

EXAMENSARBETE - KANDIDATNIVÅ

VÅRD- OCH OMSORGSADMINISTRATION
VID AKADEMIN FÖR VÅRD, ARBETSLIV OCH VÄLFÄRD
2017:46

Förfrågningsunderlag Och dess betydelse som kvalitetsindikator för hemtjänst

Elisabeth Augustsson
Susann Emanuelsson



Examensarbetets titel:	Förfrågningsunderlag – och dess betydelse som kvalitetsindikator
Författare:	Elisabeth Augustsson Susann Emanuelsson
Huvudområde:	Vård- och omsorgsadministration
Nivå och poäng:	Kandidatnivå, 15 högskolepoäng
Utbildning:	Fristående kurs
Handledare:	Per-Åke Karlsson
Examinator:	Lise-Lotte Jonasson

Sammanfattning

Lagen om valfrihet (LOV) infördes bl.a. för att underlätta för fler att starta egna företag inom vård och omsorg, men också för att samhällets medborgare skulle se en ökning av kvalitet i utförandet av dessa tjänster. Kommunerna har ansvaret för socialtjänsten och genom att införa LOV ger de uppdraget vidare till en privat utförare. De kvalitetskrav för dem som ansöker om att starta hemtjänst, har kommunerna beskrivit i sina förfrågningsunderlag (FFU).

Avsikten med studien är att få en bild av hur kommunerna säkerställer en god kvalitet inom hemtjänsten med hjälp av FFU och hur kraven i FFU följs upp. För att få en inblick i hur det kan se ut, sammanställdes kraven i FFU från tio kommuner och med hjälp av tre intervjuer med LOV ansvariga påvisas att kraven som ställs i FFU är olika mellan kommunerna. Kvalité är ett ord vars innebörd är svårfångat och har olika betydelser för olika individer. Samtidigt framgår det att det är ett komplext arbete att följa upp de krav som ställs i FFU och att det är få av kraven som kommunerna följer upp genom att ange uppföljningsmetod i FFU.

Många kommuner har idag lokala värdegrundsgarantier för att beskriva vilka etiska värden som präglar äldreomsorgen och vad de äldre kan förvänta sig, olika ”löften” som utlovas till medborgarna. Garantierna är dock väldigt olika mellan kommunerna och är många gånger svåra att finna i FFU. I vår diskussion tar vi upp vilka möjligheter kommunen har att följa upp kvalitet i verksamheter som lagts ut på privata aktörer.

Vår slutsats är att förfrågningsunderlagens betydelse som en kvalitetsindikator kan ifrågasättas.

Nyckelord: LOV, Lagen om valfrihet, Kvalité, Hemtjänst, Förfrågningsunderlag,

Uppföljning, Värdegrundsgarantier, Äldreomsorg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	4
2	BAKGRUND	4
2.1	Hemtjänst - ett komplext uppdrag	4
2.2	Valfrihet och LOV	6
2.3	Hur går det till att ansöka om att bedriva hemtjänst?	7
2.4	Uppföljning	9
2.5	Kvalitetsbegrepp som grund i förfrågningsunderlagen	10
2.6	Förfrågningsunderlagen - FFU	11
2.7	Forskning	12
3	PROBLEMFÖRMULERING	12
4	SYFTE	13
5	METOD OCH MATERIAL	13
5.1	Kommun urval	14
5.2	Tillvägagångssätt	15
5.3	Etiska aspekter	15
5.4	Analysmodell	15
5.4.1.	Struktur kvalitet	15
5.4.2.	Process kvalitet	16
5.4.3	Resultat kvalitet	16
6	RESULTAT	17
6.1	Strukturkvalitet	17
6.1.1.	Tjänster som ingår i FFU	17
6.1.2.	Omval	18
6.1.3.	Ickevalsalternativ och turordning	18
6.1.4.	Kvalitetssäkrande funktioner- processer	19
6.1.5.	Utbildning och kompetenskrav som ställs i FFU	20
6.3	Processkvalitet	21
6.4	Resultatkvalitet Uppföljning	22
6.5	Värdegrundsgarantier	23
7	DISKUSSION	24
7.1	Metoddiskussion	24
7.2	Resultatdiskussion	25
8	SLUTSATSER	29
9	REFERENSER	31

1 INLEDNING

Arbetsuppgifterna inom hemtjänsten har utökats under åren och omfattar nu allt från rena servicetjänster till avancerade sjukvårdande insatser i hemmet. Dessa sjukvårdsinsatser utförs av omvårdnadspersonal på uppdrag av patientansvarig sjuksköterska. Det förutsätter en god kommunikation mellan yrkesgrupper och välutbildad personalstyrka. För att tillgodose brukarens behov av valfrihet, delaktighet, värdigt liv och erhålla en omsorg av god kvalitet infördes Lagen om valfrihetssystem 2009. I många kommuner går det nu att välja utförare för sin omsorg, i både privat och kommunal regi. Tanken är att brukarna ska kunna påverka genom att välja bort utförare som inte lever upp till brukarens krav på kvalitet. Antalet utförare var tänkt att öka eftersom de kommer att erbjuda det som brukarna efterfrågar. Det kan röra sig om hemtjänst på olika språk eller specialinriktningar på olika sjukdomstillstånd. På så sätt skulle en ökad mångfald uppnås. När kommunerna ger uppdraget till en privat utförare ökar kraven på att säkerställa att kommunerna fortfarande har insyn i verksamheten, att kunna kontrollera att kvalitetsmålen uppnås och att verksamheten bedrivs enligt de lagar och riktlinjer som finns. Kommunernas främsta styrmedel för att upprätthålla en god kvalitet, är via de kontrakt som upprättas med de utförare som har blivit godkända av kommunerna att få bedriva verksamhet. Dessa kontrakt kallas förfrågningsunderlag. I dessa beskrivs de villkor som utföraren förbinder sig att följa. Därför blir det viktigt att se om de krav som ställs i lagstiftningen genomsyrar förfrågningsunderlagen, och att de riktlinjer och policys kommunerna upprättat finns med så att även privata utförare kan följa dem.

2 BAKGRUND

2.1 Hemtjänst - ett komplext uppdrag

Hemtjänst är ett område som förändrats successivt under flera decennier. Redan 1956 tog riksdagen beslut om den så kallade kvarboendeideologin, vilket innebar att äldre skulle få den hjälp och det stöd som behövdes för att bo kvar i det egna hemmet. Äldreomsorgen började arbeta med kvarboendepincipen som en grundtanke. De förändringar som behövdes för att realisera visionen, skedde först under 1980-talet då hemtjänst och hemsjukvården byggdes ut och blev mer avancerad (Hjalmarson & Wånell 2013, s.4). Marknadsorienterade reformer av offentlig sektor har pågått sedan 1980-talet. Utgångspunkten har varit att ge medborgarna större inflytande, möjlighet att delta i serviceproduktionen samt öka effektiviteten. Förändringarna kan sammanfattas i fyra modeller (Bengtsson 2012, s. 125): *Demokratisering och medborgarinflytande*. Det ger ökade möjligheter till samråd och inflytande för medborgaren genom att det finns kommundelsnämnder. Det ger också en ökad möjlighet att framföra sina synpunkter på olika sätt även genom folkomröstningar. *Decentralisering, brukarinflytande, självförvaltning och medbeslutande* ger ett ökat inflytande för medborgare som avses av vissa verksamheter ex. äldre. boende, personal eller funktionshindrade. *Marknadisering, valfrihet, privatisering, effektivisering* innebär att medborgaren ska påverka marknadens olika servicealternativ genom att kunna välja t.ex. skola eller vårdcentral. Ökad privatisering behövs för att kunna öka valmöjligheterna för medborgarna. Även

effektivisering är en viktig del där resultatstyrning och beställar-utförarsystem ska ge önskad effekt. *Professionalisering och delegering*, innebär att nu när offentlig sektor är mer välutbildad som grupp ger det bättre förutsättningar att delegera beslut ut från politisk nivå till tjänstemannanivå. Denna syn på styrning och ledning benämns ofta som *New Public Management* och innebär ett mer marknads- och företagstänkande kombinerat med en allmän individualiseringstrend i samhället. Tanken är att marknad och konkurrens leder till effektivitet och utveckling. Offentliga verksamheter bryts upp i olika delar till olika aktörer och ger en större flexibilitet i och med att det finns fler utförare att välja mellan. Fokus ligger på slutprodukten och utfall, och medborgarna ses som kund på en marknad (Bengtsson 2012, ss. 124 - 127).

Självbestämmanderätt och integritet är centrala begrepp i socialtjänstens verksamhet. Grundtanken med socialtjänstlagen, SoL (2001:453), är att undvika detaljstyrning och istället fokusera på målinriktade ramregler som främjar helhetssyn och flexibilitet, samt att realisera självbestämmande och normalisering (Fahlberg 2013, ss. 16, 148). En viktig del har därför varit att behålla utformningen av SoL som en ramlag, även om detta ibland har kritiserats. Proposition 1996/97:124 såg inga skäl att ändra på ramlagkonstruktionen utan fann istället att den var angelägen, med hänsyn till bl.a. kommunernas inflytande över lagens tillämpning. Genom att behålla SoL som en ramlag, säkerställs kommunernas rätt att utforma sin socialtjänst fritt inom ramen. Kravet på att kommunen ska ha ett systematiskt kvalitetsarbete infördes 2009 i SoL (2001:453, 3 kap. 3§) och krav på hur ett kvalitetsledningssystem ska se ut kom 2011, genom SOSFS 2011:9. Enligt Hjalmarson (2014 s. 19) är det en ny uppgift för kommunerna att utforma kvalitetskrav. Hjalmarsson slår fast att kvalitetsbeskrivningarna är en viktig grund i dels utförandet av insatserna samt för att uppföljning ska kunna ske. Det medför att varje kommun upprättar egna dokument över vilka krav som ställs för att uppnå en god kvalitet i verksamheten och att kraven ser olika ut i kommunerna.

Ädelreformen infördes 1992. Den kom till för att omfördela ansvaret mellan kommuner och landsting, och öka samverkan. Vårdtiderna på sjukhusen förkortades via Ädelreformen. Kommunerna tog över betalningsansvaret för de äldre som var färdigbehandlade på sjukhusen. Det medförde att fler personer lämnade sjukhusen med ett större omvårdnadsbehov än tidigare. Personerna hade även ett större behov av medicinsk vård och rehabilitering. Ädelreformen innebar också att kommunerna tog över ansvaret för den hemsjukvård som bedrivs (Larsson & Szebehly 2006, ss. 413 - 414). I förarbeten till Ädelreformen lades stor vikt vid den enskildes vilja och önskemål, rätt till självbestämmande och valfrihet (Hjalmarson 2014 s. 5).

Idag består befolkningen av en ökad andel äldre, relaterad till ökad medellivslängd samt bättre sjukvård. Det har gjort att många äldre idag är friskare. Samtidigt kan en ökning ses av gruppen multisjuka äldre med ett större omvårdnadsbehov. Tillsammans med kortare utskrivningstider från sjukhusen, utvecklingen av bättre bostäder för äldre, anpassningar och hjälpmedel, utvecklingen av hemsjukvård och att hemtjänst ges dygnet runt, har gjort hemtjänst till ett komplext uppdrag med ökande krav på vård- och omsorgskompetens. Det ökande antalet äldre med annat modersmål än svenska skapar krav på en hemtjänst med språk och kulturkompetens enligt Wånell (2015, ss. 10 - 11, 15 - 16). Det påvisas också att antalet äldre som behöver mer krävande insatser av hemtjänsten ökar. Hemtjänstens arbetsuppgifter blir därför mer kvalificerade och kräver

mer av de anställda. I kombination med kortare tider för utförandet påverkas utförandet av insatserna för brukaren.

Inom omsorgen har privatisering tidigare skett genom *Lagen om offentlig upphandling*, LOU (SFS 2007:1091), där olika aktörer konkurrerar om specifika tjänster som kommunen väljer att upphandla. För att förenkla ytterligare för privata aktörer inom omsorgssektorn och ge valmöjligheter för brukarna, infördes *Lagen om valfrihetssystem*, LOV (SFS 2008:962). Lagen är frivillig för kommunerna att tillämpa. I dagsläget finns LOV i 162 kommuner, hemtjänst är den vanligaste tjänsten som läggs ut på LOV. Ytterligare 12 kommuner har beslutat om att införa LOV och 46 kommuner har fattat beslut om att inte införa LOV. Det finns också åtta kommuner som avbryter LOV (SKL 2017). Kommunerna har ett övergripande ansvar, för att lagar och regler följs, samt för finansiering. Ökningen av privata utförare ställer krav på kommunens kompetens när det gäller upphandling och uppföljning. För att kommunerna ska kunna försäkra sig om att verksamheten håller kvalitetsnivån, så behöver kommunerna ha kontroll över uppföljningen av den verksamhet som läggs ut på privata aktörer.

2.2 Valfrihet och LOV

Den 1 januari 2009 infördes LOV för att ge valfrihetssystemen bättre förutsättningar än tidigare. Det är upp till varje kommun att införa och utforma valfrihetssystem enligt LOV. Lagen förklarar vad som avses med ett valfrihetssystem samt krav på vilken information som ges. I förarbetet (Prop. 2008/09:29, s.99) förklaras att ett ickevalsalternativ måste tillhandahållas av kommunen. Det framgår att det kan vara kommunen som är det lämpligaste alternativet för dem som inte gör ett aktivt val. Regeringen har tydliggjort kommunens ansvar oavsett verksamhetens regi eller upphandlingsform, samt vikten av att inte ställa för höga krav på externa utförare. Krav ställs på att insatser enligt SoL ska vara av god kvalitet oberoende utförare (Prop. 2008/09:29). Genom LOV kan kontinuitet för brukaren prioriteras och den enskilde blir sedd som "kund". Tanken är att upphandlingarna ska gå från prisstyrda till kvalitetsstyrda och det som utförarna konkurrerar med ska vara kvalitet. Valfrihetssystemet ger medborgarna möjlighet att välja leverantör. På så vis främjas mångfald och kvalitet samt att utbudet av utförare anpassas efter den enskildes önskan om kvalitet (Hjalmarson & Wånell 2013, s. 9).

I denna studie kommer framöver orden "brukare" och "kund" att användas för att benämna de personer som är i behov av tjänster som omfattas av valfrihetssystemen. Det finns i första hand tre intressenter att ta hänsyn till i valfrihetssystemet. Dessa är kommunerna, som har ansvar för att utforma tjänsten, godkänner utförare samt följer upp och utvärderar kvalitet. Kunden, som väljer ibland godkända utförare och har rätt att välja om på nytt, samt utföraren som konkurrerar med kvalitet utöver vad som fastställts av kommunen (SKL 2009, s 6).

Hjalmarson & Wånell (2013, s. 7) hänvisar till Norén (2003) vad det gäller innebörden av svenska kundvalsmodeller. Norén menar att politikerna utnyttjar medborgarnas aktiva val för organiseringen av offentlig verksamhet. Styrningen bygger på tre principer – att bejaka medborgarnas egenintressen, - att finna fristående producenter som konkurrerar med varandra – att ha en autonom organisering. Offentlig marknad är något som kallas

för en kvasimarknad och skiljer sig från andra i olika aspekter bl.a. att det inte finns något vinstsyfte, tjänsten produceras efter politiska beslut och är skattefinansierad. Det är också tjänster som staten har ett särskilt ansvar för enligt lag (Hjalmarsson & Wånell 2013, ss. 7 - 8).

Förr anställdes hemtjänstassistenter både till att bedöma behovet hos den enskilde som ansökte om hjälp, och till att leda personal i utförandet av beviljade insatser. Assistenten hade samtidigt hand om ekonomi och budget för utförandet. För att kunna införa nya styrformer i hemtjänsten delades uppdraget upp i en beställardel och en utförardel. Myndighetsutövningen sker av en biståndshandläggare och utförardelen leds av en enhetschef (Hjalmarsson & Wånell 2013, s. 4). I samband med införandet av beställarutförarsystem gjordes en uppdelning av de olika typerna av insatser. Det skulle underlätta för de olika utförarna (Larsson & Szebehly, 2006 s. 416). Idag är de insatser som hemtjänsten utför uppdelade i service och personlig omvårdnad (Hjalmarsson 2014, s.8). Vad som ingår i serviceinsatser är upp till varje kommun att specificera, vilket bidrar till vissa skillnader mellan kommunerna. Det finns en påverkan på de ekonomiska förutsättningarna för de enskilda som är i behov av hjälpinsatser. Enligt en studie framkommer att det finns ekonomiska incitament för att de äldre med god ekonomi ska köpa sina servicetjänster av privata utförare (Hjalmarsson & Wånell 2013, s. 10).

Marknaden förutsätter att brukarna aktivt deltar i processen och kan påverka med möjligheten att aktivt lämna och byta utförare. Denna möjlighet benämns ”Exit”. Ett annat sätt att göra sin röst hörd är genom att utnyttja möjligheten att lämna in synpunkter och klagomål, också här krävs att brukarna är aktiva. Denna möjlighet benämns som ”Voice”. Wånell (2015 ss.16 - 17, 38, 43, 44) tar upp möjligheten till exit och voice som en viktigt grund för att LOV ska fungera. Samtidigt påvisas att det kan vara svårt för brukarna att välja utförare. De hänvisar till Szebehly (2011) som menar att voice är ett sätt att göra sin röst hörd och då inte behöva utnyttja sin rätt att välja ny utförare. Trygghet, stabilitet och personliga relationer är viktiga och det kan få stora effekter för individen att byta utförare.

Något som gör det mer komplicerat för brukarna att göra ett omval, är att brukarna kan tycka att det är svårt att avgöra kvaliteten hos en potentiell ny utförare. Grunden till att brukarna väljer bort en utförare ligger i att de tillägnat sig kunskaper om den utförare de byter ifrån. Utföraren som väljs bort, får då indikationer på att brukarna är missnöjda med något. Svårigheten för utföraren blir att få reda på orsaken till att brukaren valde bort dem, då brukaren redan lämnat organisationen. Utförarens storlek kan också spela in på betydelsen för utföraren att behålla sina brukare, det kan få mindre påverkan på större företag enligt Winblad, Mankell & Olsson (2015, ss.16–17).

2.3 Hur går det till att ansöka om att bedriva hemtjänst?

Intressenter som vill starta verksamhet går in på Valfrihetswebben.se. Det är den nationella webbplatsen där kommunerna lägger ut sina annonser inom LOV. Här finns även vägledning för de som vill bli utförare, men också för myndigheter. På webbsidan finns det förfrågningsunderlag (FFU) i vilka villkoren kring tjänstens utförande beskrivs.

FFU anger inom vilka områden potentiella utförare kan ansöka om att utföra insatser. För hemtjänstverksamhet anges oftast att utförarna antingen kan vara verksamma inom enbart serviceinsatser, eller enbart omvårdnadsinsatser och hemsjukvårdsinsatser. I FFU anges också om dessa kan kombineras.

I kontrakten regleras de ekonomiska villkoren. De utförare som utför omvårdnadsinsatser har en högre ersättningsnivå, än de utförare som enbart utför serviceinsatser.¹ Hur ansökan ska lämnas in framgår av annonsen eller förfrågningsunderlaget. Intressenterna skickar in de handlingar som krävs i FFU. Hanteringen av ansökningsprocessen i kommunerna sköts av en LOV-utredare eller avtalsutvecklare. Det innebär flera träffar med utförare i ansökningsprocessen. De utförare som uppfyller kraven och blir godkända får teckna avtal.

Det råder etableringsfrihet för den som vill starta företag, därför kan kommunerna inte begränsa antalet utförare. Kommunen garanterar däremot inte att företagen får ett visst antal brukare (Hjalmarsen & Wånell 2013, ss. 24- 25). Enligt 7 kap. LOV, får däremot utslutning av sökande göras om företaget är i konkurs, är föremål för ansökan om konkurs, lämnat felaktiga upplysningar om t.ex. skatter eller socialförsäkringsavgifter, samt om utövaren dömts för brott avseende allvarliga fel i yrkesutövningen. Uteslutning kan även ske efter att utföraren har startat sitt uppdrag (Zanderin 2011, s.18).

Ibland kan utföraren sätta ett ”tak” på max antal timmar som de kan utföra, och de utförare som inte sätter ett tak kan aldrig välja att inte ta emot en brukare som valt dem. Villkoren regleras i varje förfrågningsunderlag, och är olika i varje kommun. I en del kommuner avslutas avtalet med utföraren om de inte får brukare inom en viss tidsperiod. Information till brukarna om att ny utförare finns skall ges av kommunen. Det finns oftast en presentation av utförare på kommunernas hemsidor, där finns även information om icke vals alternativ. De brukare som inte gör ett aktivt val av utförare kan tilldelas utförare enligt en förutbestämd turordning. En del kommuner har det kommunala alternativet som ickevalsalternativ, andra kommuner fördelar mellan alla utförare. En grund i att LOV ska fungera som kvalitetshöjande är att brukaren ska kunna välja om mellan utförarna om de inte är nöjda (Upphandlingsmyndigheten 2011).

Ekonomisk ersättning till utförarna finns i olika modeller. Det finns skillnader i prissättning och uträkningar av timkostnader och ersättningar, dels mellan kommunerna men även mellan kommunens egen hemtjänst och privata utförare. Generellt gäller att ersättningen till privata utförare är lika stor till alla utförare som är verksamma inom kommunen. Tanken med LOV är att utförarna konkurrerar med kvalitet istället för att använda priset som ett incitament för konkurrens (Konkurrensverket 2013:8).

¹ Mariestads FFU, bilaga 5.1.1. Ersättning utförare LOV.
<https://mariestad.se/download/18.5598029914d900fb28b1d7e/1485769093656/F%C3%B6rfr%C3%A5gningsunderlag+20150630.pdf>

2.4 Uppföljning

Enligt SoL (2 kap. 1§) har kommunerna yttersta ansvaret för vård och omsorg i sina verksamheter. Kommunerna ska kontrollera och följa upp verksamheten. Enligt kommunallagen (KL) 6 kap. 7 § är det nämndernas ansvar att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har beslutat om. Möjligheten att följa upp kvalitén i de privata företag dit kommunen lämnat ansvaret för verksamheten, måste då säkerställas genom de avtal som skrivs med privata utförare (Wånell 2015, ss. 68–69). Enligt KL 3 kap. 19 b §, ska kommunstyrelsen ta fram ett program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare. Reglerna gäller fr.o.m. januari 2015 och ett nytt program skall tas fram inför varje ny mandatperiod. Målet är att

”förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare, öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet och stimulera till ett strategiskt förhållningssätt till när privata utförare anlitas”
(Svensson & Tengdelius, 2015, s. 6)

Genom att avtal skrivs med utförarna omfattas de av samma krav på kvalitet som kommunens egen verksamhet. Det framkommer dels att kommunerna har olika metoder för uppföljning av de privata utförarna, och dels att kraven på uppföljning har ökat sedan kundvalets inträde i omsorgen (SKL 2009). Svårigheten med att följa upp extern verksamhet ligger i att kunna säkerställa att kommunen får till sig rätt uppgifter, att utföraren faktiskt levererar det som beställaren betalar för. I samband med kontroller av verksamheten är det viktigt att kommunen inte minskar utförarens möjligheter till utveckling, kunskap och kreativitet. Det rekommenderas att ha med följande formulering i förfrågningsunderlagen:

”Leverantören är skyldig att utan oskäligt dröjsmål efter det att kommunen framställt begäran härom till kommunen lämna sådan information som avses i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900). Sådan begäran skall i normalfallet vara skriftlig. Informationen skall göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”
(SKL 2009 s. 13)

Svensson & Tengdelius (2015, ss.8–9) menar att krav på uppföljning och kontroll är högre i en verksamhet där invånarna och brukarna är beroende av densamma. Författarna ger också exempel på vad som skulle kunna ingå i information (kvalité i verksamheten, avvikelser, villkor för personal, ekonomi och ägarförhållanden) som begärs in vid uppföljning från privata utförare.

Det finns ett ökat intresse för en uppföljning som är likvärdig gentemot kommunernas egen hemtjänst och privat regi. Det framkommer att uppföljningsarbetet fungerar bättre i kommuner där det finns en fristående utvecklings- och kvalitetssektion än i en kommun som är både beställare och uppföljare (Stefani 2016, s. 38). Det är svårt att mäta kvalitét, då den uppstår i mötet mellan brukare och personal, den kan sägas vara ”svår fångad” (Wånell 2015, s. 68). I mjuka verksamheter, såsom vård och omsorg, kan det även vara svårt att följa upp om verksamheten levererar den kvalitét som var tänkt då det är näst

intill omöjligt att mäta. Styrningen verkar öka och intensifieras av privata utförare jämfört med utförare i kommunal regi. Det kan påvisas att styrningen intensifieras mer i de verksamheter och branscher som kanske inte är lämpliga att utsätta för upphandling (Esperi, Lorentzon & Siverbo 2016 ss. 3–5). Det kan ifrågasättas om det kan bli för mycket fokus på uppföljning och kontroll och därmed påverka utförarna så att de endast lägger krut på de indikatorer som följs upp. Det verkar då finnas en risk för att utförarna därmed tappar kvalitet på andra områden (Wånell 2015, s. 74).

2.5 Kvalitetsbegrepp som grund i förfrågningsunderlagen

En modell för att belysa kvalitet innebär att kvalitetsbegreppet delas upp i dimensioner som struktur-process- och resultat-kvalitet. Strukturen beskriver olika omgivande faktorer som organisering, kompetenskrav, avtal och utrustning. Processer beskriver de faktiska rutiner och arbetet som sker för att uppnå målen. Resultat innebär att se vilken kvalitet som uppnåtts och vilket värde det skapat för tilltänkt målgrupp inom verksamheten. Här ingår även uppföljning av verksamheten, som inom hemtjänsten kan vara i form av t.ex. enkäter: "Öppna Jämförelser", som besvaras årligen (SKL 2014, s. 15).

Enligt SoL, 3 kap. 3 §, ska insatser vara av god kvalitet. Sol 5 kap. 4§:

” Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). ”

Under våren 2017 presenterades ”Läs Mig!” (SOU 2017:21), en utredning angående att ta fram en nationell kvalitetsplan för vård och omsorg av äldre. Den belyser också komplexiteten i innebörden av kvalitet i omvårdnaden om äldre. Förmågan att kunna hantera etiska dilemman beskrivs i förhållande till vad som är ekonomiskt möjligt och samtidigt kunna ta hänsyn till vad den äldre själv vill, bidrar till trygghet och välbefinnande. Några faktorer som nämns ha betydelse för god kvalitet är: undersköterskor är en resurs och behöver få en egen legitimation, högskoleutbildad personal behövs, planering och lättillgängligt kunskapsstöd bör finnas, teamsamverkan, stöd till anhöriga, rehabiliterande insatser, förenklad biståndsbedömning och genomförandeplaner, uppföljning, rätt bemanning och kompetens, för att nämna några av dem. Utredaren tar också upp vikten av individanpassning i strävan att nå en god kvalitet i vård och omsorg (SOU 2017:21, ss. 91, 92 - 105, 123).

Wånell nämner flera faktorer som kan påverka vilken kvalitet som uppnås i verksamheten. Det kan vara att ha tillgängliga chefer som kan ge råd när det behövs och att chefen har god kompetens. Det är också viktigt att baspersonalens kunskaper överensstämmer med SOSFS 2011:12. Kontinuitet, kontaktmannaskap och ett teambaserat arbetssätt omnämns, liksom tidsaspekten för utförandet av insatsen. Kontinuitets begreppet kan delas in i personal-, tid- och omsorgskontinuitet. Personalkontinuitet är centralt när man frågar de äldre om vad som är viktigt. En god omsorg förutsätter att personal och brukare känner varandra och bygger på denna relation (Wånell 2015, ss.13–14, 70). De äldre ansåg också att även tids- och omsorgskontinuitet är viktigt för dem, liksom att få sin hjälp utförd med lika goda metoder oavsett vem som

kommer, samt att få sin hjälp på de tider man kommit överens om (Swan, Sjöström, Isaksson & Blusi 2012).

Det finns givetvis fler faktorer som har betydelse för kvalitet i verksamheten, såsom kontroll och tillsyn av IVO (Inspektionen för vård och omsorg) och egenkontroll av kommunens tillsynsansvariga. Det är ett komplext uppdrag att definiera kvalitet i förfrågningsunderlagen, då kvalitet innebär olika saker för varje individ och det finns en svårighet i att kunna formulera mätbara mål för en god kvalitet som går att följa upp.

”...Om den upphandlande myndigheten gör större förändringar av de krav som framgår av förfrågningsunderlaget, måste den upphandlande myndigheten omförhandla avtalet med befintliga utförare så att även de fortsättningsvis uppnår ställda krav. Om så inte sker kommer den enskilde att kunna välja mellan ett antal utförare som inte tillhandahåller den kravprofil som den upphandlande myndigheten beslutat är en miniminivå. Detta är inte konkurrensneutralt och dessutom otillfredsställande i förhållande till den enskilde.”

(Proposition 2008/09:29 s.138)

Ovanstående text belyser betydelsen av förfrågningsunderlagen, om den enskilde ska kunna erhålla en omsorg av lägst den kvalitet som kommunerna erbjuder. Oavsett driftsform ska förutsättningarna finnas för en god kvalitet i verksamheten.

Kommunerna har utöver detta olika värdegrundsgarantier (Socialstyrelsen 2011). Det är olika löften till medborgarna angående utlovad kvalitet i de tjänster som erbjuds i kommunal verksamhet som ett sätt att konkretisera lagstiftningen. Det är frivilligt för kommunerna att ha värdegrundsgarantier. Garantier brukar vara kopplat till någon form av sanktion om de inte uppfylls, men i kommunal verksamhet finns oftast inte denna koppling. De benämns antingen värdegrundsgarantier eller värdighetsgarantier, och finns att läsa på de flesta kommuners hemsidor. Värdegrundsgarantierna varierar i omfattning och innehåll mellan kommunerna. Till grund för dessa garantier ligger lagstiftningen i SoL (5kap. 4§, 3kap. 3§) om att det ska vara en god kvalitet i omsorgen om äldre. Några begrepp som nämns i Socialstyrelsens allmänna råd om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre är självbestämmande, integritet, välbefinnande, trygghet och delaktighet (SOSFS 2012:3, ss. 3–5).

2.6 Förfrågningsunderlagen - FFU

En viktig grund i utformningen av förfrågningsunderlagen är de EU-rättsliga principerna som finns i 1 kap. 2 § LOV. Där finns icke diskriminering, transparens, förutsägbarhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Förfrågningsunderlagets utformning är avsedd att styra i huruvida tänkt kvalitetsmått kan upprätthållas i de verksamheter som läggs ut under LOV. Avtalet och förfrågningsunderlagets punkter är i sig en kvalitetsindikator som är tänkt att säkerställa uppdragets kvalitetsnivå (SKL 2009, ss. 4–5). Förfrågningsunderlagen kan vara 35 sidor långa, med upp till 37 bilagor och tillägg med kommunernas egna policys och rutiner som ska följas. Kommunerna har stor

handlingsfrihet när det gäller att utforma de krav som ska ingå i avtalet och förfrågningsunderlaget (Socialdepartementet 2008, s. 42).

Det är viktigt ur kvalitetssynpunkt att de policys och värdegrundsgarantier som kommunerna själv åberopar omnämns i förfrågningsunderlagen, annars kan inte kommunerna ställa krav på att utföraren ska följa dem. Utformningen av villkor som genererar kvalitet kan ta sin grund i struktur – process och resultat. Här förklaras att med strukturkvalitet menas de krav som t.ex. avser kompetens hos personalen eller lokalernas beskaffenhet. Processkvalitet avser de krav som ställs på genomförandet av uppdraget och resultatkvalitet avser det resultat som uppnåtts. Exempel på de krav som kan ingå kan vara rutiner för sekretess, synpunkter och klagomål och rutiner för att åtgärda fel och brister, krav på utbildning och erfarenhet hos personal i ledande befattningar samt tillgänglighet. (SKL 2009, s.12).

2.7 Forskning

Det finns flera studier som berör just LOV och kvalitet i hemtjänsten. Flera av dem har tagit upp förfrågningsunderlagens betydelse.

Winblad, Mankell & Olsson (2015, s.539) sammanfattar detta i sin översikt, där de konstaterar att det finns studier som analyserat upp till 2700 förfrågningsunderlag i hemtjänsten. De analyserades för att se i vilken utsträckning kraven var mät- och uppföljningsbara. 44% av kraven visade sig vara icke uppföljningsbara. Flertalet krav var formulerade som en ”checklista”, och säger därför inget om hur tjänsten ska utföras eller vilka kvalitetskrav som avses. Det påvisades stora problem med att styra tjänsternas utförande genom att upprätta kontrakt och förfrågningsunderlag. Studien tar upp problemområden, som exempel kan nämnas risken för att utförarna begränsas i att utforma sin verksamhet, genom att beställaren styr. Homogeniseringen som kan uppstå bidrar då till att minska mångfalden ibland utförarna. Att formulera mätbara krav var ovanligt och återfanns bara i 7% av FFU. Det är även ovanligt att styra med hjälp av resultat, genom att t.ex. formulera mål om värdighet och bemötande. Riskerna med kontrakten är påtagliga och själva användningen av kontrakten ökar behovet av uppföljning (Winblad, Mankell & Olsson 2015 s. 540).

I samma studie framgår att det finns olika kvalitetssäkringsmekanismer i de modeller för välfärd som finns i Sverige. Det främsta verktyget för att kunna säkerställa kvalitet är kontraktet och förfrågningsunderlaget, samt uppföljning av verksamheten. Därför krävs att utformandet av kontrakt ska innehålla en kravspecifikation samt definiera utfallet av de krav som ställs. Studien påtalar vikten av uppföljning av kontrakten och brukarnas möjligheter till val av utförare, samt omval av utförare (Winblad, Mankell & Olsson 2015 ss. 533–534).

3 PROBLEMFORMULERING

Det lades stor vikt vid att värna om den enskildes vilja, önskemål, rätt till självbestämmande och valfrihet när Ädelreformen påbörjades 1992. LOV infördes för att brukarna skulle se en kvalitetsökning i de insatser som utfördes och för att de skulle kunna

påverka genom att göra aktiva val av utförare. På så sätt skulle utförarna konkurrera med den kvalitet som efterfrågades av brukarna. Av olika anledningar kan det vara svårt att som brukare välja bort utförare, och att välja om. De krav som ställs på hemtjänsten utformas relativt olika mellan kommunerna, eftersom SoL är en ramlag. Det kan leda till en ojämn kvalitet av de insatser som utförs. Samtidigt är det en förutsättning att kommunerna själva bestämmer över vad socialtjänsten ska innehålla. När kommunerna har lagt ut hemtjänsten till privata utförare ökar behovet av att kunna ställa lämpliga krav i FFU för att utförarna ska följa aktuell lagstiftning. Det ställer krav på att kunna formulera mätbara mål samt att kunna använda sig av en relevant uppföljningsmetod. Det finns studier som påvisar stora problem med att styra med hjälp av förfrågningsunderlag och avtal just på grund av att kraven som ställs inte är mätbara. Flera kommuner har antagit värdegrundsgarantier, som är tänkta att ytterligare höja kvaliteten för brukarna. De formuleras på olika sätt i kommunerna och det verkar inte vara säkert att en god kvalitet uppnås med hjälp av dessa.

Behovet av hemtjänst beräknas öka i framtiden. Lösningen i många kommuner har varit att införa LOV, och en del av hemtjänsten utförs idag av privata aktörer. Oberoende av utförare är kommunerna ytterst ansvariga för socialtjänsten och det är därför viktigt att kommunerna kan säkerställa att enskilda individer får det stöd och den hjälp som de har rätt till. Det blir därför intressant att se hur lagstiftningens krav formuleras i FFU och hur kommunerna kan följa upp verksamheterna så att en god kvalitetsnivå säkras.

4 SYFTE

Att undersöka de krav kommunerna ställer i förfrågningsunderlagen utifrån lagstiftningens krav för god kvalitet i hemtjänsten.

5 METOD OCH MATERIAL

Studien genomförs som en dokumentstudie med kvalitativ innehållsanalys, där fokus ligger på tolkning av texter på olika nivå. Studien utgår från en deduktiv ansats då dokumenten analyserats utifrån en i förväg bestämd analysmall (Lundman & Graneheim 2012, ss.187–188).

Strukturerade intervjuer (Granskär & Höglund-Nielsen 2015, s. 143) har utförts med LOV- utredare i tre olika kommuner, utvalda oberoende av de kommuner vars FFU studeras. Intervjuerna har utgått från olika teman:

- Har brukarna fått en kvalitetsökning genom införandet av LOV?
- Vad är viktigast i förfrågningsunderlaget för att uppnå kvalitet för brukaren?
- Hur sker uppföljning av den hemtjänst som kommunerna själva utför jämfört med de privata utförarna?

Strukturerade intervjuer innebär att frågorna är i förväg uppgjorda och ställs i samma ordning till alla respondenter. Att de tre första intervjufrågorna har sin grund i olika

5.2 Tillvägagångssätt

Författarna har studerat förfrågningsunderlagen från utvalda kommuner och sammanställt dem enligt en analysmodell. Förfrågningsunderlagen hittades på *valfrihetswebben.se*, och laddades ned från resp. kommuns hemsida. I analysmodellen beskrivs 5 olika kategorier som har utarbetats genom att författarna har granskat SoL, (3 kap. 3§, kap. 5, 4–6§) nationella värdegrundens definition av värdigt liv, målsättningen med LOV samt SKL och konkurrensverkets material om råd och stöd i utformning av förfrågningsunderlag. Dessa beskrivs nedan i stycket 5.4. Utifrån lagstiftningen har sökord upprättats som borde återfinnas i förfrågningsunderlagen, så som "självbestämmande, integritet, kontinuitet, individanpassning och delaktighet". Författarna har sett efter vilka krav som finns, resp. saknas i förfrågningsunderlagen inom de kategorier som valts ut och även gjort vissa jämförelser mellan kommunerna. Data har sammanställts i tabellform efter analysmodellen (Lundgren, Sunesson & Thunved 2015, ss.135 - 136). När materialet analyserades gjordes en indelning av rubrikerna i förfrågningsunderlagen efter struktur-, process- och resultat kvalitet enligt kvalitetsmodellen. Vilka dessa rubriker är beskrivs i stycket 5.4, analysmodell. I avsnittet om resultat kvalitet räknas de resurser in som kommunerna använder sig av för att följa upp de krav som ställts i FFU. Det kan då röra sig om olika brukarundersökningar. De värdegrundsgarantier som kommunerna lovar sina invånare sammanställs i syfte att se om de går att återfinna dessa i förfrågningsunderlagens text, eftersom de även gäller för privata utförare som är verksamma i kommunerna.

I resultatet redovisas iakttagelserna i FFU och med hjälp av tabeller och löpande text. Intervjuerna med LOV-utredare används i den mån det direkt har en betydelse i resultatet, beroende på att frågorna var generellt ställda och intervjuerna utfördes ganska tidigt i arbetet med studien. Studiens syfte har fått ändras under arbetets gång, beroende på att den kvalitativa studie som författarna avsett att göra från början inte gick att genomföra. Författarna valde att ändå ta med intervjuerna i studien, då de ger en bild av hur det är i dagsläget. Inspelningen misslyckades vid en av intervjuerna, vilket gör att det endast finns en sammanfattning av intervjun. Respondenten har läst och godkänt sammanfattningen.

5.3 Etiska aspekter

Det finns inga forskningsetiska risker med studien, då förfrågningsunderlagen som studeras är offentliga på den nationella webbplatsen, där kommunerna lägger ut sina annonser (*Valfrihetswebben.se*). Personerna som valts ut till intervjuerna är informerade om studiens mål och syfte, samtycke är inhämtat via samtal och mail (Bilaga 2). Ingen av respondenterna går att identifiera i studien (Codex 2017, ss. 15,16, 27).

5.4 Analysmodell

5.4.1. Struktur kvalitet

Strukturkvalitet avser faktorer som beskriver en form av struktur så som de krav i förfrågningsunderlagen som beskriver tjänstens innehåll samt krav på utförarens verksamhet som t.ex. personalkompetens och lokaler. Hit kan räknas krav på

tillgänglighet och system för att åtgärda brister i verksamheten (SKL 2009, s.12). Till denna kategori räknas därför följande punkter i förfrågningsunderlagen:

- Tjänster som ingår i FFU- olika omfattning av omvårdnad och service kan finnas i vad kommunerna erbjuder brukarna
- Omval - möjlighet att välja ny utförare
- Ickevalsalternativ – om inget aktivt val görs av brukaren
- Krav på språkkunskaper i svenska
- Verksamhetssystem – för dokumentation och registrering av tid som ligger till grund för ersättning till utföraren
- Krav på kontaktmannaskap – att brukaren har en egen kontaktman
- Klagomål & synpunktshantering
- Självbestämmande och integritet
- Rehabiliterande förhållningssätt
- Kontinuitet
- Utbildning och kompetensutveckling - Krav finns i SoL (3 kap. 3§) på att personal med lämplig utbildning ska utföra uppgifterna, och i SOSFS 2011:12 där både ledningens kompetens samt baspersonalens förmågor och kunskaper beskrivs.

5.4.2. Process kvalitet

Här avses de processer i verksamheten som leder fram till de resultat som önskas att uppnå. Det rör sig om de krav som ställs på verksamhetens genomförande av olika processer som genererar värde för intressenterna (SKL 2009, s.12). *Dokumentation* är viktigt för att brukarna ska få uppleva trygghet, värdigt liv och att deras integritet respekteras. I denna punkt i förfrågningsunderlagen studeras om kravet på att ha en rutin för dokumentation finns, samt att upprätta genomförandeplaner och att en rutin för kontaktmannaskap finns. Att ha ett fungerande verksamhetssystem är viktigt för att kunna dokumentera och följa upp verksamheten på bästa möjliga sätt. Utgångsläge till varför dokumentation är viktigt finns SOSFS 2014:5. I Kap.1, §1 beskrivs att:

”Dessa föreskrifter ska tillämpas vid dokumentation under handläggning av ärenden som gäller enskilda samt under genomförande och uppföljning av beslut om insatser i verksamhet som omfattas av 1,11 kap. 5 § eller 7 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL”.

5.4.3 Resultat kvalitet

Resultatet avser det värde som skapats för verksamheten och brukarna. I denna studie översätts det till att omfatta *uppföljning*. Tidigare i studien framkommer att kommunerna har uppföljningsskyldighet för den del av verksamheten som utförs av privata utförare. I analysmodellen formuleras uppföljning som en del av resultat kvalitet, i betydelsen att se om kommunerna använder sig av brukarenkäter som t.ex. öppna jämförelser.

Lokala värdegrundsgarantier ger en bild av de etiska värden som styr äldreomsorgen. Lokala värdegrundsgarantier och värdighetsgarantier är de dokument som förtydligar de värderingar som kommunens äldreomsorg arbetar för, och riktas främst till brukare och dess anhöriga. De garantier som beskrivs ska all personal inom hemtjänsten arbeta efter. Garantierna ska även följas av privata utförares personal.

6 RESULTAT

Nedan följer resultatet av att undersöka de krav kommunerna ställer i FFU utifrån lagstiftningens krav för god kvalitet i äldreomsorg och hur dessa krav beskrivs i förfrågningsunderlagen. I analysmodellen beskrivs hur urvalet gått till och hur de sökord och kategorier uppkommit som används i studien. I en del fall hänvisar kommunerna till sina hemsidor för vidare information om innehållet i FFU. Resultatet redovisas i tabellform, och i löpande text där även ev. skillnader beskrivs. För att kunna tillgodogöra sig resultatet skrivs ibland namnen ut på kommunen som resultatet gäller. Sammanställningen av resultatet fördelas efter struktur-process- och resultat-kvalitet, i tur och ordning som de uppkommer i analysmodellen. Intervjuerna redovisas i löpande text under relevant kategori.

6.1 Strukturkvalitet

6.1.1. Tjänster som ingår i FFU

<i>Tabell 1:1</i>	<i>Antal kommuner</i>	<i>Notering</i>
<i>Service + Omvårdnadsinsatser</i>	8	Insatser som ingår i service är ej lika mellan kommunerna.
<i>Serviceinsatser</i>	2	

Det framkommer att kommunernas utbud av insatser brukar fördelas i två huvudkategorier; service och omvårdnad. Brukaren kan välja en utförare av servicetjänster och en utförare för omvårdnadsinsatser. Men de tjänster som ingår i service skiljer sig åt och de insatser som ingår i de flesta kommuners serviceinsatser är: städning, tvätt, ren bäddning, fönsterputs, ärenden och inköp.

Ulricehamns kommun skiljer sig från övriga kommuner, genom att kommunens egen hemtjänst inte utför städning. MUST kommunernas FFU har delat in serviceinsatserna i två underkategorier; dels enbart insatsen städning, och dels serviceinsatser som omfattar inköp, tvätt och ärenden. Det ger kommunens egenregi möjlighet att behålla utförandet av inköp t.ex. även om brukaren har valt en privat aktör för sin städning.

I Mariestads FFU framgår följande insatser ska räknas som serviceinsats: husdjursomsorg, hushållsgöromål, matdistribution till brukare utan insatser och värmning av mat.

I Tanums FFU ska även insatsen ”uppsnyggning” ingå i serviceinsatserna. Det står inte definierat vad en ”uppsnyggning” innebär, och insatsen går inte att hitta i de andra FFU som studerats.

I Vara och Falköping inräknas insatsen promenad som en serviceinsats. Det medför att om brukaren väljer en privat utförare för sin städning, är det också de som ska utföra insatsen promenad. För brukarens del skulle det kunna innebära att personal som saknar omvårdnadsutbildning utför en insats, som i de flesta andra kommuner räknas som en omvårdnadsinsats.

Det skiljer sig åt om de privata aktörerna omfattas av att de ska besvara trygghetslarm av brukaren i deras hem. Mark, Ulricehamn och Mariestads FFU anger att dessa insatser omfattas av FFU. I de andra kommunerna sköts det av den kommunala hemtjänsten.

6.1.2. Omval

<i>Tabell 1:2</i>	<i>Antal kommuner</i>	<i>Notering</i>
<i>Omval ska kunna ske inom 5–14 dagar</i>	10	
<i>Uppföljning sker av antalet omval</i>	2	Statistik förs av kommunerna i syfte att uppmärksamma de utförare som brukarna väljer bort ofta.

Grunden i LOV är att brukarna kan utnyttja sin rätt att välja ny utförare om de inte är nöjda (Exit). Det är här tyngden i LOV finns och det förutsätter att brukarna är aktiva och vill påverka genom att välja bort de utförare som de inte är nöjda med. Studien visar att två av kommunerna följer upp antalet omval och får då statistik över vilka utförare som brukarna väljer bort.

I intervjuerna med LOV-utredare, framkommer att en respondent har velat mäta antalet omval hos utförarna, men inte fått gehör för detta från politikerna. En annan av respondenterna talar om att hen har viss kontroll av hur frekventa omvalen är genom biståndshandläggarna. De brukar signalera om de upptäcker att antalet brukare som väljer bort ett specifikt företag ökar. Det kan då resultera i att en utredning startas. En respondent menar att de har bra kontroll utan att mäta antalet omval. De får signaler på annat vis, t.ex. genom brukarenkäter, egna undersökningar eller samtal med brukare som ringer upp via synpunktshanteringen.

6.1.3. Ickevalsalternativ och turordning

<i>Tabell 1:3</i>	<i>Antal kommuner</i>	<i>Notering</i>
<i>Kommunens egenregi + Privata utförare ingår i turordningen</i>	4	
<i>Endast Privata utförare ingår i turordningen</i>	1	Denna kommun erbjuder endast service inom LOV

De brukare som inte gör ett aktivt val hanteras olika i kommunernas turordningslista. I några kommuner finns turordningssystem där kommunens egenregi ingår likväl som de privata alternativen, och en kommun har valt att endast låta privata utförare ingå. Enligt ovan framgår att en kommun valt bort att låta sin egenregi utföra serviceinsatser, och enbart lagt ut servicetjänster på LOV. Där blir det naturligt att endast privata utförare ingår i turordningen för de brukare som inte gör ett aktivt val.

I MUST:s FFU hänvisas till respektive kommuns hemsida gällande turordningsalternativ. Då de kommuner som ingår i MUST har olika valmöjligheter kring serviceinsatser, blir deras turordningslistor lite svårare att hantera. I Tranemo går turordningsalternativen inte att finna på hemsidan [2017-06-22], de har två verksamma privata utförare. I Mark finns turordning separat för de som endast utför service och de som även utför omvårdnad. Den är även områdesindelad, både kommunal och privat regi finns med. I Ulricehamn finns tre turordningslistor, då de har delat upp serviceinsatserna i två underkategorier; en för serviceinsatser, en för städ insatser och en för omvårdnadsinsatser. För serviceinsatser finns Ulricehamns kommun med som alternativ, men inte i turordningslistan för städning, där återfinns endast privata utförare.

I MUST:s FFU framgår inte att utförarna har möjlighet att endast vara verksamma inom städ, och inte inom fler serviceinsatser eller omvårdnadsinsatser. På kommunernas hemsidor framgår inte heller tydligt vad som gäller. På Svenljungas hemsida framgår att fönsterputs inte ingår i kommunens insatser utan att det helt hänvisas ut till privata aktörer. Svenljunga kommun har en verksam privat utförare som utför service och har ingen turordningslista.

6.1.4. Kvalitetssäkrande funktioner- processer

Tabell 1:4

	Antal kommuner med krav på	Antal kommuner som följer upp kravet
Klagomål och synpunktshantering	10	4
Självbestämmande och integritet	2	1
Rehabiliterande förhållningssätt	7	1
Kontinuitet	2	2

Flera av kommunerna anger i FFU att utförarna ska följa och vara väl insatta i de krav på synpunktshandlingen som kommunerna själva har. Som exempel kan nämnas att Falköpings kommun skriver i sitt FFU att klagomål och synpunkter ska lämnas på samma sätt och hanteras lika oavsett vem som är utförare. Andra kommuner formulerar endast

krav på att utföraren ska ha rutiner för synpunktshandling, samt ansvara för att vidta åtgärder. Uddevalla kommun ställer krav på att utförarna på begäran ska kunna redovisa de klagomål och synpunkter som inkommit, samt vilka åtgärder som vidtagits. Vara kommun skriver att utföraren ska arbeta systematiskt med att synpunktshandlingen och åtgärda det som går att förbättra. Ulricehamn, Svenljunga, Tranemo och Marks kommuner kräver att utföraren årligen lämnar in en verksamhetsberättelse, där redogörelse av klagomålshandlingen skall ingå.

Krav på självbestämmande och integritet uttrycks i MUST:s FFU i stycket om rehabiliterande arbetssätt, med orden ”integritet och självbestämmande ska respekteras” (MUST förfrågningsunderlag, s 12). Vara kommun slår fast att utförandet av insatserna ska utformas utifrån den enskildes förmåga, och hålla sig inom biståndsbeslutet.

I Falköping och Vara är kravet på kontinuitet tydligt och det framgår att det är person-, tids- och omsorgskontinuitet som avses. I två av kommunerna anges i FFU att de har för avsikt att följa upp kontinuiteten.

Rehabiliterande förhållningssätt omnämns i sju stycken FFU. I Falköpings kommun formuleras krav på ”aktiverande förhållningssätt”, det framgår att det är ett rehabiliterande arbetssätt som avses, men själva begreppet används inte.

6.1.5. Utbildning och kompetenskrav som ställs i FFU

Tabell 1:5

	<i>Antal kommuner med krav på</i>	<i>Antal kommuner som följer upp kravet</i>
<i>Ledning</i>	5	3
<i>Baspersonal</i>	10	3
<i>Språk, kunskaper i svenska</i>	10	3
<i>Kompetensutveckling</i>	9	2

Kraven på baspersonalens utbildnings nivå är tydligare än de krav som ställs på ledningens utbildning. Alla tio kommunerna ställer krav på att de anställda ska kunna svenska språket och nio stycken kommuner skriver ut i FFU att personal ska få kompetensutveckling. Krav på ledningens kunskaper är ofta generellt hållna, men utbildningskraven för baspersonal är många gånger specificerad till omvårdnadsutbildning och antal gymnasiepoäng.

Krav på att ha tillräckliga kunskaper i svenska språket återfinns oftast i den del av FFU som berör dokumentation. En del kommuner specificerar exakta kunskapskrav.

MUST kommunerna anger att i sitt förfrågningsunderlag att ”utförare ska se till att anställd personal ges förutsättningar för fortlöpande kompetensutveckling”. När kommunerna skriver ett gemensamt FFU, läggs tyngden på de rutiner som finns på kommunernas hemsidor, som externa utförare också ska följa. Det är få kommuner som specificerar vad kompetensutveckling skulle kunna innebära.

Ovanstående krav verkar svåra att följa upp, då det vid intervjuerna framkommer att det ibland är svårt för LOV-utredare att veta vilka uppgifter kommunen kan kräva in från en extern utförare. En respondent menar att kravet på hur många av baspersonalen som ska ha omvårdnadsutbildning ska följa kommunens egen procentandel för hur många anställda som har utbildning. Då kommunen har olika procentsatser över antal personal med utbildning varje år, ändras kravet i FFU varje år eller vartannat år vid avtalsuppföljning. Hen menar också att det är viktigare för brukaren att baspersonalen har en god utbildningsnivå, än att ledningspersonalen har det. En annan respondent beskriver att kunskapskraven när de precis infört LOV var låga. Det krävdes endast att en undersköterska var anställd i företaget om de utförde omvårdnadsinsatser. För enbart servicetjänster krävdes ingen utbildning alls. Kraven har blivit betydligt tuffare och hen anser att det viktigaste för att en god omvårdnad ska kunna bedrivas är att personalen har en god kompetens. En av respondenterna uttrycker att det kan finnas en risk för informationsunderskott för de externa utförarna jämfört med kommunens egenregi. Hen anser att det är viktigt att bjuda in privata aktörer i arbetsgrupper, utbildningar och kompetensutveckling på alla nivåer.

6.3 Processkvalitet

Tabell 1:6

	Antal kommuner med krav på	Antal kommuner som följer upp kravet
Verksamhetssystem	10	Ej aktuellt
Rutin för dokumentation	10	4
Upprätta genomförandeplan	9	4
Kontaktmannaskap	9	3

Kommunerna har valt att använda sig av olika verksamhetssystem. Valet av verksamhetssystem är viktigt för samverkan, informationsutbyte och rättssäkerhet. Vissa kommuner har gett privata utförare tillgång till sina verksamhetssystem för att upprätta genomförandeplaner och ta emot nya beställningar av brukarnas insatser. En del kommuner har fortfarande papper och penna för de privata utförarna, när det gäller dokumentation andra använder sig av olika datasystem. Vid intervjuerna framkommer det att i en kommun får alla privata utförare åka till kommunens kontor och hämta ut de beställningar de behöver i pappersform.

Alla kommuner anger i FFU att det ska finnas rutiner för social dokumentation enligt de lagkrav som finns. Där ingår också att en genomförandeplan skall upprättas, men inom vilken tidsperiod är olika mellan kommunerna. Oftast anges att genomförandeplanen ska vara upprättad inom två veckor från det att insatserna startats hos brukaren. I en kommun ställs kravet att en kontaktman ska vara utsedd redan innan uppdraget börjar. I de flesta andra kommuner anges inom 1 - 4 veckor.

6.4 Resultatkvalitet

Uppföljning

Tabell 1:7

Antal kommuner med krav
på uppföljning i FFU

Brukarenkäter	10
Öppna Jämförelser	10

Genom att använda sig av enkäter om vad brukarna tycker, ges en bild av hur verksamheten fungerar. Alla kommuner i studien använder sig av dessa och har med det som en del i kvalitetsuppföljningen. Öppna jämförelser är en undersökning som kommunerna gör varje år där olika kvalitetsindikatorer mäts i verksamheterna. Resultaten av dessa presenteras på en webbsida.² Brukarenkäter innebär att brukarna tillfrågas om hur de upplever sin omsorg. I Ulricehamns kommun finns en hänvisning till en bilaga för uppföljningsdokument³ där de beskriver hur de följer upp kvalitetsmåten.

I intervjuerna framkommer generellt att det är svårt att sätta krav som går att följa upp. De som intervjuats av oss använder sig av brukarenkäter. I en kommun sker en uppföljning av nystartade utförare efter tre månader, sedan årligen. Hen tycker det är svårt att veta vilka uppgifter de kan begära in från de externa utförarna. I en kommun har de under de senaste två åren arbetat med en uppföljningsplan, vilket innebär har sammanställt alla krav i FFU och prioriterat kraven efter sannolikhet att det inträffar och den konsekvens det skulle få för brukaren om insatsen uteblir. Hen tycker att de hittat en bra modell. De kommer även ut till utförarna på besök med en dags varsel om de fått signaler på att det ”svajar”. På besöket talar de med personal och ett urval görs av ett visst antal brukare, vars dokumentation kontrolleras mot beställningar, utförande och genomförandeplan. En handlingsplan görs upp efter besöket. I samma kommun behandlas egenregi likvärdigt. I en kommun sker uppföljning av verksamheten via avtalsuppföljningar, ärendeuppföljning på individnivå, dialogmöten med privata utförare, kommunens medicinskt ansvarig sköterska och kommunens tillsynsansvarig över social omsorg, inrapporteringar av olika uppgifter, t.ex. antal personal, sysselsättningsgrader, eller genom tematiska uppföljningar. (Tematiska uppföljningar sker genom att ett visst område väljs ut för närmare granskning av kommunen. Det kan innebära att granska genomförandeplanernas innehåll, att granska dokumentation, arbetstider för personal). I tidsrapporteringssystemet kan värdefull information finnas. Om brister framkommer hos en utförare, upprättas åtgärdsplaner och uppföljning sker av desamma. Åtgärdsplaner kan leda till avslutande av avtalet med utföraren om upprättad handlingsplan inte följs, och uppkomna brister inte åtgärdas.

² SKL 2016, Öppna Jämförelser. <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajokforelser/aldre.9487.html>

³ <https://www.ulricehamn.se/innehall/2015/05/Kvalitetsuppfoljning-av-utforare-av-utforare-Bilaga-1.pdf>

6.5 Värdegrundsgarantier

Som vi tidigare visat tar FFU upp värdegrundsgarantier, som återfinns på respektive kommuns hemsidor. I kommande text läggs tonvikt på hur garantierna kan vara formulerade.

Vara kommun har formulerat att "utföraren skall sträva efter att uppfylla tillämpliga delar i värdegrundsgarantierna" i sitt förfrågningsunderlag. Formuleringen avser att utföraren endast ska följa de värdegrundsgarantier som gäller för den verksamhet de är verksamma inom. Värdegrundsgarantierna omfattar flera av kommunens verksamhetsområden och kan läsas på deras hemsida. Kommunen utlovar flera saker i sina värdegrundsgarantier, såsom följande: Bemötande i form av artighet, hänsyn och respekt. Att personal ska bidra till att stärka oberoende och självständighet, att all ordinarie personal ska kunna uppvisa legitimation. De garanterar att insatserna utformas efter brukarens resurser och förmågor och att brukaren får information om tillfälliga förändringar av insatser, t.ex. tidpunkt och dag.

Tanums kommun lovar att brukaren får en kontaktman inom 1 vecka, en genomförandeplan ska vara upprättad inom fyra veckor och uppföljning av genomförandeplanen ska ske efter 1 år eller oftare vid behov, för den som önskar erbjuds individuell kontakttid 30 minuter i veckan. I förfrågningsunderlaget finns genomförandeplan och kontaktman nämnd.

Borås kommuns förfrågningsunderlag anger att självbestämmande och integritet är viktigt. I värdegrundsgarantierna utlovas att brukaren bemöts med respekt och värdighet, personal ringer på och frågar om de får komma in, att brukaren får hjälp inom en halvtimme runt den tid de kommit överens om, att all personal bär namnskyltar, att brukaren får ett informationsblad med namn och telefonnummer till de som brukaren har kontakt med, samt två gånger per år ska brukaren få berätta om hur hen vill ha hjälpen utförd. Hjälpen ska anpassas efter brukarens dagsform och dygnsrytm.

Falköpings förfrågningsunderlag nämner kontaktman, självbestämmande och integritet. De utlovar i sina värdegrundsgarantier på hemsidan att brukaren får byta kontaktman vid missnöje, och att brukaren ska få information i förväg om någon för denne okänd personal kommer hem, och att personalen bär synlig legitimation, men även att brukaren ska få påverka hur och när hemtjänstinsatserna utförs.

MUST kommunerna, har ett gemensamt förfrågningsunderlag. Det som omnämns i deras förfrågningsunderlag är kontaktmannaskap, självbestämmande, integritet och genomförandeplaner. Mark utlovar bland annat att varje brukare har rätt att själva påverka innehåller i beslutet och hur insatserna ska utföras. Insatserna ska vara av god kvalitet och personalen ska ha lämplig kompetens. Om brukaren har annat modersmål än svenska garanteras att brukaren får minst en insats utförd av språkkunnig personal varje månad. Socialnämnden garanterar att nationella riktlinjer för palliativ vård följs.

Ulricehamns kommun har ett flertal garantier. För att nämna en del av dem: att brukaren får byta kontaktman, att brukaren bemöts på ett positivt och respektfullt sätt, personal ska ha kommunlegitimation, att personalen arbetar systematiskt för att förebygga att brukaren drabbas av undernäring, trycksår, fallskador och mun ohälsa.

Vid sökning på Svenljunga kommuns hemsida 2017-05-21, hittades inga värdighetsgarantier alls.

Tranemos garantier talar om att brukaren får en kontaktman när hemtjänstinsatsen påbörjas och en genomförandeplan upprättad inom två veckor. Samt att brukaren får välja tid för när hen vill ha stöd vid uppstigning eller sänggående. De lovar att följa upp ev. klagomål inom 1 vecka, samt att brandskyddsgenomgång görs i samband med start av brukarens insatser.

Mariestad utlovar professionalitet och gott bemötande, samt en till två kontaktmän. De lovar att insatserna registreras i Intraphone⁴, ett datasystem för registrering av de insatser som utförs. I deras förfrågningsunderlag beskrivs att utföraren ska följa de lagar och regler som gäller för verksamheten, och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Det omfattar ett gott bemötande, även om det inte redogörs för vad det innebär i Mariestads kommun. Att utförda insatser registreras med Intraphone framgår tydligt i deras FFU.

Uddevallas värdegrund tar upp begrepp som professionalitet, respekt och öppenhet. Bemötandet ska kännetecknas av engagemang, tillgänglighet och likvärdighet, de är måna om att ge ett jämlikt och respektfullt bemötande och en likvärdig service. De har kunskap och kompetens, bemötandet präglas av professionalitet som bidrar till rättssäkerhet. Enligt vår tolkning återfinns delar av värdegrunden i förfrågningsunderlaget som utbildning och integritet.

7 DISKUSSION

7.1 Metoddiskussion

De sökord som valdes, härrör direkt från lagstiftning och utgör en bra och säker grund. Det har varit svårt att sammanställa information ur förfrågningsunderlagen. Exakta uttryck går inte alltid att finna, och ibland tolkades en större text för att kunna påvisa att det finns med i FFU. Det har påverkat användningen av våra sökord, och även resultatsammanställningen. Flera kommuner hänvisar i FFU till sina hemsidor för mer

⁴ <http://intraphone.com/nyheter/>

information. Det har varit svårt att hitta t.ex. värdegrundsgarantier, och dess innebörd, då det inte alltid skrivs ut i FFU. Urvalet av kommuner påverkades också av att fyra kommuner har samma FFU. Där förväntades fördelar i studien, men det verkade försvåra uppdraget då viktig information endast går att hitta på resp. kommuns hemsida. Tanken var från början att göra en kvalitativ analys, med hjälp av ett antal intervjuer från enhetschefer i kommunal verksamhet, samt ett antal intervjuer från privat verksamhet och även LOV- utredare i kommunerna. Då det av olika anledningar inte gick att genomföra behölls ändå intervjuerna av LOV utredarna och tillfördes resultatet i studien. Intervjuerna utfördes relativt tidigt i processen i syfte att användas som ett resultat underlag. För att maximera resultatet av intervjuerna skulle de kunna ha senarelagts tills efter resultatet av dokumentstudien var klarlagt. Resultatet av intervjuerna redovisas i löpande text i resultatdelen vilket verkar fungera bra (Sohlberg 2013, s.118). Presentationen av resultatet är svår att strukturera, och en kombination av tabell och text verkar vara det lämpligaste alternativet. Resultatet skulle kunna ha sammanställts i tabellform i större utsträckning än vad som gjorts, det skulle gett en bättre överblick. Syftet med studien kunde ha utökats till att även beskriva vilket mervärde som brukarna tillförs genom att ha infört LOV. Studien skulle då kunna ligga till grund för en mer omfattande utredning om vilka villkor som påverkar kvalitet i omvårdnaden för brukarna, då de väljer privata utförare.

7.2 Resultatdiskussion

Studien har resulterat i att olikheter påvisats mellan kommunerna i fråga om utbud av insatser. Förfrågningsunderlagen utformas på olika sätt vilket inte leder till en gemensam kvalitetsnivå för hemtjänsten. Olika krav ställs på t.ex. utbildningsnivå och kompetensutveckling för personalen. Det saknas likvärdighet i hur förfrågningsunderlagen utformas för att lagstiftningens krav ska säkerställas oavsett vem som utför insatserna och vilken kommun det gäller.

Indelningen av service och omvårdnadsinsatser i FFU

Vid genomgång av FFU visar det sig att utbudet av insatser som ingår i serviceinsatser skulle kunna påverka hur utförandet av insatserna sker hemma hos brukaren. I samband med att beställar- och utförarmodellen infördes, delades insatserna upp. Tanken var att förenkla för utförarna och göra systemet mer flexibelt. Vissa kommuners FFU inkluderar även andra uppgifter i serviceinsatser, som författarna menar kräver en annan kompetens och kan påverka insatsens kvalitet. MUST kommunerna skriver i sitt förfrågningsunderlag att privata utförare som är inriktad på städning också kan välja att enbart vara verksamma inom städning. I de andra kommunerna ingår inköp, tvätt mm i serviceinsatserna, vilket gör att personal från städbolaget kan vara de som ska utföra veckoinköp hos brukaren. Beroende på hälsotillståndet hos brukaren kan detta vara mindre lämpligt, då städpersonal vanligtvis saknar adekvat utbildning inom nutrition och dess påverkan på fallrisk, sårläkning mm. Även hos brukare med begynnande demenssjukdom kan det vara svårt som utbildad att t. ex. övertyga brukaren om att de behöver göra inköp och att stötta vid planering av måltiderna. Brukaren har många gånger själv ingen sjukdomsinsikt och behöver kunnig personal som stöttning (Socialstyrelsen 2016, s. 15–16, 31–32, 42–43).

Vara och Falköpings kommuner anger i sina FFU att promenad räknas som en serviceinsats. Det innebär att personal utan omvårdnadsutbildning från ett städbolag kan komma att utföra insatsen, trots att brukaren skulle kunna vara i behov av utbildad personal till promenaden, i vilken av de andra kommunernas FFU räknas som omvårdnadsinsats. I de flesta FFU ställs inte krav på att städpersonal ska ha omvårdnadsutbildning för att kunna utföra serviceinsatser även om del insatser hade behövt den typen av kompetens. Därför är det viktigt att reda ut vilka insatser som kräver en undersköterskeutbildning. Det påverkar insatsernas utförande för brukarna, och för utföraren har det betydelse för ersättningsnivåer (SKL 2016), samt att kunna följa de kompetenskrav som ställs i FFU. I varje förfrågningsunderlag anges ersättningsmodell och ersättningsnivåer till utförarna, ersättningen är generellt lägre för ett företag som utför serviceinsatser än för dem som utför omvårdnadsinsatser. Det framkommer att kommunerna kan ersätta utförarna med olika belopp per timme beroende på om det är serviceinsatser som avses eller omvårdnadsinsatser med delegerade hälso- och sjukvårdsuppgifter.

Det är utifrån socialtjänstlagens (SoL, 4 kap. 1§) antagande om skälig levnadsnivå som biståndshandläggarna styr vilka insatser som den enskilde blir beviljad, och de insatser som nämns i FFU bara är ett urval av insatser som kan beviljas. Det är alltså teoretiskt möjligt att få ”uppsnygning” (Tanums kommun) beviljad i fler kommuner, även om det inte står konkret angivet i FFU.

Författarna tror att detta sammantaget påverkar de möjligheter brukarna har att tillgå för att få sina insatser individuellt utformade och beror till stor del på vilken utförare som valts och om den är i privat eller egen regi. Uppdelningen av insatserna i FFU kan ses som en ren konsekvens av införandet av en beställar- och utförarorganisation, som var tänkt att underlätta för utförarna (Larsson & Szebehly 2006, s. 416). Enligt Hjalmarsson (2014, s. 5) lades stor vikt vid den enskildes vilja och önskemål, rätt till självbestämmande och valfrihet vid införandet av Ädelreformen.

Omval -Exit

Omval är en viktig möjlighet som brukaren kan utnyttja för att påverka kvalitén i den omsorg som brukaren får. Vid studiens start förväntades att kunna påvisa att kommunerna mäter antalet omval och att de används i uppföljnings- och kvalitetsyfte av den omsorg som kommunerna är ansvariga för oberoende av utförare. Det visar sig i studien av FFU att endast två av tio anger att de använder sig av statistik på omval. Det är viktigt med möjlighet till exit, och här finns grunden till att LOV skall fungera. Hjalmarsson & Wånell (2013, ss. 9, 44) menar att mångfald och kvalitet främjas av möjligheten att använda sig av exit, men påvisar också svårigheter som kan uppstå för brukaren att välja. Wånell (2015, s. 43) hänvisar i sin studie till Svensson & Edebalk (2010) som har påvisat att det är mindre än tre procent som utnyttjar sin möjlighet till omval. De påtalar här att kommunen via exit möjligheten också överlåter en del av kvalitetsuppföljningen till brukarna.

Författarna till denna studie anser att det kan ifrågasättas om exit verkligen ger de mest sköra och multisjuka äldre ett stärkt inflytande över sin omsorg. Socialstyrelsens skrift "Val av hemtjänst och äldreboende..." (Socialstyrelsen 2012, ss. 11–16) belyser de svårigheter som kan uppkomma när de äldre ska göra ett aktivt val. Det är mycket som ska vägas in i beslutet när man väljer utförare. Det kan vara att få information, bedöma sina egna behov i förhållande till de alternativ som finns, tankar om att inte vara "besvärlig", osäkerhet och hörsägen. Det kan vara svårt för äldre att välja utförare på grund av hälsoskäl och att alternativen blir för många. I denna studie påvisas att det kan finnas upp till 107 alternativ att välja mellan, och frågor lyfts hur informationen är anpassad till de äldres förutsättningar att ta till sig denna (Blomkvist & Winblad 2013, ss. 58–59, 61–63). Om brukarens kognitiva förmåga är nedsatt inverkar det på möjligheten att kunna utföra ett aktivt val eller omval (Wånell 2015, ss. 44–45).

Vid intervjuerna talar respondenterna om att de inte mäter omval men att de har andra sätt att upptäcka brister, eller "när det svajar" hos någon utförare. De har samarbete med biståndshandläggarna som signalerar om de upptäcker brister i omsorgen när de talar med brukarna vid uppföljningar, ansökningar mm. Biståndshandläggarna har ett uppföljningsansvar på individnivå och de meddelar vidare när de upptäcker någon form av missförhållanden. Utifrån det startas någon form av process av LOV- utredare, för att utreda vad som sker och för att upprätta en handlingsplan för den utförare det gäller. Respondenterna upplever att det är sällan som brukarna väljer om p.g.a. missnöje efter att de gjort sitt första aktiva val. Författarna har funnit en sammanställning av studier från socialstyrelsen som verkar bekräfta respondenternas upplevelse (Socialstyrelsen 2011, s.11).

Det verkar vara svårt för kommunerna att få reda på varför brukaren väljer om, då brukaren har rätt att välja om utan att uppge orsak. I två stycken FFU anges tydligt att brukaren inte behöver uppge orsak vid byte av utförare. Författarna ser en fördel för den enskilde att inte behöva uppge orsak till bytet av utförare. I förbättringssyfte borde utföraren informeras om orsak till bytet av utförare, så att de kan uppmärksammas på att åtgärda eventuella brister i verksamheten.

Klagomål och synpunkter – Voice

Hantering av synpunkter och klagomål är en viktig faktor för att kunna se vilket resultat verksamheten har gällande kvalitet, som också framgår av Hjalmarsson & Wånell (2013 s. 16). Det är här som kommunala verksamheter har sin möjlighet att hitta de arbetsplatser där någon förändring behöver göras, för att brukarna ska få det bättre. Privata utförare hanteras olika av kommunerna avseende uppföljning av klagomålshanteringen, vilket gör att FFU inte säkerställer att klagomål och synpunkter hanteras på likartat sätt. Bara en av kommunerna vill ha in en verksamhetsberättelse från de privata utförarna där klagomålshanteringen ingår som en punkt.

Självbestämmande och integritet

Just orden självbestämmande och integritet återfinns inte specifikt i de FFU som granskats. Ändå är orden centrala begrepp i SoL (1 kap. 1§). De hänger starkt samman

med bemötande, respekt och att ha en etisk kompetens. Det kan tyckas märkligt att kommunerna inte anger att de ska följa upp dessa delar, då verksamheterna idag ska genomsyras av den nationella värdegrunden, som trycker på självbestämmande och integritet. Författarna tror att det beror på att självbestämmande och integritet ofta är tänkta att säkerställas i genomförandeplanerna, samt genom lagstiftningen om dokumentationen, varvid det inte skrivs ut i alla FFU. Rutiner för dokumentation och upprättande av genomförandeplaner kontrolleras oftast av kommunens medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och av biståndshandläggare när de följer upp ärenden på individnivå. En del kommuner anger att genomförandeplanen skall skickas in till handläggaren inom en viss tid. Risken med att alla inte har samma verksamhetssystem där dokumentation sker är att det kan innebära informationsförlust (SOSFS 2014:5 s 18–22). I denna skrift påvisas vikten av en sammanhållen dokumentation, och det blir tydligt att det uppstår svårigheter om dokumentation sker i flera av varandra oberoende system.

Värdighetsgarantier

Kommunernas värdegrundsgarantier är en del i att uppnå målen för ett värdigt liv för äldre. Värdegrundsgarantierna ska förstärka den nationella värdegrunden om värdigt liv, och förtydliga dessa (Socialdepartementet 2008, ss. 93–105). Vid jämförelse mellan kommunerna påvisas att värdegrundsgarantierna är mycket olika i både innehåll och antal. Det visar på en ojämn ambition för kvalitetsnivån i omsorgen i de kommuner som studerats. Författarna ser inte att garantierna medför en kvalitetsökning, eftersom de ofta inte nämns i FFU. Värdegrundsgarantierna har varit svåra att hitta på resp. kommuns hemsida, och hos en kommun saknas de helt. Vi tror att utförarna haft bättre förståelse för de etiska värden som ska beaktas i utförandet av insatserna, om FFU hade formulerats tydligare här. Samtidigt framgår hur komplext det kan vara för kommunerna att formulera likartade garantier. Genom denna studie blir det tydligt hur många olika värden kommunerna har formulerat i sina värdegrundsgarantier, som har betydelse för kvalitén i omvårdnaden av äldre (Socialstyrelsen 2011).

Kompetens

Att utbildning och kompetens är viktigt för kvalitén i omsorgen tas upp av SOU 2017:2 och Wånell (2015) nämner även att chefen ska ha god kompetens. De visar på att det är viktigt att baspersonalens kunskaper överensstämmer med SOSFS 2011:12. Det kan för kommunernas äldreomsorg innebära att det finns en god kompetensförsörjning i form av att överväganden görs om vilka kompetenser personalen bör ha, men även om vilken sammansättning av yrkeskompetenser personalen bör ha (SOU 2017:21, s. 255). För att påvisa att en bra utbildning är kvalitetshöjande bedömer författaren av utredningen att undersköterskor behöver få en legitimation, likt sjuksköterskor. Utredningen visar också på att antal medarbetare per enhetschef har ökat de senaste åren för att år 2015 vara 60 personal per enhetschef. Andelen högskoleutbildad personal har inte ökat i samma omfattning, för de yrken som normalt kräver en högskolekompetens. I utredningen beskrivs att en enhetschef behöver ha lämplig utbildning för att säkerställa att en god omsorg ges till äldre personer och rekommenderar en permanentad nationell ledarskapsutbildning (SOU 2014:21, ss. 254, 403, 434). Mot denna bakgrund tydliggörs en brist i att kraven i FFU är otydligt formulerade i fråga om de utbildningskrav som ställs

på de privata företagens personal i ledande befattningar. Författarna ser även stora variationer i FFU på de krav som ställs för hur stor andel utbildad personal utföraren ska ha, samt vad som anges som önskad utbildning både för ledning och baspersonal. Vår utgångspunkt var att kraven på kompetensnivån förväntades vara lika i alla kommuner i Sverige, men en del FFU skriver endast att kommunen avgör vad som räknas som erforderlig utbildning för personal i ledande befattning. En respondent talar om att procentsatsen på andelen utbildad personal som skall finnas anpassas till kommunens egen nivå av utbildad personal. Det gör att FFU justeras årligen med nya krav på andelen utbildad personal. Många avtal skrivs på ett år, en del på två år, vilket gör att tidsaspekten blir snäv att få till förbättringar i utbildningsnivåer för de privata utförarna. Vi ser därför en risk med att kommunerna sänker eller höjer utbildningskraven efter de nivåer som råder i kommunens egen hemtjänst.

Det finns också få tydliga krav om kompetensutveckling i FFU. En del kommuner nämner att privata utförare ska delta i kommunens utbildningar, och andra talar endast om att utföraren ska tillse att personalen ska få utbildning i lyftteknik. Utförda intervjuer visar på att det viktigaste för att upprätthålla en god kvalitet är att det finns kompetens hos baspersonalen. En av respondenterna hänvisar helt till kompetens hos utförarens personal, när hen får frågan om vad det är i FFU som mest säkerställer kvalitet i omsorgen. Hen menar att det är mindre viktigt vilka punkter som finns i FFU.

Hållbar utveckling

Förslag för en hållbar utveckling i framtiden är att ytterligare stärka brukarnas möjligheter att aktivt kunna välja utförare och påverka sin situation, och förenkla valfrihetssystemet för att kunna ge brukarna en tydligare bild av vad de kan förvänta sig. Utförarna inom hemtjänst ska följa den lagstiftning som finns oavsett driftsform, vilket borde möjliggöra ett övergripande förfrågningsunderlag att utgå ifrån. Där skulle t.ex. gemensamma kompetenskrav kunna formuleras och på så vis säkerställa utbildningsnivån för personal inom äldreomsorgen. Genom att avsätta tid för uppföljning samt dialog med brukare och utförare kan en bättre äldreomsorg skapas i framtiden. Fortlöpande analyser av dagsläget är viktiga men även fortsatta studier om de privata utförarnas förutsättningar och faktorer som påverkar deras möjligheter att för att kunna upprätthålla en god kvalitetsnivå.

8 SLUTSATSER

Författarna har konstaterat att det ställs olika krav på kvalitet gällande omvårdnadsinsatser i de kommuners FFU som studerats i Västra Götaland. FFU styr inte över vilka insatser kunderna blir beviljade, det är biståndshandläggarens ansvar att bevilja den hjälp och stöd som den enskilde är i behov av. De specifika kraven som FFU ger exempel på måste förtydligas, de är bara exempel på insatser som utföraren skall utföra. Inte heller tanken med att dela in och kategorisera insatserna för att kunna införa beställar- och utförarmodellen, verkar underlätta som det var tänkt.

Fyra av kommunerna (MUST) har utformat ett gemensamt FFU, som är uppdelat i vissa delar där kommunerna skiljer sig åt. Samordningsvinster med ett gemensamt underlag försvinner då det inte verkar likställa förutsättningarna för externa utförare i de berörda

kommunerna.

Författarna kan inte se att värdegrundsgarantierna har särskilt stor betydelse för att brukaren får en kvalitetsökning, genom att kommunerna använder sig av FFU. Kraven är olika mellan kommunerna och går ofta inte att finna i FFU, utan finns på respektive kommuns hemsida. Det är en osäker ”garanti”, och är sällan sammankopplad med någon form av ersättning för den enskilde om garantierna inte skulle uppfyllas. Värdegrundsgarantierna är sinsemellan så olika att en gemensam nivå är svår att finna.

Förfrågningsunderlagets kravställning verkar inte säkerställa att en förväntad lägsta kompetensnivå upprätthålls hos utförarna av hemtjänst i de olika kommunerna. Krav på ledningspersonalens kompetens är ibland otydliga i FFU, och borde skrivas ut tydligare.

God kvalitet är svårdefinierat i lagstiftning och beskaffenheten på den ”vara” kommunerna beställer av utföraren är svår att i FFU beskriva på ett tillräckligt tydligt sätt. Det framstår därför som tveksamt att en gemensam god kvalitetsnivå av insatserna i hemtjänsten skulle säkerställas med hjälp av kommunernas FFU.

9 REFERENSER

- Bengtsson, H. (2012). *Offentlig förvaltning - att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups
- Blomkvist, P., Winblad, U. (2013). *När förvaltningar blir business - Kundvalsmodeller i äldreomsorg, kan de äldre välja?* Linköpings Universitet. Linköping: LiU-Tryck. ISBN: 978-91-7519-489-9
- Codex (2017). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet
- Esperi, I., Lorentzon, J., & Siverbo, S. (2016). *Konkurrens och styrning - Privata utförare inom kommunal verksamhet. 2016:25* Karlstad: Universitetstryckeriet
- Fahlberg, G. (2013). *Socialtjänstlagarna*. Malmö: Liber.
- Granskär, M. & Höglund-Nielsen, B., (2015). *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur AB
- Hjalmarson, I. (2014). *Vem ska bestämma vad i hemtjänsten?* Stockholm: Äldrecentrum
- Hjalmarson, I. & Wånell, S-E. (2013). *Valfrihetens LOV. En studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna*. Stockholm: Äldrecentrum.
- Konkurrensverket. (2013). *Konkurrens på likvärdiga villkor i kommunernas valfrihetssystem*. Rapport 2013:8. Stockholm: Konsumentverket.
- Larsson, K. & Szebehly, M. (2006). *Äldreomsorgens förändringar under senaste decennierna*. I SCB Äldres levnadsförhållanden. Arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk. 1980–2003. Levnadsförhållanden rapport 112.
- Lundgren, L., Sunesson, P-A. & Thunved A. (2015). *Nya sociallagarna. Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2015*. Stockholm: Nordstedts juridik
- Lundman, B. & Hällgren Graneheim. (2012). *Kvalitativ innehållsanalys ur Granskär M & Höglund-Nielsen B red. Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso-sjukvård*. Lund: Studentlitteratur
- Regionfakta.se. *Västra Götalands Län, fakta och perspektiv*.
<http://www.regionfakta.com/Vastra-Gotalands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/Folkmand-31-december-alder/> [2017-05-27]
- SKL (2009). *Valfrihetssystem för nybörjare och nyfikna*. Sveriges kommuner och landsting. ISBN 978-91-7164-447-3
- SKL (2014). *Kvalitetskrav i valfrihetssystemen analys av förfrågningsunderlag för hemtjänst*. Sveriges Kommuner och Landsting. ISBN 978-91-7585-100-6

SKL (2015). *Köp av verksamhet 2015. Kommuner, landsting och regioner 2006–2015*. Sveriges Kommuner och Landsting. ISBN978-91-7585-087-0

SKL (2016). *Ersättningssystem i hemtjänsten 2016*. Sveriges kommuner och Landsting <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/ersattningssystem/ersattningssystemhemtjanst.11223.html>

SKL (2017). *Valfrihetssystem i kommuner 2017 – beslutsläget i införandet av LOV*. Sveriges Kommuner och Landsting. [2017-09-17] <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/valfrihetssystemkommunerbeslutslaget2017.12721.html>

Seniorval.se <http://seniorval.se/bra-att-veta/valfrihet-inom-aldreomsorg> Stockholm: Senior Life. [2007-05-25]

SFS 1991:900 *Kommunallagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2007:1091 *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2008:962 *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet.

Socialdepartementet (2008). *Lag om valfrihetssystem* (Regeringens proposition 2008/09:29). Stockholm: Regeringskansliet

Socialdepartementet (2008). Statens offentliga utredningar (SOU). *Värdigt liv i äldreomsorgen*. (SOU 2008:51). Stockholm: Regeringskansliet

Socialdepartementet (1997). *Ändring i socialtjänstlagen* (Regeringens proposition 1996–97:124). Stockholm: Regeringskansliet.

Socialstyrelsen (2011). *Vad vill de äldre veta? En sammanställning av studier om de äldres val inom äldreomsorgen*. Stockholm; Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2011). *Värdighetsgarantier i äldreomsorgen*. <http://www.socialstyrelsen.se/aldre/nationellvardegrund/vardighetsgarantier>

Socialstyrelsen (2012). *Val inom hemtjänst och äldreboende. Fokusgrupper med äldre och anhöriga som valt utförare inom äldreomsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2016). *Nationella riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom - stöd för styrning och ledning*. Stockholm: Socialstyrelsen

Sohlberg B-M, Sohlberg P. (2013) *Kunskapens former - vetenskapsteori och forskningsmetod*. Stockholm: Liber

SOSFS 2011:9 *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOSFS 2011:12 *Grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOSFS 2012:3 *Värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOSFS 2014:5 *Dokumentation i verksamheter som bedriv med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen

Stefani, J. (2016). *Privata utförares påverkan på kommunal uppföljning i Linköpings- och Eskilstunas kommun. -En jämförande fallstudie av förekomsten av Lagen om valfrihetssystem och dess påverkan på uppföljning och utvärdering av hemtjänst i kommuners egen regi*. Kandidatuppsats, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: Linköpings universitet. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1038721&dswid=5155>

Svensson, L. & Tengdelius, K. (2015). *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*. Sveriges Kommuner & Landsting. ISBN: 978-91-7585-215-7

Swan, Å., Sjöström, K., Isaksson, M., Blusi, M. (2012). *Hemtjänst - vad är viktigt för brukaren?* Rapport 2012:10, FoU Västernorrland.

SOU (2017:21). *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1-Betänkande från Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen*. Stockholm: Socialdepartementet

Upphandlingsmyndigheten (2011). *Utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV. 2011:1.1* (reviderad 2013-03-21)

Upphandlingsmyndigheten. *Valfrihetswebben*. Stockholm. <https://www.valfrihetswebben.se/startsidan.aspx> [2017-04-25]

Upphandlingsmyndigheten. *Valfrihetswebben – annonser* [Förfrågningsunderlag] Stockholm. <http://www.valfrihetswebben.se/kommuner/annonser.aspx?sokomrade=kommuner> [2017-03-23]

Winblad, U, Mankell, A & Olsson, F. (2015). *Privatisering av välfärdstjänster: Hur garanteras kvalitet i vård och omsorg?* Statsvetenskaplig tidskrift, Årgång 117.

Wånell, S-E. (2015). *Tillit och relationer. Om kvalitet i hemtjänsten - en kunskapsöversikt*. Stockholms län: Äldrecentrum.

Zanderin, L. (2011). *Lag om valfrihetssystem: en introduktion för professionsutbildningar*. Stockholm, Liber

Bilaga 1

LOV- utredare:

- 1. Har brukarna fått en kvalitetsökning genom införandet av LOV?**
- 2. Vad är viktigast i förfrågningsunderlaget för att uppnå kvalitet för brukaren?**
- 3. Hur sker uppföljning av den hemtjänst som kommunerna själva utför jämfört med de privata utförarna?**

4. Hur ser du på LOV i förhållande till de äldre, samhället, kvalitetsmässigt?
5. Upplever du att det finns en mångfald av utförare, som leder till bättre individanpassning?
6. Hur ser du på de värdegrundsgarantierna finns i er kommun?
7. Hur arbetar ni med FFU, hur sker utformningen av det?
8. Vilka olika kvalitetsfaktorer tar ni hänsyn till i FFU?
9. Ställs likvärdiga krav i uppföljningen av kvalitet på egenregi som på de privata utförarna med utgångspunkt i FFU?
10. Vilka olika system finns för uppföljning av att FFU, policys, lagar och riktlinjer följs?
11. Metoder
12. Möten?
13. Avtalsuppföljningar?
14. Checklistor?
15. MAS/MAR?
16. IVO?
17. Socialstyrelsens rapporter och jämförelser?
18. Beskriv arbetsgången i en uppföljning av kvalitet i er verksamhet. Upplever du skillnad i insyn i privata företag/egenregi?
19. Krävs kvalitetsberättelse av företagen/egenregin?
20. Vem rapporteras resultaten till av uppföljningen?

- a. -Vad händer med resultatet? Följer man upp ev. åtgärder? Hur justeras ev. ändringar i avtal och FFU?
 - b. -Var redovisas resultatet av uppföljningarna? Vem återkopplas det till?
 - c. -Hur kontrolleras ev. åtgärdsplaner?
21. Instämmer du i att egenregi och privata utförare ställs inför likvärdiga krav och får samma uppföljning av sin verksamhet? Hur säkerställs en "lägsta gemensam nivå" av kvalitét i hemtjänsten i er kommun?

Bilaga 2

Förfrågan om Ert godkännande angående insamling av data till C-uppsats inom Vård & Omsorgsadministrativt område.

Vi studerar Vård & Omsorgsadministration, vid Högskolan i Borås. Som en del i denna utbildning gör vi ett examensarbete på 15 högskolepoäng under våren 2017. Vi önskar att intervjuar er LOV samordnare i kommunen.

Syfte med examensarbetet är att följa vägen från värdegrundsgaranti och lagstadgade kvalitetskrav till vilket resultat som återfinns i de förfrågningsunderlag som skapas i ett flertal kommuner. Vi följer upp krav som ställs på kommunerna för uppföljning av privata utförare utifrån kommunallagen.

Vi har valt att använda oss av dokumentgranskning som metod, då främst förfrågningsunderlag för hemtjänst. Ett komplement till detta består i att intervjuar ett antal LOV- utredare/samordnare för att få en kvalitativ aspekt. Vi kommer att jämföra och dra slutsatser kring utformning och uppföljning av utvalda kvalitetsindikatorer.

Deltagandet är frivilligt och kan när som helst avbrytas utan förklaring. Uppgifter som kan identifiera intervjudeltagare tas bort. Vid presentation kommer materialet att vara avidentifierat. Ingen obehörig har tillgång till datamaterialet.

Vi handleds i examensarbetet av nedanstående handledare.

Hälsningar

Studentens namn
Elisabeth Augustsson

Studentens namn
Susanne Emanuelsson

Handledare: Per-Åke Karlsson
Titel: Docent, Universitetslektor
Akademin för vård, arbetsliv och välfärd
Institutionen för vårdvetenskap
Högskolan i Borås

Godkännande

Undertecknad chef godkänner härmed att Susanne Emanuelsson och Elisabeth Augustsson genomför datainsamling inom ramen för vad som ovan beskrivits.

Ort: 2017

Namn

Titel/ Verksamhet /Ort