



HANDLÄGGARE/ENHET

Enheten för välfärd utbildning
och arbetsmarknad
Kjell Rautio

DATUM

2017-08-22

DIARIENUMMER

20170234

ERT DATUM

2017-09-11

ER REFERENS

FI2017/02150/K

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Förslag till remissyttrande över SOU 2017:38, Kvalitet i välfärden – en bättre upphandling och uppföljning

LOs synpunkter i kort sammanfattning

LO stödjer utredningens huvudslutsatser om att en vinstbegränsning är nödvändig för att stärka kvaliteten i välfärdssektorn och fördela insatser utifrån målet om en jämlik välfärd. I välfärden ska vi se på varandra som medborgare med behov, inte som kunder på en marknad med privat efterfrågan. Görs inget åt kommersialiseringen av välfärdstjänsterna hotas välfärdsstatens framtida legitimitet.

För att komma tillrätta med problemen krävs politisk vilja och mod, inte minst för att kunna stå emot när starka vinstintressen och lobbyorganisationer som idag trycker på för att omvandla sina egenintressen till praktisk politik.

Utifrån denna utgångspunkt kan LOs syn på de konkreta huvudförslagen i SOU 2017:38 kort sammanfattas i några punkter:

- LO är positiv till utredningens förslag om att avskaffa det krav på så kallad frekvenstillsyn, som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har idag, för att möjliggöra en mera risk- och väsentlighetsbaserad tillsyn.
- LO är positiv till förslaget om att ändra bestämmelserna om undantag för tystnadsplikten så att personuppgifter ska kunna lämnas till den offentliga huvudmannen för bl.a. uppföljning och utvärdering.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO är positiv till förslaget om att ålägga kommuner och landsting att anmäla ändringar i befintlig kommunal verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, liksom om verksamheten läggs ned.
- LO är positiv till förslaget om att ge myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att kartlägga behovet av data inom socialtjänsten och vilka brister som enkelt kan åtgärdas genom exempelvis bättre samverkan.
- LO är positiv till förslaget om att Statskontoret ges i uppdrag att följa upp vilka brister som enkelt kan åtgärdas genom exempelvis bättre samverkan.
- LO är positiv till att e-hälsomyndigheten så som föreslås ges i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter, ta fram en tydlig definition av begreppet enhet.
- LO är positiv till utredningens uppfattning och förslag att det bör övervägas om idéburna aktörer ges undantag från olika regelverk samt att en utredning tillsätts för att analysera förutsättningarna för att skapa en enhetlig definition av vilka aktörer som ska omfattas av begreppet ”idéburna aktörer”.
- LO är positiv till utredningens förslag att ge Upphandlingsmyndigheten ökade resurser för att stödja kommuner och landsting med bland annat vägledning.

LO delar utredningens grundläggande slutsatser och bedömningar

Många av de problem som beskrivs i utredningen, liksom tidigare i SOU 2016:78, är generella för hela välfärdssektorn och kräver att ett välfärdspolitiskt helhetsgrepp tas. De problem som kommersialiseringen inom välfärdssektorn för med sig blir särskilt märkbara när välfärdsverksamheterna granskas utifrån jämlikhetsaspekten:

- Det är svårt att skapa mått för jämlikheten i samhället som kan mätas i en enskild verksamhet även om utredningen menar att ersättningsystem i större utsträckning behöver utformas så att de bidrar till jämlikhet. I flera av dagens system är omfördelningen efter behov alldeles för liten, t ex i skola och förskola.
- Flera av välfärdsverksamheterna är kollektiva nyttigheter som är avgörande för att skapa ett jämlikt samhälle. Det är extra tydligt i fråga om skolan där alla skolor måste vara bra skolor eftersom hela

samhället påverkas om elever inte rustas och får de kunskaper de behöver (eller om vi får betygsinflation och det ser ut på pappret som om eleverna kan saker de inte kan), men motsvarande gäller även andra verksamheter. Det är svårt för den enskilda eleven/brukaren eller den enskilda verksamheten att ta ansvar för dessa kollektiva aspekter.

- Risken är stor för ”cherry-picking”, att verksamheterna försöker attrahera brukare som kostar mindre än de ger i ersättning.
- Vinstdrivna aktörer driver också fram en utveckling där offentligt finansierad verksamhet blandas samman med privat finansierad vilket riskerar att leda till en otillräcklig basvälfärd för alla och en skattesubventionerad ”vipvälfärd” för de som har råd (genom rut-avdrag och privata sjukvårdsförsäkringar).¹

Dessutom försvårar konkurrensen, inom ramen för dagens olika ”valfrihetssystem”, samarbete och samverkan inom välfärdssektorn. Kvalitetsaspekter som är svåra att mäta kvantitativt, som kvaliteten i själva mötet mellan brukare och personal, tappas allt för lätt och allt för ofta bort.

LO anser att utredningens kapitel 8 *Att mäta det svårämbara* förtjänar särskild uppmärksamhet. Där tydliggörs poängen om att de mätningar som görs idag är till för olika aktörer – brukarna så de har möjlighet att välja, verksamheten för att vara en grund i kvalitetsarbete, kommuner och landsting som köpare samt staten för att följa upp och styra. Det beskrivs också vilka olika mått som finns och måttens fördelar och nackdelar. Det kapitlet visar att utredningen förstått att kvaliteten i välfärden kommer behöva mätas och följas upp, men att marknadsstyrningen leder till en än mer omfattande behov av uppföljning och kontroll (snarare än mätning som underlag till ”kvalitetskonkurrens”).

Men samtidigt måste man också se att, precis som utredningen lyfter fram, problemen tar sig lite olika uttryck beroende på vilken del av välfärden som granskas. Som utredningen konstaterar är Sverige i en internationell jämförelse unikt när det gäller att tillåta vinstdrift av skolor.

Nationalekonomen och skolforskaren Jonas Vlachos menar exempelvis att den detaljreglering som följt i vinstdriftens spår riskerar att strypa den yrkesstolthet som är många lärares främsta drivkraft, nämligen den som utgår från den erfarenhetsbaserade kunskap som ofta växer fram ur den

¹ Se särskilt de delar i utredningen (11.3.2) som handlar om att stimulera utveckling av kvalitet som handlar om jämlikhet och fördelning efter behov.

pedagogiska friheten. Troligen ligger här en viktig förklaring till den svenska skolans problem idag.²

Statsmakternas svar på välfärdens uppenbara kvalitetsproblem har hittills varit en omfattande detaljreglering, där den samlade ”krångelmängden” ökar för varje missförhållande som upptäcks och kräver reglering. Under exempelvis Jan Björklunds tid som skolminister haglade detaljreglerna över skolektorn: krav på skolledares utbildning, lag om skolbibliotek, lag om särskilt stöd, ökad användning av nationella prov, mer detaljerade kursplaner och betygskriterier, lag om individuella utvecklingsplaner, inskränkning av möjligheterna att ge estetiska kurser, påbud om betyg från årskurs sex osv. Lärarnas yrkesprofessionalitet har således under lång tid inskränkts steg för steg.

På samma sätt kan man resonera också när det gäller läkare, förskolepersonal och undersköterskor m.fl. Med en vinstdriven välfärdsverksamhet renodlas marknadstänkandet och vi riskerar därmed att få en så hårt reglerad och standardiserad välfärdsverksamhet att själva styrningen blir ett hot mot såväl valfriheten som kvaliteten.

Jämfört med denna situation är det bättre att så som SOU 2016:78 tidigare föreslagit direkt ge sig på problemets kärna, d.v.s. den vinstdrift som gör den kortsiktiga vinsten till både mål och styråra, den grundläggande drivkraften i marknadsmodellen. LO delar denna analys.

LOs slutsats är att en rimlig och stram vinstbegränsning skulle ha en självsanerande effekt och sålla bort de utförare som inte sätter den grundläggande verksamhetsidén, om en behovsstyrd och jämlik välfärd, främst. Men parallellt med detta måste ytterligare steg tas och själva grundtanken bakom det som brukar kallas för New Public Management (NPM) kan fasas ut ur välfärdssektorn.³

Olika former av marknadsmodeller (exempelvis pinn- och pengsystem) är förvisso kraftfulla styrmedel. Ekonomiska styrmedel har den egenheten att de har väldigt starkt genomslag, men att det är svårt att styra riktningen på styrsignalen. Eller uttryckt på ett annat sätt; om man styr med pengar kommer något att hända - men inte med nödvändighet det man avsåg.

² Se bland annat Vlachos, J. (2012), ”Är vinst och konkurrens bra för skolan?”, *Ekonomisk Debatt* nr. 4/2012.

³ För en djupare diskussion om detta se exempelvis SOU 2016:78, sid. 128-129, Patrik Hall (2011), *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning* samt LO (2013), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden, LOs välfärdsutredning – delrapport 1/2013* och Kommunal (2016), *Styrning för välfärdsproffs – en rapport om välfärden efter New Public Management*, där en tydlig reforminriktning pekas ut.

Två svenska forskare som tittat på detta är Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg. De kan generellt sett se en ökad administration i offentlig finansierad verksamhet. Särskilt intressant blir det när de ska förklara orsakerna till detta. Slutsatserna är tydliga: *”En viktig förklaring till varför administrationen ökar är de organisationsreformer, kallade New Public Management, som genomförts i den offentliga sektorn. Det vi ser kan formuleras som ett slags systemfel eller organisationsparadox: Alla dessa administrativa pålagor och krav gör inte att organisationer fungerar bättre, leder inte till öppenhet och effektivitet i samhället i stort, utan leder i stället till att vi riskerar att administrera oss till döds.”*⁴

Problemen med byråkratiseringen i den offentliga sektorn beror alltså inte på för lite marknadstänkande – New Public Management (NPM) – utan snarare på för mycket. Privatiseringarna och marknadstänkandet göder framväxten av ett utvärderingsindustriellt komplex. Ja, vi håller just nu, i spåren av marknadiseringen av den offentligt finansierade välfärden, på att skapa en svällande kontroll- och kvalitetsmättningsbyråkrati, som urgröper de anställdas yrkesprofessionalitet och tvingar dem att fokusera på sådant de inte i första hand är utbildade och anställda för.

Med hänsyn taget till detta bedömer LO ändå att de konkreta förslag som förs fram i utredningen gör att vi kan undvika att den så svårdefinierade kvaliteten hamnar på undantag och kortsiktigt ekonomiskt resultat tänkande och vinstjakt istället sätts i högsätet (för mer detaljerade synpunkter se nästa avsnitt).

En stram vinstbegränsning är också viktig inte minst beroende på att välfärdssektorn i framtiden av allt att döma kommer att behöva betydande resurstillskott. För att medborgarna ska gå med på ökade skatteuttag för att finansiera dessa offentliga tjänster måste de naturligtvis kunna tillförsäkras att deras skattepengar går till det som är avsikten - dvs vård, skola och omsorg - och inte rinner iväg till diverse privata konton. Detta är ytterst en framtida legitimitetsfråga för hela välfärdsstaten.

LO delar alltså utredningens grundläggande bedömning och slutsatser: *”Det är enligt utredningens mening inte möjligt att ersätta en vinstbegränsning med utökade kvalitetskrav. Sådana krav riskerar att bli allt för detaljerade och medför en stor administrativ börda på professionen. Genom införande av vinstbegränsning finns förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning eftersom man då vet att pengarna används i verksamheten. En*

⁴ Forsell, A. och Westerberg A. (2014), *Administrationssamhället*, s. 4.

vinstreglering kan också i sig bidra till en bättre kvalitet genom att mer resurser finns tillgängliga för en bättre vård, skola och omsorg.”⁵

LO delar dessutom utredningens bedömning att kommuner och landsting i varje enskilt fall noga bör överväga konsekvenserna vid marknadsutsättning av offentligt finansierad välfärdsverksamhet, dvs om fördelarna med konkurrensutsättning överväger nackdelarna. Det är viktigt att när konkurrens- och ersättningsystem utformas bör särskilt jämlikhets och fördelningsaspekter beaktas. Offentligt finansierad hälso- och sjukvård som utförs av en privat aktör bör bedrivas i en separat juridisk person för att det ska vara möjligt att kontrollera att människovärdes-, behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts.

Detta är bakgrunden till att LO instämmer i de huvudförslag som utredningen lägger, vilket framgår av den inledande sammanfattningen av LOs synpunkter. Visst måste vi ständigt arbeta för att förbättra kvalitetskraven i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. De förslag på området som utredningen för fram är väl avvägda, önskvärda och relevanta.

Enbart kvalitetskrav räcker inte

För att komma tillrätta med problemen inom välfärdssektorn krävs relativt djupgående och långsiktiga åtgärder. Att stoppa vinstdriften genom en vinstbegränsning är ett första steg i rätt riktning som måste följas av fler steg. Detta kräver ett genomtänkt klass- och könsperspektiv. Att stoppa vinstdriften i välfärden måste vara en viktig del av en genomtänkt jämlikhetspolitik.

Det är kvinnor i allmänhet och arbetarklassens kvinnor i synnerhet som drabbas när välfärden tillförs allt för lite resurser eller övertron på marknadslösningar leder till pressade arbetsförhållanden och slimmade arbetsorganisationer. Många är tyvärr de som fått betala bristerna i välfärden med sin egen hälsa. Frågan om hur välfärden styrs och organiseras handlar om jämlikhet och om klass- och könsrätt.

Det är naturligtvis helt orimligt att välfärdssektorn blivit en guldgruva för riskkapitalister och andra som på ett enkelt sätt vill berika sig på skattefinansierad verksamhet. Att avkastningen i den privata välfärdssektorn ligger högre än i den övriga tjänstesektorn - oavsett om vi ser till avkastningen i relation till totalt kapital, eget kapital eller operativt kapital – är naturligtvis helt orimligt. Välfärdssektorn är inte i behov av s.k.

⁵ SOU 2017:38, s. 14.

riskkapital – eftersom den präglas av mycket låg marknads- och affärsrisk. Det offentliga ägandet och hur stora behov som ska tillgodoses bör styras av politiska beslut (därmed bör vi inte räkna med ”extrafinansiering” från privata aktörer).

Precis som SOU 2016:78 tidigare konstaterat är det en grundläggande felsyn att betrakta välfärdssektorn som vilken marknad som helst, den är i praktiken en så kallad kvasimarknad. Det gör att behovet av offentlig kontroll är stort vilket kan leda till höga transaktionskostnader som motverkar samhällsekonomisk effektivitet.

Välfärdstjänsterna är inte vilka tjänster som helst. Deras grundläggande betydelse för medborgarnas liv och hälsa, samt för hela samhällets funktionssätt, vilket innebär att konsekvenserna vid olika misslyckanden kan bli stora. LOs bedömning är att de risker och problem som är sammankopplade med välfärdens kvasimarknader förstärks av närvaron av företag som drivs i vinstsyfte.

Vinstdrivna välfärdsbolag riskerar även att leda till ökad markandskoncentration och försämrad mångfald inom välfärden. I dessa avseenden görs i SOU 2016:78 en på forskning och beprövad erfarenhet såväl gedigen som initierad analys.

LO vill, i likhet med utredningen, varna för en övertro på att enbart via olika typer av kvalitetskrav och kvalitetsmått försöka lösa de grundläggande problemen i välfärdssektorn. Grundproblemet har bland andra den amerikanske forskaren John Donahue ringat in i den banbrytande och idag klassiska boken ”Den svåra konsten att privatisera”.⁶ Donahue och en rad andra forskare som studerat frågan anser att en förutsättning för att en verksamhet ska kunna konkurrensutsättas är att det måste vara möjligt att precisera det aktuella kontraktet eller avtalet så långt att kvaliteten på tjänsten/produkten tydligt kan definieras och mätas. Det är dock skillnader på tjänster och tjänster.

När det gäller tjänster där den produktiva effektiviteten är viktig (det vill säga ”hårdare” och mer tekniska tjänster) är det mindre problematiskt att hitta fram till rimliga kvalitetsmått, vilket gör dessa tjänster lättare att konkurrensutsätta. Detta är dock inte helt lätt och kräver naturligtvis upphandlingskompetens, vilket olika typer av upphandlingsaffärer den senaste tiden tydligt visat. Men det är ändå fullt möjligt att relativt väl avgöra om en byggnadskonstruktion eller ett vägbygge uppfyller

⁶ John Donahue, *Den svåra konsten att privatisera*, SNS 1992

specificerade krav på exempelvis säkerhet, tillgänglighet, påfrestning och långsiktig hållbarhet.

För människonära verksamheter, där det är centralt att verksamheten utförs utifrån behovsprincipen och med respekt för den enskildes integritet och värdighet, blir det betydligt mer problematiskt. För de människonära välfärdstjänsterna är det svårt att åstadkomma en tydligt mätbar kravspecifikation.

Om de skattefinansierade människonära välfärdsverksamheterna ändå marknadsutsätts riskerar detta att leda till en ökad kontroll- och kvalitetsmättningsbyråkrati. Det utvärderingsindustriella komplexet⁷ sväller. De yrkesverksammas professionalitet naggas i kanten. Vi får en successiv detaljreglering ända in i operationssalar, äldreboenden och klassrum. Ja, vi har det i stor utsträckning redan idag, inte minst beroende på att marknadsiseringen av välfärden här gått längre än i andra jämförbara länder.

Avslutande kommentar

Skillnaden att styra utifrån behov eller utifrån efterfrågan är enorm, inte minst när det gäller hur välfärdsresurserna fördelas mellan medborgarna och hur väl tjänsterna kan leva upp till målet om en jämlik tillgång till välfärden. Detta är något som näringslivets lobbyister ständig och medvetet blandar ihop. Det är lika bedrägligt när de hävdar att privatiseringar och marknadsmekanismer i välfärdssektorn automatiskt minskar byråkratin. Forskningen visar, som vi konstaterat, att det ofta faktiskt är precis tvärtom.

Allianspartiernas och SDs ensidiga fokus på kvalitetsmått kombinerat med en bibehållen vinstdrift och marknadsstyrning i välfärdssektorn riskerar att ytterligare öka byråkratiseringen och urgröpa de anställdas yrkesprofessionalitet. Deras lösning riskerar att i praktiken bli ett ”byråkratispår”. Visst skapas jobb för organisationskonsulter och andra i det utvärderingsindustriella komplexet, men kvaliteten i välfärdstjänsterna förbättras knappast.

Det är LOs samlade bedömning att med de förslag som tidigare förts fram i SOU 2016:78 och nu i SOU 2017:38 läggs en god grund för att komma tillrätta med de problem vår välfärdssektor drabbats av på grund av den

⁷ För en diskussion om detta begrepp se den utredning som Leif Lewin ledde, SOU 2014:2, *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*, samt Jesper Meijings artikel ”Jan Björklund tar emot grundskott mot New Public Management” i *Dagens Arena* 2014-02-10.

övertro på marknadslösningar som allt för mycket fått genomslag i välfärdspolitiken de senaste decennierna.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Kjell Rautio