

PM 2014:83 RVII (Dnr 001-207/2014)

## Framtidens valfrihetssystem - inom socialtjänsten (SOU 2014:2)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 15 maj 2014.

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

### Ärendet

Regeringen beslutade den 13 september 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och utvärdera effekterna av införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, på socialtjänstområdet. Utredningen överlämnade i januari 2014 sitt betänkande ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2).

Särskilt fokus i utvärderingen har varit effekten för brukarna och utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv. Vidare har fokus varit att belysa hur LOV fungerar ur konkurrenssynpunkt samt vilken betydelse reformen har haft för utvecklingen av bland annat kvalitet, kostnader och effektiviteten i de kommuner och inom de områden där LOV tillämpas.

Remissen går att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

*Stadsledningskontoret* anser att valfrihet är en viktig och prioriterad fråga i Stockholms stad. I staden finns goda förutsättningar för den enskilde att välja utförare. Betänkandet är ett viktigt steg för att öka brukarens inflytande och anser att förslag till utökad valfrihet samt lättillgänglig och kvalitetssäkrad information är bra.

*Socialnämnden* anser att det är bra att kommunerna får välja om valfriheten ska erbjudas med stöd av LOV, med stöd av LOU eller med stöd av en kombination av de två lagarna.

*Äldrenämnden* anser att betänkandets förslag till utökad valfrihet samt lättillgänglig och kvalitetssäkrad information är bra. Nämnden hade dock gärna sett att betänkandet även belyst valfrihetssystemens effekter på kommunernas organisation, kompetens och samverkan med andra kommuner; en förändrad äldreomsorgsbransch och eventuell tillståndsplikt för hemtjänst.

*Skarpnäcks stadsdelsnämnd* anser att Stockholms stad redan har ett väl utvecklat system för valfrihet inom hemtjänsten. Nämndens biståndsbedömare arbetar löpande med att informera brukare om valfriheten och valmöjligheterna, och upplever att det fungerar väl. Nämnden ser positivt på förslaget om Socialstyrelsens uppdrag att ta fram en vägledning för att förbättra informationen ytterligare.

*Spånga-Tensta stadsdelsnämnd* anser att det är viktigt att utveckla dels en vägledning som stödjer personal som ska informera brukarna om valet av utförare, dels en vägledning om hur information i valfrihetssystemet kan förmedlas till personer som har nedsatt beslutsförmåga.

*Södermalms stadsdelsnämnd* är positiva till förslaget om lättillgänglig och kvalitetssäkrad information då utredningens undersökningar visar att brukare kan ha svårt att välja utförare på rationella grunder då de ofta befinner sig i omvälvande skeden av livet, kris eller har kognitiva svårigheter. Stadsdelsnämnden har diskuterat och sökt kunskap och strategier för att förbättra information till brukarna.

*Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor* anser att det är en god tanke med brukarval. De ser positivt på inriktningen. Däremot får det aldrig bli så att systemet i sig blir det viktiga och att alltför stor kraft och ekonomi läggs på utformning. Då riskerar till syvende och sist ändå brukaren att hamna i kläm.

## Mina synpunkter

Valfriheten och medborgarnas möjlighet att själva fatta beslut utifrån egna önskemål och behov är viktigt. Det skapar också en större mångfald bland utförare, med fler inriktningar och variationer av utbud för stockholmarna.

LOV har inneburit att stockholmarna har ett brett utbud av utförare att välja bland och att det är kvaliteten och inriktningen som är det främsta konkurrensverktyget. Därför är det eftersträvansvärt att utvidga LOV till fler områden inom välfärdssektorn, samtidigt som vi säkerställer att kvalitetsuppföljningen hela tiden utvecklas.

Det är viktigt att de som står inför ett val får möjlighet att ta del av information på ett bra och korrekt sätt. De verktyg som används måste vara användarvänliga både för den enskilde och för biståndshandläggarna i deras konsumentrådgivande funktion. Stockholms stad har idag valfrihet inom flera verksamheter både inom äldreomsorgen och socialtjänsten, så som olika typer av stöd och boenden. Det är inom alla områden mycket viktigt att brukaren kan se vilka alternativ som finns och att man också ges möjlighet att förstå vad de olika alternativen innebär. Staden har idag en tjänst på webbsidan där man kan jämföra olika verksamheter. Utöver det kan man också ta del av information genom Äldre direkt. Det är mycket viktigt att staden ligger i framkant när det gäller att utveckla möjligheter för stockholmarna att tillgodogöra sig information inför val av utförare.

Med detta sagt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 30 april 2014

ANNA KÖNIG JERLMYR

#### Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remiss ”Framtidens valfrihetssystem - inom socialtjänsten” (SOU 2014:2), sammanfattning

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

Som svar på remissen av betänkandet ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2) framförs följande:

I betänkandet (SOU 2014:2) föreslås bland annat att ”Sveriges samtliga kommuner, genom en ändring av socialtjänstlagen, ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten”. Kommunerna och landstingen borde själva ha rätt att avgöra detta, utifrån sina olika förutsättningar.

I Stockholm har de äldre goda möjligheter att välja utförare själva. I dagsläget konkurrerar ett hundratal olika utförare av hemtjänst om jobben. Miljöpartiet gynnar valfrihet och vill att staden ska upphandla tjänster från utförare vars verksamhet har som huvudsakligt syfte att bedriva hemtjänst och vilka återinvesterar eventuella vinster.

För hemtjänstbrukarna är det framförallt kontinuitet som värderas högt. När det gäller valfrihet är inte just möjligheten att välja mellan ett antal olika utförare det allra viktigaste utan mer innehållet i hemtjänsten. Det är viktigt med hög kvalitet i omsorgen oavsett vilka val du gör eller inte gör. Kontrollen av att så är fallet bör systematiseras och säkras.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden Roger Mogert och Emilia Bjuggren (båda S) enligt följande.

Utredningens utgångspunkt har varit att öka förutsättningarna för mångfald inom kommunernas omsorg samt för personer med funktionsnedsättningar. Vi delar i grunden denna utgångspunkt men ställer oss positiva till att kommunen fortsatt ges stort självbestämmande över dessa frågor, vi har dock invändningar mot vissa delar av utredningen. Utredningen föreslår exempelvis ett tillägg i socialtjänstlagen som anger att kommunen ska skapa förutsättningar för äldre människors möjligheter att välja utförare. Vi instämmer i stora drag med det förslaget men vill ha ett tillägg med innebörden att kommunen alltid ska kunna erbjuda tjänster som ingår i stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Det finns olika skäl till att värna kommunens roll som utförare. Många är skeptiska till privata utförare och vill kunna välja kommunen för att de upplever att det ger dem större trygghet. Vi kan idag se att kommunen förblir en stor utförare även där LOV införts. Likande

erfarenhet gäller även om man ser till utvecklingen av personlig assistans. Fortfarande har en stor andel sin assistans genom sin kommun. Värdet av att kommunen även utför tjänsterna handlar också om att kommunen får kunskap om hur verksamheten fungerar och vilka olika kostnader och problem som uppstår. Detta förbättrar förutsättningarna att arbeta fram bra riktlinjer för att få bedriva offentligt finansierad verksamhet och inte minst möjligheterna att kontrollera och följa upp verksamheter. Om kommunen frånhänder sig sin utföraruppgift försämras kunskaperna att ställa krav och kontrollera. Internationella studier bekräftar detta. Erfarenheter från OECD visar att det finns risk att den offentliga beställaren efter en tids konkurrensutsättning förlorar kunskap om den verksamhet som upphandlas.

För många med stora och sammansatta behov av vård och omsorg, krävs en väl fungerande samverkan mellan hemtjänsten och primärvården. Erfarenheter visar att det uppstår nya samverkansproblem när fler aktörer är inblandade. När det inte längre automatiskt finns geografisk närhet mellan utförarna uppstår också nya kostnader. Detta berörs på några sidor i betänkandet. Några förslag lämnas dock inte men det är viktigt att lyfta fram att det finns ett särskilt problem inbyggt i själva LOV som försvårar samverkan i kommuner och landsting med många utförare.

När äldre värderar vad som är viktigt är det i första hand möjligheten att påverka innehållet i sin omsorg och att få kontinuitet. Att välja utförare är ofta en andrahandsfråga. Vi tror att mångfald av utförare kan gynna även övriga kvalitetsaspekter men det sker inte automatiskt. God kvalitet handlar i grunden om vilka förutsättningar kommunen ger äldreomsorgen. Kan man inte som brukare påverka hjälpens innehåll, tvingas personalen stressa och är det ständigt ny personal, är det en dålig äldreomsorg även om det finns en mängd utförare att välja mellan.

Socialstyrelsen har också varnat för att valfrihetssystemen kan leda till en ojämlig vård och omsorg. En sådan utveckling är för oss socialdemokrater oacceptabel. Det handlar delvis om att de brukare som har störst behov av vård och omsorg är ofta också de som har svårast att göra aktiva val. Dit hör inte bara de allra äldsta, som kanske har en demenssjukdom, utan också många yngre med en kognitiv eller kommunikativ funktionsnedsättning. Det är en relativt stor grupp med en rad olika svårigheter att få vardagen att fungera. Det kan t.ex. handla om personer med afasi, traumatisk hjärnskada och den stora gruppen personer som har en utvecklingsstörning. Vi vill understryka att Sverige har ratificerat FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ger tydliga riktlinjer för hur politiken inom funktionshinderområdet ska utformas.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Åsa Lindhagen och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta  
Som svar på remissen ”Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten” lämnar vänsterpartiet följande yttrande

Vänsterpartiet avvisar utredningens förslag om ett obligatoriskt valfrihetssystem för hemtjänsten. Kommunerna ska själva bestämma hur hemtjänsten ska organiseras. Varken kvalitet, kostnader eller effektivitet förändras i positiv riktning genom LOV. Det avgörande skälet för att säga nej till ett obligatoriskt valfrihetssystem är att hemtjänsten inte ska göras till en marknad.

Utredningen som ligger till grund för förslagen har stora brister och har inte uppnått sitt syfte att utvärdera...” vilken betydelse lagen om valfrihetssystem, LOV, haft för brukarna när det gäller valfrihet, kvalitet, inflytande och välbefinnande”. Utredningen har i huvudsak

begränsat sig till hemtjänsten. Det enda mått utredningen använder för att granska kvalitet är brukarnöjdhet, utan att granska hur frågorna ställs, vem som besvarat dem och hur stort bortfallet har varit. Mer relevanta kvalitetsmått som personalens kompetens- och utbildningsnivå saknas.

Utredningen skulle också ”kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för ökad samverkan mellan huvudmän i olika valfrihetssystem ...”, lämna förslag till hur valfrihetssystemen ska utformas och om en obligatorisk lag ska införas för valfrihetssystem inom socialtjänsten. Utredningen diskuterar dock inte vilken inverkan valfrihetssystem har på möjligheterna till personalkontinuitet och samverkan, exempelvis mellan socialtjänst och sjukvård, något som är särskilt viktigt för äldre med stora behov av omvårdnad. Vi håller det för troligt att kontinuiteten minskar vid införandet av LOV, eftersom andelen timanställda är högre i de privata företagen och omsättningen på företag också är hög. Dessutom kan en distriktsköterska i Stockholm idag med LOV ha 50 olika hemtjänstföretag att samverka med, vilket gör samverkan till en omöjlighet.

Vi noterar att också utredningens egna experter från finansdepartementet konstaterar att utredningsunderlaget är helt otillräckligt som underlag för de förslag som ställs. Utredningen hävdar att hemtjänsten blivit billigare i de kommuner som infört LOV. Detta sammanhänger med att man inte räknat med transaktionskostnader i form av administration, avtal och uppföljning som följer med ett valfrihetssystem. Statskontoret, som räknat med transaktionskostnaderna, kommer till motsatt resultat, jämfört med utredningen.

Utredningen tar inte heller hänsyn till de ökade transportkostnader och den negativa påverkan på miljön som blir följden av LOV inom hemtjänsten. Trafikverket har tillsammans med ett antal kommuner gjort utredningar om vad LOV kommer att innebära av ökad tid och kostnad för förflyttning mellan insatserna i hemmen. Resultatet är nedslående. Med bara en utförare till utöver kommunens enheter och som tar 20% av hemtjänsten skulle transporterna öka med ca 20 %. Om två företag tar 50 % av hemtjänsten skulle transporterna öka med i snitt 33 %. – Det innebär stora merkostnader och miljöeffekter och ökad stress för hemtjänstpersonal. En del företag som Stockholms stad har godkänt har även uppdrag i kranskommuner, vilket ökar restiderna och försämrar arbetsmiljön för de anställda. Restiden utgör ca 20 % av den totala arbetstiden i hemtjänsten och hemtjänstens resor utgör ca hälften av tjänsteresorna i en kommun. För att få ihop till en heltid i vissa företag som bedriver privat hemtjänst måste de anställda arbeta över tio timmar eller mer per dag. Då är inte restiden inräknad i arbetstiden.

Utredningen kan inte visa att LOV innebär någon större mångfald när det gäller inriktning och arbetssätt inom hemtjänsten. En brist är att kommunal hemtjänst inte ingår i utredningens undersökning av mångfald. Ett kommunalt huvudmannaskap ger större möjligheter att införa specialiserade verksamheter som demensteam. Kommunen har också ett klart uttalat geografiskt områdesansvar, vilket underlättar samarbete med sjukvården. Inom ramen för ett kommunalt huvudmannaskap, gärna i samarbete med andra, icke vinstdrivna utförare, får de flesta äldre sannolikt större valfrihet när det gäller hemtjänstens innehåll än om man som i Stockholm ställs i mycket svåra val mellan ett hundratal olika utförare utan tillräcklig information om verksamhetens kvalitet och inriktning. Ett val som ofta görs i en akut situation. Vi anser det särskilt viktigt att värna så hög kontinuitet, närhet och trygghet som möjligt, samt att de äldre kan påverka vad och av vem sysslor ska göras i deras hem.

En stor brist i utredningen är att personalens arbetsvillkor inte har behandlats. Att förbättra för personalen är avgörande för att klara de stora behoven av personalrekrytering i framtiden. Genom den ökade privatiseringen har allt fler anställda kommit att arbeta i företag utan kollektivavtal och den trygghet med lönevillkor och andra anställningsvillkor som det ger.

Utredningens förslag handlar inte om valfrihet för eller är utformat utifrån de äldres behov, utan främst om att utöka etableringsmöjligheterna för privat näringsverksamhet inom äldreomsorgen. Generellt är det tydligt i landet att resurserna styrs till områden där det är lättare för företagen att göra vinst. Förslaget innebär en inskränkning i kommuninvånarnas

rätt att med hjälp av sin sina demokratiskt valda representanter organisera hemtjänsten på bästa möjliga sätt när det gäller kvalitet och mångfald. Vänsterpartiet vill därför avskaffa LOV.

Det ska alltid finnas kommunala utförare att välja i alla stadsdelar. De upphandlingar som behöver göras inom äldreomsorgen och övrig socialtjänst kan göras enligt en reformerad LOU, med ökade möjligheter att ställa sociala krav som kollektivavtal och meddelarfrihet i nivå med den som gäller i offentlig verksamhet. Det ger de äldre flera olika icke vinstsyftande alternativa utförare av välja mellan samtidigt som de inte blir så ofantlig många att det försvårar en samhällsekonomiskt effektiv och klimatmässigt försvarbar resursanvändning.

**Särskilt uttalande** gjordes av Roger Mogert, Olle Burell och Maria Östberg Svanelind (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

Regeringen beslutade den 13 september 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och utvärdera effekterna av införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, på socialtjänstområdet. Utredningen överlämnade i januari 2014 sitt betänkande ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2).

Särskilt fokus i utvärderingen har varit effekten för brukarna och utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv. Vidare har fokus varit att belysa hur LOV fungerar ur konkurrenssynpunkt samt vilken betydelse reformen haft för utvecklingen av bland annat kvalitet, kostnader och effektiviteten i de kommuner och inom de områden där LOV tillämpas.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

Innehållsförteckning	Sid
Stadsledningskontoret	7
Socialnämnden	8
Äldrenämnden	9
Skarpnäcks stadsdelsnämnd	10
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd	11
Södermalms stadsdelsnämnd	11
Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor	12

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 3 april 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Valfrihet är en viktig och prioriterad fråga i Stockholms stad och ett av fullmäktiges mål är att stockholmarna ska uppleva att de erbjuds valfrihet och mångfald. I staden finns goda förutsättningar för den enskilde att välja utförare. Stadens medborgare har idag möjlighet att fatta beslut om bland annat utförare inom äldreomsorg och stöd till personer med funktionsnedsättning. Valfrihet inom äldreomsorgen finns idag inom hemtjänst, ledsagning, avlösning, dagverksamhet samt vård- och omsorgsboende. Det finns en mångfald av utförare avseende inriktning/profilering, storlek och organisationsform. Stadens brukarundersökningar visar också att de enskilda brukarna är nöjda. Stadsledningskontorets uppfattning är att betänkandet är ett viktigt steg för att öka brukarens inflytande och anser sammanfattningsvis att betänkandets förslag till utökad valfrihet samt lättillgänglig och kvalitetssäkrad information är bra.

Stadsledningskontoret instämmer i utredarens bedömning att en viktig faktor, för att brukarna ska uppleva att det finns valfrihet, är enkel och tillgänglig information om vad valfrihet innebär och vilka alternativ som finns. Det är viktigt vilken information som

förmedlas till den enskilde och hur informationen förmedlas. De verktyg som används måste vara användarvänliga både för den enskilde och för biståndshandläggarna i deras konsumentrådgivande funktion. Här ligger staden långt framme med funktionen Jämför service på stadens webbplats där brukarna kan få information om utförarna och även genom Äldre Direkt, stadens informationstjänst för äldreomsorg. Stadsdelsnämnderna arbetar kontinuerligt med att anpassa informationen till de särskilda behov som olika brukare kan ha på grund av till exempel en funktionsnedsättning. Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget om Socialstyrelsens uppdrag att ta fram en vägledning för att förbättra informationen ytterligare.

För att upphandla utförare till stadens valfrihetssystem används både LOV och LOU. Privata utförare upphandlas enligt LOV och driftentreprenader upphandlas enligt LOU. Kontorets uppfattning är att upphandling enligt LOV har möjliggjort den mångfald av utförare som finns i dag. Många av dessa utförare hade troligen inte funnits i systemet om staden enbart upphandlat enligt LOU. Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget att kommunerna själva ska få välja vilket upphandlingssätt som ska användas för att uppnå valfrihet samt att kommunerna själva får välja omfattning av valfrihet inom hemtjänsten. Kommunernas förutsättningar är olika och det är dessutom viktigt utifrån frågan om kommunernas självstyre. Förslagen innebär möjlighet att utforma valfriheten på olika sätt vilket medför att de skillnader som finns mellan kommunerna kan beaktas. Vidare innebär förslaget inga förändringar av möjligheterna att bedriva hemtjänstverksamhet i egen regi.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2) får anses besvarad med vad som sagts i detta tjänsteutlåtande.

## **Socialnämnden**

**Socialnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 15 april 2014 följande.

1. Socialnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialnämnden lämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

*Reservation* anfördes av ledamoten Ewa Samuelsson (KD), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av ledamoten Inger Stark (V), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Mia Sundelin m.fl. (S), *bilaga 1*.

**Socialförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag om att kommunerna själva får bestämma i vilken omfattning, det vill säga vilka tjänster inom hemtjänsten som ska omfattas av valfrihetssystemet. Det är också bra att kommunerna får välja om valfriheten ska erbjudas med stöd av LOV, med stöd av LOU eller med stöd av en kombination av de två lagarna.

Socialstyrelsen föreslås få två uppdrag som är kopplade till lättillgänglig och kvalitetssäkrad information. Förvaltningen vill framhålla vikten av att den enskilde och dennes företrädare samt kommunernas biståndshandläggare får de verktyg som behövs för att stödja den enskilde i valet av utförare.

Socialförvaltningen samarbetar med äldreförvaltningen i frågor om insatser av hemtjänst till personer under 65 år, men i Stockholms stad upphandlas hemtjänst enligt LOV av



äldreförvaltningen. Socialförvaltningen har därför inga synpunkter på eventuella effekter av lagstiftningen när det gäller t ex krav på organisation, kompetensförsörjning och administration för upphandling av hemtjänst.

## **Äldrenämnden**

**Äldrenämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 25 mars 2014 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som sitt svar på remissen av betänkandet ”Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten” (SOU 2014:2).

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Christopher Ödmann m.fl. (MP), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av ledamoten Mirja Räihä m.fl. (S), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av ledamoten Torun Boucher (V), *bilaga 1*.

**Äldreförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholms stad finns goda förutsättningar för den enskilde att välja utförare. Valfrihet inom äldreomsorgen finns idag inom hemtjänst, ledsagning, avlösning, dagverksamhet samt vård- och omsorgsboende. Det finns en mångfald av utförare avseende inriktning/profilering, storlek och organisationsform. Stadens brukarundersökningar visar också att de enskilda är nöjda.

### **LOV har möjliggjort mångfald**

För att upphandla utförare till stadens valfrihetssystem används både LOV (Lag Om Valfrihetssystem) och LOU (Lag om Offentlig Upphandling). Privata utförare upphandlas enligt LOV och driftentreprenader upphandlas enligt LOU. Det innebär att staden använder både LOV och LOU för upphandling av utförare till stadens valfrihetssystem. Äldreförvaltningen är positiv till betänkandets förslag om att kommunerna själv ska få välja vilket upphandlingssätt som ska användas för att uppnå valfrihet. Kommunernas förutsättningar är olika. Äldreförvaltningens uppfattning är dock att upphandling enligt LOV har möjliggjort den mångfald av utförare som finns i dag. Många av dessa utförare hade inte funnits i systemet om staden enbart upphandlat enligt LOU. Oavsett vilken upphandlingslag som används går det att ställa samma krav. Upphandling enligt LOU är dock mycket mer administrativt krångligt och begränsande än upphandling enligt LOV både för kommun och för utförare.

Viktigt med lättillgänglig och kvalitetssäkrad information

Äldreförvaltningen är också positiv till betänkandets förslag om lättillgänglig och kvalitetssäkrad information. Det är viktigt vilken information som förmedlas till den enskilde och hur informationen förmedlas. De verktyg som används måste vara användarvänliga både för den enskilde och för biståndshandläggarna i deras konsumentrådgivande funktion. Här ligger staden långt framme med funktionen Jämför service.

### **Några ytterligare effekter som borde belysts i betänkandet**

Sammanfattningsvis anser äldreförvaltningen att betänkandets förslag till utökad valfrihet samt lättillgänglig och kvalitetssäkrad information är bra. Äldreförvaltningen hade dock gärna sett att betänkandet även belyst valfrihetssystemens effekter på kommunernas organisation, kompetens och samverkan med andra kommuner; en förändrad

äldreomsorgsbransch och eventuell tillståndsplikt för hemtjänst.

Införande av valfrihetssystem har för många kommuner inneburit att en allt större andel av äldreomsorgen drivs i privat regi och i entreprenaddrift, vilket ställer krav på en organisation som i allt större utsträckning upphandlar och förvaltar avtal. Kommuner som har infört valfrihetssystem har fått anpassa organisation, kompetens och metoder utifrån dessa förändrade förutsättningarna.

Det har också lett till ett behov av att utveckla samverkan mellan kommunerna, exempelvis avseende metoder för uppföljning och att skapa nätverk för informationsutbyte. Ökat samarbete kan även ge administrativa och ekonomiska vinster.

Äldreomsorgsbranschen har förändrats från att tidigare bestå av framförallt utförare i egen regi till att nu bestå av en stor andel privata utförare. Äldreomsorgsbranschen kan idag beskrivas som ung med behov av och intresse för utveckling. Exempelvis finns behov av att:

- synliggöra och höja kunskapen om äldreomsorgsbranschen
- arbeta för hållbar och kvalitativ utveckling av äldreomsorgsbranschen
- kartlägga äldreomsorgsbranschens utmaningar och prioriterade mål för utveckling
- samordna samarbets- och utvecklingsprojekt
- skapa organisation, mötesplatser och agenda för samarbete

Äldreförvaltning anser också att det hade varit bra om betänkandet berört frågan om eventuell tillståndsplikt för att bedriva hemtjänst.

#### **Bekymmersamt med borttagna revisorskravet för småföretag**

Slutligen vill äldreförvaltningen, även om det direkt inte är kopplat till betänkandet, framföra att det är bekymmersamt med det borttagna revisorskravet för små företag och då särskilt när det gäller skattefinansierad verksamhet. Det har indirekt lett till att uppdraget att granska bokslut hamnat hos kommunerna i stället för att en revisor gör det. Dessutom ökar det risken att företagen både gör omedvetna och medvetna fel.

## **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

**Skarpnäcks stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2014 att tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av vice ordförande Ewa Larsson m.fl. (MP), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av ledamot Claes Elmgren m.fl. (S), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamot Josefin Morge (V), *bilaga 1*.

**Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 19 februari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Undersökningar visar att brukarna generellt uppskattar möjligheten att kunna välja utförare och att brukare som valt utförare är mer nöjda med hemtjänsten än de som inte valt. Däremot visade utredningens studie inga skillnader i brukarnöjdhet och kvalitet mellan de kommuner som tillämpar respektive inte tillämpar LOV. Förvaltningen har inga ytterligare synpunkter.

Stockholms stad har redan ett väl utvecklat system för valfrihet inom hemtjänsten. Förvaltningens biståndsbedömare arbetar löpande med att informera brukare om valfriheten och valmöjligheterna, och upplever att det fungerar väl. Biståndsbedömarna kan till exempel upplysa om utförare med speciell språkinriktning eller vilka utförare som finns i brukarens närområde. Brukarna kan också få hjälp av informationen i *Jämför service* på stadens webbplats eller få information av Äldre Direkt, stadens informationstjänst för äldreomsorg. Förvaltningen ser positivt på förslaget om Socialstyrelsens uppdrag att ta fram en vägledning

för att förbättra informationen ytterligare.

### **Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 10 april 2014 att överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Ornina Younan m.fl. (S) och Jonas Ljungstedt (V), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Awad Hersi (MP), *bilaga 1*.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 13 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad införde LOV inom hemtjänsten år 2009. Idag finns drygt 200 utförare av hemtjänst i staden, cirka 90 av dessa är valbara för brukarna inom Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning. Av dessa 90 utförare är för närvarande ett fyrtiotal aktiva utförare av hemtjänstinsatser.

Flera av de utförare som finns erbjuder språk som profilering.

I Stockholms stads värdegrund för äldreomsorgen står att "Äldreomsorgen i Stockholms stad ska präglas av självbestämmande, individualisering och valfrihet." Att ha möjlighet att välja utförare av hemtjänstinsatser är ett mycket viktigt sätt att kunna påverka sin situation. I Stockholms stads brukarundersökning från år 2013 framgår att 48 % valt utförare av hemtjänst själva medan 26 % valt utförare tillsammans med annan närstående. Motsvarande siffror för Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning är 39 % respektive 38 %.

Stadsdelsförvaltningen instämmer i att det är viktigt att utveckla dels en vägledning som stödjer personal som ska informera brukarna om valet av utförare, dels en vägledning om hur information i valfrihetssystemet kan förmedlas till personer som har nedsatt beslutsförmåga.

När fler företag etablerar sig på marknaden krävs också mer administrativa resurser för uppföljning av följsamheten av gällande lagar och avtal.

### **Södermalms stadsdelsnämnd**

**Södermalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 10 april 2014 att överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Erik Malm m.fl. (MP), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av Gunnar Ågren (V), *bilaga 1*.

Anders Göransson m.fl. (S) meddelade att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

**Södermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad och förvaltningen har haft valfrihet i många år. Ett stort antal företag har skapats på relativt kort tid varav många med särskilda profileringar, till exempel på vissa målgrupper och språkgrupper.

Stadens brukarundersökning gällande hemtjänst visar att 75 % av brukarna de tre sista åren har valt hemtjänst själva eller tillsammans med närstående. Utredningens undersökningar visar på att brukare kan ha svårt att välja utförare på rationella grunder då de ofta befinner sig i omvälvande skeden av livet, kris eller har kognitiva svårigheter. Förvaltningen har diskuterat och sökt kunskap och strategier för att förbättra information till brukarna. Vi är därför positiva till förslaget om lättillgänglig och kvalitetssäkrad information.

Såväl utredningen som Socialstyrelsen har i undersökningar funnit att andelen brukare som gör omval är lågt. Varför så få brukare gör omval är ännu inte tillräckligt undersökt. Att vidare undersöka detta kan ge ytterligare kunskap om hur brukarna kan stödjas till att även göra omval.

Det ligger inte inom förvaltningens ansvarsområde att ta ställning i frågan om obligatoriskt införande av valfrihet.

## **Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor**

**Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor** beslutade vid sitt sammanträde den 17 mars 2014 att lämna följande yttrande över remissen.

En ökad satsning på valfrihet ser vi som något positivt om det leder till att brukarens synpunkter och val verkligen tas till vara i större utsträckning. Dock vill vi verkligen att mycket kraft läggs på att skapa enkla och ändamålsenliga sätt att förenkla valet för de med svårigheter att fatta beslut. Ändamålen ska alltid helga medlen. Att "Kommunen ska skapa förutsättning som underlättar för den enskilde att göra ett val" är ett bra mål, dock mycket ospecificerat.

Vidare ser vi det som mycket oroande att så pass stor del av texten tar upp vikten av idéburna organisationer som leverantörer, om syftet är att spara pengar exempelvis genom att anställda ersätts med volontärer. Detta skulle kunna riskera såväl kvalitet som kontinuitet inom olika välfärdssystem. Vi delar uppfattningen att sektorns bidrag är viktiga, inte minst som en källa till kunskap. Dock får aldrig situationen uppkomma, där insatser står och faller med huruvida frivilliga medarbetare bidrar eller ej. Varje individ ska så långt det bara är möjligt kunna vara självständig med hjälp av allmänna medel.

Vi är i grunden inte negativa till begreppet "sociala innovationer" Dessa behövs säkert! Dock ser vi en risk att en överfokusering på detta kan leda bort uppmärksamheten från kärnan "goda resurser ger ofta en bättre verksamhet".

Brukarvalet är viktigt och rätt, däremot känns tanken svår, att de som inte väljer ändå ska ingå i en icke-valsmodell med olika alternerande utförare. Vi tror att detta leder till en sämre kontinuitet för denna grupp. Den som inte kan eller vill välja borde få kommunen som utförare.

Det är en god tanke med brukarval. Vi ser positivt på inriktningen. Däremot får det aldrig bli så att systemet i sig blir det viktiga och att alltför stor kraft och ekonomi läggs på utformning. Då riskerar till syvende och sist ändå brukaren att hamna i kläm. Vi är övertygade om att personen som har en insats tycker att det viktigaste är att få denna utförd så lugnt som möjligt av kunnig och tillräcklig mängd personal.

## Reservationer m.m.

### Socialnämnden

*Reservation* anfördes av ledamoten Ewa Samuelsson (KD) enligt följande.

1. Socialnämnden tillstyrker i huvudsak förvaltningens förslag till beslut.
2. Socialnämnden uttalar som svar på remissen att alla kommuner bör tillämpa LOV.

Att människor ska ha makt över sin egen vardag måste gälla också när man är i behov av stöd och service från samhället. Makten ska flyttas från politiker till enskilda människor så att alla har möjlighet att välja. Såväl privata företag som ideella organisationer ska kunna ansöka om att bli godkända som leverantörer.

Jag är positiv till förslaget att kommunerna ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för den enskilde att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten. Företag ska kunna etablera sig i kommuner via LOV och LOU. Genom att införa LOV blir det möjligt för mindre företag att komma in på marknaden. Valfriheten för medborgarna förbättras och likaså kvaliteten i verksamheterna. Som en följd av LOV har det visat sig att fler kvinnor etablerat sig som företagare.

Det är även av största vikt att medborgarna får tydlig information om de olika alternativ som erbjuds.

*Reservation* anfördes av ledamoten Inger Stark (V) enligt följande.

1. Socialnämnden beslutar att avstyrka förslaget om ändring i socialtjänstlagen.
2. Därutöver framförs följande.

Vänsterpartiet vill avskaffa LOV som innebär en fri etableringsrätt som styr etableringen av verksamheter mot områden där det är mest lönsamt och inte där behoven är störst. Alla ska ha rätt till en bra socialtjänst oavsett köpkraft eller var man bor. Socialtjänsten ska bedrivas utan vinstsyfte.

Valmöjligheter och andra utförare ska finnas så länge alla skattepengar går till verksamheten, till exempel kooperativ, ideella stiftelser och bolag som bedrivs med vinstbegränsning(en bolagsform som finns idag men inte används särskilt mycket). I den mån det behövs upphandlingar inom socialtjänsten kan det göras enligt en reformerad LOU, med ökade sociala krav, exempelvis kollektivavtal och meddelarfrihet.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Mia Sundelin m.fl. (S) enligt följande.

Utredningens utgångspunkt har varit att öka förutsättningarna för mångfald inom kommunernas omsorg och personer med funktionsnedsättningar. Vi delar i grunden denna utgångspunkt och ställer oss positiva till att kommunen fortsatt ges stort självbestämmande över dessa frågor men har ändå invändningar mot vissa delar av utredningen. Utredningen föreslår ett tillägg i socialtjänstlagen som anger att kommunen ska skapa förutsättningar för äldre människors möjligheter att välja utförare. Vi instämmer i det förslaget men vill ha ett tillägg med innebörden att kommunen alltid ska kunna erbjuda tjänster som ingår i stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Det finns olika skäl till att värna kommunens roll som utförare. Många är skeptiska till privata utförare och vill kunna välja kommunen för

att de upplever att det ger dem större trygghet. Vi kan idag se att kommunen förblir en stor utförare även där LOV införts. Likande erfarenhet gäller även om man ser till utvecklingen av personlig assistans. Fortfarande har en stor andel sin assistans genom sin kommun. Värdet av att kommunen även utför tjänsterna handlar också om att kommunen får kunskap om hur verksamheten fungerar och vilka olika kostnader och problem som uppstår. Detta förbättrar förutsättningarna att arbeta fram bra förfrågningsunderlag och även möjligheterna att kontrollera och följa upp verksamheter. Om kommunen frånhänder sig sin utföraruppgift försämras kunskaperna att ställa krav och kontrollera. Internationella studier bekräftar detta. Erfarenheter från OECD visar att det finns risk att den offentliga beställaren efter en tids konkurrensutsättning förlorar kunskap om den verksamhet som upphandlas.

För många med stora och sammansatta behov av vård och omsorg, krävs en väl fungerande samverkan mellan hemtjänsten och primärvården. Erfarenheter visar att det uppstår nya samverkansproblem när fler aktörer är inblandade. När det inte längre automatiskt finns en geografisk närhet mellan utförarna uppstår också nya kostnader. Detta berörs på några sidor i betänkandet. Några förslag lämnas dock inte men det är viktigt att lyfta fram att det finns ett särskilt problem inbyggt i själva LOV som försvårar samverkan i kommuner och landsting med många utförare.

När äldre värderar vad som är viktigt är det i första hand möjligheten att påverka innehållet i sin omsorg och att få kontinuitet. Att välja utförare är ofta en andrahandsfråga. Vi tror att mångfald av utförare kan gynna även övriga kvalitetsaspekter men det sker inte automatiskt. God kvalitet handlar i grunden om vilka förutsättningar kommunen ger äldreomsorgen. Kan man inte som brukare påverka hjälpens innehåll, tvingas personalen stressa och är det ständigt ny personal, är det en dålig äldreomsorg även om det finns en mängd utförare att välja mellan. Socialstyrelsen har också varnat för att valfrihetssystemen kan leda till en ojämlig vård och omsorg. Det är signaler som vi finner oroande. De brukare som har störst behov av vård och omsorg är ofta också de som har svårast att göra aktiva val. Dit hör inte bara de allra äldsta, som kanske har en demenssjukdom, utan också många yngre med en kognitiv eller kommunikativ funktionsnedsättning. Det är en relativt stor grupp med en rad olika svårigheter att få vardagen att fungera. Det kan till exempel handla om personer med afasi, traumatisk hjärnskada och den stora gruppen personer som har en utvecklingsstörning. Vi vill understryka att Sverige har ratificerat FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ger tydliga riktlinjer för hur politiken inom funktionshinderområdet ska utformas.

## **Äldrenämnden**

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Christopher Ödmann m.fl. (MP) enligt följande.

Miljöpartiet yrkar att äldrenämnden säger följande som svar på remissen:

I betänkandet (SOU 2014:2) föreslås bland annat att ”Sveriges samtliga kommuner, genom en ändring av socialtjänstlagen, ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten”.

Kommunerna och landstingen borde själva ha rätt att avgöra detta, utifrån sina olika förutsättningar. För hemtjänstbrukarna är det framförallt kontinuitet som värderas högt. När det gäller valfrihet är inte just möjligheten att välja mellan ett antal olika utförare det allra viktigaste utan mer innehållet i hemtjänsten. Det är viktigt med hög kvalitet i omsorgen oavsett vilka val du gör eller inte gör.

Som äldreförvaltningen påpekar kan det vara ett bekymmer att uppdraget att granska bokslut har hamnat hos kommunerna sedan revisorskravet på småföretag tagits bort. När det

gäller uppföljning och granskning av ingångna avtal mellan staden och olika äldreomsorgsutförare efterlevs finns mycket kvar att göra.

*Reservation* anfördes av ledamoten Mirja Räihä m.fl. (S) enligt följande.

Socialdemokraterna yrkar att äldrenämnden beslutar att

- delvis bifalla förvaltningens förslag till beslut
- att påbörja utredning om att lämna LOV samt
- att därutöver anföra

Vi socialdemokrater hade önskat att majoritetens förslag kring omsorgen av våra äldre hade varit mer framtidsinriktade och att underlaget hade präglats av mer visioner om hur staden ska bygga upp sina verksamheter inom äldreomsorgen. Staden behöver redan nu börja ta höjd för hur äldreomsorgen ska organiseras när antalet äldre ökar. Vi vill satsa på fler servicehus, de äldre ska inte behöva uppleva att de är fångar i sina egna hem. Staden måste därför börja planera för en utbyggnad av servicehus.

Vi vill att LOV (Lagen om valfrihet) inom hemtjänsten avvecklas, detta har vi skrivit in i de två senaste socialdemokratiska budgetarna. LOV i Stockholm har inte, enligt vår åsikt, fungerat bra. Visst har stadens äldre fått ett utökad utbud av utförare men å andra sidan har stadens äldre också ett utökad utbud av oseriösa utförare. Vi vill absolut inte att LOV införs på resten av äldreomsorgen.

Dock tror vi att det nya ersättningssystemet och tidsregistreringen kommer på sikt minska antalet oseriösa utförare men vi tror också att det är bättre att använda LOU (Lagen om offentlig upphandling) när det gäller upphandling av äldreomsorg.

Vi vill ha ett resonemang kring servicehusen och deras framtid.

Hur skulle staden kunna utveckla servicehusboenden även utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Nu handlar det enda beslutet om att servicehus ska vara kvar så länge det finns efterfrågan och det är inte särskilt visionärt. Vi anser att servicehusen även bör ses som en del av bostadspolitiken inom staden, bra servicelägenheter till äldre kan frigöra bostäder. Vi vill också att staden utvecklar begreppet trygghetsboende, det är sällan som den boendeformen betraktas som en trygg boendeform.

Det är fortfarande väldigt många som får avslag på sin ansökan om att få bo ett servicehus, enligt redovisningen har nästan hälften fått avslag. Det är inte bra med tanke på regionernas redovisning av antalet platser. Platstillgång och ansökningar måste sättas i relation med varandra, nu känns det som att de äldre får avslag på sin ansökan och platser läggs ner i takt med det. Det räcker inte enbart med Swecos utredning för att kunna organisera äldreomsorgen på ett bra sätt, vi måste ha mer än de antaganden som finns i rapporten.

För helheten och kvalitetsutvecklingen är det också viktigt att följa upp kontinuiteten inom äldreomsorgen. Vi ser gärna att kontinuitet blir en av de parametrarna som används vid all kvalitetsuppföljning.

*Reservation* anfördes av ledamoten Torun Boucher (V) enligt följande.

Vänsterpartiet yrkar att äldrenämnden godkänner nedan svar på remissen:

Vänsterpartiet anser inte att samtliga kommuner i Sverige ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten.

Kommuner i Sverige ser väldigt olika ut – förutsättningarna i Stockholms kommun och Fagersta kommun är helt olika. Fagersta kommun där Vänsterpartiet sedan flera mandatperioder har egen majoritet införde LOV inom hemtjänsten, men har nu avskaffat den igen då det inte var rimligt eller ekonomiskt hållbart att upprätthålla en organisation för någonting som inget privat företag visade sig vara intresserade av.

Stockholm stad å andra sidan har så många företag att det blir näst intill omöjligt för brukaren att göra rationella val.

Generellt i landet är det tydligt att etableringsfriheten i LOV tillsammans med möjligheten för företagen att plocka ut vinst att resurserna styrs till områden där det är lättare för företagen att göra vinst. Det är en dålig hantering av våra gemensamma ekonomiska resurser.

Vi ställer oss också mycket frågande till uppgiften att kostnadsökningarna varit lägre i de kommuner som tillämpar LOV, flera har påpekat att utredningen brister då transaktionskostnader inte har räknats in. De utredningar där transaktionskostnader har räknats in visar på motsatsen.

## **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av vice ordförande Ewa Larsson m.fl. (MP) enligt följande.

Att nämnden som svar på remissen uttalar att kommuner och landsting själva ska ha rätt att avgöra om de vill ”skapa förutsättningar för brukare att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten”.

I Stockholm har de äldre möjlighet att välja utförare själva. I dagsläget konkurrerar ett hundratal olika utförare av hemtjänst om jobben. Miljöpartiet gynnar valfrihet men vill att staden upphandlar tjänster från utförare vars verksamhet har som huvudsakligt syfte att bedriva hemtjänst och återinvesterar eventuell vinst.

Vår erfarenhet visar att just möjligheten att välja mellan ett antal olika utförare inte är det allra viktigaste utan att hemtjänstens innehåll och framför allt kontinuitet rankas högst av de äldre.

Det huvudsakliga målet med hemtjänst är därför enligt Miljöpartiet hög kvalitet av den omsorgen som ges, oavsett vilka val som görs eller inte görs. Kontrollen av att så är fallet bör systematiseras och säkras upp.

*Reservation* anfördes av ledamot Claes Elmgren m.fl. (S) enligt följande.

- att delvis besluta i enlighet med förvaltningens förslag,
- att därutöver anföra:

Att påtvinga kommuner att införa olika former av valfrihetssystem för hemtjänsten är förenat med flera knepigheter. Utöver att det griper in i den kommunala självstyrelsen på ett icke önskvärt vis, kan en tvingande lagstiftning medföra ökade kostnader och onödig administration för mindre kommuner med en ansträngd ekonomi. De få utvärderingar som finns av LOV visar på ökade kostnader, bl.a. till följd av högre kostnader för information och uppföljning, fler resor och bristande samverkan mellan olika utförare. Mot den bakgrunden är det positivt att utredningen öppnar upp för möjligheten för kommuner att använda sig av LOU och inte nödvändigtvis av LOV för att öka möjligheterna för äldre att välja utförare. LOU ger kommunen större möjligheter att utforma ett system som tar sikte både på valfrihet och effektivitet.

Med tanke på de brister som dagens LOV-system har, inte minst i Stockholm, med en oöverskådlig mängd aktörer, svårigheter för äldre i praktiken att välja rätt utförare och ökade merkostnader, bör LOV-systemet förändras. En förändring bör ta sin utgångspunkt i att utbudet av alternativ ska vara tillräckligt stort utan att antalet utförare blir för många som försvårar en effektiv resursanvändning. Möjligheterna att kunna välja utförare bör därför i stället baseras på LOU.



*Särskilt uttalande* gjordes av ledamot Josefin Morge (V) enligt följande.

Vänsterpartiet anser inte att samtliga kommuner i Sverige ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten.

Kommuner i Sverige ser väldigt olika ut – förutsättningarna i Stockholms kommun och Fagersta kommun är helt olika. Fagersta kommun där Vänsterpartiet sedan flera mandatperioder har egen majoritet införde LOV inom hemtjänsten, men har nu avskaffat den igen då det inte var rimligt eller ekonomiskt hållbart att upprätthålla en organisation för någonting som inget privat företag visade sig vara intresserade av.

Stockholm stad å andra sidan har så många företag att det blir näst intill omöjligt för brukaren att göra rationella val.

Generellt i landet är det tydligt att etableringsfriheten i LOV tillsammans med möjligheten för företagen att plocka ut vinst att resurserna styrs till områden där det är lättare för företagen att göra vinst. Det är en dålig hantering av våra gemensamma ekonomiska resurser.

Vi ställer oss också mycket frågande till uppgiften att kostnadsökningarna varit lägre i de kommuner som tillämpar LOV, flera har påpekat att utredningen brister då transaktionskostnader inte har räknats in. De utredningar där transaktionskostnader har räknats in visar på motsatsen.

### **Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Ornina Younan mf.l. (S) och Jonas Ljungstedt (V) enligt följande.

Att stadsdelsnämnden lämnar följande svar på remissen:

Vi anser inte att samtliga kommuner i Sverige ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten.

Stockholm stad har så många företag att det blir näst intill omöjligt för brukaren att göra rationella val.

Generellt i landet är det tydligt att etableringsfriheten i LOV tillsammans med möjligheten för företagen att plocka ut vinst att resurserna styrs till områden där det är lättare för företagen att göra vinst. Det är en dålig hantering av våra gemensamma ekonomiska resurser.

Vi ställer oss också mycket frågande till uppgiften att kostnadsökningarna varit lägre i de kommuner som tillämpar LOV, flera har påpekat att utredningen brister då transaktionskostnader inte har räknats in. De utredningar där transaktionskostnader har räknats in visar på motsatsen. Vi är starka motståndare till att tvinga kommunerna att använda sig av LOV när det gäller upphandling av äldreomsorg. Det kan ändå inte vara rätt att bryta sig in i det området som handlar om kommunalt självbestämmande av djupt ideologiska skäl. Varje kommun måste fritt få välja om man vill behålla äldreomsorgen i egen regi, använda sig av LOV eller av LOU.

Därför är det bra om betänkandet har landat på att kommunerna ska få välja själv och hoppas att regeringen i så fall går på den linjen

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Awad Hersi (MP) enligt följande.

Utredningen har stora brister. För att analysera kvaliteten inom hemtjänsten använder man främst undersökningar om brukarnas nöjdhet, ett tveksamt kvalitetsmått. Man undersöker inte exempelvis kontinuitet, personalens utbildning och kompetens och samverkan mellan olika aktörer. När det gäller kostnader tar man inte hänsyn till de stora transaktionskostnaderna som valfrihetssystemet innebär.

Mångfald har endast undersökt hos de privata företagen och inte jämförts med de kommunala och exemplen från de privata är inte övertygande. Mångfalden på de områden som anges är troligen högre hos de kommunala enheterna. Utredningen kan således inte påvisa att privata utförare är bättre vad gäller kvalitet, kostnader och mångfald. För utredningen återstår därför, som den själv skriver, valfriheten i sig som det viktigaste skälet till ett valfrihetssystem. Det är i sig ett vanskligt argument. Valet är svårt att göra. Informationen är otillräcklig och valet ska ske ofta i en akut situation. Valet av utförare uppfattas också av många som mindre viktigt än kontinuitet, närhet och trygghet och möjlighet att påverka vad och av vem saker ska göras i hemmet. Utredningens förslag om ett obligatoriskt valfrihetssystem för hemtjänsten måste därför avvisas. Det är kommunerna själva som ska bestämma hur hemtjänsten ska organiseras.

#### Kvaliteten

Den avgörande frågan för brukare av hemtjänst är kvaliteten på tjänsten. I sammanfattning kan man konstatera att utredningen inte kan påvisa att kvaliteten ökat i de kommuner som använder LOV (bl a sid 96). Som mått för kvaliteten använder utredningen främst ”Brukarnöjdhet”. Man säger själv, liksom Socialstyrelsen, att brukarundersökningar är ett trubbigt instrument. Brukaren leds ofta att svara i positiv riktning, osäkerhet råder vem som har fyllt i enkäten (brukaren, anhörig eller personal), oklart vad som mäts, bortfallet är stort mm. Trots det säger man påsid 91 att brukarnöjdhet är det som bäst mäter kvaliteten. Men inte heller med detta mått kan utredningen i sin egen brukarundersökning påvisa att LOV ger en högre kvalitet för brukare av hemtjänst, snarare tvärtom (sid 96). Det är beklagligt att utredningen inte mer sökt och diskuterat andra mått på kvalitet än brukarnöjdhet.

- Personalen har i de kommunala enheterna, exempelvis i Stockholm, högre kompetens och grundutbildning än i de privata företag. De kan till skillnad från privata företag genomföra långsiktiga utbildningssatsningar av sin personal.

- Uppsplittring av verksamhet och därmed förutsättning för samverkan mellan huvudmän och olika enheter i äldreomsorgen är ett annat viktigt kvalitetsmått. Med allt fler aktörer inom vård och omsorg för äldre och utan områdesansvar enligt LOV, inte bara inom hemtjänst, bryts en fungerande samverkan sönder. En distriktssköterska i Stockholm kan ha 50 olika hemtjänstenheter att samverka med. Teamarbete blir omöjligt. På motsvarande sätt försvåras samverkan för biståndshandläggarna. De som drabbas är framförallt de mest sjuka äldre med hemtjänst.

Utredningen konstaterar att det pågår en hel del arbete för att förbättra samverkan kring de mest sjuka äldre. Entydigt är dock att LOV genom sin uppsplittrande effekt försvårar samverkan. Utredningen tycks medveten om detta och uttrycker på sid 57 en förhoppning att ”samma utförare etablerar sig inom både primärvård och hemtjänst och erbjuder brukaren en samlad tjänst för sjukvård och socialtjänst.” Det borde, tycker vi, vara enklare att uppnå detta utan LOV och istället få samverkan inom och mellan huvudmännen utifrån ett områdesansvar. 3

- Att utredningen inte tar tillräckligt allvarigt på samverkan och kontinuitet visas också av att man föreslår att kommunerna kan välja att lägga ut bara vissa delar av hemtjänsten enligt LOV. Det kommer att leda till än mer splittrad verksamhet och till

att fler personer ska arbeta i den äldres hem. Det kommer också att försvåra för utförarna att erbjuda heltidstjänster för sina anställda.

#### Kostnader

Som ett argument för införandet av LOV har hävdats att kostnaderna för hemtjänsten kommer att minska eller i varje fall inte öka. Utredningen kommer fram till att hemtjänsten blivit billigare i de kommuner som infört LOV. Det är motsatt det resultat som Statskontoret kommit fram till. Förklaringen är att Statskontoret räknar in också transaktionskostnaderna (administration, uppföljning, avtal etc) vilket betänkandet inte gör. Utredningen väljer istället att tro att de ökade transaktionskostnaderna kommer att vägas upp av minskade kostnader för kommunernas hemtjänst genom den ökade konkurrensen (sid 92).

I betänkandet nämns att Trafikverket i en rapport belyst konsekvenserna av ”en tillämpning av LOV i form av ökat transportarbete inom hemtjänsten” (sid 92). Man väljer dock att inte alls ta hänsyn till denna utredning. Trafikverket har själv och tillsammans med olika kommuner i landet gjort utredningar om vad LOV kommer att innebära av ökad tid och kostnad för förflyttning mellan insatserna i hemmen. Resultatet är slående. Med bara en utförare till utöver kommunens enheter och som tar 20% av hemtjänsten skulle transporterna öka med ca 20 %. Om två företag tar 50 % av hemtjänsten skulle transporterna öka med i snitt 33 %. – Det innebär stora merkostnader och miljöeffekter och ökad stress för vårdbiträden. Restiden utgör ca 20 % av den totala arbetstiden i hemtjänsten och hemtjänstens resor utgör ca hälften av tjänsteresorna i en kommun. – Att man i betänkandet väljer att inte ta hänsyn till dessa utredningar som kommuner och Trafikverket gjort är anmärkningsvärt. Utredningen konstaterar således att varken kvalitet eller kostnader och därmed heller inte effektivitet förändras i positiv riktning genom ett införande av LOV (sid 98-99).

#### Mångfald

Ett annat argument för införande av LOV är att det skulle ge en ökad mångfald. Utredningen visar att antalet utförare inom socialtjänsten ökat till följd av LOV. Deras egen kartläggning anger att det idag finns 847 privata utförare anslutna till de kommunala valfrihetssystemen, varav 618 i hemtjänsten. Mångfalden hos dessa uttrycks enligt utredningen i att 72 % av det totala antalet företag erbjuder profilerade tjänster (sid 83). Men som utredningen skriver, ”om utförarna verkligen tillhandahåller utlovade tjänster har emellertid inte ingått i undersökningen”. Inom hemtjänsten är språk den dominerande profileringen, 138 företag erbjuder det. Kontinuitet anges av 105 företag, kompetens inom demens och alzheimer också ett drygt hundratal.

Eftersom utredningens egen undersökning enbart omfattar privata företag och inga kommunala utförare säger resultaten mycket lite om LOV bidragit till ökad mångfald. Att säga att mångfalden ökat för att 100 företag anger kontinuitet som profil är inte övertygande eftersom kommunala utförare troligen har högre kontinuitet än de privata.

Profilering på språk kan också finnas bland kommunala enheter. Vad gäller kompetens om demens och alzheimer är sannolikt denna högre bland de kommunala utförarna. Här har kommuner gjort långsiktiga satsningar på kompetensuppbyggnad för sina egna enheter. I Stockholm skulle inte den kompetensutveckling som nu sker för privata utförare inom demensområdet ha kunnat ske utan att kommunen givit stora bidrag till dessa för att delta i sådan utbildning. Kommunens enheter har också större

möjligheter till att skapa särskilda demensteam därför att de ofta är större enheter än de privata. De har dessutom ett områdesansvar som gör det enklare för dem att samverka med primärvård och biståndshandläggare kring personer med demenssjukdom. Mångfald är således inte något som är självklart följer av LOV. Mångfald kan i form av kompetenta specialiserade enheter eller verksamheter ofta ha större förutsättningar att uppnås i de kommunala enheterna. Valfrihet För utredningen blir därför valfriheten, möjligheten att välja, i sig det viktigaste argumentet för att föreslå att ett valfrihetssystem införs i hela landet (sid 155). Undersökningar har visat att många brukare är positiva till att kunna välja utförare. Också utredningens egen undersökning (sid 59) gör så, ca 70 % av de som svarat ansåg att det var viktigt att kunna välja. Samtidigt hade inte mer än 46 % valt utförare. Bortfallet av svarande var ca 30 %. Siffrorna liksom resultatet från andra undersökningar visar att välja utförare inte är självklart enkelt och positivt för många. I Stockholm med 100 utförare att välja mellan i en stadsdel är valet omöjligt. Valet sker dessutom ofta i en akut situation som i en vårdplanering efter en stroke och med en biståndsbedömaren som ska vara ”neutral” och inte får komma med råd. Viktigast för brukarna är heller inte att välja utförare utan att kunna påverka vad som ska göras i hemmet och vem som ska göra det. Det som prioriteras högst är kontinuitet, närhet till utföraren och trygghet.

Undersökningar visar också att endast 3-4 % väljer att byta utförare.

Möjligheten att välja och välja bort en utförare kan också finnas inom ett sammanhållet system av utförare med områdesansvar med också andra icke vinstdrivna utförare än kommunens utifrån exempelvis önskemål om viss profilering av utföraren. Men detta kan uppnås utan det valfrihetssystem som utredningen förespråkar.

#### Personalens arbetsvillkor

En stor brist i betänkandet är att personalens arbetsvillkor inte alls behandlas. Trygga arbetsvillkor, rätt till heltid, krav på utbildningsnivåer och kompetensutveckling är viktigt både för att göra yrket attraktivt och för kvaliteten på hemtjänsten. Att arbeta inom hemtjänsten kräver en hög kunskap och en etisk kompass. LOV har starkt bidragit till att det blivit svårare att rekrytera och också behålla personal. Att förbättra personalens arbetsvillkor är avgörande för att klara de stora behoven av personalrekrytering i framtiden. Förslaget om obligatorisk lagstiftning måste avvisas. Det är således som utredning lägger sina förslag om en obligatorisk lagstiftning om valfrihetssystem. Argumenten vad gäller kvalitet, kostnader, effektivitet, mångfald och personalens arbetsvillkor saknas. Utredningen själv sammanfattar det som att det är valfriheten i sig, möjligheten att välja utförare, som är det avgörande skälet. Men också detta har enligt utredningen sina problem.

Det är också mycket intressant att notera att utredningens två sakkunniga från Finansdepartementet i ett särskilt yttrande framför kraftig kritik mot utredningen. De skriver avslutningsvis: ”Utredningen pekar i flera stycken själv på att det finns stora brister i underlaget och att slutsatser därför bör dras med försiktighet. Trots detta har utredaren valt att lägga förslag som innebär en skyldighet för samtliga kommuner att införa valfrihetssystem. Vi anser att det behövs bättre utredningsunderlag och djupare analys innan ett sådant förslag kan lämnas.”

Vi menar att det avgörande skälet för att avvisa utredningens förslag om ett obligatoriskt valfrihetssystem är att hemtjänsten inte ska göras till en marknad.

Konkurrens och vinstdriven verksamhet passar helt enkelt inte för att ge personer med behov av hemtjänst en sådan med hög kvalitet. Personer som ofta är sköra och multisjuka och i behov av kvalificerad vård och omsorg i samverkan mellan olika personalgrupper. Det vore också fel att med en obligatorisk lagstiftning tvinga ca 100 kommuner kommuner, som idag valt att inte införa LOV, in i ett valfrihetssystem. I många av dessa finns idag väl fungerande system för hemtjänst; områdesansvar, god samverkan mellan olika aktörer, möjligheter att välja vad ska utföras i hemmet och av vem, rationella system för administration och logistik, öppenhet för att utveckla former för och innehåll i hemtjänsten, utbildningssatsningar för personalen, möjligheter till heltid, kollektivavtal mm. Här finns rika erfarenheter för andra att ta del av. Det vore djupt olyckligt om utredningens förslag skulle slå sönder denna verksamhet i dessa kommuner. Därför måste det tillägg utredningen föreslår i socialtjänstlagen om att samtliga kommuner ska införa ett valfrihetssystem avvisas (sid 19). Kommunerna måste själva få bestämma hur de ska organisera sin hemtjänst.

### **Södermalms stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Erik Malm m.fl. (MP) enligt följande.

Att stadsdelsnämnden anför följande som svar på remissen,

I betänkandet (SOU 2014:2) föreslås bland annat att ”Sveriges samtliga kommuner, genom en ändring av socialtjänstlagen, ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten”.

Kommunerna och landstingen borde själva ha rätt att avgöra detta, utifrån sina olika förutsättningar. För hemtjänstbrukarna är det framförallt kontinuitet som värderas högt. När det gäller valfrihet är inte just möjligheten att välja mellan ett antal olika utförare det allra viktigaste utan mer innehållet i hemtjänsten. Det är viktigt med hög kvalitet i omsorgen oavsett vilka val du gör eller inte gör.

*Reservation* anfördes av Gunnar Ågren (V) enligt följande.

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande och anför följande:

Utredningen har haft till syfte att utvärdera...” vilken betydelse lagen om valfrihetssystem, LOV, haft för brukarna.... när det gäller valfrihet, kvalitet, inflytande och välbefinnande”. Man skulle också ”kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för ökad samverkan mellan huvudmän i olika valfrihetssystem ...” Man skulle slutligen lämna förslag till hur valfrihetssystemen ska utformas och om en obligatorisk lag ska införas för valfrihetssystem inom socialtjänsten.

Utredningen har i huvudsak begränsat sin analys och sina förslag till att gälla hemtjänsten.

Utredningen har helt misslyckats med sitt utvärderingsuppdrag. Det enda mått man använder när det gäller att granska äldreomsorgens kvalitet är brukarnöjdhet, utan att man granskar hur frågorna ställs, vem som besvarat dem och hur stort bortfallet har varit. Däremot saknas mer relevanta kvalitetsmått som personalens kompetens- och utbildningsnivå. Man diskuterar inte vilken inverkan valfrihetssystem har på möjligheterna till personalkontinuitet och samverkan, exempelvis mellan socialtjänst och sjukvård, något som är särskilt viktigt för äldre med stora behov av omvårdnad.

Det kan konstateras att också utredningens egna experter från finansdepartementet konstaterar att utredningsunderlaget är helt otillräckligt som underlag för de förslag som ställs.

Utredningen hävdar att hemtjänsten blivit billigare i de kommuner som infört LOV. Detta sammanhänger med att man inte räknat med de transaktionskostnader i form av administration, avtal och uppföljning som följer med ett valfrihetssystem. Statskontoret, som räknat med transaktionskostnaderna, kommer till motsatt resultat, jämfört med utredningen.

Utredningen tar inte heller hänsyn till de ökade transportkostnader och den negativa påverkan på miljön som blir följderna av att införa LOV inom hemtjänsten. Trafikverket har tillsammans med ett antal kommuner gjort utredningar om vad LOV kommer att innebära av ökad tid och kostnad för förflyttning mellan insatserna i hemmen.

Resultatet är slående. Med bara en utförare till utöver kommunens enheter och som tar 20% av hemtjänsten skulle transporterna öka med ca 20 %. Om två företag tar 50 % av hemtjänsten skulle transporterna öka med i snitt 33 %. – Det innebär stora merkostnader och miljöeffekter och ökad stress för vårdbiträden. Restiden utgör ca 20 % av den totala arbetstiden i hemtjänsten och hemtjänstens resor utgör ca hälften av tjänsteresorna i en kommun.

Utredningen kan inte visa att LOV innebär någon större mångfald när det gäller inriktning och arbetssätt inom hemtjänsten. Tvärtom ger ett kommunalt huvudmannaskap större möjligheter att införa specialiserade verksamheter som demensteam. Kommunen har också ett klart uttalat områdesansvar, vilket underlättar ett samarbete med sjukvården. Inom ramen för ett kommunalt huvudmannaskap, gärna i samarbete med andra, icke vinstdrivna utförare, de flesta äldre sannolikt större valfrihet när det gäller hemtjänstens innehåll än om man som i Stockholm ställs i mycket svåra val mellan ett hundratal olika utförare utan tillräcklig information om verksamhetens kvalitet och inriktning.

Utredningens förslag handlar inte om valfrihet utan enbart om att skapa utvidgade möjligheter för privat näringsverksamhet inom äldreomsorgen. Förslaget innebär en inskränkning i kommuninvånarnas rätt att med hjälp av sin sina demokratiskt valda representanter organisera hemtjänsten på bästa möjliga sätt när det gäller kvalitet och mångfald.