



Obligatorisk valfrihet? Nej tack!

Anna Johansson

Obligatorisk valfrihet?

Nej tack!

Anna Johansson

Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg 2011

*Författarna svarar själv för framlagda uppfattning och slutsatser i
Tankeverksamhetens skrifter. Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson.
www.tankeverksamheten.se*

Obligatorisk valfrihet? Nej tack!

I GÖTEBORG TILLÄMPAR vi inte Lagen om valfrihetssystem (LOV) inom hemtjänsten, utan har i egen regi infört Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande.

När det gäller vilka tjänster som kommunen ska utföra i egen regi, och vilka man med fördel kan lägga ut på uppdrag till andra aktörer, så tycker vi socialdemokrater att man ska se pragmatiskt på frågan utifrån vad man kan bedöma är bäst ur ett brukar- och medborgarperspektiv. Den för oss viktiga värderingsbaserade principfrågan är att välfärdstjänster ska finansieras solidariskt och vara tillgängliga för alla på lika villkor, inte om staden utför dem själv eller ger någon annan aktör uppdrag att göra det.

Inom exempelvis Vuxenutbildningen i Göteborg lägger vi ut det mesta på upphandling. Det är till fördel för medborgarna, som därigenom får tillgång till en omfattande bredd i kursutbud och utbildningsformer, vilket staden inte skulle klara på egen hand. Genom att vi upphandlar verksamheten får vi också en större möjligheter att flexibelt anpassa utbudet efter medborgarnas förändrade behov och önskemål än om vi drivit den i egen fast organisation.

När det gäller hemtjänsten är det annorlunda. Det är en mer homogen verksamhet och det finns inte samma fördel av att ha många utförare med olika specialiteter som inom vuxenutbildningen. Forskningen har visat att för dem som har hemtjänst är det viktigare att ha inflytande över hur tjänsterna utförs, än vem som ska göra dem (Edebalk och Svensson 2005, Löfström 2007).

I stället för LOV har vi infört Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande inom hemtjänsten. Det handlar just om att brukarna ska ha möjlighet att bestämma från dag till dag vad man vill ha hjälp med. Man ska kunna säga att i dag tycker jag inte att det behöver städas, men krukväxterna skulle må bra av att skötas. Eller att jag i stället vill ha hjälp med att komma ut i parken en stund.

Parallellt med detta har vi satsat på utbildningsinsatser för personalen genom att införa en kompetensstege, och vi arbetar systematiskt med att minska deltider och timanställningar, vilket vi ser som en fråga om att främja både goda

anställningsvillkor och hög kvalitet i verksamheten.

I Socialstyrelsens *Nöjd-Kund-Index* för hemtjänsten får den högre betyg av brukarna i Göteborg än exempelvis i Stockholm där man tillämpar LOV.

Det gäller generellt att brukarna i kommuner med LOV (68 stycken) inte är mer nöjda med hemtjänsten än i kommuner som bedriver den i egen regi (222 stycken). Tvärt om är det genomsnittliga betyget i Socialstyrelsens *Nöjd-Kund-Index* snäppet lägre för kommuner med LOV, även om skillnaden inte är så stor med ett indexvärde på 76,1 jämfört med 76,4 för kommuner utan LOV.

Här får man väga in att LOV trädde i kraft så sent som 2009, och att flertalet kommuner som tillämpar den rapporterar att man i samband med införandet vidtog särskilda insatser just för att säkerställa kvaliteten i tjänsterna. Om detta står sig när LOV har blivit vardag vet vi inte, men jämförelsen görs här med kommuner som driver hemtjänsten i reguljära former, utan särskilda insatser för att säkra kvaliteten i samband med en organisationsförändring.

Det är i sammanhanget viktigt att inse skillnaderna mellan traditionell upphandling av entreprenörstjänster och sådana *vouchersystem* som Friskolorna och LOV är exempel på. Idén till vouchersystem kommer från början från den nyliberale förgrundsfiguren Milton Friedman. När vi handlar upp t.ex. vuxenutbildning, som vi gör på traditionellt sätt, så preciserar vi noga beställningen utifrån medborgarnas behov och efterfrågan - och vi ser till att vi verkligen får vad vi betalar för. Med traditionell upphandling kan vi styra verksamheten tämligen effektivt, både till innehåll och till volymer. Det kan vi inte i ett vouchersystem.

Ta till exempel friskolorna. De som har blivit godkända av Skolverket väljer själv sin profil och inriktning, och kommunen får automatiskt betala för de elever som skolan lyckas rekrytera. Det har lett till en överetablering av friskolor i Göteborg - och att medborgarna drabbas av kostnader för överkapacitet vid de kommunala skolorna som det tar tid att komma tillrätta med.

Eftersom kommunen måste betala samma belopp till friskolorna som den faktiska kostnaden per elev i den kommunala skolan, och utbildningsförvaltningen har fasta kostnader som inte påverkas av antalet elever eller tar lång tid att avveckla, så betyder det att om andelen elever som väljer friskolor ökar, så måste kommunen samtidigt betala mer pengar per plats för dessa, då kostnaden per elev ökar i våra egna skolor med överkapaciteten. Vi tappar således totalkostnadskontrollen med en vouchermodell. Det är till nackdel för skattebetalarna.

Man kan på goda grunder befara att LOV inom äldreomsorgen skulle få liknande effekter. I själva verket måste det alltid finnas överkapacitet i ett vouchersystem, annars finns det ju ingen möjlighet att välja producent. Debattörer som hävdar

att privata företag alltid är mer effektiva än kommuner bortsett från detta faktum. Staden har naturligtvis ett intresse av att kostnaden för denna överkapacitet faller på utförarna, men då det ingår i den kostnads massa som ska finansieras av intäkterna är det nog ofrånkomligt att den slår igenom på pris-sättningen. Det blir helt enkelt dyrare för kommunen med ett vouchersystem än om verksamheten drivs i egen välskött regi.

Därtill kan man lägga att när det handlar om vinstdrivna företag, så ska ersättningen också räcka till för att ge vinst. Enligt SCB är avkastningsgraden på arbetande kapital 40 procent högre för omsorgsföretag än genomsnittet för det privata näringslivet. Det handlar om en skattefinansierad, mycket lukrativ bransch som är praktiskt taget okänslig för konjunkturer - vilket naturligtvis är förklaringen till det stora intresset från utländska riskkapitalister att köpa in sig här. "Det är huggsexa om den svenska välfärden bland de kritstrecksrändiga investerarna i London City", skrev tidskriften Affärsvärlden i föl.

Som socialdemokrat menar jag att välfärdstjänster ska kännetecknas av en hög grad av likvärdighet och likabehandling. Alla ska ha samma rätt att ta del av servicen som produceras. Medan den traditionella förvaltningsmodellen har utformats för att garantera dessa centrala rättvisevärden, ges inte samma garantier på en marknad, eller som det egentligen är frågan om med voucher-system - vad ekonomer kallar en *kvassimarknad*.

Det finns risker att enskilda producenter kan komma att endast intressera sig för "lönsamma" brukare. Även om systemet formellt är upplagt så att det bara är brukaren som kan välja, finns i realiteten möjligheter för utförare att påverka vilka brukare man riktar sina tjänster till. Risken finns att privata utförare skummar grädden på marknaden och låter kommunen ta hand om det som blir över.

Utvärderingar av LOV visar att informationen om vilket utbud som finns brister, samtidigt som brukarna av åldersförändringar och hälsotillstånd kan ha svårigheter att orientera sig i detta (SKL 2009, Socialstyrelsen 2011). Exempelvis i Stockholm får den som beviljats hemtjänst en lista på mellan 70 och 102 utförare att välja mellan - utan några varudeklarationer. Man kan på goda grunder anta att de som är i störst behov av samhällets omsorger och stöd samtidigt är de som har svårast att överblicka och träffa överlagda val på en vildvuxen marknad.

En nyligen genomförd studie vid Karolinska Institutet bekräftar detta. Där konstaterar man att nära två tredjedelar av de äldre med hemtjänst saknar adekvata förmågor att träffa ett val. Därutöver finns en gråzon av personer som visserligen kan välja, men där fysiska och psykiska problem begränsar möjligheterna att agera som den rationella och välinformerade kund som LOV förutsätter. Forskarna drar slutsatsen: "Paradoxen är uppenbar - har man förmåga att välja så uppfyller man oftast inte kraven att få äldreomsorg" (Thorslund, Meinow & Parker 2011).

Forskarnas rön styrks av att omval förekommer i mycket begränsad omfattning inom LOV. Frågan blir närmast retorisk om LOV verkligen är en garant för den bästa av världar där alla är nöjda - eller om det är just det inslag som ska garantera kvaliteten i systemet som fallerar? I vouchermodellen är det brukarnas aktiva val som ska säkerställa standarden och motverka de risker som ligger i att lönsamheten kan bli överordnad kvaliteten i vinstdrivna verksamheter. Att omval knappast förekommer är ytterligare ett bevis på att valet inte är så aktivt som systemets förespråkare gör gällande.

Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande inom hemtjänsten baseras, som redan påpekats, på forskningsrön om att brukarna upplever inflytande över servicen som viktigare än möjligheten att välja producent. Såväl i egen offentlig regi som på en öppen marknad kan producenterna sträva efter en hög grad av flexibilitet i tjänsterna för att svara mot brukarens/köparens från dag till dag skiftande önskemål. Men på en kvasimarknad där brukaren (medborgaren som får tillgång till en tjänst) och köparen (staden) är olika aktörer blir det svårare.

När tjänster ska utföras av externa utförare har staden ett behov av att noga precisera vilka prestationer som ska utföras mot betalning för att säkerställa att inte allmänna medel slösas bort. I en vouchermodell riskerar man att byta bort inflytandet för brukaren över *vad* som ska göras och *hur* det görs - mot möjligheten att kunna välja *vem* som ska göra det.

En annan fråga i sammanhanget rör det faktum att flera av de största privata aktörerna inom vård- och omsorgsbranschen är organiserade som så kallade *private equity*-koncerner. Det gäller till exempel *Attendo* och *Capio*. Kännetecknande för sådana är att aktiekapitalet endast är en kontrollpost för ägandet, medan företagets arbetande kapital i stor utsträckning utgörs av aktieägarlån, med räntor som ligger avsevärt högre än marknadsräntorna. Verksamhetens överskott överförs därmed till ägarna inte främst genom bokföringsmässiga vinster och utdelningar, utan genom räntebetalningar.

Om moderbolaget är placerat i utlandet undgår dessa överskott beskattning i Sverige. Det är inte ovanligt att moderbolag till privata företag inom vård- och omsorgssektorn i Sverige har sin brevlåda i länder med mycket låg beskattning. Det är lagligt men stötande för det allmänna rättsmedvetandet, att företag vars intäkter i hög grad utgörs av svenska skattemedel på detta sätt undandrar sig beskattning i Sverige.

Det är företag som tycks älska skattepengar men hatar att betala skatt. Genom att tillhandahålla vouchersystem för välfärdstjänster medverkar faktiskt kommuner till detta. Det torde inte vara möjligt med hänsyn till EU:s regler att ställa som krav att företagen betalar skatt i Sverige.

En annan rättvisefråga i sammanhanget är att i kommunens egen verksamhet är det en självklarhet att vi har kollektivavtal för våra anställda, men det får vi inte

kräva att de företag som ingår i vouchersystem har. Göteborg har som diplome-
rad *Fair Trade*-stad gjort åtaganden när det gäller rättvis handel. I vilken grad vi
kan ställa sociala kriterier som dessa och andra som krav i ett vouchersystem är
oklart. Sak samma gäller miljökrav. Ett problem är att den svenska lagstiftningen
förefaller vara mer begränsande i dessa avseenden än de EU-direktiv som ligger
till grund för den, både när det gäller LOV och lagen om offentlig upphandling
(LOU).

Sakkunniga som på Transportstyrelsens uppdrag har granskat möjligheterna att
med en bättre logistisk planering och samordning minska koldioxidutsläppen
inom hemtjänster uppskattar att det finns en potential att reducera transport-
volymen med 30 till 35 procent. Det är inte bara en fråga om att minska utsläpp
utan också att frigöra arbetstid från resor mellan brukare till själva tjänsterna i
brukarnas hem. Det är heller inte bara så att dessa vinster skulle gå förlorade i
ett vouchersystem. LOV är en logistisk katastrof med otaliga utförare som ska
åka kors och tvärs över staden till just sina kunder. Det talar för att verksamhet-
en i ett vouchersystem blir både dyrare och mer miljöskadlig än i välskött egen
regi.

Det sägs ibland att LOV är bra därför att det stimulerar det lokala näringslivet.
Men man ska ha klart för sig att det inte tillför några nya arbetstillfällen eller
inkomster till stadens medborgare. Det handlar helt och hållet om en överföring
av verksamhet från kommunal regi till privat.

Om välfärdstjänster ska utföras i kommunens egen regi eller läggas ut på
uppdrag är en fråga som vi socialdemokrater menar uteslutande bör avgöras av
vad man bedömer är bäst för brukarna av tjänsterna, inte utifrån ett närings-
politiskt perspektiv. För att tillgodose det senare driver vi i Göteborgs en
ambitiös och framgångsrik näringspolitik med nyföretagarprogram, klusterstöd
och *Science Parks* – men det handlar om att understödja företags konkurrens-
kraft på den öppna marknaden och där skapa nya arbetstillfällen och nya
inkomster för göteborgarna. Det är faktiskt något för den öppna marknads-
ekonomin osunt och främmande med en politiskt skyddad kvasimarknad som till
100 procent är finansierad med skattemedel.

Även om det finns exempel på småföretag och aktörer med förankring i den
ideella sektorn, så tenderar den privata omsorgsbranschen mot oligopol, dvs. att
ett mindre antal stora koncerner dominerar. Det är väl belagt i forskningen att
oligopolistiska marknader ofta är suboptimala med avseende på effektivitet,
både vad gäller kostnader och lyhörddhet att svara mot förändrade preferenser
hos kunderna.

Regeringen hotar nu med att LOV ska bli obligatorisk för kommunerna. En sådan
obligatorisk "valfrihet" skulle rasera det utvecklingsarbete för ökat självbestäm-
mande inom hemtjänsten i Göteborg, som ger oss högst betyg av storstäderna i
Socialstyrelsens *Nöjd-Kund-Index* för äldreomsorgen. Därför säger vi social-

demokrater:

Obligatorisk valfrihet? Nej tack!

Anna Johansson är ordförande för Göteborgs socialdemokratiska partidistrikt.

Källor

Edebalk, P.G. & Svensson, M. *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden: konsumentperspektivet*, København: Nordisk Ministerråd 2005

Kastberg, G., *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*, Stockholm: SKL 2010

Löfström, C. *Framtidens hemtjänst*, Göteborg: FoU i Väst 2007

NKI och kvalitetsområdenas indexvärde på kommunnivå. HEMTJÄNST 2010, tabellverk på Socialstyrelsens hemsida

Stimulansbidrag LOV. Slutrapport, Stockholm: Socialstyrelsen 2010

Thorslund, M., Meinow, B. & Parker, M., *Många äldre har inte själva förmågan att välja sin omsorg*, DN Debatt 2011-09-27

Valfrihetssystem — Erfarenheter från ett antal kommuner och landsting, Stockholm: SKL 2009

Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Delredovisning, Stockholm: Socialstyrelsen 2011

Wahlin, E., *Huggsexan om välfärden*, Affärsvärlden 2010-06-01

