

sylvie.bove@ri.se

Idéburen välfärd SOU 2019:56

Sammanfattning av remissvar

RISE välkomnar utredningens bidrag kring frågeställningen om hur välfärdssektorn kan utvecklas genom fler inslag av idéburna aktörer och inte minst genom samarbeten mellan det offentliga och det idéburna. Välfärdssektorn innehåller flera komplexa utmaningar när det gäller att leverera tjänster som lever upp till bästa tillgängliga kunskap och den ambitionsnivå som Sverige har kring bland annat jämlikhet i hälsa och livsvillkor. Effektiva samarbeten mellan aktörer med olika erfarenheter, verksamhetslogiker och kapacitet ger förutsättningar att leva upp till dessa mål.

RISE anser att utredningens förslag kring en definition av idéburna aktörer, att lyfta fram möjligheten till reserverade upphandlingar samt vägledningen kring idéburna offentliga partnerskap bidrar till att gynna just sådana samarbeten som kan driva innovation för bättre och mer målgruppsanpassade offentligfinansierade välfärdstjänster.

Utredningen kommer fram till att certifiering av idéburna aktörer inte är motiverad, en uppfattning som RISE delar. Kvalitetsfrågan, i bred bemärkelse, är dock central och RISE vill peka på några viktiga faktorer för att potentialen i ökade idéburna inslag i välfärden ska realiseras:

- a) Utfall snarare än aktiviteter bör stå i fokus
- b) Kontinuerligt lärande mellan det offentliga och de idéburna aktörerna
- c) Mätkvalitetssäkrade mått för uppföljning

Resonemang kring dessa faktorer utvecklas i korthet nedan.

RISE stödjer i enlighet med sitt uppdrag innovation i välfärden. Detta exempelvis genom att driva utfallsfokuserade samarbeten mellan aktörer, bland annat via så kallade sociala utfallskontrakt, men också vad gäller att utveckla kvalitetssäkrade mått för hälsa och välfärd, och att ge stöd för innovations- och förändringsledning samt innovativa upphandlingar. Utredningens förslag bedöms således ha påverkan inom områden där RISE verkar även om man som organisation inte direkt berörs.

Utfall snarare än aktiviteter bör stå i fokus

Det är ett uttalat syfte med utredningen att de idéburna inslagen i välfärden ska öka. Frågan är då om det centrala är att volymen i antal samarbeten eller vad gäller ekonomiska värden ökar eller om det snarare är att välfärden blir bättre i bemärkelsen när bättre utfall för de målgrupper som berörs. Ur RISE perspektiv är det givet att det bör vara det senare som står i fokus. Även

RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress
Box 857
501 15 BORÅSBesöksadress
Brinellgatan 4
504 62 BORÅSTelefon / Telefax
010-516 50 00
033-13 55 02E-post / Internet
info@ri.se
www.ri.seOrg.nummer
556464-6874

om det är underförstått att idéburna aktörer, givet sina särdrag, kan leverera ett innehåll i välfärdstjänster som andra aktörer inte förmår, betyder det inte att det är givet att utfallen blir bättre.

RISE vill därför peka på att utredningens förslag, liksom välfärdssektorn i allmänhet, i större utsträckning bör följas upp på utfall snarare än på input och aktiviteter. Någon kanske invänder att detta är svårt eller till och med omöjligt. Det är helt klart att ofta svårt men aldrig omöjligt att mäta utfall.

Utfallsfokus innefattar också ett bredare perspektiv än enbart mätbarhet och handlar i minst lika stor grad om att arbeta mot den förflyttning av insatser, verksamheter och organisationer som långsiktigt kan ge bättre kvalitet och bädda för framtida innovation och utveckling. Utfallsfokus behöver således manifesteras på flera nivåer och vara utgångspunkten, i det här fallet för samarbeten mellan offentliga och idéburna aktörer. Mer konkret så är de analyser och aktiviteter för förankring och dialog som sker innan samarbete – vare sig det sker genom IOP eller reserverad upphandling – avgörande för att ge förutsättningar för utfallsfokus. Under den aktiva samarbetsfasen är former för gemensam styrning och de faktorer som utvecklas nedan kring kontinuerligt lärande och mätkvalitetssäkrade mått centrala delar.

Kontinuerligt lärande mellan det offentliga och de idéburna aktörerna

RISE uppskattar att utredningen ger idéburen sektor en definition och klargör villkor som ska gälla för dess samverkan med offentlig sektor vad gäller välfärdsverksamhet. Förmågan till flexibilitet är en av idéburen sektors främsta tillgångar. Tillgängligheten för många individer skapar bredd och dynamik till skillnad från mer svårtillgängliga offentliga institutioner och dessutom kan idéburna aktörer omförhandla sitt uppdrag utifrån behov och förutsättningar. Ett praktiskt hinder för samverkan är en bristande förståelse hos offentliga aktörer för dessa särskilda karakteristika och på motsvarande sätt saknas ofta kunskap kring offentlig verksamhet hos idéburna aktörer. Ett annat fenomen som ofta blir ett praktiskt hinder är att idéburna aktörer har en verksamhet som är tvärssektoriell ur offentlig sektors perspektiv och därför krävs intern eller huvudmannaöverskridande samverkan hos den offentliga parten för att samarbete ska vara möjligt. Detta då den idéburna aktören har utformat verksamheten baserat på målgruppens behov snarare än utifrån organisering hos en potentiell offentlig samarbetspart. I enlighet med ovan resonemang är det även viktigt att det föreslagna registret utformas på ett sätt så att det inte begränsar idéburna aktörers verksamheter enligt offentlig sektors organisering och stuprör.

I ljuset av detta vill RISE peka på behovet av kompetensutveckling bland aktörerna, för att utredningens förslag ska få faktiskt genomslag och ge ökad volym av idéburna aktörer i välfärden liksom för kontinuerligt lärande kring effektiva samarbeten som kan bidra till att utveckla en form av best practise.

Det finns en tendens bland offentliga aktörer att upphandling i praktiken ses som outsourcing där problemet och dess lösning lämnas i händerna på leverantören mot ekonomisk ersättning. Särskilt för välfärdsområdet är denna syn inte ändamålsenlig då tjänsterna som ska levereras inte är av enkel karaktär och då målgrupper i välfärden ofta har mer sammansatta behov än de över tid kan mötas av en enskild aktör. Idéburen välfärd som utgår från senaste tillgängliga kunskap och som säkrar att såväl offentliga som idéburna aktörer tar ansvar för att uppföljning och utvärdering av såväl processer, utfall som organisatoriska förändringar kan bli en motor för välfärdsinnovation. I praktiken är det sannolikt att offentlig sektor behöver ta en större roll för att säkra detta lärande, både i egenskap som ansvarig för den offentligfinansierade välfärden men också givet att idéburen sektor har mindre kapacitet och andra organisatoriska förutsättningar.

Mätkvalitetssäkrade mått för uppföljning

Såväl engagemang i idéburna organisationer som att ta del av dessa organisationers tjänster lyfts som centrala aspekter och värden i utredningen. Detta pekar på att det, snarare än ekonomiska värden, i stor utsträckning är sociala och hälsomässiga värden som står i centrum för idéburen välfärd. I Upphandlingsmyndighetens uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna bör därför inkluderas så väl information som säkra processer för att upphandlingsförfarandet ska möjliggöra att sociala och hälsomässiga värden kan upphandlas på ett korrekt vis.

Mätkvalitetssäkring av sociala och hälsomässiga värden innefattar att grundläggande principer tillämpas för spårbarhet till så kallade metrologiska referenser och redovisning av mätosäkerheter för kategoriska storheter på motsvarande sätt som för de fysikaliska och kemiska mätningarna i SI-systemet. Detta är dock ett eftersatt område där RISE de senaste åren påbörjat kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad för att stödja utvecklingen. Även om det förekommer en stor mängd av mått för att beskriva behov, utfall och brukarupplevelser inom välfärdsområdet så saknas genomgående mätkvalitetssäkring av dessa mått.

Rättvisa och effektiva marknader förutsätter generellt mätkvalitetssäkring och det gäller även för välfärdstjänster som inkluderar idéburna organisationer. Det är varken önskvärt eller försvarbart att göra prioriteringar på 'magkänsla'. Mätkvalitetssäkrade mått ger förutsättningar att förstå och värdera hälsomässiga och sociala effekter liksom att jämföra resultat mellan aktörer och kontexter – det blir på så vis rättvisa mätningar. Detta ger i sin tur förutsättningar för goda prioriteringar och att resurser satsas på välfärdsinsatser som ger bäst effekt – vilket gynnar en effektiv marknad.

Dessa aspekter är, som påpekats, inte specifika för idéburen välfärd men goda intentioner och ett oegennyttigt syfte minskar inte i sig behovet av mätkvalitetssäkrade mått. Dock är kapaciteten hos idéburna aktörer att arbeta med mätkvalitetssäkring ofta begränsad och det är dessutom inte resurseffektivt att varje organisation på egen hand ska driva den typen av utveckling. Även om offentliga aktörer kan ha mer resurser är kunskapsnivån ofta låg och det är även för dem ineffektivt att varje kommun, region eller myndighet skulle utforma sina egna mätkvalitetssäkrade mått.

RISE vill därmed peka på vikten av ett nationellt grepp kring utformning av mätkvalitetssäkrade mått för hälsa och välfärd då detta kan ge stora möjligheter till innovation i välfärden vilket inkluderar idéburna inslag.

I detta ärende har Tomas Bokström, projektledare Social & Health Impact Center, ansvarat för handläggningen i samarbete med Jeanette Melin, forskare Centrum för Kvalitetssäkrade Mätningar och Pernilla Glaser, senior processledare Stadsutveckling.

Med vänlig hälsning

RISE Research Institutes of Sweden AB

Sylvie Bove, Affärs- och Innovationsområdeschef Hälsa och Life Science