

## Yttrande över SOU 2016:78, "Ordning och reda i välfärden"

### Inledning

Det kommunala uppdraget kan på en övergripande nivå definieras i två delar;

- bevara och utveckla det geografiska område som en kommun omfattar
- leverera tjänster till kommunmedlemmarna och andra intressenter inom detta område.

I allmänt bruk delas sedan tjänsterna in i två egna delar;

- välfärdstjänster som vård, skola och omsorg i enlighet med välfärdsutredningens definition samt kultur- och fritidsområdena enligt Nacka kommuns definition.
- övriga tjänster som vatten- och avloppsförsörjning och renhållning

Den allt övervägande finansieringen av det samlade kommunala uppdraget är skatt. Regeringens hela fokus är vinster i den delen av det kommunala ansvaret för välfärd som är själva utförandet av vård, skola och omsorg. Byggnader som tjänsterna utförs i får generera vinst, fastighetsskötseln får generera vinst, maten på tallrikarna (och tallrikarna i sig) får generera vinst. Kunskapen om hur man ska göra för att de äldre ska få ett gott liv till sista andetaget, får inte generera vinst. Kunskapen om hur barn får redskap att lära sig för livet, får inte generera vinst. Kunskapen om hur ben ska läggas samman för att ett benbrott ska läka, får inte generera vinst.

Det viktiga är inte om kunskap om vård, omsorg och pedagogik genererar vinst eller inte. Det viktiga är kvaliteten på vården, omsorgen och pedagogiken. Avgörande för den gemensamt finansierade välfärden är att medborgarna får en verksamhet av hög kvalitet och att de uppfattar den som högkvalitativ. Tyvärr finns idag intressen som vill att det ska framstå som om välfärden är i fritt fall. De intressena bidrar till det ökade misstroendet mot de gemensamma institutionerna och därmed till att dra undan den legitimitet som den gemensamma finansieringen har i Sverige. Utredningens ensidiga fokus på att vinst inom den delen av välfärden som handlar om att vårda, undervisa och ge omsorg i sig är av ondo, bidrar till att dra undan mattan för det utredningen säger sig fokusera på - förtroendet för en gemensamt



finansierad verksamhet av hög kvalitet. Utredningen borde ha fokuserat kvalitet; hur man definierar, mäter, följer upp och kommunicerar kvalitet. Det viktigaste för att driva utvecklingen i välfärden, oavsett huvudman, är att ha systematiska system för uppföljning och säkerställa att medborgarna får maximalt värde för skattepengarna. Genom att transparent visa upp resultat för medborgarna och möjliggöra för deras egna val så drivs utvecklingen i systemet framåt.

Utredningen väljer att i avsnitt 3 genomgående använda ordet ”antogs” när den går igenom hur valfrihet och konkurrens påverkat 30 års verksamhetsutveckling. Genomgången av forskningen i avsnitt 7, som är avsedd att motivera bruket av ordet ”antogs”, visar på bristerna i forskningen, inte i betydelsen av valfrihet och konkurrens för utvecklingen av kvalitet. Nacka kommun har de senaste trettio åren visat att valfrihet och en mångfald av anordnare driver kvaliteten.

Nacka kommun avstyrker förslagen om vinstbegränsning och om en utökad tillståndsplikt för att leverera gemensamt finansierad välfärd. Bortsett från att de hämmar utbudet av anordnare är de lagtekniska lösningarna undermåliga. När det gäller förslaget om ny lag om valfrihetssystem är det obegripligt varför den ska begränsa sig till vissa delar av välfärden. Nacka kommun kommer att redovisa sina synpunkter på det lagförslaget efter de närmare synpunkterna på förslagen om vinstbegränsning och ökad tillståndsplikt.

## **Fel att fokusera på vinst och på att öka administrationen**

Mot bakgrund av den konstitutionella situationen kommer Nacka inte gå djupare in i frågan om konstruktionen på förslaget om vinstbegränsning. Kommunen vill i denna del enbart peka på att det finns en missuppfattning att förslaget skulle innebära ett tak på sju procent (plus statslåneräntan) vinst på rörelseresultatet. Det handlar emellertid om avkastning på bolagens bokförda operativa kapital. I praktiken blir det ett totalt vinstförbud eftersom välfärdsföretagens låga bokförda kapital gör att rörelsemarginalen nästan alltid blir extremt låg. Taket kommer inte att tillåta uppbyggda värden i personal, kompetens och verksamhetskvalitet, som är de mest grundläggande parametrarna för att kunna skapa just kvalitet. Förslaget handlar således inte om bättre kvalitet i välfärden. Det handlar om att motarbeta privata anordnare.

Nackas erfarenhet av statlig tillståndsgivning är att det ofta tar lång tid och att statliga tillståndsmyndigheter saknar insikter om lokala behov och förutsättningar. Välfärdsutredningen har inte lyckats motivera vad som blir bättre med förslaget om tillståndskrav inom hela det av utredningen definierade välfärdsområdet. Det som enligt förslaget ska prövas omfattas av de prövningar som görs av anbud i upphandlingar respektive ansökningar om att delta i valfrihetssystem. Det hade varit mer förståeligt om utredningen hade föreslagit tydliga kvalitetskriterier som borgar för hög kvalitet i verksamheten och som sedan kan följas upp i tillsynsverksamheten därefter.



Lägger man ihop dessa förslag med förslaget om offentlighetsprincip i bolag som driver gemensamt finansierad verksamhet (SOU 2016:62) så framträder en agenda att göra det mycket svårt för anordnare inom vård, skola och omsorg. Det är inte ett fokus på kvaliteten i välfärden.

## **Mångfald och valfrihet behövs för att möta framtidens utmaningar**

Det är knappast okänt att Sverige står inför stora utmaningar i framtidens välfärdssystem; de omfattar allt från en åldrande befolkning och nyanlända till digitalisering och förändrade krav på kunskap/skolan/eleverna. Behoven skiljer sig både mellan olika människor och olika platser. Det behövs en mångfald av aktörer som nära brukarna kan driva utveckling och möta utmaningarna. Välfärdsutredningen tycks tro att det blir tillräckligt med infallsvinklar om den idéburna sektorn verkar tillsammans med offentliga anordnare. Det gör det inte. Sverige behöver sina innovatörer och det behövs utrymmen för dem att verka. Välfärdsutredningens förslag motverkar detta.

Storstadsområdena i Sverige växer väldigt snabbt. Det skulle vara en enorm påfrestning för kommunerna om det inte fanns ett stort antal privata anordnare som också de tar investeringskostnader och det stora ansvar det innebär att starta upp nya verksamheter. Nacka finansierar detta genom det som kallas ”check” och ”peng” - en offentlig, gemensam finansiering av löpande drift när verksamheten finns på plats och medborgarna tar del av verksamheten. Fler är med och löser gemensamma utmaningar. Såväl de ekonomiska som verksamhetsmässiga riskerna minskar för kommunen som organisation.

## **Konkurrens och valfrihet driver kvalitet**

Kundvalet föddes i Nacka 1985 och har utvecklats i kommunen i över trettio år. Det hade inte varit kvar om invånarna inte hade tyckt att kundvals-systemen ger dem kvalitet i välfärden. Att underkänna detta är att underkänna kommunens invånare.

Nacka kommun har idag 24 kundval med cirka 450 olika anordnare/verksamheter med många huvudmän, där många är små företag och några är stora. Kommunen driver också en egen produktion i flertalet kundvals-system, med total cirka 50 procent av kunderna. Kundvalet har öppnat områden för kvinnligt företagande och småföretagande. Det skapar förutsättningar för lokala lösningar och personliga anpassningar. Inom många delar av det sociala området är mångfald av anordnare med valfrihet att välja utifrån sin egen motivation, viktiga delar för insatsen ska få den avsedda effekten för den enskilda människan.

På skolområdet känner Nacka kommun inte igen sig i de antaganden som Välfärdsutredningen gör om att vinstintresse sätts före elevernas rätt till en utbildning av hög kvalitet. Mångfalden av kommunala och fristående skolor, i kombination med det obligatoriska skolval som tillämpas i kommunen, är en av flera viktiga faktorer som bidrar till den goda



måluppfyllelsen. Det skapar rätt fokus på att alla skolor behöver hålla hög kvalitet för att vara attraktiva och det bidrar till mer nöjda elever och föräldrar. Eleverna i Nacka kommuns skolor – kommunala och fristående – uppvisar mycket hög måluppfyllelse. Behörigheten till gymnasieskolan är 96,5 procent, vilket är högre än förväntat jämfört med elevsammansättningen enligt Sveriges Kommuners och Landstings beräkning i *Öppna jämförelser*. Det kan också jämföras med att behörigheten är 87 procent på nationell nivå och 90 procent i Stockholms län. Det finns också en minskad spridning i resultat över tid mellan grundskolorna i Nacka. Nöjdheten med verksamheterna bland föräldrar och elever är mycket hög.

Regelverket för skolan skiljer sig markant från regelverket för övriga välfärdsområden och det är anmärkningsvärt att utredningen i så låg utsträckning tar hänsyn till detta.

- Den nya skollag som trädde ikraft 2011 medförde en rigorös reglering av fristående skolor. I princip samma regler gäller för offentliga och fristående skolor.
- Skolinspektionen kan ange att en fristående skola ska genomföra åtgärder som omfattar förändringar i lärarresurserna, om tillsynen visar att det finns återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Detta är ett konkret exempel på verktyg som staten alltså redan har till förfogande för just sådana situationer – indragna lärarresurser som skapar stora kvalitetsbrister för eleverna – som utredningen påstår att det kan finnas risk för i verksamheter drivna av skolhuvudmän med vinstsyfte.

Genom att välfärdsutredningen bortser från det befintliga regelverket för skolan blir konsekvensanalysen inadekvat och utredningen missar därmed att den föreslagna regleringen blir ineffektiv och oproportionerlig i förhållande till de påstådda effekterna man säger sig vilja uppnå.

I intervjuer med brukare och handläggare inom äldreomsorgen framkommer att de äldre är nöjda med att kunna välja. Inom hemtjänsten svarar 88 procent i den nationella brukarenkäten i Nacka att det fått välja anordnare; motsvarande siffra för Stockholms län är 75 procent och för riket 56 procent. Inom särskilt boende fick 92 procent i Nacka plats på önskat äldreboende. Erfarenheten i Nacka visar generellt att möjligheten att vara delaktig och kunna påverka val av anordnar ökar motivationen till att ta emot hjälp. Valfriheten ökar också tillgängligheten då brukarna inte hamnar i situationer där det är kö till insatser på det sätt som det är i många andra kommuner. Genom att ha flera anordnare i kundvalen inom det sociala området ökar också möjligheten till större variation så att den enskilde får möjlighet att välja det som passar henne eller honom. Exempelvis har Nacka kommun 28 anordnare av daglig verksamhet för funktionsnedsatta. Det gör att det blir lättare att möta den enskildes intressen och att det blir en bättre matchning, vilket innebär ökad kvalitet för den enskilde.

Inom kundvalet för arbetsmarknadsinsatser finns ett brett utbud av aktörer med skiftande kompetens. Anordnare som verkar inom dessa kundval är kunskapsföretag med generellt



litet eget kapital. Utredningens förslag om vinstbegränsning kommer därför ha särskilt negativ inverkan på dessa företag. Därmed kommer en ny lagstiftning som begränsar privata aktörer försämra utbudet och därmed kvaliteten på verksamheten.

Kundval i Nacka (2016)	Omsättning, mnkr	Antal anordnare	Kommunal anordnare?
Samhällsorientering	0,7	7	Nej
Kommunal vuxenutbildning	53,9	35	Nej
Svenska för invandrare	9,7	18	Nej
Arbetsmarknadsinsatser	13,9	29	Ja
<b>totalt</b>	<b>78,2</b>	<b>89</b>	

## EU-rätten ger en självständig grund för auktorisationssystem

EU-domstolen<sup>1</sup> har klargjort att system där avtal ingås med alla aktörer som uppfyller på förhand fastställda krav, utan att något urval sker, och där det är möjligt att ansluta till systemet under hela dess giltighetstid, inte är ett offentligt kontrakt i LOU-direktivets mening. De utgör auktorisationssystem. Detta gör en gång för alla slut på alla diskussioner om att olika former av kundvalssystem bryter mot EU-rätten.

Det är mot bakgrund av ovanstående obegripligt varför välfärdsutredningen i förslaget ny lag om valfrihetssystem (LOV) begränsar lagens tillämpningsområde till hälso- och sjukvård, socialtjänst (inklusive verksamhet enligt lagen om särskilt stöd till vissa funktionshindrade, LSS) och tandvård. Kundval utanför dessa områden är tillåtna enligt EU-rätten och vardera kommunen kan införa sådana för all verksamhet där en auktorisationsmodell med medborgarens eget val är möjligt, så länge som verksamheten faller inom den kommunala kompetensen. Det måste vara berörd kommun som bäst kan avgöra vilka tjänster som är lämpliga för ett auktorisationssystem i den kommunen. Nacka kommun har till exempel mycket väl fungerande kundval för SFI och musikskola. Om avsikten med begränsningen är att andra verksamheter inte får omfattas av auktorisationssystem är det en inskränkning av EU-rätten.

Nacka kommun föreslår att det skapas en lag om auktorisationssystem som en samlingslag för samtliga existerande och kommande nationella auktorisationssystem. Den skulle då även omfatta till exempel lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om elektronisk identifiering och ge möjligheter till auktorisationssystem inom Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens ansvarsområden.

<sup>1</sup> Dom i målet Falk Pharma, -410/14, EU:C2016:399



Utredningen föreslår vidare att den nya lagen om valfrihetssystem särskiljs språkligt från lagen om offentlig upphandling i syfte att göra tydligt att regelverket inte baseras på den EU-rättsliga upphandlingsjuridiken. Den upphandlingsrättsliga terminologin ska därför inte användas. De enda som har något intresse i detta är juristerna, sett ur anordnarnas och medarbetarnas perspektiv är det bara att röra till det att ha olika begrepp för samma företeelser. De anordnare som omfattas av LOV deltar ofta även i upphandlingar och om en kommun använder upphandling eller auktorisationssystem beror på kommunens egna val för hur man uppnår bästa verksamheten. Begreppen i LOV väl inarbetade och det finns inget egenvärde i att byta dem för att juristerna hänför grunderna för auktorisationssystem och upphandling till olika rättsområden.

### **Regler kring privata anordnare bör samlas i egen lag**

Som tydligt har framgått ovan avstyrker Nacka kommun såväl förslaget om vinstbegränsning som det om utvidgat tillståndskrav. Ska någondera finnas bör regelverket samlas i en särskild lag. Det skapar ett överskådligt regelverk att ta in bestämmelserna i var enskild lag om välfärdstjänster.

Nacka dag som ovan

Mats Gerdau  
Kommunstyrelsens ordförande

Lena Dahlstedt  
Stadsdirektör