

Bland klausuler och kvalitetsbrister



HAR KOMMUNERNA
DET SOM KRÄVS
FÖR ATT STYRA
ÄLDREOMSORGEN?

Inledning

Den senaste veckan har intresset för äldreomsorgen och dess svårigheter exploderat i nyhetsmedia. Sveriges strategi för att dämpa spridningen av coronaviruset skulle vara att skydda våra äldre - ändå grasserar nu smittan i äldreomsorgen, åtminstone i Stockholm. Hur blev det så? Vad vill, kan, och bör politiker göra? Varför får äldre hjälp av så många olika personer (i medeltal 15 personer per tvåveckorsperiod)? Hur ska vi stoppa smittan i Stockholm och hur ska mindre städer förebygga att äldreomsorgen blir en smittohärd?

Frågorna är många, och något yrvakna. Men det finns kunskap om äldreomsorgen och hur den förändrats över tid! Forskare vid Stockholms universitet har under lång tid följt äldreomsorgens och personalens villkor. De har kunnat konstatera att hemtjänstens arbete har blivit alltmer splittrat. Från att en anställd i hemtjänsten i genomsnitt hjälpte fyra pensionärer per arbetspass på 80-talet, till att på ett lika långt arbetspass hjälpa tolv pensionärer 2015 (Szebehely, Stranz & Strandell 2017). Tankesmedjorna Arena Idé och Balans visade i en rapport i mars 2020 att äldreomsorgen stramats åt med motsvarande 20 miljarder sedan 2002, och att ytterligare nedskärningar på 2 miljarder är budgeterade för i år (Plesner 2020).

Med den här rapporten vill vi tillföra ytterligare ett perspektiv, nämligen det om hur de tre sfärerna politik, juridik och marknad samspelar i offentligt finansierad verksamhet. Med några exempel från olika orter vill den visa hur politiska val kan förstås ur den här synvinkeln. Syftet är inte att dra några slutsatser om svensk äldreomsorg. Däremot hoppas vi att exemplen kan inspirera till fortsatt granskning och diskussion runt om i landet.

Under 2000-talet har många svenska kommuner valt att anlita privata utförare för sin hemtjänst, antingen efter upphandling eller i lokala kundvalssystem. Syftet har varit att öka individens inflytande över sin service, dels att skapa marknader med välfungerande konkurrens. Priset för detta har varit att den politiskt styrda organisationen fått minskat inflytande över tjänsternas utförande. Coronapandemin sätter detta förhållande i blyttbelysning. Vad kan politiker göra när snabba förändringar behövs? Vi tittar dels på ett fall av planerad återkommunalisering av hemtjänsten, dels på två fall där politiken krishanterar på lokala hemtjänstmarknader.

Rapporten är författad snabbt och rör föränderliga skeenden. Ambitionen är att bidra till debatten medan den pågår, och att kunna komplettera med fler uppgifter vartefter de blir tillgängliga. Kontrollera gärna [tankesmedjanbalans.se/rapporter](https://www.tankesmedjanbalans.se/rapporter) för eventuell uppdaterad version. Huvuddelen av texten har seminariebehandlats på Förvaltningshögskolan i Göteborg.

Skarpnäck den 22 april 2020

Åsa Plesner

Tankesmedjan Balans

Något om hemtjänsten

Hemtjänst är en avgiftsbelagd och oftast behovsprövad insats inom den kommunala socialtjänsten, med syfte att hjälpa personer att bo kvar i sitt hem trots problem att ta hand om sin vardag - vanligen på grund av ålder. År 2019 hade cirka 244 000 personer i åldern 65 och uppåt beslut om hemtjänst (Socialstyrelsen). Hemtjänstens service inbegriper hjälp med till exempel tvätt, städning och matlagning, samtidigt som hemtjänstpersonalen har ett socialt uppdrag att upprätthålla personens kontakt med andra.

Det har blivit vanligt att hemtjänstens personal får delegation från hemsjukvården och därför även hjälper till med personlig omsorg, hygien och enklare sjukvårdsinsatser. På senare år har en del privata utförare av hemtjänst även börjat erbjuda RUT-tjänster med samma personal (se t ex Attendo 2020). Hemtjänstens medarbetare utför alltså ett brett spektrum av tjänster. Det innebär en hög grad av komplexitet, både ur en mellanmänsklig synvinkel - de kan fylla flera olika funktioner i hjälptagarnas liv, både omsorgsgivande (hemsjukvård), aktiverande socialt arbete (hemtjänst) och som servicepersonal (RUT-tjänst) - och ur en juridisk synvinkel: De verkar i flera lagrum samtidigt.

Frågeställningen i denna PM rör inte arbetsförhållandena för hemtjänstens personal, men mot bakgrund av detta inser vi att hemtjänsten idag inte är ett enkelt springjobb för att dela ut matlådor, utan en avancerad välfärdstjänst där många delvis motstridiga förväntningar hanteras samtidigt. Därmed uppstår lätt faktiska eller upplevda kvalitetsbrister. I de fall jag diskuterar här har politiker tagit initiativ för att lösa sådana kvalitetsbrister genom att öka graden av politisk styrning av hemtjänsten, permanent eller tillfälligt. Detta kan ses som exempel på "avjuridifiering" (Hettne & Montin 2018). Fallen är valda för att de illustrerar intressanta dilemman i lokalpolitikens praktik och retorik, för partier till både höger och vänster.

Exempel 1: Lomma - moderat återkommunalisering

Lomma är en kommun med knappt 25 000 invånare i Skåne. Moderaterna har varit största parti i varje kommunalval sedan 1991. Lomma har upphandlat hemtjänst av privata utförare sedan 2006 (Johansson 2005), men driver sedan 1 mars 2019 all hemtjänst i egen regi (Lomma kommun 2018). Under 2021 övergår även alla särskilda boenden i kommunal regi (Lomma kommun 2020).

Kommunstyrelseordförande Robert Wenglén argumenterar för denna förändring i en debattartikel i Sydsvenskan (Wenglén 2020). Hans huvudargument är att kommunen kan vara en mer effektiv utförare av äldreomsorg än privata företag; "Det går att få mer 'pang för pengarna' om äldreomsorgen drivs i kommunal regi" (ibid) bland annat eftersom kommunerna har bättre

ekonomiska villkor än privata företag: “Kommunerna har unika konkurrensfördelar. De betalar ingen vinstskatt. Det finns inga krav på avkastning på det egna kapitalet och genom Kommuninvest, ett av kommunerna ägt kreditmarknadsbolag, lånar kommunerna till en lägre ränta än privata bolag.” (Ibid.)

Han argumenterar också för att äldreomsorg är en kommunal kärnverksamhet, vilket gör att den rent principiellt inte bör vara bara offentligt finansierad utan även drivas i offentlig regi: “Att släppa rådighet över kärnverksamhet är riskfyllt. Privata koncerner skulle i de flesta fall anse det som otänkbart att outsourca kärnverksamhet.” (Ibid.) Dessutom, påpekar han, är en upphandlad äldreomsorg inte en fri marknad: “Dagens äldreomsorg är en kvasimarknad, där utbudet är starkt begränsat, produkten reglerad och prismekanismerna mer eller mindre satta ur spel” (ibid).

Wengléns argumentation innehåller flera intressanta spänningar. Å ena sidan argumenterar han för att driva äldreomsorg i offentlig regi, å andra sidan använder han genomgående företaget som metafor för den kommunala verksamheten. Å ena sidan driver hans resonemang tesen att äldreomsorg är principiellt olämplig för marknadsinspirerade upplägg, å andra sidan kommer detta resonemang efter 15 år av privat driven äldreomsorg i en kommun där hans parti har innehaft makten hela denna tid.

Den största spänningen ligger dock i ett senare argument i artikeln, där Wenglén hävdar att kvalitetsbrister inte kan förebyggas vid privat drift “Det går bara att i efterhand påtala att kvaliteten brister, när de äldre redan har drabbats – ibland fatalt.” (ibid) Det här tycks vara en ny uppfattning bland Lommamoderater. Både vid privatiseringen 2005, vid två byten av leverantörer 2011 och 2016 och nu vid återkommunaliseringen hänvisade politikerna nämligen till att förändringen syftade till att lösa kvalitetsbrister (Amnell 2020). I Lomma har de styrande politikerna alltså försökt lösa samma problem med motsatta metoder. I ljuset av detta är det tveksamt om Wenglén kan betraktas som uppriktig i sin marknadskritiska, men företagsvänliga, retorik. Kanske vill han snarare klä en politik som kan ses som vänstervriden i ett språk som betryggar kärnväljarna om moderaternas affärsmässighet.

Exempel 2: Uppsala - socialdemokratisk utredning i kristid

I Uppsala finns en kommunal hemtjänst samt ytterligare sju utförare, som ingår i ett LOV-system. Den kommunala hemtjänsten har drygt 1000 anställda och de privata utförarna totalt cirka 500; mellan 2 och 230 per företag (Uppsala 2020). Den 15 april 2020 hölls ett extramöte i äldreutredningen, som då gav sin förvaltning att skyndsamt utreda ett antal åtgärder för att minimera smittspridningen av coronaviruset. De åtgärder som berör hemtjänsten är fyra. Förvaltningen ska utreda hur man kan minska servicen som erbjuds till ett minimum, införa särskilda team för att vårda coronasmittade hjälptagare och erbjuda tryggare anställningar för timanställd personal (Uppsala 2020b).

Syftet med åtgärderna, enligt äldreutredningens ordförande Caroline Hoffstedt, är att “få ner antalet besök hos den enskilde i hemmet” (Heimer 2020). Förvaltningsdirektören nämner särskilt i kommunens nyhet att de privata utförarna ingår i åtgärdsplanen: “Nu kommer vi dessutom

att belysa samtliga utredningsuppdrag ur ett juridiskt perspektiv och även hur det påverkar de privata utförarna av äldreomsorg” (Uppsala 2020c).

Åtgärdernas handlar alltså om låta hemtjänsten ändra sin schemaläggning för att minska antalet besök, och planera bemanningen så att antalet personer som kommer till varje hjälptagare minskar. Om hemtjänsten utfördes helt i egenregi hade detta troligen enkelt inrymts i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Till följd av LOV-systemet anser nu nämnden att den först måste utreda åtgärderna. Skrivelsen inför nämndens möte är daterad den 13 april och utredningen ska återrapporteras till nämnden den 23 april. Från den tidpunkt då förvaltningen var klara över vilka tänkbara åtgärder som kan minska smittspridningen, till att det kan tas beslut om att införa åtgärderna, går det alltså 10 dygn. I ljuset av smittspridningens snabba takt inom äldreomsorgen i till exempel Stockholm, får detta anses vara en lång tid.

Äldrenämndens ordförande resonerar inte om några alternativa vägar i den här situationen, och jag har inte kunnat hitta att hon fått några sådana frågor av journalister. I ett valfrihetssystem där två tredjedelar av personalen är kommunalt sysselsatt, innebär politikens respekt för behovet av utredning av de juridiska aspekterna alltså en lång och oproblematiserad försening av åtgärder i kristid.

Exempel 3: Stockholm - utspel från vänsteroppositionen

Till sist ett exempel på agerande från en oppositionspolitiker. I Stockholm finns hela 159 privata utförare av hemtjänst utöver kommunens egenregi (Stockholm 2020a). Stockholms äldreomsorg har drabbats hårt av coronapandemin, med snabb spridning bland äldre, trots de åtgärder som kommunstyrelsen och regeringen vidtagit.

Den 14 april gjorde oppositionsborgarrådet Clara Lidbom, vänsterpartist, ett utspel som jag inte har hittat omnämnt i någon media utom i Vänsterpartiets egna sociala medier. Hon föreslog att kommunen skulle aktivera den klausul för extraordinära händelser som finns i avtalen med utförare: “Stockholms stad skulle i och med förslaget få rådighet över resursfördelningen inom äldreomsorgen i kommunen. Det innebär att kommunen skulle få bestämma över exempelvis omfördelning av både personal, resurser och materiel, exempelvis skyddsmateriel, mellan olika äldreboenden beroende på var behoven är som störst.” (Vänsterpartiet 2020)

Klausulen hon hänvisar till finns på sida 41 av 45 i stadens förfrågningsunderlag och lyder: “Staden kan vid extraordinär händelse använda resurserna på annat sätt än vad som här kontrakterats.” (Stockholm 2020b) Staden har alltså förutsett att den kan få behov av att styra och samordna sina utförare. Frågan är om stadens styrande majoritet inte anser att situationen är så extraordinär att det behövs, eller om de kanske inte alls har funderat över det. Att förslaget inte har rapporterats i lokalmedia, vad jag har kunnat hitta, förbryllar mig en smula.

Att föreslå att det offentliga ska ta över drift eller samordning av privata utförare är ett förväntat uttryck för vänsterpartistisk ideologi. Men i just detta fall skulle det egentligen inte innebära att minska marknadens eller juridikens makt över Stockholms hemtjänst; möjligheten att göra detta är ju redan inskriven i de juridiska avtalen för marknadsaktörer.

Politiken och marknaden vid marknadsmisslyckanden

Jag har beskrivit tre fall där lokala politiker uppfattat att det föreligger kvalitetsbrister i hemtjänsten, och där de tagit initiativ som ser ut att flytta operativ makt till den offentliga sfären för att lösa dem. Det här kan ses som uttryck för att politikerna anser att kvalitetsbristerna beror på marknadsmisslyckanden; att hemtjänstmarknaden inte fördelar resurserna på bästa sätt.

I Lomma drogs hemtjänsten med upplevda kvalitetsbrister sedan länge. När kommunen nu återkommunaliserar verksamheten gör man det med argumentationen att kommunal drift har affärsmässiga fördelar jämfört med upphandlad drift. Det motsägelsefulla här är varför kommunstyrelsen, om deras analys är genuin, inte har återkommunaliserat förrän nu. En trolig förklaring är att det finns ett ideologiskt motstånd i det moderatdominerade Lomma mot att förlägga problemet till driftsformen. Kanske har den lokala partiledningen omprövat sin syn till följd av erfarenheterna. En annan möjlighet är att Lomma helt enkelt börjar få ont om leverantörer som vill verka där, och att argumentationen nu är ett sätt att dölja detta.

I Uppsala uppstod risken för kvalitetsbrister i och med coronapandemin. Äldrenämnden beskriver att det därför krävs åtgärder i hemtjänstens servicenivå, bemanning och organisation för att minska risken för snabb smittspridning. De här åtgärderna kan dock inte genomföras, enligt nämndens/förvaltningens bedömning, utan att först lägga tid på att utreda de juridiska förutsättningarna. Uppsala blir ett tydligt exempel på vad Nyberg (2017) kallar marknadsbyråkrati: att det system som skulle leda till ökad flexibilitet och minskad politisk styrning, istället genererar ett ökat styrningsbehov. När coronapandemin har bedarrat, kan frågan om vilken typ av styrning som gav politiker störst möjlighet att agera för att hantera smittorisker studeras.

Även i exemplet Stockholm har vi tittat på den pandemirelaterade risken för kvalitetsproblem. Stockholm utgör ett motexempel till Uppsala, i det att man i sina avtal med hemtjänstutförare har skrivit in en möjlighet att frångå arbetssättet. Staden har dock inte valt att aktivera den möjligheten och den oppositionspolitiker som föreslagit att göra det, har inte fått något genomslag med den idén. (Ännu. Detta skrivs sex dagar efter att förslaget kom i ett pressmeddelande.) En möjlig anledning att avstå från att ta över styret över hemtjänsten är förstås att staden kanske inte har en egen beredskap att ta ett sådant samordningsansvar. Det räcker förstås inte att skriva in en rättighet att ta över befälet i en kris; den egna organisationen måste också ha en plan för hur ett sådant övertagande ska gå till.

Sammantaget antyder dessa tre exempel att samspelet mellan politik, juridik och marknad utspelar sig i en ideologisk kontext. Moderaterna i Lomma borde ha återkommunaliserat hemtjänsten för länge sedan, om vi ska ta deras argumentation på orden. I Stockholm finns en öppning att ta makt över hemtjänsten i rådande krisläge, men majoriteten gör inte det, utan det är en oppositionspolitiker som vänster som lägger fram förslaget. Socialdemokraterna i Uppsala, slutligen, praktiserar någon form av mittenväg i sin förvaltningspolitik. Gärna öka den politiska styrningen, men först en rejäl (fast skyndsam) utredning.

Vad kan och bör göras?

Coronapandemin sätter en verksamhet som är underfinansierad och fragmentariserad under plötslig och stor press. Det är för tidigt att dra slutsatser om hur dessa faktum påverkar pandemins förlopp i Sverige. I den här rapporten har vi velat dra uppmärksamheten till att krisen också ska hanteras inom snåriga avtal och av ett stort antal utförare. Hoppet står nu till att politiker, chefer, medarbetare, anhöriga och allmänheten alla lyckas hjälpas åt att hitta rimliga lösningar som hejdar smittan bland äldre. I bästa fall blir krisen en gemensam erfarenhet som visar på samhällets möjligheter att hjälpas åt.

Medan vi alla hjälps åt så gott vi kan och tvättar händerna så noga vi orkar, måste diskussionen påbörjas om hur äldreomsorgen ska fungera. Jag vill avsluta med att peka på några utgångspunkter till den diskussionen:

Kommunerna är helt centrala - som beställare, arbetsgivare, leverantörer och normgivare för äldreomsorgen. Det är lönlöst att rikta förväntningar om snabba förändringar mot regering och nationella myndigheter. Sveriges kommuner upphandlar alla externa utförare och är själva stora utförare inom hemtjänst och särskilda boenden.

Kommunerna har under lång tid försämrat äldreomsorgens förutsättningar. Det har knappast skett av illvilja, utan som svar på det som brukar kallas för demografiska och ekonomiska utmaningar. Under perioden 2002 - 2018 minskade äldreomsorgens andel av kommunernas kostnader gradvis med tre procentenheter, motsvarande drygt 20 miljarder per år i 2018 års penningvärde. 2020 års budgetar för äldrenämnder innebar sparkrav på ytterligare cirka 2 miljarder nationellt.

Kommunpolitiker ser sitt handlingsutrymme begränsat av skattesystem, statsbidrag, konkurrenslagstiftning och den allmänna opinionen. Att höja kommunalskatten anses vara en dålig lösning av politiker till både höger och vänster. Statsbidragen ökar inte i samma takt som kostnaderna och innebär därför en ständig press på kommunerna att spara. Därför fortsätter kommunerna att ge sina äldrenämnder i uppdrag att pressa kostnader. Konkurrenslagstiftningen skapar tröghet och osäkerhet kring politikens handlingsutrymme. Och sist men inte minst - politiker kan bara göra vad de tror att de kan få allmänhetens stöd för.

Referenser

- Amnell, Mats (2020). Beslutet taget – äldrevården återgår i kommunal regi. *Sydsvenskan* 2020-01-29. <https://www.sydsvenskan.se/2020-01-29/beslutet-taget-aldrevarden-atergar-i-kommunal-regi>
- Attendo (2020). <https://www.attendo.se/hemtjanst/>
- Heimer, Johan (2020). Stopp för tvätt och städ ska minska smittspridning. *Uppsala Nya Tidning* 2020-04-15. <https://unt.se/nyheter/upsala/stopp-for-tvatt-och-stad-ska-minska-smittspridning-5553432.aspx>
- Hettne, Jörgen och Montin, Stig (2018). Politik och juridik inom offentlig upphandling. *Statsvetenskaplig tidskrift* 120 (5), 115-133.
- Lomma (2018). *Hemtjänsten i kommunal regi*. Nyhet på kommunens webb. <https://lomma.se/arkiv/nyheter/nyheter/2018-07-27-hemtjansten-i-kommunal-regi.html>
- Lomma (2020). *Äldreboende i kommunal regi*. Pressmeddelande 2020-01-29. <http://www.mynewsdesk.com/se/lommakommun/pressreleases/aeldreboende-i-egen-regi-2965447>
- Johansson, Anna-Karin (2005). Carema tar över äldreomsorg i Lomma. *Sydsvenskan* 2005-06-08. <https://www.sydsvenskan.se/2005-06-08/carema-tar-over-aldreomsorg-i-lomma>
- Nyberg, Linda (2017). *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and EU State Aid Policy*. *Doktorsavhandling*. Lunds universitet.
- Stockholm (2020a). *Hitta hemtjänst*. Sökning gjord 2020-04-16 på <https://aldreomsorg.stockholm/hitta-hemtjanst/>
- Stockholm (2020b). *Förfrågningsunderlag hemtjänst*. <https://upphandling.stockholm/globalassets/leverantor-och-utforare/verksamhetsomraden/aldreomsorg/hemtjanst/forfragningsunderlag-hemtjanst.pdf>
- Uppsala (2020a). *Utförarkatalog*. https://www.upsala.se/contentassets/ec51b7a98fe74a-caa75490741b23b9f3/utforarkatalog-hemtjanst-hemsjukvard-2020-02-12_da5a.pdf
- Uppsala (2020b). *Utredningsuppdrag om att begränsa smittspridning bland brukare inom hemtjänst och hemsjukvård*. Tjänsteskrivelse till Äldrenämnden 2020-04-13. <https://www.upsala.se/contentassets/647ae41d770a4002bed88eb307045cdf/5.--utredningsuppdrag-om-att-begransa-smittspridning-bland-brukare-inom-hemtjanst-och-hemsjukvard.pdf>
- Uppsala (2020c). *Ytterligare åtgärder för att minimera smittspridningen inom äldreomsorgen*. Publicerat på kommunens hemsida 2020-04-15. <https://www.upsala.se/organisation-och-styrning/nyheter-och-pessmeddelanden/ytterligare-atgarder-for-att-minimera-smittspridningen-inom-aldreomsorgen/>
- Vänsterpartiet (2020). *V: Kommunen måste ta över samordningsansvaret för äldreomsorgen i Stockholm*. Pressmeddelande 2020-04-14. <https://news.cision.com/se/vansterpartiet-i-stockholms-stadshus/r/v--kommunen-maste-ta-over-samordningsansvaret-for-aldreomsorgen-i-stockholm,c3086966>
- Wenglén, Robert (2020). Det går att få mer 'pang för pengarna' om äldreomsorgen drivs i kommunal regi. Debattartikel i *Sydsvenskan*, 2020-03-23. <https://www.sydsvenskan.se/2020-03-23/det-gar-att-fa-mer-pang-for-pengarna-om-aldreomsorgen-drivs-i-kommunal-regi>

Om tankesmedjan Balans

Tankesmedjan Balans drivs av och för välfärdens medarbetare, utan några vinstintressen eller mellanhänder. Vi är en ideell förening med syfte är att folkbilda och opinionsbilda om välfärdens styrning och arbetsmiljö. Föreningen grundades 2017 på initiativ av Marcus Larsson och Åsa Plesner, som båda hade egna erfarenheter av att arbeta i välfärden (skolan) och av stressrelaterad ohälsa.

Föreningen har tre aktiviteter:

- Granskning och debatt. Vi skriver blogginlägg och debatterar i traditionella och sociala medier. Vi har också gett ut en bok: *De effektiva - en bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*.
- Pressinformation. Vi hjälper journalister och redaktioner med research och med att identifiera relevanta frågor att ställa.
- Utbildningar, utredningar och rådgivning. Vi föreläser och hjälper till som rådgivare inom ekonomistyrning, arbetsmiljöfrågor och påverkansarbete. Våra uppdragsgivare här är oftast fackförbund och politiska partier.

Vi tar betalt för föreläsningar och utredningar. Våra driftskostnader finansieras i övrigt av privatpersoners gåvor till föreningen. Varken gåvor eller uppdrag berättigar till inflytande över föreningens verksamhet i övrigt.

Stötta tankesmedjan Balans

Vill du hjälpa oss att fortsätta vår verksamhet kan du till exempel:

- Följ oss på Facebook eller Twitter och dela våra blogginlägg där. Du hittar oss genom att söka på "tankesmedjan Balans" eller @tsbalans.
- Bli månadsgivare av 20 kr i månaden (eller mer) på:
www.tankesmedjanbalans.se/stotta
- Tipsa oss om när det händer märkliga saker i din kommun, region eller myndighet. Skicka meddelande till oss på Facebook eller Twitter, eller mejla:
smedjan@tankesmedjanbalans.se
- Boka oss som utbildare i din fackförening, ditt parti eller din arbetsplats.
- Läs vår bok *De effektiva - en bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*. Den finns som tryckt bok och e-bok i nätbokhandeln. När du har läst klart, ge ditt exemplar vidare till någon som jobbar inom välfärden. Läg den i ett personalrum på en skola, vårdavdelning eller boende.