

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Kommunenheten
fi.registrator@regeringskansliet.se

Betänkande – Kvalitet i välfärden (SOU 2017:38)

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerat betänkande från Välfärdsutredningen.

Remissvaret inleds med en sammanfattning och därefter kommenteras förslag som utredningen lämnat. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån sitt uppdrag för att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter och därmed kommenteras inte samtliga kapitel och förslag.

Eftersom förslagen framförallt rör upphandlande myndigheter och inte upphandlande enheter använder Upphandlingsmyndigheten genomgående begreppet upphandlande myndighet i detta yttrande.

1. Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten avstyrker utredningens förslag att införa en vinstbegränsning för leverantörerna inom vissa välfärdsområden. Till skillnad mot utredningen anser Upphandlingsmyndigheten att väl avvägda kvalitetskrav i kombination med en god avtalsuppföljning ger goda förutsättningar för en högkvalitativ välfärdsverksamhet. Upphandlingsmyndigheten bedömer att avtalen kan utformas och följas upp på sätt som gör att ersättningen går till verksamheten utan risk för att det som utredningen betecknar övervinst uppstår. Den föreslagna vinstbegränsningen riskerar dessutom att medföra en sämre fungerande leverantörsmarknad inom välfärdssektorn. Det kan i sin tur drabba enskilda personer som är i behov av dessa välfärdstjänster. Ett införande av en

vinstbegränsning framstår därför som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till syftet.

Upphandlingsmyndigheten menar att det vore bättre att verka för att mer resurser kan läggas på uppföljning utifrån dagens regler och förutsättningar, istället för att skapa än fler uppföljningsmoment för de upphandlande myndigheterna.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet ska bedrivas i en separat juridisk person.

Upphandlingsmyndigheten instämmer inte i utredningens slutsats att kvalitetskrav inte kan vara ett alternativ till vinstreglering.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget att myndigheten bör tillföras resurser för att stärka arbetet med stöd inom vård- och omsorgsområdet.

2. Utredningens förslag

8.4 Om svårigheter med att mäta kvalitet

Kvalitet kan vara svårt att definiera och mäta. Enligt Upphandlingsmyndigheten är det dock fullt möjligt att ta fram relevanta kvalitetskrav och att reglera och följa upp dessa i upphandlade avtal på ett sätt som säkerställer att kvalitetsmålen uppnås och att skattebetalarnas pengar samtidigt används på ett effektivt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten hanterar upphandlingsfrågorna strategiskt genom att bl.a. avsätta tillräckliga resurser och att se till att det finns en god beställarkompetens. Förberedelsefasen inför en upphandling är särskilt viktig. Arbetet med att analysera och formulera behoven och att ta fram en kravspecifikation kräver tid och resurser och förutsätter ofta att en rad olika kompetenser hos myndigheten involveras. Uppföljningsfasen är likaså viktig och kräver tid och resurser. Avtalsuppföljningen är helt nödvändigt för att säkerställa att avtalade kvalitetsmål hålls och att offentliga medel används effektivt.

De kvalitetskrav som ställs inom ramen för en upphandling avser krav på verksamhetsnivå. Dessa krav ska inte sammanblandas med krav på individnivå, vilket utredningen delvis gör. Krav på verksamheten kan exempelvis avse föreståndarens och personalens kompetens, krav på rutiner och arbetssätt samt krav på att verksamheten tillgodoser den enskildes behov.

Att ställa krav på hur kvalitet ska skapas i varje enskilt möte med en patient eller brukare är inte relevant inom ramen för en upphandling, eftersom kvaliteten skapas i varje enskilt möte och utifrån individuella behov. Inom exempelvis äldreomsorgen regleras behovet utifrån insatserna i biståndsbeslutet samt den genomförandeplan som upprättas tillsammans med den äldre personen. Kvalitetskraven i en upphandling innebär således krav på att verksamheten ska erbjuda en viss kvalitetsnivå och att den vård och omsorg som enskilda får ska vara individanpassad.

Upphandlingsmyndigheten anser att kvalitetskraven i en upphandling inte behöver vara detaljstyrande, snarare tvärtom. Genom att ställa funktionskrav i en upphandling ges leverantörerna möjlighet att komma med nya lösningar på behovet. Dessutom öppnas möjligheten för leverantörerna att kunna erbjuda en välfärd med diversifierat innehåll som möjliggör insatser utifrån den enskildes behov.

Ett exempel på funktionsupphandling skulle kunna vara att efterfråga en helhetslösning på exempelvis att minska fallolyckor med en viss procent och sedan utvärdera de lösningar som anbudsgivarna föreslår utifrån på förhand redovisade utvärderingskriterier. Dessa utvärderingskriterier skulle kunna handla exempelvis om måluppfyllelse, användbarhet och pris.

Upphandlingsmyndigheten vill återigen poängtera att avtalsuppföljning är central. Uppföljning och mätning av kvalitet behöver dock inte enbart handla om att mäta kvalitetsindikatorer eller genomföra brukar- eller patientenkäter utan kan även med fördel handla om att genomföra exempelvis observationer, inrätta fokusgrupper och genom intervjuer.

Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla att kommuner och landsting i samband med utkontraktering av vård- och omsorgstjänster kan använda sig av den nationella upphandlingsstrategin som stöd för att göra upphandlingen till ett strategiskt verktyg.

Upphandlingsmyndigheten hade gärna sett en mer omfattande analys av hur olika, och lämpliga, kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid upphandling och uppföljning av välfärdstjänster än vad som framgår i utredningen.

9.7 Kvalitetskrav inget alternativ till vinstreglering

Upphandlingsmyndigheten avstyrker utredningens förslag om att införa en vinstbegränsning för leverantörerna på välfärdsområdet.

Upphandlingsmyndigheten delar utgångspunkten att skattepengar ska användas på ett effektivt sätt och att det offentliga ska få valuta för de pengar som betalas ut till en leverantör som förbundit sig att utföra ett uppdrag för det offentligas räkning.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågade i sitt remissvar till utredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) en tydlig konsekvensanalys av de förslag som lämnades i betänkandet, utifrån ett övergripande och brett samhällsperspektiv. Upphandlingsmyndigheten kan inte av formuleringarna i vare sig delbetänkandet eller slutbetänkandet utläsa att en sådan djupgående konsekvensanalys gjorts.

Utredningen bedömer att användning av kvalitetskrav inte är ett tänkbart alternativ till att införa en vinstreglering för att säkerställa och höja kvaliteten i välfärden och samtidigt förhindra att orimliga vinster för leverantörerna uppstår. Utredningen kommer samtidigt fram till att en vinstreglering i sig inte ger någon garanti för att kvaliteten i välfärden kommer öka men att en sådan reglering indirekt kan innebära att kvaliteten kan komma att höjas. Utredningen har därmed lagt fram ett förslag som innebär att det är oklart om den önskade effekten om en högre kvalitet ens kommer uppstå om förslaget genomförs.

Det framstår som motsägelsefullt att tillämpa ett system där man i ett första skede tillåter att överlämna utförandet av delar av den offentliga verksamheten till privata aktörer genom en öppen och konkurrensutsatt marknad, för att i nästa skede kraftigt begränsa möjligheterna för aktörerna att kunna bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt vis.

Upphandlingsmyndigheten erinrar om att dagens regelverk innebär att kommuner och landsting har full frihet att driva välfärdstjänster i egen regi, alternativt att besluta att utkontraktera sådan verksamhet genom att låta marknaden tävla i öppen konkurrens och antingen leverera en fastslagen kvalitetsnivå till lägsta möjliga kostnad eller högsta möjliga kvalitetsnivå till en fastslagen kostnad. Kommunens eller landstingets beslut att utkontraktera sådan verksamhet bör enligt Upphandlingsmyndigheten föregås av en förstudie som klarlägger för- och nackdelar med olika alternativ och som påvisar att den valda lösningen möter kvalitetskraven och samtidigt är ekonomiskt fördelaktigast.

Till skillnad mot utredningen anser Upphandlingsmyndigheten att upphandlade välfärdstjänster kan ge goda förutsättningar för en högkvalitativ välfärdsverksamhet. Upphandlingsmyndigheten bedömer att avtalen kan utformas och följas upp på sätt som gör att ersättningen går till verksamheten utan risk för att det som utredningen betecknar övervinst uppstår.

Upphandlingsmyndigheten vill poängtera att ett flertal av de brister i utförandet av tjänsterna som utredningen redovisar många gånger kan hänföras till dels resursbrister, dels avsaknad av rätt kompetens, och i vissa fall en kombination av dessa hos de upphandlande myndigheterna.

Upphandlingsmyndigheten menar att förslaget om ett införande av en vinstbegränsning varken är ändamålsenligt utformat eller lämpligt att genomföra. Vinstbegränsningen riskerar medföra en sämre fungerande leverantörsmarknad inom välfärdssektorn. Det kan i sin tur drabba enskilda personer som är i behov av dessa välfärdstjänster.

I sammanhanget är det intressant att notera synpunkter som inkommit från andra remissinstanser i utredningens delbetänkande. Till exempel anser FAMNA (riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg) att idéburen sektor bör undantas från det aktuella förslaget om vinstbegränsning. Av remissvaret framgår att skälet till detta är att det också hos de idéburna aktörerna, som inte har ett vinstintresse som mål, behövs ett utrymme att kunna gå med vinst för att det ska vara möjligt att utveckla verksamheten.

Den omständigheten att även representanter för den idéburna sektorn anser att det finns uppenbara brister med förslaget talar med styrka för att vinstbegränsningen kommer att påverka leverantörsmarknaden i negativ riktning.

Upphandlingsmyndigheten kan inte heller utläsa vad som särskiljer de i utredningen förekommande tjänsterna från all den övriga offentliga verksamhet som läggs ut på externa leverantörer.

Mot bakgrund av det anförda framstår förslaget enligt Upphandlingsmyndigheten som oproportionerligt i förhållande till de mål utredningen vill uppnå, det vill säga en högre kvalitet i välfärden. Upphandlingsmyndigheten menar att dessa mål kan nås utan att införa en vinstbegränsning såsom den är föreslagen.

Om vinstbegränsning ändå skulle införas anser Upphandlingsmyndigheten att den bör anpassas till förutsättningarna hos leverantörerna på välfärdsmarknaden. Som förslaget är utformat nu finns en risk att välfärdsmarknaden stängs eller att det uppstår oproportionella negativa återverkningar för de företag och organisationer

som är verksamma på denna marknad. Det kan i sin tur drabba enskilda personer som är i behov av välfärdstjänsterna.

10.2.3 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet bör införas

Upphandlingsmyndigheten bedömer att förslaget bidrar till att kommunen eller landstinget ges en ökad förutsättning att kunna följa upp avtalen och kvalitetssäkra verksamheten hos privata vårdgivare.

10.4 Förutsättningarna att följa insatser inom socialtjänsten behöver förbättras

Upphandlingsmyndigheten anser att statistik utgör ett viktigt kunskapsunderlag som kan bidra till en ökad förståelse för ett verksamhetsområde. Fakta och statistik fungerar som ett underlag för styrning och utveckling av verksamheten och är en förutsättning för att kunna fatta välunderbyggda beslut, oavsett om beslutet avser verksamhet i egen regi eller beslut att lägga ut verksamhet på externa utförare. Uppföljning och utvärdering är dessutom beroende av tillgång till data av god kvalitet. Mot denna bakgrund är Upphandlingsmyndigheten positiv till utredningens förslag om en fördjupad kartläggning av behov av data inom socialtjänsten.

10.6 Bättre möjligheter att följa idéburna aktörer

Upphandlingsmyndigheten är positiv till en möjlighet att kunna identifiera idéburna aktörer i ett samlat register. En sådan sammanställning kan utgöra ett bra kunskapsunderlag till exempel vid överväganden att genomföra reserverade upphandlingar eller att reservera vissa kontrakt. För att detta ska vara möjligt fordras även att en rättssäker definition av idéburen aktör tas fram.

11.2.2 Upphandlad verksamhet

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker den delen av förslaget att myndigheten bedöms behöva ett resurstillskott för att stärka arbetet med stöd inom området. Vård och omsorg är ett av tre särskilt prioriterade segment på myndigheten. Området är stort och komplext samt utgör verksamheter som i stor utsträckning läggs ut till leverantörer genom LOU eller LOV. Upphandlingsmyndigheten vill däremot framhålla att tillsynsverksamheten av upphandlingsreglerna är en viktig del i målet att uppnå sunda offentliga affärer.

11.2.3 Vård och omsorg i valfrihetssystem

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget framhålla att kommuner, landsting och regioner redan i dag gör bedömningen hur tjänsterna ska utföras. Det finns inga hinder för att stimulera utveckling av kvalitet varken genom valfrihetssystem enligt LOV eller att bedriva verksamhet i egen regi, eller att upphandla enligt LOU. Det handlar om att ha ett strategiskt angreppssätt på försörjningsfrågan och noga tänka igenom vad som innebär god kvalitet i den aktuella tjänsten och utifrån det ställa relevanta krav. I avtalet kan kvalitetsutveckling inrymmas och i valfrihetssystemen är det dessutom möjligt att ändra i krav under tidens gång för att nå nya mål. Genom valfrihetssystem enligt LOV finns ett stort utrymme för kontinuitet eftersom en leverantör efter avtalstiden kan godkännas på nytt och fortsätta bedriva verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget framhålla att avtalsuppföljningen är central för att följa att utvecklingen går åt rätt håll och att avtalet följs.

11.3.1 Sammanhållna insatser runt individen

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det är viktigt med en personcentrerad välfärd med en god samverkan mellan olika huvudmän samt att kommuner, landsting och regioner bör tänka igenom hur utförarnas insatser för varje individ på bästa sätt kan samordnas. Upphandlingsmyndigheten delar inte utredningens uppfattning att en konkurrensutsättning automatiskt leder till en fragmenterad vård och omsorg, vilket utredningen menar. Det handlar om att göra en noggrann bedömning i förberedelsefasen inför en upphandling eller ett införande av ett valfrihetssystem enligt LOV och att ställa krav på samverkan mellan de huvudmän som är aktuella runt de enskilda. Upphandlingsmyndigheten menar att det istället kan röra sig om en brist på styrning och avsaknad av strategiska beslut i en kommun eller ett landsting som orsakar en fragmenterad vårdkedja. Om en fragmenterad vård och omsorg uppstår kan den vara så väl i egen regi som privat driven. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att förslagen i betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2) genomförs samt att Vision e-hälsa 2025 är en lämplig utgångspunkt för arbetet med e-förvaltning.

11.3.2 Jämlikhet

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet ska bedrivas i en separat juridisk person. Förslaget går direkt emot den tillitsbaserade styrning som utredningen själv förespråkar framför den detaljreglerade styrningen. Förslaget innebär att leverantörerna inte kommer att

kunna samutnyttja sina resurser på ett lika effektivt sätt som nu gällande regelverk medger. Det kan därmed innebära att skattepengarna kommer att nyttjas på ett mindre effektivt sätt om förslaget genomförs. Förslaget kan komma att påverka kontinuiteten negativt för de enskilda individerna vid utförandet av tjänsterna. Förslaget kommer med sannolikhet innebära att ett stort antal leverantörer på marknaden tvingas till företagsomstruktureringar för att ens kunna fortsätta bedriva verksamhet på området. Utförarna är dessutom redan enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) skyldiga att följa de principer som utredningen hänvisar till som argument för att förslaget ska genomföras.

11.3.3 Bättre uppföljning

Uppföljning av avtalade leverantörer och deras leveranser av varor, tjänster eller byggentreprenader enligt avtalade villkor görs i olika utsträckning hos upphandlande myndigheter, vilket utredningen har identifierat. Uppföljning är en viktig del av affären oavsett om det rör sig om offentliga eller privata avtalsparter. För kommuner och landsting föreligger dessutom en skyldighet enligt kommunallagen (1991:900) att följa upp en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över till en privat utförare.

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget påpeka att flera av de förslag som utredningen har lagt fram i såväl delbetänkandet som slutbetänkandet kommer att innebära mer omfattande uppföljningsarbete för de upphandlande myndigheterna. Upphandlingsmyndigheten menar därför att det vore bättre att verka för att mer resurser kan läggas på uppföljning utifrån dagens regler och förutsättningar, istället för att skapa fler uppföljningsmoment för de upphandlande myndigheterna.

11.4 Definition av idéburna aktörer

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att en rättssäker definition av idéburna aktörer bör tas fram. Ett framtagande av en sådan definition samt en redovisning av idéburna aktörer i ett lämpligt register skulle kunna utgöra ett bra faktaunderlag till exempel vid överväganden att genomföra reserverade upphandlingar eller reserverade kontrakt.

12 Konsekvenser av förslagen

Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att de förslag som presenterats i såväl delbetänkandet som slutbetänkandet, när de ses som en helhet, kan komma att leda till betydligt mer långtgående negativa konsekvenser för de enskilda

leverantörerna på välfärdsmarknaden samt marknaden i sig än vad utredningen kommit fram till. Dessa konsekvenser kan i sin tur innebära en negativ effekt i form av en lägre kvalitet för de brukare som har behov av att nyttja de aktuella välfärdstjänsterna.

Förslaget att införa en vinstbegränsning innebär i sig att det finns en risk att många av de berörda leverantörerna kommer välja att avveckla sin verksamhet inom det aktuella området, vilket i sin tur kan leda till omfattande följdkonsekvenser som i slutändan drabbar den enskilde brukaren.

Förslaget att leverantörer endast ska få bedriva offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet i en separat juridisk person innebär i sig att det finns en risk att många av de leverantörer som vill fortsätta att bedriva sin verksamhet tvingas till omfattande företagsomstruktureringar.

Flera av förslagen från delbetänkandet och slutbetänkandet kommer tillsammans innebära att leverantörerna begränsas att själva styra över hur man vill strukturera sin organisation och på vilket sätt verksamheten ska bedrivas. Det kan i sin tur påverka de enskilda medborgarna negativt i form av lägre kvalitet på de utförda tjänsterna. Förslagen kommer också innebära att ett mer komplext system uppstår. Det kommer att ställas högre krav på både upphandlande myndigheter och andra aktörer vilket i sin tur innebär att ännu mer resurser kommer att krävas vid framtida upphandlingar av välfärdstjänster.

13.1 Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018

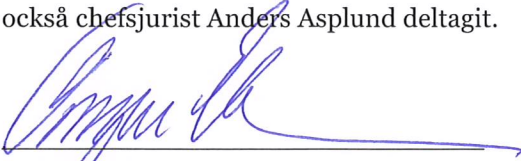
Upphandlingsmyndigheten konstaterar att leverantörerna ges en relativt kort tid för att ställa om sin verksamhet. Det gäller främst de föreslagna lagändringarna rörande tillstånd att motta offentliga medel, vinstbegränsning samt att offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet ska bedrivas i en separat juridisk person. Det går inte att bortse från risken att detta kan komma att negativt påverka kvaliteten på utförda tjänster och de upphandlade verksamheterna i stort.

Datum:
2017-09-11

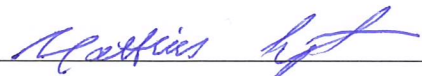
Diarienummer:
UHM-2017-0142

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende.

Jurist Mattias Ljungkvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund deltagit.



Inger Ek



Mattias Ljungkvist