



DATUM  
2014-05-05  
ERT DATUM  
2014-02-10

DIARIENR  
2014/31-4  
ER BETECKNING  
S2014/420/FST

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten (SOU 2014:2)**

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att införa en lagstadgad skyldighet för kommuner att införa valfrihetssystem inom hemtjänsten. Det underlag och den analys utredningen presenterar ger inte tillräckligt stöd för förslaget.

### **Det kommunala självstyret**

Statskontoret anser att utredningen inte har lyckats tydliggöra förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Utredningen menar att förslaget om ett obligatoriskt valfrihetssystem på socialtjänstområdet har en begränsad påverkan på den kommunala självstyrelsen. Ställningstagandet grundar sig på att kommunerna inte är hänvisade till ett enda valfrihetssystem utan kan välja mellan att tillämpa LOV och LOU för att erbjuda medborgarna valfrihet. Dessutom kan kommunerna välja vilka delar av socialtjänsten som ska omfattas av valfrihetssystemet, vilket också tas som intäkt för att förslaget endast i begränsad utsträckning påverkar den kommunala självstyrelsen.

Statskontoret anser att utredningens förslag innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kan i dag välja om de vill erbjuda medborgarna valfrihet inom socialtjänstområdet. Det kan de göra genom att tillämpa LOV eller LOU men även genom att erbjuda brukarna val inom ramen för den egna regionen. Med utredningens förslag blir kommunerna skyldiga att tillämpa ett valfrihetssystem.

Förslaget omfattar inte någon reglering av vilka delar av socialtjänsten som ska omfattas av valfrihet utan detta beslut ska ligga på kommunal nivå. Konsekvenserna av att införa regleringar om valfrihetssystem beror på vilka av socialtjänstens insatser som omfattas av valfrihet. Utredningen har inte närmare analyserat vilka delar av socialtjänstens olika insatser där värdet av möjligheten för brukarna att välja kan betraktas som störst. En seriös konsekvensanalys av förslaget hade krävt en sådan analys. Skillnaden för den enskilda kommunen blir naturligtvis stor om valfriheten begränsas till

att endast omfatta till exempel ledsagning eller matdistribution jämfört med om valfriheten görs obligatorisk inom hela hemtjänsten. Samtidigt begränsas värdet av valfriheten om den endast omfattar mindre delar av socialtjänstens verksamhet.

Statskontoret menar att utredningens förslag inskränker den kommunala självstyrelsen men tar inte ställning till om inskränkningen är proportionerlig mot de syften som utredningen vill uppnå med förslaget. Denna avvägning är snarast en fråga för politisk bedömning. I direktiven till utredningen beskrivs också frågan om ett obligatoriskt valfrihetssystem på socialtjänstområdet som att den skulle medföra en stor inskränkning av det kommunala självstyret. Som jämförelse kan nämnas att när frågan om friskolor prövades konstaterade lagrådet att förslaget otvivelaktigt utgjorde en begränsning av kommunernas rörelsefrihet.

## Metodologiska brister

### *Brukarnas uppfattning*

Utredningen har valt att begränsa sin undersökning när det gäller brukarnas värde av valfrihet inom socialtjänsten till att omfatta brukare i kommuner som tillämpar LOV. Undersökningen fångar därmed inte upp hur brukare i kommuner som inte erbjuder valfrihet med stöd av LOV uppfattar värdet av valfrihet inom till exempel hemtjänsten. Brukarundersökningen fångar heller inte upp om kommunerna inom ramen för den egna regionen erbjuder valmöjligheter som överensstämmer med brukarnas behov och önskemål.

Utredningens bedömning av brukarnas nytta av valfrihetssystem i kommuner som tillämpar LOV grundar sig på ett oklart urval av brukare. Det går därför inte att bedöma om undersökningen ger en representativ bild av hur äldre personer eller hemtjänstens brukare i landets kommuner uppfattar valfrihet, vilket varit utredarens syfte. Urvalet i brukarundersökningen, som omfattar 500 personer i fem kommuner, är inte nödvändigtvis för litet i förhållande till exempel till antalet hemtjänstbrukare, framför allt inte i de mindre kommunerna. Men utredningen resonerar inte och redovisar heller inte uppgifter om vad som utgör undersökningspopulationen, hur stor den är eller kring det urval man gör. Det framgår till exempel inte om alla kommuninvånare över en viss ålder eller alla kommunens brukare av hemtjänst utgör undersökningens population. Vidare framgår inte på vilka grunder urvalet gjorts, det vill säga vilka individer som tillfrågats om att delta i undersökningen. Utredningen har heller inte analyserat bortfallet i undersökningen, vare sig det externa eller det interna bortfallet.

### *Regressionsanalyserna*

Statskontoret vill peka på två brister i utredningen som begränsar möjligheten att värdera de regressionsanalyser utredningen genomfört. Utredningen har genom regressionsanalyserna fått fram en rad samband då man sökt kontrollera för ett stort antal variabler för att förklara skillnader mellan kvalitet, kostnader och effektivitet i kommuner som tillämpar respektive inte tillämpar LOV.

Utredningen redogör inte för hur, eller om, man har försökt bemöta problem som kan uppstå då modeller används som innehåller många förklarande variabler som är inbördes avhängiga, så kallad multikollinearitet. Multikollinearitet uppstår när en förklaringsvariabel i modellen är nära beroende av de andra förklaringsvariablerna i modellen. När sådana samband finns i en modell finns risk för att resultaten av regressionsanalysen tolkas fel. Utredningen resonerar heller inte om styrkan eller riktningen i de inbördes samband mellan variablerna som regressionsanalyserna resulterat i.

### *Kostnadseffekter*

I utredningen saknas även resonemang kring valet av kostnadsvariabel. Utredningen pekar på alternativa kostnadsvariabler, men gör sitt val utan att föra ett resonemang där för- och nackdelar med de olika variablerna vägs mot varandra.

Statskontoret utgick i sin studie ifrån en annan kostnadsvariabel, nämligen hemtjänstkostnad per äldre. Vi fann då att LOV hade svagt kostnadsdrivande effekter, tvärt emot den slutsats som utredningen nu kommer fram till då man använt kostnad per brukare av hemtjänst (KPB). Statskontoret avråddes av Rådet för kommunala analyser hos SKL ifrån att använda KPB i sina analyser med motivet att kostnaderna skulle bli artificiellt låga i kommuner där många brukare endast hade enkla hemtjänstinsatser i form av till exempel larm.

Utredningens kostnadsmått kan i kommuner som beviljar relativt sett många brukare larm snarare spegla att insatserna är av enklare slag snarare än att kommunen lyckas hålla en låg kostnadsnivå för hemtjänsten. Men utredningen stannar vid att nämna att brukare med endast larm eller matservice är medtagna, utan att dra några slutsatser om vad detta innebär för kostnadsmåttets användbarhet. Det finns därför risk för att den slutsats utredningen drar om att LOV haft en kostnadspressande effekt främst beror på hur man valt att definiera kostnadsvariabeln.

En förklaring Statskontoret gav till de svagt kostnadsdrivande effekterna i vår studie var att LOV skapar mer administration. Samtidigt pekade vi på att

LOV ökar medvetenheten och stärker kunskaperna om kostnaderna för hemtjänstens insatser inom kommunerna, vilket kan skapa förutsättningar för kommunerna att ha bättre kontroll över kostnadsutvecklingen.

### **Utredningens förslag om stimulansbidrag**

Utredningen föreslår statliga stimulansbidrag för att ekonomiskt stödja kommunerna med att införa valfrihetssystem. Det ena bidraget ses av utredningen närmast som en utökning och förlängning av det bidrag som Socialstyrelsen hittills hanterat och som syftat till att stimulera kommuner att tillämpa LOV.

Omständigheterna och villkoren för det bidrag utredningen föreslår ser dock helt annorlunda ut än för det bidrag som hittills betalats ut och som utredningen refererar till. Utredningens förslag om stimulansbidrag ska bedömas mot bakgrund av att kommunerna kommer att vara skyldiga att tillämpa LOV eller LOU. Begreppet stimulansbidrag leder i detta sammanhang fel. Statskontoret menar att det bidrag utredningen föreslår snarare bör betraktas som ett statligt införandebidrag eller möjligen driftsbidrag för kommunal verksamhet. Den form av specialdestinerade statsbidrag som utredningen föreslår ligger inte, enligt Statskontoret, i linje med regeringens ambition att eftersträva effektiva styrformer av den kommunala sektorn.

### **Konsekvensbedömningarna**

Utredningen behandlar inte på ett tillräckligt heltäckande sätt kostnadseffekterna av ett utökat kommunalt åtagande för att tillhandahålla de föreslagna valfrihetssystemen. Här borde ingått att analysera kostnaderna för att såväl införa som att driva valfrihetssystem. När det gäller kostnaderna för att driva valfrihetssystem hänvisar utredningen till resultaten från de egna regressionsanalyserna. De analyserna visar att kostnadsutvecklingen har varit lägre i kommuner som tillämpat LOV än i kommuner som inte tillämpar LOV. Värdet av dessa regressionsanalyser är emellertid begränsat, vilket vi pekat på tidigare i remissvaret.

Utredningens bedömning av kostnadseffekterna för kommunerna av LOV baseras på jämförelser av kostnadsutvecklingen i kommuner som tillämpar respektive inte tillämpar LOV. Utredningen borde ha kompletterat denna bild genom att samla in kommunernas bedömningar av hur kommunens kostnader påverkats av LOV.

### **Utredningens förslag om att genomföra en utvärdering**

Statskontoret stödjer utredningens förslag om att valfriheten i hemtjänsten utvärderas efter att det utökade valfrihetssystemet varit i drift några år. Men

vi föreslår att fler aspekter än de som utredningen tar upp uppmärksammas i en sådan utvärdering.

#### *Syftet med valfrihetssystemen*

Utredningens förslag om en utvärdering tar framför allt upp aspekter som har att göra med utförarsidan. Att det finns utförare som erbjuder tjänster som brukarna efterfrågar är en av flera förutsättningar som måste vara uppfyllda för att få till stånd valfrihetssystem. Men en utvärdering av valfrihetssystemen borde i högre utsträckning än i utredningens förslag ta utgångspunkt i brukarnas perspektiv och värdet för brukarna av den valfrihet som erbjuds genom LOV och LOU. Utvärderingen borde ha en bredare ansats och vara inriktad på att följa upp själva syftet med valfrihetssystemen, nämligen att erbjuda brukarna bättre hemtjänst.

#### *Kommunernas kostnader*

Utredningen föreslår att utvärderingen ska följa upp hur kommunerna infört valfrihet inom hemtjänsten. Vi menar att det finns anledning att anlägga ett bredare perspektiv även när det gäller hur kommunernas ekonomi och verksamhet påverkas av valfrihetssystem. Utredningen tar genom sitt förslag om ekonomiska bidrag fasta på kommunens kostnader för att införa valfrihetssystem inom hemtjänsten. Utöver denna initiala kostnad finns det emellertid anledning att även undersöka kostnaderna för att driva olika former av valfrihetssystem. Dessa kostnader kan till exempel bestå av att fler utförare ökar behovet av att kommunen samordnar verksamheten i hemtjänsten och att de stordriftsfördelar som följer av att kommunen driver hemtjänst i egen regi försvinner.

#### *Uppföljning och tillsyn*

Utvärderingen bör även omfatta det kommunala uppföljnings- och tillsynsansvaret, som syftar till att den enskilde får de insatser som han eller hon beviljats. I fjol presenterades en utredning (SOU 2013:53) som pekade på behovet av att förtydliga det kommunala uppföljningsansvaret, som redan i dag omfattar socialtjänstens insatser oavsett i vilken regi de utförs.

#### *Särskilt boende*

Utvärderingen borde omfatta särskilt boende och belysa effekterna utifrån kommunernas erfarenheter av att erbjuda valfrihet inom särskilt boende. Den borde vidare omfatta den valmöjlighet som erbjuds brukarna inom kommunernas egen regi. De kunskaper som kommer fram i utvärderingen skulle kunna tjäna som stöd för de kommuner som är intresserade av att erbjuda mer valmöjligheter inom särskilt boende. Detta stöd kan ses som ett alternativt stöd till de 10 miljoner i stimulansbidrag som utredningen före-



slår att kommuner kan söka för att utreda möjligheterna att införa valfrihet inom särskilt boende.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Rebecca Hort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Rebecca Hort