

Att förena valfrihet och jämlighet? Om kundval och tillit i äldreomsorgen

Socialtjänstforum i Göteborg
8-9 November 2017

Marta Szebehely
Professor i socialt arbete
Stockholms universitet
marta.szebehely@socarb.su.se

Vad är äldreomsorg?

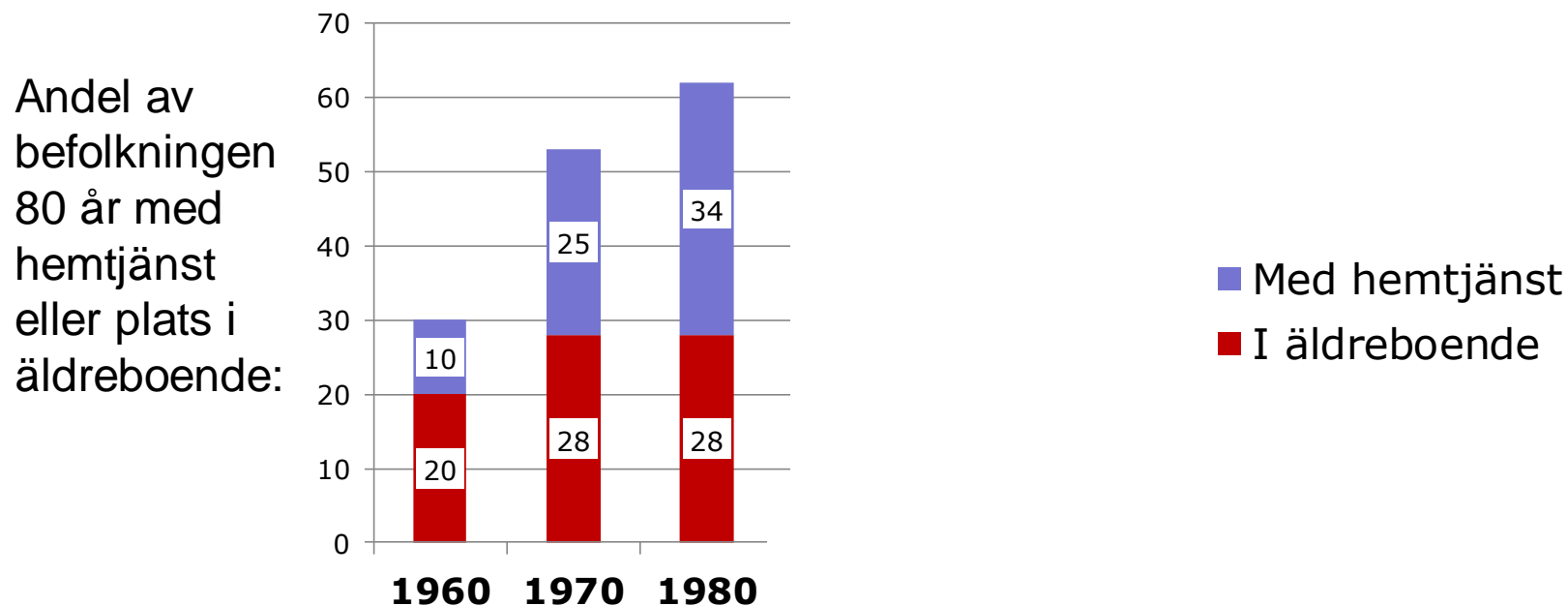
- En välfärdstjänst
- En del av den sociala infrastrukturen
- En försäkring inför framtida behov
- Påverkar välfärd (positivt eller negativt) för många medborgare: omsorgsbehövande äldre, deras anhöriga och en stor yrkesgrupp
- Tillit avgörande – både till systemet och mellan alla inblandade parter
- Tre begrepp i fokus för presentationen: tillit, valfrihet, jämlikhet

Svensk äldreomsorg har klara jämlikhetsambitioner

- Politiskt mål: Generell välfärd - alla sociala grupper ska ha lika god omsorg
- Därför i huvudsak offentligt utförda tjänster: välfärdsstaten den enda garanten för allas rätt till omsorg efter behov och inte efter köpkraft
- Om samma tjänster används av alla sociala grupper förbättras omsorgen också för dem med mindre resurser – “medelklassens vassa armbågar”
- Tjänsterna måste vara **tillgängliga, överkomliga** och **attraktiva** för alla sociala grupper
- → **För att vara generell måste äldreomsorgen vara individuellt anpassad**

Framväxt av en äldreomsorg med jämlikhetsambitioner

- Kraftig utbyggnad av äldreomsorgen från 1950 till 1980 – fr a hemtjänsten
- Från fattigvård till generell välfärd: hemtjänsten snabbt populär i alla sociala skikt – ökade från 60 000 till 250 000 mellan 1960 och 1980



Varför blev hemtjänsten så populär?

- En "valfrihetsrevolution" – för gamla o deras medelålders barn
- Utrymme för en individ- och situationsanpassad omsorg
- Ganska gott om **tid**
- Hög **kontinuitet**: fasta relationer mellan personal och hjälptagare
- Relativt stort **handlingsutrymme** för både hjälptagare och hjälpgivare
- Goda relationer men sämre arbetsvillkor
- Den "kvinnovänliga välfärdsstaten" (Hernes) har aldrig varit särskilt vänlig mot sina anställda

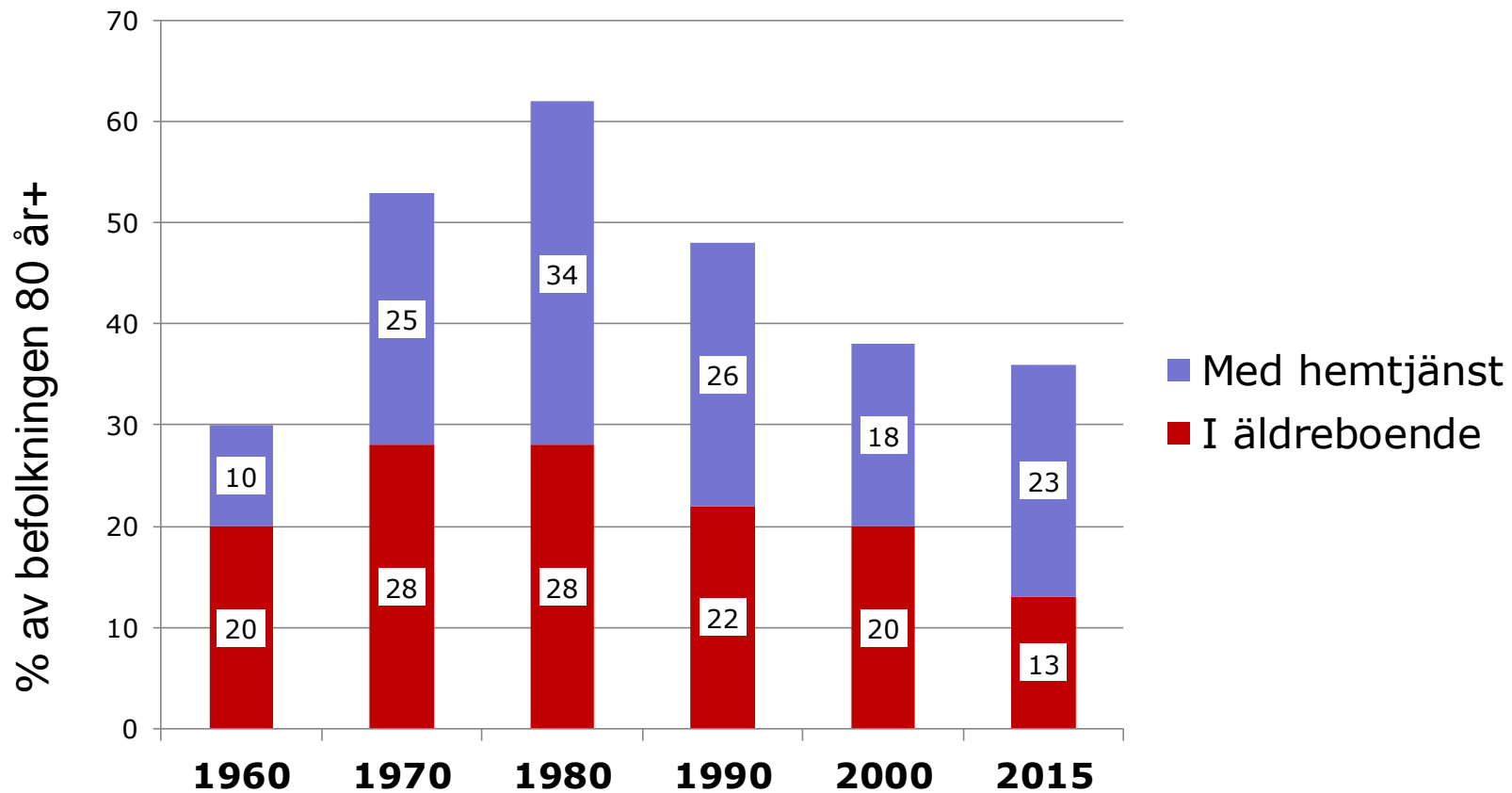
Vad har hänt med den svenska äldreomsorgen sedan 1980?

- Oförändrad jämlikhetsambition i lagstiftning och policydokument
- Fyra sammankopplade trender:
 - Åtstramning
 - Omorganisering
 - Höjda policyambitioner
 - Marknadisering: konkurrensutsättning, kundval

Trend 1: Åtstramning

- Minskade resurser i förhållande till en åldrande befolkning sedan 1990
- Färre får hjälp: först minskade fr a hemtjänsten men sedan 2000 har mer än var fjärde plats i äldreboende försvunnit; hemtjänsten har inte kompenserat (fullt ut) (Ulmanen 2015, SOU 2017:21)

Färre får del av äldreomsorgen sedan 1980



Förbättrad hälsa kan inte förklara minskningen – fr a inte av äldreboenden efter 2000

Szebehely & Trydegård (kommande)

Ojämlighetskonsekvenser av åtstramad äldreomsorg

- Äldreomsorgen har minskat i alla sociala grupper men minskningen har klassmässiga konsekvenser (Ulmanen 2015)
- **Främst mer anhörigomsorg:** berör fr a äldre med låg utbildning – inget lagstöd
- **Också mer privat köpt hjälp:** berör fr a äldre med hög utbildning och god ekonomi – med stöd av RUT sedan 2007

Trend 2: Omorgansering

- New Public Management: ökade krav på exakthet i biståndsbeslut (minutstyrning), fokus på mätbara kvalitetsaspekter → mindre **handlingsutrymme**
- Mindre **tid** för både huslig och kroppslig omsorg
- Fler mycket sjuka som bor hemma → många korta besök + ökning av timanställning → mindre **kontinuitet**
- Fler mycket sjuka i äldreboende utan motsvarande personalökning → **tyngre arbete**
- **Minskat utrymme för individ- och situationsanpassad omsorg – särskilt i hemtjänsten**

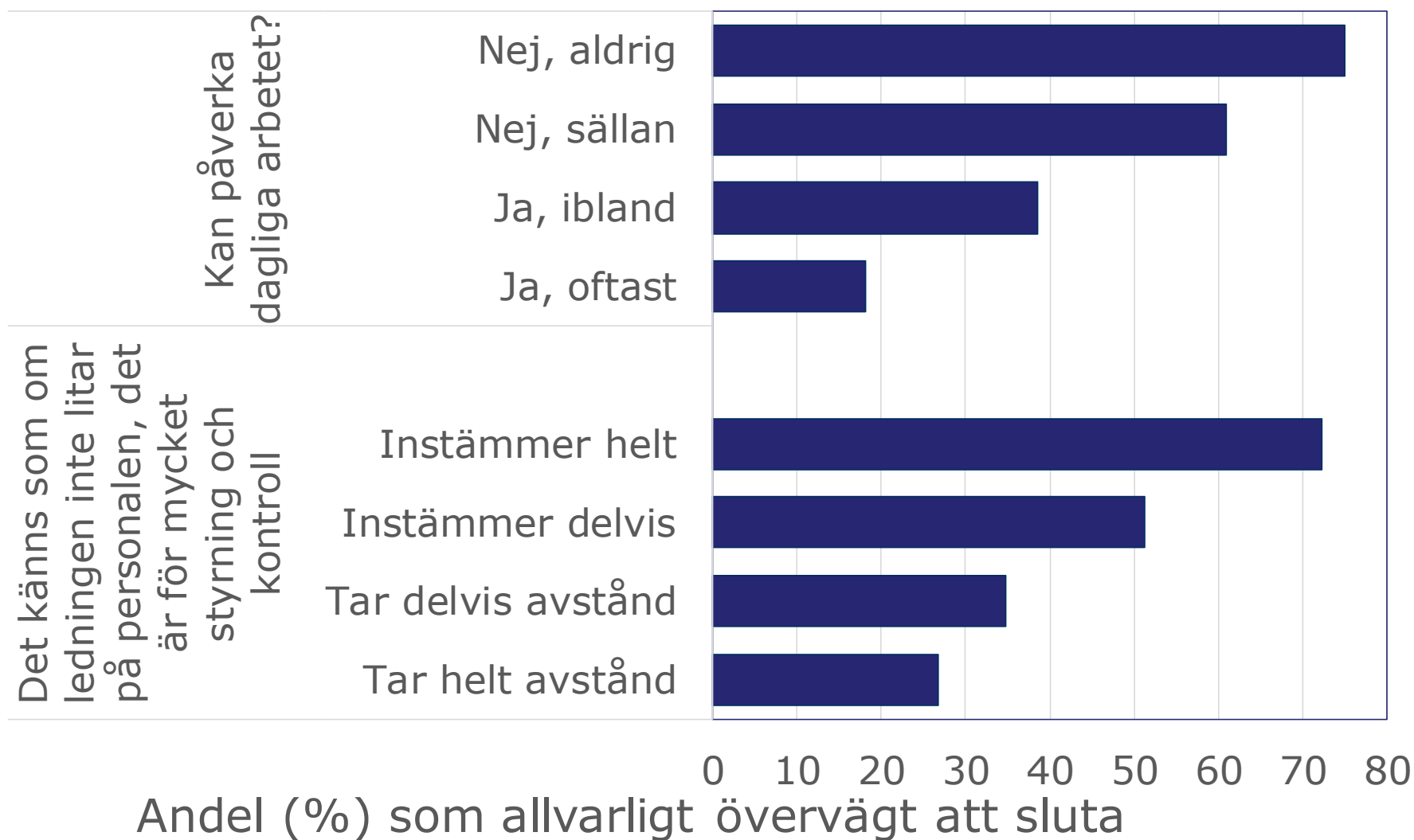
Nordcare: enkät till äldreomsorgspersonal 2005 och 2015

(Szebehely, Stranz & Strandell 2017)

	Hemtjänst	
	2005	2015
Antal hjälptagare per vardag (genomsnitt)	8.6	11.8
“Det känns som om ledningen inte litar på personalen, det är för mkt styrning och kontroll” (% instämmer)	43	59
Kan påverka hur det dagliga arbetet ska läggas upp (% oftast)	39	16
Psykiskt uttröttad (% i stort sett alltid)	11	24

- "Slopa minuträkningen, låt oss arbeta flexibelt eftersom både vi och vårdragarna är människor vars behov skiftar från en dag till en annan."
(Szebehely, Stranz & Strandell 2017)
- "Vi blir dubbelt kontrollerade. Man borde backa ett steg. Lita på personalen. Inte kontrollera varje minut. Låta oss bli flexibla och proffsiga i vår yrkesroll. [... det är] "som att ha stämpelklocka många gånger om hela dagen."
(Socialstyrelsen 2017)

Hemtjänst: Starkt samband mellan vilja att sluta och brist på handlingsutrymme + tillit



Nordcare: Szebehely, Stranz & Strandell 2017

Mottrender: lokala försök med minskad detaljstyrning

- Tillbaka till en traditionell hemtjänstmodell?
 - Högre kontinuitet, rambeslut om hjälptid, ej detaljerade biståndsbeslut, flexibilitet
- Personalens handlingsutrymme som förutsättning för omsorgstagarens valfrihet i situationen
- Kontinuitet som förutsättning för att känna den enskilde äldres behov

Exemplet Skönsmon (Sundsvall) uppmärksammasatsning på kontinuitet och handlingsutrymme

- "Tidigare var man helt styrd av klockan, tid. Allt handlade om tid. Man visste inte vart man skulle nästa dag. Det gick inte att planera. Varje liten lucka utnyttjades vilket ledde till mycket restid. Fick fara fram och tillbaka inom området. Stress, stress, stress..." (undersköterska)
- Skillnaden mellan förr och nu:
 - man kan planera jobbet på ett helt annat sätt
 - man vet vad man ska göra hela veckan, kan till exempel byta dag för duschning
 - man har mer eget ansvar, det går inte att komma undan, det jag inte gör idag finns kvar i morgon, alla tar mer ansvar, det går inte att gömma sig
- "Kontrollen av medarbetarna och det arbete de utför behöver ersättas av tillit och lyhördhet." Swan & Blusi 2013

Trend 3: Höjda policyambitioner

- SoL: "Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett **värdigt liv** och känna **välbefinnande** (värdegrund)" ... "den äldre personen ska, så långt det är möjligt, **kunna välja** när och hur stöd och hjälp ... ska ges"
- SOSFS 2012:3 Allmänna råd om värdegrunden: "...se till att äldre personer visas respekt för och får stöd i sitt **självbestämmande**, är **delaktiga** i hur stöd och hjälp ges samt får **individanpassad omsorg**"
- Men har personalen förutsättningar att leva upp till de högt ställda ambitionerna?
- Trots vackra ord – biståndsparagrafen styr

Oförändrad ambition i biståndsparagrafen

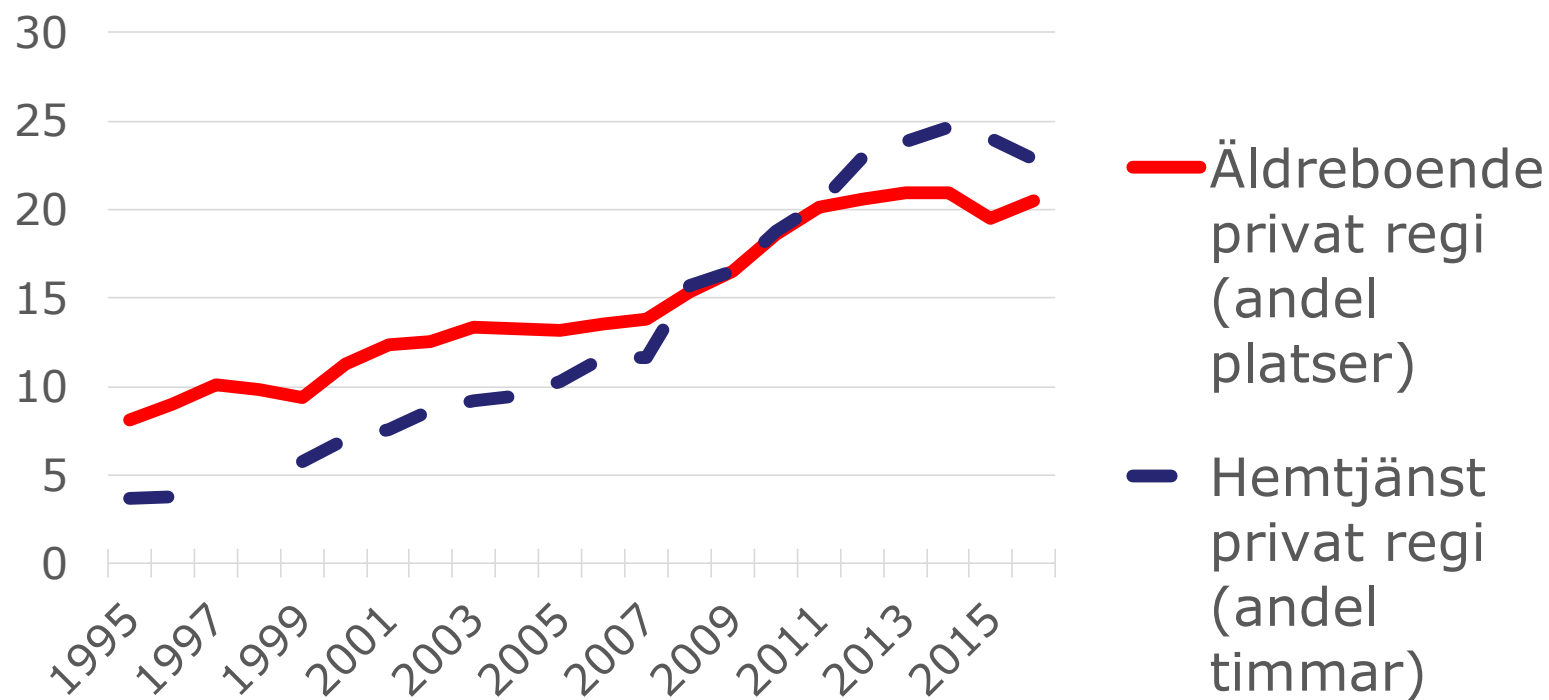
- Äldreomsorg beviljas enligt samma paragraf som försörjningsstöd
 - Skälig levnadsnivå en anomali i en generell välfärdstjänst
- "Skälig" har gått från golv till tak; från motsatsen till oskälig till motsatsen till god.
- Introduktionen av LSS ändrade synen på "skälig" – ställs i kontrast till "goda levnadsvillkor"
 - Exempel från Stockholms stads riktlinjer (2012) "Goda levnadsvillkor enligt LSS är att jämföra med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder, medan skälig levnadsnivå enligt SoL anger vad som krävs för att den enskilde ska klara sig."
- Självbestämmandet i praktiken kraftigt villkorat: "Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå?"

Szebehely & Trydegård 2014

Vad händer om glappet mellan höga politiska ambitioner och omsorgens villkor blir för stort?

- Om personalen har krav på sig att ge individanpassad omsorg men inte har tidsmässiga eller organisatoriska förutsättningar för det?
- Att känna sig otillräcklig är ett allvarligt arbetsmiljöproblem – och vanligare i Sverige än i länder med mindre ambitiös äldreomsorg
- Nordcare:
 - Otillräcklighetskänslor starkt kopplat till vilja att sluta
 - Ju längre utbildning – desto fler vill sluta (mer kunskap om målen men inte mer utrymme att leva upp till dem?)

Trend 4. Marknadisering – konkurrensutsättning av offentligt finansierad äldreomsorg



Hela ökningen i vinstsyftande företag – oförändrad liten andel non-profit (ca 3%)

Szebehely & Trydegård kommande

Sverige runt 1990: Förhoppningar att konkurrens ska sänka kostnader, öka kvalitet och utmana offentliga sektorn (+ öka non-profit sektorn)

- Startpunkt: Ny kommunallag 1992
- Först **upphandling** i priskonkurrens
- Gynnade stora internationella företag
- Även kvalitetskonkurrens gynnar stora aktörer (200+ kvalitetskrav)
- **Oligopol:** de 2 största företagen har halva privata äldreboendemarknaden – mkt stark koncentration i internationell jämförelse (Harrington et al. 2017)

Delvis som svar på de stora företagens dominans: Lagen om valfrihetssystem (LOV) 2009 – idag i 159 av 290 kommuner

- Idéer och förhoppningar bakom LOV:
- Konkurrens och möjlighet till 'val och omval' stärker den enskildes inflytande och ger ökad kvalitet (+ gynnar små företag)
- Alla utförare som uppfyller 'rimligt ställda' krav måste godkännas – 'proportionalitetsprincipen'; fri etableringsrätt
- Privata utförare men inte kommunala får erbjuda tilläggstjänster (halva priset med RUT)
- Genom information ska den äldre fatta kloka val – och byta om inte nöjd

Realistiska förhoppningar?

- Omsorgskvalitet uppstår i möte i en utsatt livssituation – svårt att bedöma i förväg
- Möjlighet att välja uppskattat men oroar också, många har svårt att välja särskilt i Stockholm – 80+ utförare i alla stadsdelar.
- Äldre vill kunna påverka sin hemtjänst (innehåll, antal hjälpare, omfattning) men ser inte val av utförare som en metod för det (Vamstad 2015; Dunér kommande)
- Kontinuitet en viktig kvalitetsaspekt – mycket få byter: 3% frivilligt och 1% pga att företaget har upphört (Erlandsson m fl 2013)

Mindre tillit med kundval?

- Låg tillit i organisationer med många privata (små) utförare (Wånell 2015; Brodin & Peterson kommande)
 - Mot utförare: tid som inte utförs men faktureras, fusk.
 - Mot beställare/biståndsbedömare: tid som utförts men inte ersätts
 - Mot personal: tidsregistrering med GPS, ”streckodstyranni”
- Striktare kontrollsystem har ofta införts för att kontrollera/hindra oseriösa aktörer men drabbar alla
- Ökad flexibilitet bygger på tillit till personalen – lättare att genomföra utan kundval?
- Tillit och vinstsyfte svårförenligt – ”more market, more regulation”

Valfrihet enligt kundval – ett hot mot jämlikhetsambitionerna?

- Kundval: Högutbildade äldre har lättare att ta till sig information och att hitta de bästa utförarna
- Kombinationen av kundval (LOV) och RUT: ekonomiska incitament för äldre med högre inkomster att välja privata utförare av hemtjänst
 - Enbart RUT vid små behov
 - Privat utförare av biståndsbedömd hjälp + toppa upp med tilläggstjänster av samma utförare (subventionerad med RUT)
- Tilläggstjänster i privata äldreboenden och äldreboenden med högre standard i privat 'egen regi' → äldreomsorg efter plånbokens storlek?
- → risk för ökad ojämlikhet – vad händer om medelklasens 'vassa armbågar' försvinner?

Vad händer om tilliten till en välfungerande äldreomsorg brister?

- Med personalens vilja att arbeta i verksamheten?
- Med omsorgsbehövande äldre?
- Med deras anhöriga?
- Är vi redan där?

Låg och minskad tillit till äldreomsorgen som välfärdstjänst

Välfärdsopinionen

STADIGT LÅGT FÖRTROENDE FÖR ÄLDREOMSORGEN

Veckans enkätfråga: "Hur stort förtroende känner du för kvaliteten på äldreomsorgen i Sverige?"

■ Äldreomsorgen ligger fortsatt kvar i förtroendebotten i Dagens Samhälles/Demoskops mätningar av välfärdsopinionen. På totalnivån är rörelserna små – förtroendet ligger på en stabil källarnivå. En för-

Kön: Förtroendet lägst bland kvinnor

■ Andel med ganska/mycket stort förtroende

	Maj-jul, procent	Aug-okt, procent	Förändr. procent- enheter
ALLA	18,1	17,4	-0,7
MAN	21,0	18,8	-2,2
KVINNA	15,2	16,0	0,8

Demoskop & Dagens Samhälle nr 38, 2017

SOM-institutet 2017: Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor? (2016)

	Bra	Dåligt	Balans
Förskola	42	8	+34
Grundskola	42	17	+ 25
Sjukvård	47	30	+ 17
Äldreomsorg	24	33	- 9

SOM-institutet 2017: Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor? (2016)

	Bra	Dåligt	Balans	Balans 2010
Förskola	42	8	+34	+ 36
Grundskola	42	17	+ 25	+ 33
Sjukvård	47	30	+ 17	+ 47
Äldreomsorg	24	33	- 9	+ 15

Vad händer med viljan att betala skatt till en verksamhet som man misstror?

Ser man äldreomsorgen som en försäkring inför framtida behov eller planerar man för en privat lösning?

Låg tillit ett resultat av de fyra trenderna?

- Åtstramning - minskad tillgänglighet?
- Omorganisering – minskat handlingsutrymme, sämre kvalitet?
- Höjda policyambitioner – höjda förväntningar?
Ökad gap till omsorgens realiteter?
- Marknadisering – mer detaljstyrning? Kundval –
vinnare och förlorare? Ökad ojämlikhet?
- Har äldreomsorgen blivit mindre tillgänglig och
mindre attraktiv? För vissa? För alla?

Valfrihet, tillit och jämlikhet – svårförenliga begrepp?

- Valfrihet mer än kundval – reell valfrihet för omsorgstagare och anhöriga förutsätter välutbyggd, välfungerande omsorg – förenligt med tillit och jämlikhet
- Är det snarare vinstsyfte som inte lätt förenas med tillit och jämlikhet?
- Två centrala aspekter av tillit:
- Medborgarnas tillit till systemet
 - att det ska finnas äldreomsorg av bra kvalitet när jag behöver är avgörande för min välfärd idag – åtstramning och omorganisering ett hot.
- Systemets tillit till personalen
 - utan handlingsutrymme (+ tid, kontinuitet o stöd) ingen god omsorg eller goda arbetsvillkor.

Till sist: är jämlik äldreomsorg efter behov en utopi?

- Äldreomsorgens jämlikhetsambition – ett samhälle där alla sociala grupper vågar bli gamla!
 - En ambition som måste inkludera också personalen
 - En värdig äldreomsorg kräver värdiga arbetsvillkor!
- Organisationsförändringar måste ta hänsyn till alla tre berörda grupper:
 - Omsorgsbehövande äldre
 - Deras anhöriga
 - Omsorgspersonalen
- Ingen ouppnåelig utopi men kräver mer resurser och bättre organisering av äldreomsorgen – och vaksamhet mot konsekvenserna av konkurrens och valfrihet



Tack för uppmärksamheten!

Referenser

- Brodin & Peterson (kommande) Omsorgsföretag i med- eller motvind?
Genusperspektiv på småföretagande i hemtjänsten i Stockholm I: Jönson & Szebehely, red. *Äldreomsorger i Sverige: lokala variationer och generella trender*.
- Dunér (kommande) Självbestämmande och kontroll i den svenska hemtjänsten: retorik eller praktik? I: Jönson & Szebehely, red.
- Erlandsson et al (2013) Marketising trends in Swedish eldercare. I: Meagher & Szebehely, red. [Marketisation in Nordic eldercare](#). Stockholms universitet,
- Socialstyrelsen (2017) [Stimulansmedel för ökad bemanning inom äldreomsorgen](#).
- SOM-institutet (2017) [Svenska fuket sätter betyg på offentlig verksamhet 2016](#)
- SOU 2017:21 [Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer](#)
- Swan Å & Blusi M (2013) [Hemtjänst – införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum](#)
- Szebehely, Stranz & Strandell (2017) [Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?](#)
Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Szebehely & Trydegård (2014) Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå? I: Pettersson, red. *Tre decennier med socialtjänstlagen*.
- Szebehely & Trydegård (kommande) Generell välfärd och lokalt självstyre – ett dilemma i den svenska äldreomsorgen? I: Jönson & Szebehely, red.
- Ulmanen P (2015) [Omsorgens pris i åtstramningstid](#). Avh. Stockholms universitet
- Vamstad J (2015) Exit, voice and indifference – older people as consumers of Swedish home care services. *Ageing & Society*.
- Wånell S-E (2015) [Tillit och relationer. Om kvalitet i hemtjänsten](#). Äldrecentrum.