

Sammanfattning av seminarium

Tvångslag om valfrihet

Lag om valfrihetssystem (LOV) innebär att företag efter godkännande från kommunen kan etablera sig fritt inom kommunen för att med skattemedel bedriva exempelvis hemtjänst. Brukaren kan sedan välja den utförare man önskar. Regeringen har tillsatt en utredning för att utvärdera LOV. Den ska också överväga om en obligatorisk lagstiftning ska införas för LOV. Idag har fortfarande ca 30 kommuner sagt nej till LOV och ca 90 har inte bestämt sig. Stockholm har infört LOV, Malmö har sagt nej och Göteborg har ännu inte bestämt sig.

Detta var bakgrunden till seminariet "Tvångslag om valfrihet", som samlade ca 60 personer en sen lördageftermiddag. Seminariet var en del av en stor välfärdskonferens arrangerad av bl a Gemensam Velfärd och ABF den 2-3 februari. Information om konferensen finns på <http://valfardskonferensen.wordpress.com/>

Seminariet, liksom konferensen, finns dokumenterat på www.abfplay.se

Medverkande:

Christina Tallberg, vice ordförande i PRO

Carina Nilsson, kommunalråd (s) i Malmö

LiseLotte Olsson, stadssekreterare (v) i Göteborg

Sven Erik Wånell, f d chef för Äldrecentrum i Stockholm

Moderator:

Lars Wettergren, ordförande i Kommunala Pensionärsrådet i Stockholm

Lördag 2 februari 2013



Sammanfattning av seminariet

Inledning och diskussion belyste från olika håll erfarenheterna av LOV i hemtjänsten. Åsikter om vad den av regeringen nu tillsatta utredningen om LOV inom socialtjänsten bör ta sig an framfördes också. En sammanfattning av seminariet kan vara:

LOV innebär att man kan **välja utförare**. Svårigheterna att välja är dock stora, som i Stockholm med kanske 100 utförare i en stadsdel, eller när valet ska ske i en pressad situation vid exempelvis utskrivning från sjukhus. Viktigare att påverka än utförare är vad som ska göras i hemmet och av vem. I Göteborg finns en egen modell för detta. Omval av utförare sker i mycken liten omfattning och beror då ofta på att företaget upphört.

Mångfald sägs vara ett eftersträvansvärt mål med LOV. Men inte ens i Stockholm med den stora mängden privata företag finns en mångfald av inriktningar. Den specialisering som finns handlar om att tillgodose hemtjänst på olika språk. Något som borde kunna ske i egen regi utan införande av LOV.

En allvarlig negativ konsekvens av LOV med den fria etableringen och att områdesansvar inte gäller längre, är **uppsplittringen av verksamheten**. Förutsättningar för samverkan och teamarbeten mellan olika professioner och enheter försämras drastiskt, vilket drabbar framförallt de mest sjuka äldre.

Transaktionskostnaderna ökar med all sannolikhet med LOV; förfrågningsunderlag, certifieringar, uppföljningar, kontroll, information, fakturering, vidgade uppgifter för biståndshandläggarna mm. Trafikverket har också visat hur flera aktörer väsentligt ökar körtid och körsträckor inom hemtjänsten. Vinster till privata företag minskar också resurserna till verksamheten.

Kommunala hemtjänstföretag har fler **heltids- och tillsvidareanställningar** än de privata liksom de har **högre utbildningskrav** på sin personal. Det blir svårare med samlade utbildningssatsningar ju fler privata aktörer det finns.

Återkommande i inläggen var att **meddelarfrihet och kollektivavtal** ska gälla för alla utförare. Kommunen ska också kunna erbjuda **tilläggstjänster**. En **tvångslag om LOV** ska inte införas. LOV bör upphöra eller i grunden ses över.

Peter Lorentzon

Gemensam välfärd

www.gemensamvalfard.se

PRO om LOV

Christina Tallberg, 1:e vice ordförande i PRO:s Riksorganisation med nästan 400. 000 medlemmar och ordförande i Stockholms läns PRO-distrikt. Hon är också pensionärsorganisationernas gemensamma representant i regeringens utredning om *Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten, LOV*.

Christina inledde med att kort presentera denna utredning. Den har precis startat sitt arbete och ska vara klar 15 januari 2014. En särskild utredare är tillsatt, Greger Bengtsson från SKL och huvudsekreterare blir Karin Månsson hovrättsassessor i Malmö. Till utredningen har knutits sakkunniga från berörda departement och ett antal experter. Christina är en sådan expert och företräder de äldres intressen och Lars Berge- Kleber, ordförande i Afasiförbundet och 1:e vice ordförande i Handikappförbunden företräder personer med olika funktionshinder. Andra experter kommer från Vårdföretagarna, FAMNA, SKL, Tillväxtverket, Konkurrensverket, Kammarkollegiet och Socialstyrelsen. –Man kan notera att det saknas representanter från arbetstagsidan, exempelvis Kommunal. Utredningen har träffats en gång och har sitt nästa möte den 21 maj.

Enligt direktiven ska utredningen bl a :

- Analysera och utvärdera effekterna av införande av LOV.
- Särskilt fokusera på vilken effekt reformen har haft för brukarna
- Ge en samlad bild när det gäller utvecklingen av utförande ur ett mångfaldsperspektiv
- Överväga för- och nackdelar med en obligatorisk lagstiftning på Socialtjänstområdet
- Analysera hur ersättningssystem och förfrågningsunderlag påverkar kvalitet och vinstutdelning
- Hur information kan ges så att eget val kan göras; digitala klyftan, funktionshinder, hög ålder, sjukdomar m.m.

Frågan om LOV (Lagen om valfrihet) är en viktig fråga för PRO. I maj 2008 lämnade PRO ett mycket omfattande remissvar på förslaget till LOV. Förra året tog vi fram en rapport "PRO granskar nr.1. LOV, lagen om valfrihet". Vid PRO:s Kongress i juni 2012 diskuterades frågan livligt och PRO:s åsikter finns i vårt nya Handlingsprogram.

PRO är positiv till den grundläggande tanken bakom LOV, möjligheten för brukarna att få välja utförare och att detta kan gynna utvecklingen av en äldreomsorg som är mer individuellt anpassad och utgår från den enskildes behov. En undersökning vi gjort bland våra medlemmar visar dock att det finns en oro för att utvecklingen av valfrihet inom äldreomsorgen kan komma att missgynna de äldre som har störst behov av omsorg.

Många var oroliga att den äldreomsorg de skulle behöva, kommer att vara undermålig. En stor majoritet ansåg att det viktigaste är att välja innehåll i omsorgen och inte att välja utförare. Man ansåg också att det är viktigt att det alltid ska finnas kommunala utförare vid sidan av de privata. Många inte minst i Stockholm stad och flera länskommuner upplever att

det är svårt att välja bland kanske 90 utförare vem som bäst svarar mot mina behov. Å andra sidan finns det inte många att välja bland i glesbygd.

PRO anser att erfarenheterna av LOV är så oroande att lagen måste ifrågasättas. Kommuner och landsting /regioner måste få större möjligheter att anpassa valfrihetssystemen efter lokala förhållanden för att garantera allas rätt till vård på lika villkor. LOV ska inte vara obligatorisk. Kommunerna har ansvaret och den kommunala självbestämmanderätten ska respekteras. Meddelarskydd ska gälla och kollektivavtalsliknande förhållanden råda.

Vi vill se en redovisning av vilka merkostnader LOV skapar för arbete kring förfrågningsunderlag, kvalitetskontroll och uppföljning mm. Kostnaderna ökar också för transporter när flera utförare samtidigt gör insatser i samma trappuppgång eller bostadsområde. PRO känner oro att för att dessa kostnader leder till nedskärningar inom andra delar av äldreomsorgen eller socialtjänsten.

Vi anser att också de kommunala utförarna ska kunna erbjuda tilläggstjänster, inte bara de privata. Annars gäller inte konkurrens på lika villkor. Det är också en kvalitetsfråga för äldre att det inte kommer för många som ska utföra olika tjänster.

Våra ledamöter i de lokala pensionärsråden, KPR, följer noga vad som händer i deras respektive kommuner.

Direktiv till utredningen finns på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/199212>

Här finns PROs rapport om LOV http://www.pro.se/PageFiles/32761/LOV_rapport_webb.pdf och ett uttalande från PROs samorganisation i Stockholm om LOV <http://www.pro.se/PRO-Struktur/Stockholm/samorg/samStockholm/Om-distriktet/Arsmote/>

Malmö syn på införandet av LOV i hemtjänst och särskilda boenden

Carina Nilsson, kommunalråd för Socialdemokraterna i Malmö stad med ansvar för Sociala resursnämnden, vård- och omsorgsbereidningen samt personalfrågorna inom kommunen.

Hon inledde med att slå fast att frågan om Lagen om valfrihet inom hemtjänst och särskilda boenden är något som majoriteten i Malmö stad tar avstånd ifrån. Ställningstagandet utgår främst från brukarens behov som bedöms vara att få påverka innehållet i de tjänster som erbjuds – inte att välja utförare. Malmö stad jobbar aktivt med att öka brukarinflytandet och att erbjuda olika typer av tjänster inom äldreomsorgen.

Det blir även svårare för kommunen att driva en sammanhållen personalpolitik som gynnar de anställda och effektiviteten i organisationen. Undersökningar från Socialstyrelsen visar att personaltäteten och rätten till heltid sjunker med vinstdrivna. De medvetna ansträngningar som kommunen idag gör för att skapa heltidstjänster och minska timanställningar skulle gå om intet om LOV infördes. På samma sätt med den sammanhållna utbildningspolitiken.

Effektiviteten minskar och miljöpåverkan ökar när hemtjänsten, en av de mest miljöpåfrestande kommunala verksamheterna, utförs av flera aktörer visar en undersökning från Trafikverket. En illustration till detta kan vara ett höghus på 25 våningar i Malmö, Kronprinsen. I höghuset och intilliggande hus bor 84 personer som har hemtjänst. Insatserna till dessa vårdtagare organiseras idag av en grupp personal. Men hur skulle de bli med LOV? Hur många bilar skulle då stanna framför porten varje dag? Hur många företag kommer att ha någon "kund" här och några på andra ställen i Malmö. Och kanske företagets två kunder här vill gå och lägga sig vid olika tillfällen på kvällen.

En annan viktig fråga som kan illustreras med Kronprinsen är att där finns en väl fungerande samverkan mellan hemtjänst, hemsjukvård, biståndshandläggare och rehabilitering, viktig framförallt för de mest sjuka äldre. Den skulle slås sönder med den uppsplittring på olika utförare som LOV kommer att innebära.

Det är många frågor som anses olösta kring införandet av LOV till exempel hur de som inte kan eller orkar välja utförare ska ta del av valfriheten samt hur det går att förhindra privata aktörer att föra ut vinster till skatteparadis.

Dessa frågor är några som gör att Malmö stad sagt nej till att införa LOV i hemtjänst och särskilda boenden.

LOV i Göteborg

LiseLotte Olsson, stadssekreterare (v) i Göteborgs kommun.

Göteborgs kommun har inte infört LOV. Man har nu genomfört en utredning som heter "Utredning om förutsättningar för ett eventuellt införande av valfrihetssystem enligt LOV inom Göteborgs Stad". Utredningen belyser det mesta, en del utifrån Göteborg men mycket är en allmän genomgång av lagar mm. Bakgrunden till utredningen är att frågan om att införa LOV i Göteborg blev aktuell efter valet och kompromissen (inom den rödgröna majoriteten) blev att utreda:

1 Möjligheterna att begränsa aktörerna till de inom den sociala och ideella sektorn?

2 Möjligheter att ställa samma krav på upphandlad verksamhet som på vår egen?

Utredningen är gjord av Statsledningskontorer (SLK) med en politisk styrgrupp och arbetsgrupp. En facklig referensgrupp har också varit med. Den politiska styrgruppen bestod av en från varje parti i Kommunstyrelsen – tre från en rödgröna majoriteten och tre från borgarna, vilket gjort att gruppen inte tagit några politiska beslut och inte heller lämnat något förslag till beslut.

Mycket kortfattat har utredningen kommit fram till:

- LOV med bara social ekonomi. Inte möjligt att välja organisationsform eller kategori vare sig inom LOV eller LOU.
- Vilka möjligheter finns att styra i upphandlingen? Det finns möjligheter att ställa en hel del krav men de måste sättas i relation till vad som upphandlas/omfattningen. Och ändå svårt att veta. Ett exempel: I Gbg finns rätten till heltid i egna verksamheten och det säger Upphandlingsbolaget att det inte går att kräva – medan SLK säger att ingen vet då det inte prövats. Det får effekter att ställa krav – t ex kan det vara lättare för stora aktörer att klara heltidskravet.
- Konsekvenser för brukare. Om detta råder absolut inte någon politisk enighet! Man kan välja och välja (Dock visar undersökningar att väldigt få brukare väljer om.) Profilerade leverantörer kan ge mer anpassade insatser – det borde vi klara av inom den egna verksamheten. Det är svårt att informera sig och vara en aktiv konsument. Icke-valsalternativet – fungerar väldigt olika .i landet.
- Vi har tittat på alternativa sätt att möta önskemålen att påverka/välja. När det gäller att påverka innehåll – Utveckla Göteborgsmodellen. Kundval i egen regi/hemtjänst.

Utredningen behandlas av Kommunstyrelsen den 6 februari. Utredningen har visat på hur komplex frågan är och att inget med LOV är självklart (om någon trodde det).

Hur går vi vidare i Göteborg?

De rödgröna lägger ett gemensamt yrkande på KS där vi ger SLK ett nytt utredningsuppdrag; "Om att utveckla Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande".

Några delar vi vill ha med i utredningen är:

- Under utredningstiden tog Trafikverket kontakt med V och S för att berätta om sitt arbete om logistisk optimering av hemtjänst. Det fanns inte med i utredningen men vi har jobbat vidare med det på sidan om... Trafikverket har visat att man kan frigöra resurser motsvarande 20 procent genom att införa deras modell. Vi vill att detta arbetssätt ska implementeras i Göteborg.
- Vi vill också prova en modell där beslut om bistånd är mindre preciserat i detaljer utan mer en sammanfattande bedömning av omfattningen av biståndsbehovet, t ex omsorger om morgonen.
- Ge brukarna inflytande över vad som ska göras och hur – inte bara servicedelarna som idag.

Sammanfattningsvis handlar det om att vi vill öka brukarnas valfrihet inom vår egen verksamhet och att skapa bra förutsättningar (för både brukare, personal, anhöriga och staden som helhet) att "mota Olle i grind" dvs LOV.

Vi vill visa att det finns en annan väg att gå.

Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Denna PM är en sammanfattning av en blivande rapport från Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum med titeln **Valfrihetens LOV**. Den är framtagen till Gemensam välfärds seminarium Tvångslag om valfrihet, lördag 2 januari i ABF-huset i Stockholm. **Författare är utredarna vid Äldrecentrum Ingrid Hjalmarson och Sven Erik Wånell.**

Lagen

Lagen om valfrihet (LOV) trädde i kraft 2009. Den infördes för att klargöra rättsläget och för att stimulera kommuner och landsting att införa kundval. När LOV tillämpas kan alla företag som uppfyller de villkor kommunen/landstinget ställt upp bli godkänd utförare. Valet av företag är den enskilde omsorgstagarens. I upphandling enligt LOV är priset för tjänsten fastställt, och lika för alla utförare.

I regeringens proposition om LOV anför föredragande statsrådet att *LOV är en del av strävandet att sätta brukaren i fokus, maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare, ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald. Genom det ökade brukarinflytandet ökar också kvaliteten på tjänsterna. Ett annat skäl till lagförslaget är att rättsläget har varit oklart om hur valfrihetsmodeller förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.*

Alla landsting ska sedan den 1 januari 2010 ha vårdval i primärvården. I landstingens övriga verksamhet och i kommunernas verksamhet är det upp till varje kommun eller landsting att utforma och införa system enligt LOV. I oktober 2012 hade 129 kommuner infört LOV och ytterligare 42 kommuner fattat beslut om att införa LOV.

Välja utförare men inte vem, när eller vad

LOV ger således den enskilde möjlighet att välja bland de utförare som ingår i kommunens kundvalssystem. LOV ger däremot inte den enskilde inflytande över vem som kommer och när eller vad denne ska göra.

Enligt en kartläggning Socialstyrelsen gjort 2010-2011 är det få äldre som aktivt väljer utförare, men de flesta ser det som positivt att kunna välja. En utvärdering av kundvalet i Stockholms stad som Äldrecentrum genomförde 2003 visade att en stor majoritet av de intervjuade pensionärerna uppskattade möjligheten att få välja hemtjänstenhet, även de som inte hade valt själva. Pensionärerna framhöll möjligheten att kunna byta hemtjänstenhet som en positiv förändring. Få, cirka tre procent av de som har hemtjänst, väljer att byta utförare.

Välja i utsatt livssituation

Det är inte en köpvillig kund på en hemtjänstmarknad som biståndshandläggaren oftast möter, utan en person som sakta behöver vänja sig vid och acceptera att livet blivit annorlunda – att man inte längre klarar sig själv. Alla pensionärer kan inte välja själva. Ofta är det speciellt svårt när hjälpbehov uppstår akut, t.ex. efter en allvarlig sjukdom och sjukhusvistelse. Andra problematiska situationer är när biståndet gäller personer med demenssjukdomar eller annan form av kognitiv svikt som gör att de inte har beslutskapacitet.

Forskare vid ARC/Äldrecentrum drar slutsatsen från den longitudinella studien SWEOLD att de äldre som är mest beroende av vård och omsorg och skulle ha bäst nytta av att göra "det goda valet" också

är de som har den högsta förekomsten av kognitiva och fysiska begränsningar som försvårar eller omöjliggör att vara en rationell "konsument" av vård och omsorg.

Informerat val?

Kommunen har enligt LOV ett ansvar att de som ska välja har tillgång till information som ska *vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig* (LOV 9 kap 1 §).

Stockholms stad redovisar på Jämför Stockholm alla utförare som ingår i kundvalet. I slutet av januari 2013 fanns det 235 hemtjänstenheter, kommunala såväl som privata. I en enskild stadsdel kan det finnas mellan 75-100 hemtjänstenheter att välja mellan. Läser man de olika företagens presentationer är de flesta till förväxling lika.

Mångfald?

Det finns en mångfald företag men knappast, så som var förhoppningen med LOV, en mångfald av inriktningar. En läsning av företagens presentationer på Jämför Stockholm ger bilden av företag som i huvudsak erbjuder samma sak. Den specialisering som finns är främst att kunna tillgodose hemtjänst på olika språk och/eller med hänsyn till kultur/religion. Innan kundvalet infördes var det svårt för äldre från vissa språkgrupper att få hjälp på sitt eget språk.

När Stockholms stad önskat stimulera framväxten av specialiserade hemtjänstteam, bl.a. för personer med demenssjukdom, har detta skett vid sidan om LOV, med särskilda stimulansmedel som staden anslagit.

Blev kvalitén bättre?

Ett viktigt syfte med lagen var när den infördes *att, genom ökad mångfald, nå bättre kvalitet*. Kvalitetsdrivande faktorer skulle vara mångfalden i sig, att nya kreativa aktörer ges möjlighet att etablera sig, och att utförarna utsätts för omsorgstagarens val. Det finns ännu ingen forskning som kan belysa om dessa gynnsamma faktorer faktiskt uppstått, och om de i så fall lett till en förbättrad kvalitet.

Förutsättningarna för LOV att stimulera kvalitetsutvecklingen i äldreomsorgen är dock inte gynnsamma. Äldreomsorgstagarna är en skör "kundgrupp" där många har svårt eller inte alls kan göra informerade val. Valet ska ofta ske snabbt, när man pga. sjukdom har som svårast att göra ett aktivt val. Informationen från utförarna är allmänt hållna och i Stockholm är aktörerna oöverblickbart många. Behovet av kontinuitet och trygghet är för flertalet äldreomsorgstagare hinder att välja om.

Samverkan

Valfriheten kan bli en fälla för de äldre med många behov var en åsikt som framfördes i en studie Äldrecentrum genomförde om samverkan mellan vård- och omsorgsaktörer i Stockholms län 2011. Distriktsköterskorna har inget geografiskt områdesansvar, och det finns i länets centrala delar många husläkarmottagningar som ska samspela med ett stort antal hemtjänstutförare. Även Socialstyrelsen har i en rapport 2011 uppmärksammat att det finns en risk för att fler aktörer i vårdplaneringen gör det svårare att samordna vården och omsorgen.

Blev det billigare?

Det finns ingen forskning som tyder på att konkurrensutsättning sänker kostnaderna. LOV syftar inte till konkurrens om pris utan om kvalitet. Frågan är då om LOV kan driva kostnaderna uppåt? Det finns tecken på det. Ett exempel är att många aktörer ger ökade transaktionskostnader, kostnader för information och uppföljning, fler och längre resor samt försvårar och fördyrar samverkan mellan vårdgivare.

Effekterna av LOV föremål för statlig utredning

Brukaren i centrum?

LOV sätter brukaren i centrum skriver regeringen i september 2012 i direktiv till en särskild utredare som ska analysera och utvärdera effekterna av lagen (Kommittédirektiv 2012:91). Vår genomgång av bakgrunden till LOV och studier om kundval i äldreomsorgen visar att det är klokt att stanna upp, analysera och utvärdera. Och fundera över vad det innebär att sätta brukaren i centrum. En utgångspunkt kan vara följande citat från en forskningsrapport från Konkurrensverket: *Brukare vill typiskt sett ha valfrihet över vad som ska utföras och hur ofta, snarare än vem som ska göra det. I den meningen kan valfrihetsreformen i någon mening upplevas som missvisande. Verklig valfrihet gäller först när brukarna får bättre inflytande om vilka tjänster som ska ingå i hemtjänsterbjudandet.*

Det finns som vi ser det knappast någon väg tillbaka, att ta bort den enskildes möjlighet att välja vem som ska svara för ens omsorg och återgå till ett system där det är beroende av vid vilken gata man bor. Allt som främjar att den äldre som behöver hemtjänst kan behålla makt över sin vardag är värdefullt. Däremot finns det förstås olika vägar framåt.

Om brukarna ska sättas i centrum krävs att de får välja det som är av vikt. Den 1 januari 2010 trädde en bestämmelse i SoL i kraft att äldre personer, så långt möjligt, ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Här finns en bas att bygga vidare på och utveckla så att denna rätt verkligen blir reell. Lagstiftarna kan då gärna låta sig inspireras av hur rätten till personlig assistans innan man fyllt 65 år är utformad. För finns det egentligen något skäl till att den som fyllt 65 ska ha mindre inflytande över den hjälp man får än den som ingår i LSS personkrets och ännu inte fyllt 65 år?

En annan aspekt av att sätta brukaren i centrum är att det finns en god samverkan mellan olika vård- och omsorgsgivare. Samverkan kring de mest sjuka äldre fungerar inte och det är ett politiskt prioriterat mål att göra den bättre. LOV har dock ytterligare komplicerat samspelet mellan olika aktörer genom det stora antalet utförare som uppstått i exempelvis Stockholms stad. I regeringens direktiv till utredaren som ska se över LOV framhålls vikten av att främja att *kommun och landsting säkerställer en mer sammanhängande vårdkedja för äldre personer som är i behov av insatser som erbjuds inom olika valfrihetssystem*. Ett viktigt uppdrag som ligger väl i linje med regeringens ambition att förbättra för den grupp som benämnts de mest sjuka äldre.

I åtskilliga studier har Äldrecentrum påvisat värdet av att äldre med sammansatta behov ska kunna få sina insatser samordnat, från ett team med läkare, distriktssköterska, vårdbiträde, sjukgymnast och arbetsterapeut. LOV har uppenbarligen inte bidragit till framväxten av aktörer som vill verka inom både vårdval och kundval.

Maktförskjutning till företagen?

I kommittédirektiven nämns en viktig politisk målsättning med LOV, maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare. Det som inte nämns är att det också blir en maktförskjutning till företagen. Ytterst är det ju kommunen som måste kunna garantera att ett företag som vill etablera sig faktiskt har förutsättningar att uppfylla det företaget påstår sig kunna göra. Ingen vill att amatörer och lycksökare etablerar sig inom äldreomsorgen. Kommunerna måste ha verktygen att hindra dem.

Etableringsfrihet kan inte vara överordnat kvalité och trygghet för brukaren. Det är rimligen brukarperspektiv, inte företagarperspektiv, som ska känneteckna lagen. Alltså, vad är viktigast; att värna om; trygghet, säkra och kompetenta utförare eller att ständigt öppna för nya utmanare, vars överlevnad är osäker och kompetens oprövad?

Ersättningen avgör vad som kan erbjudas

En annan fråga som bör ställas är om ersättningens storlek och utformning – den har sannolikt mycket större betydelse för kvalitetsutvecklingen än den så kallade marknadsmekanismen i LOV. Det är stora skillnader i ersättning per hemtjänsttimme mellan kommuner som infört kundval. Två seriösa non profit organisationer, Ersta diakoni och Borgerskapet, lämnade Stockholms kundval därför att det enligt dem inte gick att uppnå god kvalitet med den ersättning som gavs under 2011. Det var en tydlig varningssignal.

Biståndshandläggaren den äldres stöd

Slutligen finns det anledning att stanna upp för vem som är bäst lämpad att stödja personer med nedsatt beslutskapacitet. I kommittédirektivet nämns t.ex. personer med demenssjukdom, psykisk funktionsnedsättning, hjärnskador liksom personer som till följd av ålder är bräckliga och minnessvaga. Utredaren ska *inventera och analysera behovet av ... stödinsatser för personer som på grund av vissa medicinska diagnoser har svårt för att göra egna välgrundade val.*

Det är anmärkningsvärt att kommittédirektiven i det sammanhanget inte lyfter biståndshandläggarens roll. Det finns de som i konkurrensneutralitetens namn ifrågasätter biståndshandläggarna, men denna yrkesgrupp måste respekteras som de lojala och oberoende "ämbetsmän" de är! Det är biståndshandläggarna som har den utbildning som krävs, och som utreder både den äldre personens livssituation och behov. Rimligen är det biståndshandläggarna som har bäst förutsättningar att inte bara fatta beslut om insatser utan också när det behövs välja lämplig utförare för den som saknar beslutskapacitet.

Referenser: Se huvudrapporten (Äldrecentrumrapport 2013:2) som kommer att finnas tillgänglig på Äldrecentrums hemsida www.aldrecentrum.se

Hemtjänst och logistik, hur kostnaderna ökar med LOV

Peter Lorentzon, Gemensam välfärd

Trafikverket har tillsammans med ett antal kommuner i landet gjort utredningar om hur kommunens transporter inom hemtjänsten kan effektiviseras genom bättre planering, bättre logistik. Bakgrunden är att hemtjänstens resor står för uppåt hälften av tjänsteresorna i en kommun. I en studie i Eskilstuna visade det sig att genom att effektivisera bilresorna skulle det gå att spara upp till 49 % på körsträckorna och 42 % på restiden med bibehållen eller förbättrad servicenivå. Insattiden hos brukaren skulle kunna öka från 64 % till 76 % av den totala tiden tack vare minskad restid. Man räknade också ut att det på ett år motsvarade 30 000 timmar, 45 000 mil, 90 ton koldioxid och 0,5 miljoner kronor i bränsle. Bilparken för hemtjänsten skulle kunna minska från 47 till 38 bilar.

Liknande utredningar har gjorts för bl a Orust kommun, Karlshamn och Skellefteå. Det kan också sägas att ingen av dessa kommuner fram till hösten 2012 infört LOV.

Trafikverket har sedan, utifrån dessa erfarenheter, gjort två egna utredningar – men åt "motsatt håll". Man har undersökt vad effekterna skulle bli för logistiken inom hemtjänsten om delar av hemtjänsten läggs ut på entreprenad. Med material från två sydsvenska kommuner har man gjort simuleringar hur körsträckor och körtid då skulle förändras.

Man fann mycket tydliga effekter. Redan om endast ett företag tar över bara 20 % av hemtjänsten kommer körsträcka och tid öka med ca 20 %. Om företaget tar över 50 % blir ökningen ännu större. Om två företag får ta över hemtjänsten i olika proportioner ökar körsträcka och tid med mellan 30 och 50 %, i snitt 33 %.

Om detta blir effekten med endast två företag, vad händer då när det finns 200 utförare inom hemtjänsten som i Stockholm! Och vad händer i kommuner som Malmö och Göteborg om man inför LOV? Trafikverkets beräkningar är entydiga; ju fler aktörer desto mer försämras möjligheterna att skapa effektiva rutter för hemtjänstens verksamhet.

Trafikverkets arbete är intressant på två sätt. Man har, som i projekten tillsammans med ett antal kommuner, visat hur mycket mer effektiv kommunens egen hemtjänst kan bli med ett medvetet planerande. Man har också i egna studier visat hur hemtjänsten ur ett logistiskt perspektiv blir allt mindre effektiv ju fler aktörer som ska dela på marknaden.

Resultaten är viktiga och måste tas med i en diskussion om LOV. Man kan fråga sig varför inte Trafikverkets rapporter väckt större uppmärksamhet. Den sista kom i november 2011. Det kan noteras att Konkurrensverkets rapport om konkurrensen inom kommunernas valfrihetssystem, som kom nu i januari, inte har med Trafikverkets rapporter bland sin 46 referenser. Inte heller de rapporter om LOV som Socialstyrelsen och Statskontoret gav ut under 2012 refererar till Trafikverkets arbeten.

I den utredning som regeringen nu tillsatt för att utvärdera LOV inom hemtjänsten är det nödvändigt att man också tar hänsyn till de rapporter som Trafikverket tagit fram om logistik och hemtjänst. De är viktiga för att kunna utvärdera effekterna av LOV vad gäller hemtjänstens kvalitet och effektivitet men också som en del av diskussionen om klimatmålen.

Ett **räkneexempel** gjort av undertecknad för att få en uppfattning om storleksordningar: Kostnaden för äldreomsorgen i Sverige är årligen ca 90 miljarder kronor. Utifrån siffror från Stockholm, där hemtjänsten står för drygt 2 miljarder av totalt ca 7 miljarder, kan hemtjänsten i hela landet mycket grovt uppskattas kosta ca 25 miljarder kronor. Restiden utgör ca 10-20 % av den totala arbetstiden inom hemtjänsten. Omräknat i pengar motsvarar det, återigen grovt, ca 2-5 miljarder kronor. En ökning av restiden med 30-40 % innebär en ökning av kostnaderna med kanske en miljard kronor.

http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6472/2011_156_LOV_logistik_och_transportarbete.pdf

KPR och LOV i Stockholm

Lars Wettergren, moderator och ordförande för Kommunstyrelsens Pensionsråd i Stockholm, KPR, berättade att KPR är kritiskt till hur LOV inom hemtjänsten i Stockholm fungerar med det stora antalet utförare, mer än 200. I en stadsdel kan det innebära att den

äldre ska välja mellan 100 utförare. Det är mer en illusorisk valfrihet framförallt när den ska utföras i ett för den enskilde pressat läge vid exempelvis en vårdplanering. Det viktiga för den äldre är heller inte att välja utförare utan att kunna välja vad som ska göras i hemmet och vem som ska göra det.

Kommunens villkort är alldeles för generösa när man certifierar företag inom hemtjänsten. Hårdare krav måste kunna ställas på heltids- och tillsvidareinställningar och på färre antal timanställda hos de privata företagen. Likaså på utbildningsnivåer. Kommunens hemtjänst har idag högre nivåer i dessa avseenden än de privata. Hemtjänsten ska inte vara ett "småföretagarstöd". Det är inte acceptabelt att en stadsdel som idag inte har någon kommunal utförare. Likaså är det "lotteri" som nu införts för de som inte väljer en utförare, inte acceptabelt. De många utförarna av mycket olika kvalitet kräver i sin tur en omfattande kontroll och uppföljning. Något som också kostar pengar. Resurser som hellre borde använts för insatser hos de äldre.

En orättvisa som måste rättas till är att de kommunala utförarna inte kan erbjuda tilläggstjänster vilket de privata företagen kan.

"Dirigent saknas" är ett begrepp som skapades för några år sedan för att peka den allvarliga brist på samverkan som finns i vård omsorg för de mest sjuka äldre. Denna samverkan mellan hemsjukvård, hemtjänst, biståndsbedömare, rehabilitering m fl blir än svårare med den uppsplittring av verksamheten som LOV innebär. Hur ser en dirigent ut för 200 utförare som fritt får etablera sig i Stockholm....?

KPR ser allvarligt på de brister inom hemtjänsten som LOV har skapat.

I diskussionen togs bl a upp följande

Ett problem har visat sig kunna finnas med företag som erbjuder hemtjänst med den äldres hemspråk. De som ger insatserna är då ofta anhörganställda och det blir då svårt med kontroll av om den äldre får de insatser man fått beslut om.

Det stora antalet företag i Stockholm tenderar i stället för mångfald leda till likriktning av insatserna. Dessa detaljregleras och biståndsbesluten blir alltmer likriktade.

Lars Wettergren **sammanfattade diskussionen och seminariet** och menade att viktiga frågor hade förts fram som utredningen måste ta sig an, som exempelvis svårigheterna att välja, de negativa konsekvenserna för samverkan av det stora antalet utförare utan områdesansvar, de höga transaktionskostnaderna för certifiering, uppföljning, fakturering, transporter mm , att kommunen inte kan erbjuda tilläggstjänster och att tydliga mätbara krav måste ställas på personalens anställningsformer och utbildningsnivåer.