

Er referens
S2014/420/FST

Datum Vår referens
2014-05-09 SH/

Socialdepartementet
Enheten för familj och sociala tjänster
Anna Gralberg
103 33 Stockholm

Remissvar: Betänkandet Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten SOU 2014:2

Almega har beretts tillfälle att svara på följande remiss och vill därför anföra följande:

Sammanfattning

1. Utredningen framför starka argument för att införa nationell valfrihet inom hemtjänsten. Slutförslaget att kommunerna själva ska få avgöra vilka delar av hemtjänsten som ska omfattas av valfrihet innebär att kommunerna med en begränsad insats kan följa lagen utan att detta innebär någon reell ökad valfrihet för medborgarna.
2. Utredningen saknar helt förslag om lagstiftning gällande likabehandling av offentliga och privata utförare. Ett grundläggande krav är att kommunernas egna utförares efterkalkyler redovisas öppet och granskas av oberoende part. Avsaknad av likabehandling riskerar att privata utförare lämnar eller överhuvudtaget inte etablerar sig i valfrihetssystem. Därmed hotas mångfalden och valfriheten för medborgarna.
3. Utredningen framför starka argument för att införa valfrihet inom andra områden främst särskilt boenden inom äldreomsorgen. Avsaknaden av lagstiftningsförslag hotar mångfalden, valfriheten för den enskilde och den nödvändiga utbyggnaden av fler vård- och omsorgsboenden.

Valfrihet

Det finns ett starkt stöd hos allmänheten för valfrihet inom den kommunala socialtjänsten. På ett generellt plan fastställdes detta senast i SOM-institutets generella mätning. De konstaterar att både bland brukare och nära anhöriga menar fler än 7 av 10 att valfrihet är viktigt eller mycket viktigt.¹

Kommunala valfrihetssystem har utvecklats i snabb takt under de senaste fem åren då Lag om Valfrihetssystem (LOV) har funnits. Den främsta anledningen till denna snabba utveckling ligger i hos enskilda kommuninvånarens vilja att besluta själv om vem som ska utföra omsorgen. Perspektivet på valfriheten måste därför utgå ifrån medborgaren i kommunen, snarare än från kommunen.

¹ http://www.som.gu.se/digitalAssets/1480/1480366_vinster-i-v--lf--rden--lennart-nilsson.pdf

En annan aspekt handlar om att stimulera till valfrihet inom många olika områden av den kommunala socialtjänsten. Omfattningen avspeglas väl i Tabell 4.2 i betänkandet. Bredden av tjänster är stor, det handlar inte alls enbart om hemtjänst. Även om det handlar om smalare områden så är det likafullt viktigt för alla de individer som berörs.

Utvecklingen av valfrihetsystem inom kommunala tjänster har varit omfattande under de senaste åren. Idag finns det system i drygt 150 av landets 290 kommuner och fler än 20 har beslutat om att införa valfrihet. Huvudskäl till kommunernas valfrihetssystem har varit att erbjuda medborgare fler alternativ än den kommunala egna regin. Betänkandet konstaterar i sin egen undersökning, precis som också Socialstyrelsen gör, att valfrihetssystemet dessutom ger ett ökat inflytande och makt till brukaren, då den enskildas ställning stärks. Framförallt genom att den enskilde ges möjligheten att kunna byta utförare. En intressant aspekt av undersökningen är att en betydligt större andel bland de som valt utförare anser sig kunna påverka insatserna än de som inte gjort ett val, något som också konstateras i Stockholms stads egen undersökning från 2012. I valfrihetsutredningen lyfter även Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi fram att valfrihetssystem skapar incitament för att tillmötesgå brukarens krav och att dessa ökar i takt med en ökande konkurrens.

Vad gäller kvalitet är skillnaderna små. Utredningens egen undersökning pekar på att det inte finns några egentliga skillnader och att de inte kan hänföras till LOV utan förklaras av demografiska skillnader (kap 7.4) och andra undersökningar gjorda av Statskontoret visar på en ökad grad av kundnöjdhet i LOV-kommunerna. Socialstyrelsen kunde inte ge en entydig bild av kvalitetsskillnader mellan den egna kommunala regin och den som utförs av privata utförare. Slutligen visar under utredningen att kostnader som kan hänföras till hemtjänsten har utvecklats betydligt snabbare hos kommunerna *utan* valfrihetssystem än de som har.

Sammantaget, en stor efterfrågan, ökad grad av inflytande, inga egentliga mätbara kvalitetsskillnader och bättre ekonomi att valfrihetssystem är en naturlig del av omsorgen i landets kommuner. Trots detta väljer utredningen inte att lägga förslag om nationellt valfrihetssystem. Utifrån perspektivet att medborgaren i kommunen vill välja utförare menar Almega att detta måste vara ett självklart förslag. Landets medborgares möjlighet att få välja skall inte begränsas av vilken kommun man råkar bo i.

Utredningen föreslår istället att kommuner skall införa någon form av valfrihet för medborgarna inom hemtjänst, men utan att förtydliga en miniminivå. Detta innebär att kommuner kan med en mycket begränsad insats genomföra åtagandet utan att det i praktiken innebär någon ökad valfrihet för kommunmedborgaren. Almega vill istället regeringen inför en nationell valfrihet inom hemtjänsten, både inom service och inom omsorg. Allt fler initierade medborgare ställer krav på kvalitet och på utförare kommer inte att nöjas sig med den kommunala egna regin. Som utredningen konstaterar finns det idag flera exempel på områden där valfrihet har införts såsom skola, förskola, primärvård och tandvård men även personlig assistans. Varför då inte också inom hemtjänsten?

Likabehandling och öppenhet

Hösten 2013 uppmärksammade Konkurrensverket konkurrensproblem inom de kommunala valfrihetssystemen.² Problemen kan bland annat kopplas till hur olika lagar definierar utförare eller leverantör. I Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) HSL används begreppet utförare³ medan Lagen (2008:962) om Valfrihetssystem används begreppet leverantörer⁴. Enligt Konkurrensverket kan begreppet leverantör i 2 § LOV tolkas snävare än begreppet utförare i 5 § HSL. Effekten blir att den egna regin inte skulle omfattas enligt Lagen om Valfrihetssystem, men väl i Hälso- och sjukvårdslagen.

Om begreppen ska tolkas på detta sätt, innebär det att enligt LOV så ska likabehandling råda mellan leverantörer, men det finns inga krav i lagstiftningen på att detta även skall gälla den egna regin.⁵ För Almega och våra medlemsföretag handlar de grundläggande principerna likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet om samtliga på marknaden existerande leverantörer eller utförare skall behandlas i enlighet med dessa principer när de kommunala valfrihetssystemen byggs upp.

Att inte likabehandling råder mellan leverantörer och den egna regin har Almeegas medlemsföretag uppmärksammat under en tid. Dessvärre finns flera exempel på hur kommuner inte lever upp till likabehandling av samtliga leverantörer i kommunala valfrihetssystem.⁶ Lika ersättning för lika utförd tjänst är en självklarhet på vilken grunden för valfrihetssystem vilar och grundläggande i för att mångfalden av utförare ska kunna säkerställas.

En annan lika viktig aspekt på detta är ett transparent system där de ekonomiska betingelserna redovisas öppet. Almega menar att det är en brist att utredningen inte tar upp problemen om principerna om likabehandling och transparens i betänkandet. Regeringen bör överväga att komma med förtydliganden som säkerställer likabehandling och transparens i kommunala valfrihetssystem.

² <http://www.kkv.se/beslut/13-0348.pdf>

³ 5 § HSL

⁴ Landstinget ska utforma vårdvalssystemet så att alla **utförare** behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat. Ersättningen från landstinget till utförare inom ett vårdvalssystem ska följa den enskildes val av utförare."

⁵ 2 § LOV

⁶ Den upphandlande myndigheten ska behandla **leverantörer** på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem."

⁷ Konkurrensverket "Konkurrensen i Sverige" s 238 ff.

<http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=8794>

⁸ Se även Konkurrensverket "Kommunernas valfrihetssystem", kap. 6

http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2013-1.pdf

Transparens med ekonomisk redovisning

I ett skede av utredningen fanns det konstruktiva förslag om att inkludera tydlighet i LOV vad avser ekonomisk redovisning. Förslaget var formulerat i ett tidigt förslag i utredningen:

4 kap. Förfrågningsunderlagets innehåll

1§ Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget. *Upphandlande myndigheter som har verksamhet i egen regi inom valfrihetssystemet ska årligen redovisa verksamhetens ekonomiska utfall (efterkalkylering).*

Detta var ett konstruktivt förslag som skulle kunna ge öppenhet i den ekonomiska situationen för utförare inom kommunala system. Emellertid har utredningen valt att hänvisa det till nu pågående samarbetet ”Etisk plattform”. Almegas uppfattning är att detta inte är något som regeringen bör vänta med. Dels då det inte är klarlagt om huruvida den etiska plattformen kommer att lägga förslag på kommunernas ekonomiska redovisning, dels för att tidplanen för när etiska plattformen arbete ska redovisas, när konkreta förslag ska läggas är otydlig. Är det så att den etiska plattformen presenterar förslag på ekonomisk redovisning så kan de förslagen ta över, i annat fall finns en färdig lagstiftning på plats.

Nationell valfrihet hemtjänst

Almegas uppfattning är att valfrihet ska finnas i hela landet och att ett minimum är hemtjänsten inom både omvårdnad och service.

Utredningens förslag om valfrihet inom hemtjänst vilar på idén om att kommunen själv utformar sitt valfrihetssystem i enlighet med den lag som anses mest lämplig enligt varje enskild kommun. Almega delar utredningens uppfattning att det är valfriheten för brukaren/medborgaren i kommunen som är det centrala. Hur vägen dit ser ut, vilka lagrum som används är inte relevant. Det viktiga är, precis som utredningen konstaterar att det kan finnas olika vägar för kommuner att uppnå valfrihet för medborgarna. Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) kommer att utvecklas i och med implementering av nya upphandlingsdirektiv och med individuella val inom ramavtal är positivt.

Valfrihetsutredningen har valt att presentera ett förslag där grunden är just valfrihet i sig och inte utifrån lag. Något som innebär att utredningens förslag genomförs först då upphandlingsdirektivet har implementerats i svensk lag. Det finns dessutom inga garantier för att svenska ramavtalsregler kompletteras med individuella val som anges i beaktandesats 61 i nya upphandlingsdirektivet, även om det är troligt. Almega menar att lagändringar om nationell valfrihet istället bör införas under 2014. Anpassningar till LOU får istället göras när upphandlingsdirektiven har implementerats i svensk lag.

Nationell valfrihet inom övriga områden

Utredningen har haft uppdraget att i första hand se till valfrihet på hemtjänsten område och i andra hand inom andra delar (inom kommunernas sociala ansvarsområden).

Utredaren redovisar också starka argument för att införa valfrihet inom särskilt boende. Exempelvis möjligheten att välja utförare innebär att brukarnas ställning i omsorgen stärks och att brukarens möjligheter att få ett boende som är anpassat efter dennes personliga preferenser ökar när utförarna kan erbjuda profilerade boenden. Utredningen konstaterar också att LOV har ett mer långsiktigt perspektiv vilket innebär att utförarnas incitament att investera i såväl personal, genom kompetenssatsningar, som lokaler torde vara stora. Utredningen kommer till slutsatsen att detta kan leda till ett ökat fokus på kvalitet.

Trots utredningens argumentation saknas förslag på hur LOV-system kan införas i särskilda boenden enligt SoL (boenden för äldre) och gruppboenden enligt LSS (funktionshindrade), särskilt med avseende på nybyggnation. Utredningens defensiva position kommer i ett läge då många av landets kommuner behöver få vägledning i hur utbyggnaden av särskilda boenden kan påskyndas och målet bör vara att uppnå valfrihet även här. Behovet av investeringar i särskilda boenden de närmaste 10-15 åren är mycket stort och här kan en nationell, likvärdig LOV spela en viktig roll för att få fler privata investeringar i den offentliga sektorn.

Almega skulle gärna sett att utredningen haft möjligheten att lyfta blicken och se till välfärdens utveckling på längre sikt. Redan idag är behovet stort av nya och renoverade Särskilda boenden i många kommuner runt om i hela landet. Efterfrågan kommer att fortsätta öka samtidigt som fler alternativ än den kommunala egna regin är nödvändiga. Ökad grad av egenmakt, individuella val och behov av olika lösningar och inriktningar kommer att fortsätta prägla omsorgen. Brukarna (äldre, handikappade och andra brukargrupper) önskar mer valfrihet. I takt med att medborgarnas krav ökar behöver vi nationellt föra diskussionen om hur denna utveckling kan mötas. Hur ser planen ut för den framtida äldreomsorgen med individen i centrum ut?

Med vänlig hälsning

Almega AB



Ulf Lindberg
Näringspolitisk chef, Almega



Stefan Holm
Näringspolitisk expert Offentlig
marknad och konkurrens

