

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten

*Betänkande av Utredningen om framtida
valfrietssystem inom socialtjänsten*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:2

Sammanfattning

I detta betänkande redogör vi för vårt arbete och våra förslag om valfrihet inom socialtjänstens område. Betänkandet inleds med en beskrivning av hur valfrihetssystemen utvecklats och dess betydelse för brukarna. Därefter redogör vi för vår kartläggning av befintliga utförare och för vår jämförelse av kvalitet, kostnader och effektivitet mellan kommuner som tillämpar respektive inte tillämpar lagen om valfrihet, LOV. Vi belyser även sambandet mellan vinstutdelning, ersättningssystem och kvalitet samt frågor om kvalitetssäkring och ekonomisk uppföljning. Betänkandet avslutats med våra förslag om valfrihetens omfattning och om hur brukarna kan stöttas i valet av utförare.

Valfrihetssystemens utveckling och dess betydelse för brukarna

Det har gått en relativt kort tid sedan LOV trädde i kraft den 1 januari 2009. Det är därför inte förvånande att det finns få data som mäter systemets betydelse för brukarna. Bristen på data innebär att de slutsatser som vi kan dra endast ska ses som indikationer på vilka effekter som införandet av LOV har lett till.

I oktober 2013 hade 181 av landets 290 kommuner infört eller beslutat om att införa valfrihetssystem inom en eller flera verksamheter. Detta kan jämföras med situationen innan LOV trädde i kraft då ett 40-tal kommuner erbjöd olika former av kundval. Det område som är vanligast att man etablerar valfrihetssystem inom är hemtjänsten.

Ett av motiven vid införandet av LOV var att en mångfald av utförare skulle leda till att tjänsterna bättre anpassades till brukarnas behov. Vår studie visar att antalet utförare ökat väsentligt och att

drygt 70 procent erbjuder profilerade tjänster, där språk är den vanligaste profileringen.

De undersökningar som finns tyder på att brukarna är nöjda med och uppskattar möjligheten att kunna välja. En majoritet av brukarna i den undersökning vi genomfört anser att valfrihetssystemen inom hemtjänsten i de aktuella kommunerna bör behållas. I vår brukarundersökning uppgav 45 procent av brukarna att de gjort ett val av utförare. De brukare som gjort ett val verkar i högre utsträckning vara nöjda med hemtjänsten än de som inte valt.

Att inte fler brukare väljer kan höra samman med att dessa anser att det är svårt att välja samt att avgöra vad som skiljer de olika utförarna åt. Tidpunkten för valet, som vid många tillfällen sammanfaller med sjukdom eller olycksfall, spelar förmodligen också stor roll för brukarnas möjligheter att göra ett val. De brukare som väljer anser dock inte att valet är svårt. Att inte fler brukare gör ett omval av utförare kan ha ett samband med att brukarna är nöjda och att de därför inte ser något behov av att välja om.

Vad gäller valfrihetssystemens påverkan på kvaliteten visar utredningens studie inte på några skillnader vad gäller brukarnöjdheten i de studerade kommunerna som tillämpar respektive inte tillämpar LOV.

Samtliga kommuner bör erbjuda brukarna valfrihet inom hemtjänsten och brukarna bör stöttas i valet

Vår uppfattning, som bland annat baseras på vår egen undersökning, är att brukarna uppskattar möjligheten att välja utförare av hemtjänst och att möjligheten att välja inte bör vara beroende av i vilken kommun man bor. Vi föreslår därför att Sveriges samtliga kommuner, genom en ändring av socialtjänstlagen, ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten. För att det ska vara möjligt att ta hänsyn till kommunernas olika förutsättningar innebär vårt förslag att kommunerna själva får bestämma i vilken omfattning, det vill säga vilka tjänster inom hemtjänsten, som ska omfattas av valfrihetslösningen. Vidare får kommunerna välja om valfriheten ska erbjudas med stöd av LOV, med stöd av lagen om offentlig upphandling, LOU, eller med stöd av en kombination av dessa lagar.

En förutsättning för att brukarna ska kunna tillgodogöra sig fördelarna med valfrihet är att de gör ett val. Vår uppfattning är att den

som lämnar informationen i ökad utsträckning ska kunna stödja brukarna i valet. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att ta fram en vägledning till stöd för personalen i deras arbete med att informera brukarna vid valet av utförare. Socialstyrelsen ska även ta fram en vägledning för hur information kan förmedlas och göras tillgänglig för brukare med nedsatt beslutsförmåga.

Kostnader, kvalitet och effektivitet i hemtjänsten

Vi har genomfört en jämförelse av kostnader, kvalitet och effektivitet mellan 65 kommuner som tillämpar LOV och 69 kommuner som inte tillämpar LOV.

Vi kan inte se några skillnader mellan de båda kommungrupperna som kan hänföras till LOV vad gäller kvalitet eller effektivitet. Vad gäller kostnaderna kan vi konstatera att kostnadsökningen har varit lägre i de kommuner som tillämpar LOV än ökningen i de kommuner som inte tillämpar LOV.

Samband mellan kvalitet och värdeöverföringar till ägarna

Vi har analyserat sambandet mellan kvalitet och värdeöverföringar till ägarna i 14 företag. Företagen är anslutna till valfrihetssystem inom hemtjänst i två kommuner. Som en följd av det begränsade antalet företag och metodproblem vid analysen bör den ses som ett möjligt sätt att åskådliggöra sambandet mellan värdeöverföringar och kvalitet. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att dra några generella slutsatser av resultaten.

För de företag som studerats går det inte att se något tydligt samband mellan kvalitet i form av brukarnöjdhet och värdeöverföringar till ägarna.

Våra förslag i korthet

Lättillgänglig och kvalitetssäkrad information

- Socialstyrelsen ges i uppdrag att utveckla och förvalta en vägledning om hur information i valfrihetssystem kan förmedlas till personer som har nedsatt beslutsförmåga.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att utveckla och förvalta en vägledning som stödjer den personal som ska informera brukarna om valet av utförare.
- För att finansiera de båda vägledningarna avsätts 4 miljoner kronor.

Utökad valfrihet

- I socialtjänstlagen föreskrivs att alla kommuner ska skapa förutsättningar för brukarna att välja utförare av hemtjänst.
- Kommunen beslutar själv vilka delar av hemtjänsten som ska omfattas av möjligheten att välja.
- Kommunen väljer själv vilket upphandlingssätt som ska användas för att uppnå valfrihet.
- De kommuner som inte tidigare ansökt om stimulansbidrag för att förbereda och utveckla valfrihetssystem ska kunna ansöka om bidrag. Även kommuner som tidigare erhållit stimulansbidrag men som därefter beslutat att inte införa valfrihetssystem ska kunna få del av medlen. För ändamålet avsätts 45 miljoner kronor som efter ansökan fördelas av Socialstyrelsen.
- För att kommunerna ska kunna utreda hur valfrihet inom, särskilt boende ska kunna uppnås avsätts 10 miljoner kronor. Medlen ska efter ansökan fördelas av Socialstyrelsen.