



DNR: 5.1.1-2016-1615
DATUM: 2017-02-22
ERT DATUM: 2016-11-24
ER REFERENS: FI2016/04014/K

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Rikskrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över delbetänkandet "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016: 78). Utredningen lämnar sitt slutbetänkande i maj 2017. Rikskrevisionen lämnar med anledning av detta följande yttrande.

Sammanfattning

Rikskrevisionen ställer sig i allt väsentligt bakom de förtydliganden som välfärdsutredningen gör vad gäller ägar- och ledningsprövning, men vill betona vikten av att regelverket i möjligaste mån utformas likformigt mellan olika lagstiftningsområden.

Rikskrevisionen tar inte ställning till utredningens förslag om en begränsning av rörelseresultatet ("vinstbegränsning") i företag som bedriver välfärdsverksamhet ska införas eller inte. Det är en politisk fråga.

Enligt Rikskrevisionen finns det dock brister i underlaget till utredningens förslag och i de konsekvensbedömningar som gjorts avseende den föreslagna regeln för vinstbegränsning. Rikskrevisionen vill särskilt betona att:

- den av utredningen föreslagna konstruktionen för vinstbegränsning - som är en ny företeelse i svensk redovisning - riskerar att leda till gränsdragningsproblem och rättsosäkerhet i redovisnings- och revisionshänseende,
- utredningen inte tydligt utrett konsekvenserna av förslaget om vinstbegränsning med avseende på i vilken utsträckning företag kan komma att lämna marknaden,

- utredningen inte klarlagt i vilken utsträckning det finns beredskap och kapacitet hos kommunala och statliga huvudmän att kompensera för ett eventuellt bortfall av välfärdsproduktion från privata företag,
- det är prematurt att - som utredningen gör - avfärda möjligheten att ställa tydligare och utförligare kvalitetskrav på företag som ett alternativ till vinstbegränsning och
- att utredningen inte tillräckligt analyserat de offentligfinansiella effekterna av förslaget.

Utifrån dessa brister är Riksrevisionens sammantagna bedömning att utredningens betänkande inte utgör ett fullgott beslutsunderlag för att införa en vinstbegränsning för företag som bedriver välfärdsverksamhet.

Utredningens uppdrag och förslag

Utredningen, som antagit namnet Välfärdsutredningen, 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. 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.

Det nu remitterade betänkandet (SOU 2017:78) är ett delbetänkande. I slutbetänkandet, som avses att lämnas i maj 2017, avser utredningen att återkomma i ett antal frågor, bl.a. om att analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling och uppföljning av välfärdstjänster och om vilken statistik och annan information som behöver finnas på olika välfärdsområden.

Utredningen anser i likhet med vad som anses i direktivet till utredningen att det bör införas en reglering som syftar till att offentliga medel som är avsedda för välfärdsverksamhet i huvudsak ska användas till just detta. 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, men bedömer att dessa alternativ är svåra att genomföra i praktiken eller har andra betydande nackdelar.

Riksrevisionens synpunkter och kommentarer

Den offentligt finansierade välfärden i Sverige har under de senaste årtiondena genomgått stora förändringar och den svenska välfärdsmarknaden omfattar i dag ett stort antal vinstdrivande företag. Samtidigt har välfärdssektorn under lång tid varit föremål för politisk debatt. En stor del av diskussionen har handlat om de etableringsregler som tillåter vinstdrivande företag i sektorn.

Riksrevisionen tar inte ställning till utredningens förslag om en begränsning av rörelseresultatet i en juridisk person (företag) som bedriver välfärdsverksamhet (härefter benämnd vinstbegränsning) ska införas eller inte.

Riksrevisionen anser dock att det finns skäl att kommentera enskilda delar i utredningen där grunderna för vissa förslag kan ifrågasättas. Det finns även skäl att efterlysa grundligare utredning i konsekvensbeskrivningar där det i vissa fall saknas ett fullgott beslutsunderlag för regeringen att ta ställning till.

Skälen för en reglering av vinster i välfärden (avsnitt 9)

Utredningen anför i motiven till förslaget om vinstbegränsning att en orimligt stor andel av de skattemedel som är avsedda för skola, vård och omsorg inte används i välfärden. Möjligheten att göra obegränsade vinstuttag ger felaktiga incitament som riskerar att påverka kvaliteten och styrningen i sektorn negativt. Förekomsten av övervinster i välfärden hotar dessutom enligt utredningen legitimiteten och mångfalden i sektorn.

Riksrevisionen anser att utredningen inte på ett tydligt sätt lyckas belägga hur möjligheten till obegränsade vinstuttag påverkar styrning och kvalitet i välfärdssektorn. Riksrevisionen noterar att annan forskning, utredning och uppföljning på området ger en mer nyanserad bild över utvecklingen i kostnader och kvalitet i de tjänster som levereras inom välfärdssektorn. Det finns därför skäl för regeringen att ta in ett bredare underlag i detta avseende.

Utredningen för även fram ett antal alternativ till vinstbegränsning, t.ex. genom aktiebolag med särskild vinstbegränsning (s.k. svb-bolag), utförligare kvalitetskrav, bemanningskrav och begränsning av utdelning från företag. Utredningen avfärdar dock alternativen som icke lämpliga för att uppnå de syften som anges i direktiven.

Riksrevisionen noterar att utredningen redan i delbetänkandet valt att avfärda tydligare och utförligare kvalitetskrav på företag som är verksamma i välfärdssektorn som ett alternativ till vinstreglering – trots att utredningen i ett tilläggsdirektiv fått i uppdrag att redovisa hur olika kvalitetsmått strategiskt kan användas t.ex. vid upphandling och uppföljning av välfärdstjänster. I delbetänkandet analyseras förutsättningarna för att

bedöma kvalitet inom välfärdssektorn (avsnitt 7), men det görs enbart kvalitativt och summariskt. Enligt Riksrevisionen förefaller det prematurt att avfärda möjligheten till att skattemedel i större utsträckning används till just det de är avsedda för genom mätning och uppföljning av kvalitet, vilket utredningen fått i uppgift att analysera i sitt slutbetänkande. Det finns därför skäl att invänta och bedöma resultatet av detta arbete.

Riksrevisionen saknar även en djupare analys av hur ökad insyn, kontroll och tillsyn skulle kunna bidra till bättre kvalitet. Riksrevisionen har i ett antal rapporter de senaste åren granskat verksamheter i välfärdssektorn där privata aktörer finns.¹ Det handlar bl.a. om äldreomsorg och skola. En gemensam iakttagelse var att brister i effektivitet och ändamålsenlighet i granskade verksamheter i sin tur bl.a. kan härledas ur brister i tillståndsgivning, upphandlingskrav och tillsyn. Slutsatsen var att staten behöver bättre insyn och kontroll för att säkerställa att verksamheterna, oavsett utförare, bedrivs i enlighet med samhällets åtagande och uppdrag.

Här skulle ett införande av ägar- och ledningsprövning, i linje med vad som föreslogs i Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7), kunna bidra till högre kvalitet i välfärden genom att samhället får bättre kontroll över vilka personer och företag som tillåts verka inom välfärdssektorn (med vissa förtydliganden som föreslås i Välfärdsutredningens delbetänkande).

Förslag om tillstånd för att motta offentliga medel och begränsning av vinst (avsnitt 10)

Utredningens föreslår att endast juridiska personer som fått tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering. Endast företag och organisationer som kan visa att offentliga medel – utöver ett tillåtet rörelseresultat – kommer att gå till den verksamhet de är avsedda för ska få tillstånd att motta offentlig finansiering. Begränsningen i rörelseresultat föreslås sättas i relation till det operativa kapitalet i företaget. Den högsta tillåtna vinsten utgörs av det operativa kapitalet multiplicerat med summan av en riskfri ränta (statslåneräntan) och ett tillägg på 7 procentenheter. Inga värdeöverföringar från den juridiska personen får göras utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet.

Riksrevisionen menar att det är angeläget att svensk redovisning och revision präglas av transparens, förutsägbarhet och rättssäkerhet. Det finns flera frågetecken avseende detta i utredningens förslag om vinstbegränsning.

Det är önskvärt med en tydligare problematisering av att använda operativt kapital som bas för att beräkna lönsamhet (och därmed beräkning av övertvinst). Operativt kapital skiljer sig avsevärt åt mellan olika branscher. Även inom tjänstebranschen, som välfärdsbolagen tillhör, finns det stora skillnader när det gäller storleken på operativt

¹ T.ex. RiR 2008:21 Privat äldreomsorg och RiR 2012:17 Tillstånd till enskilda skolhuvudmän.

kapital. T.ex. har fastighetsbolag relativt stort operativt kapital, medan mer personalintensiva bolag (bl.a. välfärdsbolagen) har relativt litet. Operativt kapital är även känsligt för hur redovisningsprinciper tillämpas eller om ett företag väljer att leasa eller köpa in tillgångar. Operativt kapital härleds dessutom ur balansräkningen, vilket ger en ögonblicksbild av tillgångar och skulder som snabbt kan förändras. Dessutom beräknas avkastningsräntan på operativt kapital på basis av en avvägning och bedömning av de olika poster i balansräkningen som ska inkluderas i beräkningen, t.ex. vad gäller kassa och bankmedel. Detta för in nya element av subjektivitet och sårbarhet i den finansiella redovisningen. Utredningen har därtill inte heller analyserat vilka konsekvenser förslaget får för regelverken för redovisning och revision.

Sammantaget riskerar den av utredningen föreslagna konstruktionen till vinstbegränsning, som är en ny företeelse i svensk redovisning, att leda till gränsdragningsproblem och rättsosäkerhet i redovisnings- och revisionshänseende. I förlängningen kan detta underminera förtroendet för finansiell redovisning – såväl i välfärdssektorn som generellt. Dessutom riskerar förtroendet för själva vinstbegränsningsmekanismen att undermineras.

Förslag om ägar- och ledningsprövning (avsnitt 13)

Välfärdsutredningen fick i tilläggsdirektiv (2015:108) i uppdrag att förtydliga vissa delar av de förslag som Ägarprövningsutredningen (ÄU) lämnat. ÄU föreslog att det ska uppställas krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS) samt godkännande av enskilda att bedriva utbildning inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800).

Riksrevisionen anförde i sitt remissyttrande (5.1.1-2015-0269) över ÄU att den delar utredarens bedömning att staten och kommunerna måste ha goda förutsättningar att ställa krav på utförare och enskilda huvudmän som bedriver verksamhet inom välfärdssektorn i syfte att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet. Viktiga delar i detta är bl.a. lämpligt utformade regler för ägar- och ledningsprövning (dvs. krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet) samt att kompletta register över offentliga och privata utförare finns tillgängliga och kan hållas uppdaterade.

Riksrevisionen ställer sig i allt väsentligt bakom de förtydligande som Välfärdsutredningen gör vad gäller ägar- och ledningsprövning, men vill betona vikten av att regelverket i möjligaste mån utformas likformigt mellan olika lagstiftningsområden.

Riksrevisionen noterar att finansutskottet också har ansett att regeringen ska införa en generell tillståndsplikt för alla utförare i välfärden oavsett driftsform, som bl.a. ställer krav på ledning och samtliga ägare. Tydliga sanktioner ska också vara kopplade till tillståndsplikten (bet. 2015/16:FiU26; rskr. 2015/16:176). Den 14 februari 2017 tillkännagav också socialutskottet att det vill se en generell tillståndsplikt inom socialtjänsten (bet. 2016/17:SoU11).

Konsekvenser av förslaget (avsnitt 23)

Konsekvensanalysen för förtroende, företag och välfärdssektorn

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. I stora företag där ägarna främst motiveras av stora övervinster kommer dessa att sälja företaget är utredningens slutsats. Enligt utredningen kommer dock de flesta verksamheter med en välfungerande och stabil brukargrupp fortleva. Förslaget innebär kostnader för tillstånd och tillsyn. Dessa ska enligt utredningens förslag huvudsakligen finansieras med avgifter. Vissa engångskostnader i samband med införandet av regeln föreslås finansieras genom omprioriteringar inom statens budget.

Utredningens förslag om vinstbegränsning i företag i välfärdssektorn utgör ett stort avsteg från de grundläggande principer som gäller för svensk bolagsrätt och kan ses som ett ingrepp i de näringsrättsliga principer som styr företagsverksamhet i Sverige. I detta fall framstår det därför som särskilt angeläget att konsekvensanalysen grundligt beskriver vilka effekter en sådan reglering kan få, t.ex. vad gäller företagsklimat, aktiebolagsrätt och annan lagstiftning.

Enligt delbetänkandet kommer verksamheterna som påverkas av utredningens förslag i de flesta fall att fortleva, dvs. ingen större påverkan på utbudet av välfärdstjänster i välfärdssektorn förutses. Analysen baseras i huvudsak på hur många företag som i dag har ett rörelseresultat som överstiger det föreslagna vinsttaket, dvs. analysen har utgått från den faktiskt uppmätta avkastningen.

Riksrevisionen anser att det hade varit önskvärt att utredningen tydligare belyst konsekvenserna av ett vinsttak utifrån en analys av välfärdsföretagens agerande på basis av förväntad avkastning. Det hade skapat en bättre grund för en bedömning av i vilken utsträckning vinstdrivande företag kommer att lämna marknaden och vilken påverkan det har på verksamheterna i välfärdssektorn.

Dessutom bör analysen av i vilken utsträckning det finns beredskap och kapacitet hos kommunala och statliga huvudmän att kompensera för de eventuella bortfall av välfärdsproduktion som kan bli följd av utredningens förslag kompletteras.

Riksrevisionen saknar därtill en konsekvensanalys avseende de bevekelsegrunder som föranlett att välfärdssektorn öppnats upp för privata initiativ de senaste decennierna, som påverkan på investeringar, nyföretagande, konkurrens och produktivitet av de förslag utredningen lämnar.

Sammantaget borde ovanstående kompletteringar av analysen vara av stort intresse för beslutsfattare inom stat och kommun i ljuset av de växande behov som framöver förväntas inom svensk välfärdssektor till följd av bland annat den demografiska utvecklingen. Dessa aspekter förtjänar en bredare och djupare belysning än den som ges i utredningens delbetänkande. Kompletteringar enligt ovan är dessutom vitala om analysen ska kunna tjäna som ett fullgott beslutsunderlag för riksdagen att ta ställning till.

Offentligfinansiella konsekvenser av förslaget

Utredningen bedömer att de offentligfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag blir neutrala eller positiva för stat och kommun – förutsatt att minskade bolagsskatter uppvägs av ökade skatteinkomster från fler anställda. Utredningen framhåller att det är svårt att göra en detaljerad konsekvensanalys av de offentliga finanserna eftersom resultatet beror på hur företag verksamma i sektorn agerar och hur återinvestering i verksamheten kommer att ske.

Riksrevisionen konstaterar att det är avsevärda summor skatt som välfärdssektorn genererar. Utredningen redovisar att bolagsskatterna grovt räknat uppgick till 1,3 mdkr 2014 (Skatteverket) och utförarföretagens löner och personalkostnader (som genererar löneskatt och sociala avgifter) uppgick till 45 mdkr 2013 (Ekonomistyrningsverket). Det är naturligtvis förknippat med svårigheter att beräkna konsekvenserna av utredningens förslag, men det är likväl angeläget att analysen av de offentligfinansiella effekterna utvecklas för att ge riksdagen ett bättre underlag för sitt beslut. Här skulle beräkningsexempel och känslighetskalkyler ha tillfört transparens och mervärde i konsekvensanalysen.

Avslutande kommentarer

Utredningen har haft ett omfattande och svårt uppdrag som den har satts att lösa på kort tid. Riksrevisionen har full respekt för svårigheterna att under sådana förutsättningar kunna analysera och belysa alla de aspekter som uppdraget för med sig. Det saknas dock

vitala delar i utredningens analys för att fullt ut kunna bedöma förslaget om vinstreglering och dess konsekvenser.

Riksrevisionen anser att eftersom förslaget potentiellt kan ha vittgående följder så finns det särskild stor anledning att ta fram ett fullgott underlag inför de beslut som riksdagen har att fatta. Det är principiellt viktigt att förslag till förändringar i offentlig förvaltning med potentiellt stor påverkan på individ, företag och samhälle vilar på solid utredning och ett fullgott beslutsunderlag. Utredningen uppvisar brister i dessa avseenden.

Avdelningschefen för effektivitetsrevisionen Robert Boije har beslutat i detta ärende. Peter Danielsson, senior rådgivare, har varit föredragande.

Stockholm 2017-02-22

Robert Boije

Peter Danielsson