

Regeringen
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Kvalitet i välfärden - bättre upphandling och uppföljning, SOU 2017:38

Den så kallade Välfärdsutredningen lägger i sitt slutbetänkande, SOU 2017:38 huvudsakligen enbart två lagförslag; 1) att privata anordnare ska lämna ut de personuppgifter som huvudmannen för verksamheten behöver för kvalitetssäkring, administration, uppföljning och utvärdering och 2) om att kommun och landsting ska anmäla ändringar i vissa välfärdsverksamheter till Inspektionen för vård och omsorg. Nacka kommun tillstyrker det första förslaget och har inga principiella invändningar mot det andra, det är rimligt att samma förutsättningar ska gälla oavsett driftform. Förslaget om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kommer att förenkla och förbättra uppföljningen i kommuner som, liksom Nacka, har många privata anordnare samt spara tid för anordnarna som inte behöver sekretessmarkera dokumentation som ska granskas.

Kommunen vänder sig dock starkt mot bakgrundsbeskrivningar som görs och slutsatser som dras i betänkandet. Nacka kommun har 30 års bevisad erfarenhet av att kvalitetsstyrning baserad på kundvals-system ger medborgarna en god offentligt finansierad verksamhet. Det går att ställa mätbara kvalitetskrav och det går att bygga in uppföljning som en metod i att driva verksamheten mot ytterligare förbättrad kvalitet, vilket Nacka kommer att visa i detta yttrande. Nacka kommun beklagar att ideologi ställer sig i vägen för ett fruktbart arbete som syftar till att definiera kvalitet och mäta att verksamheten levererar kvalitet till medborgarna – likaväl i kommunalt driven verksamhet som när fristående anordnare bidrar i uppdraget att utveckla välfärden. Hela utredningen blir skev när den har som utgångspunkt att kvalitet i välfärdstjänster bara behöver definieras och mätas om det finns privata anordnare.

Välfärdsutredningen ställer på sidan 33 i betänkandet effektivitet och produktivitet mot rättssäkerhet och demokrati. Kundval bygger på rättssäkerhet och demokrati, att få vara med själv och göra val i frågor som är väsentliga i ens liv; vilken förskola/vill jag att mina barn ska gå i som grund för sina liv, vilken äldreomsorg vill jag ha när min ork och hälsa tryter mot slutet av mitt liv. Det är riktig demokrati och det är rättssäkerhet.



Nacka kommun kommenterar inte utredningens genomgång av New Public Management, NPM, men finner en viss ironi i hur utredaren i betänkandet skriver att *”Reformidéerna inom NPM lanserades i många sammanhang som en universallösning på existerande eller tänkta problem inom offentlig sektor, utan hänsyn till den stora variation av tjänster som ryms inom de offentliga verksamheterna”*¹. Detta sagt av en utredare som anser att hela frågan om hur man ska definiera och mäta kvalitet bäst löses genom vinstbegränsning - för då *”vet man att pengarna används i verksamheten”*². Utredaren redovisar själv i betänkandet att det var det 1980-talets kritik om en ineffektiv och dyr verksamhet som var alltför dålig på att möta brukares, elevers och patienters önskemål, som banade väg för NPM³.

Utredaren framhåller tillitsbaserad styrning som ett alternativ mot NPM. Beskrivningen för tankarna till Gustav Vasa; regeringen lyfter tillitstyrningen som ett sätt att ge större frihet till professionernas kunskap, kompetens, erfarenhet och yrkesetik – med förbigående av det kommunala självstyret. Det framgår tydligt på sidan 39 i utredningen hur den statliga styrningen och tillsynen ska stärkas genom tillitsstyrning, där staten styr i förhållande till professionen. Nacka kommun drivs av en grundläggande värdering om tillit och förtroende för människors kunskap och förmåga och tillämpar därmed äkta tillitstyrning omfattande både medborgare och medarbetare.

Utredningen går i kapitel 8 igenom mätmetoder för *”att mäta det svårsmätbara”*, som är kapitelrubriken. Det finns en antydning till rimlig slutsats i sista stycket i delkapitel 8.4⁴: Man måste kombinera olika mätmetoder och man måste dra slutsatser utifrån en analys av de resultat de olika mätmetoderna ger. Detta förts dock av delkapitel 8.5, *”...sammanfattande diskussion”*. Där tycks utredaren komma fram till att det finns en på något sätt känd *verklig kvalitet* (utredarens ord) att ställa *uppmätt kvalitet* (utredarens ord) mot. *”Följden av att inte mäta rätt saker kan bli att mätningarna ger en felaktig bild av utvecklingen genom att den uppmätta ’kvaliteten’ visar på förbättringar, medan den verkliga kvaliteten i verksamheten kan ha försämrats.”*⁵ Om man nu vet vad som är den *”verkliga kvaliteten”*, då har man väl rimligen mått och mätningar på den? Hur kan man annars komma fram till att den uppmätta kvaliteten ger en felaktig bild?

På sidan 166 i utredningen tycks det vara en utgångspunkt att man kan mäta den medicinska kvaliteten om verksamheten bedrivs av landstinget självt men inte om den bedrivs privat. Det man kan mäta kan man mäta oberoende av vem som bedriver verksamheten.

Skatteverket har i sin utveckling använt begreppet *”kundens fokus”*. Det säger mycket mer om vad det handlar om än det i utredningen använda begreppet *”personcentrerad välfärd”*⁶.

¹ SOU 2017:38 sid. 34

² SOU 2017:38 sid. 14

³ SOU 2017:38 sid 31

⁴ SOU 2017:38 sid 142

⁵ SOU 2017:38 sidan 143

⁶ SOU 2017:38 kapitel 9.2



Om ordet ”kund” stör kan man byta till ”personens fokus”. Begreppet ”personcentrerad” utvisar att det fortfarande handlar om att som bredvidstående titta på en persons behovs, inte titta på behoven med personens ögon. Med ett annat än det gängse förhållningssättet till hur man säkerställer att personuppgifter inte används på ett felaktigt sätt, skulle det gå att utveckla alldeles utomordentliga IT-verktyg som stödjer ”personens fokus”. Nacka kommun välkomnar därför förslagen i kapitel 11.3.1 om att i regeringens arbete med e-förvaltning bör ändamålsenliga regleringar och IT-system som stödjer arbetet där enskilda individer prioriteras. Nacka kommun hoppas att det stundande ikraftträdandet av den europeiska dataskyddsförordningen inte medför fortsatt handlingsförklarning på ett område där IT-verktyg skulle kunna göra underverk för den enskilda personen – om man tog och tittade på frågan (=löste problemet) med personens fokus.

Kapitel 9.4 om en jämlik välfärd speglar den bedrövliga uppfattningen att det tycks vara godtagbart att en del skolor ger en sämre utbildning. Både denna utredning och andra fokuserar på hur fler ska ha möjlighet att gå vid vissa skolor, i stället för att på att alla skolor ska vara så bra att möjligheten till en bra utbildning inte är beroende på var man bor eller att man ställer barnet i kö så snart man håller i ett positivt graviditetstest. Möjligheten att välja skola ska inte handla om att välja bort dåliga skolor eller hoppas på lotten, valet ska göras utifrån att inriktningar i verksamheten passar en som person bättre.

Det ska inte råda något tvivel om att Nacka kommun delar utredningens uppfattning om att välfärden ska ges jämlikt och fördelas efter behov. Men sjukvården blir inte ojämlig om de som vill det väljer att bekosta en del sjukvård via försäkringar. Slutsatsen på sidan 155 att en ökad privat finansiering i vården medför ytterligare en risk för att jämlikheten i systemet urholkas, är felaktig på en systemnivå.

*”Till skillnad mot mer tekniska verksamheter som t. ex. byggnation och sophämtning, där det viktiga är vad som görs, är det avgörande inom vård, skola och omsorg hur det görs.”*⁷ Det är uppenbart att utredaren aldrig hört talas om till exempel det komplicerade entreprenadområde som kallas ändring, tillägg och avgående, det vill säga ÄTA-arbeten – eller om byggfusk. Kvaliteteten på ett hus är i högsta grad avgörande av hur det byggs, inte att det kan definieras som ett hus. På vilket sätt skulle den vinstdrivkraft, som utredaren på sidan 161 säger är mycket stark och kräver en detaljerad kontroll för att inte överordnas andra mål i verksamheten, vara svagare inom det tekniska området? Det inledningsvis citerade argumentet torde vara en följd av att utredaren tillåter vinst inom alla andra delar av välfärden än själva givandet av vården och genomförandet av undervisningen. Kvalitet i välfärden förutsätter väl byggda hus (vinster tillåtna), en god förvaltning av byggnaderna (vinster tillåtna) och en kvalitativ verksamhet (vinster inte tillåtna i utredarens värld).

Om vi förtroendevalda i Nacka inte tar vårt ansvar för att medborgarna får kvalitet i välfärden ska vi bli bortröstade, oavsett om de som utför välfärdstjänsterna är kommunalt

⁷ SOU 2017:38 sid 156



eller privat anställda. Det är vi som anger målen, det är vi som beslutar om finansieringen, det är vi som ansvarar för uppföljningen. Vad som anförs i kapitel 9.5 om skillnader i medborgarnas möjligheter att ställa ansvariga till svars är direkt felaktigt. Det är vi förtroendevalda som är ansvariga, vem som än utför tjänsten. Att våra styrmedel är olika beroende på om det är verksamhet i egen regi eller genom privata anordnare ändrar inte vem som är ansvarig för leveransen till medborgarna. Att specificera tjänsten så att alla får ett bra boende och en bra omsorg utifrån att olika individer kan ha skilda behov och önskemål (sidan 165) är lika nödvändigt när kommunen driver verksamheten själv som när den drivs av en privat anordnare.

Det är en grundtes för utredaren att kommunen/landstinget alltid vet hur verksamheten ska utformas och genomföras om den bedrivs i egen regi. Men om man ska upphandla den så har man inte alltid den detaljerade kunskap som behövs, kommer utredaren fram till på sidan 166. Det är lite underligt vilken uppfattning utredaren har om vad medarbetarna kan och inte kan, beroende på vilken arbetsuppgift de får av sin arbetsgivare.

Förslagen om vinstbegränsning i betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) har med all rätta bemötts med en omfattande kritik. Utredaren försvarar sig i kapitel 9.7 mot den kritiken med att kvalitetskrav inte är ett alternativ till vinstreglering. De resonemang som förs omfattar inte bara tidigare argumentation om svårigheten att definiera kvalitet utan också att det blir för detaljerade krav och förutsätter nationella krav. Hur man nu kan veta det när man säger att man inte kan definiera kvalitet. Nacka kommun instämmer i utredarens träffsäkra uttalande om att *"en vinstreglering innebär inte i sig någon garanti för att verksamheten får en bättre kvalitet"*⁸. Där borde utredaren ha stannat, den formuleringen sammanfattar på kornet hela frågan om vinster i välfärden.

Kommuner och landsting har ett grundlagsfäst självstyre. Det är ovärdigt en statlig utredare att, som sker i kapitel 11.2.3, säga till dem att de ska överväga noggrant när valfrihetssystem ska användas. Det är upp till vardera kommunen att utifrån det mandat medborgarna ha gett den, besluta om valfrihetssystem ska användas eller inte. Det gamla hederliga uttrycket "vet hut" definierar väl Nacka kommuns uppfattning om denna rekommendation.

I den del av utredningen som blickar framåt föreslås i kapitel 10.5 att det ska tas fram en definition av vad som utgör enheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det är en bra ambition men den är svår att realisera utan att bli en papperstiger eftersom enhet är ett begrepp som kan ha väldigt olika innebörd. Rent ekonomiskt är det mer lämpligt att följa upp på en högre nivå exempelvis företag eller verksamhetsdel/förvaltning, för att få med mer av alla de kostnader som bör medräknas. Annars kan till exempel gemensamma funktioner och liknande slå fel, som kan organiseras på en mängd sätt. Tydliga utgångspunkter för att följa upp är bra men det måste ske på rätt nivå. På området ordning och reda föreslår utredaren att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, i samverkan med

⁸ SOU 2017:38 sid 178



Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen och andra relevanta aktörer, ska få i uppdrag att göra en kartläggning av behov av data inom socialtjänsten och vilka brister som enkelt kan åtgärdas genom ändrad statistikinsamling, förtydliganden och mer samverkan⁹. Nacka kommun tillstyrker detta förslag, det bidrar också till underlag för att mäta kvaliteten.

Nacka kommun är försiktigtvis positiv till förslaget att ta fram kriterier för vad som är en idéburen organisation men vänder sig mot den eventuella tanken att de därmed skulle kunna särbehandlas som leverantör av välfärdstjänster. De ska omfattas av samma kvalitetskrav och samma uppföljning som andra som bedriver välfärdsverksamhet. Driftsformen är irrelevant och ekonomin måste gå ihop sig även för den som är idéburen. Detsamma gäller förslaget om att redovisa statistik uppdelat på idéburen sektor respektive vinstsyftande företag¹⁰. Om man som i Nacka redovisar varje verksamhet för sig, oavsett driftform, är detta inte nödvändigt.

Som känt är har Nacka kommun utvecklat kvaliteten i välfärdstjänsterna genom kundval sedan 1985. En viktig ingrediens för det framgångsrika arbetet är att ha en tydlig spelplan med tydliga roller, ett starkt samspel och stor uthållighet. I det ingår att aldrig vara nöjd utan att ständigt våga prova nytt och jobba med höga förväntningar och krav. Den tydliga spelplanen utgår från visionen och den grundläggande värderingen. Visionen är öppenhet och mångfald, vilket innebär att det redan från början är tydligt uttalat att det ska finnas en mångfald av anordnare och att öppenheten kring verksamheternas resultat är transparent. Den grundläggande värderingen visar hur kommunen ser på rollerna och förtydligar för alla aktörer att kommunen sätter målen och de professionella ansvarar för hur vägen dit ser ut. Att skilja på huvudmannansansvaret för välfärdstjänsterna och ansvaret för finansiering, uppföljning och utvärdering gör att kommunen har samma spelregler och samma synsätt på alla anordnare av välfärdsverksamhet i kommunen – oavsett om det är en kommunal eller privat driven verksamhet. Finansieringen sker självklart också utifrån att det ska vara lika villkor.

Som utredaren har kommit fram till finns det inte en enhetlig definition på kvalitet och kvalitet mäts inte med ett och samma verktyg på ett enhetligt sätt. Nacka kommun har anfört ovan att måste man kombinera olika mätmetoder och att man måste dra slutsatser utifrån en analys av de resultat de olika mätmetoderna ger. Som exempel på det så har Nacka sedan länge kvalitetssystem med flera olika verktyg som ger en mångfacetterad bild av kvaliteten. Kommunen använder resultaten till dialog med anordnare, kommunala som privata. Det är viktigt att det finns en uthållighet i kvalitetssystemet – att undersökningar upprepas för att följa vad som händer. Detta förenas också med utveckling av systemet och särskilda fördjupningar. Vi ser att det vi sätter ljuset på i kvalitetssystemet, där sker en utveckling. Bilden nedan illustrerar helheten i detta tillvägagångssätt.

⁹ SOU 2017:38 kapitel 10.4

¹⁰ SOU 2017:38 kapitel 10.6



Avslutningsvis vill kommunen lyfta Inspektionens för vård och omsorg (IVO) tillsynsverksamhet och föreslaget att avskaffa frekvenstillsynen helt till förmån för en metod baserad på riskanalys¹¹. Idag ska IVO göra minst en inspektion per år på hem för vård eller boende (HVB), stödboenden som tar emot barn eller unga och viss verksamhet enligt LSS. Nacka är positivt till detta förslag då det ger ett ökat driv att se helheten på boendet. Dock bör även framöver insatser för barn och unga vara prioriterade i tillsynen. I dag är det reglerat att inspektioner ska ske minst en gång per år men verkligheten är en annan för IVO. Nacka kommun föreslår därför att riskanalysen ska regleras inom en lägsta nivå, exempelvis att den inte får gå längre än två år mellan varje inspektion.

Nacka dag som ovan

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

¹¹ SOU 2017:38 kapitel 10.3