



För barn, unga och vuxna  
med utvecklingsstörning

Stockholm 2013-05-22

Vår referens:  
Pie Blume  
Ombudsman

Dnr: 2008-0079  
*Ange gärna diarienummer  
vid korrespondens*

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

Registrar@social.ministry.se

Yttrande över Frittvalutredningens betänkande,  
**Lov att välja, SOU 2008:15**

från Riksförbundet FUB bifogas härmed

Med vänlig hälsning,

Riksförbundet FUB

*Lars Stensborg*

Namn	Lars Stensborg
Titel	Kanslichef
Tfn, direkt	08 – 508 866 25
E-postadress	<a href="mailto:lars.stensborg@fub.se">lars.stensborg@fub.se</a>

## Yttrande över Frittvalutredningens betänkande, **Lov att välja, SOU 2008:15**

### Sammanfattning

Riksförbundet FUB tillstyrker i huvudsak det förslag till lag om valfrihetssystem som utredningen föreslår. Förutom krav på komplettering i den föreslagna lagtexten för vi fram aspekter som vi anser måste beaktas när lagen implementeras, i första hand i föreskrifter och råd.

Vårt perspektiv är brukaren med en intellektuell funktionsnedsättning. Det innebär bl a att vi betonar vikten av särskilt anpassad information och god tid för eftertanke, detta som ett villkor för att dessa brukare skall kunna vara de aktiva väljare som är en förutsättning för att syftet med LOV skall kunna uppnås. Just vårt brukarperspektiv innebär också att vi inte berör frågor som uteslutande gäller äldre och inte heller frågor som i huvudsak är av intresse för potentiella utförare.

### Inledning

FUB är givetvis positiv till att människor med funktionsnedsättning ges möjligheter att själva bestämma över vad de behöver få hjälp med och vem som ska ge den hjälpen. Det är i själva verket en självklar konsekvens av den övergripande målsättningen för samhällets stödinsatser enligt både SoL och LSS, nämligen att de ska ges under beaktande av den enskildes självbestämmande och integritet. Vi vill därför på ett konstruktivt sätt medverka till att det valfrihetssystem som ska tillämpas blir så effektivt som möjligt för alla s.k. brukare.

De synpunkter vi redovisar i det följande har ett brukarperspektiv. Förslag som uteslutande berör äldreomsorgen lämnar vi därhän eftersom de ligger utanför vårt ansvarsområde. Vi tar inte heller ställning till förslag som i huvudsak är av intresse för utförarna. En del synpunkter i det följande bygger på erfarenheter som vi har fått av hur man hittills har gått tillväga i Stockholm för att öka utbudet av utförare.

### Förslaget till Lag om valfrihetssystem – LOV

*Vi tillstyrker förslaget i dess huvuddrag* men har vissa synpunkter, i något fall på själva lagtexten men i huvudsak på tillvägagångssättet när lagen införs och tillämpas.

### Vad är viktigt att beakta i ett valfrihetssystem

Målgruppernas behov ser mycket olika ut. Så gör också deras möjligheter att själva bestämma över sina liv. Därför krävs bl a

1. en god information, anpassad efter varje persons förutsättningar
2. god tid för brukaren att formulera sina behov av stöd, service och omvårdnad och för att ta ställning till de möjliga alternativen vad gäller utförare
3. god tid även för gode män, förvaltare och närstående, för att de ska kunna bistå i valet, samt utbildning av dessa personer.

Insatserna ingriper i olika hög grad i brukarens liv. Vissa brukare är för sin trygghet helt beroende av att de personer som ger stödet känner dem väl, förstår deras svårigheter och kan tolka de signaler de ger. Snabba och ideliga förändringar kan radera förmågor som har byggts upp under lång tid under ömsesidigt förtroende. Dessa svårigheter kan bero på brukarnas möjligheter att göra sig förstådda inför ny personal/nya stödpersoner eller i övrigt nya situationer/miljöer. ”Nya” stödpersoners/assistenters förmåga att anpassa sig till och förstå nya brukare och deras vilja och behov skall heller inte underskattas.

Behovet av hjälp, liksom en förändring av ett tidigare känt hjälpbehov, kan uppstå snabbt, t.ex. efter en sjukhusvistelse. Då är tiden för ett val av utförare och de kunskaper om alternativen som man behöver ha närmast obefintliga.

Inriktningen på de insatserna som ska ges skiljer sig åt. Alltför ofta får vårdtänkandet dominera trots att det snarare handlar om att ge hjälp till självhjälp, d v s det krävs ett pedagogiskt förhållningssätt snarare än ett vårdande.

Utredningen påpekar (s.249) att många har stora svårigheter att välja bland ett stort antal utförare, att det skapar otrygghet och upplevs som besvärligt. Vår erfarenhet är att många brukare kan ha svårt att välja även när det bara finns två alternativ, särskilt om alternativen inte är tydliga i sina olikheter. Det nämns också att Konkurrensverket i en rapport har framhållit att den personliga kontakten för många är det viktigaste kvalitetskriteriet för en god insats. Detta är aspekter som också vi vill lyfta fram. Att kunna välja utförare är kanske inte det allra viktigaste. Vål så viktigt är att kunna välja vad man vill ha hjälp med och vilka personer som ska ge den hjälpen.

Frittvalutredningen för resonemang kring flera av de här aspekterna, vilket är positivt. Dock ger lagtexten små möjligheter att garantera att de kommer att beaktas. Därför blir förarbetena i en kommande proposition mycket betydelsefulla som grund för de föreskrifter och allmänna råd som vi förutsätter att berörda myndigheter utfärdar i samband med att lagen träder i kraft.

Vår erfarenhet av hur man hittills har arbetat i Stockholm visar tyvärr att intresset av att snabbt genomföra förändringar tar över viljan att visa hänsyn till brukarnas behov av trygghet och kontinuitet. Inte heller visar brådskan att man på allvar respekterar människors olika förutsättningar att ta till sig information och fatta väl genomtänkta beslut. Valfriheten blir en chimär i många fall.

### Vilka alternativ ska finnas?

Vi anser det självklart att det alltid måste finnas kommunala, icke upphandlade alternativ att välja. Det finns flera skäl till det:

1. Många brukare önskar det därför att det enligt deras uppfattning ger den bästa garantin för långsiktighet i åtagandet och därmed för den trygghet, kompetens och kontinuitet som man behöver. Särskilt tydligt är det när det handlar om stödinsatser i bostaden eller i arbetet/den dagliga verksamheten.
2. Kommunen behöver egna erfarenheter för att kunna formulera relevanta kvalitetskrav och sköta sin tillsyn.
3. Kommunen behöver egna alternativ också för att få något att jämföra med vid prissättningen av de alternativa insatserna
4. Kommunen behöver ha en beredskap för att snabbt kunna ta om hand verksamheter som av olika skäl inte längre kan drivas av andra utförare. Kommunens yttersta ansvar för att en beslutad insats också blir genomförd kvarstår även om en enskild utförare t ex missköter sitt uppdrag så att avtalet sägs upp eller om denne utförare av någon anledning inte klarar ekonomin i verksamheten. Vi kan inte se att kommunen kan upprätthålla en kompetent beredskap för situationer som dessa utan drift i egen regi av liknande verksamhet.

Ickevalssystem för dem som av olika anledningar inte kan eller önskar välja måste givetvis finnas. Det förefaller lämpligast att detta är ett kommunalt alternativ, om inte särskilda skäl talar för något annat, t.ex. att en nödvändig särskild kompetens finns inom någon verksamhet som drivs av annan utförare. Något lottningsystem kan vi inte under några förhållanden acceptera; det måste vara brukarens behov och utförarens kompetens att tillgodose dessa behov som avgör beslutet, inte något lotteri!

Direktupphandling måste kunna göras i särskilda fall. Ett exempel kan vara boende-former för personer med omfattande omvårdnadsbehov.

Olika former av kooperativ såsom föräldrakooperativ, brukarkooperativ och personalkooperativ, liksom även andra former av brukarstyrd verksamhet än den kooperativa, bör uppmuntras.

### LOV eller LOU?

Vi anser att ett system med tydliga alternativ att välja mellan är att föredra framför en konkurrensupphandling.

Därför anser vi att

- *man bör överväga att göra tillämpningen av LOV till ett obligatorium för de kommuner som vill öka utbudet av utförare.*

### Samverkan med brukarorganisationer

Ett av LOU:s karaktäristika är att lagen ger endast näringsidkare rätt att påverka upphandlingsprocessen. Ett av skälen till den oro som tynger många personer med funktionsnedsättningar och deras anhöriga är just LOU:s bristande respekt för dem i deras egenskap av nuvarande eller blivande brukare: de ges inte någon rätt att bidra med sina kunskaper och erfarenheter av den verksamhet som mer eller mindre plötsligt blir ett objekt för andras köpslående.

Vi hade därför väntat oss att en ny lag, inom samma lagstiftningsområde som LOU men med ett så tydligt markerat "brukarfokus" som i LOV, skulle ta intryck av LSS och i detta sammanhang särskilt dess § 15:7. Denna paragraf föreskriver kommunens samverkan med organisationer som företräder personer med omfattande funktionsnedsättning.

Men i detta avseende kan vi inte finna annat än ett allmänt resonemang om lämpligheten av att föra en dialog med bl a föreningar för att sprida kunskap om de affärsmöjligheter som kommunen erbjuder! Detta LOV:s perspektiv är långt från t ex det synsätt som präglar Länsstyrelsens i Dalarna granskning av Hedemora kommun 2007 *"/det är/ en självklarhet att /brukar-/organisationerna skall ges möjlighet att lämna förslag och synpunkter på hur verksamheten enligt lagen /LSS/ läggs upp och bedrivs. På det sättet tillförs kommunen viktiga kunskaper och åsikter som personer med funktionsnedsättningar och deras representanter har."*<sup>1</sup>:

Med vår nu drygt tioåriga erfarenhet av LSS är det vår bestämda uppfattning att inte bara brukarna utan även de kommuner som har valt att följa kraven i LSS har gynnats av denna samverkan.

Vi anser därför att

- *Förslaget till LOV skall kompletteras med paragraf om samverkan med brukarorganisationer, baserad på de goda erfarenheter som finns från tillämpningen av 15:7 § LSS.*

### God kvalitet - en grundförutsättning för att bli godtagen som utförare

Utredaren för ett resonemang om för- och nackdelar med detaljkrav i förfrågningsunderlagen. Inom de områden som vi har att bevaka överväger fördelarna klart. En brukare måste kunna bedöma vilken utförare på Ekonomistyrningsverkets förteckning som bäst kan tillgodose hans eller hennes behov. Finns där inte någon lämplig utförare är det kommunens ansvar att tillhandahålla stödinsatserna.

Som ovan anförts har många av FUB:s medlemmar goda erfarenheter av samverkan med sina resp. kommuner enligt 15:7 § LSS. I ett sådant forum har brukarna och deras organisationer möjlighet att ställa precisa krav på den kvalitet som kommunen ytterst är ansvarig för, oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller i någon form av enskild verksamhet. Att i ett tidigt skede inför en upphandlingsprocess kunna påverka innehållet i verksamheten och då ställa detaljerade kvalitetskrav är även ett sätt att förebygga framtida problem, i första hand för den enskilde men även för kommunen:

---

<sup>1</sup> Länsstyrelsen i Dalarna, 2007-12-18, Dnr 701-9015-07

- den enskilde brukarens ev. svårigheter att välja mellan kanske snarlika alternativ underlättas genom att han/hon vet att t ex personalens utbildning och verksamhetens kvalitet i övrigt redan är säkerställd genom en kompetent prövning
- kommunens arbete med att inför den enskilde förklara vad valmöjligheterna innebär, liksom verksamheternas information om just sina särskilda kvalitéer, underlättas av ett gemensamt och tydligt underlag
- tillsynsmyndigheternas möjligheter att granska och efter hand följa upp kvalitén underlättas och kan efterhand utvecklas från en ”polisiär” tillsyn till att vara en efterfrågad del av verksamhetens utveckling

Sammanfattningsvis ser vi ett detaljerat förfrågningsunderlag som en av flera nödvändiga förutsättningar för att den enskilde skall kunna göra ett rationellt val utifrån sina behov. Vi vill gärna tro att detta är ett väsentligt skäl bakom detta förslag till valfrihetssystem.

Individen måste få möjlighet att tänka igenom och ställa samman sina krav, i många fall, lämpligen i form av en individuell plan. Med den som stöd ska han eller hon kunna försäkra sig om att den utförare som väljs är beredd att tillgodose kraven.

Förslaget om komplettering av SoL vad gäller bestämmelsen om verkställighet är rimlig men får givetvis inte frånta kommunen skyldigheten att som hittills tillhandahålla de begärda insatserna inom rimlig tid. Den regeln måste kvarstå såväl för brukare som önskar ett kommunalt alternativ som för dem som inte kan acceptera något av de alternativ som finns redovisade i Ekonomistyrningsverkets förteckning.

Vi anser alltså att

- *förfrågningsunderlagen inom de för oss relevanta områdena måste innehålla detaljerade kvalitetskrav; dessa kvalitetskrav bör utgå från en sammanställning av behov och önskemål som har framförts genom individuella planer enl. LSS eller i andra brukarstyrda dokument*
- *berörda handikappföreningar ska beredas möjlighet att delta i arbetet med att bestämma kraven*
- *brukaren ska kunna försäkra sig om att den valda utföraren kan tillgodose de krav och önskemål som denne har. När så behövs ska brukaren få hjälp att precisera dem. Det kan lämpligen ske i form av att det upprättas en individuell plan enligt den modell som redan finns i 10 § LSS.*
- *dessa synpunkter bör lagregleras i lämplig form*
- *den föreslagna ändringen av regeln för verkställighet kan godtas men endast vad gäller andra utförare än kommunen.*

### Ersättningsystemet – en fråga som har etiska aspekter

Utredningens lagförslag innebär att kommunen bestämmer vilken ersättning som ska utgå för de insatser som upphandlas. Intresserade utförare, som anser sig kunna uppfylla kvalitetskraven, anmäler sig och prövas. De som uppfyller kraven och godtar den fastställda ersättningen förs upp på den förteckning som Ekonomistyrningsverket kommer att ges ansvar för att upprätta och hålla aktuell.

Vi ser stora faror med alltför standardiserade prisnivåer inom vissa av de områden som blir aktuella för upphandling. Ett system för t.ex. särskilt boende eller daglig verksamhet där samtliga brukare placeras i omvårdnadsnivåer kan inte åsättas ett pris utan att det tas hänsyn till varje brukares individuella behov. De kan variera kraftigt från den ena stunden till den andra och givetvis också i ett längre tidsperspektiv.

Ett valfrihetssystem förutsätter att det är brukaren som väljer utförare och har ett av kommunen bestämt belopp till sitt förfogande inför sitt val. Om inte systemet ska urarta till ett rent köpsäljssystem med enskilda människor som försäljningsobjekt måste kommunen, utföraren och brukaren tillsammans komma överens om hur stor ersättningen ska vara och hur den ska regleras över tid. Utgångspunkten för dialogen ska vara att brukarens val av utförare ska tillgodoses.

Vi anser att

- *formerna för ersättningen i ett valfrihetssystem måste ägnas särskild uppmärksamhet. Priset måste sättas utifrån de enskilda personernas behov av insatser och kan inte automatiskt standardiseras i ett fåtal behovsnivåer.*

### Informationen till brukarna

Det är positivt att utredningen har ägnat den frågan särskild uppmärksamhet och att det i den föreslagna lagen anges vilka krav som informationen ska uppfylla. En aspekt utöver dem som anges i 9 kap 1 § bör anges, nämligen behovet av tid för eftertanke. Eftersom alltfler brukare blir förtroagna med information och annan text av ”multimedial” karaktär föreslår vi att även ”den nya tekniken” utnyttjas i detta sammanhang, som komplement till mer traditionella former.

Vi anser att

- *9 kap. 1 § ska kompletteras med att skälig tid bör medges för den enskildes beslutsfattande.*

### Köp av tilläggstjänster

Vi vill inte motsätta oss att brukare ska kunna köpa vissa tjänster av sin utförare som inte ingår i de insatser som kommunen enligt lag ska svara för. Men konsekvenserna av den möjligheten måste noga följas. Som utredningen själv påpekar förutsätter en sådan möjlighet att den enskildes rättigheter enligt lag preciseras noggrant så att dels inte en kommun lämpar över sina åtaganden på en annan utförare, dels inte en privat utförare erbjuder sådana tjänster mot särskild ersättning som det åligger kommunen att svara för enligt lag.

Vi anser at

- *privata utförare ska kunna tillhandahålla tilläggstjänster utöver de tjänster som kommunen har att svara för enligt lag men att konsekvenserna av den möjligheten måste noga följas upp och utvärderas*
- *de rättigheter som lagen innefattar måste preciseras och att de enskilda besluten måste tydligt ange vad den enskilde har rätt att begära av sin utförare*
- *beslut som avser enskilda brukares rättigheter måste kunna överklagas.*

### Tillsyn m.m.

Både kommunen och länsstyrelsen har skyldighet att utöva tillsyn av verksamheter inom socialtjänstområdet liksom att ge dessa verksamheter råd och stöd i tillämpningen av lagstiftningen. Detta gäller såväl de verksamheter som drivs av kommunen som de som har andra driftansvariga. Länsstyrelserna har dessutom till uppgift att godkänna andra utförare än kommunala. Dessa arbetsuppgifter kommer givetvis att öka när antalet utförare ökar. Redan i dag avsätts alldeles för små resurser för dessa uppgifter, till förfång för tryggheten och säkerheten i verksamheterna.

Vi anser att

- *staten måste öka resurserna för länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsarbete*
- *ju fler enskilda utförare som finns inom denna ”sektor” desto mer måste kommunerna öka sina resurser för samordning mellan utförarna och för sin egen planering inför kommuninnevärdarnas framtida behov av stöd och service*
- *kommunerna måste även öka sina resurser för tillsyn och kontroll av all verksamhet, såväl sin egen som den som drivs av andra utförare*

Eftersom LOV har ett uttalat syfte att uppmuntra småföretagande och småskaliga lösningar för personer som rymmer stora och mycket individuella behov av stöd och service innebär det att även kvalitén på tillsynsmyndigheternas arbete måste ägnas ett större utrymme i resp. myndighets budget. Vi vill till varje pris förhindra flera fall av offentligt sanktionerade övergrepp av den typ som nyligen blev belysta i Uppsala (bl a efter kommunens aktiva stöd till olagliga s k omvårdnadsmetoder)



### Uppföljning och utvärdering

Att införa ett valfrihetssystem medför omvälvande förändringar såväl för brukare som för politiker och kommunanställda på olika nivåer. Mycket är positivt men det finns också uppenbara risker. En risk är att valfriheten inte blir en realitet för alla, och särskilt inte för dem med de största behoven och den minsta autonomi. En annan risk är att förändringen drivs fram i en takt som inte medger att den enskilde får den tid på sig som behövs för att fatta ett väl underbyggt beslut.

Vi anser att

- *konsekvenserna måste följas upp kontinuerligt såväl av varje kommun som på central nivå*
- *en utvärdering måste göras när lagen varit i kraft ett par år*
- *de eventuella negativa effekter som visar sig måste motverkas.*

### Stimulansbidraget

*Vi tillstyrker förslaget om hur bidraget ska fördelas och användas under förutsättning att det som ett villkor anges att handikapprörelsen ska ges möjlighet att ta aktiv del i implementeringen av lagen, inklusive utformningen av informationen till brukarna.*

### LOV och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Också för dem som har stödinsatser enligt LSS är valfriheten givetvis något positivt. Goda alternativ till kommunal drift finns för övrigt redan i dag. I sitt PM nr 16/2008 understryker LSS-kommittén att även insatser enl. LSS omfattas av LOV.

Därför finner vi det angeläget att redan nu framhålla att detta valfrihetssystem, när det även innefattar LSS-insatser, kräver särskilda överväganden. Ambitionsnivån i SoL, att insatserna ska ge brukaren en skälig levnadsnivå, och motsvarande i LSS, att insatserna ska ge brukaren goda (alltså inte bara ”skäliga”!) levnadsvillkor, får avgörande konsekvenser för att det uttalade syftet med valfrihet skall lämna skrivbordet och därmed bli en verklig valfrihet. Det förhållandet att LSS omfattar personer med stora behov av stöd, service och omvårdnad ställer särskilda krav på valproceduren men också givetvis på personalens kompetens. Dessa frågor utvecklas väl i Socialstyrelsens rapport ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS” (juni 2007), varför vi här nöjer oss med att hänvisa till denna skrift. Samtidigt vill vi framhålla att de råd och anvisningar som denna skrift berör även sträcker sig till andra stödinsatser än de som erbjuds i bostaden; det gäller inte minst frågor om bemötande och om stödets kvalitet. Att dessa frågor, som är direkt avgörande för den enskildes uppfattning om vad han/hon har att välja mellan, och senare om det faktiskt erhållna stödet är gott, så starkt betonas i detta yttrande stödet beror på att begrepp som kvalitet och service har så lätt att förvandlas till tomma fraser om de inte förses med tydliga och ”tvingande” definitioner.

Riksförbundet FUB  
Lov att välja, SOU 2008:15  
Yttrande

Vi anser

- att också insatser enligt LSS ska omfattas av ett valfritt system
- att delaktighet och inhämtande av beslutsunderlag som i 10 och 15:7 §§ LSS (individuell plan resp. samverkan med brukarorganisationer) skall vara en naturlig del i kommunens arbetsätt även när LOV tillämpas
- att de myndigheter (främst Länsstyrelsen och i kommunerna) som har att ge råd och stöd, utöva tillsyn och meddela tillstånd enl. 22 och 23 §§ LSS också måste erbjuda erforderlig kompetens och resurser i övrigt för att kunna fullfölja sina uppgifter.
- att den föreslagna lagen dock inte utan vidare kan tillämpas också på LSS-insatser. Särskilda överväganden och anpassningar måste göras.

Stockholm den 26 maj 2008  
Enligt uppdrag

Lars Stensborg  
Kanslichef