



Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

YTTRANDE

Betänkandet Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten (SOU 2014:2)

S2014/420/FST

SPF tillstyrker utredningens förslag till ändring i Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och de övriga förslagen till åtgärder för att underlätta genomförandet av nämnda lagändring. SPF ser det åsyftade obligatoriet för kommunerna, att skapa förutsättningar för brukarna att välja utförare av hemtjänst, som ett steg mot den generella ambitionen att stärka alla äldres autonomi. Ytterligare steg i framtiden inom socialtjänstens område kunde vara motsvarande plikt att ge även dem som erbjuds bostad i särskilt boende möjlighet att välja både leverantör av åsyftade tjänster och – i förlängningen – bostadsort, d.v.s. oberoende av kommungränser.

Rätten till frihet och människors lika värde är en generell värdegrund. Allas behov av autonomi erkänns i internationella deklarationer om mänskliga fri- och rättigheter. Och i vår egen Regeringsform återfinns man i 1 kap. 2 § formuleringen: *”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.”* Socialtjänstlagen är mycket tydlig: *”Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.”* (SoL 1 kap, 1 §). Personlig autonomi såsom generell styrande princip i samhället borde således egentligen inte vara något som behöver problematiseras eller ens diskuteras.

Politisk autonomi finns exempelvis i kommunernas självbestämmanderätt. Även personlig autonomi finner man många uttryck för i åtskilliga verksamheter under offentligt ansvar. Den enskilde har exempelvis rätt att kunna välja vilken vårdcentral man vill besöka för sin primärvård. Inom skolväsendet har personlig autonomi vad gäller val av utförare av de föreskrivna offentliga tjänsterna stort genomslag. De som levererar olika tjänster med offentlig grund ska kunna skilja sig från varandra och – givetvis inom de ramar och med de rättsliga förpliktelser som definieras i gällande lagstiftning – erbjuda användarna produkter som dessa uppfattar som varierande i ett eller annat avseende och inom vilket utbud man har möjlighet att träffa egna val. Exempel är för närvarande del av pensionerna, apotekstjänsterna, bilbesiktningen, o.s.v. I många landsting har valfrihet, om än oftast begränsad, införts för hjälpmedel som föreskrivs. För att reglera sådana förhållanden har, som komplement till Lagen om offentlig upphandling (2007:1091, LOU), en särskild lag inrättats, Lag om valfrihetssystem (2008:962, LOV), som omfattar vissa typer av offentliga tjänster. Grundläggande i LOV är att totalkostnaderna för definierad tjänst ska vara lika för alla utförare, oberoende av om dessa tillhör den egna kommunala organisationen eller om de är externa utförare. Användarna ska således ha frihet att välja utförare för en viss tjänst enbart utifrån vad de själva uppfattar som fördelar i kvalitet, geografisk belägenhet eller annat. Det är huvudmannen (kommunen eller landstinget) som



fastställer vad som minst ska ingå i viss typ av tjänst och vad den får kosta, även där oberoende av vem som utför den. Om det rör sig om offentlig tjänst som är föreskriven i lag är huvudmannen skyldig att tillse att fungerande icke-vals-alternativ kan appliceras för att tillförsäkra den enskildes rättigheter.

Trots att sättet och systemen som ska reglera dessa möjligheter till valfrihet således är sedan länge etablerade, förekommer problem med att i praktiken implementera grundprinciperna. Vi har av naturliga skäl anledning att gå försiktigt fram när vi vill överföra sådant som traditionellt har organiserats och genomförts på kollektiv grund till ett öppet förhållningssätt som tar maximal hänsyn till individuella preferenser och till innovativa entreprenörers ambitioner. Tjänsternas konkreta innehåll är ofta inte tydligt beskrivna och de måste, för att resultaten ska motsvara utsagda kvalitetskrav, definieras utan att man för den skull råkar in i en utvecklingshämmande detaljreglering. Ekonomiska förhållanden, både kortsiktigt och vid investeringar över tid, måste klargöras. Samma gäller personalrelaterade omständigheter. Etiska principer ska diskuteras och läggas fast. Juridiska förhållanden ska inrättas som anpassar den öppna verksamheten till medborgarnas uppfattningar inom områden där man tidigare har kunnat nöja sig med förtroendevaldas och tjänstemäns beslut och allmänna inställningar. En sådan övergång, i vilket verksamhetsområde som helst, tar tid. Dock är den grundläggande subsidiaritetsprincipen viktig som drivkraft, och i de flesta fall har utvecklingen under lång tid lett till goda och väl etablerade resultat.

Dock har man inte hunnit särskilt långt i detta avseende när man kommer till det kommunalt organiserade och genomförda tjänsteutbudet inom ramen för SoL, i synnerhet den hemtjänst som föreskrivs. Vi finner det angeläget att här peka på relevanta delar av den befintliga lagstiftningen i detta avseende:

SoL 2 kap. 1 §: "Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver."

SoL 4 kap. 1 §: "Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv."

SoL 5 kap. 5 §: "Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges."

Under flera år har riktat statligt stöd utgått till landets kommuner för att underlätta för dessa att genomföra valfrihet i hemtjänsten. Trots detta, och trots de mycket tydliga anvisningarna i SoL, och trots den generella principen om värdet av personlig autonomi, har dock fortfarande drygt 100 av landets 290 kommuner inte velat övergå till att erbjuda medborgarna fria val inom hemtjänsten.

Invändningarna har varit av olika typ, men en rad rapporter har nu samlats för att klarlägga olika aspekter vid övergång till valfria system, såsom inverkan på ekonomi och på kvalitet. Även om man givetvis blir ännu mera säker om man låter ytterligare



tid förflyta medan man samlar på sig flera undersökningar, är det dock uppenbart att man redan nu har underlag för att med tillräcklig säkerhet säga att argumenten för fortsatt motstånd framstår som orimliga.

I den rika rapportfloran som nu finns saknar vi dock två aspekter som kunde innebära ytterligare möjlighet att klart och jämförande belysa aktuella förhållanden.

Den ena aspekten avser inträngande analyser av de tillfällen som uppkommit, där kommuner efter att ha infört valfrihetssystem sedan återgår till den tidigare verksamheten i enbart kommunens egen regi. Oberoende och förutsättningslös genomgång av bakgrund och argument för besluten, och även utvärderingar av resultat i olika avseenden, skulle ge värdefull upplysning. Motsvarande professionell analys bör göras bland de kommuner som under utvecklingens gång kommit fram till det helt omvända förhållningssättet, nämligen att kommunen kan/bör helt upphöra med egen verksamhet inom hemtjänsten.

Den andra aspekten har att göra med vilka grupper av huvudmän som man ställer upp för jämförelser. Man har *de facto* inte enbart de två kategorierna offentlig verksamhet vs. frittvalsverksamhet. Man måste också i den senare kategorin skilja mellan kommuner där det fria valet på relativt kort tid har blivit mycket framgångsrikt (där exempelvis omkring hälften eller flera av brukarna har valt externa utförare) gentemot kommuner där fritt val genomförts men där endast några få procent av brukarna valt annat än den tidigare kommunala verksamheten. Det är uppenbart att dessa två kategorier verkligen utskiljer sig mycket tydligt. Och det är dessutom sannolikt att dessa skillnader har en rationell grund, exempelvis i beroendet av med vilket engagemang från kommunens ledning som valfriheten införts, och i vilken utsträckning som man har bemödat sig att informera brukarna om de alternativ som dessa har och även hur aktivt man arbetar för att hjälpa de enskilda att träffa väl informerade val. Det skulle inte vara förvånande om det visar sig att framgången för övergång från kollektiv organisation av de aktuella verksamheterna till en som präglas av mångfald och fria val för användarna är starkt avhängig den attityd och den kraft som präglar "marknadsföringen" av, och "kundtjänsten" kring, det nya systemet, och att detta är en faktor som är långt mera betydelsefull än andra som kan tänkas spela in.

Föreliggande utrednings förslag syftar – efter genomgång av befintliga fakta – till att genom obligatorium för alla landets kommuner införa likhet över landet för hur allas valfrihet ska tillförsäkras vad gäller just hjälpande tjänster i de egna hemmen. Vi tillstyrker detta.

Utredningens förslag stannar dock vid hemtjänsterna, d.v.s. socialtjänstens verksamheter inom brukarnas egna hem. Bestämmelserna i SoL om så kallade särskilda boenden, d.v.s. kommunens skyldighet att tillhandahålla "*särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd*" (SoL 5 kap. 5 §) ingår inte. För vår del skulle vi önska att det även där fanns möjlighet till fria val. Det är självklart att rätten att själv – ofta med hjälp av närstående – välja var man vill bo borde ingå i den personliga autonomi och integritet som eftersträvas för alla medborgare. Utöver valet av platsen för boende



ingår där också ett val av vem som ska leverera de servicetjänster som är kopplade till boendet.

Dock har utredaren avstått från ett förslag i den riktningen. Argumenten för detta är att kommunerna ännu har mycket liten erfarenhet av sådana åtgärder och att man här har att göra med en verksamhet som utöver omfattande tjänsteinnehåll också innebär en mer eller mindre komplicerad hantering av fastighets- och andra investeringsärenden. Man bör därför ge kommunerna mera tid för att tränga in i dessa frågeställningar, som onekligen är mera komplexa än de som är rådande inom hemtjänstverksamheten. SPF hade gärna sett att utredaren fullföljt sin argumentation avseende hindren för ett obligatorium i dagens läge avseende särskilda boenden till en uppmaning till kommunerna att utnyttja tiden med målet att så snart som möjligt inrätta möjligheter till fria konsumentval även vad gäller särskilt boende.

Stockholm den 25 februari 2014

.....
Karl- Erik Olsson, ordförande
SPF Sveriges
Pensionärsförbund

.....
Gunnar Degerman, SPF