

En genomgång av LOV-utredningen

Betänkande från Utredningen av framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten. SOU 2014:2

Sammanfattning

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 undersökts 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.

Inledning

Rubricerad utredning har haft som uppdrag 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.

Vad har då utredningen resulterat i? Den begränsar sig i sin analys och i sina förslag främst till hemtjänsten. Utredningen föreslår i sitt betänkande, genom en förändring i Socialtjänstlagen, att kommunerna åläggs att införa ett valfrihetssystem inom hemtjänsten. Samtliga kommuner ska ge brukarna förutsättningar att välja också mellan privata utförare. Kommunerna kan sedan välja om hela eller delar av hemtjänsten ska omfattas av valfrihet; delar av servicetjänsterna eller delar om personlig omvårdnad. Kommunerna kan också välja om LOV eller LOU ska användas för valfrihetssystemet. LOV innebär fri etablering av företag som godkänns av kommunen. LOU innebär att kommunen efter anbud sluter avtal med vissa företag.

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 på sid 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. Exempelvis:

- Utredningen konstaterar att **kontinuiteten** är kanske det som brukarna värdesätter högst, att helst få träffa samma person eller så personer som möjligt, att kunna bygga upp relationer till ett fåtal personer i hemtjänsten. Utredningen går dock inte vidare och diskuterar om LOV ökar förutsättningarna för kontinuitet. – Vi anser att man på goda grunder kan befara att kontinuiteten minskar vid införandet av LOV. Andelen timanställda är högre i de privata företagen och omsättningen på företag är också hög. I Stockholm försvinner drygt 10 % av företagen varje år. Lika många tillkommer.
- 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.
- Uppsplittning 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.

- Att utredningen inte tar tillräckligt allvarligt 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 valfritetsystemen, 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. Profilerings 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 biståndsbedömare 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, 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 socialtjänstslagen om att samtliga kommuner ska införa ett valfrihetssystem avvisas (sid 19). Kommunerna måste själva få bestämma hur de ska organisera sin hemtjänst.

Peter Lorentzon 2014 03 22