

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Välfärdsutredningens slutbetänkande Kvalitet i välfärden (SOU 2017:38)

Fi2017/02150/K

### Sammanfattning

- Konkurrensverket vidhåller sin tidigare inställning och **avstyrker** förslaget om att införa vinstbegränsning i företag som tar emot offentlig finansiering om uppdragen tilldelas efter konkurrensutsättning. Vi delar inte utredningens slutsats att införande av vinstbegränsning är en förutsättning för att garantera en god kvalitet i verksamhet som konkurrensutsatts. Istället tror vi att det är fullt möjligt att använda kvalitetskrav.
- Konkurrensverket **tillstyrker** utredningens förslag att förstärka Upphandlingsmyndighetens verksamhet för stöd till myndigheter som upphandlar välfärdstjänster och valfrihetssystem.
- Konkurrensverket **avstyrker** förslaget om att offentligt finansierad verksamhet inom välfärdssektorn måste bedrivas i en egen juridisk person. Ett sådant krav kan vara ineffektivt i förhållande till syftet och utgöra ett inträdeshinder som riskerar att minska antalet företag som kan och vill leverera välfärdstjänster med offentlig finansiering.
- Enligt Konkurrensverket är enhetsredovisning ett bättre sätt att kontrollera att människovärdes-, behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts än att ställa krav på att verksamheten ska bedrivas i en separat juridisk person.
- Konkurrensverket **instämmer** i att idéburna aktörer som drivs utan vinstsyfte kan fylla en viktig roll i välfärden. Om dessa aktörer ska ges undantag från olika regelverk är det dock nödvändigt att tydliggöra vilka som i så fall omfattas. Vi **tillstyrker** därför förslaget om att tillsätta en utredning för att analysera om dessa aktörer har andra förutsättningar än andra att verka inom välfärden.

- Avslutningsvis **avstyrker** Konkurrensverket utredningens förslag att finansiera det ökade anslaget till Upphandlingsmyndigheten genom en motsvarande sänkning av Konkurrensverkets anslag. Att utöva tillsyn och tillhandahålla stöd är två vitt skilda uppdrag som inte går att likställa. Utredningen verkar dessutom bortse från att Konkurrensverkets uppdrag avseende tillsyn av offentlig upphandling avser ett betydligt större område än välfärdstjänster och valfrihetssystem.

### Övergripande utgångspunkter<sup>1</sup>

I betänkandet framför utredningen ytterligare argument för de förslag som utredningen lämnade i sitt delbetänkande. Konkurrensverket vidhåller dock sin tidigare inställning att det saknas skäl att införa vinstreglering för att uppnå ökad kvalitet vid upphandling av välfärdstjänster. I stället förordar vi att Upphandlingsmyndigheten får arbeta vidare med att tillhandahålla stöd och tillsammans med aktörerna identifiera kvalitet och se hur långt de kommer. Som framgår nedan anser vi även att krav på enhetsredovisning är en bättre väg att öka insynen om hur offentliga medel används än att införa en vinstreglering.

Vi avstyrker därför förslagen om särskilda tillstånd och vinstbegränsning för privata företag som vill kunna ta emot offentlig finansiering om uppdragen tilldelas efter konkurrensutsättning.<sup>2</sup>

Konkurrensverkets övergripande utgångspunkter är alltså att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna och ett medel för att uppnå en effektiv användning av offentliga medel. Om det finns konkurrens från andra företag stimuleras företagen att förbättra nyttan för sina kunder, till exempel genom högre kvalitet eller lägre priser, samtidigt som de strävar efter att minimera sina kostnader genom effektivisering eller nya produktionsmetoder. Att upphandla varor och tjänster i konkurrens kan därför vara ett sätt för statliga och kommunala myndigheter att utnyttja skattemedel mer effektivt och att bedriva verksamheter med högre kvalitet och lägre kostnader än att producera allt i egen regi.

Att anlita privata företag *utan* konkurrensutsättning behöver däremot inte leda till ökad effektivitet eller bättre kvalitet. Tvärtom bygger de konkurrensregler som Konkurrensverket har till uppgift att tillämpa på insikten att företag som inte behöver ta hänsyn till konkurrens från andra företag kan komma att ta ut högre priser eller leverera sämre kvalitet för att maximera sina egna vinster. Även upphandlingslagstiftningen genomsyras av att offentliga inköp och kontrakt ska konkurrensutsättas.

---

<sup>1</sup> SOU 2017:38, Kapitel 9 Övergripande utgångspunkter.

<sup>2</sup> se Konkurrensverkets yttrande dnr 710/2016.

### **Förutsättningar för och vikten av enhetsredovisning vid valfrihetssystem<sup>3</sup>**

Som Konkurrensverket framfört vid flertalet tidigare tillfällen anser vi att enhetsredovisning är bra och en förutsättning för att kunna följa upp att ersättningen till privata utförare är rimlig och tillräcklig och att ersättningsmodellerna leder till att alla brukare behandlas likvärdigt och efter behov. Som utredningen visat i delbetänkandet<sup>4</sup> finns annars stora risker att ersättningsystemen leder till att leverantörer siktar in sig på lönsamma brukare och patienter och att kostnaderna ökar utan att kvaliteten förbättras.<sup>5</sup>

Konkurrensverket instämde i utredningens slutsats i delbetänkandet att en förutsättning för en ekonomisk redovisning på enhetsnivå är att det finns en fungerande enhetsindelning i verksamheterna. Att myndigheter och organisationer som samlar in uppgifter om verksamheter inom vård- och omsorgsområdet bör samordna sig så att de kan utbyta uppgifter och att uppgifter inte behöver samlas in flera gånger är bra. Men en viktig utgångspunkt är att företagens interna organisation av verksamheten är en fråga för företaget och ska inte detaljregleras av staten.

Dock, när det gäller sådan ekonomisk uppföljning som behövs för att följa upp ersättningen förespråkar vi en mer pragmatisk syn på vad som är en "enhet". Huvudsaken är att det är en organisatoriskt och ekonomiskt särskild enhet (det vill säga en budget/redovisning och en chef). Det är mindre viktigt att verksamheternas innehåll ska vara helt jämförbara. Till exempel bör en vårdcentralsenhet kunna inkludera verksamheter som till exempel MVC, BVC eller en lättakutmottagning, eller bestå av flera vårdcentraler som helt eller delvis delar personal och har samma chef. Det viktiga är att de ekonomiska redovisningarna blir fullständiga och att de skillnader som finns i uppdrag och förutsättningar framgår med önskad tydlighet.

Därutöver vill vi påminna om att det redan idag finns ekonomiska redovisningar på enhetsnivå för vårdcentraler för samtliga landsting, men att dessa redovisningar i många fall inte offentliggörs.<sup>6</sup>

### **Privat välfärdsverksamhet i separat juridisk person<sup>7</sup>**

Utredningen återupprepar sitt förslag från delbetänkandet att offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet måste bedrivas i en separat juridisk person. Konkurrensverkets inställning har inte förändrats med anledning av den ytterligare argumentation som förs fram här och avstyrker förslaget.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> SOU 2017:38, Avsnitt 10.5 Bättre förutsättningar att följa offentliga medel, s. 207.

<sup>4</sup> SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden*.

<sup>5</sup> Se bland annat Konkurrensverkets yttrande dnr 710/2016 och Konkurrensverkets rapport 2017:8.

<sup>6</sup> Konkurrensverket, *Val av vårdcentral*, Konkurrensverkets rapportserie 2012:2.

<sup>7</sup> SOU 2017:38, avsnitt 11, s. 217.

<sup>8</sup> Konkurrensverkets remissvar, dnr 710/2011.

En överhängande risk med förslaget är att företag som tar emot såväl offentlig som privat finansiering drivs till en omorganisation på pappret där verksamheten delas upp i olika juridiska personer som sedan fakturerar eller internt debiterar varandra kostnader för delade resurser som lokaler, personal osv. Detta skulle skapa onödig administration, dessutom uppnås inte den distinktion och transparens som utredningen eftersöker eftersom de ekonomiska resultaten blir beroende av hur fördelningsnycklarna konstrueras. Införs krav på enhetsredovisning kan en sådan på pappret uppdelning av organisationen i separata juridiska personer bli kontraproduktiv och istället leda till en minskning av insynen i hur resurserna fördelas och vilka patienter som prioriteras.

Ytterligare en invändning är att ett krav på separata juridiska personer skulle innebära att det inte blir möjligt att utnyttja kapacitet och kompetens i privata företag i nödsituationer. Detta skulle visserligen kunna lösas genom ett undantag från kravet vid direktupphandlingar. Ett sådant undantag skulle dock innebära att vinstdrivande företag endast skulle kunna anlitas *utan* konkurrensutsättning, trots att de exempel på problem med selektion och ökade kostnader som utredningen tar upp knappast kan uppkomma om uppdragen konkurrensutsätts.

Konkurrensverket anser därför att ett sådant krav både riskerar att bli ineffektivt i förhållande till syftet och kan medföra ett inträdeshinder som kraftigt riskerar minska antalet företag som kan och vill leverera välfärdstjänster med offentlig finansiering.

### **Att stimulera utveckling av kvalitet<sup>9</sup>**

Utredningen påpekar på flera ställen vikten av att noggrant överväga om det är lämpligt att använda vårdvalssystem eller att upphandla verksamhet. Givetvis ska en huvudman alltid överväga noga hur välfärdstjänsterna på bästa sätt kan tillhandahållas medborgarna. Det är inte ett beslut som ska tas lättvindigt – vare sig om det ska ske genom valfrihetssystem, upphandling *eller* i egen regi.

Konkurrensverket anser att konkurrensutsättning ofta kan leda till högre kvalitet och/eller lägre priser och att valfrihetssystem ofta kan vara en bra lösning för att stimulera aspekter av kvalitet som är svåra att följa upp på ett meningsfullt sätt (t.ex. tillgänglighet och bemötande). Men det är viktigt att inte bygga systemen så att de stimulerar till selektion eller ökade kostnader. Därför är enhetsredovisning önskvärd för att kunna förbättra ersättningssystemen.

---

<sup>9</sup> SOU 2017:38, kapitel 11 *Att stimulera utveckling av kvalitet*, se t.ex. s. 222.

**Idéburna aktörer<sup>10</sup>**

Konkurrensverket konstaterar, precis som utredningen, att idéburna aktörer som drivs utan vinstintresse kan fylla en viktig roll i välfärden. Därför **instämmer** vi också i att det vore en god idé om de kan särskiljas i såväl verksamhetsbeskrivande statistik som statistik över offentliga upphandlingar.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget på en ny utredning för att förtydliga vilka som avses med begreppet *idéburna aktörer* inom välfärden samt analysera om de har andra förutsättningar än andra att verka inom välfärden.

**Finansieringen av ett ökat anslag till Upphandlingsmyndigheten<sup>11</sup>**

Som framhållits tidigare tillstyrker vi utredningens förslag om att öka stödet till upphandlande myndigheter inom välfärdsområdet genom en förstärkning av Upphandlingsmyndighetens anslag.

Konkurrensverket anser att både stöd och tillsyn bidrar till bättre upphandlingar och är därmed inte ömsesidigt uteslutande. En förstärkning av upphandlingsstödet innebär inte att kostnaderna för Konkurrensverkets tillsyn kan minskas i motsvarande utsträckning.

När det gäller tillsynen över offentlig upphandling vill vi påpeka att Konkurrensverkets uppdrag är betydligt bredare än valfrihetssystem och välfärdstjänster.<sup>12</sup> Valfrihetssystem och upphandlingar inom området hälso- och sjukvård samt socialvård (CPV-grupp 85) utgör endast 5-7 procent av alla upphandlingar.<sup>13</sup> Konkurrensverkets upphandlingstillsyn sträcker sig över ett betydligt större spektrum av upphandlingsområden.<sup>14</sup> Detta tycks utredningen inte ha beaktat när den föreslår finansieringen av Upphandlingsmyndighetens ökade anslag.

Även om ett ökat stöd för valfrihetssystem och upphandlingar av välfärdstjänster kan förväntas medföra färre överträdelser inom detta område kommer det inte medföra att samtliga upphandlingar blir invändningsfria. Utredningen har underskattat vilka konsekvenser en minskning av Konkurrensverkets anslag för upphandlingstillsyn kan komma att få för myndighetens möjligheter att uppfylla hela sitt tillsynsuppdrag.

---

<sup>10</sup> SOU 2017:38, avsnitt 10.6 *Bättre möjligheter att följa idéburna aktörer*, s. 214, samt avsnitt 11.4 *Definition av idéburna aktörer*, s. 246.

<sup>11</sup> SOU 2017:38, avsnitt 12.4 *Offentligfinansiella konsekvenser*, sid 260.

<sup>12</sup> Idag omfattar tillsynsuppdraget utöver LOU och LOV även LUF, LUFs och LUK samt Kollektivtrafiklagen kapitel 4a och EUs kollektivtrafikförordning artikel 5.

<sup>13</sup> Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om offentlig upphandling 2016*, Konkurrensverkets rapportserie 2016:10.

<sup>14</sup> Konkurrensverket, *Konkurrensverkets upphandlingstillsyn 2016*, Konkurrensverkets rapportserie 2017:4.

Konkurrensverket avstyrker därför förslaget att de ökade resurserna till Upphandlingsmyndigheten finansieras genom en motsvarande minskning av Konkurrensverkets förvaltningsanslag.

---

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit rådet Karin Morild.

Karin Lunning

Karin Morild