

MED E-POST OCH POST
(fi.registrator@regeringskansliet.se)

Stockholm den 8 september 2017

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Diarienummer: Fi2017/02150/K

Remissvar angående betänkandet *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* (SOU 2017:38)

1. Inledning och sammanfattning

Detta remissvar avser betänkandet *Kvalitet i välfärden* (SOU 2017:38) som lämnades till regeringen den 9 maj 2017 (**”Utredningen”**). Nordstjernen AB (**”Nordstjernen”**) har även i remissvar av den 8 februari 2017 (**”Februarisvaret”**) yttrat sig över betänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78).

Regeringen har bjudit in 149 remissinstanser, varav merparten är kommuner, landsting/regioner, myndigheter och organisationer. Däremot finns på remisslistan varken Nordstjernen, omsorgsbolaget Attendo AB (**”Attendo”**, delägt av Nordstjernen) eller något annat av de berörda välfärdsföretagen. Alla enskilda har dock en laglig rätt att lämna remissvar, och det är denna rätt som Nordstjernen nu använder. Vi hänvisar även till Attendo som lämnar in ett eget remissvar.

Detta yttrande avgränsas till den del av betänkandet som avser regelverk för säkerställande av *kvalitet* vid utförande av välfärdstjänster. Referenser till andra delar av betänkandet sker endast i den mån dessa är relevanta för denna fråga. Vidare tar yttrandet primärt sikte på frågor som är relevanta för omsorgssektorn. Detta på grund av Nordstjernans ägarengagemang i omsorgsföretaget Attendo och att bolaget därigenom har särskild kunskap om den sektorn.

Nordstjernen menar att Utredningen valt att göra kvalitet till ett sidospår. Utredningen har istället valt att helt göra vinstbegränsning hos privata välfärdsaktörer till den centrala frågan. Den särskilde utredaren Ilmar Reepalu presenterade Utredningens slutbetänkande genom en debattartikel i Dagens Nyheter den 9 maj 2017. I artikeln konstaterade han att *”det är orealistiskt att med kvalitetskrav minska välfärdsföretagens höga vinster”*.¹ Denna formulering blyttbelyser att Utredningens syfte inte har varit att komma med förslag som kan säkerställa bästa möjliga kvalitet i välfärden per satsad skattekrona. Syftet är och förblir att begränsa vinsterna för företag som ägnar sig åt vård, skola och omsorg. Och detta alldeles oavsett

¹ ”Orealistiskt minska vinster i välfärden med kvalitetskrav”, debattartikel av Ilmar Reepalu i Dagens Nyheter den 9 maj 2017.

kvaliteten i de välfärdstjänster som dessa företag tillhandahåller. Denna politiska blockering torde vara en förklaring till de fundamentala brister som utmärker Utredningens båda betänkanden.

I Februariavret avstyrkte Nordstjernen utredningens förslag till begränsning av vinster i de privata välfärdsföretagen. Ingenting i Utredningens slutbetänkande ger anledning att ändra den slutsatsen. Tvärtom. Den föreslagna vinstbegränsningen framstår, om möjligt, som ännu orimligare mot bakgrund av att slutbetänkandet är renons på seriös utredning av andra slags regleringar ägnade att säkerställa kvaliteten i välfärden.

I själva verket kan starkt ifrågasättas om Utredningen har fullgjort sitt uppdrag enligt regeringens tilläggsdirektiv från december 2015 och mot bakgrund av det bakomliggande tillkännagivandet av riksdagens finansutskott från juni samma år. Utredningen föreslår inte ett regelverk som bland annat omfattar kravställande och uppföljning av kvalitet, trots att detta varit den uttryckliga uppgiften. Utredningen påstår att det är närmast omöjligt att mäta kvalitet i välfärdstjänster. Det är en slutsats som saknar grund i såväl teori som verkliga förhållanden. Det pågår dagligen ett omfattande och ofta sofistikerat arbete med att mäta kvaliteten inom välfärden. Det sker inom forskningen, statliga tillsynsmyndigheter, upphandlande kommunala förvaltningar samt, inte minst, bland privata och offentliga utförare av välfärdstjänster. Det finns med andra ord ett utomordentligt gediget teoretiskt och praktiskt underlag för ett förslag till reglering av kvalitetskrav med mera – ett underlag som Utredningen beklagligen valt att ignorera.

2. Om Nordstjernen

Nordstjernen är ett familjekontrollerat, onoterat investeringsföretag vars affärsidé är att som aktiv ägare skapa långsiktig, god värdetillväxt. Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse är Nordstjernans största ägare. Nordstjernen var vid utgången av 2016 största aktieägare i Attendo med 16 procent av såväl kapital som röster. Attendo är ett av Nordens största omsorgsföretag med cirka 19 000 anställda på 500 enheter i Sverige, Danmark, Finland och Norge. För mer information, se Nordstjernans hemsida www.nordstjernen.se.

3. Om utredningens uppdrag

Inledningsvis kan starkt ifrågasättas om utredningen har fullgjort sitt uppdrag enligt regeringens tilläggsdirektiv från december 2015, inte minst i ljuset av det bakomliggande tillkännagivandet av riksdagens finansutskott från juni samma år.

I regeringens tilläggsdirektiv står bland annat följande att läsa:

”Att skattemedel används till just det de är avsedda för är ansvarsfullt och möjliggör kvalitet i de offentligt finansierade verksamheterna, vilket är avgörande för medborgares och brukares tillit till välfärdstjänsterna. Kvaliteten behöver även kunna följas upp i efterhand. Det är både en fråga om effektiv användning av gemensamma medel och en fråga om trygghet och rättssäkerhet för brukarna av välfärdstjänsterna. Utredaren ska därför analysera hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling av välfärdstjänster och uppföljning av utförda välfärdstjänster.”²

² Tilläggsdirektiv till Välfärdsutredningen den 5 november 2015 (Dir. 2015:108), s. 9 f.

Att nå hög kvalitet handlar alltså enligt tilläggsdirektiven om hushållning, det vill säga att få ut maximalt värde av de medel som vi lägger på välfärden. Det är också så kvalitet mäts i de flesta offentliga och privata sammanhang. Utredningen verkar dock snarare uppfatta att ”effektiv användning av gemensamma medel” handlar om i vilken utsträckning som berörda privata verksamheter kan göra vinst eller inte. Det är en tillskrivad tolkning som saknar stöd i direktivens ordalydelse och som avviker från den vedertagna betydelsen av aktuell begreppsbyggnad.

Regeringens tilläggsdirektiv bör också ses i ljuset av det tillkännagivande som riksdagens finansutskott beslutade om i juni 2015. Där står bland annat följande:

”Utskottet föreslår därför att regeringen snarast tillsätter en utredning med uppdrag att utreda ett utvecklat och delvis nytt regelverk för säkerställande av valfrihet, mångfald och kvalitet vid utförande av välfärdstjänster. Utredningens fokus ska ligga på kvalitetsfrågor och omfatta följande områden: tillståndsplikt med ägar- och ledningsprövning, kravställande och uppföljning av kvalitet samt skarpare sanktioner vid misskötsel.”³

Av tilläggsdirektivet framgår alltså att riksdagens uttryckliga beställning är ett utvecklat och delvis nytt regelverk inklusive kravställande och uppföljning av kvalitet. Detta till trots föreslår Utredningen *inte* ett sådant regelverk. Överhuvudtaget är frånvaron av författningsförslag iögonfallande i betänkandet. Utredningen föreslår endast ett fåtal lagändringar i fråga om skyldigheter för vissa verksamheter att lämna ut personuppgifter samt att anmäla verksamhetsförändringar av olika slag till relevanta tillsynsmyndigheter. Det framstår som uppenbart att en seriös behandling av de frågor om kvalitet med mera som formuleras i såväl riksdagens tillkännagivande som regeringens tilläggsdirektiv förutsätter en helt ny utredning.

4. Om vinstbegränsning och kvalitet

På sidan 14 i betänkandet slår Utredningen fast att det *”inte [är] möjligt att ersätta en vinstbegränsning med utökade kvalitetskrav”*, och det synsättet är ett grundackord för hela betänkandet.

Utredningen anför tre argument på detta tema: Dels att utökade kvalitetskrav riskerar bli för detaljerade och leda till byråkrati. Dels att en vinstbegränsning möjliggör vad utredningen kallar för en *”tillitsbaserad styrning”*. Dels att en vinstbegränsning i sig leder till bättre kvalitet eftersom den tillgängliggör mer resurser inom välfärdsföretagen.

De två första argumenten som tar sikte på kvalitetsstyrning av välfärden (kvalitetskrav kontra det som utredningen kallar för *”tillitsstyrning”*) behandlas nedan i avsnitt 5. När det gäller tredje argumentet skulle den föreslagna vinstbegränsningen – tvärtom vad Utredningen anför – i själva verket äventyra kvaliteten i såväl privata som offentliga välfärdsverksamheter.

Skälen för detta utvecklade Nordstjernen i Februarisvaret. Sammanfattningsvis anförde vi först på ett principiellt plan att själva tanken att staten kan fastställa vad som objektivt sett är en rimlig vinst inom privata företag strider mot grunderna för marknadsekonomin och vårt

³ Finansutskottets betänkande ”En utredning om ett regelverk för säkerställande av valfrihet, mångfald och kvalitet i fråga om välfärdstjänster” den 15 juni 2015 (2014/15:FiU32), s. 6 f.

öppna samhälle. För de allra flesta välfärdsföretag skulle förslaget, om det genomförs, i praktiken innebära ett vinstförbud (det vill säga inte endast ett ”tak”, eller en ”begränsning”). Talet om ”övervinster” är principiellt fel och saknar dessutom grund i verkliga förhållanden. Till det kommer synnerligen allvarliga brister i förslagets underlag såväl som dess konkreta utformning. Starka skäl talar för att förslaget är att betrakta som en konfiskation av vinstmedel i strid med bland annat den grundlagsskyddade äganderätten och näringsfriheten.

När det så gäller den mer konkreta kopplingen mellan vinstbegränsning och kvalitet konstaterade vi i Februariavaret att Utredningen dittills inte kunnat visa på några belägg för ett negativt samband mellan vinst och kvalitet. Faktum är att flertalet remissinstanser tydligt motsäger utredningens bedömning i denna del. Myndigheter som Konkurrensverket, Statskontoret, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Vårdanalys är kritiska i sina remissvar liksom en lång rad organisationer och kommuner.⁴

Mot denna kritiska remissbakgrund kunde man förvänta sig att Utredningen i sitt slutbetänkande skulle presentera belägg för ett sådant samband (det vill säga negativt samband mellan vinst och kvalitet), men några sådana belägg presenteras inte. Utredningen ignorerar fortsatt forskning och undersökningar som visar att privata aktörer har lika hög eller högre kvalitet som offentliga utförare på nästan alla områden.⁵ Den bortser även från en färsk studie som visar att de mest lönsamma företagen som driver äldreboenden levererar med minst lika hög kvalitet som de mindre lönsamma företagen.⁶ Utredningen bemöter heller inte Konkurrensverkets slutsats att upphandling av varor och tjänster i konkurrens är ett effektivt sätt för offentliga aktörer *”att utnyttja skattemedel mer effektivt och att bedriva verksamheter med högre kvalitet och lägre kostnader än att producera allt i egen regi”*.⁷

I själva verket visar ett överväldigande forsknings- och remissunderlag att privata aktörer har en viktig roll att fylla genom att leverera högkvalitativ och kostnadseffektiv produktion av välfärdstjänster. I Februariavaret pekade vi på förhållandena avseende särskilda boenden, som vi känner väl genom delägandet i Attendo. Omfattande forskning visar att kvalitet och kostnadseffektivitet påtagligt har ökat genom privata företag och konkurrens.⁸ Kommunerna själva anser att verksamhetens kvalitet samt brukarnas inflytande och nöjdhet tydligt ökar när kommunerna upphandlar särskilt boende, och detta samtidigt som kostnaderna minskar.⁹ Och i ett läge när landets kommuner står inför väldiga kostnadsutmaningar¹⁰ bekräftar

⁴ För en genomgång av dessa och andra remissvar, se rapporten Vinstbegränsningar som idé: För en begränsad välfärd med många förlorare. En kvalitativ remissammanställning av Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78), s. 7 ff.

⁵ Se t.ex. jämförelsen utförd av Bergman m.fl. av kommuner som under tidsperioden 1990–2009 hade övergått till att upphandla särskilt boende inom äldreomsorgen: Bergman, Mats A, & Lundberg, Sofia & Spagnolo, Giancarlo, Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care, 2012. Utredningen nämner studien på s. 296 f., men har uppenbarligen inte tagit intryck av dess tydliga slutsats: *”The results indicate that privatization and the associated increase in competition significantly improved non-contractible quality as measured by mortality rates”*.

⁶ Jordahl och Sundén (2016), Om välfärdsutredningens utgångspunkter och de samhällsekonomiska konsekvenserna av att begränsa företagets vinster.

⁷ Konkurrensverkets yttrande angående Velfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78), s. 2.

⁸ Se till exempel jämförelsen utförd av Bergman m.fl. av kommuner som under tidsperioden 1990–2009 hade övergått till att upphandla särskilt boende inom äldreomsorgen: Bergman, Mats A, & Lundberg, Sofia & Spagnolo, Giancarlo, Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care, 2012. Utredningen nämner studien på s. 296 f., men har uppenbarligen inte tagit intryck av dess tydliga slutsats: *”The results indicate that privatization and the associated increase in competition significantly improved non-contractible quality as measured by mortality rates”*.

⁹ Se till exempel s.11 i rapporten *Den upphandlade äldreomsorgen: En enkätstudie om kommunala tjänstemäns erfarenheter av upphandlad äldreomsorg*, Arbetsrapport 2014:1, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Uppsala universitet.

¹⁰ I artikeln *Regeringen underskattar de offentliga utgifterna* i Dagens Nyheter den 21 november 2016 konstaterar Riksrevisionen följande: ”Den demografiska utvecklingen innebär stor påverkan på kommunernas utgifter för vård,

studier att välfärdsföretagen är nödvändiga för att driva fram ökad produktivitet, det vill säga att sänka kostnaderna utan att kvaliteten påverkas negativt¹¹.

Förslaget om vinstbegränsning skulle alltså, tvärtom vad Utredningen gör gällande, få utomordentligt negativa effekter, inte minst för kvalitet och innovationskraft samt kommunernas kostnader för välfärden.

5. Om alternativet: utförligare kvalitetskrav med mera

Som framgår av utdragen ovan från såväl riksdagens tillkännagivande som regeringens tilläggsdirektiv har ”beställarnas” syfte med denna andra omgång av Utredningen varit att rikta fokus på kvalitetskrav, inte vinst. Redan i de ursprungliga direktiven till Utredningen anges ett antal andra tänkbara metoder som utredningen bör överväga som alternativ till en reglering av välfärdsföretagens vinster för att uppnå syftet med utredningen. Som vi påtalade i Februarisvaret avfärdade dock Utredningen på ett mycket summariskt sätt dessa alternativ i sitt första betänkande, inklusive möjligheten att ställa utförligare kvalitetskrav.¹² Utredningen upprepar denna inställning i det nu aktuella slutbetänkandet. Den påstår att det är svårt att utforma kvalitetskrav utan att samtidigt överbelasta välfärdsföretagarna med detaljregler och omfattande administration. I stället förordas vinstbegränsning i kombination med, såvitt vi begriper, friare tyglar vad gäller kvalitetskrav – utredningen kallar detta för ”tillitsstyrning”.

Som Nordstjernen framhöll redan i Februarisvaret finns emellertid en betydande arsenal av mindre ingripande och beprövade åtgärder att ta till för att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet inom välfärden – åtgärder som rimligen bör uttömmas innan synnerligen ingripande åtgärder som vinstbegränsningar genomförs. Exempelvis följande punkter skulle utgöra lämpliga inslag i en sådan modell (även dessa redovisades i Februarissvaret):

- Likabehandling av privata och offentliga utförare
- Konkurrens på lika villkor, bland annat genom att säkerställa att offentliga aktörer inte systematiskt kan gå med underskott
- Tillståndsprovning för kvalificering (inklusive ägar- och ledningsprovning) av såväl offentliga som privata utförare
- Tydliga kvalitetskrav (som inte skiljer mellan privat och offentlig utförare)
- Utökad och likvärdig tillsyn/kvalitetsuppföljning av såväl privata som offentliga utförare
- Oberoende granskare som utför samma tillsyn/kvalitetsuppföljningen av såväl de privata som de offentliga utförarna
- Uppföljning av kommunernas avtalsefterlevelse (det vill säga hur de agerar i beställarrollen, vilket idealt bör separeras i alla kommuner såsom är på väg att ske i till exempel Finland)
- Utvidgade sanktionsmöjligheter såsom ytterst indraget tillstånd vid upprepade materiella överträdelser (för såväl privata som offentliga utförare)

skola och omsorg. Om ambitionen är att kommunerna ska kunna behålla dagens välfärdsnivå 2020 så krävs en höjning av kommunalskattesatsen med i genomsnitt 2 procentenheter. Alternativt måste statsbidragen till kommunerna höjas med 50 miljarder kronor.”

¹¹ Se s. 7 ff. i Svenskt Näringslivs rapport *Produktivitetspotential för kommunal sektor*, som baseras på beräkningar gjorda av WSP Analys & Strategi, utgiven i januari 2017. Studien visar att det skulle vara möjligt att kostnadseffektivisera kommunal verksamhet med 15–25 miljarder kronor fram till år 2020 utan att kvaliteten påverkas negativt. Detta utgör mellan tre och fem procent av kommunernas totala kostnader. En sådan besparing motsvarar mellan en tredjedel och hälften av det beräknade finansieringsbehovet.

¹² SOU 2016:78 s. 653 ff.

I sitt remissvar avseende betänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78)¹³ redogör Attendo utförligt för hur bolaget bedriver ett omfattande kvalitetsarbete på ett seriöst och resurseffektivt sätt. Denna redogörelse motsäger skarpt Utredningens utsagor om hur svårt det skulle vara att mäta kvalitet. Attendo visar vidare att det inom omsorgen finns en rad objektiva mått för att mäta kvalitet: ”...allt från att med vetenskaplig metodik göra brukarundersökningar till att mäta antalet aktiviteter eller hur mycket av omsorgstiden som läggs på insatser som genom beprövad forskning eller av kunderna upplevs som kvalitetshöjande. Till objektiva kvalitetsmått hör också mått som beskriver utförarnas systematiska kvalitetsarbete och omsorgsinsatser, som aktuell och individanpassad genomförandeplan, individuella och verksamhetsrelaterade riskanalyser avseende t ex kost eller fallolyckor, kännedom om och förekomst av rutiner för exempelvis vårdplanering, etc.”¹⁴

Motsvarande kvalitetsarbete bedrivs av de flesta privata aktörer inom olika delar av välfärden. Även flera kommuner har i sina remissvar, och på andra sätt, avseende Utredningens första betänkande polemiserat med Utredningen och lyft fram hur de arbetar systematiskt med att mäta och utveckla kvalitet inom välfärden.¹⁵

Det finns med andra ord ett utomordentligt gediget teoretiskt och praktiskt underlag för ett förslag till reglering av kvalitetskrav med mera – ett underlag som Utredningen beklagligen valt att bortse ifrån. Det är uppenbart att en seriös behandling av de frågor rörande kvalitet med mera som aktualiseras i såväl riksdagens tillkännagivande som regeringens tilläggsdirektiv förutsätter att en ny utredning tillsätts.

6. Övrigt

Vad gäller övriga frågor (bland annat enhetsredovisning) som tas upp i betänkandet hänvisar vi till Attendos remissvar, till vilket vi ansluter oss.

7. Avslutning

Mot denna bakgrund vidhåller Nordstjernen sitt redan tidigare framförda avstyrkande av Utredningens förslag om vinstbegränsning för välfärdsbolag. Detta förslag bör inte förverkligas av vare sig grundläggande principiella skäl eller sakliga skäl.

Då Utredningen inte heller i slutbetänkandet presenterar förslag till regelverk avseende kvalitet med mera finns följaktligen inte något förslag att avstyrka eller bifalla. Nordstjernen motsätter sig dock Utredningens slutsats att inga andra och mindre ingripande åtgärder än vinstbegränsning är tillräckliga för att nå mål om en högkvalitativ välfärd.

¹³ Attendos remissvar avseende SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden*, s. 9 ff.

¹⁴ Attendos remissvar avseende SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden*, s. 6.

¹⁵ Se t.ex. angående Nacka kommun: *Reepalu, Kvalitetskonkurrens fungerar redan i Nacka*, stadsdirektör Lena Dahlstedt och utbildningsdirektör Susanne Nord från Nacka kommun i Nacka Värmdö Posten den 17 maj 2017, <http://www.nvp.se/NVP-Asikt/Debatt/reepalu-kvalitetskonkurrens-fungerar-redan-i-nacka/>.

Med vänlig hälsning

NORDSTJERNAN AB

Viveca Ax:son Johnson
Styrelseordförande

Caroline Berg
Vice ordförande

Hans Eckerström
Ledamot

Peter Leimdörfer
Ledamot

Tomas Nicolin
Ledamot

Christoph Vitzthum
Ledamot

Tomas Billing
Verkställande direktör