
Charlotte Brunlid

Välfärdstjänster – vad talar vi om
egentligen?

2016 nr 4

UrT

SÄRTRYCK UR UPPHANDLINGSRÄTTSLIG TIDSKRIFT

Välfärdstjänster – vad talar vi om egentligen?

*Charlotte Brunlid**

1 Inledning

Inom offentlig upphandling pågår just nu en intensiv debatt om köp av välfärdstjänster.¹ Frågan är vilken väg framåt som ger en relevant utveckling av de tjänster som är avsedda för de allra mest utsatta personerna i vårt samhälle. Vi förväntar oss en hög kvalitet när det handlar om att göra livet drägligt för sjuka och äldre, skolan relevant för elever och mottagandet av nyanlända godtagbart. Gemensamt för dem som behöver stöd genom välfärdstjänster är att de på grund av olika begränsande faktorer oftast inte kan ”välja med fötterna”. För en demenssjuk innebär en undermålig daglig vård en verklig fara och att byta bostad en stor utmaning. För den tonåring som valt gymnasieskola och hoppas kasta sig ut i livet efter tre års studier kan en nedlagd skola innebära stora utmaningar avseende motivation och framtida möjligheter. Att den som flytt till Sverige placeras i ett boende med så dålig kvalitet att det är farligt att bo där kan medföra ett långvarigt lågt förtroende för det svenska samhället.

Välfärdstjänster är ett brett samlingsbegrepp som spänner över ett stort antal områden som vart och ett innebär särskilda utmaningar. Enligt statliga offentliga utredningar som genomförts vill många behålla möjligheten att välja utförare inom välfärdstjänster. Sedan ett antal år har frågan om vinster i välfärden varit en stor och viktig del av den offentliga diskussionen.

Men frågan är vad som gäller rent juridiskt för inköp av dessa tjänster. Vilken är kärnan i utmaningen att uppfylla de behov som finns i vårt samhälle som det ser ut i dag? I vilken mån kan kontrakt ges till idéburna organisationer? Det kan redan nu konstateras att på en EU-rättslig nivå anses en sänkt administrativ börda vara angelägen.

En annan fråga är hur den obalans bör hanteras som kan uppstå om den som levererar tjänster vet mer om vad tjänsten innebär och vilken kvalitet den har än de som är köpare och brukare? Frågan är angelägen. Rätt förutsättningar för leverantörerna på marknaden är viktig och målgruppen är ju inte begagnade bilar (som i nationalekonomiska teorin).

En aspekt som kan behöva lyftas fram är om det går att undvika uppföljning

* Jurist inom Försvarets materielverk, FMV Jurstab.

¹ Se t.ex. debatt i DN den 13 oktober 2016.

av hur välfärdstjänsterna utförs. Det gäller oavsett om verksamheten utförs i egen regi, av verksamhet som fått särskilt tillstånd eller om det handlar om upphandling alternativt valfrihetssystem.

I artikeln ges en introduktion om framväxten av en marknad inom välfärdsområdet till rättsläget i dag och de upphandlingslagar som sannolikt kommer att genomföras år 2017. Den svenska lagstiftarens hantering av de möjligheter till ett enklare regelverk som ges inom EU-rätten kommer att belysas. Frågan om vinster i välfärden behandlas inte. Upphandling av välfärdstjänster i klassiska sektorn är utgångspunkt.

2 Framväxten av en marknad inom välfärdstjänster

Den marknad för välfärdstjänster som finns idag var långt ifrån självklar för 30 år sedan. Då var den kommunala verksamheten under expansion och stod för en stor del av samhällets tillväxt. Kommuner och landsting svarade för över hälften av den totala ökningen i sysselsättning under 1980-talet. En tuffare ekonomisk situation uppstod under 1990-talet. Den kommunala verksamheten behövde ställa om från expansion till hushållning.

Med minskade ekonomiska resurser behövde förändringar genomföras i kommunerna och landstingens organisation och verksamhet. Amerikanska och engelska studier visade att privata alternativ ofta var effektivare än offentlig produktion. Ett fåtal svenska exempel visade att en överföring från egen regi till entreprenad medfört kostnadsbesparingar. Kommuner och landsting uppmuntrades därför att utnyttja konkurrens för att uppnå en ökad effektivitet. Samtidigt minskades detaljregleringen av olika kommunala verksamheter. Möjligheten att använda entreprenad istället för verksamhet i egen regi ansågs ligga i linje med denna ökade frihet. Marknadsmekanismerna ansågs också kunna innebära att de kommunala verksamheterna kunde anpassas mer till de enskilda människornas önskemål och behov. Kommunerna uppmuntrade personal i kommunal sektor att starta kooperativ och personalägda aktiebolag för att driva kommunal verksamhet på entreprenad.²

I tiden som följt efter denna utveckling har antalet bolag inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster ökat explosionsartat. Dessutom har andra åtgärder vidtagits för att stimulera marknaden ytterligare såsom obligatorisk LOV inom primärvården.

² Proposition 1992/93:43.

3 Definitionen av sociala tjänster och andra särskilda tjänster

Välfärdstjänster omfattar ett mycket stort antal tjänster inom helt olika verksamhetsgrenar. I uppdraget till Välfärdsutredningen Fi 2015:01 ingår verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), hem för vård och boende (HVB) och all verksamhet inom socialtjänsten som bedrivs i privat regi, även då det lämnats över genom avtal. Vidare omfattas all verksamhet som är kopplad till insatser enligt lag (1992:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och personlig assistans i privat regi som bedrivs med stöd av assistansersättning. Uppdragets omfattning får anses utgöra en ram för den svenska diskussionen om utvecklingen av välfärdssektorn.

I LOU-direktiv³ definieras sociala tjänster och andra särskilda tjänster i bilagan XIV genom hänvisning till CPV-koder.⁴ Av dessa tjänster kan följande definieras som välfärdstjänster i nu aktuellt sammanhang

- hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster,
- administration inom socialtjänsten, utbildningsadministration och hälsovårdsförvaltning, och
- obligatorisk socialförsäkring (utom om de är organiserade i form av icke-obligatoriska tjänster av allmänt intresse).

Som regelverket ser ut i dag, ges privata aktörer tillträde till marknaden för sociala tjänster och andra särskilda tjänster på olika sätt. Inom skolväsendet för barn och unga råder tillståndsplikt. Om en privat aktör godkänns enligt skollagen (2010:800) blir denne ansvarig huvudman för verksamheten och har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. För en privat aktör som vill bedriva verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) LSS, sker etableringen i två steg. Först krävs att den privata utföraren beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. Därefter måste utföraren teckna avtal med en brukare, en kommun eller ett landsting för att få tillgång till offentliga medel. För vissa verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, exempelvis hemtjänst, råder ingen tillståndsplikt. För andra verksamheter, t.ex. hem för vård eller boende (HVB) är tillståndsplikten beroende av olika faktorer. Både utförare som bedriver tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig verksamhet måste vinna en upphandling eller kvalificera sig inom ett valfrihetsystem för att få tillgång till offentlig finansiering. För verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG i den ursprungliga lydelsen.

⁴ Common Procurement Vocabulary (CPV), standardiserad terminologi inom EU för att beskriva föremålet för offentlig upphandling.

(1982:763) ställs endast i undantagsfall krav på tillstånd. Krav på utförarna ställs därmed som huvudregel bara i samband med upphandling eller kvalificering till ett valfrihetssystem.⁵

4 EU-rättslig reglering om välfärdstjänster och möjligheten till ett enklare regelverk

De nya upphandlingsdirektiven, direktiv 2014/24 (LOU-direktivet), direktiv 2014/25 (LUF-direktivet)⁶ och direktiv 2014/23 (LUK-direktivet)⁷ genomförs sannolikt i den svenska lagstiftningen i början av år 2017. I skälen till upphandlingsdirektiven konstateras att alltmer varierande former av offentliga åtgärder gjort det nödvändigt att tydligare definiera själva begreppet upphandling. EU:s regler för offentlig upphandling är inte avsedda att täcka alla former av utbetalning av offentliga medel, utan endast sådana utbetalningar som syftar mot att anskaffa byggentreprenader, varor eller tjänster genom ett offentligt kontrakt. Enbart finansieringen, särskilt genom bidrag av en verksamhet, omfattas inte av reglerna. Situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, ska inte ses som upphandling utan enbart som auktorisationssystem.⁸

Medlemsstaterna är fria att välja hur de vill organisera tillhandahållandet av obligatoriska sociala tjänster och andra tjänster. Direktivet ska inte påverka i vilken omfattning som medlemsstaterna utför offentliga funktioner enligt artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26. Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse omfattas inte av direktivets tillämpningsområde. Direktivet avser inte en liberalisering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter eller privatisering av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.⁹ Medlemsstaterna är därmed fria att tillhandahålla personliga tjänster själva eller organisera dem på ett sätt som inte medför ingående av offentliga kontrakt. Att enbart bevilja licenser eller tillstånd till alla ekonomiska aktörer som uppfyller de villkor som den upphandlande myndigheten ställt upp i förväg, utan gränser och kvoter innebär inte kontrakt i direktivets mening.¹⁰

⁵ Ägarprövningsutredningens slutbetänkande Krav på privata aktörer i välfärden, SOU 2015:7.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23 av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁸ Direktiv 2014/24, skäl 4.

⁹ Direktiv 2014/24, artikel 1.4 och 1.5 samt skäl 6.

¹⁰ Direktiv 2014/24, skäl 114.

När det gäller hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster och utbildningstjänster, tillhandahålls sådana tjänster i ett särskilt sammanhang med en stor variation mellan de olika medlemsstaterna. I tidigare upphandlingsdirektiv har dessa s.k. B-tjänster i stort sett helt undantagits från upphandlingskyldighet.¹¹ I 2014 års direktiv har värdet av det gränsöverskridande intresset av sociala tjänster omvärderats och de omfattas nu i någon mån av direktiven. Det är dock en relativt försiktig reglering och medlemsstaterna ges stor möjlighet att formulera enkla och flexibla regler. I skälen till direktiven påpekas att medlemsstaterna bör sträva mot att fullfölja målen om att förenkla och lätta den administrativa bördan för upphandlande myndigheter och ekonomiska aktörer.

Sociala tjänster och andra särskilda tjänster regleras i artiklarna 74–77 i LOU-direktivet och definieras i bilagan XIV genom hänvisningar till CPV-koder. Ett högre tröskelvärde gäller än för andra tjänster och uppgår till 750 000 EUR, ungefär 6 855 000 SEK¹². I direktivet krävs att de upphandlande myndigheterna följer de grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling.¹³ Annonsering ska ske, men de upphandlande myndigheterna kan välja att annonsera genom förhandsannons. Resultatet av upphandlingarna ska efterannonseras. Förfaranderegler kan införas som gör det möjligt för de upphandlande myndigheterna att beakta behovet av att garantera sociala tjänsters kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, olika användarkategoriernas specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta grupperns behov.

I direktivet medges en viss möjlighet att reservera kontrakt för vissa organisationer inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Krav är att organisationens syfte ska vara att fullgöra kontrakt inom specifika områden.¹⁴ Eventuell vinst ska återinvesteras för att uppnå organisationens syfte. Vinstutdelning eller omfördelning får enbart ske på grundval av deltagande. Lednings- och ägarstrukturen i organisationen ska antingen grundas på personalens ägande eller deltagande alternativt ett aktivt deltagande av personal. Organisationen får inte ha tilldelats kontrakt med den upphandlande myndigheten under de senaste tre åren. En maximal löptid om tre år gäller för kontrakt. Möjligheten kommer att utvärderas av kommissionen år 2019.

Välfärdstjänster kan också upphandlas som tjänstekoncession och regleras därmed av LUK-direktivet. För att ett kontrakt ska anses vara en tjänstekoncession ska ersättningen för utförande av en tjänst helt eller delvis bestå av en rätt att

¹¹ Enbart krav över tröskelvärdena på efterannonsering av kontraktstilldelning.

¹² Meddelande från kommissionen ”Motvärden till tröskelvärdena i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG, 2004/18/EG och 2009/81/EG”, 16.12.2015.

¹³ Direktiv 2014/24, artikel 76.

¹⁴ Direktiv 2014/24, artikel 77. Områdena som specificeras är bl.a. utbildningsadministration, hälsovårdsförvaltning, tillhandahållande av hemtjänstpersonal, förmedling av vårdpersonal och av läkare, förskoleundervisning och ett närmare hundratal särskilt specificerade områden inom hälso- och sjukvård.

utnyttja det som koncessionen avser. Koncessionshavaren ska också överta huvuddelen av risken för verksamheten. Tröskelvärdet i LUK-direktivet är 5 225 000 euro, ungefär 47 758 000 SEK¹⁵. Kraven i LUK-direktivet rörande sociala tjänster och andra särskilda tjänster omfattar enbart skyldighet att förhandsannonsera avsikten att tilldela en koncession och att minst kvartalsvis efterannonsera kontraktstilldelning.¹⁶

5 Svensk lagstiftning

Även om det ställs nya krav på upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i de nya upphandlingsdirektiven, ges medlemsstaterna en stor frihet att utforma ett förenklat och flexibelt regelverk. I propositionen 2015/16:195 redovisas att de allra flesta remissinstanserna skulle önska särskilda regler inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Trots det har den svenska lagstiftaren valt att reglera sociala tjänster och andra särskilda tjänster på samma sätt som B-tjänster reglerades tidigare. Samma regler som gäller för upphandling under tröskelvärdena gäller därmed för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Business as usual, alltså. Ingen förändring sker som i någon del utnyttjar den frihet som de nya direktiven innebär för de upphandlande myndigheterna. Därmed vidtas inte heller någon åtgärd för att fullfölja den inriktning om att förenkla och lätta den administrativa bördan för upphandlande myndigheter och företag som framhålls i direktivet. Istället ställs krav på de upphandlande myndigheterna från en nivå om 100 000 SEK också i nya LOU.

I propositionen ger regeringen uttryck för att det saknas beredningsunderlag för att hantera sociala tjänster och andra särskilda tjänster på annat sätt. Regeringen är också tydlig med att dess uppfattning är att lagstiftaren bör ta tillvara det nationella handlingsutrymmet vid upphandling av sociala tjänster och att idéburna aktörer bör få en större möjlighet att verka på marknaden för sociala tjänster.¹⁷ Hänvisning görs till Valfärdsutredningen Fi 2015:1, vars uppdrag omfattar att utreda hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt samt analysera vilket utrymme EU-rätten ger att säkerställa att eventuella överskott återförs till verksamheten. Vad gäller möjligheten att reservera kontrakt till idéburna organisationer, som tidigare utretts av Utredningen för ett stärkt civillsamhälle, har regeringen valt att avvakta hanteringen av också denna fråga.¹⁸

System som innebär en valfrihet för kunden och system med servicecheckar

¹⁵ Meddelande från kommissionen ”Motvärden till tröskelvärdena i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG, 2004/18/EG och 2009/81/EG”, 16.12.2015.

¹⁶ Direktiv 2014/23, artikel 31.3, 32, 46 och 47.

¹⁷ Prop. 2015/16:195, s. 902 f.

¹⁸ SOU 2016:13 Palett för ett stärkt civillsamhälle.

utgör inte upphandling enligt direktivet.¹⁹ Att bevilja licenser eller tillstånd för alla leverantörer som uppfyller villkor som en upphandlande myndighet uppställt i förväg anses inte heller utgöra kontrakt i direktivets mening.²⁰ Motsvarande undantag finns i LUK-direktivet.²¹ I och med dessa undantag och med det nya regelverk som införs för koncessioner, aktualiseras frågan om det svenska regelverket för valfrihetssystem bör förändras. Regeringen gör i propositionen 2015/16:195 bedömningen att skäl föreligger för att ett valfrihetssystem inte ska anses utgöra en upphandlingsrättslig anskaffning, vare sig genom en koncession eller genom något annat kontrakt. Även i denna del avvaktar dock lagstiftaren beredningen av Välfärdsutredningen.

Välfärdsutredningen tar i betänkandet Ordning och reda i välfärden SOU 2016:78 omhand de möjligheter till ett mer flexibelt regelverk inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster som ges i upphandlingsdirektivet och utifrån de förväntningar som presenteras i propositionen. Därtill föreslås en helt ny LOV.

Oavsett regeringens inställning och Välfärdsutredningens betänkande, kommer de lagar som nu föreslås i propositionen 2015/16:195 att bli gällande rätt under ett antal år framöver. Den svenska lagstiftningsprocessen tar ju tid. Med detta som utgångspunkt är det anmärkningsvärt hur lugnt de upphandlande myndigheterna, företagen och organisationerna tagit emot förslaget om ett nytt svenskt upphandlingsregelverk.

6 Är det möjligt att undvika upphandling genom att hänvisa till tjänster av allmänt intresse?

Begreppet tjänster av allmänt intresse är ett samlingsbegrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Medlemsstaterna i EU är fria att välja om tillhandahållandet av obligatoriska sociala tjänster och andra tjänster ska vara organiserade som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget och därmed också av upphandlingsdirektiven. Regleringen finns i artikel 14 och 106.2 i EUF-fördraget och i protokoll nr 26 till fördraget. Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse omfattas inte av några särskilda regler i EUF-fördraget och därmed inte heller av direktiven.²²

¹⁹ Direktiv 2014/24, skäl 4.

²⁰ Direktiv 2014/24, skäl 114.

²¹ Direktiv 2014/23, skäl 13.

²² Kommissionen, med anknytning till meddelandet ”En inre marknad för framtidens Europa” Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande, KOM(2007) 725 slutlig.

Bedömningen av om en tjänst av allmänt intresse är att anse som ekonomisk eller icke-ekonomisk får därför betydelse för om upphandlingsregelverket är tillämpligt.

Det finns inte någon allmän regel för hur bedömningen av om en tjänst är av ekonomisk natur ska genomföras. En avvägning måste göras i varje enskilt fall och som kommissionen uttrycker det, kan tjänster *förvandlas* från att vara av ekonomiskt intresse till att vara av icke-ekonomiskt intresse.²³

För att en tjänst ska anses vara av ekonomisk natur krävs att den genomförs mot någon form av ersättning som inte måste komma från den som gynnas av tjänsten. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad är ekonomisk, även avseende ideella organisationer. Det kan ha en viss betydelse hur verksamheten organiseras och vilken efterfrågan som finns på marknaden. De allra flesta tjänster utom myndighetsutövning kan anses vara av ekonomiskt intresse och därmed omfattas av direktiven.

Vad gäller icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse har kommissionen definierat dessa som verksamheter som typiskt sett hänger samman med utövandet av offentliga befogenheter och fullgörandet av skyldigheter gentemot befolkningen. Traditionellt statliga uppgifter som polis, domstolar och obligatoriska system för socialskydd är exempel på sådan verksamhet.²⁴

I förslaget till ny LOU finns inte några regler om tjänster av allmänt intresse eller som klargör att lagarna inte påverkar lagstiftningen om social trygghet.²⁵ Den svenska lagstiftaren menar att en regel som tydliggör vad som inte omfattas av upphandlingsdirektiven inte är nödvändig. Det anses vara tillräckligt att det framgår i lagarna att de ska tillämpas när en myndighet valt att konkurrensutsätta en tjänst eller avgöra om en tjänst kan tillhandahållas internt alternativt genom samarbete med andra myndigheter.

Svaret på frågan i rubriken är därmed att om det är helt klart att det handlar om en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, såsom exempelvis det obligatoriska socialförsäkringssystemet, omfattas inte tjänsten av upphandlingsreglerna. Det får konstateras att välfärdstjänster så som de definieras i denna artikel oftast har en ekonomisk karaktär. Bedömningen av vilka åtgärder som kan vidtas kan också påverkas av reglerna om statsstöd²⁶ och av begränsningar i kommunallagen (1991:900).

²³ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).

²⁴ Kommissionen, med anknytning till meddelandet ”En inre marknad för framtidens Europa” Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande, KOM(2007) 725 slutlig.

²⁵ Proposition 2015/16:195, avsnitt 6.5.2 och 6.5.3.

²⁶ Se särskilt dom Altmark C-280/00, EU:C:2003:415.

7 Nationalekonomisk teori och behovet av uppföljning

När offentliga uppgifter ska genomföras av privata aktörer, kan uppdragsgivarens kunskapsnivå ha betydelse för vilka krav bör ställas på leverantören. Inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster gäller ofta ett målinriktat regelverk som förtydligas genom föreskrifter. Reglerna kan vara svåra att tolka, vilket medför särskilda utmaningar vid uppföljningen av kontrakt.

En nationalekonomisk teori som är intressant inom denna problematik är Akerlofs teori ”The Market for Lemons” från år 1970. Teorin förklarar vad som händer på en konkurrensutsatt marknad om köparen och säljaren har olika kunskap om det som handlas. ”Lemons” är slang för dåliga begagnade bilar. Enligt teorin finns det risk att begagnade bilar av bättre kvalitet drivs bort från marknaden om en informationsasymmetri föreligger. Det kan hända om köparsidan inte känner till skillnaden i kvalitet mellan de dyrare bättre begagnade bilarna. Med en prissättning som speglar den divergerande kvaliteten är sannolikt de bättre bilarna prissatta högre än de sämre bilarna. För den som saknar kunskap om bilarnas kvalitet, kan de bättre bilarna framstå som för dyra. Genom att erbjuda ett pris som ligger mellan de priser som erbjudits, blir de bättre bilarna underprissatta och de sämre bilarna överprissatta. Marknaden för bättre begagnade bilar riskerar då att dö ut och bara ”lemons” finns kvar. Teorin visar att det är viktigt att ha en god kunskap om det som läggs ut på privata aktörer. I annat fall finns det risk att en för låg prissättning slår ut de skickligare leverantörerna från marknaden.

Det finns många utmaningar inom genomförandet av välfärdstjänster. En förhoppning inom den debatt som är aktuell just nu tycks vara att en ökad insyn i bolagens ekonomi och att en utökad tillståndsgivning ska ge en bättre kvalitet i utförandet. Med hänsyn till vad som nu nämnts om behovet av att veta vad man köper för att ständigt förbättra sin inköpsprocess, är det viktigt att inte glömma bort betydelsen av tillsyn inne i själva verksamheterna. Uppföljning och tillsyn är väsentliga delar för att garantera en hög kvalitet i utförandet. Kanske kan nya sätt att genomföra tillsynen medföra att den till och med kan utökas. För så är det ju, att för den som är van att befinna sig inom exempelvis åldringsvården kan tre minuter räcka för att grovt uppskatta standarden i ett boende. Om dörren är lätt att öppna finns sannolikt tillräckligt med personal för att hålla koll på att de äldre inte ”rymmer”. Om doften på avdelningen är fräsch byts sannolikt blöjor tillräckligt ofta. Har de äldre dessutom rena naglar och ett leende som avslöjar rengjorda tänder, tas de troligen omhand på ett fint sätt. Jag är säker på att personer med långvarig erfarenhet inom andra delar av välfärdssektorn gör lika snabba analyser inom sina områden.

8 Sammanfattning

Under de närmaste åren kommer lagstiftningen inom sociala tjänster och andra särskilda tjänster att vara densamma som tidigare. Den svenska lagstiftaren har inte haft möjlighet att inom det lagstiftningsarbete som lett fram till nya LOU, LUF och LUK ta omhand de möjligheter som ges i direktiven om ett enklare och mer flexibelt regelverk. Det gäller också de möjligheter som finns i den EU-rättsliga regleringen som avser de idéburna organisationerna och reserverade kontrakt för dessa. Valfärdsutredningens betänkande omfattar dock alla dessa delar och kommer att kunna ligga till grund för en helt ny upphandlingsstruktur kring välfärdstjänster. Förhoppningsvis medför utredningens förslag en lägre administrativ börda för de upphandlande myndigheterna.

Frågan om en reglering av vinster i välfärden omfattas inte av denna artikel. Däremot ska det bli intressant att följa vilket samhällsintresse som kommer att föras fram för att motivera en vinstbegränsning. Frågan kommer att innebära en intensiv debatt. Samtidigt finns en samsyn i att förenklade åtgärder i regelverket om upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster är angelägna. Om dessa ska beredas gemensamt med frågan om vinstbegränsning finns en risk att ett enklare regelverk inte blir aktuellt på länge. De regler som nu föreslås i propositionen 2015/16:195 kommer i så fall att utgöra gällande rätt under ett stort antal år. Kanske skulle en separat hantering av respektive område och en särskild hantering av vinstbegränsningsfrågan innebära en snabbare förändring till ett mer flexibelt och ändamålsenligt regelverk inom välfärdstjänster.