

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm
2017-09-11

Vår referens
Ulrica Dyrke

Dnr
Fi2017/02150/K

Remissyttrande – Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning (SOU 2017:38)

Företagarna har getts möjlighet att yttra sig över rubricerat slutbetänkande från Valfärdsutredningen och vill härmed framföra sina kommentarer. Företagarna väljer att fokusera kommentarerna på vissa delar som vi finner vara av större principiell betydelse. Detta innebär dock inte att vi inte har synpunkter även på andra delar av betänkandet.

Företagarnas övergripande inställning

Företagarna anser att fokus i arbetet med att utveckla välfärdssektorn bör vara att långsiktigt stimulera och garantera god kvalitet och utveckling, till nytta för medborgarna. Vi tror på lösningar som bygger på valfrihet och kvalitetskonkurrens, där medborgarens behov och önskemål sätts i fokus och där det för verksamheterna uppställs genomtänkta kvalitetskrav som sedan följs upp. I detta arbete anser vi att alla goda krafter bör tas tillvara – oavsett om det handlar om offentligt, privat eller och ideellt drivna aktörer. Att fokusera på om aktörerna organiserar sig som vinstdrivande eller inte blir kontraproduktivt.

Med detta sagt anser Företagarna att det är välkommet att utredningen haft i uppdrag att analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling av välfärdstjänster och uppföljning av utförda välfärdstjänster. Vi anser dock att det är mycket beklagligt att utredningen redovisar en så skeptisk syn på möjligheten att använda kvalitetskrav och i stället betonar vikten av att införa sitt tidigare förslag till vinstbegränsning.

Företagarna vidhåller att utredningens förslag till vinsttak för de fristående aktörerna i välfärdssektorn skulle innebära allvarliga och negativa effekter för välfärdssektorn. De flesta privata aktörerna skulle se sig tvungna att lägga ned, med minskad mångfald och valfrihet som följd tillsammans med uteblivna investeringar och därmed hämmad utveckling inom sektorn. Det skulle leda till stora utmaningar för kommuner och landsting, som kommer behöva täcka upp för det bortfall som uppstår då fristående

aktörer tvingas lägga ned sina verksamheter. Sammantaget skulle detta leda till stora negativa effekter för välfärdssektorn i dess helhet. Utredningens förslag till vinstreglering avstyrks.

Företagarna anser att fokus i stället bör ligga på att säkerställa kvaliteten i välfärdsverksamheterna. Kvalitetskrav både kan och bör ställas och måste även följas upp. Detta bör gälla alla aktörer, oavsett hur verksamheterna är organiserade.

Om vinstbegränsning i stället för kvalitetskrav

Det är enligt utredningens mening (se bl.a. kap 9.7) inte möjligt att ersätta en vinstbegränsning med utökade kvalitetskrav. Utredningen menar att sådana krav riskerar att bli allt för detaljerade och att de därtill medför en stor administrativ börda på professionen. Utredningen menar att vinstbegränsning skapar förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning och även kan bidra till mer kvalitet.

Detta resonemang underkänns av Företagarna. Det är beklagligt att utredningen så kategoriskt vidhåller sitt vinstbegränsningsförslag. Som anförts i Företagarnas yttrande över utredningens delbetänkande kommer utredningens förslag till vinstreglering få dramatiska effekter. Kännbara konsekvenser kommer uppstå för alla företag. Förslaget kommer dock att slå särskilt hårt mot de många små aktörerna som inte har ekonomisk kapacitet att öka sitt bokförda operativa kapital genom olika investeringar, t.ex. inköp av fastigheter. Under sådana villkor stryps förutsättningarna för företagens långsiktiga överlevnad. Den stora majoriteten välfärdsföretag kommer tvingas lägga ned sina verksamheter om utredningens vinstbegränsningsförslag realiserar. En sådan utveckling skulle leda till kännbara effekter för brukare/patienter/elever i form av kraftigt minskad valfrihet. Mångfalden skulle minska avsevärt, till förfång för enskilda brukares intresse av att kunna välja utifrån sina egna behov och preferenser.

Vidare skulle problem och kostnadsökningar uppstå för kommuner och landsting runt om i landet då de måste täcka upp för det bortfall som uppstår då externa aktörer tvingas lägga ned sina verksamheter. Frågan är om det över huvud taget skulle vara möjligt att hantera för offentlig sektor. Många små kommuner är i dag starkt beroende av fristående utförare för att klara av sitt åtagande.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens vinsttak skulle bli mycket kännbara till följd av den minskade mångfalden och konkurrensen. Dynamiken i sektorn, som skapar förutsättningar för omvandlingstryck, innovativa lösningar, ökad kvalitet och kostnadseffektivitet, skulle kraftigt urholkas. Resultatet skulle bli ökad kostnadsutveckling för välfärden i kombination med försämrad kvalitetsutveckling. Detta skulle gå stick i stäv med de politiska målen om värnande av kvalitet och utveckling i välfärdssektorn.

För mer utvecklade resonemang kring de negativa effekterna av utredningens förslag till vinstbegränsningsmodell vill Företagarna hänvisa till sitt remissyttrande över utredningens delbetänkande "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016:78).

Om att ställa kvalitetskrav och mäta kvalitet i välfärdssektorn

Utredningen sammanfattar i kap 8.5 sin kritiska syn på möjligheten att ställa kvalitetskrav och mäta kvalitet i verksamheter i välfärdssektorn. Utredningen anser att struktur- och processmått som led i kvalitetsmätning i verksamheter är svårt och kan leda till att verksamheterna blir mer likformiga och att innovation och förnyelse försvåras. Marknadsstyrningen tenderar, enligt utredningens mening, att leda till ett omfattande behov av uppföljning och kontroll och sådan mätning är resurskrävande för både upphandlare och utövare. Utredningen menar även att mätning, uppföljning och

kontroll i många fall utgör en belastning på välfärdens verksamhet och professioner (kap 9.4.2).

Företagarna har stora invändningar emot utredningens resonemang och anser att utredningen alltför lättvindigt avfärdar användandet av kvalitetsmätningar. Aktörer som bedriver verksamheter i välfärdssektorn bedriver redan idag systematiserat kvalitetsarbete. Det finns redan idag många olika kvalitetsmått och även kvalitetsregister som kan användas för att stärka och utveckla kvaliteten i välfärdssektorn. Inom vårdsektorn finns etablerade kvalitetsregister och fler är under utveckling. Även inom äldreomsorgen finns kvalitetsregister. Vidare finns olika typer av jämförande databaser framtagna avseende skolornas resultat.

De kvalitetsindikatorer som utarbetats för olika delar av välfärdssektorn fyller en funktion och både kan och bör utvecklas vidare för att användas vid utformandet av kvalitetsmål som sedan följs upp. Den kunskap om kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling som redan finns bör fångas upp i det fortsatta arbetet rörande välfärdssektorn. Kontrollen måste därvid fokusera på det som är relevant och måste utformas på ett för verksamheten ändamålsenligt sätt. Företagarna anser att ett systematiskt kvalitetsutvecklande arbete är av helt central betydelse för utvecklingen av välfärdssektorn och att detta arbete måste fortsätta.

Om brukarundersökningar

I fråga om undersökningar som fångar upp hur brukarna uppfattar kvaliteten i en verksamhet (brukarundersökningar) framhåller utredningen (s. 139 ff.) en rad nackdelar.

Företagarna anser att betydelsen av de olika former av brukarenkäter som används inom såväl vård, skola och omsorg inte ska underskattas. Företagarna anser att det finns ett tydligt värde i sådana undersökningar, som kan ge en bild av "mjuka" kvalitetsfaktorer såsom brukarens upplevda trygghet, verksamhetens lyhördhet för brukarens önskemål etc. Sådana aspekter fångas inte lika lätt upp i mer tekniskt orienterade kvalitetsmått. Det finns därför ett värde i att använda brukarundersökningar tillsammans med andra typer av kvalitetsmätningar för att ge en så heltäckande bild av verksamheterna som möjligt.

Om behovet av uppföljning

Utredningen anser (se bl.a. kap 3 och 8.5) att det är marknadsstyrningen som skapar behovet av uppföljning.

Företagarna vill framhålla att kontroll och uppföljning behövs oavsett om verksamheterna lagts ut på externa utförare eller ej. Kvalitetsmätningarna sker ytterst för att säkra att utförarna levererar god verksamhet till medborgarna i egenskap av patienter/elever/brukare. Ur ett medborgarperspektiv är det därför lika viktigt att följa och utvärdera kvaliteten i verksamheterna då offentlig sektor i egen regi bedriver verksamheten som då privata utförare svarar för driften. Detta tydliggör behovet av att kontrollen utvecklas och utformas konkurrensneutralt mellan olika verksamheter som bedrivs i olika driftsformer.

Om överlämnande av verksamhet till privata aktörer

Utredningen skriver (kap 9.5, s. 161) att "när verksamhet överlämnas till privata aktörer med ett vinstintresse riskerar det att leda till behov av ökad kontroll. Vinstdrivkraften är mycket stark och den kräver detaljerad kontroll för att inte överordnas andra mål i verksamheterna".

Företagarna anser att utredningen redovisar en mycket krass syn på välfärdsföretagandets drivkrafter. En undersökning¹ som Företagarna har genomfört tillsammans med branschorganisationen Svenska vård ger en mer nyanserad bild. Studien visar att de flesta enskilda vård- och omsorgsföretag startas av människor som vill hjälpa andra människor och erbjuda tjänster av hög kvalitet. De vanligaste drivkrafterna har mer att göra med utvecklingen av vården och omsorgen än om företagandet i sig. Endast 12 procent svarade att deras huvudsakliga drivkraft för att starta ett företag i vård och omsorg var att få en högre inkomst.

Inget tyder heller på att de privata välfärdsföretagen skulle nedprioritera kvalitetsaspekter i sina verksamheter. Den övergripande bild som framträder i olika undersökningar är snarare att de privata välfärdsföretagen tillhandahåller lika bra eller bättre kvalitet jämfört med offentliga utförare.

Om kvalitetskrav i upphandlingar och valfrihetssystem

Utredningen ser stora problem med att ställa kvalitetskrav i offentlig upphandling och valfrihetssystem (kap 9.5, s. 163-165 samt s. 168). Utredningen framhåller även begränsade möjligheter för huvudmannen att efter att avtal tecknats styra verksamheten genom t.ex. justeringar i ersättningen eller uppdraget.

Företagarna delar inte utredningens skeptiska synsätt i fråga om möjligheten att ställa kvalitetskrav. Företagarnas erfarenhet är att det är möjligt att ställa kvalitetskrav. För ett framgångsrikt kvalitetsarbete är det viktigt med förberedande dialog för genomtänkta kvalitetskrav och aktiv uppföljning och dialog med berörda verksamheter under kontraktens genomförande i syfte att systematiskt utvärdera vad verksamheterna faktiskt levererar. Utifrån ett sådant tillvägagångssätt bör användandet av kvalitetskraven även kunna ske på ett sätt som möjliggör innovation och utveckling i verksamheterna.

Företagarna vill även peka på att det är möjligt att göra ändringar i befintliga, upphandlade kontrakt. I 17 kap. 8-16 §§ LOU regleras under vilka förutsättningar sådana ändringar kan ske.

Om individers val som drivkraft

Utredningen menar (kap 9.6.4) att valfrihet kan ha ett positivt värde, men framhåller att kvalitetsutveckling inte enbart kan baseras på individers val.

Företagarna kan konstatera att valfriheten har ett stort värde eftersom den innebär rätt för individen att välja - och att välja bort - utförare utifrån sina behov och preferenser. Detta skapar i sig en naturlig kvalitetsmedvetenhet och lyhördhet bland utförarna för medborgarnas önskemål, vilket är en mycket positiv effekt av valfrihetssystemen. Kort sagt skapas incitament hos bland utförarna att utveckla verksamheter som medborgarna uppfattar som kvalitativa. Företagarna anser dock att individernas rätt att välja och välja bort inte bör utgöra den enda kvalitetsgarantin i valfrihetssystem, utan bör kombineras med genomtänkta kvalitetsmått som följs och utvärderas av berörda myndigheter.

Om bättre möjligheter att följa idéburna aktörer

Utredningen konstaterar (kap 7.3.2, s. 125) att statistik och annan redovisning ofta begränsar sig till privata respektive offentliga utförare, vilket medför att det är svårt att urskilja idéburna aktörer. Utredningen föreslår att Skolverket och Socialstyrelsen i sin statistik ska redovisa idéburen sektor särskilt, med hjälp av SCB.

¹ Företagarnas rapport "Vård- och omsorgsföretag – drivkrafter" (okt 2016)

Företagarna konstaterar att det i dagsläget saknas en tydlig och enhetlig definition av vad som utgör en idéburen aktör. Företagarna anser att det finns ett värde i att statistik avseende idéburna aktörers verksamhet tas fram, eftersom detta möjliggör utvecklade jämförelser mellan olika verksamheter. Vi ställer oss därför positiva till att en sådan definition arbetas fram.

För att statistiken ska bli rättvisande framstår det viktigt att välja relevanta nyckeltal. Det är även viktigt att klassificeringen genomförs gediget och att det leder till en standardisering som används av alla berörda myndigheter.

Om allmänhetens insyn i verksamheterna

Utredningen konstaterar (kap 9.5.3, s. 167-168) att verksamheter som drivs av kommuner och landsting i egen regi omfattas av offentlighetsprincipen. Utredningen anser att det är en självklar utgångspunkt att det ska vara möjligt för allmänheten att få samma insyn i verksamhet som utförs av privata aktörer som den som utförs i egen regi.

Företagarna konstaterar att frågan om att införa offentlighetsprincipen i verksamhet som drivs av privata aktörer har utretts tidigare. Företagarna yttrade sig så sent som i februari 2017 över betänkandet "Ökad insyn i välfärden" (SOU 2016:62). Företagarna betonade de stora praktiska och kostnadsmissiga utmaningar som kommer uppstå för de många små aktörerna i välfärdssektorn om förslaget att införa offentlighetsprincipen genomförs. Detta samtidigt som mervärdet i fråga om ökad insyn som uppstår genom en sådan reform framstår mycket tveksam. Företagarna befarar att förslaget kommer att sluka resurser från det viktiga kvalitetsarbetet hos välfärdens aktörer, till förfång för brukare/patienter/elever. Företagarna vill i sammanhanget uppmärksamma att Kommunallagsutredningen i sitt delbetänkande "Privata utförare – kontroll och insyn" (SOU 2013:53) analyserat frågan om att utvidga offentlighetsprincipen även till privata företag - och funnit att detta inte är möjligt på grund av kraftigt ökad administrativ börda för de privata aktörerna.

Företagarna anser att det finns betydligt bättre sätt att främja möjligheterna för allmänheten att få relevant kunskap om verksamheterna som bedrivs i välfärdssektorn. Detta görs lämpligen genom att man på ett nationellt plan tar fram användarvänliga, jämförande kvalitetsredovisningar som omfattar alla utförare. Företagarna förordar att sådana initiativ omgående tas för bättre jämförelser mellan olika aktörer och därmed bättre förutsättningar för kvalitetskonkurrens.

Om tillsynsmyndigheternas befogenheter

Utredningen föreslår (kap 10.3) att kravet på frekvenstillsyn i socialtjänstförordningen och förordningen om stöd och service till funktionshindrade ska avskaffas. Förslaget innebär att IVO inte längre ska ägna sig åt frekvenstillsyn, utan ska utöva tillsyn som är risk- och väsentlighetsbaserad.

Företagarna ställer sig bakom detta förslag, eftersom det främjar en effektivare tillsyn.

Utredningen föreslår i kap. 10.3 även att kommuner och landsting ska vara skyldiga att anmäla väsentliga ändringar eller flytt av befintlig kommunal verksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, liksom om verksamheten läggs ned, till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Vidare föreslås att IVO ska kunna kräva in sådan information från vårdgivare vid vite i stället för nuvarande straffrättsliga reglering som innebär bötesbelopp.

Företagarna ställer sig bakom även dessa förslag, som ökar förutsättningarna för en mer effektiv tillsyn.

Om enhetsredovisning för uppföljning av offentliga medel

Utredningen anser (kap 10.5.1, s. 207 ff.) att enhetsredovisning ger möjlighet att följa offentliga medel. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att E-hälsomyndigheten ges i uppdrag att, i samråd med SKL, IVO, Socialstyrelsen och andra berörda aktörer, ta fram definitioner av vad som utgör enheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. När enhetsdefinitioner har arbetats fram anser utredningen att förutsättningarna för redovisning på enhetsnivå bör utredas vidare. Utredningen anser (s. 210) att fördelarna med att införa enhetsredovisning tydligt borde överväga nackdelarna när enhetsdefinitioner väl är framtagna.

Företagarna har inte några större invändningar emot att det arbetas fram definitioner av enheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vi är även öppna för att frågan om enhetsredovisning utreds när sådana definitioner väl har utmönstrats. Företagarna vill dock tydligt understryka betydelsen av att en sådan utredning måste ske förutsättningslöst. Det är därmed av central betydelse att en framtida utredning tydligt redovisar och analyserar såväl möjliga fördelar avseende jämförbarhet och konkurrensneutralitet som möjliga nackdelar i form av administrativa kostnader och inläsningseffekter.

Om valfrihetssystem inom vård och omsorg

Utredningen uttalar (kap 9.3.3 och kap 11.2.3) en tydlig skepsis mot valfrihetssystem inom vård och omsorg. Utredningen lyfter bl.a. fram att det obligatoriska vårdvalet har lett till ökade klyftor vad gäller tillgänglighet till primärvård och inte heller har tjänat vårdtunga patienter på samma sätt som befolkningen i allmänhet.

Företagarna vill understryka att lagen om valfrihetssystem (LOV) har haft positiva effekter för patienters valmöjligheter och även för små vårdaktörers möjligheter att etablera sig. En ytterligare positiv aspekt av valfrihetssystem är kontinuitet och långsiktighet möjliggörs – till nytta för såväl patienter som utförare. Eftersom patienter och brukare i valfrihetssystemen har rätt välja - och välja bort – skapas det även ett automatiskt fokus på kvaliteten i verksamheterna, vilket är positivt.

Företagarna vill betona att det sätt som kommuner och landsting utformar ersättningssystemen har stor betydelse för valfrihetssystemens funktionssätt. I fråga om vårdvalssystemen finns exempelvis anledning att understryka att ökad etablering i områden med bristfällig täckning kan stimuleras fram genom ersättningssystemens utformning. Landstingen kan genom ersättningssystemen även påverka fördelningen av vårdutnyttjandet mellan olika grupper av patienter. Mot denna bakgrund är det beklagligt att utredningen av jämlikhets- och fördelningskäl ställer sig kritisk till det obligatoriska vårdvalet.

Om resurstillskott till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen föreslår (kap 11.2.2) att Upphandlingsmyndigheten ska få ett resurstillskott på 3,6 miljoner kronor för att förstärka arbetet med vägledning och annat stöd på välfärdsområdet.

Företagarna instämmer med utredningen i att det krävs mer utvecklingsarbete för att stärka möjligheten att ställa bra kvalitetskrav i upphandlingar av välfärdstjänster. Mot denna bakgrund ställer vi oss bakom förslaget om resurstillskott till Upphandlingsmyndigheten. Vi vill understryka kravställandets betydelse, såväl för genomtänkta upphandlingar som för ändamålsenligt uppföljningsarbete under kontraktstiden.

Om jämlikhet

Utredningen anser (kap 11.3.2) att jämlikhets- och fördelningsaspekter bör beaktas i styrningen av välfärdsverksamhet och när konkurrens- och ersättningssystem utformas.

Som framhållits i det föregående anser Företagarna att ersättningssystemen med fördel kan utvecklas och användas för att styra valfrihetssystemens funktionssätt i önskad riktning, exempelvis i syfte att förstärka jämlikhets- och fördelningsaspekter.

Utredningen anser (s. 233) att den ökade förekomsten av privata sjukförsäkringar riskerar att påverka förutsättningarna för jämlik vård.

Företagarna vill i sammanhanget peka på att privata sjukförsäkringar avlastar de vårdcentraler och andra vårdgivare som ingår i den traditionella vårdkedjan. Därmed skapas ökad effektivitet i vårdsystemet och även större tillgänglighet för personer som använder offentligfinansierad sjukvård.

För att det ska vara möjligt att kontrollera att människovärdes-, behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts anser utredningen (s. 232) även att offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet bör bedrivas i en separat juridisk person.

Företagarna kan konstatera att utredningen även i sitt tidigare redovisade delbetänkande lade fram förslag om krav på att bedriva verksamhet i separat juridisk person. Företagarna framförde kritik mot detta förslag i sitt yttrande över delbetänkandet. Företagarna vill här upprepa att ett sådant krav skulle medföra ökad administration och kostnader för välfärdsföretagen och därmed riskerar att motverka nytänkande och nya initiativ inom välfärdssektorn.

Om bättre uppföljning

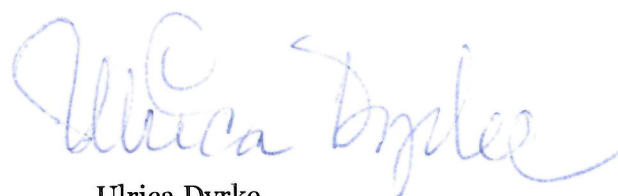
Utredningen föreslår (kap 11.3.3) att Statskontoret bör ges i uppdrag att följa upp huvudmännens uppföljning och kontroll av privata utförare i välfärden.

Företagarna är positiva till förslaget att Statskontoret ska sätta ljuset på hur huvudmännen arbetar med uppföljning av verksamheter som bedrivs i välfärdssektorn. Dock anser vi att det föreslagna uppdraget till Statskontoret är alltför begränsat. Utredningen föreslår att Statskontoret endast ska fokusera på huvudmännens uppföljning av privata aktörer – och inte motsvarande uppföljning av den verksamhet som bedrivs i egen regi. Företagarna ifrågasätter en sådan begränsning av uppdraget. Det är angeläget att ett sådant utvärderande uppdrag omfattar de offentliga huvudmännens uppföljning av såväl den verksamhet de överlämnar till privata aktörer som sin egen verksamhet. Som utredningen själv har slagit fast (s. 236) är huvudmännens uppföljning i båda dessa avseenden av fundamental betydelse för välfärdens kvalitet.

Företagarna



Patrik Nilsson
Chef Analys & Opinion



Ulrica Dyrke
Konkurrens- och upphandlingsexpert