

JUNI 2015

# Förbättrad Velfärd

## Etableringshinder i välfärden



**Författare: Ek. dr. David Sundén, Vd och Ek. kand. Louise Petersen, Forskningsassistent**

# Förord

En förbättrad välfärd gynnar i första hand alla brukare, elever, patienter och anhöriga som tar del av välfärdstjänster. Även företagare och anställda är beroende av att hela välfärden fungerar bra. Skolan utbildar framtidens företagare och anställda. Vården och omsorgen underlättar också för företagare och anställda att på olika sätt få vardagen att gå ihop. Välfärden stärker på så vis konkurrenskraften. Även det omvända gäller, nämligen att välfärden berikas av konkurrens mellan olika aktörer. Service till medborgarna blir mindre likriktad vid en mångfald av aktörer samtidigt som en dynamik uppstår som driver kvalitetsutveckling och innovation framåt.

Välfärdsstaten har på många områden idag ersatts av ett välfärdssamhälle. Brukare, elever och patienter har vant sig vid att kunna välja och välja bort bland en mångfald av utförare. Valfrihetsreformerna har syftat till att överföra makt över vardagsbesluten från politiker och tjänstemän till enskilda medborgare. I många avseenden har reformerna varit lyckade. Samtidigt saknas ofta i debatten ett helhetsperspektiv kring hur vi på bästa sätt kan utveckla hela välfärden inom ramen för valfrihetsreformerna. Reformerna har inte vårdats tillräckligt väl och skulle i vissa fall behöva vidareutvecklas.

Mot bakgrund av detta bedriver Svenskt Näringsliv ett omfattande arbete om hur vi bättre kan säkra att tuffa kvalitetskrav ställs på *alla* aktörer i välfärden. Förändringar i regelverken är i viss utsträckning nödvändigt men måste i sådana fall grundas på reella problem och stödjas av fakta. En viktig kvalitetsaspekt som stor vikt läggs vid är hur vi inom ramen för skolvalet och vårdvalet säkrar att skolan är likvärdig och vården jämlik. Projektet går under namnet *Förbättrad Välfärd*.

Den aktuella rapporten om etableringshinder i välfärden är den första inom ramen för projektet. Syftet med rapporten är att undersöka hur de befintliga kraven på aktörer i välfärden ser ut. Det framställs ibland i debatten som att etableringsfrihet inte innebär att några egentliga krav ställs på utförare som väljer att starta upp verksamhet i välfärden. Stämmer detta? Utgör dagens regelverk sådana inträdeshinder att kvalitet, tillgänglighet och kostnadskontroll kan säkerställas? Om inte, vilka inträdeshinder bör ses över? Vad tillför exempelvis införanden av kommunala veton? Rapporten avgränsas till skolan och vården.

Rapporten är skriven av David Sundén, ekonomie doktor i nationalekonomi och VD för Lakeville Economics samt Louise Petersen, forskningsassistent. Författarna står för samtliga slutsatser i rapporten. Ett stort tack till Andreas Bergh, docent i nationalekonomi verksam vid IFN och Ekonomihögskolan i Lund, för synpunkter och kommentarer på ett tidigare utkast av rapporten.

Stockholm, juni 2015

Mikael Witterblad,  
Projektledare för *Förbättrad Välfärd*

# Innehåll

Sammanfattning .....	3
1 Inledning .....	7
2 Vad är etableringströsklar och varför behövs de?.....	10
2.1 Vad är en etableringströskel? .....	10
2.2 Varför behövs etableringströsklar i välfärden? .....	12
3 Etableringströsklar i primärvården .....	15
3.1 Etableringsprocessen i primärvården .....	15
3.2 Vilka är etableringströsklarna i primärvården?.....	17
3.3 Regelverk för primärvård i några europeiska länder.....	25
3.4 Sammantagen bedömning av etableringströsklarna i primärvården .....	27
4 Etableringströsklar i skolan.....	30
4.1 Etableringsprocessen i skolan .....	30
4.2 Vilka är etableringströsklarna i skolan? .....	32
4.3 Regelverk för skolan i några europeiska länder.....	38
4.4 Sammantagen bedömning av etableringströsklarna i skolan.....	40
5 Avslutning .....	43
5.1 Hur höga är trösklarna i välfärden? .....	43
5.2 Behöver trösklarna ändras?.....	47
Referenser.....	52
Bilaga 1: Ekonomiska krav i primärvården .....	56

# Sammanfattning

För en väl fungerande konkurrens är det viktigt att nya aktörer kan etablera sig. Hot om nya aktörer skapar ett konkurrenstryck på de befintliga aktörerna även om antalet nyetableringar är lågt och antalet befintliga aktörer är begränsat. Inträdeshinder är ur detta perspektiv negativt då de begränsar konkurrensen och därmed konkurrensens positiva samhällsekonomiska effekter som högre kvalitet, lägre priser eller ökad innovationstakt.

Det kan dock finnas starka skäl att införa reglerade inträdeshinder för aktörer som vill etablera sig, till exempel genom krav på certifiering, tillstånd eller kompetens. Detta är särskilt tydligt inom den offentligt finansierade välfärden där den politiska målsättningen är att skapa goda förutsättningar för en välutbildad och frisk befolkning. För att nå dessa mål är det nödvändigt med tydliga och strikta krav för att garantera kvaliteten i tjänsterna, att välfärden är tillgänglig för alla och på lika villkor samt att den offentliga sektorn kan upprätthålla kontrollen över kostnaderna.

Det finns i detta en målkonflikt mellan att få en så väl fungerande offentligt finansierad välfärd och en så väl fungerande konkurrens som möjligt. Målkonflikten består i att regelverket för att garantera kvalitet, tillgänglighet och kostnadskontroll i de offentligt finansierade tjänsterna även utgör trösklar för de aktörer som vill etablera sig.

## Syftet med denna rapport

Syftet med denna rapport är att undersöka vilka delar i regelverket för att garantera kvaliteten, tillgängligheten och kostnadskontrollen i välfärden som även utgör inträdeshinder. Undersökningen begränsas till primärvården och skolan.

## Formella inträdeskrav och reella inträdeshinder

Vad som utgör reglerade inträdeshinder kan ses på flera olika sätt. En distinktion är mellan de krav en aktör måste uppfylla för att etablera sig och de reella barriärer som företaget måste överkomma för att driva verksamheten lönsamt. Det ena synsättet tar sin utgångspunkt i vad som krävs rent formellt för att kunna etablera sig. Detta synsätt kan exemplifieras av hur Ägarprövningsutredningen (2014) s. 13, värderar inträdeskraven för att etablera sig i välfärdssektorn.

”Samtidigt är inträdeskraven för att få etablera sig inom sektorn förhållandevis låga.

Det ställs få krav på kompetens och tidigare erfarenhet för att få bedriva, äga eller ingå i ledningen för en verksamhet.”

Ett sådant sätt att värdera inträdeshindren till välfärdssektorn måste ses som snävt. Det andra synsättet är bredare och utgår från alla de regler och hinder som på något sätt kan påverka verksamheten i samtliga steg i verksamhetens livscykel, inklusive de formella inträdeskraven. Skälet till detta mer breda synsätt är att det inte enbart är hindren vid etableringstillfället som avgör om en aktör etablerar sig eller inte, utan även alla de regler som behöver följas under driften av verksamheten.

## Etableringströsklar som inträdeshinder

I denna rapport definieras etableringströsklar i välfärden som de inträdeshinder som den offentliga sektorn kan kontrollera. Trösklarna utgörs av de uppsatta lagar, regleringar och kravspecifikationer som gäller för välfärdstjänsterna, så kallade strukturella etableringströsklar. Eftersom den offentliga sektorn inte bara finansierar privata utförare i välfärden utan även finansierar och driver sin egen verksamhet kan trösklarna även ta en annan form. Kommuner och landsting kan som kravställare, beställare, finansierare och tillståndsgivare använda sig av de möjligheter som myndighetsutövningen innebär för att (medvetet eller omedvetet) stänga ute privat konkurrens i välfärden, så kallade strategiska etableringströsklar.

## Den sammantagna mängden krav innebär en betydande tröskel

För att få tillstånd eller bli godkänd måste en aktör gå igenom en betydande etableringsprocess för att visa att de kan leva upp till de krav som ställs när de väl etablerat en skola eller vårdenhet. Denna process omfattar dels krav som ska visa på att aktören har tillräcklig kompetens dels krav på att de har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten på sikt. Detta handlar till exempel om ekonomiska planer och kapitaltillgång eller att ledningspersonal ska vara identifierad på förhand och att deras kompetens ska styrkas, se Tabell 1.

De krav som ställs i etableringsprocessen är dock bara en delmängd av alla trösklar som en ny aktör behöver ta sig över för att kunna etablera sig. För att garantera patienter och elever tillgång till välfärden och kvalitet i tjänsterna finns en stor mängd lagar, förordningar, föreskrifter, riktlinjer och råd som både privata aktörer och den offentliga egenregin måste förhålla sig till när de är verksamma. Samtliga dessa regler utgör även de trösklar som en ny aktör behöver ta sig över för att kunna etablera sig. Sammantaget kan regelverket sägas vara omfattande och utgöra en betydande etableringströskel.

Denna bild skiljer sig från vissa beskrivningar där inträdeskraven till välfärdssektorn framhålls som låga samt att det är för enkelt att bli godkänd och få tillstånd. Här är det dock viktigt att påpeka att syftet med inträdeshinder varken är att förhindra seriösa och kunniga aktörer att etablera sig eller skapa så höga hinder att det uppstår onödiga kostnader att etablera sig. Syftet är istället att sälla bort de aktörer som inte bedöms ha förstått villkoren, ha tillräckligt med kompetens eller ha tillräckligt starka ekonomiska förutsättningar för att klara sig på sikt. Detta kan innebära att de formella inträdeskraven kan framstå som relativt låga, och i synnerhet i förhållande till de krav som ställs för att driva skola och primärvård. Man ska dock ha klart för sig att samtliga de krav som ställs när man väl är etablerad även ingår i en ny aktörs värdering av att etablera sig eller inte. De utgör därför även de inträdeshinder, även om de inte explicit ingår som formella krav i etableringsprocessen. Skolinspektionens och landstingens uppgift kan därför till viss del sägas vara att kontrollera att en sökande har förstått vad alla de krav som ställs för att driva skola och primärvård betyder och innebär för verksamheten.



**Tabell 1. Lista över etableringströsklar i olika faser.**

Vid uppstart av verksamheten	Under drift av verksamheten	Vid avveckling av verksamheten
Etableringsprocessen - Verksamhetsplaner med ekonomiska krav - Nyckelpersonal och lokaler ska vara identifierade på förhand	Stort antal lagar - till exempel hälso- och sjukvårdslagen eller skollagen	Icke återvinningsbara kostnader och investeringar, till exempel i form av lokalanpassningar
Kapital till investeringar och uppstartskostnader	Stort antal föreskrifter, riktlinjer och allmänna råd	Aktiebolagslagen
Icke återvinningsbara kostnader och investeringar om etableringsprocessen avbryts eller sökanden inte blir godkänd	Betydande etableringströsklar: - Omfattande lokalkrav - Detaljerade regelverk - <i>Driftstillskott till egenregi</i> - <i>Uppdragets bredd i primärvården</i> - <i>Fördelning av icke-valpatienter i primärvården</i>	

Not: Trösklar i kursivt kan ses som strategiska etableringströsklar.

Källa: Lakeville Economic Consulting.

### Långsiktighet är nödvändig för att klara etableringströsklarna

Gemensamt för både primärvården och skolan är att det krävs en betydande framförhållning och planering för att kunna erbjuda både offentligt finansierad vård och utbildning. Inom primärvården gäller att vårdgivaren måste planera för en ekonomisk osäkerhet och kunna finansiera eventuella underskott innan vårdgivaren har fått tillräckligt antal patienter. För att starta en skola kan uppstartsfasen sägas ta fem år, där de två första åren omfattar att gå igenom Skolinspektionens etableringsprocess för att bli godkänd. Detta innebär även att visa i verksamhetsplanen att skolan kommer gå med överskott under de närmaste tre åren. Ur detta perspektiv kan de sammantagna reglerna för att etablera sig och även den process skolan eller vårdenheten måste gå igenom sägas skapa betydande trösklar som styr nya aktörer mot långsiktighet och framförhållning.

### Vissa strukturella trösklar bör ses över för att stimulera etableringar

Inom primärvården är bland annat uppdragets bredd en betydande faktor som höjer kostnaderna för att etablera sig. Detaljregelverket och lokalkraven upplevs dessutom av både offentliga och privata aktörer som höga och besvärliga. Även inom skolan är lokalkraven betydande och regelverket kring undervisningen är i en internationell jämförelse mycket detaljerat. Till detta ska läggas en stor mängd övriga krav på innehållet i verksamheten utöver utbildning som kan begränsa etableringsviljan.

Det finns därför anledning att se över vissa delar av regelverket för att stimulera till fler etableringar och upprätthålla konkurrenstrycket för en bättre kvalitet inom både primärvården och skolan.

### Delar av regelverket används i strategiska syften

Det finns exempel på strategiska trösklar där både landstingen och kommunerna medvetet eller omedvetet använder sig av regelverket för att gagna egenregin. Detta kan ta sig olika uttryck. Otydliga regler medför bland annat att kommuner i vissa fall bokför kostnadsposter i budgeten felaktigt, vilket påverkar skolpengens storlek. Ett annat exempel är att kostnaderna för lokaler ersätts utifrån principer som snedvrider konkurrensen. Det främsta exemplet är dock att både kommuner och landsting i många fall ger driftstillskott till egenregin genom att låta verksamheterna gå med underskott.

Här kan ett mer enhetligt nationellt regelverk för hur underskott i egenregion ska hanteras bidra till att begränsa snedvridningen av konkurrensen och dessutom till att förutsättningarna blir desamma över hela landet.

#### Etableringströsklarna motverkar i vissa fall långsiktigheten

Det har framkommit att vissa privata aktörer upplever ersättningarna som osäkra och att de kan ändras med kort varsel alternativt endast höjs i begränsad omfattning. Dessutom upplevs vissa ersättningskriterier som oklara, särskilt då primärvårdens principer för att justera ersättningen för vårdtyngd och socioekonomiska faktorer.

Oförutsägbara och otydliga ersättningar påverkar företagens långsiktighet i investeringar och planering och därmed även etableringsviljan. Effekten är särskilt påtaglig om oklarheter i ersättning kombineras med osäkerheter i patient- och elevunderlag. Sådana osäkerheter beror både på demografiska faktorer och hur regelverket är utformat.

Tydligare och mer förutsägbara regler vad gäller ersättningens storlek kan därför stärka förutsättningarna för långsiktighet i verksamheterna.

#### Kan elevernas utbildning garanteras vid skolavvecklingar?

Både kommunala och fristående skolor måste kunna läggas ned. Regelverket kan dock sägas vara otillräckligt för att säkra elevernas behov av kontinuitet i utbildningen när skolor avvecklas. Vad som orsakar skolavvecklingar och hur stort problemet är, i synnerhet med okontrollerade avvecklingar, är dock inte klarlagt. Det saknas säkra uppgifter om antal skolkonkurser, antal skolavvecklingar och hur många av dessa som kan klassificeras som okontrollerade. Trots det oklara läget om både problemets omfattning och dess orsaker har det lagts fram ett flertal förslag på hur okontrollerade skolavvecklingar ska förhindras. Ur ett etableringsperspektiv kan detta vara olyckligt då fler regler innebär att etableringströsklarna höjs och därmed att konkurrenstrycket för kvalitetsutvecklingen inom skolan minskar. Ett förstärkt regelverk utan stöd i att förstärkningen varken har effekt eller löser det reella underliggande problemet kan i sammanhanget bli missriktat och dessutom skapa oönskade effekter utöver att försämra etableringsviljan.



# 1 Inledning

Under de senaste årtiondena har den svenska välfärdssektorn öppnats upp för privata aktörer att erbjuda offentligt finansierade välfärdstjänster. Friskolereformen från 1992 innebär att företag och organisationer har möjlighet att starta egen skolverksamhet på samma villkor till finansiering som kommunala skolor. Lagen om valfrihetssystem (LOV) introducerades under 2009 och från 2010 är det obligatoriskt med vårdval, det vill säga valfrihet och etableringsfrihet inom primärvården i samtliga landsting.

## Vilka är skälen för att konkurrensutsätta välfärdssektorn?

De argument som framförts för att konkurrensutsätta välfärdssektorn är för det första att invånarna ska få ett större inflytande över de tjänster de nyttjar inom skola, vård och omsorg. Möjligheten att få välja skola, husläkare och andra utförare av välfärdstjänster innebär att medborgarna har större chans att hitta alternativ som passar just dem. Det kan handla om skolor med viss pedagogisk eller språklig profil, vårdcentraler med särskild språkkompetens och äldreboenden som erbjuder särskilda tjänster till de boende.<sup>1</sup> För det andra stimulerar mångfald och konkurrens till bättre kvalitet, högre kostnadseffektivitet och mer innovation inom välfärdssektorerna.<sup>2</sup> Detta eftersom aktörerna måste konkurrera med service och kvalitet för att förmå patienter, elever och omsorgstagare att välja just deras tjänster och samtidigt välja bort dem som erbjuder sämre kvalitet. För det tredje framhävs att konkurrens inom välfärden gör utbudet mer flexibelt och svarar bättre på variationer i efterfrågan och i medborgarnas behov. Detta leder både till samhällsekonomiska vinster och en mindre byråkratisk offentlig sektor.<sup>3</sup>

## Konkurrensen har haft positiva effekter

Övergången till ett nytt system med både offentliga och privata aktörer inom välfärdssektorn beskrivs ofta som framgångsrik. Valfriheten har ökat och kvaliteten på de tjänster som erbjuds är överlag god. Antalet vårdcentraler har ökat med drygt 18 procent sedan införandet av LOV samtidigt som vårdtjänsternas tillgänglighet har ökat.<sup>4</sup> En majoritet av svenska folket värderar möjligheten att själva kunna välja vårdgivare och patientnöjdheten verkar ha ökat efter införandet av LOV. Samtidigt har kostnaderna för landstingen inte påverkats av reformen.<sup>5</sup>

Skolverket menar att mångfalden och kraven på pedagogisk förnyelse har ökat tack vare konkurrensutsättningen.<sup>6</sup> Studier visar även på att utbildningsresultaten förbättrats i kommuner med ett större antal friskolor samt att denna utveckling sker utan några effekter vad gäller kostnaden för utbildningen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Konkurrensverket (2009)

<sup>2</sup> Konkurrensverket (2010a)

<sup>3</sup> Hartman (2011)

<sup>4</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>5</sup> Vårdanalys (2012)

<sup>6</sup> Skolverket (2003)

<sup>7</sup> Böhlmark och Lindahl (2015)

### Det finns problem kvar att lösa

Välfärdssektorns nya system fungerar dock inte felfritt och det finns en oro för att regelverket är för svagt och släpper in fel aktörer samt att villkoren inte är tillräckliga för att garantera kvaliteten och kontinuiteten i de privata aktörernas tjänster. Konkursen av Walthers gymnasium i Karlstad är ett exempel som fick stora konsekvenser för de ungdomar som möttes av en lapp på dörren om att skolan stängts när de kom tillbaka från jullovet.<sup>8</sup> Ett annat exempel är de fyra vårdcentraler som togs över i Jönköping i samband med en konkurs 2014. Företaget som tog över verksamheten gick i sin tur i konkurs efter bara sex månader.<sup>9</sup>

Kommuner och landsting har inte bara det finansiella ansvaret för dessa verksamheter, utan även sista-handsansvaret för att garantera medborgarnas tillgång till skola, vård och omsorg. När välfärdsverksamheter läggs ned drabbar detta i första hand medborgarna oavsett om välfärden produceras i offentlig eller privat regi, men när privata aktörer lägger ned kan det även få direkta konsekvenser för kommuner och landsting i form av merarbete och kostnader.<sup>10</sup>

### Det finns starka skäl att reglera välfärdsproducenterna

Befolkningens tillgång till välfärdstjänster och tillräcklig kvalitet på tjänsterna utgör båda starka skäl för att ställa höga krav på samtliga aktörer som verkar inom den offentligt finansierade välfärden. Detta kan ske dels genom att ställa krav på de aktörer som vill etablera sig och erbjuda välfärdstjänster genom så kallade reglerade inträdeshinder, dels genom spelregler och krav för de aktörer som verkar inom den offentligt finansierade välfärden.

Avgörande för att uppnå de fördelar som konkurrensen och valfriheten är avsedda att skapa är dock att reglerna inte begränsar företagens eller medborgarnas möjligheter i för stor utsträckning och att de positiva effekterna av konkurrensen uteblir. För höga inträdeshinder kan till exempel medföra att entreprenörer drar sig för att göra de investeringar som behövs för att stimulera till konkurrens och innovation. För strikta regler kan därför i längden underminera syftet med både friskolereformerna och valfrihetsreformen och den samhällsnytta som ett konkurrensutsatt välfärdsystem med valfrihet och mångfald syftar till.

### Syfte och avgränsning

Med etableringsfrihet inom den offentligt finansierade välfärden avses att de aktörer som uppfyller inträdeskraven som ställs av det offentliga kan etablera sig fritt. Med detta menas att en privat vårdgivare eller fristående skola först efter att ha blivit godkänd och fått tillstånd kan etablera sig fritt och erbjuda sina tjänster till svenska medborgare. De offentligt uppsatta inträdeskraven till välfärdssektorn har i vissa fall beskrivits som förhållandevis låga och att det är enkelt att bli godkänd och få tillstånd.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> SVT 21/03/2014

<sup>9</sup> Sveriges Radio 12/08/2014

<sup>10</sup> Dagens Arena 27/09/2013

<sup>11</sup> SOU 2015:7: Ägarprövningsutredningen, Böhlmark & Lindahl (2012) och LO (2013) är några exempel.

De inträdeskrav som det offentliga sätter upp utgör dock endast en delmängd av alla krav och villkor som en potentiell aktör måste uppfylla för att framgångsrikt kunna erbjuda välfärdstjänster. För att bedriva verksamhet måste en etablerad aktör följa en mängd andra offentligt uppsatta krav och regler. Sådana krav utgör även de hinder för en aktör som vill etablera sig, även om de inte uttryckligen ställs för att en aktör ska bli godkänd och få tillstånd.

Mot denna bakgrund är syftet med denna rapport att undersöka vilka delar i det offentligt uppsatta regelverket som utgör inträdeshinder och försöka värdera hur pass höga de är.

För att begränsa omfånget av analysen är frågeställningen avgränsad till de verksamheter i välfärden som har lagstiftat om obligatoriska nationella valfrihetssystem det vill säga primärvård och grund- och gymnasieskola. Förskolan ingår som en del av skolan och i det obligatoriska valfrihetssystemet. Förutsättningarna är på många sätt samma som för grund- och gymnasieskolan, men skiljer sig genom att kommunerna har ansvaret för tillståndsgivningen och tillsynen. Frågan om etableringströsklar inom förskolan och även inom andra typer av valfrihetssystem som inte är nationellt bindande, såsom hemtjänsten, förtjänar egen uppmärksamhet i en separat rapport.

#### Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en diskussion om vad som avses med en etablerings-tröskel i denna rapport, vilka typer av trösklar som finns och vilka problem de avser att lösa. Kapitel 3 identifierar de etableringströsklar som en ny aktör som vill erbjuda primärvård möter, och i vilka steg i etableringsprocessen som dessa hinder uppkommer. Utöver detta beskrivs och analyseras ett antal av de inträdeshinder som har föreslagits i debatten. Kapitel 4 diskuterar samma frågor för skolan. Kapitel 5 sammanfattar och diskuterar resultaten av analysen.

## 2 Vad är etableringströsklar och varför behövs de?

För att konkurrens ska fungera väl är det viktigt att nya företag kan etablera sig. Hotet om nya aktörer kan räcka för att skapa en fungerande konkurrens även om antalet befintliga företag är lågt och antalet nyetableringar är begränsade. Hinder i form av etableringskrav eller marknadsregleringar begränsar nya företags möjligheter till inträde och därmed även konkurrenstrycket.

Det finns i många fall starka skäl att ställa krav på både de företag som vill etablera sig och redan befintliga företag. Detta kan exempelvis ske genom direkta inträdeskrav som att företaget måste ha tillstånd, kunna uppvisa vissa kompetenskrav eller uppfylla vissa ekonomiska villkor innan det kan etablera sig. Det kan även finnas krav som måste uppfyllas efter att företaget etablerat sig. Sådana krav kan omfatta allt ifrån hur verksamheten ska bedrivas, innehållet i olika tjänster och hur lokalerna ska vara utformade till hur en eventuell avveckling av företaget ska ske. Ett företag måste ta hänsyn till alla dessa krav innan det etablerar sig. Hur strikta och hur höga kraven är avgör i sin tur hur höga de reglerade inträdeshindren är.

Detta kapitel inleds i avsnitt 2.1 med en övergripande diskussion om vilka olika typer av inträdeshinder som finns och vilka som har särskild betydelse för välfärdssektorerna. Därefter avgränsas de inträdeshinder som kan ses som etableringströsklar i välfärden. I avsnitt 2.2 diskuteras närmare vilka skäl som allmänt kan motivera att man reglerar inträdet till en marknad och mer specifikt motiven till att reglera inträdet för företag att kunna erbjuda offentligt finansierad välfärd inom primärvården och skolan.

### 2.1 Vad är en etableringströskel?

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av inträdeshinder, men generellt omfattar inträdeshinder alla typer av hinder för företag som vill etablera sig. Hindren kan vara naturliga som till exempel höga investeringskostnader, de kan vara reglerade som krav på ledningens utbildning eller tvingande som tillståndsplikt. Hindren kan även uppkomma genom det beteende som redan etablerade företag uppvisar för att försvåra för företag att etablera sig.

OECD (2005) kategoriserar inträdeshinder i två grupper: strukturella respektive strategiska. De strukturella inträdeshindren handlar om grundläggande marknadsvillkor som kostnadsstruktur, efterfrågan, hur marknaden är reglerad och teknologiförutsättningar. De strukturella hindren kan sägas karaktäriseras av att aktörerna som redan är etablerade inte kan påverka dem samt att de är gemensamma för samtliga aktörer. Strategiska hinder karaktäriseras istället av att de skapas av företagen som redan är verksamma. Det beteende som dessa aktörer uppvisar, eller de strategier de tillämpar, kan vara sådana att de hindrar eller försvårar för nya konkurrenter att träda in på marknaden. Exempel på sådana beteenden eller strategier är att de sätter så låga priser på sina varor eller tjänster att ett inträde blir olönsamt (underprissättning) eller binder upp konsumenterna på marknaden genom olika avtalsvillkor (exklusivitetskláusuler) så att ett nytt företag på marknaden inte kan få tillräckligt många kunder.

De strategiska inträdeshindren tar inom välfärdssektorerna skola och primärvård en särskild form eftersom den offentliga sektorn inte bara finansierar och driver sin egen verksamhet utan även finansierar sina privata konkurrenter. Detta skapar inte bara möjligheter, utan även incitament för den offentliga verksamheten i egenregi att försöka stänga ute privat konkurrens i välfärden.

I denna rapport fokuserar vi på de inträdeshinder som den offentliga sektorn på ett eller annat sätt styr över; dels genom lagar, regleringar och kravspecifikationer för välfärdstjänsterna, dels genom det beteende som de offentliga kravställarna och utförarna uppvisar i konkurrensen. Detta utgör definitionen av etableringströsklar i välfärden och avser här således de reglerade strukturella etableringströsklarna som staten, landstingen och kommunerna sätter upp i form av lagar, krav och praxis, men även de strategiska etableringströsklarna som staten, landstingen och kommunerna skapar genom sitt beteende, se Tabell 2.

**Tabell 2. Typer av etableringströsklar i välfärden.**

Typ av tröskel	Beskrivning
Strukturella etableringströsklar	Lagar, regleringar, krav och praxis som styr förutsättningarna för att kunna starta och driva till exempel en vårdenhet eller fristående skola
Strategiska etableringströsklar	Den offentliga sektorns beteenden eller strategier som påverkar privata aktörers möjligheter att etablera sig och lönsamt kunna erbjuda välfärdstjänster

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting.

Etableringströsklar är inte nödvändigtvis knutna till regelverket som reglerar själva inträdet, utan utgörs av alla regler och villkor som företaget kan komma att möta under företagets livscykel, från förberedelser och uppstart till drift och avveckling.

Trösklarna utgörs först av de inträdeskrav som ett företag måste uppfylla för att överhuvudtaget kunna etablera sig. Exempel är krav på licenser, tillstånd eller ägarform. Denna kategori av reglerade trösklar är avsedda att hindra oönskade aktörer att etablera sig och garantera att aktörerna kan leva upp till de villkor som ställs på marknaden, till exempel i form av kvalitetskrav.

Etableringströsklar kan även uppkomma genom de krav som ställs på de redan etablerade aktörerna och de villkor som gäller på marknaden. Exempel kan vara driftskrav, kvalitets- och kvantitetsmål eller hur ersättningsystemet är uppbyggt. Sådana regler eller villkor är inte avsedda att begränsa inträdet, utan har snarare till uppgift att garantera välfärdstjänsternas kvalitet, tillgång och finansiering. Villkoren och kraven i regelverket kan dock vara utformade på ett sådant sätt att en potentiell aktör ser det som olönsamt att etablera sig, även om de uppfyller inträdeskraven.

Utöver detta kan trösklarna även uppkomma på grund av krav på hur företagen får och kan avveckla verksamheten. Exempel på regler kan vara att företagen måste garantera en viss minimal driftsperiod för att medborgarna eller det offentliga inte ska lida skada vid en avveckling. Detta kan till exempel regleras genom krav på likviditet och tillgång till kapital.

För att kunna göra en korrekt ekonomisk bedömning av lönsamheten på marknaden måste ett företag som vill etablera sig se till hela företagets livscykel, inklusive ett eventuellt utträde genom avveckling. Beroende på hur kraven är ställda under företagets olika faser och hur strikta de är kan reglerna påverka möjligheterna att etablera sig och kan därmed ses som etableringströsklar.

## 2.2 Varför behövs etableringströsklar i välfärden?

Allmänt kan reglerade inträdeshinder motiveras av att marknaden inte fungerar på ett tillfredsställande sätt, så kallade marknadsmisslyckanden. Vanligt förekommande misslyckanden är att konsumenterna drabbas på grund av att de har begränsad information om varan eller tjänsten de köper eller på grund av att produktionen eller konsumtionen drabbar utomstående. Detta kan till exempel ta sig uttryck i att konsumenterna har svårt att uppskatta kvaliteten, vilket kan gälla för så vitt spridda varor och tjänster som kvaliteten på begagnade bilar till läkarnas eller lärarnas kompetens. För att komma till rätta med sådana problem kan man dels sätta upp inträdeskrav för dem som vill etablera sig, dels sätta upp spelregler för dem som redan är etablerade.

Även inom den offentligt finansierade välfärden finns risk för sådana marknadsmisslyckanden som behöver lösas genom tydliga krav på dem som vill erbjuda välfärdstjänsterna. Kraven kan delas upp i tre olika kategorier som var och en belyser olika typer av problemområden. Kategorierna omfattar krav på hur kvaliteten, tillgängligheten och finansieringen av välfärden ska kunna garanteras.

### Regelverk för att säkra kvaliteten

Inom den offentligt finansierade välfärdssektorn är kvaliteten på de tjänster som erbjuds en avgörande faktor för vilka krav man kan och bör ställa, såväl på de aktörer som vill träda in på marknaden som på de aktörer som redan är verksamma. Kvalitet kan sägas vara huvudmålet med alla de krav och regler som sätts upp. Betydelsen kan illustreras av att bristande kvalitet kan bli livsavgörande för elever och patienter där individernas livschanser försvåras genom till exempel förlorad utbildning eller dålig sjukvård. Det är därför motiverat med strikta och höga krav, på till exempel kompetens, för att kunna bedriva verksamhet inom både primärvård och skola.

Kvaliteten i välfärdstjänsterna är ofta svår att värdera både i förhand och i efterhand. Detta gäller både för den offentliga sektorn som sätter ambitionsnivån för kvaliteten, och för medborgarna, det vill säga för patienterna eller eleverna och deras föräldrar. Detta medför för det första att kvaliteten på tjänsterna med tiden måste anpassas till de satta ersättningsnivåerna. Aktörer som vill hålla högre kvalitet än vad ersättningen medger trängs undan i konkurrensen eftersom nivån inte är möjlig att nå till de givna ersättningsnivåerna. Ett exempel på detta är Ersta Diakoni som sa upp avtalet om att utföra hemtjänst i Stockholm för att ersättningen var för låg i relation till de kvalitetskrav de själva ville nå.<sup>12</sup> För det andra finns det en risk att välfärdsleverantörerna sänker kvaliteten i viktiga kvalitetsdimensioner som varken det offentliga som kravställare, patienter eller elever och föräldrar kan kontrollera eller verifiera. För att säkerställa hög kvalitet i verksamheterna är det därför nödvändigt att reglera vilka aktörer som får erbjuda välfärdstjänster och hur detta ska gå till. De uppsatta kvalitetsambitionerna gäller samtliga aktörer, även den offentliga egenregin.

Det är dessutom viktigt att verksamheternas resultat följs upp. Detta både för att säkra en god kvalitet och för att göra valfriheten reell genom att medborgarna har möjlighet att jämföra olika aktörers kvalitet.

### Regelverk för att garantera tillgängligheten

Ytterligare ett grundläggande motiv för att reglera utbudet av välfärdstjänster är att säkra medborgarnas tillgänglighet till tjänsterna. Tillgänglighet avser kontinuiteten i

<sup>12</sup> Sveriges Radio 08/10/2010

verksamheten, innehållet i tjänsterna, samt till vem aktörerna riktar sig.<sup>13</sup> Tillgänglighet beskrivs ofta som en kvalitetsaspekt på samma sätt som i avsnittet ovan. Tillgänglighet är dock särskilt viktig att säkra eftersom det kan bli kostsamt för enskilda medborgare att byta utförare. Detta är särskilt tydligt för skolverksamhet där elever och föräldrar kan drabbas av stora kostnader om de tvingas byta skola under skoltiden.

Förutom den konkreta tillgången till tjänsten är det även motiverat att reglera innehållet i, omfattningen och lokaliseringen av välfärdstjänsterna. Patienter och elever kan ha svårt att bedöma kvaliteten hos olika utförare. Mot en sådan bakgrund kan ett sätt att garantera innehållet och tillgången vara att man förtydligar och ställer explicita krav på tjänsten. Exempel är att elevhälsa och skolbibliotek ska finnas tillgängligt för elever i samtliga skolor eller att landstinget kräver att alla vårdcentraler måste erbjuda mödravård.

Kommuner och landsting har även i slutändan sista-handsansvaret för att medborgarna ska få tillgång till skola och primärvård. Detta innebär att de måste vara beredda att ta över producentansvaret för välfärdstjänsterna. Om privata aktörer avvecklar verksamheten betyder detta att kommuner och landsting kan bli tvingade att ställa om, vilket kan medföra kostnader och merarbete för både den offentliga verksamheten som för övriga privata aktörer.

För både privata och offentliga aktörer kan dock fallande efterfrågan, som vikande elev- eller patientunderlag, medföra att en avveckling av verksamheten är nödvändig av kostnadsskäl. Förutom vikande befolkningsunderlag kan konkurrensutsättningen leda till att de aktörer som inte lever upp till patienternas och elevernas kvalitetsförväntningar ser en vikande efterfrågan och därför tvingas att avveckla. Det är därför av vikt att regelverket i dessa situationer skyddar patienternas och elevernas tillgång till välfärdstjänsterna och skapar möjligheter för att avvecklingen sker under kontrollerade former.

Mot denna bakgrund är det därför befogat med krav på samtliga utförare att de kan garantera en viss grad av tillgänglighet som inkluderar en rimlig kontinuitet i verksamheten.

### Regelverk för att säkerställa kostnadskontrollen

Det finns starka skäl för att vissa välfärdstjänster är offentligt finansierade. Här ingår att samhället som helhet, och därmed individerna själva, tjänar på att den övriga befolkningen är frisk och välutbildad. Utöver detta kan offentlig finansiering av verksamheter med universell täckning, som till exempel primärvård, i vissa fall vara mer kostnadseffektiva och ge fördelaktigare fördelningspolitiska effekter än vad privata lösningar kan uppnå.

Kombinationen av offentlig finansiering, privat produktion och en kundvalsmodell medför dock svårigheter. Komplikationen är främst det trepartssamband som uppkommer: den offentliga sektorn är beställare (det vill säga den står för ambitionsnivå i kvalitet och för finansiering), den privata sektorn står för produktionen och elever och patienter för konsumtionen. Eftersom varken eleverna, patienterna eller producenterna har några drivkrafter att hålla tillbaka konsumtionen finns det en risk att välfärdstjänsterna överkonsumeras och att den offentliga sektorn som finansiär förlorar den kostnadskontroll som normalt finns inbyggd i de fall konsumenterna direkt betalar för tjänsterna. För att komma till rätta med detta problem inom den offentligt finansierade välfärden är därför ersättningsystemens utformning centrala för att skapa kostnadskontroll.

<sup>13</sup> SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningen



### Strukturella etableringströsklar kan utnyttjas i strategiska syften

Sammantaget kan de krav som ställs på samtliga aktörer som erbjuder och vill erbjuda välfärdstjänster delas upp efter de problem som de är avsedda att lösa. De utgör då så kallade strukturella etableringströsklar vars huvudsyfte är att garantera kvaliteten och tillgängligheten för medborgarna. Utöver detta är avsikten att säkra kommunernas och landstingens kostnadskontroll som finansiärer och hålla ned de kostnader som sista-handsansvaret kan medföra, se exempel på etableringströsklar i Tabell 3.

Myntets baksida är att kommuner och landsting som kravställare, beställare, finansiärer och tillståndsgivare kan använda sig av de möjligheter som myndighetsutövningen innebär för att (medvetet eller omedvetet) stänga ute privat konkurrens i välfärden och istället gynna egenregiverksamheten. Regelverket kan då i sämsta fall användas som strategiska etableringströsklar, då regelverket inte bara skapar möjligheter utan även incitament för den offentliga verksamheten i egenregi att försöka stänga ute privat konkurrens i välfärden.

**Tabell 3. Exempel på etableringströsklar i välfärden.**

Mål med regelverket	Strukturella etableringströsklar	Strategiska etableringströsklar
Kvalitet	Krav på kompetens Krav på lokalernas utformning Krav på tjänstens utförande	För detaljerade eller snedvridande kvalitetskrav
Tillgänglighet	Krav på innehåll, tillgång och kontinuitet i tjänsten Krav på ekonomisk stabilitet	För höga eller snedvridande krav på innehåll och tillgång
Kostnadskontroll/Finansiering	Regler för finansiering och ersättning	Snedvridande eller otydliga ersättningsmodeller

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting.

## 3 Etableringströsklar i primärvården

För att beskriva, analysera och värdera de etableringströsklar som företagen i vårdsektorn möter inleds detta kapitel i avsnitt 3.1 med en kort beskrivning av LOV och den process ett privat företag måste gå igenom för att kunna etablera sig. Fokus ligger dels på de lagar, villkor och praxis som ligger till grund för beslutet att tillåta företaget att erbjuda primärvård, dels på det arbete som företaget måste lägga ned för att kunna etablera sig.

Utifrån beskrivningen av etableringsprocessen diskuteras därefter i avsnitt 3.2 vad i regelverket som kan ses som betydande etableringströsklar för de aktörer som vill etablera sig. I avsnitt 3.3 redovisas hur regelverket är uppbyggt i några andra länder som jämförelse. I avsnitt 3.4 ges en sammantagen bedömning av etableringströsklarna i primärvården.

### 3.1 Etableringsprocessen i primärvården

Lagen om valfrihetssystem (LOV) öppnar primärvården för konkurrens från privata aktörer. Syftet med LOV är att stimulera mångfald, stärka patienternas valfrihet och flytta makten från landstingen till patienterna. Valfrihetsmodellen i primärvården avser att skapa förutsättningar för att patienternas egna önskemål ska få genomslag, men modellen förutsätter samtidigt ett tydligt regelverk, kvalitetskontroll och auktorisation av vårdgivare.<sup>14</sup>

LOV blev obligatorisk i samtliga landsting från och med januari 2010 och patienterna kan numera själva välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster i primärvården. Privata aktörer kan ansöka om att få öppna vårdenheter i samtliga landsting och om de uppfyller landstingets krav har vårdgivaren tillstånd att öppna en vårdenhet på en egen vald plats i regionen.<sup>15</sup> Varje landsting har dock rätten att definiera sina egna krav i de så kallade ackrediteringsvillkoren. Detta betyder att villkoren för tillstånd skiljer sig mellan landstingen.<sup>16</sup> Etableringsprocessen för en ny aktör kan sammanfattas i fem steg, såsom i Figur 1, och inleds med förberedelserna för att ansöka om tillstånd för att öppna en vårdenhet hos landstinget.

1. **Förberedelse inför ansökan.** Inför ansökan måste den sökande ta fram en affärsplan med verksamhetsidé, inriktning och mål samt planera för hur verksamheten ska fullfölja åtagandena i uppdragsbeskrivningen från landstinget. Kraven på ekonomisk stabilitet omfattar bland annat att ta fram registreringsbevis och verksamhetsplan, garantera finansieringen för verksamheten – till exempel genom bankgaranti, lånelöfte, aktiekapital – samt ta fram en finansiell plan. I förberedelserna ingår även att hitta lämpliga lokaler som antingen direkt uppfyller lokalkraven eller kan anpassas samt en tidplan för att färdigställa lokalerna. Sökanden måste även hitta personal för vårdenhetens ledning, samt planera för rekrytering av övrig personal med den kompetens som uppfyller landstingets uppdragsbeskrivning. Slutligen måste även sökanden identifiera eventuella underleverantörer och planera samverkansformer.

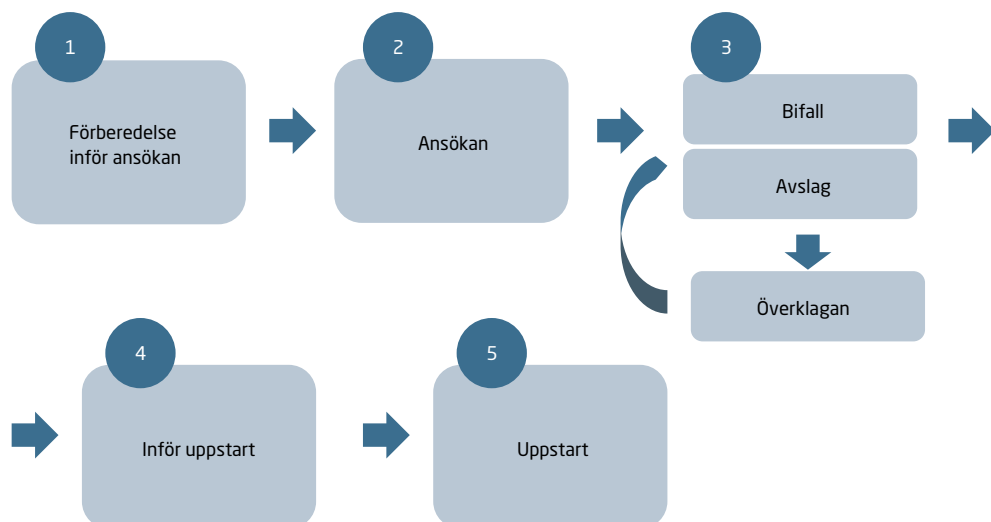
<sup>14</sup> ESO (2014)

<sup>15</sup> Konkurrensverket (2010a)

<sup>16</sup> Konkurrensverket (2010a)

2. **Ansökan.** Ansökan kan skickas till landstinget när som helst under året med intyg för att styrka all information. Efter detta inleds en dialog där landstinget kontrollerar att sökanden förstått de krav och regler som ställs, och där tjänstemännen bedömer huruvida sökanden har förutsättningar för att driva verksamheten.
3. **Landstinget beslutar om bifall eller avslag.** Det politiska beslutet om att godkänna ansökan baseras i stor utsträckning på rekommendationerna från landstingets tjänstemän. Om landstinget avslår ansökan finns möjlighet att överklaga och begära rättelse hos förvaltningsrätten. Landstinget kan även godkänna ansökningen under villkor att företaget vidtar ytterligare åtgärder. Om ansökningen godkänns upprättas ett avtal med landstinget.
4. **Förberedelser inför uppstart av verksamheten.** Inför uppstart måste den sökande se till att verksamheten uppfyller samtliga landstingets krav enligt ackrediteringsvillkoren och de olika lagar och regler som gäller för lokaler och utrustning, IT-system, personal, allmänna villkor och uppdragsbredd. Landstingen utför en etableringskontroll innan uppstart. Om landstinget hittar brister kan de yrka på att vårdenheten inte får öppna förrän bristerna åtgärdats.

Figur 1. Etableringsprocess primärvården (lite olika regler i olika landsting).



Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på ackrediteringsvillkoren i Stockholms läns landsting (2015), Västragötalandsregionen (2015), Region Skåne (2015).

### Etableringsprocessen kan ses som en etableringströskel

Etableringsprocessen innebär en investering i tid och resurser för att möta de krav som ställs och kostnaderna uppkommer i vissa fall redan innan landstinget fatta sitt beslut. Detta betyder att processen i sig kan ses som en etableringströskel som kräver planering, framförhållning och investeringar i både tid och kapital som går förlorade om landstinget avslår ansökan. Om ansökan godkänns behövs betydande kapitalinvesteringar för att bland annat anpassa lokaler, köpa utrustning och rekrytera personal.<sup>17</sup> Stora delar av kostnaderna kan karaktäriseras som icke-återvinningsbara, i den meningen att de inte är säkert att de är möjliga att få tillbaka. Ofta är till exempel lokalanpassningen sådan att få andra verksamheter kan använda lokalerna om vårdenheten avvecklas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Stockholms läns landsting (2015), Västra Götalandsregionen (2015), Region Skåne (2015)

<sup>18</sup> Konkurrensverket (2010b)

### Egenregins etableringsprocess är i stort densamma som för privata utförare

Etableringsprocessen för landstingsdrivna vårdenheter är i stort sett lik den som privata aktörer genomgår. Den stora skillnaden är att processen istället inleds med ett politiskt beslut, där vårdenhetens utformning bestäms utifrån de behov som identifierats av landstinget. Det kan exempelvis röra sig om att det saknas vårdcentraler i ett visst område, eller att de etablerade vårdcentralerna i området är överbelastade. I övrigt gäller samma regler vad gäller verksamheten och dess utformning, där en etableringskontroll genomförs innan start.<sup>19</sup>

Skillnaderna mellan egenregi och privata vårdcentraler har i detta sammanhang en begränsad praktisk betydelse eftersom få landstingsdrivna vårdcentraler har öppnats under senare tid. Snarare har antalet landstingsdrivna vårdcentraler minskat något sedan införandet av LOV.<sup>20</sup>

## 3.2 Vilka är etableringströsklarna i primärvården?

Hälso- och sjukvården är reglerad genom en rad lagar, förordningar och riktlinjer som styr de verksamma aktörerna.

Lagstiftningen är uppbyggd efter vårdgivarnas och vårdpersonalens skyldigheter och är en så kallad skyldighetslagstiftning, det vill säga det framgår av lagtexten vad patienterna kan förvänta sig av vården.<sup>21</sup> Fyra lagar utgör den grundläggande lagstiftningen. Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) kan ses som den ramlag som fastställer ansvarsfördelningen i primärvården mellan stat och landsting vad gäller styrning och utförande. Lagen sätter upp de grundläggande målen med hälso- och sjukvårdslagstiftningen som god kvalitet, kostnadseffektivitet och hög patientsäkerhet. Grunden för hur primärvården ska finansieras fastställs också här. Patientsäkerhetslagen fastställer i sin tur reglerna för att garantera och utvärdera patientsäkerheten, till exempel sjukvårdspersonalens informationsskyldighet gentemot patienterna. En tredje grundpelare i hälso- och sjukvårdslagstiftningen är patientdatalagen som bland annat reglerar hantering av personuppgifter. Patientlagen fastställer i sin tur patientens ställning i hälso- och sjukvården.

Utöver dessa fyra lagar finns en rad speciallagar som smittskyddslagen. Utifrån lagarna inom området har regeringen och ansvariga myndigheter formulerat specifika krav i förordningar och föreskrifter. Landstingen, bransch- och kunskapsorganisationerna har i sin tur tagit fram en rad olika riktlinjer.<sup>22</sup> Exempel på de områden som regleras, de specifika lagarna, förordningarna och riktlinjerna, samt vem som är ansvarig illustreras i Tabell 4.

### Lagstiftningen är en etableringströskel som landstingen själva kan höja

Primärvården karaktäriseras således av en rad lagstiftade etableringströsklar som omfattar många olika aspekter i primärvården, framför allt vad gäller kvaliteten i vården. I LOV framgår att landstingen måste tillåta privata aktörer att etablera sig om de uppfyller ackrediteringsvillkoren. Ackrediteringsvillkoren kan i sin tur ses som ytterligare krav utöver det gemensamma nationella regelverket. Landstingen har även rätten att utforma ersättningssystemet på det sätt som passar dem bäst. Därmed har landstingen som beställare stora möjligheter att sätta ambitionen för kvaliteten på vården utöver de lagstadgade kraven, och till en sådan nivå att de passar med landstingets ekonomiska förutsättningar.

<sup>19</sup> Stefan Bengtsson, Västra Götalandsregionen

<sup>20</sup> Konkurrensverket (2014), ESO (2014)

<sup>21</sup> Vårdhandboken (2013)

<sup>22</sup> SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningen

**Tabell 4. Exempel på lagar och regelverk i hälso- och sjukvården.**

Typ av reglering	Område	Namn	Ansvarig
Lagar	Ramlag	Hälso- och sjukvårdslagen	Regering och riksdag
	Patientsäkerhet och patientställning	Patientsäkerhetslagen Patientlagen	
	Valfrihet	Lagen om valfrihetssystem	
	Hantering av patientdata	Patientdatalag	
Föreskrifter och allmänna råd	Läkemedel	Behörighet att ordinera läkemedel för vaccination mot influensa A(H1N1)	Läkemedelsverket
	Journalföring	Informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården	Socialstyrelsen
Riktlinjer	Läkemedel	REK-listan (2014): ett stöd för att främja en god och säker läkemedelsförskrivning	Västra Götalandsregionen
	Diabetes	Nationella behandlingsriktlinjer	Socialstyrelsen

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Vårdhandboken (2013) och Västra Götalandsregionen (2014).

### 3.2.1 Trösklar på grund av kvalitetskrav

Huvudmålet med trösklar i primärvården är att garantera att patienter, oavsett vilken vårdgivare de vänder sig till får en god, säker och ändamålsenlig vård. I hälso- och sjukvårdslagen fastställs de grundläggande kvalitetskraven som samtliga vårdgivare måste leva upp till. Vidare preciseras att landstingen har skyldighet att säkerställa att invånarna kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och kan välja en fast läkarkontakt. Inom ramen för kvalitet ingår även patientdatalagen och patientsäkerhetslagen som säkerställer god hantering av patientdata och garanterar patientsäkerheten. Exempelvis preciseras i patientsäkerhetslagen vilken typ av kompetens som krävs av sjukvårdspersonalen.

I myndighetsföreskrifter, framför allt från Socialstyrelsen och Läkemedelsverket, preciseras kvalitetsbestämmelserna. Framför allt finns en rad krav på hur olika sjukdomstillstånd ska bemötas i form av behandlingar och läkemedel. Enskilda landsting och regioner tar i sin tur fram råd och riktlinjer för de vårdgivare som är verksamma i landstinget eller regionen. Detta kan gälla behandlingsmetoder eller läkemedelsordning.

Därutöver är det främst tre områden vad gäller kraven på kvalitet som anses betydande vid etableringen och vara bindande trösklar: kraven på lokaler, hur detaljerat regelverket är samt kraven på IT-systemen.

#### Krav vad gäller lokaler

Lagen och landstingen ställer tydliga och detaljerade krav på de lokaler som ska användas i primärvårdsverksamheten. Bland annat finns regler för ingång, parkering, handikappanpassning och toaletternas utformning.<sup>23</sup> Lokalkraven är en del i regelverket för att garantera att kvaliteten i vården kan upprätthållas och att vården är tillgänglig för alla. Detta gäller både privat verksamhet och egenregin. Intressant är att Konkurrensverket påpekar att landstingen är missnöjda med situationen då landstingen menar att deras egna lokaler är dyra och specialbyggda, medan de privata kan hitta billigare alternativ.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Stockholms Läns Landsting (2015), Västra Götalandsregionen (2015), Region Skåne (2015)

<sup>24</sup> Konkurrensverket (2014)

Konkurrensverket påpekar samtidigt att investeringskostnaderna för att anpassa lokaler kan utgöra ett betydande hinder eftersom det är svårt att få tillbaka kostnaderna om man avvecklar verksamheten.<sup>25</sup> De höga investeringskostnaderna kan vara särskilt problematiska för mindre aktörer och långtgående krav på lokaler premierar större vårdenheter och större företag för att skapa lönsamhet i verksamheten.<sup>26</sup>

### Detaljkrav i regelverket

Ett av målen med valfrihet inom primärvården är att valfriheten ska bidra till mångfald och innovation. Samtidigt finns det indikationer på att vårdgivarna upplever landstingens krav som allt mer detaljstyrande<sup>27</sup> och bland annat Riksrevisionen (2014) diskuterar den ökade detaljregleringen och dess konsekvenser. Grundproblemet är att allt för detaljerade krav och styrning kan verka likriktande och styra hur den enskilda vårdenheten driver verksamheten och vad den kan erbjuda patienterna.

Ett för detaljerat regelverk påverkar både företagens och patienternas beteende. Med begränsade möjligheter att diversifiera utbudet av tjänster blir det svårare för företagen att ta tillvara innovationer, nya lösningar och idéer. Detta kan i sin tur dels leda till att mångfalden i utbudet av redan etablerade vårdenheter minskar, dels komma att bli en etableringströskel för nya innovativa företag. Välfärdstjänsterna förnyas då inte då företagens idéer inte kan tas till vara på grund av detaljer i reglerna. En sådan utveckling får i sin tur konsekvenser för patienternas val och beteende eftersom valmöjligheterna minskar. Riksrevisionen (2014) pekar på att patienternas incitament att byta vårdcentral är lägre eftersom de upplever att kvalitetskonkurrensen mellan vårdgivarna är begränsad.<sup>28</sup>

Baksidan med ett för detaljerat regelverk med ambitionen att säkra kvaliteten i primärvården är att konkurrenstrycket riskerar att minska och att kvalitetsutvecklingen därför på sikt kan bli lidande.

### Kvalitetskrav för IT-system

Kraven på kompatibilitet mellan de privata aktörernas och landstingens IT-system kan bli både dyra och komplicerade för nyetablerade vårdenheter. Ofta är landstingens system utformade för större organisationer och är därmed mindre lämpade för mindre aktörer.<sup>29</sup> Konkurrensverket påpekar målkonflikten där ett gemensamt och effektivt IT-, rapportering- och journalsystem är nödvändigt för en väl fungerande vård, samtidigt som kostnaden kan avskräcka mindre aktörer från etablering. Mot bakgrund av detta påpekar SKL till exempel vikten av att utveckla IT-system som kan kommunicera med varandra genom gemensamma standarder.<sup>30</sup>

Hur pass hög tröskel landstingens IT-system utgör är svårt att värdera. De stora vinsterna, både samhällsekonomiskt och ur ett patientsäkerhetsperspektiv, ligger snarare i att införa en gemensam nationell IT-struktur som inte bara omfattar all primärvård i landet utan all landstingsfinansierad vård. En sådan omläggning skulle förutom att jämna ut eventuella skillnader i hur besvärliga IT-kraven upplevs, även begränsa storleken på IT-kraven som etableringströskel.

<sup>25</sup> Konkurrensverket (2009)

<sup>26</sup> Anell (2009)

<sup>27</sup> Vårdföretagarna (2012)

<sup>28</sup> Riksrevisionen (2014)

<sup>29</sup> Konkurrensverket (2010b)

<sup>30</sup> Zetterberg (2011)

### 3.2.2 Trösklar på grund av tillgänglighetskrav

Det finns starka skäl att ställa mer eller mindre höga krav på de som erbjuder och vill erbjuda primärvård för att de ska kunna säkerställa tillgängligheten och en kontinuerlig tillgång till vård. Hälso- och sjukvårdslagen fastställer bland annat att samtliga invånare har rätt till likvärdig vård, samt att de som har störst behov ska ges företräde. Vården ska vara lättillgänglig samt tillgodose patientens behov av kontinuitet och säkerhet. Landstingen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård till dem som är bosatta i landstinget.<sup>31</sup>

Det är främst två aspekter kring tillgänglighet som diskuteras som försvårande och bindande ur ett etableringsperspektiv: de ekonomiska kraven för att kunna etablera sig och kraven på uppdragets omfattning.

#### Ekonomiska krav för att etablera vårdenheter

I landstingens ackrediteringsvillkor återfinns ekonomiska krav för att bli godkänd. Kraven kan delas i två olika kategorier.

Den första kategorin utgörs av villkor som direkt hindrar vissa aktörer att få tillstånd att bedriva primärvård. Exempel är aktörer som befinner sig i ett ekonomiskt utsatt läge eller kan betraktas som direkt olämpliga som leverantörer till offentlig sektor. Dessa krav omfattar till exempel att sökanden och dess företrädare inte får ha varit iblandade i tidigare konkurser, inte blivit uppsagda från tidigare uppdrag för landstinget och har betalat sociala avgifter. Syftet med sådana villkor är främst att undvika olämpliga leverantörer till den offentliga sektorn och är som sådana högst rimliga. I många fall är villkoren i stort sett samma som ställs i de flesta offentliga upphandlingar. Se bilaga 1 för en sammanställning av de ekonomiska kraven i landstingens ackrediteringsvillkor.

Den andra kategorin av ekonomiska villkor är specifika för primärvården och ställer krav på att sökanden har en stabil ekonomisk bas för att kunna fullgöra primärvårdsuppdraget långsiktigt. Kronoberg är typiskt för de flesta av landstingen och formulerar det övergripande kravet som:

”Leverantören ska ha en sådan stabil ekonomisk bas att ett långsiktigt åtagande gentemot de medborgare som valt vårdcentralen kan upprätthållas.”<sup>32</sup>

Formuleringen återkommer i flera av landstingens ackrediteringsvillkor i en eller annan form. Dock är de övriga villkoren för att garantera att långsiktigheten i de flesta fall oprecist uttryckta. Istället förbehåller sig landstingen att bedöma sökanden från fall till fall. Detta tar sig uttryck i att landstingen har tolkningsföreträde i bedömningen av sökandens ekonomiska förutsättningar<sup>33</sup> eller att de kan begära in underlag under ansökningsprocessens gång för att kunna säkerställa att sökanden kan fullgöra sitt uppdrag<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)

<sup>32</sup> Landstinget Kronoberg (2012)

<sup>33</sup> Vårdval i Jönköpings län (2015)

<sup>34</sup> Landstinget i Värmland (2015)



För att bedöma förmågan ställer många landsting krav på tillräcklig kreditvärdighet och att sökanden bifogar en ekonomisk plan. Kreditvärdigheten uttrycks ofta i konkreta termer och risken för obestånd ska bedömas vara låg. I Västra Götalandsregionen och Vårdval Stockholm krävs att sökanden ska kunna driva verksamheten under minst två år. På vår förfrågan har Västra Götalandsregionen uppgett att detta tolkas som att sökanden måste ha tillgång till kapital på minst tre miljoner kronor för att få tillstånd att öppna en vårdcentral. Både Västra Götalandsregionen och Vårdval Stockholm uppger att de kräver omkring en miljon kronor i kapital för att öppna en rehabiliteringsenhet.

Västra Götalandsregionen menar att dessa krav snarare är ett skydd för sökanden och en kontroll av att sökanden har förstått vilka de nödvändiga finansiella kraven är för att klara uppdraget.<sup>35</sup> Denna bild bekräftas av Kronobergs landsting som menar att de gör en övergripande ekonomisk bedömning utan exakta krav, men att det krävs investeringar och tillgång till kapital på mellan 5–6 miljoner kronor för att öppna en vårdcentral i länet.

### Krav vad gäller uppdragets bredd

De grundtjänster som måste ingå när man startar en vårdenhet varierar mellan landstingen. I vissa landsting är kraven breda i den meningen att vårdenheten måste kunna erbjuda ett flertal olika tjänster för att godkännas, se Tabell 5. I Norrbotten krävs till exempel att enheten ska tillhandahålla barn- och mödravård, rehabilitering samt medicinsk fotvård. I Stockholm har man däremot valt en modell där samtliga dessa tjänster erbjuds via separata vårdval. Det innebär att en patient kan välja olika vårdenheter beroende på vilken tjänst man vill få utförd, till exempel en vårdcentral för husläkare och en annan för mödravård. Finansieringen av tjänsten följer med patientens aktiva val av vårdenhet för de olika tjänsterna.<sup>36</sup>

Med ett bredare uppdrag ökar behovet av utrustning, lokaler, tillgänglighet och antal läkare, sjuksköterskor och annan legitimerad personal.<sup>37</sup> I förlängningen blir även etableringströsklarna högre ju bredare uppdraget definieras. Detta gäller i samtliga delar i företagets livscykel. För det första ökar de direkta inträdeskraven på grund av att större investeringar krävs. För det andra krävs mer säkra intäkter, i form av patientunderlag, för att kunna driva verksamheten lönsamt på sikt. Innan patientunderlaget är tillräckligt måste vårdenheten även på kort sikt ha möjligheter att finansiera eventuella underskott i verksamheten för att klara av lokalinvesteringar och löner för upp till 10–15 anställda.<sup>38</sup> För det tredje blir kostnaderna högre för att avveckla vårdenheten, om till exempel patientunderlaget faller, på grund av att delar av investeringarna är icke-återvinningsbara och då enheten har fler anställda. För mindre aktörer blir den affärsmässiga risken av ett bredare uppdrag relativt stor. Brett formulerade uppdrag kan därför ur ett etableringsperspektiv ses som att landstingen premierar större företag med tillgång till långsiktig egenfinansiering i förhållande till mindre aktörer.

<sup>35</sup> Stefan Bengtsson, Västra Götalandsregionen

<sup>36</sup> I Stockholm och Uppsala landsting utgör tilläggsverksamheterna till största del egna vårdval, även Region Skåne har separata vårdval för barn- och mödravård. Detta innebär att vårdenheter i olika områden kan sättas samman på det sätt som bäst passar behoven i området. Exempel på detta kan vara att husläkarmottagningar i småbarnstata områden kompletterar sitt utbud med både barn- och mödravård och att vårdenheten på egen hand utökar och anpassar sitt uppdrag för att på bästa sätt tillgodose efterfrågan och behovet. Detta betyder att de olika separata vårdvalen kan ses som byggstenar för en större verksamhet om behov finns, men utgör samtidigt inget krav om behov inte finns.

<sup>37</sup> Anell et al. (2012)

<sup>38</sup> Alf Wiklund

**Tabell 5. Uppdragets bredd i olika landsting år 2012 och andel privata vårdcentraler.**

Landsting/ Region	BHV <sup>1</sup>	MVH <sup>2</sup>	Rehabilitering	Medicinsk fotvård	Uppdragets bredd	Andel privata vårdcentraler (%)
Stockholm	Nej	Nej	Nej	Nej	Smalt	67
Kalmar	Nej	Nej	Nej	Nej	Smalt	29
Uppsala	Nej	Nej	Delvis	Nej	Smalt	51
Region Skåne	Nej	Nej	Ja	Nej	Smalt	43
Gotland	Ja	Nej	Nej	Nej	Smalt	25
Sörmland	TU <sup>3</sup>	Nej	Ja	Nej	Medel	35
Östergötland	Ja	Nej	Delvis	Ja	Medel	21
Gävleborg	TU <sup>3</sup>	Nej	Ja	Ja	Medel	32
Blekinge	Ja	Nej	Ja	Nej	Medel	38
Kronoberg	Ja	Nej	Ja	Nej	Medel	34
Jönköping	Nej	Nej	Ja	Ja	Medel	40
VG-regionen	Ja	Nej	Nej	Ja	Medel	43
Örebro	Ja	Ja	Delvis	Nej	Medel	14
Halland	Ja	Nej	Ja	Ja	Brett	50
Värmland	Ja	Ja	Nej	Ja	Brett	24
Jämtland	Ja	Ja	Delvis	Ja	Brett	15
Västmanland	Ja	Ja	Delvis	Ja	Brett	60
Västerbotten	Ja	Ja	Ja	Ja	Brett	16
Dalarna	Ja	Ja	Ja	Ja	Brett	17
Västernorrland	Ja	Ja	Ja	Ja	Brett	35
Norrbottn	Ja	Ja	Ja	Ja	Brett	9

Not: 1 Barnhälsovård. 2 Mödrahälsovård. 3 Tilläggsuppdrag. Uppdraget klassas som smalt om minst tre verksamheter faller utanför grunduppdraget och som brett om minst tre verksamheter faller inom grunduppdraget.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Anell (2012) samt data från Kolada.

De landsting där det breda uppdraget kan utgöra en betydande tröskel för nya företag att etablera sig inom primärvården återfinns i tabell 5 och är exempelvis Västerbotten, Dalarna, Västernorrland och Norrbotten. I dessa landsting instämde även en majoritet av verksamhetscheferna i påståendet ”att grunduppdraget för vårdenheter är allt för omfattande”, närmare 60 procent.<sup>39</sup>

Det är dock värt att notera att ett smalt uppdrag i sig inte är en garanti för privata etableringar i primärvården. Gotland och Kalmar kan båda sägas ha smala uppdrag men samtidigt relativt få privata vårdcentraler i förhållande till antalet offentliga, se Tabell 5. Detta betyder att det krävs mer av landstingen än att bara definiera uppdraget smalt för att privata aktörer ska etablera sig i regionen. Breda uppdrag, som i både Västmanland och Halland, avskräcker inte heller privata etableringar, vilket den relativt höga andelen privata vårdcentraler i dessa landsting visar på. Ett brett formulerat uppdrag kan därför inte säkert sägas ensamt utgöra en etableringströskel. Däremot kan breda uppdrag vara en del i ett större sammanhang där kombinationen av ett brett uppdrag och ersättningssystemets utformning, eller andra faktorer, tillsammans kan utgöra ett hinder för de privata aktörerna att etablera sig.<sup>40</sup>

Landstingens krav på ett brett uppdrag kan ses som en strategisk etableringströskel. Landstinget begränsar då konkurrensen genom att ställa höga tillgänglighetskrav på

<sup>39</sup> Anell et al. (2012)

<sup>40</sup> Konkurrensverket (2014)

nya privata aktörer och begränsar därmed även den ekonomiska attraktiviteten av att etablera privata vårdenheter i landstinget. Man ska dock i detta sammanhang ha klart för sig att kraven på ett brett uppdrag även gäller landstingets egenregi och att sådana krav både kan försvåra driften av egenregin och öka dess kostnader.

### 3.2.3 Trösklar på grund av krav på kostnadskontroll

Landstingen har genom HSL det fulla ansvaret för primärvården och därmed även ansvaret för finansieringen. Vårdvalet enligt LOV innebär i sin tur att landstingen har ansvaret för att utforma ersättningsystemet både för primärvården som helhet och till de privata vårdgivarna. I lagen fastställs bland annat att det måste framgå i ackrediteringsvillkoren hur landstingets ersättningsystem för privata vårdgivare är utformat.<sup>41</sup>

Samtliga landsting har en ersättningsmodell som kombinerar en fast ersättning baserad på antal listade patienter (så kallad kapitering) och en rörlig ersättning bland annat efter antal besök. Med undantag för Jämtland har alla även en målrelaterad ersättning baserad på kvalitet och effektivitet.<sup>42</sup> Den exakta fördelningen mellan de olika delarna i ersättningen varierar mellan landstingen där kapiteringen för alla landsting utgör över 70 procent av den totala ersättningen, förutom i Stockholm där den utgör cirka 40 procent. Den fasta ersättningens stora andel betyder att antalet patienter som är listade hos en vårdenhet till stor del är helt avgörande för enhetens ekonomiska resultat. Ersättningen justeras även efter olika faktorer. Ålder är den vanligaste faktorn som landstingen justerar efter, men även socioekonomi och vårdtyngd används.<sup>43</sup>

Det är främst tre delar i regelverket för att garantera landstingens kostnadskontroll som har diskuterats som betydande ur etableringsperspektiv och binda aktörer som vill etablera sig: fördelningen av passivt listade patienter, osäkerheter kring ersättningsnivåer samt subventioner till egenregin.

#### Etableringströsklar till följd av fördelningen av passiva patienter

För att en nyetablerad vårdenhet ska bli lönsam behöver den bygga upp ett tillräckligt antal patienter som är listade hos vårdenheten och detta kan ta tid. Eftersom cirka en tredjedel av befolkningen inte aktivt valt vårdcentral<sup>44</sup> är det av stor betydelse hur landstinget listar de patienter som inte aktivt väljer en specifik vårdcentral. Nyetablerade vårdenheter blir därför till stor del beroende av om de kan få tillgång till patienter på denna så kallad passivlista. Konkurrensverket beräknar att det tar två till tre år att få cirka 5 000 listade patienter.<sup>45</sup>

I Västra Götalandsregionen utgör till exempel den fasta ersättningen cirka 85 procent av vårdenheternas intäkter. Denna del av ersättningen kallas vårdvalspeng och följer invånarens val av vårdenhet. Ersättningen per listad patient baseras i huvudsak på en viktning efter ålder, kön och vårdtyngd och uppgår till i genomsnitt 292 kronor per månad. Om antalet patienter i regionen fördelas lika på regionens cirka 200 vårdcentraler är den genomsnittliga fasta ersättningen drygt elva miljoner kronor per år och vårdcentral. För en nyetablerad vårdenhet skulle således möjligheten att få ta del av passivlistan få stora ekonomiska konsekvenser.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Lagen (2008:963) om valfrihetssystem

<sup>42</sup> Anell et al. (2012)

<sup>43</sup> Lindgren (2014)

<sup>44</sup> Konkurrensverket (2012). Uppgiften gäller andelen som anser sig ha gjort ett aktivt val.

<sup>45</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>46</sup> Västra Götalandsregionen (2015)

Enligt Konkurrensverket har listningsprinciperna stor betydelse för att stimulera inträdet av privata vårdenheter och de privata vårdcentraler som etablerats efter vårdvalets införande har färre listade patienter.<sup>47</sup> Skälen till att de har färre listade patienter menar Konkurrensverket kan vara att det tar tid att bygga förtroende hos patienterna eller att vårdenheterna etablerat sig i områden med lägre patientunderlag.

Eftersom listningsprinciperna skiljer sig åt mellan landstingen skiljer sig även etableringströskelns storlek. I Gävleborgs län omlistas samtliga passiva patienter så fort en ny vårdcentral etablerar sig i länet. Detta betyder att en ny vårdcentral snabbt kan få en betydande ersättning och täcka de fasta kostnaderna utan att behöva ha många aktivt listade patienter eller besök.<sup>48</sup> Andra landsting omlistar inte patienterna vid nyetableringar, alternativt som i Norrbotten där samtliga patienter som inte aktivt har gjort ett vårdval per automatik listas på närmaste vårdcentral i egenregi.

### Osäkerheter i ersättningsnivåer och ersättningssystem

Konkurrensverket påpekar svårigheterna för privata aktörer att kunna planera långsiktigt då ersättningssystemen kan justeras utan tid för anpassning och att systemet ofta grundar sig på icke-transparenta kriterier.<sup>49</sup> Den upplevda osäkerheten kan ha sin grund i att ersättningssystemet inte är tillräckligt transparent vad gäller till exempel hur ersättningen justeras efter diagnos eller socioekonomiska förutsättningar.<sup>50</sup> Av de privata vårdgivarnas verksamhetschefer menar 85 procent att osäkerheten kring de framtida intäkterna är för stor.<sup>51</sup> Endast en minoritet av verksamhetscheferna är nöjda med nuvarande ersättningssystem oavsett landsting och utformning av systemet.

Osäkerheten i ersättningsnivåerna i kombination med ett osäkert patientunderlag utgör en stor risk i bedömningen av den framtida långsiktiga lönsamheten och försvårar för nyetableringar. Många förändringar i ersättningssystemet, osäkerheter i ersättningsnivåer och otydliga ersättningsprinciper kan dessutom medföra att förutsättningarna för att driva verksamheten långsiktigt begränsas. För mindre aktörer är det särskilt viktigt att i uppstartsfasen kunna uppvisa tydliga och säkra framtida intäkter eftersom de har ett starkare beroende av privat eller externt kapital för att säkra finansieringen.

### Subventioner till landstingens egenregi

Enligt Konkurrensverket är de vanligaste klagomålen från privata vårdgivare att man misstänker dolda subventioner från landstinget till egenregin<sup>52</sup>, detta kan gälla direkta bidrag eller lån på mer fördelaktiga villkor än de som går att få på marknaden.<sup>53</sup> Andra klagomål gäller de landstingsdrivna vårdenheter som har lägre hyreskostnader än de i privat regi. Kostnadsskillnaden uppkommer på grund av att de landstingsägda lokalerna hyrs ut till egenregi till självkostnadspris istället för marknadspris. Detta innebär en kostnads- och konkurrensnedvridning till egenregins fördel.<sup>54</sup>

<sup>47</sup> Konkurrensverket (2012)

<sup>48</sup> Det finns dock patientperspektiv mot att omfördela passivt listade patienter till nya vårdenheter. De patienter som finns på passivlistan är visserligen de som inte aktivt gjort ett val, men de kan även ses som passivt godkänna den vårdcentral de är listade hos.

<sup>49</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>50</sup> Anell et al. (2012)

<sup>51</sup> Anell et al. (2012)

<sup>52</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>53</sup> Vårdföretagarna (2012)

<sup>54</sup> Vårdföretagarna (2012)

Det största problemet som framförts är de dolda driftstillskott som landstingen bidrar med till egenregiverksamheten. Driftstillskott uppkommer när egenregin tillåts gå med underskott, vilka antingen skrivs av eller ackumuleras i så kallade resultatfonder. Ett alternativt sätt är att landstinget ”kvittar” resultaten mellan flera vårdenheter så att ett underskott i en vårdenheter kan täckas av ett överskott i en annan enhet. Konsekvensen är att egenregin subventioneras och att de får relativt mer resurser att nå kvalitets- och tillgänglighetskraven än de privata aktörerna. En anledning till de vanligt förekommande underskotten i egenregin kan vara att ersättningsnivåerna generellt är för låga och att detta inte åtgärdas på grund av att egenregin ändå subventioneras.<sup>55</sup>

80 procent av landstingscheferna och 60 procent av de privata verksamhetscheferna i primärvården menar att ersättningsnivåerna inte täcker kostnaderna.<sup>56</sup> Detta ligger i linje med att fyra av tio vårdgivare även går med underskott. Fler landstingsdrivna än privata vårdenheter går med underskott och bland de privata är det framför allt mindre och nystartade vårdenheter som har ekonomiska problem. Exempelvis är avsaknaden av indexuppräknningar något som gör att de ekonomiska förutsättningarna försämrats under senare år.<sup>57</sup>

Underfinansieringen av, eller driftstillskotten till, egenregin är en strategisk etablerings-tröskel där vissa landsting genom sitt agerande höjer tröskeln för de privata aktörerna och snedvrider konkurrensen till egenregins fördel. Man kan dock ifrågasätta om huvudsyftet i sig är att hålla de privata aktörerna utanför. Snarare kan beteendet ses som ett sätt att sänka de totala kostnaderna för primärvården i landstinget alternativt utjämna för eventuella skillnader i kostnader mellan olika primärvårdsenheter i egenregi. Genom att låta egenregin gå med underskott, och samtidigt pressa rörelsemarginalen för de privata aktörerna, men endast ersätta underskotten för egenregin blir kostnaden totalt för primärvården i landstinget per automatik lägre.

### 3.3 Regelverk för primärvård i några europeiska länder

Hur primärvården organiseras och finansieras i Sverige är relativt snarlikt sättet den regleras i Danmark, Norge, Finland, Storbritannien och Nederländerna. Nederländerna avviker dock från övriga länder vad gäller finansieringen av hälso- och sjukvården i landet. Jämfört med övriga länder som till största del har en offentlig finansiering har de istället ett helt privatiserat system där sjuk- och hälsovården finansieras genom obligatoriska privata sjukförsäkringar.

I samtliga länder har patienterna själva rätten att välja husläkare, och det råder fri etableringsrätt för privata husläkare med undantag för Danmark där antalet allmänläkare är reglerat i varje region.

#### Utbudet av primärvård är tillståndspliktigt

I alla länder finns en lagreglerad etableringströskel i form av att utbudet av primärvård är tillståndspliktigt med krav på tillstånd eller registrering. Tillstånd för att få bedriva primärvårdsverksamhet ges först efter en prövning. I prövningen ställs framför allt krav på personalens kompetens, lokalerna, organisationen och de ekonomiska förutsättningarna. Någon ägar- och ledningsprövning sker inte i något av länderna, och det finns inga begränsningar vad gäller vinstdrivande verksamheter.

<sup>55</sup> Vårdföretagarna (2012), Konkurrensverket (2009)

<sup>56</sup> Anell et al. (2012)

<sup>57</sup> Konkurrensverket (2014)

Hur tillståndsgivningen sker varierar betydligt mellan länderna från en mer centraliserad till en mer decentraliserad där ansvaret ligger på flera olika aktörer. I Danmark är tillståndsgivningen för öppenvårdsinrättningar i hela landet centraliserad till samarbetsorganet Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet (IKAS) som organiserar regioner, myndigheter och ministerier. I Finland har de sex så kallade Regionförvaltningsverken ansvar för tillståndsgivningen och prövar främst företagets bakgrund och långsiktighet genom att analysera årsredovisningar och ett antal av företagets ekonomiska förutsättningar som soliditet. Nederländerna har en mer decentraliserad inriktning i sin tillståndsprovning, som snarare sker via tillsyn och avtal. Alla vårdgivare ska vara registrerade och vilka krav som måste uppfyllas specificeras i lag. Det är sedan upp till försäkringsbolagen att säkra att kraven i lagen uppfylls när de upprättar kontrakten med de enskilda vårdgivarna. Kontrakten kan i sig gå utöver de lagstadgade kraven och innehålla stärkta krav på ekonomi, priser eller tillgänglighet.

**Tabell 6: Regler för privat primärvård i ett par europeiska länder**

	Danmark	Finland	Norge	Nederländerna	Storbritannien
Privata aktörer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Etableringsfrihet	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Vårdval	Ja, fritt val av husläkare	Ja	Ja, fritt val av husläkare	Ja	Ja
Finansiering	Enligt statlig prislista. 70 procent betalas av staten resten av kommunerna	Kommun och stat. Besök till privata vårdgivare ersätts endast till 30 procent av offentliga medel resterande del är egenavgifter	Kommunerna	Obligatorisk privat sjukvårdsförsäkring och arbetsgivaravgifter	Staten
Tillståndskrav	Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet ansvarar för tillståndsgivning och utvärderar bland annat företagets ekonomi, kvalitetsarbete och organisation	Regionförvaltningsverken prövar bland annat företagets bakgrund och långsiktighet genom analys av årsredovisningar, företagets soliditet, skatteredovisning, omsättning	Krav på administration, läkare, sjuksköterskor och övrig nödvändig personal, utformningen av lokaler samt brukarrättigheter	Explicita kvalitetskrav enligt lag samt krav på organisationsstruktur och styrning, ekonomisk redovisning, revision och lokaler. Kraven säkras av försäkringsbolagen och tillsynsmyndigheter.	Lagstadgade krav samt krav i upphandlingen på bland annat bemötande, organisatorisk struktur, kvalitetsarbete, personalens kompetens och utbildning, ledningens erfarenhet, patientsäkerhet och säkerhetsarbete

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på SOU 2015: Ägarprövningsutredningen, Morin (2012), Norberg (2012).

### De ekonomiska kraven skiljer sig mellan länderna

Danmark är inte uppbyggt med vårdcentraler på samma sätt som i Sverige. En läkare kan istället ansöka om registrering som privatpraktiserande och betalar då en anmälningsavgift för att bli granskad och ackrediterad.<sup>58</sup> Kraven omfattar områden som kvalitet och patientsäkerhet, ledning och organisation.

<sup>58</sup> Sundhedsstyrelsen (2013)

I Finland ansvarar Regionförvaltningsverken för att ge ut tillstånd. Några specifika ekonomiska krav är inte uppsatta utan tillståndet är baserat på en sammantagen granskning som avgör.<sup>59</sup>

### 3.4 Sammantagen bedömning av etableringströsklarna i primärvården

Utöver de etableringströsklar som det offentliga kan påverka finns även inträdeshinder som uppkommer på grund av till exempel regionala villkor.

Tillgången till läkare är en nödvändighet för att kunna erbjuda god vård och läkar-tätheten är en viktig faktor i konkurrensen. Bristen på läkare har medfört ett ökat antal hyrläkare, vilket driver upp kostnaderna för verksamheterna. Ett ökat antal inhyrda läkare har även samband med negativa rörelseresultat.<sup>60</sup> Bristen på läkare har därför betydelse för möjligheterna att driva och starta upp en vårdcentral.

Konkurrensverkets analyser visar på att det främst är folkmängden som avgör antalet etablerade vårdcentraler i kommunerna. De menar vidare att landstingen endast har små möjligheter att styra över antalet etableringar och deras ekonomiska resultat via ersättningsystemet och det övriga regelverket. Detta visar på att folkmängden som patientunderlag är en av de viktigare faktorerna i beslutet för att etablera en primärvårdsenhet. Regioner med svagt eller fallande befolkningsunderlag är ur ett etableringsperspektiv mer riskfyllda om inte landstingen kan kompensera för detta.

#### Kombinationen av etableringströsklar är troligtvis en bindande faktor

Brett formulerade uppdrag verkar inte direkt avskräcka privata aktörer att etablera sig, samtidigt som smalt definierade uppdrag inte nödvändigtvis ger fler etableringar. Uppdragets bredd i kombination med hur ersättningsystemet är utformat påverkar däremot både etablering och ekonomiskt resultat.<sup>61</sup> De enskilda etableringströsklarna i sig behöver därför inte binda och var och en utgöra en avgörande tröskel som mer eller mindre kan förklara etableringsmönstren geografiskt eller socioekonomiskt. Däremot kan kombinationen av etableringströsklar med de övriga villkoren för att driva en primärvårdsenhet tillsammans utgöra betydande inträdeshinder. Till exempel ger vårdgivare i intervjuer uttryck för bristande förtroende för många landsting och landstingens inställning till LOV och konkurrens i primärvården. Intresserade aktörer sägs även göra politiska riskkalkyler för att bedöma möjligheterna att verka i landstinget på lika villkor med det offentliga.<sup>62</sup> Till detta kan även läggas att patientunderlag och dess utveckling har en stor betydelse för möjligheten att lönsat driva en vårdcentral.

#### Långsiktighet är ett krav för att lönsamt kunna etablera sig inom primärvården

För att värdera hur starka etableringströsklarna är i olika landsting och om de kan förklara etableringsmönstret behöver man troligtvis göra en helhetsbedömning som inkluderar ett större antal faktorer.

För att starta en vårdcentral kan dock sägas att det behövs framförhållning och långsiktighet i planeringen. I uppstartsskedet gäller detta dels för att kunna gå igenom etableringsprocessen med risk för icke-återvinningsbara kostnader om verksamheten inte godkänns, dels för att kunna uppfylla de direkta inträdeskraven som ställs i form av till exempel tillgång till kompetens.

<sup>59</sup> Regionsförvaltningsverket (2014)

<sup>60</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>61</sup> Konkurrensverket (2014)

<sup>62</sup> Konkurrensverket (2010b)



För den inledande driften måste vårdgivaren planera för den ekonomiska osäkerhet, med eventuella underskott, som gäller på kort sikt innan vårdenheten har tillräckligt många listade patienter. Här ingår även en risk att vårdenheten får ett inflöde av patienter som är relativt vårdtunga och tidskrävande eftersom denna typ av patienter byter vårdcentral oftare.<sup>63</sup>

### **Etableringströskeln inom primärvården är betydande**

Sammantaget kan den totala etableringströskeln för att starta en primärvårdsenhet sägas vara betydande. Beroende på hur ersättningsystemet är utformat och hur listningen av patienter genomförs i det enskilda landstinget varierar även risken att starta en vårdcentral och därmed etableringströskeln storlek. I de landsting som har ett bredare uppdrag ställs än högre krav på framförhållning, planering och tillgång till kapital för att klara verksamheten på kort sikt och tröskeln för att etablera sig borde vara än högre.

### **Är de ekonomiska kraven tillräckliga?**

Frågan är till vilken grad de ekonomiska villkor som landstingen i dag ställer praktiskt kan ses som bindande etableringströsklar. Det är rimligt att ställa krav på långsiktig ekonomisk stabilitet för att säkra patienternas tillgång till vård. Exakt vad kraven ska omfatta och vilka nivåer de ska ligga på kan dock diskuteras. I de fall landstingen har satt upp konkreta krav så verkar de dock inte binda. Kostnaderna för att etablera och driva en primärvårdsenhet är snarare den naturliga strukturella etableringströskel som i praktiken utgör den ekonomiska barriären för att etablera en primärvårdsenhet.

Landstingens tillvägagångssätt för att granska sökande är i dessa fall flexibelt och anpassat till de omständigheter som gäller för tillfället. Det sätt de tillämpar regelverket på kan i detta sammanhang dels ses som att sälla bort aktörer som är direkt olämpliga som leverantörer till offentlig sektor, dels kontrollera att sökanden har förstått vilka ekonomiska villkor som gäller för att driva en vårdenhet.

För att det ska finnas en praktisk betydelse med nationella och gemensamma ekonomiska krav för att starta en vårdenhet måste de sättas så pass högt att de binder. Kalmar menar till exempel att det krävs investeringar och tillgång till kapital (i form av eget kapital, bankgarantier eller lånelöfte) på mellan 5–6 miljoner kronor för att överhuvudtaget kunna starta en vårdcentral i länet. Detta betyder att de explicita kapitalkraven måste vara högre än så för att binda. Frågorna man måste besvara är dock vilken nytta sådana explicita krav medför och varför kraven behöver vara just så höga? Landstingen kan redan idag själva sätta explicita kapitalkravgränser, men de flesta landsting gör det inte. En ytterligare fråga är om det inom ett regelverk med gemensamma explicita ekonomiska krav överhuvudtaget ryms alla de nödvändiga justeringar som måste göras för att ta hänsyn till landstingens olika bredd på uppdragen, demografiska villkor eller andra regionala villkor som gäller.

I sämsta fall kan sådana krav hindra seriösa företag från att etablera sig trots att de har goda förutsättningar för att framgångsrikt driva en vårdenhet. I förlängningen kan detta innebära att den totala etableringströskeln höjs, främst för mindre vårdgivare, och att konkurrenstrycket hämmas.

<sup>63</sup> Konkurrensverket (2014)

### **Vissa trösklar bör ses över för att stimulera etablering**

Det finns anledning att i vissa landsting undersöka hur brett uppdraget egentligen behöver formuleras, särskilt i områden med vikande patientunderlag och i glesbygd med stora avstånd. En lösning i sådana områden kan vara att i större uträkning tillåta filialer med begränsade krav på till exempel lokaler och öppettider. Lokalkraven och detaljregelverket bör dessutom undersökas för att se om de kan justeras dels för att stimulera till fler etableringar av fler primärvårdscentraler, dels för att upprätthålla konkurrenstrycket inom primärvården. Lokalkraven upplevs till exempel av både offentliga och privata aktörer som höga och besvärliga, vilket höjer kostnaderna och ökar kraven på icke-återvinningsbara investeringar. I kombination med ett brett uppdrag kan denna tröskel bli betydande.

### **Vissa trösklar snedvrider konkurrensen**

Det finns även indikationer på att delar av regelverket används i strategiska syften. Oavsett om detta är medvetet eller inte snedvrider konkurrensen till egenregins favör. Listningsprinciper är ett viktigt instrument för att stimulera till etableringar om de används på ett korrekt sätt. Genom att fördela passivt listade patienter enbart till egenregin blir etableringströskeln snedvriden mot de privata aktörerna som får en större osäkerhet i patientunderlag och därmed även i ersättningen under den första tiden efter uppstart. Ett mer tydligt nationellt regelverk gällande hur underskott i egenregin ska förstås och bokföras kan bidra till tydligare och mer uniforma ersättningsregler över landet samt begränsa snedvridningen av konkurrensen.

## 4 Etableringströsklar i skolan

För att beskriva, analysera och värdera de etableringströsklar företagen i skolsektorn möter inleds detta kapitel i avsnitt 4.1 med en beskrivning av den process en privat aktör måste gå igenom för att kunna starta en skola. Fokus ligger dels på de lagar, villkor och praxis som ligger till grund för Skolinspektionens beslut att godkänna en fristående skola, dels på det arbete som aktören måste lägga ned för att kunna etablera sig.

Utifrån beskrivningen av etableringsprocessen diskuteras därefter i avsnitt 4.2 vad i regelverket som kan ses som betydande etableringströsklar och binda de aktörer som vill etablera sig. I avsnitt 4.3 redovisas hur regelverket är uppbyggt i några andra länder som jämförelse. I avsnitt 4.4 görs en sammantagen bedömning av etableringströsklarna i skolan.

### 4.1 Etableringsprocessen i skolan

Reglerna för hur skolverksamhet ska bedrivas är fastställda i skollagen. Där framgår att skolverksamhet är tillståndspliktig och att enskilda huvudmän endast får bedriva utbildningsverksamhet efter godkännande av Skolinspektionen. I lagen fastställs också att två villkor måste vara uppfyllda för att bli godkänd: huvudmannen måste ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, och utbildningen får inte ha några påtagligt negativa effekter på lång sikt för eleverna och det kommunala skolväsendet i hemkommunen.<sup>64</sup>

Skolinspektionen har på basis av skollagen i sin tur antagit föreskrifter för hur ansökningsprocessen ser ut för både grund- och gymnasieskolan.<sup>65</sup> Skolinspektionen har även ansvar för kontroll och tillsyn av samtlig skolverksamhet, såväl offentlig som privat. Föreskrifterna ska garantera att regelverket är regionalt neutralt och att ansökningarna behandlas på samma sätt oavsett var i landet etableringen ska ske. Etableringsprocessens huvuddrag beskrivs i Figur 2 och omfattar sju steg. Hela processen från ansökan till skolstart tar cirka två år.<sup>66</sup>

1. **Förberedelse inför ansökan.** Innan ansökan måste huvudmannen hitta garantier för finansieringen av verksamheten, antingen genom eget kapital eller genom till exempel en bankgaranti eller ett lånelöfte. En intresseundersökning måste även genomföras för att visa på att det finns både elevunderlag och intresse bland eleverna för en ny skola. Antalet elever som visar sådant intresse är det antal elever som huvudmannen kan basera sin budget på. Lämpliga lokaler måste även finnas till hands vilka även måste uppfylla Skolinspektionens krav med bland annat tillgång till skolbibliotek. Lämplig personal till undervisning och skolledning måste dessutom vara identifierad på förhand och de ska uppfylla kraven på behörighet som gäller för rektor och lärare med lärarlegitimation.

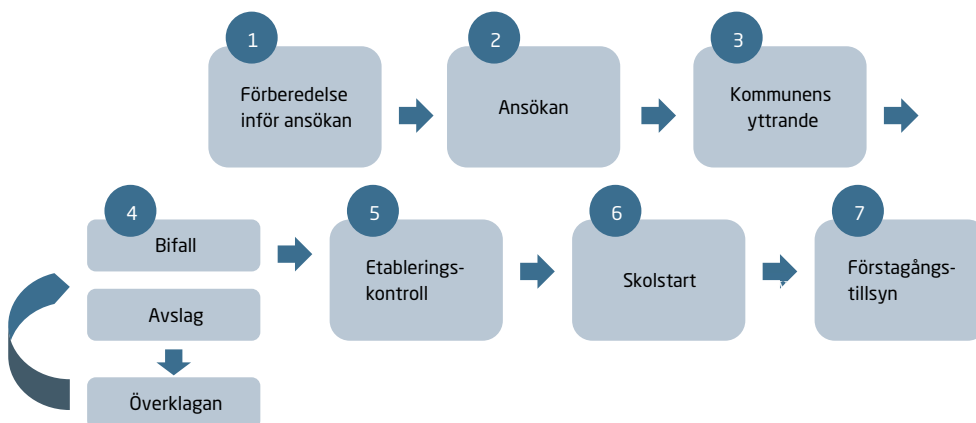
<sup>64</sup> SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningen

<sup>65</sup> Skolinspektionen (2011a)

<sup>66</sup> SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningen

2. **Ansökan.** Ansökan skickas till Skolinspektionen och ska innehålla en elevprognos, en plan för finansiering med resultat- och likviditetsbudgetar för de tre första åren, en beskrivning av tillgängliga lokaler samt skolans ledning och personal. Vidare måste sökanden bland annat kunna beskriva hur man ska säkerställa elevernas tillgång till skolbibliotek, elevhälsa och studie- och yrkesvägledning samt hur skolan ska arbeta med värdegrundsfrågor och arbeta för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd. Undervisningen ska beskrivas i ansökan, bland annat med timplan för grundskolan och garanterad undervisningstid för gymnasieskolan som underlag och plan för utvecklingssamtal. Sökanden ska även beskriva hur skolan ska utföra systematiskt kvalitetsarbete samt hur ett eventuellt fritidshem ska bedrivas. Samtliga punkter måste överensstämma med lagstiftningens krav och bör även följa Skolverkets alternativt Skolinspektionens rekommendationer om hur man kan möta lagkraven. Gäller ansökan gymnasieskola så ingår även att beskriva de inriktningar och kurser som finns inom programfördjupningarna samt vilka yrkesutgångarna är. Dessutom måste även en plan för arbetsplatsförlagt lärande upprättas.

Figur 2. Etableringsprocess i grundskolan.



Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Skolinspektionen (2014).

3. **Kommunens yttrande.** Skolinspektionen skickar ansökan på remiss till de kommuner som berörs. Kommunernas yttrande ligger till grund för att bedöma om etableringen leder till ”påtagligt negativa följder” för kommunen. I detta ligger till exempel att etableringen påverkar kommunens skolorganisation eller medför bestående kostnadsökningar för kommunen.
4. **Skolinspektionen beslutar om bifall eller avslag.** Om ansökan avslås finns möjlighet för huvudmannen att först överklaga till förvaltningsrätten. I det fall Skolinspektionen inte ändrar sitt beslut går ärendet vidare till förvaltningsrätten. Om ansökan godkänns ska utbildningen starta senast inom två år.
5. **Etableringskontroll.** Skolinspektionen utför en etableringskontroll innan skolstart för att säkerställa att planeringen följs enligt ansökan. Bland annat säkerställer Skolinspektionen huvudmannens ekonomiska stabilitet och att elevunderlaget motsvarar det som uppskattats. Om förutsättningarna ändrats måste huvudmannen redogöra för hur ekonomin kommer att säkerställas. Andra kontroller är att lärare, rektor och lokaler uppfyller kraven samt att eleverna har tillgång till skolbibliotek, elevhälsa, utrustning, böcker och andra läroverktyg. Eventuella brister i samband med etableringskontrollen kan skolan åläggas att åtgärda. Om bristerna inte åtgärdas kan beslutet om godkännande dras tillbaka.

6. **Skolstart.** Om skolan har åtgärdat de eventuella brister som identifierats i samband med Skolinspektionens etableringskontroll kan skolan starta.
7. **Förstagångstillsyn.** Inom 4–6 månader efter skolstart genomför Skolinspektionen en så kallad förstagångstillsyn som syftar till att säkerställa att skolan följer planen enligt ansökan, samt att ge råd och vägledning. Granskningen fokuserar på tre punkter: elevernas utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen och den enskilda elevens rätt, samt huvudmannaskap och godkännande. Eventuella krav på åtgärder efter tillsynen följs upp inom tre månader.<sup>67</sup>

### **Etableringsprocessen kan ses som en etableringströskel**

Att starta en skola innebär kostnader i både tid och resurser samt en lång framförhållning i planeringen eftersom processen tar cirka två år. Processen kan därför i sig ses som en etableringströskel som sällar bort kortsiktiga och allt för kapitalsvaga aktörer då det finns en betydande risk att stora resurser går förlorade om Skolinspektionen inte godkänner ansökan. Stora delar av kostnaderna kan dessutom karaktäriseras som icke-återvinningsbara, i den meningen att de kan vara svåra att få tillbaka om sökanden inte blir godkänd.

### **Egenregins etableringsprocess skiljer sig från de privata aktörernas**

Processen för att starta en kommunal skola skiljer sig från etableringsprocessen för fristående skolor. Kommunen bestämmer själv var och när en kommunal skola ska startas utan Skolinspektionens inblandning. Förutom att de kommunala skolorna måste följa de lagar och regler som gäller för skolverksamheten sker Skolinspektionens tillsyn först vid den regelbundna inspektionen. Kommunala huvudmän genomgår därmed inte den statliga kontroll som krävs av privata aktörer, med intresseundersökning, krav på att lokaler och personal måste vara identifierade på förhand och etableringskontroll före start.

## **4.2 Vilka är etableringströsklarna i skolan?**

I skollagen fastställs bland annat de grundläggande målen och syftena med utbildningsverksamheten och lagen beskriver elevernas och föräldrarnas rättigheter och skyldigheter samt skolans och huvudmannens ansvar. Det finns även andra lagar och konventioner som Sverige bundit sig till att följa som påverkar skolverksamheten, till exempel diskrimineringslagen.

Skollagen kompletteras av ett antal förordningar som reglerar olika specifika områden, som grundskolans och gymnasieskolans verksamhet och finansiering samt kraven på lärarkompetens.

Skolverket tar även fram bindande föreskrifter som rör till exempel betygssättning. Till detta ska läggas Skolverkets allmänna råd och juridiska vägledning som stöd för de aktörer som omfattas av skollagen.<sup>68</sup> Exempel på reglerade områden, specifika lagar, förordningar och riktlinjer, samt vem som är ansvarig illustreras i Tabell 7.

<sup>67</sup> Riksrevisionen (2012)

<sup>68</sup> Skolverket (2015)

Tabell 7. Exempel på regleringar i skolan.

Typ av reglering	Område	Namn	Ansvarig myndighet
Lagar	Ramlag	Skollagen	Utbildningsdepartementet
	Andra lagar som även omfattar skolverksamhet	Arbetsmiljölagen, Diskrimineringslagen, Förvaltningslagen, Offentlighets- och sekretesslagen, Barnkonventionen mm.	Olika myndigheter
Förordningar	Grundskolan	Skolförordningen	Utbildningsdepartementet
	Gymnasieskolan	Gymnasieförordningen	
	Lärarkompetens	Förordning om behörighet och legitimation	
Föreskrifter	Nationella prov	SKOLFS 2013:19 om hantering och genomförande av nationella prov	Skolverket
	Finansiering för elever i specialskolan	SKOLFS 1997:1, Förordning om ersättning för elever i specialskolan	Regeringen/Skolverket
Allmänna råd	SYV	Allmänna råd om arbete med studie- och yrkesvägledning	Skolverket
	Utvecklingsplan och samtal	Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen	

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting.

#### 4.2.1 Trösklar på grund av kvalitetskrav

Huvudmålen med trösklar i skolan är att kunna säkerställa att de pedagogiska verksamhetsmålen kan nås och att utbildningen kan drivas med ekonomisk stabilitet och långsiktighet. Detta omfattar en mångfald av områden från krav på lärarlegitimation till tillgång till skolbibliotek. I skollagen fastställs grundläggande bestämmelser för skolverksamheten vad gäller kvalitet. Det handlar bland annat om målen och syftet med utbildningen, hur utbildningen ska utformas, läroplan och ansvarsfördelning för skolan. I lagen fastställs även att tillsyn och kvalitetsgranskning utförs av Skolinspektionen samt vad som bör ingå i denna tillsyn.<sup>69</sup>

De olika förordningarna på skolområdet utvecklar grundbestämmelserna i skollagen och preciserar reglerna inom olika områden, till exempel bestämmelser om lärarnas kompetens i förordningen om behörighet och lärarlegitimation. Skolverket antar i sin tur en rad bindande föreskrifter på olika områden, exempelvis vad gäller nationella prov, kurs- och ämnesplaner för olika utbildningsformer och läromedel.

Slutligen formulerar Skolverket allmänna råd på basis av regelverket till stöd för huvudmännen för att följa regelverket vad gäller kvalitet i skolverksamheten. Det finns till exempel specifika råd för utvecklingssamtal och utvecklingsplaner.<sup>70</sup>

Två områden har diskuterats som betydande ur ett etableringsperspektiv vad gäller kraven på kvalitet inom skolan: krav på lokalerna och detaljreglerad undervisning.

<sup>69</sup> Skollagen (2010:800)

<sup>70</sup> Skolverket (2013a)

### Krav vad gäller lokaler

Huvudmannen måste redan innan ansökan hitta lämpliga lokaler som passar de pedagogiska kvalitetskraven, med specifika ritningar på lokalernas utformning vid skolstarten samt en tidplan för att anpassa lokalerna. Skolinspektionen säkerställer senare att lokalerna når de olika kraven. Kostnaderna för att anpassa lokalerna är en betydande etableringströskel eftersom de specifika investeringskostnaderna i lokaler är svåra att få tillbaka då kostnaderna till stor del kan ses som icke-återvinningsbara. Mer flexibla lokalkrav kan begränsa investeringskostnaderna och minska tröskeln för att kunna etablera en ny skola både för kommunala och fristående skolor.

### Detaljreglerade krav på undervisningen

Hur skolor styrs och kontrolleras har betydelse för utbildningens utfall. OECD (2014) menar att de system som skapar bäst resultat är de som ger hög självständighet åt enskilda skolor att utforma kursplanerna och elevutvärdering.

I Sverige måste skolorna förhålla sig till den nationella läroplanen, garanterad undervisningstid och timplan. I en internationell jämförelse står Sverige ut vad gäller detaljregleringen av undervisningen i grundskolan.<sup>71</sup> Bland annat krävs att lärarna är anställda av skolan och det är till exempel inte möjligt att lägga ut undervisning på entreprenad eller att erbjuda fjärrundervisning.

För detaljerade krav begränsar möjligheterna att anpassa innehållet i undervisningen och det blir det svårare för företagen att ta tillvara innovationer, nya lösningar och idéer som till exempel att lägga ut undervisningen på entreprenad till enskilda lärare eller distansundervisning i vissa ämnen i regioner med till exempel brist på legitimerade lärare. Undervisningens upplägg är därför ett område där skolorna i större utsträckning skulle kunna konkurrera genom innovation och kvalitet. För att detta ska vara möjligt får etableringsmöjligheterna för innovativa aktörer inte vara för höga.

#### 4.2.2 Trösklar på grund av tillgänglighetskrav

De bestämmelser i skollagen som rör tillgänglighet handlar först och främst om skolplikten och rätten till utbildning. Syftet med kraven är främst att garantera elevernas tillgänglighet till och kontinuitet i utbildning. Utöver detta specificeras även vilka tjänster som måste tillhandahållas, till exempel elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek, modersmålsundervisning och skolskjuts.<sup>72</sup>

I Skolförordningen utvecklas bestämmelserna för olika områden i grundskolan och motsvarande regler för gymnasieskolan återfinns i Gymnasieförordningen. Exempel är krav på utbud av kurser och utbildningar samt garanterad undervisningstid.<sup>73</sup>

I Skolverkets föreskrifter finns ytterligare bestämmelser som rör tillgänglighet, bland annat vad gäller antagning och specialbestämmelser för olika program och kurser.<sup>74</sup> Slutligen har Skolverket utformat allmänna råd inom ramen för bestämmelser som rör tillgänglighet, exempelvis allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> OECD (2014)

<sup>72</sup> Skollagen (2010:800)

<sup>73</sup> Skolförordningen, SFS 2011:185

<sup>74</sup> Skolverket (2015)

<sup>75</sup> Skolverket (2008)



Det är främst tre aspekter kring tillgänglighet som är betydande ur ett etableringsperspektiv och binder en ny aktör vid uppstarten av en ny skola: de ekonomiska kraven, krav på övrigt innehåll och krav vid utvidgning av programutbudet.

### Ekonomiska krav

Skolinspektionen har inte några konkreta kapitalkrav eller liknande, utan gör en övergripande helhetsbedömning av varje sökande. För fristående skolor betyder detta att de behöver visa att de har ekonomiska förutsättningar för att kunna driva skolverksamhet långsiktigt. Redan existerande företags ekonomiska förhållanden bedöms genom till exempel kreditupplysning och årsredovisningar. I praktiken innebär detta att det för existerande skolföretag räcker med att styrka att finansieringen är garanterad inom företaget. För en ny aktör krävs istället eget kapital eller externt kapital i form av till exempel banklån eller lånelöfte. Externt kapital måste skriftligen styrkas i ansökan. För nystartade bolag med mycket lågt eget kapital ser Skolinspektionen extra noga på hur man planerar att finansiera uppstarten och verksamheten framåt, lågt kapital utgör dock inget skäl att avslå ansökan.

Skolinspektionen menar att den viktigaste delen är att elevprognosen är seriös och utgör en tillräcklig bas för att upprätta likviditets- och resultatbudgetar för tre år framåt. Budgeten måste i denna del vara realistisk vilket bland annat betyder att posterna är i nivå med Skolverkets jämförelsetal för kostnader i skolan. Budgeterna måste med elevprognosen som grund styrka skolans långsiktiga lönsamhet. Med långsiktigt lönsam avses att verksamheten ska bedömas och kunna generera överskott det tredje året. Detta kan tolkas som att skolan ska göra vinst, givet att inget oförutsett inträffar. Om budgeten innehåller eventuella underskott de två första åren krävs intyg på hur detta ska finansieras. Intäkterna i budgeten från skolpengen ska baseras på elevprognosen, vilken i sin tur ska styrkas av intresseundersökningen som sökanden måste ha genomfört. Om elevprognosen inte kan uppnås måste huvudmannen redovisa hur skolans ekonomi ska säkerställas på annat sätt.<sup>76</sup>

Friskolekommittén (2013) påpekar att de ekonomiska kraven trots allt är mycket allmänt hållna samt att det inte finns några tydliga riktlinjer för hur Skolinspektionen ska bedöma den ekonomiska stabiliteten.

### Krav vad gäller innehållet i övriga tjänster och utrustning

Skolinspektionen kräver att samtliga skolor ska kunna erbjuda en rad tjänster som till exempel elevhälsa, SYV, skolmatsbetspising, skolbibliotek samt särskild utrustning i form av böcker och läromedel. De skolor som även väljer att erbjuda fritidshem måste dessutom följa reglerna för detta. Detta begränsar de nystartade skolornas möjligheter att utforma upplägget som man vill eftersom de måste följa samtliga regler som finns i de olika bestämmelserna som rör skolverksamheten.<sup>77</sup> Exempelvis har det funnits fall där friskolor etablerats i anslutning till bibliotek och därför inte haft behov av ett eget skolbibliotek. Denna möjlighet är sedan reformen 2011 inte längre möjlig.<sup>78</sup> För en liten skola innebär en investering i ett skolbibliotek betydande kostnad och kan därmed utgöra en ekonomisk etableringströskel för att kunna uppfylla tillgänglighetskraven vad gäller innehåll.

<sup>76</sup> Skolinspektionen (2014)

<sup>77</sup> Friskolekommittén (2013)

<sup>78</sup> Skolinspektionen (2011b)

### 4.2.3 Trösklar på grund av krav på kostnadskontroll

Skollagen fastställer den grundläggande lagstiftningen kring hur skolverksamheten ska finansieras och hur ersättningssystemet ska vara utformat. Här framgår bland annat att skolpengen följer eleven och att den svenska skolan ska vara avgiftsfri, det vill säga helt beroende av offentliga medel.

En fristående skola har till exempel rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Bidraget ska täcka kostnaderna för elevernas utbildning på samma grunder som de kommunala skolorna och motsvara den genomsnittliga kommunala kostnaden. I Skolförordningen samt Gymnasieförordningen finns regler för grundbelopp och tilläggsbelopp.<sup>79</sup> Grundbeloppet avser ersättning för bland annat undervisning, elevhälsa och lokaler. Tilläggsbeloppet avser ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd såsom assistenthjälp eller särskild lokalanpassning. Tilläggsbelopp ska endast lämnas i undantagsfall och vara baserat på en utredning som klart visar att eleven har stödbehov.<sup>80</sup> Förutom grund- och tilläggsbelopp fördelar kommunerna även ut socioekonomiska struktur tillägg.<sup>81</sup> Tilläggen baseras på skolornas förutsättningar och elevernas socioekonomiska bakgrund.

Det finns inga bestämmelser som öronmärker hur ersättningen ska användas, utan huvudmannen avgör själv hur resurserna ska fördelas på olika kostnader för att driva skolan och nå de pedagogiska verksamhetskraven.<sup>82</sup> Jämfört med övriga OECD har svenska skolor, särskilt svenska friskolor, därför betydande frihet att själva bestämma hur resurserna ska fördelas.

Kommunen får inte längre göra avdrag i ersättningen till fristående skolor för sitt sista-handsansvar och de beredskapskostnader de har för att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan. Orsaken är att de eventuella kostnader som detta medför inte anses höra till utbildningen i sig, utan hör samman med kommunens övergripande myndighetsansvar.

Det är främst tre delar i regelverket för att garantera kostnadskontrollen som kan ses som betydande ur ett etableringsperspektiv: restriktiviteten i tilläggsbeloppen, subventioner till egenregin samt ersättningsnivåer för övriga kostnader.

#### Etableringströsklar på grund av tilläggsbelopp

Den restriktiva tillämpningen av tilläggsbeloppen gäller för samtliga skolor och medför att alla skolor måste räkna med att ekonomiskt kunna hantera i princip alla typer av elevsammansättningar. Skolorna kan endast i yttersta undantagsfall få extra resurser för att täcka kostnaderna för elever med särskilda behov. Detta innebär en större ekonomisk risk för aktörer som vill starta mindre skolor då de kan hamna i en situation med relativt höga kostnader för elever med särskilda behov, men som inte anses vara så pass omfattande att eleven får tilläggsbelopp. Som sådana kan restriktiviteten i tilläggsbeloppen vara en ekonomisk etableringströskel som försvårar inträdet för mindre aktörer och därmed begränsar möjligheterna till mångfald.

<sup>79</sup> Skolförordningen, SFS 2011:185, Gymnasieförordning 2010:2039

<sup>80</sup> Friskolekommittén (2013)

<sup>81</sup> Skolverket (2013b)

<sup>82</sup> OECD (2014), Friskolekommittén (2013)

### Subventioner till kommunernas egenregi

Kommunens skolpeng baseras på budgeten för de kommunala skolornas. Det finns möjligheter för kommunen att under året både tilldela ytterligare resurser och dra ned på ersättningen till skolan, detta måste dock gälla för både fristående och kommunala skolor.

De kommunala skolorna kan dock avvika från budgeten och gå med underskott som kommunen antingen kan skriva av eller överföra till resultatfonder. Underskotten kan ses som driftstillskott som kommunen ger till den kommunala skolan. Detta innebär att de kommunala skolorna får mer resurser för att uppnå de krav som ställs än de fristående skolorna. Detta är en strategisk etableringströskel där kommunen genom sitt agerande minskar lönsamheten av att etablera en fristående skola. Frågan är på samma sätt som inom primärvården om kommunens beteende kan ses som ett medvetet försök att utestänga privat konkurrens. Beteendet kan även tolkas som ett sätt att försöka sänka de totala kostnaderna för skolorna i kommunen med bieffekten att det försvårar möjligheterna för fristående skolor att etablera sig i kommunen. Underskott i de kommunala skolorna kan ses som att ersättningen över lag är för låg alternativt att skolorna drivs ineffektivt, men i stället för att justera upp ersättningen till alla skolor kan kommunen istället låta vissa av de kommunala skolorna gå med underskott som senare skrivs av. På detta sätt blir de totala kostnaderna för skolverksamheten i kommunen lägre.

Omkring en tredjedel av kommunerna som Friskolornas Riksförbund frågade medgav att de skriver av underskott då de uppkommer i kommunala skolan. Exempelvis gick Norrköpings kommunala gymnasieskolor med underskott tolv år i rad och underskotten ackumulerades i resultatfonder. Men eftersom fonderna inte återbetalades inledde de fristående gymnasieskolorna en rättslig process för att bli kompenserade.<sup>83</sup> I februari 2015 beslutade Kammarrätten i Jönköping att friskolorna ska kompenseras för detta och att underskott som ackumuleras i resultatfonder måste återläggas inom tre år. Kammarrätten i Sundsvall har dessutom beslutat att det inte är tillåtet för kommunerna att skriva av underskott. Avskrivningar av underskott ska ses som driftstillskott till den kommunala skolverksamheten för vilket fristående verksamheter ska kompenseras för.

### Ersättningsnivåer för övriga kostnader

Huvudprincipen för att ersätta de fristående skolorna för lokaler är kommunens egna genomsnittliga kostnad per elev i motsvarande verksamhet. Vid särskilda skäl kan huvudmannens faktiska kostnader ersättas. Eftersom kommunerna ofta äger helt avskrivna egna lokaler har de därför ofta lägre lokalkostnader än de fristående skolorna som köper eller hyr lokaler till rådande marknadspris. Ett av problemen som kan uppkomma i denna situation är att då de kommunala skolorna inte har några räntekostnader använder de sig istället av en internränta som ligger till grund för ersättningen till de fristående skolorna. Är denna internränta lägre än marknadsräntan blir ersättningen för lokaler för låg. I praktiken innebär detta en snedvridning av konkurrensen och en ekonomisk etableringströskel där de fristående skolorna inte får full kompensation för sina marknadsprissatta lokalkostnader.

Skolverksamhet är inte momspliktig, men kommunala skolor får kompensation för moms genom det så kallade kommunkontosystemet. För att momsreglerna inte ska få snedvridande effekter får friskolorna en schablonersättning för moms på sex procent av

<sup>83</sup> Friskolornas Riksförbund (2013)

grundbeloppet. Problemet är att de friskolor som har lägre momskostnader än sex procent gynnas av schablonsystemet medan de som har högre momskostnader missgynnas, samtidigt får kommunala skolor alltid exakt ersättning. När Ernst & Young<sup>84</sup> granskade den faktiska momskostnaden i fem olika fristående skolor uppgick denna till i genomsnitt 8,6 procent av skolpengen och var därmed högre än ersättningen. Taket på sex procent skapar även inlåsnings effekter där friskolorna får ekonomiska incitament att utföra vissa tjänster inom företaget istället för att lägga ut tjänsten på entreprenad. Detta kan till exempel vara att det blir billigare att anställa städpersonal istället för att anlita ett städföretag. De kommunala skolorna har på detta sätt en större frihet att lägga ut de tjänster som inte tillhör kärnverksamheten. Utöver detta har momsskillnaden betydelse för lokalkostnaderna. Eftersom fastighetsägare inte kan ta ut moms för fristående skolor har dessa svårare att hitta lokaler. De fristående skolorna får på detta sätt högre lokalkostnader än de kommunala skolorna.<sup>85</sup>

Ersättningen för administration utgörs av en schablon på tre procent av den övriga skolpengen. Skolpengen bestäms dock exklusive kommunens kostnader för administration. Vad kommunen budgeterar som administration får därför betydelse för skolpengens storlek. En betydande andel av överklaganden från fristående skolor kring skolpengens storlek gäller vad som ska budgeteras som administration och inte. Brist på transparens i redovisningen från kommunal sida försvårar granskningen av vad som ingår respektive inte ingår. I ett flertal fall har kostnader för rektor och studie- och yrkesvägledning felaktigt budgeterats som administration. I praktiken har det ekonomiska konsekvenser för friskolorna om den faktiska administrationskostnaden är högre än de tre procent som ligger som grund idag.

I praktiken innebär delar av ersättningssystemet en snedvridning av konkurrensen till nackdel för de fristående skolorna och en ekonomisk etableringströskel där de fristående skolorna får en lägre kompensation.<sup>86</sup>

### 4.3 Regelverk för skolan i några europeiska länder

De nordiska länderna Danmark, Norge och Finland har stora likheter med Sverige inom skolsektorn, bland annat på det förvaltningspolitiska planet. England har på sistone genomfört reformer inom välfärden liknande dem i Sverige. Nederländerna avviker som exempel eftersom en majoritet av skolorna i landet är privatägda jämfört med övriga länder som har en övervägande del offentligt ägda skolor.

#### Skolverksamhet är tillståndspliktigt i alla fem länder

I alla länder förutom Danmark så finns det en lagstadgad etableringströskel i form av tillståndskrav för att få etablera en skola. I Danmark krävs dock tillstånd för att få statligt bidrag för sin verksamhet. I Finland och Nederländerna behöver skolan visa att det finns ett behov av att starta en ny skola med deras specifika inriktning där de avser bedriva sin verksamhet.<sup>87</sup> I Norge måste en friskola ha en särskild inriktning; religiös, pedagogisk eller internationell eller vara inriktad på elever med särskilda behov.

I alla länder genomförs en lämplighetsprövning för att få ett tillstånd om att bedriva skolverksamhet. I prövningen ställs framför allt krav på personalens kompetens, lokalerna, organisationen och de ekonomiska förutsättningarna. I Norge, Nederländerna och England kan skolor drivas i företagsform medan endast stiftelser,

<sup>84</sup> Ernst & Young (2011)

<sup>85</sup> Friskolornas Riksförbund (2013)

<sup>86</sup> Friskolornas Riksförbund (2013)

<sup>87</sup> SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningen.

organisationer och föreningar kan bedriva skolor i Danmark och Finland. I Danmark begränsas de privata skolorna ytterligare av att en juridisk person endast får driva en skola, det vill säga skolkoncerner får med andra ord inte förekomma. Skolfastigheter i Danmark kan dock ägas av företag som i sin tur ägs av dem som driver skolverksamheten. Endast Sverige och till viss del England tillåter att skolverksamheten kan dela ut vinst till ägarna.<sup>88</sup>

Tillståndsgivare för skolverksamhet varierar mellan länderna. I Finland är det regeringen som beviljar etablering av privat skolverksamhet medan ansvaret i Norge ligger på den statliga inspektionsmyndigheten Utdanningsdirektoratet. I Storbritannien registrerar sig skolorna i ett statligt register och enskilda skolor kan förlora tillståndet om de inte uppfyller kraven på verksamheten vid Ofsted<sup>89</sup> regelbundna inspektioner. I Nederländerna ger kommunerna tillstånd på grundskolenivå medan ansvaret ligger hos utbildningsministeriet för högstadie- och gymnasieskolor.<sup>90</sup>

**Tabell 8. Regler för privata skolor i ett par europeiska länder.**

	Danmark	Finland	Norge	Nederländerna	Storbritannien
Privata aktörer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Etableringsfrihet	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Finansiering	Staten finansierar 73 procent som för motsvarande offentlig skola. Måste enligt lag ha andra intäkter än statsbidrag och elevavgifter	Statlig finansiering	Staten finansierar 85 procent som för motsvarande offentlig skola samt elevavgift som motsvarar resterande 15 procent. Eventuella ytterligare avgifter för lokalkostnader	Statlig finansiering och mindre elevavgifter för särskilda satsningar	Independent schools (endast elevavgifter/donationer), free schools (statlig finansiering) och maintained schools (finansieras av kommunen)
Tillståndskrav	Nej, men krävs för statlig finansiering	Ja	Ja	Ja	Ja
Vinstkrav	Vinsten åter till skolverksamheten	Vinstuttag inte tillåtet	Vinstuttag inte tillåtet	För att få offentlig finansiering är vinstuttag inte tillåtet. Det finns ett fåtal helt privatfinansierade skolor mot vilka inga regler mot vinstuttag föreligger	Independent schools (inga regler mot vinstuttag), free schools (inget vinstuttag) och maintained schools (inget vinstuttag)
Ägarkrav	En juridisk person per skola och inga bolag	Inga bolag tillåtna	Bolag tillåtna	Bolag tillåtna	Bolag tillåtna

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på SOU 2015: Ägarprövningsutredningen, Friskolekommittén (2013), Morin (2012), Norberg (2012).

### Vissa skillnader i de ekonomiska kraven för att etablera en skola

De ekonomiska villkoren för att få etablera en skola skiljer såg åt länderna emellan. I Norge krävs exempelvis endast 100 000 NOK i startkapital. För att få offentlig finansiering i Danmark finns inga direkta krav på startkapital. Däremot behöver en grundskola kunna visa att den har egenfinansiering motsvarande 5 000 danska

<sup>88</sup> SOU 2015:7 Ägarprövningsutredningen, SOU 2013:56, Friskolorna i samhället

<sup>89</sup> The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills

<sup>90</sup> Morin (2012); Norberg (2012)

kronor per elev och år. Det finns även minimikrav för antal elever. I Norge ska en skola ha minst 15 elever de första tre åren, eller 10 elever om skolan ligger utomlands. I Danmark är kravet att skolan ska ha minst 28 elever, varav minst 12 i skolans första årskurs och minst 20 i skolans andra årskurs.<sup>91</sup>

#### 4.4 Sammantagen bedömning av etableringströsklarna i skolan

Huvudmän som vill starta en skola måste förhålla sig till en stor mängd på förhand uppsatta lagar och regler och Skolinspektionen har till uppgift att se till att samtliga skolor lever upp till reglerna.

##### Etableringskontrollen är ett viktigt hinder för att etablera en skola

Vid uppstart av en fristående skola sker en etableringskontroll för att se till att den planering som en ny fristående skola har presenterat i sin ansökan genomförs. Om mycket allvarliga brister upptäcks kan Skolinspektionen återkalla godkännandet. Vanligtvis får skolan helt enkelt i uppdrag att åtgärda bristerna inför skolstart, vilket kontrolleras med ett uppföljningsbeslut. Slutligen genomförs även en särskild förstagångstillsyn hos alla nystartade fristående skolor fyra till sex månader efter verksamhetsstart. Kontrollen syftar till att säkerställa att skolan och huvudmannen arbetar utifrån gällande lagar och regler.<sup>92</sup> Med etableringskontrollen har Skolinspektionen ett viktigt instrument att se till att nystartade skolor lever upp till kraven innan eleverna börjar på skolan.

##### Lagstiftningen föreskriver omfattande tillsyn

För att kontrollera skolorna utför Skolinspektionen olika typer av tillsynsverksamhet. Regelbunden allmän tillsyn görs hos samtliga huvudmän (minst en gång per treårsperiod hos alla huvudmän) och syftar till att säkerställa en trygg miljö, goda kunskapsresultat och en likvärdig skola för eleverna. Däremot omfattas inte alla kommunala skolor enligt Skolinspektionens nya modell från 2015. Här görs först en risk- och väsentlighetsanalys varefter endast 20 procent av de kommunala skolorna får tillsynsbesök, jämfört med samtliga fristående skolor. Riktad tillsyn utförs hos slumpvis utvalda huvudmän och syftar till att kontrollera att skolan eller verksamheten följer lagar och regler inom ett särskilt område, exempelvis att elever har tillgång till skolbibliotek. Så kallad flygande inspektion utförs för att ge en översiktlig bild av förhållandet på ett stort antal slumpvis utvalda skolor. Vem som helst kan även anmäla fel och brister i en skola, något som följs upp av Skolinspektionen i en så kallad tillsyn efter anmälan.<sup>93</sup> Den föreskrivna tillsynsplikten ger därför det offentliga möjligheter att fånga upp problemskolor i god tid.

##### Skolinspektionens tillsyn brister

Riksrevisionen har granskat skolinspektionens tillsynsverksamhet, framför allt i syfte att se hur inspektionen kan bidra till bättre kunskapsresultat och likvärdig utbildning av god kvalitet. Riksrevisionen kom bland annat fram till att Skolinspektionen saknar de resurser som krävs för att uppfylla sitt tillsynsuppdrag. Vidare menade Riksrevisionen att tillsynen når de indirekta, snarare än de direkta, förutsättningarna för lärande.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Undervisningsministeriet (2010); Utdanningsdirektoratet (2010)

<sup>92</sup> Skolinspektionen (2015)

<sup>93</sup> Skolinspektionen (2015)

<sup>94</sup> Direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat handlar exempelvis om hur undervisningen planeras och genomförs samt rektors pedagogiska ledarskap. De indirekta förutsättningarna kan utgöras av den struktur och de rutiner som ska skapa goda förutsättningar för undervisningen.

Med andra ord omfattar inte tillsynen de verkligt betydelsefulla förutsättningarna för utbildning av god kvalitet. Riksrevisionen menar också att Skolinspektionen på ett otillräckligt sätt utför tillsyn hos de skolor som har störst risk för brister och att Skolinspektionen inte följer upp huruvida brister åtgärdas i tillräcklig utsträckning.<sup>95</sup> Kritiken innebär att även om förutsättningarna för att driva skola är väl reglerade och tydliga i många dimensioner så saknas resurser för att kunna garantera att det uppsatta regelverket följs och att målen för skolan nås.

Brister i tillsynen är allvarligt eftersom tillsyn är ett av de viktigare instrumenten som det offentliga har för att garantera att skolorna följer regelverket på ett sådant sätt att kvalitetskraven uppfylls. Konsekvenserna av en för slapp tillsyn är att problemen med svårobserverbar kvalitet riskerar att realiseras i en allt större grad och även spridas till andra skolor.

### Är de ekonomiska kraven tillräckliga?

Sammantaget kan de ekonomiska krav som ställs i andra länder för att starta en skola inte sägas vara betydande. I viss mening kan de sägas vara rimliga eftersom de sätter vissa minimiramar för verksamheten. Detta kan jämföras med de svenska ekonomiska kraven som inte är konkret formulerade i termer av till exempel kapitalkrav eller minsta antal elever. Reglerna och dess tillämpning är istället utformade för att se till att skolan startar med rimliga ekonomiska förutsättningar för att klara sig under åtminstone de första tre åren, givet de villkor som gäller i området.

Det svenska tillvägagångssättet har som starkaste fördel att det skapar möjligheter till en flexibel tillämpning av regelverket och kan anpassas till de unika förutsättningar som kan gälla på grund av till exempel lokalisering och demografi. Detta utan att förlora fokus på att de ekonomiska förutsättningarna måste uppfyllas för att säkra att skolan kan drivas på sikt. Strikta och konkreta ekonomiska krav kan begränsa denna flexibilitet och höja tröskeln för en skola att etablera sig. I sämsta fall kan det hindra skolor från att starta trots att de har ekonomiska förutsättningar att klara sig och bidra till mångfalden. En sådan utveckling med höjda etableringströsklar har även konsekvenser för konkurrenstrycket.

För att motivera mer konkreta och strikta ekonomiska krav för att etablera sig måste man kunna visa att dagens tillvägagångssätt har brister och inte är tillräckligt. En viktig fråga i sammanhanget är då hur pass höga sådana ekonomiska krav måste vara för att binda, det vill säga stoppa inträdet av vissa aktörer som skulle etablera sig utan sådana ekonomiska krav. Med tanke på alla de krav som redan ställs för att lönsamt kunna driva en skola måste sådana explicita krav troligtvis vara relativt höga.

### Långsiktighet är ett krav för att lönsamt kunna etablera en skola

Böhlmark och Lindahl (2012) framhåller att inträdeshindren för nya skolor är låga:

"Reglerna utgör således inget större hinder för nya skolor att komma in på marknaden och få offentliga bidrag."<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Riksrevisionen (2013)

<sup>96</sup> Böhlmark & Lindahl (2012), s 5.

Detta kan möjligtvis sägas gälla för de rent formella kraven för inträde vad gäller ägarstruktur. Om de reglerade inträdeshindren istället värderas i form av etablerings-trösklar – som gäller både de direkt reglerade kraven för inträde och de barriärer som reglerna för drift och verksamhet innebär – blir bilden en annan.

Kraven för att starta en skola är omfattande med en mångfald av krav på kvalitet, tillgänglighet och ersättningsystem, se Tabell 10.

Uppstartsfasen inbegriper till exempel en process som tar cirka två år innan skolan kan starta. Planerna för skolan måste dessutom sträcka sig över en period på tre år efter skolstart. I planerna krävs underlag som inte bara ska visa på att skolans ekonomi går ihop, utan även ska gå med överskott för att kunna klara eventuella oförutsedda händelser utan att skolan behöver avvecklas. På detta sätt kan kraven för att starta en skola sägas sträcka sig över en femårsperiod för vilken en potentiell huvudman måste planera och värdera verksamheten. Detta måste i sin tur godkännas av Skolinspektionen och om Skolinspektionen avslår ansökan har huvudmannen icke-återvinningsbara kostnader.

Detta måste sägas utgöra en betydande etableringströskel, särskilt i kombination med övriga krav, där huvudmannen måste ha en god framförhållning och långsiktighet för att kunna skapa lönsamhet i verksamheten.

#### **Vissa trösklar bör ses över för att stimulera etablering**

Det finns indikationer på att lokalkraven, detaljregelverket kring undervisningen och även innehållet i skoltjänsterna kan begränsa etableringsviljan och därmed även konkurrenstrycket inom skolan. Man bör därför se över de nationella kraven inom dessa områden för att se om reglerna kan justeras. Till exempel att minska detaljregleringen och anpassa nivåerna till de internationella som OECD pekat på. Andra delar kan vara ett mer smidigt regelverk kring det obligatoriska innehållet i tjänsterna såsom tillgång till skolbibliotek och lärare direkt anställda av skolan. Tillgången till sådana tjänster bör kunna säkras genom till exempel underleverantörer. Detta är särskilt viktigt i glesbygd och i områden med svagt elevunderlag där kraven och kostnaderna annars kan bli för höga.

#### **Vissa trösklar snedvrider konkurrensen och begränsar långsiktigheten**

Ett mer tydligt nationellt regelverk gällande hur underskott i egenregi ska förstås och bokföras kan bidra till tydligare och mer uniforma ersättningsregler över landet samt begränsa snedvridningen av konkurrensen. En viktig del är till exempel att skapa tydliga förutsättningar för när skolpengens storlek bestäms och kommuniceras så att skolorna kan planera och budgetera verksamheten på ett ordnat sätt.

Dessutom är det ur ett etableringsperspektiv rimligt att man undersöker huruvida tilläggsbeloppen bör delas ut mindre restriktivt. Osäkerheter kring hur många elever en skola får som har mer eller mindre särskilda behov påverkar inte bara etableringsviljan utan även möjligheterna till långsiktighet i verksamheten.



## 5 Avslutning

Det grundläggande motivet med att reglera aktörerna inom primärvården och skolan är att garantera patienterna och eleverna en god vård och utbildning. De viktiga huvudingredienserna är att välfärdstjänsterna håller en säkrad hög kvalitet och att hela befolkningen har tillgång till tjänsterna. Regelverket är därför uppbyggt för att dessa mål ska nås genom en mycket stor mängd lagar, förordningar, föreskrifter, riktlinjer, allmänna råd och av den rättspraxis som tillämpas. Till detta kommer regler för att säkra att det offentliga kan bibehålla kontrollen över kostnaderna för vården och skolan.

De regleringar som styr både primärvård och skola sätts inte bara centralt av staten genom lagar och myndighetsföreskrifter. Delar av regelverket bestäms av landstingen och kommunerna, särskilt vad gäller ersättning, andra delar tas fram av branschen.

Samtliga regler som en aktör inom primärvården eller skolan måste följa för att bedriva verksamhet kan ses som en etableringströskel. Skälet till detta är att en aktör som vill etablera sig måste värdera alla hinder i den framtida verksamheten och inte bara de uppsatta inträdeskraven för att bli godkänd och få tillstånd att driva verksamheten.

I detta kapitel sammanfattas i avsnitt 5.1 vilka etableringströsklarna i välfärden är och hur höga de kan sägas vara i verksamhetens olika faser av ett företags verksamhet. I avsnitt 5.2 diskuteras kort några etableringströsklar som det finns behov av att se över eller justera.

### 5.1 Hur höga är trösklarna i välfärden?

Det finns möjligheter att värdera hur stora etableringströsklar som offentliga regelverk utgör. Bland annat använder OECD och Världsbanken<sup>97</sup> värderingsprinciper för hur mycket regelverken som styr marknader i olika länder påverkar inträdet, konkurrensen och effektiviteten på marknaden. En sådan värdering av olika länders regelverk kring skola, vård och omsorg skulle i detta sammanhang varit av stort värde. Tyvärr är de studier som görs begränsade och omfattar främst internationella konkurrensutsatta produkter och tjänstemarknader.

I avsaknad av sådana mått har vi här försökt värdera hur höga inträdeshindren är genom att dels inventera vilka regelverk som styr primärvården och skolan, dels försöka bedöma i vilken fas av ett företags livscykel som tröskeln kommer från.

De etableringströsklar som aktörer inom välfärden behöver ta sig över kan grovt sägas uppkomma under tre olika faser. De första trösklarna uppkommer i uppstartsfasen och handlar om de krav som ställs för att bli godkänd eller få tillstånd att bedriva primärvård eller öppna en skola. Under företagets drift är företaget etablerat och behöver följa de regler som gäller för att driva verksamheten. Vid en eventuell nedläggning av verksamheten behöver företaget även följa det regelverk som gäller för avveckling eller konkurs.

<sup>97</sup> OECD Regimpact eller IMF STRI

### 5.1.1 Villkoren för att driva verksamheten är omfattande

Etableringsprocessen för att bli godkänd eller få tillstånd att starta en skola eller vårdenhet omfattar båda kontroller att den sökande har tillräcklig kompetens inom området och finansiella möjligheter att driva verksamheten på sikt. Detta kontrolleras direkt genom att sökanden behöver identifiera och redogöra för den ledning som ska driva verksamheten och visa på de finansiella förutsättningarna för verksamheten. En indirekt kontroll av sökandens kompetens kan även sägas göras i och med att sökanden behöver redogöra för hur vissa villkor ska uppfyllas vad gäller innehåll i tjänsten, se både Tabell 9 för primärvården och Tabell 10 för skolan. Exempel på detta är att man för att starta en skola behöver redogöra för hur man ska hantera elevhälsa, studie- och yrkesvägledning och elevers behov av särskilt stöd och även hur undervisningen ska bedrivas. För att kunna bli godkänd eller få tillstånd behöver sökanden lägga ned egen tid och egna resurser under processen. Utöver detta måste en ny aktör även ha säkrat tillgång till kapital innan de kan få tillstånd eller bli godkända.

**Tabell 9. Lista över etableringströsklar i primärvården i olika faser.**

Vid uppstart av verksamheten	Under drift av verksamheten	Vid avveckling av verksamheten
Etableringsprocessen - Finansiell plan med garanterad finansiering - Plan för verksamheten med identifierade lokaler och ledning	Lagar - Hälso- och sjukvårdslag - Patientsäkerhetslagen - Patientlagen - Lagen om valfrihetssystem - Patientdatalag	Icke återvinningsbara kostnader och investeringar, till exempel i form av lokalanpassningar.
Kapital till investeringar och uppstartskostnader	Föreskrifter och allmänna råd till exempel - Behörighet att ordinera läkemedel för vaccination mot influensa A(H1N1) - Informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården	Aktiebolagslagen
Icke återvinningsbara kostnader och investeringar om etableringsprocessen avbryts eller sökanden inte blir godkänd	Riktlinjer, till exempel - REK-listan (2014): ett stöd för att främja en god och säker läkemedelsförskrivning - Nationella behandlingsriktlinjer	
	Betydande etableringströsklar - För omfattande lokalkrav - För detaljerat regelverk - Krav på IT-system - <i>Uppdragets bredd</i> - <i>Fördelning av icke-vals patienter</i> - Osäkerhet i ersättning - <i>Driftstillskott till egenregi</i>	

Not: Trösklar i kursivt kan ses som strategiska etableringströsklar.

Källa: Lakeville Economic Consulting.

Regelverket är omfattande för att garantera att aktörerna som släpps in är kompetenta och har finansiella resurser för att driva verksamheten. Landstingen har dessutom via ackrediteringsvillkoren stora möjligheter att justera villkoren om de ser att regelverket både är för svagt eller för starkt. Skolinspektionen har genom elevundersökningen och den finansiella plan som sökanden lägger fram stora möjligheter att bedöma om de finansiella förutsättningarna för en ny skola är uppfyllda. De har även stort mandat att stoppa driften eller begära åtgärder i tidigt skede vid etableringskontrollen och förstagångstillsynen.

Tabell 10. Lista över etableringströsklar i skolan i olika faser.

Vid uppstart av verksamheten	Under drift av verksamheten	Vid avveckling av verksamheten
Etableringsprocessen - Plan för verksamheten med identifierad personal och lokaler - Finansiell plan med elevprognos - Etableringskontroll - Förstagångstillsyn	Lagar - Skollagen - Arbetsmiljölagen - Diskrimineringslagen - Förvaltningslagen - Offentlighets- och sekretesslagen - Barnkonventionen	Icke återvinningsbara kostnader och investeringar, till exempel i form av lokalanpassningar
Kapital till investeringar och uppstartskostnader	Förordningar - Skolförordningen - Gymnasieförordningen - Förordning om behörighet och legitimation	Krav på att skolan ska kunna visa att de kan klara sig i tre år
Icke återvinningsbara kostnader och investeringar om etableringsprocessen avbryts eller sökanden inte blir godkänd	Föreskrifter - SKOLFS 2013:19 om hantering och genomförande av nationella prov - SKOLFS 1997:1 Förordning om ersättning för elever i specialskolan	Aktiebolagslagen
	Allmänna råd - Allmänna råd om arbete med studie- och yrkesvägledning - Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen	
	Betydande etableringströsklar - För omfattande lokalkrav - Detaljkrav i undervisningen - Innehåll i övriga tjänster (till exempel regler kring skolbibliotek) - Restriktivitet i tilläggsbelopp - Driftstillskott till egenregi - Ersättning för övriga kostnader	

Not: Trösklar i kursivt kan ses som strategiska etableringströsklar.

Källa: Lakeville Economic Consulting.

### Verksamhetskraven är betydande

De krav som ställs på redan etablerade företag är även krav som en ny aktör måste väga in. Här finns en stor mängd regler som aktörerna måste följa och förhålla sig till. Antalet lagar och regler som direkt styr verksamheten för att garantera kvalitet och tillgänglighet är omfattande i både primärvård och skola, och dessa är utöver alla andra lagar och regler. Till detta ska läggas ett antal regelverk som är till för att garantera det offentligas kostnadskontroll över välfärdstjänsterna. Dessa regler bestämmer i slutändan ersättningen till de enskilda aktörerna. Här har både landsting och kommuner stora möjligheter att själva sätta nivåerna. Det finns även indikationer på att regelverket används i strategiska syften och gynnar den egna verksamheten. Driftstillskott till egenregi och oklara ersättningar är två exempel både inom skola och primärvård. Inom primärvården kan även uppdragets bredd ses som en strategisk etableringströskel. Sådant beteende hos de offentliga aktörerna bidrar till att höja tröskeln för de företag som vill etablera sig. Utöver detta har både skolor och vårdenheter detaljerade krav som de måste följa vad gäller lokaler, personal och hur verksamheten ska skötas.

### Långsiktighet ett krav för att lönsamt kunna verka på marknaden

Gemensamt för både primärvården och skolan är att det krävs en betydande framförhållning och planering för att kunna erbjuda både offentligt finansierad vård och utbildning. Ansökningsprocesserna omfattar bland annat icke-återvinningsbara kostnader som går förlorade om landstinget eller Skolinspektionen inte godkänner ansökan på grund av att sökanden inte uppfyller kraven.

Inom primärvården gäller att vårdgivaren måste planera för en ekonomisk osäkerhet på kort sikt och kunna finansiera eventuella underskott innan vårdgivaren har fått tillräckligt antal patienter. Det finns även en risk att den nyetablerade vårdenheten får ett inflöde av patienter som är relativt vårdtunga, vilket kan försvåra den första tiden efter etablering. En ny vårdgivare kan därför inte räkna med någon större lönsamhet på kort sikt.

För att starta en skola kan uppstartsfasen sägas ta fem år, där de två första åren omfattar ansökan om tillstånd, godkännande samt att klara av Skolinspektionens etableringskontroll. Planerna för skolan måste dessutom sträcka sig över en period på tre år efter skolstart som visar på att skolans ekonomi inte bara ska gå ihop, utan även ska gå med överskott för att kunna klara eventuella oförutsedda händelser utan att skolan behöver avvecklas.

Ur detta perspektiv kan de sammantagna reglerna för att etablera sig och även den process skolan eller vårdenheten måste gå igenom sägas skapa betydande trösklar som styr nya aktörer mot långsiktighet och framförhållning.

### Vad binder aktörer som vill etablera sig?

Trots ett omfattande regelverk under etableringsprocessen är en intressant fråga om kraven som ställs i denna process i praktiken binder och stoppar välinformerade och seriösa nya aktörer som överväger att gå in på marknaden. En välinformerad aktör med kompetens inom området försöker inte etablera sig om de bedömer att de inte lönsamt kan uppfylla samtliga krav som ställs när de väl har etablerat sig. En aktör som förstått omfattningen av kvalitetskraven, de ekonomiska förutsättningarna och riskerna och fortfarande anser att det är lönsamt att etablera sig bör därför även utan problem kunna uppfylla villkoren som ställs för att få tillstånd och bli godkänd. För sådana aktörer ska etableringsprocessen i sig inte heller vara ett bindande hinder.

Syftet med etableringsprocesser är inte att förhindra seriösa och kunniga aktörer att etablera sig och inte heller att ha en så hög tröskel att det skapar onödiga kostnader för seriösa aktörer att gå igenom en etableringsprocess. Uppgiften är att sälla bort de aktörer som bedöms att inte ha förstått villkoren, inte har tillräckligt med kompetens eller inte bedöms ha tillräckligt starka ekonomiska förutsättningar för att klara sig på sikt. För sådana aktörer ska etableringsprocessen skapa kostnader och risker för ytterligare kostnader om de har missuppfattat villkoren som gäller för att driva en skola eller vårdenhet.

Detta kan innebära att de formella inträdeskraven kan framstå som relativt låga i förhållande till uppgiften som ska utföras när en aktör väl är etablerad, särskilt då med så stora krav som ställs för att driva skola och primärvård. Möjligtvis kan detta förklara varför de offentligt uppsatta inträdeskraven till välfärdssektorn i vissa fall beskrivits som låga och att det är för enkelt att bli godkänd och få tillstånd.<sup>98</sup> Enskilda hinder såsom krav på ägarna eller kapitalkrav kan möjligtvis var och en sägas vara låga och till och med processen i sig kan te sig ställa relativt låga krav. Detta ska dock inte sammanblandas med den sammantagna etableringströskeln som både etableringsprocessen och kraven på verksamheten väl under drift innebär.

<sup>98</sup> SOU 2015:7: Ägarprövningsutredningen, Böhlmark & Lindahl (2012) och LO (2013) är några exempel.

## 5.2 Behöver trösklarna ändras?

För att upprätthålla konkurrenstrycket är det viktigt att hindren för att etablera sig är så låga som möjligt givet nödvändiga övriga krav. Det finns indikationer på att vissa delar av välfärdsregelverket skapar onödigt höga trösklar och begränsar etableringsviljan. Lokalkraven upplevs till exempel av både offentliga och privata aktörer som höga och besvärliga, vilket höjer kostnaderna och ökar kraven på icke-återvinningsbara investeringar. Det övriga regelverket sägs även i vissa fall vara för detaljerat. Det finns således skäl att se över regelverken i dessa avseenden, vilket kan vara särskilt viktigt i regioner med svagt befolkningsunderlag där kraven och kostnaderna annars kan bli för höga.

Det finns även indikationer på att delar av regelverket används i strategiska syften. Oavsett om detta är medvetet eller inte snedvrids konkurrensen till egenregins favör. Den främsta strategiska etableringströskeln är driftstillskotten till egenregin. Här kan ett tydligt nationellt regelverk för vad som ska ses som underskott till egenregin och hur detta ska hanteras bidra till mer transparenta ersättningsregler och utjämnade konkurrensförutsättningar.

Utöver detta har det i debatten lagts fram ett par olika förslag på ändringar i välfärdsregelverket som förändrar villkoren för att bli godkänd och få tillstånd att bedriva primärvård och få tillstånd att bedriva skolverksamhet. Dessa handlar om ägarprövning, avvecklingsregler för skolor och att delar av tillståndsprövningen blir mer lokalt bestämd, så kallat kommunalt veto.

### 5.2.1 Utökad prövning gällande ägare

Det finns inga direkta lagkrav på ägarprövning för att varken etablera eller driva ett välfärdsföretag inom primärvården och skolan. Däremot innehåller landstingens ackrediteringsvillkor tydliga krav på ledning och dess kompetens. Dessa krav omfattar till exempel att sökanden och dess företrädare ska ha tillräcklig kompetens inom området och att de inte får ha varit iblandade i tidigare konkurser, inte blivit uppsagda från tidigare uppdrag för landstinget och har betalat sociala avgifter. I många fall är villkoren i stort sett samma som ställs i de flesta offentliga upphandlingar. Landstingen kan på samma sätt som inom LOU ställa tydliga krav på leverantörerna inom primärvården och anpassa villkoren om de ser anledning till att detta behövs.

I och med att staten och landstingen i många fall standardmässigt ställer krav på företagets ledning och tidigare beteende är det därför rimligt att liknande krav ställs på de aktörer som vill starta en skola. Ägarprövningsutredningens förslag om krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för att beviljas godkännande eller tillstånd för att bedriva skolverksamhet kan därför betraktas som rimliga. I egentlig mening kan förslagen sägas förtydliga och anpassa vilka krav som bör ställas i tillståndsgivningen för skolan till de krav som ställs för primärvården eller annan offentlig upphandling.

Ägarprövningsutredningen menar dock att bedömningen ska omfatta vd, styrelse, suppleanter, bolagsmän, ägare samt andra som har väsentligt inflytande över verksamheten. Dessutom ska kraven gälla löpande och förändringar i ledningen måste anmälas och följas upp av Skolinspektionen. Detta går dock utöver vad de flesta landsting kräver i sina ackrediteringsvillkor där kraven gäller till exempel den direkta ledningen som vd och medicinskt ansvarig. Detta kan uttolkas som att kraven på ägare och andra centrala ledningsfunktioner kan bli för höga och utesluta kompetent personal som kan bidra i andra kunskapsdimensioner än de rent fackmässiga.

### 5.2.2 Avvecklingsregler för skolor?

I den offentligt finansierade välfärdssektorn kan avvecklingar skapa betydliga kostnader för elever och patienter.<sup>99</sup> I skolan är detta tydligt då elever och föräldrar efterfrågar kontinuitet i utbildningen som kan sträcka sig över många år. Både kommunala och fristående skolor måste dock kunna avvecklas om elevunderlaget faller eller skolan inte är lönsam.

I dagsläget är antalet regler som styr avvecklingen av en skola eller en primärvårdsenhet begränsat, se Tabell 9 för primärvården och Tabell 10 för skolan. Vid konkurs gäller till exempel aktiebolagslagen, vilket varken garanterar patienter eller elever någon kontinuitet i vård eller undervisning.

#### Det är oklart hur stort problemet är

Skolinspektionens diarie visar på att 14 skolor har fått återkallat tillstånd på grund av konkurs sedan 2008. Diariet är dock inte heltäckande eftersom Skolinspektionen inte alltid blir informerad om en konkurs eller avveckling. De 30 skolor som var inblandade i John Bauer Educations avveckling finns till exempel inte med. Till detta ska läggas ett antal andra avvecklingar till exempel IFK Göteborgs Änglagårdsgymnasium och Waltherskolornas Idrottsgymnasium i Karlstad.

Det saknas således fullständiga uppgifter om hur många skolor som avvecklats och dessutom om hur många elever som omfattats. Än mer oklart är det hur avvecklingarna påverkade eleverna. John Bauer-koncernens avveckling var i stort sett kontrollerad då eleverna överfördes till andra skolor utan avbrott i undervisningen. Medan konkursen av Walthers gymnasium i Karlstad är ett exempel på en okontrollerad avveckling. Elevernas utbildning fick ett avbrott efter julen 2011 då skolan gick i konkurs. Detta utan att eleverna fick vare sig information om detta på förhand eller direkt tillgång till en ny plats på en annan skola. Hur stort problemet är med skolavvecklingar som helhet och i synnerhet okontrollerade avvecklingar är således inte klarlagt.

#### Det är oklart vad orsakerna till problemet är

Exemplet med Walthers gymnasiums konkurs är dock tillräckligt för att säga att regelverket inte är heltäckande för att garantera att skolavvecklingar sker på ett kontrollerat sätt som säkerställer elevernas kontinuitet i utbildningen. Det är dock inte klart vad som brister i regelverket. Problemet kan vara att regelverket är för svagt och öppnar för olämpliga aktörer att starta en skola. Det kan även vara att Skolinspektionen brister i sin tillsyn, vilket Riksrevisionen påpekat, och att de därför inte uppmärksammar problemen i tid. Det kan vara att ersättningsystemen brister eller att ersättningen inte är tillräcklig i vissa fall, alternativt att elevunderlaget minskat. Det kan även vara att riktlinjer för hur en skolavveckling ska genomföras saknas. Beroende på vad problemet är bör därför olika delar av regelverket stärkas. Viktiga frågor att få svar på är hur många och vilka skolor som har avvecklats, skälen till avvecklingen och skälen till att avvecklingen kan sägas vara okontrollerad.

#### Hur kan man gå vidare?

Ett huvudmål med att stärka reglerna för avveckling av skolor är att garantera att det finns resurser för att avveckla verksamheten under kontrollerade former. Vad som avses med kontrollerade former är inte helt tydligt, men bör åtminstone omfatta att

<sup>99</sup> Strömberg (2014)

eleverna kan garanteras undervisning utan avbrott samt få tillräcklig hjälp för att bli överflyttade till andra skolor. Här är det viktigt att förstå att en avveckling troligtvis är slutskedet av en process där skolans verksamhet och ekonomiska ställning försvårats under en längre period och resurserna mer eller mindre tömts ut. I sämsta fall har samtliga resurser tömts ut och skolan måste gå i konkurs. Här kan Skolinspektionens tillsyn spela en viktig roll som garant för att kontinuerligt säkra att samtliga skolor har tillräckliga resurser, och att de inte töms så att en skolavveckling måste ske genom en okontrollerad konkurs, utan genom en kontrollerad avveckling. Det kan därför vara så att en tillräcklig åtgärd för att undvika okontrollerade konkurser är att förstärka Skolinspektionens tillsyn. Skolinspektionen har till exempel startat upp en enhet för ekonomisk granskning med experter som ska granska de fristående skolornas ekonomiska uppgifter både vid godkännande och vid tillsyn. De får dessutom information från Upplysningscentralen om någon anmärkning riktas mot en fristående skola. Det kan vara möjligt att dessa åtgärder är tillräckliga.

### Förslag på lösningar som förts fram i debatten

Trots det oklara läget om både problemets omfattning och dess orsaker har det lagts fram ett flertal förslag på hur okontrollerade skolavvecklingar ska förhindras. Ur ett etableringsperspektiv kan detta vara olyckligt då fler regler innebär att etableringsströsklarna höjs och därmed att konkurrenstrycket minskar. Ett förstärkt regelverk utan stöd i att förstärkningen varken har effekt eller löser det reella underliggande problemet kan i sammanhanget bli missriktat och dessutom skapa oönskade effekter utöver att försämra etableringsviljan.

Ett förslag som lagts fram är att redan vid uppstart kräva att skolan har de resurser som behövs för att garantera ett års drift för att få tillstånd.<sup>100</sup> Detta innebär ett kapitalinträdeskrav och höjer direkt den formella etableringströskeln för att öppna en skola. Eftersom mindre skolor ofta har begränsad tillgång till kapital och ägarna antingen måste egenfinansiera kapitalet eller hitta externt kapital kan ett sådant krav bli snedvridande till de större skolföretagens fördel. Detta kan i längden försämra mångfalden inom skolan. Kravet löser dessutom inte problemet med att även de företag som redan har tillstånd kan gå i konkurs och förslaget måste därför utökas för att gälla även etablerade aktörer. För att mildra de negativa effekterna på etableringsviljan kan kapitalkravet istället utformas genom att vinstdrivande aktörer tillåts att succesivt bygga upp tillräckliga resurser för att garantera en viss tids drift vid avveckling. På detta sätt kan mindre aktörer finansiera kapitalkravet under en period inom företaget istället för att förlita sig på externa medel. Detta betyder dock att företagen bygger upp outnyttjade kapitalreserver i företaget.

Alternativa tillvägagångssätt är då att istället säkra resurserna på annat sätt genom att till exempel införa obligatoriska garantilösningar med en gemensam fond. Enskilda skolor kan då garantera att eleverna säkras tillräckliga resurser att fullfölja utbildningen, dock inte på skolan som läggs ned utan på annan ort.<sup>101</sup> Eleven kan då ersättas för de extra kostnader som resor och boende innebär.

### 5.2.3 Utökad lokal prövning av etableringar?

En fråga som tagits upp i debatten är om det kommunala självstyret inskränks av kraven på obligatorisk LOV för landstingen och att kommunerna måste släppa in skolor som Skolinspektionen godkänner. Problemställningen är om kommunerna

<sup>100</sup> Henreksson (2014)

<sup>101</sup> Morin, A och Witterblad, M (2014)

på grund av detta begränsas i sina möjligheter att utforma och utveckla sina egna modeller för att tillgodose invånarnas behov.<sup>102</sup> Det har bland annat kommit förslag om att ta bort obligatoriet för landstingen med LOV och att kommunerna ska kunna neka vissa etableringar av fristående skolor, så kallat kommunalt veto. Detta kan ses som att prövningen av vilka aktörer som ska tillåtas etablera sig till större del flyttas till en mer lokal nivå. Ett generellt argument för ett sådant förslag är att det flyttar makten över besluten om etableringar till de aktörer som påverkas mest negativt om oseriösa aktörer etablerar sig i regionen.<sup>103</sup> Ett argument mot är att det kan introducera både ett ideologiskt och ett ekonomiskt godtycke i beslutsprocessen<sup>104</sup> och att det troligen även begränsar etableringen av seriösa företag.

### Ingen valfrihet utan konkurrens

För att målen med valfrihetsreformerna ska kunna nås måste det för det första finnas reella möjligheter för patienter och elever att välja efter sina behov och välja bort det de inte önskar. För det andra måste det finnas utförare som kan uppfylla patienternas och elevernas behov. Genom att konkurrera om patienter och elever skapas ett tryck för innovationer, kvalitetsförbättringar och kostnadsänkningar samtidigt som mångfalden kan öka.

Åtgärder som begränsar individernas valfrihet eller utförarnas möjligheter att konkurrera stör denna balans. Är åtgärderna tillräckligt kraftfulla kan systemet som helhet sättas ur spel. Om till exempel individernas valfrihet begränsas minskar även möjligheterna att konkurrera om elever och patienter via kvalitet eftersom individerna inte har möjligheter att välja de utförare som de anser är bäst. Om etableringsmöjligheterna begränsas minskar även konkurrenstrycket och därmed även drivkrafterna för innovation och kvalitetsutveckling. En sådan åtgärd likriktar istället kvaliteten i välfärden. Konsekvensen är därför att även patienternas och elevernas valfrihet begränsas.

Det går således inte att begränsa eller ta bort en del i systemet utan att påverka övriga delar. Valfrihet utan konkurrens eller konkurrens utan valfrihet är därför inte reellt möjligt, båda delar är nödvändiga för att kunna skörda positiva effekter.

### Central prövning är viktigt för att säkra objektiviteten

Genom att säkra att elever och patienter har en reell möjlighet att fritt välja utförare kan konkurrenstrycket upprätthållas och i förlängningen även målen om ökad mångfald och högre kvalitet. Det är viktigt att förstå att varken kommunerna eller redan etablerade privata aktörer har något egenintresse av att fler aktörer etablerar sig. Som konkurrenter riskerar de att förlora elev- och patientunderlag och ställas inför kostsamma omstruktureringar. På grund av detta har en central reglerare en mycket viktig roll som garant för objektiviteten i besluten och att se bortom de kortsiktiga kostnader som kan uppkomma.<sup>105</sup> Ur detta perspektiv är det viktigt att spelreglerna för vilka aktörer som ska tillåtas etablera sig är gemensamma och centralt givna.

<sup>102</sup> Bland annat Proposition (2014/15:15)

<sup>103</sup> Bergman (2014)

<sup>104</sup> Bergman (2014)

<sup>105</sup> Bergman (2014)



**Landsting och kommuner har stora möjligheter att styra resurserna**

Trots att reglerna inom skolan och primärvården till stor del är centralt givna har både kommuner och landsting möjligheter att på egen hand utforma och utveckla egna modeller för att styra resursfördelningen så att befolkningens behov tillgodoses. De kan i stor grad använda ersättningssystemen för att styra utbudet både geografiskt och socioekonomiskt via till exempel justeringsprinciperna inom primärvården<sup>106</sup> eller de socioekonomiska strukturtilläggen inom skolan. De har haft sådana möjligheter under lång tid och fördelningen av resurserna som vi ser idag kan därför även ses som ett resultat av den politiska viljan i landstingen och kommunerna.

---

<sup>106</sup> Vårdanalys (2014a)

## Referenser

Anell, A. (2009): Vårdval i primärvården – Jämförelse av ersättningsprinciper och förutsättningar för konkurrens i sju landsting och regioner. Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet

Anell, A. et. al. (2012): Vårdval i primärvården. Jämförelse av uppdrag, ersättningsprinciper och kostnadsansvar. SKL.

Beckman, A. och Anell, A. (2013): Changes in health care utilisation following a reform involving choice and privatisation in Swedish primary care: A five-year follow-up of gp-visits. BMC Health Services Research, 13, s. 452.

Bergman, M (2014): "Ägarprövning – pm om vetenskapligt perspektiv", Underlagsrapport till Ägarprövningsutredningen.

Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2012): Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat, SNS Analys 2012:7

Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2015): Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes – Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform. Kommande i *Economica*.

ESO (2014): Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.

Ernst & Young (2011). Moms. Promemoria. Academedia, Stockholm.

Friskolekommittén (2013): Friskolorna i samhället, betänkande SOU 2013:56.

Friskolornas Riksförbund (2013): Långt kvar till lika villkor: Problemområden och förslag på förbättringar inom lika villkorslagstiftningen för kommunala och fristående skolor.

Hartman, L. (red) (2011): Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd? SNS förlag.

Henreksson (2014): "De sju viktigaste åtgärderna för att lösa skolans kris", DN Debatt 2013-04-13.

Holmlund, Helena, et al. (2014): Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. IFAU 2014:25.

Kammarrättens dom Mål nr 2033-2035-14.

Konkurrensverket (2009): Uppföljning av vårdval i primärvården. Förutsättningar och hinder. Delrapport 1.

Konkurrensverket (2010a): Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar. Slutrapport.

Konkurrensverket (2010b): Djupintervjuer om LOV – Valfrihetssystem inom primärvården. Rapport av Markör Marknad och Kommunikation på uppdrag av Konkurrensverket.

Konkurrensverket (2012): Val av vårdcentral. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen. Rapport 2012:2.

Konkurrensverket (2014): Etablering och konkurrens bland vårdcentraler – om kvalitetsdriven konkurrens och ekonomiska villkor.

Lagrådet (2014): Yttrande om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-11-25.

Landstinget i Värmland (2015): Krav- och kvalitetsbok.

Landstinget Kronoberg (2012): Förfrågningsunderlag.  
[http://www5.ltkronoberg.se/upload/Dokument/Om\\_landstinget/Organisation/Vardval\\_Kronoberg/Förfrågningsunderlag.pdf](http://www5.ltkronoberg.se/upload/Dokument/Om_landstinget/Organisation/Vardval_Kronoberg/Förfrågningsunderlag.pdf)

Lindgren, P. (2014): Ersättning i sjukvården. Modeller, effekter, rekommendationer. SNS förlag.

LO (2013): Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden. Framtidens välfärd – Delrapport 1, 2013.

Morin, A. (2012): Privata företag inom skola, vård och omsorg i de Nordiska länderna – en översikt.

Morin, A och Witterblad, M (2014): Stärkt medborgarskydd i välfärdstjänsterna. Reformagendan Förslag för ett företagsammare Sverige. Svenskt Näringsliv 2014.

Norberg, H. (2012): Privata företag inom skola, vård och omsorg i Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Tjeckien – en översikt.

OECD (2005): Barriers to Entry, Competition Policy Roundtables.

OECD (2014): Resources, Policies and Practices in Sweden's Schooling System: An In-Depth Analysis of Pisa 2012 Results.

The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

Regeringen (2014): Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Dir. 2015:22.

Regeringen (2014): Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. Regeringens proposition 2014/15:15.

Regionalförvaltningsverket (2014): Regionalförvaltningsverkets anvisningar för producenter av privata hälso- och sjukvårdstjänster. Finland.

Region Skåne (2015): Förutsättningar för Ackreditering och Avtal för Vårdcentral i Hälsöval Skåne.

Riksrevisionen (2012): Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän, RIR 2012:17.

Riksrevisionen (2013): Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

Riksrevisionen (2014): Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?

Skolinspektionen (2011a): Statens skolinspektionens föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola. SKOLFS 2011:154.

- Skolinspektionen (2011b): Skolbibliotek, Informationsblad.
- Skolinspektionen (2015): Inspektion, <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsynsgranskning/>
- Skolverket (2003): Valfrihet och dess effekter inom skolområdet.
- Skolverket (2005): Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991–2004.
- Skolverket (2008): Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.
- Skolverket (2013a): Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen.
- Skolverket (2013b): Kommunernas resursfördelning till grundskolor, Rapport 391.
- Skolverket (2015): Regelverk, <http://www.skolverket.se/regelverk>
- SOU 2013:56, Friskolorna i samhället. Stockholm, Fritzes.
- SOU 2015:7 Krav på privata aktörer i välfärden, Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen. Stockholm, Fritzes.
- SOU 2008:15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. Stockholm, Fritzes.
- Stefan Bengtsson, Västra Götalandsregionen.
- Stockholms läns landsting (2015): Förfrågningsunderlag enligt LOV vårdval, Barnavårdscentral.
- Sundhedsstyrelsen (2006). Søg selvstændigt virke – Læge. <https://sundhedsstyrelsen.dk/da/uddannelse-autorisation/autorisation/soeg-selvstaendigt-virke/laege> (Hämtad, 2015-03-25, Uppdaterad 2013-01-25).
- Undervisningsministeriet (2010). Private Schools. Undervisningsministeriet <http://eng.uvm.dk/Fact-Sheets/Primary-and-lower-secondary-education/Private-schools> (Hämtad 2015-03-25).
- Utdanningsdirektoratet (2010). Les dette før du søker om godkjenning av ny privatskole! Utdanningsdirektoratet (Hämtad 2015-03-24)
- Wiklund, Alf, Praktikertjänst.
- Vårdanalys (2012): Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård – en kartläggning av kunskapsläget. Rapport 2012:2.
- Vårdanalys (2014a): Myndigheten för vårdanalys remissyttrande över förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)(S2014/7186/FS).
- Vårdanalys (2014b): Låt den rätte komma in. Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksregleringen, vårdvalet samt vårdgarantin och kömiljarden? (Rapport 2014:3). Stockholm: Myndigheten för vårdanalys.
- Värdföretagarna (2012): Bättre förutsättningar för kvalitetskonkurrens – om konkurrenshinder i vårdvalet.
- Vårdhandboken (2013): ”Referenser och regelverk; vem får göra vad i vården?”, Sveriges landsting och regioner <http://www.varldhandboken.se/Texter/Vem-far-gora-vad-i-varlden/Regelverk/>

Vårdval i Jönköpings län (2015): Primärvård inom vårdval 2015, 3. Villkor för godkännande, <http://plus.rjl.se/infopage.jsf?childId=20285&nodeId=43149>

Västra Götalandsregionen (2015): Krav- och kvalitetsbok, Förfrågningsunderlag enligt LOV, Med förutsättningar att bedriva vårdverksamhet inom VG Primärvård.

Zetterberg, Å. (2011): Strategi för eSamhället. Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, Sveriges kommuner och landsting.

#### Nyhetsartiklar

Dagens Arena 27/09/2013 ”Betyg saknas efter JB konkurs”  
<http://www.dagensarena.se/innehall/betyg-saknas-efter-jb-konkurs/> (Hämtad 27 januari).

Sveriges Radio 08/10/2010 ”Ersta diakoni säger upp avtalet”  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=4082525>  
(Hämtad 18 februari).

Sveriges Radio 12/08/2014 ”Fyra vårdcentraler stänger efter konkurs”  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=91&artikel=5935613>  
(Hämtad 19 februari).

SVT Nyheter 21/03/2014 ”Satte skola i konkurs trots miljonvinst”  
<http://www.svt.se/nyheter/sverige/satte-skola-i-konkurs-trots-miljonvinst>  
(Hämtad 18 februari).

#### Lagstiftning

Gymnasieförordning 2010:2039.

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

Lagen (2008:963): om valfrihetssystem.

Skolförordningen, SFS 2011:185.

Skollagen (2010:800).

# Bilaga 1: Ekonomiska krav i primärvården

Tabell 11: Ekonomiska krav för att bli godkänd som primärvårdsleverantör

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Blekinge	<p>Vårdgivaren skall ha ekonomisk stabilitet och ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra uppdraget och avtalet med Landstinget Blekinge.</p> <p>Landstinget kommer att göra en finansiell helhetsbedömning, bland annat genom att inhämta kreditupplysning. Vårdgivaren skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla fastställda årsredovisningar inklusive undertecknade revisionsberättelser alternativt balans- och resultaträkningar avseende de två senaste räkenskapsåren. Vårdgivaren skall på begäran lämna information om referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Nystartat företag eller företag under bildande: I ansökan skall framgå nuläge, förutsättningar och tidplan. En ekonomisk plan för vårdgivarens kommande verksamhet skall bifogas ansökan. Planen skall vara intygad av revisor eller bank. Den ekonomiska bedömningen kan grundas på kontakt med personens eller personernas revisorer eller bank. Den juridiska personen skall vara bildad vid avtalstecknande. Vårdgivaren skall vid samma tillfälle inneha F-skattsedel och uppvisa registreringsbevis utfärdat av Bolagsverket.</p>	Inga konkreta kapitalkrav
Dalarna	<p>Etablerade företag: I prövningen av ansökan kommer leverantörens finansiella och ekonomiska ställning att bedömas efter Creditsafe AB:s rating. Leverantören ska ha en ratingpoäng med minst 40 på en skala från 0-100 eller motsvarande kreditvärdighet. En poängangivelse med 40 betyder att leverantören är kreditvärdig. Landstinget kommer att ta ut ratingrapport från Creditsafe vid handläggning av leverantörens ansökan.</p> <p>Företag under bildande: Leverantör som inte kan visa att företaget har rating enligt punkt 4.7 ska kunna styrka att han eller hon har en sidan finansiell och ekonomisk ställning att han eller hon kan fullgöra det aktuella uppdraget, till exempel i form av en bankgaranti eller moderbolagsgaranti. Dessa garantier ska uppgå till en nivå som motsvarar minst en (1) månads ersättning från landstinget vid full drift. På begäran ska leverantören kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p>	N/A
Gotland	<p>Vårdenheten ska ha en sådan stabil ekonomisk bas att ett långsiktigt åtagande gentemot de invånare som väljer vårdenheten kan upprätthållas. Region Gotland kräver en soliditet (eget kapital/totala kapitalet) som inte understiger 15 procent. Likviditeten bör överstiga 1,0.</p> <p>Region Gotland gör en finansiell helhetsbedömning, bland annat genom att inhämta kreditupplysning.</p> <p>Vårdenheten ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla fastställda årsredovisningar inklusive undertecknade revisionsberättelser alternativt balans- och resultaträkningar avseende de två senaste räkenskapsåren. Vårdenheten ska på begäran lämna information om referens till bank eller annan finansiär. Ansökan kan även lämnas av fysisk person eller annan juridisk person.</p> <p>Av ansökan ska framgå nuläge, förutsättningar och tidplan för att juridisk person/vårdenhet ska kunna etableras. Ekonomisk plan för vårdenhetens kommande verksamhet ska bifogas ansökan. Planen ska vara intygad av revisor/bank. Den ekonomiska bedömningen kan grundas på kontakt med revisorer och/eller bank.</p>	Inga konkreta kapitalkrav

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Gävleborg	<p>I prövningen av ansökan kommer leverantörens finansiella och ekonomiska ställning att bedömas efter Creditsafe riskklassbedömning. Leverantören skall ha riskklassbedömning lägst 40. Leverantör som inte kan visa att företaget har en godkänd riskbedömning enligt ovan skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet genom bankgaranti eller moderbolagsgaranti samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Företag under bildande: Företag under bildande skall redovisa en finansieringsplan för den tänkta verksamheten. Planen skall stödjas av en utfästelse från bank eller kreditinstitut om att bankgaranti eller annan ekonomisk säkerhet eller annat stöd kommer att lämnas om leverantören godkänns och hälsocentralen etableras. Bankgaranti eller annan ekonomisk säkerhet skall redovisas vid avtalskrivningen.</p>	Inga konkreta kapitalkrav
Halland	<p>En grundförutsättning för godkännande är att Leverantören är godkänd för F-skattsedel och har en ekonomiskt stabil grund. Det ska framgå av ansökan att det finns ekonomiska förutsättningar att fullgöra Avtalet. Anledningen är att ett långsiktigt åtagande gentemot de invånare som väljer vårdenheten ska kunna upprätthållas. Beställarens bedömning av huruvida en sökande ska godkännas kommer att ske utifrån sökandens finansiella och ekonomiska ställning. Leverantörens redovisning styrks lämpligen genom revisors eller banks intygande</p> <p>Ansökan ska innehålla (bland annat): en finansieringsplan för det aktuella bolaget, årsredovisning för aktörer med aktiva företag, kopia på finansiella säkerheter som åberopas, till exempel checkkredit, lånelöfte från bank eller koncerngaranti.</p> <p>Sökanden kan komma att inte godkännas om (bland annat):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sökanden har en låg kreditvärdighet enligt kreditupplysningen och Beställaren bedömer att det kan påverka sökandens förmåga att driva verksamheten</li> <li>• sökanden med en nystartad verksamhet inte kan redovisa en ekonomisk stabilitet som krävs för att driva verksamheten, eller har sådana ekonomiska förutsättningar att verksamheten inte kan garanteras (bank-, moderbolags- eller annan borgenärs garanti förstärka uppfattningen om leverantörens möjlighet om fullgörandet av uppdraget.)</li> <li>• sökanden har en soliditet (eget kapital/totalt kapital) som understiger 15 procent</li> <li>• sökanden är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud</li> <li>• sökanden är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande</li> <li>• sökanden inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller annan stat inom EES-området</li> <li>• sökanden på Beställarens begäran inte kan redovisa en finansieringsplan som Beställaren bedömer visar på förutsättningar att bedriva verksamheten under de två första verksamhetsåren</li> <li>• sökanden riskerar att inställa sina betalningar, inleda ackordsförhandlingar, träda i likvidation eller om fara för obestånd föreligger,</li> <li>• likviditeten (omsättningstillgångar utom varulager/kortfristiga skulder) understiger 100 procent.</li> </ul>	Inga konkreta kapitalkrav

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Jämtland	<p>Vårdgivaren ska ha en sådan stabil ekonomisk bas att ett långsiktigt åtagande gentemot de medborgare som valt vårdenheten kan upprätthållas. Regionen kommer bedöma det sökande företags förmåga att fullfölja ett kontrakt av denna storleksordning under hela kontraktperioden genom att vidta löpande kontroller.</p> <p>Följande handlingar bifogas ansökan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vårdgivaren ska ha en stabil ekonomi med låg risk att komma på obestånd under kontraktstiden. Som ett bevis på detta ska vårdgivaren bifoga en kreditupplysning från Upplysningscentralen (UC) eller liknande som påvisar en stabil ekonomi med riskklassificering tre (3) eller högre.</li> <li>• I de fall vårdgivaren har rating två (2) eller lägre kommer prövning att ske. Vårdgivare kan ändå anses uppfylla ovanstående krav om en sådan förklaring finns att det kan anses vara klart att vårdgivaren innehar erforderlig ekonomisk stabilitet. I det fall en vårdgivarens ekonomiska stabilitet garanteras av moderbolag, ska intyg om detta bifogas anbudet och vara undertecknat av behörig företrädare för moderbolaget. Kraven i ovanstående punkt ska i detta fall på motsvarande sätt redovisas och uppfyllas av garanten.</li> <li>• I de fall ekonomisk stabilitet inte kan styrkas enligt ovanstående punkter kan bankgaranti begäras.</li> <li>• Företag som inte är skyldigt att upprätta årsredovisning/årsbokslut ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär. Ansökande företag som har nystartat företag eller företag under bildande ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa till exempel aktiekapital, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel lämna bankgaranti eller koncerngaranti) samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</li> <li>• I händelse av att vårdgivarens verksamhet är av sådan art att riskklassificering ej kan erhållas ska vårdgivaren till anbudet bifoga handlingar, så som bokslut etc. vilka kan styrka en stabil ekonomi.</li> </ul> <p>Företag under bildande: Ansökan kan lämnas av företag under bildande. Av ansökan ska framgå dels nuläge, förutsättningar, finansierings- och tidplan för att företaget ska kunna etableras, dels vilka bankgarantier eller motsvarande som kan ställas som säkerhet. Bankgaranti/annan ekonomisk säkerhet/stöd ska ha erhållits och kunna redovisas vid verifieringen av vårdenheten.</p>	Inga konkreta kapitalkrav, bedömning från fall till fall
Jönköping	<p>Leverantören ska under hela avtalsperioden ha en stabil ekonomisk bas och tillgång till resurser som svarar mot uppdragets omfattning och innehåll. Sökanden ska anses "kreditvärdig" med en ratingpoäng om minst 40 poäng enligt Creditsafe AB:s eller motsvarande bedömning vid tiden för ansökan. Utländska sökanden kan komma att bedömas efter en annan skala som motsvarar den angivna.</p> <p>I det fall kreditvärdigheten inte går att bedöma eller inte når upp till 40 poäng, ska sökanden lämna en förklaring till varför kravet inte nås och med ytterligare information styrka en stabil ekonomisk bas.</p> <p>I det fall den ekonomiska stabiliteten garanteras av moderbolag, ska intyg om detta bifogas ansökan och vara undertecknad av behörig företrädare för moderbolaget.</p> <p>Beställaren har tolkningsföreträde i bedömningen av leverantörens ekonomiska förutsättningar.</p>	N/A



Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Kalmar	<p>Uppdragstagaren ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar för att fullgöra åtagandet enligt uppdragsbeskrivningen.</p> <p>Landstinget kontrollerar att uppdragstagaren är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• registrerad i aktiebolags-, handels-, eller föreningsregister etc.</li> </ul> <p>Juridisk person måste vara färdigbildad vid avtalets undertecknande. Den juridiska personen ska vid samma tillfälle inneha F-skattsedel och uppvisa registreringsbevis utfärdat av Bolagsverket.</p> <p>Juridisk person under bildande ska i ansökan om godkännande ange nuläge, förutsättningar och tidplan för sin etablering.</p> <p>En ekonomisk plan för verksamheten bifogas ansökan och intygas av namngiven revisor eller bank.</p> <p>Landstingets bedömning av huruvida en vårdenhet ska godkännas kommer att ske utifrån sökandens finansiella och ekonomiska ställning samt förmåga att fullfölja åtagandet under hela avtalsperioden. Landstinget kommer att göra en helhetsbedömning bland annat genom att inhämta kreditupplysning samt eventuella referenser.</p>	Inga konkreta kapitalkrav
Kronoberg	<p>Leverantören ska ha en sådan stabil ekonomisk bas att ett långsiktigt åtagande gentemot de medborgare som valt vårdcentralen kan upprätthållas.</p> <p>Ansökan ska innehålla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Årsredovisning för senaste räkenskapsåret (enbart för företag som har skyldighet att upprätta årsredovisning). Landstinget kommer utifrån balansräkningen göra en bedömning huruvida bolaget har en trovärdig betalningsförmåga.</li> <li>• Leverantör som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut samt nystartade företag ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär.</li> <li>• Finansieringsplan för verksamheten. Finansieringsplanen ska vara översiktlig och i stora drag beskriva hur verksamheten kommer att finansieras.</li> </ul> <p>Företag under bildande: Ska redovisa en finansieringsplan över den tänkta verksamheten. Planen ska stödjas av utfästelse från bank eller kreditinstitut om att bankgaranti eller annan ekonomisk säkerhet stöd kommer att lämnas om leverantören godkänns och vårdcentralen etableras. Bankgaranti/annan ekonomisk säkerhet/stöd ska ha erhållits och kunna redovisas vid verifieringen av vårdcentralen.</p>	Övergripande bedömning, inga exakta krav. Påpekar att det krävs 5-6 miljoner i investeringskostnader för att starta vårdcentral med tanke på uppdragsbredden
Norrbottnen	<p>Leverantören ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar att fullgöra avtalet med Beställaren. Beställarens bedömning av huruvida en sökande ska godkännas kommer att ske utifrån sökandes finansiella och ekonomiska ställning. En helhetsbedömning kommer att ske, bland annat kommer Beställaren via kreditupplysningsföretag göra en kreditkontroll av leverantören samt via andra officiella informationskällor inhämta information om sökandes ekonomiska förutsättningar. Om sökanden vill åberopa andra uppgifter ska dessa bifogas ansökan.</p> <p>Sökande kommer inte att godkännas om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sökanden har en låg kreditvärdighet enligt kreditupplysningen och Beställaren bedömer att det kan påverka sökandens förmåga att driva verksamheten</li> <li>• sökanden med en nystartad verksamhet inte kan redovisa en ekonomisk stabilitet som krävs för att driva verksamheten, eller har sådana ekonomiska garantier att verksamheten kan garanteras</li> <li>• sökanden på Beställarens begäran inte kan redovisa en ekonomisk plan som Beställaren bedömer visar på förutsättningar att bedriva verksamheten under de två första verksamhetsåren</li> <li>• sökanden riskerar att inställa sina betalningar, inleda ackordsförhandlingar, träda i likvidation eller om fara för obestånd föreligger,</li> <li>• sökanden har obetalda skulder avseende inbetalning av skatter eller social- försäkringsavgifter.</li> </ul>	Inga konkreta kapitalkrav, bedömning från fall till fall

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Skåne	<p>Vårdgivaren ska ha en god och stabil ekonomisk ställning som svarar mot uppdragets omfattning och innehåll. I de fall då Vårdgivaren inte behöver skicka in någon årsredovisning till Bolagsverket enligt gällande regler i Årsredovisningslagen, ska kopior på årsredovisningar, förenklade årsbokslut eller inkomstdeklarationer för de senaste två (2) räkenskapsåren bifogas om sådana finns att tillgå.</p> <p>Vårdgivaren kan även stärka sin ekonomiska ställning genom exempelvis garanti från moderbolag, bank eller utlåtande från revisor. I de fall då en Vårdgivares ekonomiska stabilitet garanteras av moderbolag ska intyg om detta bifogas i ansökan. Intyget ska vara undertecknat av behörig företrädare för moderbolaget. Kraven ska i detta fall på motsvarande sätt redovisas och uppfyllas av moderbolaget. Vårdgivaren ska i ansökan bifoga eventuella bankgarantier eller motsvarande som denne önskar ställa som säkerhet för Vårdgivarens stabilitet.</p> <p>Kraven på ekonomisk ställning uppfylls genom att Vårdgivaren bör ha en kreditvärdighet på minst fyrtio (40) enligt en kreditupplysning hos Creditsafe eller motsvarande rating hos likvärdigt kreditupplysningsinstitut. Om Vårdgivaren har sämre kreditvärdighet än fyrtio (40) hos Creditsafe eller motsvarande rating hos likvärdigt kreditinstitut kommer Region Skåne att göra en mer omfattande genomgång av Vårdgivarens ekonomiska ställning för att säkerställa att denne har en ekonomisk stabilitet som svarar mot uppdragets omfattning.</p> <p>Region Skåne förbehåller sig rätten att begära in kompletterande information för att kunna bedöma Vårdgivarens ekonomiska ställning. Region Skåne ska ha möjlighet att kontrollera Vårdgivarens uppgifter. Kontrollen kan innebära att Vårdgivarens revisor och/eller bank kontaktas. Region Skåne kontrollerar också eventuella skatteskulder hos Skatteverket.</p>	Inga konkreta kapitalkrav, bedömning från fall till fall
Stockholm	<p>Sökanden ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar att fullgöra avtalet med Beställaren.</p> <p>Sökanden ska vara godkänd för F-skatt. Beställarens bedömning av huruvida en sökande ska godkännas kommer att ske utifrån sökandens finansiella och ekonomiska ställning (förmåga att fullfölja ett avtal av denna storleksordning under avtalsperioden).</p> <p>En helhetsbedömning kommer att ske bland annat genom att ta in kreditupplysning. Sökanden ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar att fullgöra avtalet med Beställaren. Beställarens bedömning av huruvida en sökande ska godkännas kommer att ske utifrån sökandens finansiella och ekonomiska ställning (förmåga att fullfölja ett avtal av denna storleksordning under avtalsperioden).</p> <p>Skäl att inte godkännas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sökanden har en låg kreditvärdighet enligt kreditupplysningen och Beställaren bedömer att det kan påverka sökandens förmåga att driva verksamheten</li> <li>• sökanden med en nystartad verksamhet inte kan redovisa en ekonomisk stabilitet som krävs för att driva verksamheten, eller har sådana ekonomiska garantier att verksamheten kan garanteras</li> <li>• sökanden på Beställarens begäran inte kan redovisa en ekonomisk plan som Beställaren bedömer visar på förutsättningar att bedriva verksamheten under de två första verksamhetsåren</li> <li>• sökanden riskerar att inställa sina betalningar, inleda ackordsförhandlingar, träda i likvidation eller om fara för obestånd föreligger.</li> </ul>	1,1 miljoner i kapitalkrav för rehab

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Sörmland	<p>Den sökande ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar för att fullgöra åtagandet enligt uppdragsbeskrivningen. Detta innebär att vid prövningen av ansökan kommer vårdgivarens finansiella och ekonomiska ställning att bedömas efter Creditsafe AB:s rating (minst 40 på en skala från 0-100). En poäng angivelse med 40 betyder att vårdgivaren är kreditvärdig. Vårdgivare som inte kan visa att företaget är kreditvärdigt ska på begäran lämna en godtagbar förklaring så att det är klart att leverantören har en stabil ekonomisk bas och har tillgång till resurser som svarar mot verksamhetens omfattning och innehåll. Vårdgivaren kan även styrka sin kreditvärdighet genom att på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet via avlämnade av bankgaranti eller moderbolagsgaranti samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Landstinget kontrollerar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>att registrering finns i aktiebolags-, handels-, eller föreningsregister,</li> <li>är registrering finns för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter.</li> <li>Att inga skulder finns vad gäller svenska skatter och sociala avgifter</li> <li>har lämnat kopia på det vid ansökan gällande registreringsbevis utfärdat av behörig officiell myndighet (i Sverige Bolagsverket).</li> </ul> <p>Juridisk person under bildande: Ska i ansökan om godkännande ange nuläge, förutsättningar och tidplan för sin etablering. En ekonomisk plan för verksamheten bifogas ansökan och intygas av namngiven revisor eller bank.</p> <p>Landstingets bedömning av huruvida en vårdenhet ska godkännas kommer att ske utifrån sökandens finansiella och ekonomiska ställning samt förmåga att fullfölja åtagandet under hela avtalsperioden. Landstinget kommer att göra en helhetsbedömning bland annat genom att inhämta kreditupplysning samt eventuella referenser.</p>	Inga konkreta kapitalkrav
Uppsala	<p>Vårdgivaren skall ha ekonomisk stabilitet och ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra avtalet med Beställaren. Beställarens bedömning av huruvida en vårdgivare skall godkännas kommer att ske utifrån vårdgivarens finansiella och ekonomiska ställning (förmåga att fullfölja ett avtal av denna storleksordning under avtalsperioden).</p> <p>Vårdgivare skall ha en stabil ekonomisk bas. Vårdgivare och eventuell/-a underleverantör/-er skall erhålla riskklassbedömning minst riskklass 3 hos Upplysningscentralen AB (UC) eller motsvarande kreditupplysningsinstitut.</p> <p>Vårdgivare som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Nystartat företag eller företag under bildande: Skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa aktiekapital/annat, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel lämna bankgaranti eller concerngaranti) samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Vårdgivare kan uteslutas från deltagande i upphandlingen om man:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,</li> <li>är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat liknande förfarande.</li> </ul>	Inga konkreta kapitalkrav

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Värmland	<p>Vårdgivaren skall ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar för att fullgöra åtagandet enligt förfrågningsunderlaget. LiV förbehåller sig rätten att vid godkännandeprocessen begära in dokument som styrker detta. För privata vårdgivare kommer LiV att kontrollera att de uppfyller i Sverige eller i hemlandet lagenligt ställda krav avseende sina registrerings-, skatte- och avgiftsskyldigheter. LiV kommer via Creditsafe och i förekommande fall Skatteverket och Kronofogdemyndigheten att vid behov kontrollera följande uppgifter om aktuella sökanden och underleverantörer (Intyg får vara maximalt sex (6) månader gammalt och företes i original):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• erlagd arbetsgivaravgift de senaste tre redovisningsmånaderna,</li> <li>• skulder för svenska skatter och avgifter hos Skatteverket,</li> <li>• skulder hos kronofogdemyndigheten och eventuell uppgift om betalningsuppgörelse etc.</li> </ul> <p>Vårdgivare som inte har en godkänd riskbedömning skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet genom bankgaranti eller moderbolagsgaranti samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>LiVs bedömning av huruvida en vårdgivare skall godkännas kommer att ske utifrån vårdgivarens finansiella och ekonomiska ställning samt förmåga att fullfölja åtagandet under hela avtalsperioden. LiV kommer att göra en helhetsbedömning bland annat genom att inhämta kreditupplysning samt eventuella referenser. Vårdgivare som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut skall visa att verksamheten har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Företag under bildande: Juridisk person under bildande skall i ansökan om godkännande ange nuläge, förutsättningar och tidplan för sin etablering. En ekonomisk plan för verksamheten bifogas ansökan och intygas av namngiven revisor eller bank. Vårdgivaren ska ha ekonomisk stabilitet och förutsättningar att åta sig förfrågningsunderlaget.</p>	Inga konkreta kapitalkrav (inte så många nystartade, framför allt inte mindre)
Västerbotten	<p>Ansökande företag ska ha ekonomisk stabilitet och ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra kontraktet med landstinget.</p> <p>Till ansökan ska bifogas följande dokument:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Senaste årsredovisning</li> </ul> <p>Skatteverket bistår med följande uppgifter avseende leverantör och eventuell underleverantör:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• registrering för mervärdesskatt</li> <li>• erlagd arbetsgivaravgift de senaste tre redovisningsmånaderna</li> <li>• registrering för F-skatt, FA-skatt eller A-skatt</li> <li>• skulder för svenska skatter och avgifter hos Skatteverket</li> <li>• om skulder hos kronofogdemyndigheten och eventuell uppgift om betalningsuppgörelse</li> </ul> <p>Företag som inte är skyldigt att upprätta årsredovisning/årsbokslut ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär.</p>	Diskuterar det just nu vilka typ av konkreta ekonomiska krav

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Västernorrland	<p>Vårdgivaren måste kunna säkerställa en föreliggande ekonomisk stabilitet och ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra kontraktet med landstinget. Landstinget kommer att bedöma vårdgivarens förmåga att fullfölja ett kontrakt av denna storleksordning under hela kontraktstiden genom att vidta regelbundna kontroller. Vårdgivaren ska ha en stabil ekonomi med låg risk att komma på obestånd under kontraktstiden. Landstinget kommer i samband med godkännande av ansökan inhämta en kreditupplysning på sökanden från kreditupplysningsföretaget Creditsafe (minst 40/100 på deras rating). I de fall vårdgivaren har rating 40 eller lägre kommer en individuell bedömning att ske. Vårdgivaren kan ändå anses uppfylla ovanstående krav om en sådan förklaring finns att det kan anses vara klarlagt att vårdgivaren innehar erforderlig ekonomisk stabilitet. I det fall vårdgivarens ekonomiska stabilitet garanteras av moderbolag, ska intyg om detta bifogas anbudet och vara undertecknad av behörig företrädare för moderbolaget. Kraven ska i detta fall på motsvarande sätt redovisas och uppfyllas av moderbolaget i egenskap av garant.</p> <p>För nystartat företag eller företag under bildande: Företaget ska påvisa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa till exempel aktiekapital, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet till exempel lämna bankgaranti eller koncerngaranti) På begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär</p>	Inga konkreta kapitalkrav, bedömning från fall till fall
Västmanland	<p>Vårdgivaren skall ha stabil ekonomisk och finansiell ställning för att fullgöra åtagandet enligt förfrågningsunderlaget och kontraktet. Vårdgivarens finansiella och ekonomiska ställning kommer att bedömas och kontrolleras av Landstinget. Bedömningen görs för närvarande utifrån Creditsafe AB:s rating (för att anses kreditvärdig ska företaget ha minst 40/100 på deras rating). I det fall Vårdgivaren har lägre rating kommer prövning att ske. Leverantör kan ändå anses uppfylla ovanstående krav om en sådan förklaring finns i anbudet att det kan anses vara klarlagt att Vårdgivaren innehar motsvarande ekonomisk stabilitet. I det fall en leverantörs ekonomiska stabilitet garanteras av moderbolag eller koncerngaranti alternativt bankgaranti, skall intyg om detta bifogas ansökan och vara undertecknat av behörig företrädare för moderbolaget/koncernen/bank. LTV äger rätt att från Vårdgivaren begära en ekonomisk plan för verksamheten under de två första verksamhetsåren.åren</p> <p>För företag under bildande: Företaget skall vara bildat vid kontraktstecknandet. Leverantör som har ett nystartat företag eller företag under bildande skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa aktiekapital/annat, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel bankgaranti eller koncerngaranti). På begäran kunna redovisa referens från bank eller annan finansiär. Leverantör som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning och på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär. Vårdgivare ska lämna en ekonomisk plan (budget- och finansieringsplan) för verksamheten.</p>	Inga konkreta kapitalkrav, bedömning från fall till fall

Landsting	Krav på ekonomisk stabilitet	Kommentar
Västra Götaland	<p>Den sökande ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar för att fullgöra åtagandet enligt förfrågningsunderlaget (förmåga att fullfölja ett åtagande av denna storleksordning under avtalsperioden). Den sökande ska lämna skriftliga och undertecknade förbindelser eller avtal med finansiär som täcker företagets kapitalbehov på kort och lång sikt.</p> <p>Västra Götalandsregionens bedömning huruvida den sökande ska godkännas utifrån ekonomisk stabilitet kommer att ske utifrån den sökandes finansiella och ekonomiska ställning samt förmåga att fullfölja åtagandet under hela avtalsperioden. Västra Götalandsregionen kommer att göra en helhetsbedömning och inhämta kreditupplysning samt eventuella referenser.</p> <p>Västra Götalandsregionen kommer att kontrollera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Om den sökande är registrerad som aktiebolag, handelsbolag eller förening.</li> <li>• Kreditupplysning från Upplysningscentralen UC AB eller annat kreditupplysningsföretag.</li> </ul> <p>Nystartat företag eller företag under bildande: Företaget ska vara bildat vid kontraktstecknandet. Företaget ska vid samma tillfälle inneha F-skattsedel och uppvisa registreringsbevis utfärdat av Bolagsverket. Ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa aktiekapital/annat, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel bankgaranti eller koncerngaranti). På begäran kunna redovisa referens från bank eller annan finansiär. Sökande som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut ska visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär. Västra Götalandsregionen äger rätt att från den sökande begära en ekonomisk plan för verksamhetens finansiering under de två första verksamhetsåren.</p>	<p>Konkreta krav: 3 milj kr för vårdcentral, 1 milj kr för rehab i eget kapital/bankgaranti eller liknande</p>
Örebro	<p>Leverantören skall ha ekonomisk stabilitet och ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra Kontraktet med Landstinget. Landstinget kommer att bedöma Leverantörens förmåga att fullfölja ett kontrakt av denna storleksordning under kontraktperioden genom att bland annat ta in kreditupplysning. I prövningen av ansökan kommer Leverantörens finansiella och ekonomiska ställning att bedömas efter Soliditet AB:s rating. Den sökande/Leverantören skall ha en rating angiven med minst "A". Leverantören skall medsända sådan rating från Soliditet AB i ansökan och uppgifterna får inte vara äldre än två veckor, räknat från mottagen ansökan.</p> <p>Nystartat företag eller företag under bildande, eller av annan orsak inte kan visa rating enligt ovan: Skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa till exempel aktiekapital, eller på begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel lämna bankgaranti eller koncerngaranti) På begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p>	<p>Inga konkreta kapitalkrav</p>
Östergötland	<p>Leverantören ska ha ekonomisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar att fullgöra uppdraget enligt denna regelbok. Leverantör som är skyldig att upprätta årsredovisning/bokslut skall redovisa senast fastställd sådan. Leverantör som inte är skyldig att upprätta årsredovisning/årsbokslut skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att tillhandahålla resultaträkning och balansräkning eller på begäran lämna referens till bank eller annan finansiär.</p> <p>Nystartat företag eller företag under bildande: Skall visa att företaget har en stabil ekonomisk bas genom att redovisa aktiekapital/annat. På begäran tillhandahålla en finansiell säkerhet (till exempel lämna bankgaranti eller koncerngaranti) samt på begäran kunna redovisa referens till bank eller annan finansiär.</p>	<p>Inga konkreta kapitalkrav</p>

Not:

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på landstingens ackrediteringsvillkor.

**[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)**

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00