnar in ekonomisk dokumentation om affärer med sina närstående, t.ex. moderbolag eller systerbolag i en koncern. Syftet är att kunna granska om otillåtna värdeöverföringar har ägt rum.

För att sanktionera överträdelser mot regelverket föreslås i första hand sanktionsavgifter. Om en överträdelse är allvarig ska tillståndet att ta emot offentliga medel kunna återkallas. Detta kan exempelvis bli aktuellt om någon fortsätter att bryta mot tillståndet trots att de ålagts att betala sanktionsavgifter, eller om en överträdelse är allvarig.

Myndigheterna föreslås få rätt att ta ut avgift för prövning av ansökan om tillstånd och för tillsyn.

Förslaget är förenligt med EU-rätten

Utredningen har analyserat om förslagen är förenliga med EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler. För att dessa regler ska bli tillämpliga krävs att det är fråga om någon form av ekonomisk verksamhet och att den påverkar handeln mellan medlemstaterna.

Enligt utredningens bedömning är grundläggande utbildning enligt skollagen inte ekonomisk i EU-rättslig mening. Någon an-

ledning att pröva regleringens förenlighet med EU-rätten föreligger därför inte på detta område. Det är mera oklart om verksamhet enligt HSL, SoL och LSS ska betraktas som ekonomisk. Det kan också tänkas variera från fall till fall. Uthyrning av asylboenden bedömer utredningen vara ekonomisk verksamhet.

På de områden som kan tänkas vara helt eller delvis ekonomiska måste regler, för att vara förenliga med EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler, som utgångspunkt vara nödvändiga, utformade på icke-diskriminerande sätt och proportionerliga.

Utredningens förslag om tillstånd att motta offentliga medel vilar på tanken att det ska vara öppet för alla former av juridiska personer, även utländska aktörer. Någon diskriminering föreligger därför inte.

Utredningen bedömer att en reglering av rörelseresultatet tillförsäkrar att resurser används på ett sätt som tydligt bidrar till att upprätthålla ett solidariskt välfärdssystem. Om nuvarande ordning tillåts fortskrida finns risk att viljan att solidariskt finansiera systemet undergrävs. Förekomsten av aktörer som främst drivs av ett stort vinstintresse riskerar också att leda till ökad segregation och risk för att aktörer nedprioriterar sådan kvalitet som är svår att mäta och definiera i syfte att gå med vinst. Vidare finns konstaterade övervinster hos aktörer som är verksamma inom systemet. Sammantaget anser utredningen att regleringen är nödvändig. Eftersom andra tänkbara åtgärder inte är tillräckliga för att hantera problemen bedömer utredningen att regleringen är proportionerlig.

Upphandling av tillfälliga asylboenden

Utredningen bedömer att de tillståndskrav och därmed vinstbegränsningskrav som utredningen föreslår inom övriga delar av välfärdssektorn inte bör införas för privata asylboenden. Ett skäl för denna bedömning är att leverantörer av asylboenden, med ett sådant krav, riskerar att lämna marknaden eftersom det till skillnad från de flesta andra välfärdsområden finns en tydlig alternativ marknad för leverantörerna. När det gäller upphandling av asylboenden skiljer sig denna också principiellt från andra välfärdsområden genom att det rör sig om lokaler och enklare servicetjänster som är lättare att fastställa tydliga krav för i en upphandling. Det föreligger därför

inte samma svårigheter att i upphandlingar specificera kvalitetskrav som är fallet på övriga välfärdsområden. Utredningen bedömer i stället att Migrationsverket bör öka andelen boenden i egen regi och förbättra sin upphandlingsprocess.

Ägar- och ledningsprövning

Utredningen har haft i uppdrag att utveckla vissa av de förslag som Ägarprövningsutredningen lämnat.¹ Ägarprövningsutredningen föreslog att det skulle uppställas krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL, LSS samt för godkännande av enskilda som huvudmän inom skolväsendet. Remissinstanserna var huvudsakligen positiva, men efterlyste vissa förtydliganden av förslagen.

Utredningen föreslår ett klarläggande av vilken krets som ska prövas vid en ägar- och ledningsprövning. Prövningen ska göras av verkställande direktör eller annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt av styrelse och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten. Dessa ska genom tidigare erfarenhet eller på annat sätt styrka att de har insikt i de föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten. Vidare krävs att samtliga företrädare för den juridiska personen i övrigt bedöms lämpliga att företräda verksamheten. Utredningen har här förtydligat vilken typ av brottslighet som ska beaktas vid denna prövning.

Ägarprövningsutredningen föreslog ett krav på att verksamheten skulle ha ekonomiska förutsättningar för att bedrivas långsiktigt. Utredningen gör bedömningen att ett sådant krav är svårt att uppfylla och föreslår i stället att ett krav införs på att tillståndsinnehavaren ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Om exempelvis antalet elever minskar på en skola så att verksamheten visar stora underskott kan detta medföra att tillståndsmyndigheten ingriper om inte huvudmannen kan visa att denna har ekonomiska medel genom exempelvis en bankgaranti för att hantera efterfrågeminskningen.

¹ SOU 2015:7.

En välfärd präglad av socialt ansvarstagande, kvalitet och mångfald

Utredningen har analyserat flera av de regelverk som i dag används när privata aktörer ska anförtros att utföra välfärdstjänster, bl.a. mot bakgrund av 2014 års upphandlingsdirektiv. Det handlar dels om regelverket för upphandling och dels om möjliga alternativ till upphandling. Utredningen ser ett behov av enklare och mer flexibla regelverk i fråga om välfärdstjänster. Många av dessa tjänster har särdrag i förhållande till andra tjänster, bl.a. då de syftar till att tillgodose enskilda personers behov. Vidare är de aktörer som utför välfärdstjänster inbördes väldigt olika. Genom en mer flexibel reglering kan större hänsyn tas till sådana förhållanden. Detta kan även ge bättre förutsättningar för idéburen sektor, vilket kan bidra till en ökad mångfald.

Ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att i högre grad ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster. Utredningen föreslår att upphandlingar av välfärdstjänster vars värde understiger tröskelvärdet på 750 000 euro ska undantas från den nya lagen (2017:000) om offentlig upphandling (nya LOU), i de fall upphandlingen inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse. Finns ett sådant intresse ska endast vissa bestämmelser i lagen tillämpas. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att bedöma om en upphandling har ett bestämt gränsöverskridande intresse. Utredningen föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att utforma en vägledning avseende dels vilka förhållanden som kan beaktas vid bedömningen av om det finns ett gränsöverskridande intresse, och dels vilka krav som följer av EU-rätten i de fall ett sådant intresse finns.

Utredningen föreslår att upphandlingar av välfärdstjänster vars värde överstiger 750 000 euro ska regleras i ett nytt kapitel i LOU. Vid sådana upphandlingar ska upphandlande myndigheter själva kunna utforma upphandlingsförfarandet. Det är naturligtvis möjligt att använda de förfaranden som redan finns i upphandlingslagarna, men det är också möjligt att anpassa förfarandena eller att

utforma nya förfaranden. Det är därmed exempelvis möjligt att ingå ramavtal utan beaktande av den tidsgräns på fyra år som gäller enligt huvudregeln. I upphandlingsdirektiven betonas också vikten av att upphandlande myndigheter får beakta behovet av att garantera särskilda egenskaper hos tjänsterna, t.ex. tjänsternas kvalitet, kontinuitet och tillgänglighet. Upphandlingsmyndigheten föreslås därför ges i uppdrag att analysera och beskriva utrymmet för upphandlande myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster.

Även i övrigt syftar utredningens förslag till att tydliggöra att upphandlande myndigheter vid upphandling av välfärdstjänster har ett större utrymme att anpassa förfarandet än vad som är fallet vid direktivstyrd upphandling i övrigt.

I kapitlet införs också en bestämmelse som tillåter att deltagandet i ett upphandlingsförfarande under vissa förutsättningar reserveras för organisationer som bl.a. återinvesterar eventuell vinst i verksamheten (artikel 77 i LOU-direktivet).

Möjligheten att premiera idéburna aktörer genom upphandling

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att i en upphandling generellt ställa krav på att endast idéburna aktörer ska tilldelas kontrakt. Det finns dock enligt upphandlingsdirektiven möjlighet att reservera deltagandet i ett upphandlingsförfarande för vissa tjänster till organisationer som bl.a. återinvesterar eventuell vinst. Utredningen föreslår som ovan framgått att denna möjlighet införs i den föreslagna regleringen av upphandling av välfärdstjänster i nya LOU.

Utredningen bedömer vidare att det finns stora möjligheter att tillvarata de mervärden som de idéburna organisationerna kan bidra med genom att i en upphandling ställa krav på sociala hänsyn.

Även om det alltså inte är möjligt att reservera kontrakt till enbart idéburna aktörer, bedömer utredningen att det under vissa förutsättningar kan vara möjligt att ställa krav på de aktörer som deltar i en upphandling att återinvestera eventuell vinst i verksamheten.

En ny LOV för att stimulera mångfald

Kontrakt som ingås enligt LOV har tidigare bedömts vara tjänstekoncessioner. Tjänstekoncessioner är en speciell form av upphandling som genom 2014 års upphandlingsdirektiv kommit att omfattas av ett särskilt direktiv.

Mot bakgrund av vad som anges i skälen till de nya upphandlingsdirektiven och utvecklingen i rättspraxis gör utredningen bedömningen att valfrihetssystem, EU-rättsligt, utgör en form av auktorisationssystem. Detta innebär att valfrihetssystem inte behöver anpassas till det upphandlingsrättsliga regelverket. Enligt utredningens bedömning är det också under vissa förutsättningar rättsligt möjligt att reservera ett valfrihetssystem enbart för idéburna aktörer.

I syfte att göra lagen mer lättillgänglig och tydlig föreslås att lagen kopplas från upphandlingslagstiftningen och anpassas till att det är en nationell reglering, som tydligare bör följa svenska förvaltningsrättsliga principer. Då förslaget föranleder ett stort antal justeringar föreslår utredningen att en ny lag om valfrihetssystem ska ersätta nuvarande LOV. I stället för att koppla tillämpningsområdet till en upphandlingsrättslig definition föreslår utredningen att lagen ska gälla generellt för tjänster som omfattas av vissa angivna lagar, såsom HSL, SoL och LSS. Detta innebär dock i princip inte någon förändring av tillämpningsområdet.

I den nya lagen om valfrihetssystem införs ytterligare grunder för när en sökande får uteslutas. Utredningen föreslår vidare att det i lagen ska anges att kommuner och 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. Detta är viktigt av demokratiska skäl. Vidare föreslås att förvaltningslagen (1986:223) (FL) ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt den nya lagen om valfrihetssystem, vilket inte är fallet enligt nuvarande LOV. Även vissa bestämmelser i FL som gäller vid myndighetsutövning, så som rätten att få del av uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan och rätten att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs, ska gälla enligt lagen.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburna offentliga partnerskap (IOP) är en form för samverkan mellan det offentliga och idéburen sektor, som inte omfattas av upphandlingsrätten. IOP kan exempelvis innebära att det offentliga svarar för viss typ av stöd, t.ex. tillhandahållande av lokaler och vissa verksamhetsbidrag, medan de idéburna organisationerna ansvarar för driften av själva verksamheten. IOP kan betraktas som ett komplement både till generella bidrag till den idéburna verksamheten och till upphandlingskontrakt där ändamålet är ett specifikt uppdrag. Det finns dock en rad juridiska frågeställningar kopplade till möjligheten att ingå ett IOP, såsom bestämmelser i kommunalrätten, upphandlingsrätten och EU:s statsstödsregler, som måste beaktas.

Med hänsyn till att förutsättningarna varierar såväl avseende samarbetsformer som verksamheter är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att föreslå en lagstiftning på området.

Utredningen anser dock att det finns unika kvaliteter som samverkan genom IOP bidrar med och som bättre bör tas tillvara och föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor får i uppdrag att gemensamt utarbeta en vägledning för hur samverkan mellan det offentliga och idéburna organisationerna kan utvecklas genom ingående av idéburna offentliga partnerskap. Uppdraget ska utföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting och civilsamhällets organisationer.

Samordnad information för samverkan med idéburen sektor

Utredningen har lämnat ett flertal förslag som kan bidra till att underlätta för idéburen sektor vid utförandet av välfärdstjänster. Enligt utredningen är det viktigt att kommuner och landsting kan erbjuda samlad information och möjlighet till ökad kunskap i frågor som rör möjligheterna att främja idéburen sektor på dessa områden. Upphandlingsmyndigheten föreslås därför få 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. Uppdraget ska genomföras i samråd med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och med relevanta aktörer, så som Sveriges Kommuner och Landsting.

Kapitalförsörjning för idéburna aktörer

Utredningen bedömer att vissa idéburna organisationer kan ha svårt att få tillgång till kapital. Problemen är sannolikt störst för små idéburna verksamheter som befinner sig i en uppstartsfas. Utredningen bedömer dock att det inte föreligger något generellt kapitalförsörjningsproblem för den idéburna sektorn. Att de idéburna verksamheternas andel av välfärdsproduktionen inte vuxit under den senaste decennierna beror troligen i stället på att många idéburna verksamheter inte har något intresse av att växa och att dessa organisationer är obenägna att ta risker och därmed finansiera uppstart och expansion genom banklån.

För att motverka de hinder som idéburna organisationer ändå kan ha vad gäller sin kapitalförsörjning föreslås att Tillväxtverket ska genomföra rådgivnings- och informationsinsatser riktade till idéburna organisationer och kreditgivare. Bakgrunden är att undersökningar tyder på att det finns kunskapsbrister både hos de idéburna organisationerna och hos kreditgivarna. Myndigheten föreslås även ges i uppdrag att granska de regelverk som styr befintliga företags- och kapitalförsörjningsstöd för att bedöma om dessa i ökad utsträckning kan användas för att lämna stöd till idéburna verksamheter. Myndigheten föreslås även analysera om det finns andra åtgärder som kan vidtas för att underlätta idéburna organisationers kapitalförsörjning.

Ekonomisk redovisning på enhetsnivå

Utredningen har analyserat och utvärderat för- och nackdelar med att redovisa ekonomisk information för välfärdstjänster på enhetsnivå. En enhet kan avse en skolenhet, en vårdcentral eller ett äldreboende.

Utredningen bedömer att en ekonomisk enhetsredovisning skulle kunna ge insyn i hur offentliga medel används och på så vis skapa förtroende och ökad legitimitet för verksamheten utifrån ett medborgarperspektiv. Utredningen lämnar dock inget förslag om att införa en enhetsredovisning eftersom en sådan redovisning är förknippad med svårbedömda administrativa kostnader. En sådan redovisning förutsätter bl.a. att det utvecklas en enhetsindelning på vård- och omsorgsområdet, något som saknas i dag. Det förutsätter också nya redovisningsregler.

Utredningen anser dock att frågan om ekonomisk redovisning på enhetsnivå kan tas upp på nytt om det förslag som Skolkostnadsutredningen lämnat (SOU 2016:66) om en enhetsredovisning på skolområdet genomförs. Om det visar sig att tillförlitliga uppgifter kan tas fram till rimliga kostnader på skolområdet kan frågan om en sådan bör införas på övriga välfärdsområden tas upp till förnyad prövning.

Konsekvensanalys

Utredningen gör bedömningen att förslaget om tillstånd för att motta offentliga medel kommer att öka legitimiteten för den offentligt finansierade välfärdsverksamheten och bidra till att minska drivkrafterna för de stora koncernerna att växa ytterligare inom välfärden. Relativt många företag har i dag vinster som överstiger utredningens förslag till högsta tillåtna rörelseresultat. Utredningen bedömer dock att en del av den vinst som ägare av mindre företag tar ut i dag avser ersättning för arbetsinsats snarare än ersättning för det kapital de tillskjutit. Ägare som är verksamma i företaget kommer därför sannolikt ta ut mer ersättning i form av lön än i form av utdelning. I stora företag där ägarna främst motiverats av stora övervinster kommer dessa troligen att sälja företaget. Utredningen bedömer dock att verksamheterna i de flesta fall kommer att fortleva förutsatt att de är välfungerande och har en stabil brukargrupp, men med en annan ägare som ser andra fördelar med verksamheten än övervinster.

Förslaget innebär kostnader för tillstånd och tillsyn. Dessa ska huvudsakligen finansieras med avgifter. Vissa engångskostnader i samband med införandet föreslås finansieras genom omprioriteringar inom statens budget.

Förslagen om ägarprövning är huvudsakligen en lagteknisk bearbetning av Ägarprövningsutredningens förslag (SOU 2015:7). Utredningen har uppdaterat vissa beräkningar och kostnadsberäknat den utökning av förslaget som föreslås. Kostnaderna för tillsyn och tillstånd föreslås i huvudsak finansieras med avgifter.

Förslagen som rör upphandlingslagstiftningen och den nya lagen om valfrihetssystem bedöms ha mycket begränsade konsekvenser. Den ökade flexibiliteten i regleringen bedöms dock ha positiva effekter för möjligheten att ta tillvara den idéburna sektorn engagemang.