



Lomma- modellen

*När kommunen tog tillbaka kontrollen över
äldreomsorgen*

Kristin Linderoth

Lomma-modellen
– när kommunen tog tillbaka kontrollen över äldreomsorgen
Arena idé
Stockholm 2022
©Arena idé och Kristin Linderöth
Omslagsfoto: Föreningen Bjerreds Saltsjöbad

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



Författarpresentation

Kristin Linderöth är arbetslivsforskare, skribent och utredare. Hon doktorerade i genusvetenskap 2020 med avhandlingen *Kampen om välfärdsarbetets värde: Fackligt aktiva kommunalare minns strejken 2003*, som tilldelades 2021 års Rudolf Meidner-pris.

Tack

Elvira Liljeröd har bidragit med research till rapporten. Ett varmt tack också till Mari Huupponen (Kommunal), Ulrika Lorentzi och Jonathan Herlitz (LO), för värdefulla inspel och kommentarer, samt till alla som ställt upp och låtit sig intervjuas för rapporten.

SAMMANFATTNING

Lomma kommun i Skåne har tagit tillbaka äldreomsorgen i offentlig regi. Den här rapporten berättar vad som hände när Lomma gick från att ha en äldreomsorg enbart i privat drift, upphandlad enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), till att driva både äldreboenden och hemtjänsten själva. Till grund för rapporten ligger intervjuer med lokala aktörer i Lomma – bland annat företrädare för Kommunal, som länge kämpat för en återkommunalisering, och kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén, moderaten som tog det politiska initiativet och som flitigt debatterat frågan offentligt. Rapporten bygger också på en genomgång av kommunala handlingar, tidningsartiklar och utvärderingar.

Rapporten visar på de stora problem som fanns med den privata driften när det gällde demokratisk insyn, personalens villkor och verksamhetens kvalitet. Att ta tillbaka hemtjänst och särskilda boenden i egen regi har inneburit tydliga förbättringar av den demokratiska kontrollen, liksom av personalens arbetsvillkor och inflytande. Färre klagomål inkommer från medborgare. Att bygga upp en högkvalitativ kommunal äldreomsorg är dock i allra högsta grad ett pågående arbete, och mycket återstår för att Lomma ska kunna nå sitt mål om att ha Sveriges bästa äldreomsorg. Att ha tålamod, tänka långsiktigt, satsa på personalens kompetens och låta verksamheten kosta pengar är några av råden från Lomma.

Återkommunaliseringen i Lomma ligger i linje med vad som verkar vara en trend av återtagande av verksamhet i offentlig regi. Bara förra året valde sju svenska kommuner som upphandlat verksamhet enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) att sluta göra det (SKR 2022a). Trenden syns även i våra grannländer. I Norge finns numera bara fem vinstdrivna äldreboenden i hela landet, och Attendo, som tillsammans med Ambea (varumärket Vardaga) är Sveriges största äldreomsorgskoncern, har valt att helt avveckla sin verksamhet i Norge.

Förhoppningen är att den här rapporten ska kunna användas som inspiration för den som vill ta tillbaka den demokratiska kontrollen över äldreomsorgen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	4
INLEDNING.....	6
NÄR LOMMA TOG TILLBAKA KONTROLLEN	8
VARFÖR KOMMUNEN BÖR TA KONTROLL ÖVER ÄLDREOMSorgen: PERSPEKTIV FRÅN LOMMA	21
MARKNADISERING AV ÄLDREOMSorgen	33
EFFEKTER AV EN ÅTERKOMMUNALISERING	40
ERFARENHETER FRÅN LOMMA – NÅGRA RÅD FÖR DEN SOM VILL TA TILLBAKA KONTROLLEN	57
REFERENSER.....	60

INLEDNING

År 2006 släpptes privata utförare för första gången in i äldreomsorgen i Lomma, en välmående kommun vid havet i västra Skåne med strax under 25 000 invånare. Förändringen väckte starka känslor, bland annat för att de styrande borgerliga partierna inte hade gått till val på att sälja ut äldreomsorgen. Frågan om privatisering av delar av Lommas äldreomsorg debatterades flitigt, och en uppmärksam kampanj med namnet "Sälj inte farmor" bedrevs för att Lommas invånare skulle få ta ställning i en lokal folkomröstning. Tio procent av kommunens invånare skrev under, vilket var dubbelt så många som krävdes för att frågan om folkomröstning skulle väckas i kommunfullmäktige. Men kommunfullmäktige, under ledning av Moderaterna, avslog förslaget i december 2004. Utanför mötet demonstrerade bland andra den lokala SSU-klubben, S-kvinnor och Kommunal, tre aktörer som hade varit drivande i folkomröstningskampanjen (Åkerberg 2020). Efter kommunfullmäktigebeslutet kunde privatiseringsplanerna fullföljas. Ett riktmärke sattes upp om att cirka hälften av all kommunens vård och omsorg i eget och särskilt boende skulle upphandlas som driftentreprenad (Lomma kommun 2012).

En bakgrund till beslutet om privatisering var att Lommas äldreomsorg under lång tid fått låga betyg av både brukare och anhöriga, samtidigt som man inte höll budgeten. När privatiseringen inleddes var en av utgångspunkterna att kostnaderna för verksamheten skulle minska med åtminstone tio procent. Den första upphandlingen vanns av Carema (nuvarande Vardaga), som tecknade avtal med kommunen 2005 och påbörjade sitt uppdrag 2006. Upphandlingen skedde enligt LOU och omfattade hemtjänst samt särskilt boende i den södra kommundelen Lomma (Lomma kommun 2017a). 2012 överfördes samtliga äldreboenden och hela hemtjänsten till privat drift, när även verksamheten i den norra kommundelen Bjärred upphandlades.

2017 påbörjades ett nytt, dramatiskt skifte i Lomma kommun: en återkommunalisering av äldreomsorgen. Den politiska majoriteten i Lomma var vid återtagandet till kommunal drift fortfarande borgerlig, men nu gjorde Moderaterna och de övriga styrande partierna – Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – en annan analys av vilken modell som bäst skulle gynna kommunens äldre.

Återkommunaliseringen av äldreomsorgen i Lomma skedde i två steg. Först togs hemtjänsten tillbaka, efter ett beslut i socialnämnden i december 2017 om att inte förlänga kommunens avtal med den dåvarande entreprenören Attendo Sverige AB. Hemtjänstverksamheten återgick i kommunal drift när avtalet med Attendo löpte ut i februari 2019 (Lomma kommun 2017d). I januari 2020 fattades motsvarande beslut om äldreboendena Strandängsgatan, Vega, Orion och Jonasgården, som sedan 1 mars 2016 drivits av bolaget Frösunda Omsorg AB. De särskilda boendena återgick i kommunal drift när avtalet med Frösunda Omsorg AB löpte ut i februari 2021 (Lomma kommun 2017a; Lomma kommun 2020b).

Att en välbärgad kommun som Lomma, där Moderaterna har varit

största parti sedan 1985, valt att återkommunalisera sin privatiserade äldreomsorg har inte undgått uppmärksamhet. Kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén (M), som tillträdde posten 2018, har upprepade gånger i media betonat fördelarna med kommunal drift. Som till exempel i Sydsvenskan på våren 2020, när han konstaterade att ”Upphandling är inte rätt väg när det gäller äldreomsorg i Sverige” (Ivarsson m.fl. 2020), eller när han i en debattartikel i samma tidning skrev att ”det går att få mer 'pang för pengarna' om äldreomsorgen drivs i kommunal regi” (Wenglén 2020).

Den här rapporten beskriver bakgrunden till Lommas beslut om återkommunalisering och övergångsprocessen från privat till offentlig regi, förändringar som bland annat drevs fram av ett intensivt fackligt arbete med att uppmärksamma brister i den privata äldreomsorgen. I rapporten kommer några av de till tals som var med och kämpade för, beslutade om eller genomförde återkommunaliseringen. Rapporten utforskar även hur de upplever att det har gått hittills. Med utgångspunkt i erfarenheter från Lomma presenteras avslutningsvis några goda råd för den som vill ta tillbaka kontrollen över äldreomsorgen i sin kommun.

Rapporten bygger på intervjuer med Robert Wenglén (M), kommunstyrelsens ordförande sedan 2018, Per Bengtsson (S), kommunalråd i opposition sedan 2019, Emma Pihl, chef för socialförvaltningen i Lomma kommun från september 2019 till och med juli 2022, Nina Jägroth, ordförande för Kommunal sektion Lomma/Burlöv, Lotta Samuelsson, undersköterska i äldreomsorgen och arbetsplatsombud för Kommunal, samt forskaren Mirjam Katzin, som skrivit en avhandling om valfrihetssystem i äldreomsorgen. Även skriftliga källor har använts, bland annat utvärderingar, artiklar från lokala medier och dokumentation från Lomma kommun och Kommunal sektion Lomma/Burlöv.

NÄR LOMMA TOG TILLBAKA KONTROLLEN

Det här avsnittet beskriver bakgrunden till Lommas beslut att återta äldreomsorgen i egen regi, och hur övergången gick till. Frågor som besvaras är: Varför valde Lomma att återkommunalisera sin äldreomsorg? Vilka beslut fattades för att driftsformen skulle ändras och hemtjänsten och särskilt boende övergå i kommunal regi? Hur såg omställningsprocessen ut?

15 år med privata utförare

När Lomma för första gången upphandlade sin äldreomsorg var det Carema, en av Sveriges största äldreomsorgskoncerner, som tecknade avtal för både hemtjänst och särskilt boende i merparten av kommunen.¹ Upphandlingen som genomfördes var en blandning mellan vad som i dag kallas prisupphandling respektive kvalitetsupphandling, där beskrivningen av kraven i avtalet var på en mycket detaljerad nivå och kommunen som beställare gjorde en viktning mellan kvalitet och pris. Caremas avtal förlängdes två gånger och de drev verksamheten i sju år (Lomma kommun 2017a, s. 4).

Därefter var förlängningsmöjligheten slut, och 2011 var det dags för kommunen att ta ställning till en ny upphandling. Den borgerliga majoriteten ville att den även skulle omfatta hemtjänst och särskilt boende i den mindre kommundelen Bjärred, där äldreboendet Jonasgården låg. Socialförvaltningen beräknade att socialnämnden skulle spara drygt nio miljoner kronor per år, om man privatiserade även äldreomsorgen i kommundel Bjärred (Lomma kommun 2012). Bland andra Kommunal var mycket kritiska och menade att kommunledningen svek det beslut som fattats om att ungefär hälften av äldreomsorgen skulle drivas i kommunal regi (Gustafsson Hedenström 2011).

Socialdemokraterna framhöll att det i valet 2010 inte funnits något besked från de borgerliga partierna om att man nu ville privatisera all äldreomsorg i kommunen och att kommuninvånarna därför inte haft möjlighet att ta ställning. En ny folkomröstningskampanj genomfördes och samlade nästan 2 000 namn, vilket var något fler än man fått ihop 2004. I februari 2012 beslutade kommunfullmäktige efter en lång och ideologiskt präglad debatt att avslå förslaget om folkomröstning (P4 Malmöhus 2012-02-09).

Alla särskilda boenden – med sammanlagt 150 vårdtagare – och hemtjänsten i samtliga kommundelar upphandlades nu som ett objekt, i en så kallad kvalitetsupphandling. Kommunen angav priset man var beredd att betala och en grundläggande nivå på kvaliteten. Upphandlingen vanns av Förenade Care AB, som sedan drev Lommas

¹ Verksamheten i den mindre kommundelen Bjärred bedrevs då fortfarande i egen regi.

hemtjänst och samtliga särskilda boenden under tre år. 2014 utvärderade kommunen upphandlingen och kom – baserat på avtalsuppföljningar, tillsynsbesök och resultatet av Socialstyrelsens mätningar – fram till att man inte ville utnyttja möjligheten till en förlängning efter avtalstidens utgång 2016 (Lomma kommun 2017a, s. 4–5).

*Lommas
äldreomsorg fick
under flera år
bottenbetyg i
Socialstyrelsens
undersökningar.
Skandalerna
avlöste varandra,
och det fanns
mycket kritik från
både personal och
anhöriga.*

Nästa upphandling blev en så kallad prisupphandling, där kommunen specificerade kvalitetsnivån och anbudsgivarna presenterade vad det skulle kosta att upprätthålla den nivån (Lomma kommun 2017a, s. 5). Kommunen delade upp verksamheterna i fyra olika objekt, där hemtjänsten var ett, äldreboendena Strandängsgatan och Jonasgården var sitt objekt och äldreboendena Orion och Vega tillsammans utgjorde ett. Anledningen var en förhoppning från kommunen om att avtalen då skulle fördelas på fler privata utförare och valfriheten öka. Man införde också en vitesklausul i upphandlingsunderlaget, för att man skulle kunna ställa krav på utförarna utan att behöva påbörja en process för att häva avtalet (Lomma kommun 2017a, s. 5).

2015 beslutade socialnämnden att Attendo Sverige AB, som i upphandlingsprocessen konkurrerat med två andra anbudsgivare, skulle ta över driften av hemtjänsten året efter. Man bestämde även att Frösunda Omsorg AB – ett riskkapitalbolag med säte i Luxemburg som lagt anbud i konkurrens med sex andra bolag – skulle ta över de särskilda boendena (Lomma kommun 2017a, s. 5).

Lommas äldreomsorg fick under flera år bottenbetyg i Socialstyrelsens undersökningar (Socialstyrelsen 2018, SVT 2017a, Söderlund 2019). Skandalerna avlöste varandra, och det fanns mycket kritik från både personal och anhöriga (SVT 2017b). I en artikel 2019 kallade tidningen Sydsvenskan Lommas äldreomsorg för ”framgångskommunens sorgebarn”, och kunde visa att Lomma sedan den första entreprenadiseringen 2006 legat under riksgenomsnittet för hur mycket pengar man spenderat på äldreomsorg (Amnell och El-Alawi 2019).

I det följande beskrivs först problemen inom hemtjänsten och beslutet att återta den i kommunal regi. Därefter behandlas situationen på Lommas äldreboenden och återkommunaliseringen av särskilt boende.

Återtagandet av hemtjänsten i Lomma

2011 briserade den så kallade Caremaskandalen, då missförhållanden på Caremas äldreboenden avslöjades på flera platser i Sverige. I Lomma uppmärksammades ett par fall inom hemtjänsten, som då drivits av

Carema i merparten av kommunen sedan 2006. I ett fall hade en vårdtagare blivit liggande på golvet i nästan två timmar, efter problem med larmet. I en intervju med tidningen Kommunalarbetaren kommenterade socialnämndens dåvarande ordförande, Sofia Forsgren-Böhmer (M), de uppmärksammade fallen med att man haft ”lite inkörningsproblem inledningsvis” (Gustafsson Hedenström 2011).

När det var dags för en ny upphandling av hemtjänsten bytte kommunen entreprenör till Förenade Care AB och valde även att flytta tillbaka sjuksköterskorna inom äldreomsorgen till kommunal drift (Lomma kommun 2017a, s. 4). Flera av de som intervjuats till denna rapport menar att anledningen var att kommunen på det sättet ville skaffa sig insyn i den privatiserade äldreomsorgen, en insyn som inte fungerat under Caremas tid som entreprenör:

Efter Caremaskandalen återgick sjuksköterskorna i äldreomsorgen i kommunal regi, då skulle de vara garanten för kvalitet. Men det funkar inte så. Ingen sjuksköterska har makt över hemtjänstutförare. Till viss del kan de påtala brister eftersom man har yttrandefrihet i kommunal verksamhet, så det skulle kunna ge en viss garanti, men då blir sjuksköterskan en sorts kontrollant i stället för att utföra vård (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

Trots att man tog tillbaka sjuksköterskorna i kommunal regi och bytte entreprenör fortsatte problemen. De kvarstod även efter nästa upphandling, som innebar att Attendo tog över driften av hemtjänsten i mars 2016. När socialförvaltningen i Lomma 2017 granskade hur Attendo följde sitt avtal med kommunen hittade man brister inom fyra av fjorton avtalsområden: arbetskläder och fotolegitimation, bemanning och kompetens, genomförandeplan samt dokumentation. Efter att Attendo inkommit med en åtgärdsplan bedömde kommunen att det fortfarande fanns behov av förbättringsåtgärder inom de tre sistnämnda områdena (Lomma kommun 2017b).

Hösten 2017 meddelade Attendo kommunen att bolaget inte var intresserade av att fortsätta bedriva hemtjänst i Lomma efter februari 2019, när deras avtal löpte ut (Lomma kommun 2017c). I en utredning genomförd av den dåvarande chefen för socialförvaltningen i Lomma framkommer att bolaget inte ansåg det tillräckligt lönsamt, eftersom insatserna hos de äldre hade blivit mer avancerade och mer tidskrävande (Lomma kommun 2017b; Lomma kommun 2017a, s. 7). Att detta var anledningen bekräftas av Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd (intervju 2022-04-21).

På socialnämndens möte före jul samma år behandlades ändå frågan om avtalsförlängning med Attendo. Baserat på de avtalsuppföljningar, tillsynsbesök och övriga uppföljningar som hade genomförts under avtalstiden, samt resultaten i Socialstyrelsens brukarundersökning Öppna jämförelser, beslutade en enig socialnämnd att inte utnyttja möjligheten till en förlängning av avtalet. Nämnden beslutade dessutom att inte genomföra en ny upphandling av hemtjänsten. I stället valde

man att uppdraga åt förvaltningen att ta fram en plan för överföring av hemtjänstverksamheten till kommunal regi (Lomma kommun 2017b).

Kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén säger att kommunen ”mer eller mindre tvingades ta hem hemtjänsten” (intervju 2022-04-06), och den lokala Kommunalsektionens ordförande Nina Jägroth menar att en viktig faktor var att det inte fanns några andra spekulanter efter Attendo:

Attendo ville inte ha Lomma. Och det var ingen annan som ville ha Lomma, så vi hade inget val. Därför fick vi ta hem hemtjänsten (Nina Jägroth, ordförande Kommunal sektion Lomma/Burlöv, intervju 2022-04-12).

Trots att återkommunaliseringen av hemtjänsten delvis var ett resultat av att Attendo inte ville förlänga sitt avtal menar Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd, att beslutet blev början på en större förändring i Lomma, en förändring som omfattade att ledande personer i det politiska styret och i förvaltningen byttes ut:

Och nånstans här så sker det ett skifte i politiken i Lomma, för man byter kommunalråd och man byter så småningom också ordförande för socialnämnden och socialchef (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd, intervju 2022-04-21).

Att centrala poster och tjänster besattes av andra än de som haft ansvar för äldreomsorgen medan all verksamhet var privat, var en av de faktorer som sedan banade väg för återkommunalisering av Lommas särskilda boende. Återtagandet av särskilt boende i egen regi står i fokus i det följande.

När Lomma tog tillbaka sina äldreboenden

Problemen med särskilt boende började redan med Carema, som var den första upphandlade entreprenören. Under sitt inledande år – 2006 – skar företaget ner på bemanningen med motsvarande drygt tolv årsarbetare, medan bemanningen i kommunaldel Bjärred, som då fortfarande drevs av kommunen, låg på samma nivå som tidigare (Lomma kommun 2017a, s. 4).

Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, som arbetat inom särskilt boende i Lomma sedan 1988, minns en ny verksamhetskultur och minskad bemanning som två av de största förändringarna med övergången till privat drift:

Det var ett helt nytt tänk. Vi hade kallat våra boende för boende och helt plötsligt skulle vi kalla dem för kunder. Så det var en väldigt stor skillnad. Och jag anser att om det är en kund, då ska man ha den servicen som om man bor på hotell. Men det blev inte så. Det var kaos. Och mycket pengatänk. Spara pengar och gå med vinst, genom att dra ner på personalstyrkan (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Redan i början av sin avtalsperiod fick Carema betala en miljon kronor i ersättning till kommunen för att man inte levt upp till kraven i avtalet (Lomma kommun 2017a, s. 4). 2007 visade en sammanställning av alla avvikelser som inkommit till kommunen att Caremas verksamheter stod för fem gånger fler avvikelserapporter än den offentligt drivna verksamheten i kommunal del Bjärred. Det vanligaste felet var att beviljade vårdinsatser inte utfördes, till exempel att en vårdtagare inte hade fått sin promenad eller dusch. I endast 14 av 176 fall hade Carema kontaktat den drabbade vårdtagaren och talat om vad man tänkte göra för att komma till rätta med problemet. Den främsta förklaringen till de många avvikelserna var personalbrist (Sylvan 2007).

Trots den skakiga starten fick Carema ändå fortsätta att bedriva äldreomsorg i Lomma i sju år, vilket omfattade två avtalsförlängningar. Därefter följde entreprenören Förenade Care AB, som drev Lommas hemtjänst och särskilda boenden under tre år. Undersköterskan och kommunalaren Lotta Samuelsson berättar att just på det äldreboende där hon jobbade blev det lite bättre när Förenade Care tog över, men hon menar att det framför allt berodde på chefen. På andra äldreboenden fanns problem, och det kulturskifte som kommit med privatiseringen kvarstod:

Förenade Care upplevde jag som bra. Men det var för att vi hade en bra chef och en bra samordnare, de var stabila. Det var lite beroende på var man jobbade också. Och den chefen såg till att vi fick upp bemanningen med en till, till exempel på morgonen, och bara det var ju en fröjd. För då kunde man hinna lite mer, och engagera sig lite mer i de boende. Men det var ju kaos i de andra husen. Och det här tänket som var på slutet av 1980- och under 1990-talet [...] att man skulle engagera sig väldigt mycket i de boende, de skulle liksom leva som de levde som vanligt, det är ju helt borta. Då var det vi som följde med dem till allting, till sjukhuset och sånt. Det är helt borta i dag, det är anhöriga som har fått träda in i stället² (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

I upphandlingen som gjordes 2015, efter att Lomma bestämt sig för att inte förlänga avtalet med Förenade Care, valdes bemanning bort som ett kvalitetskriterium. Det berodde på att de privata utförarna tolkat den angivna miniminivån som att det var den bemanningsnivå som upphandlats, och inte som att den nivån var ett golv. I det nya avtalet skrev kommunen i stället in att "Verksamheten ska vara bemannad dygnet runt årets alla dagar med adekvat kompetens och antal personal i förhållande till uppdragets krav och behov" (Lomma kommun 2017a, s. 5). Det var nu Attendo tog över hemtjänsten och Frösunda Omsorg

² Anhörigas omsorg av äldre har ökat de senaste decennierna. Nästan hälften av alla i medelåldern ger sådan omsorg. Uppskattningsvis har 140 000 personer gått ner i arbetstid eller slutat arbeta för att ta hand om sina anhöriga (Herlitz, Lorentzi och Sundström 2022, s. 22)

AB tog över de särskilda boendena (Lomma kommun 2017a, s. 5). Tre avtal tecknades mellan Lomma kommun och Frösunda, ett för Jonasgården, ett för Strandängsgatan och ett för Orion och Vega.

Redan 2016 inkom ett stort antal synpunkter och klagomål till kommunen på hur Frösunda skötte verksamheten. Det föranledde extra tillsynsbesök, där kommunen kontrollerade huruvida de äldre kom upp i tid så att de kunde få frukost och mediciner. I december 2016 skrev den dåvarande socialchefen i Lomma till vd:n för Frösunda att kommunen fortfarande var ”mycket bekymrade”, och nämnde bland annat att när en person från kommunen besökt ett boende hade hon mötts av intorkade smörgåsar på rummet och ingen personal, varpå hon själv fått hjälpa till att ta en boende till toaletten (SVT 2017c). 2017 visade en avtalsuppföljning att det fanns brister hos Frösunda inom fem av femton områden, bland annat området bemanning och kompetens. Efter att Frösunda återkommit med åtgärder, kvarstod ändå stora brister inom två av dessa fem områden: bemanning och kompetens samt dokumentation (Lomma kommun 2017c). Ytterligare handlingsplaner begärdes in från Frösunda (Lomma kommun 2017a, s. 6–7).

I media uppmärksammades missförhållanden på flera av äldreboendena. Anhöriga kallade de äldres tillvaro där för ”ett helvete”, och beskrev hur de behövde hjälpa till med vården av sina föräldrar, eftersom personalen inte hade tid. Det handlade även om att bristande tillsyn gjorde att boende skadade sig. En äldre kvinna hade under en period om ett och ett halvt år brutit näsan och foten, knäckt revbenen och brutit höften. En anhörig man hade själv dokumenterat nästan 500 avvikelser där Frösunda i omhändertagandet av hans gamla mamma brutit mot avtalet med Lomma kommun. Enligt SVT fick socialförvaltningen ta emot mängder av klagomål från anhöriga (SVT 2017b).

Den dåvarande socialchefens förslag till socialnämndens arbetsutskott i september 2017 var ändå att kommunen skulle förlänga avtalet med Frösunda. Hon argumenterade för att det var viktigt med kontinuitet för att få kvaliteten i verksamheten. Dottern till den äldre kvinna som fått så många skador under sin tid på Frösundas äldreboende uttalade sig i SVT och menade att socialchefen kände till alla brister, och att det inte fanns någon kontinuitet att tala om, snarare ”en chefs- och vikariekarusell”. Hon frågade sig ”hur länge en inkörningsperiod [ska] få pågå när den inbegriper vanvård?” (SVT 2017d).

Socialnämndens möte hölls efter att SVT Nyheters granskning publicerats. På mötet valde nämnden att inte följa socialchefens förslag. Beslutet blev i stället att återremittera ärendet till förvaltningen för att ”utreda orsaken till de sedan länge upplevda kvalitetsproblemen inom äldreomsorgen” (SVT 2017d).

Utredningen i fråga genomfördes av socialchefen, och visade på ett stort antal brister i verksamheten, både inom hemtjänsten och inom särskilt boende. I utredningen skriver dåvarande chefen för socialförvaltningen att det har gjorts många tillsynsbesök, både anmälda och oanmälda, men att frågan är om tillsynen fungerar. Hon resonerar

kring att tillsynen tar mycket tid för verksamheterna, och att det är svårt att veta vad som egentligen är viktigast att mäta.

Utredningens huvudsakliga slutsats blev att kommunen ”skulle kunna bli en bättre beställare” (Lomma kommun 2017a, s. 16), och att man behövde se över många av sina processer gällande äldreomsorgen och uppföljningen av densamma. ”Att definiera god kvalitet och hitta bättre, systematiska sätt att mäta detta på behöver prioriteras” (Lomma kommun 2017a, s. 16), konstaterade man. En annan slutsats var att processen med övertagande/överlämning mellan olika utförare behövde vässas, och att övertaganden skulle behöva ske lite mer sällan. Längre avtalstider skulle vara att föredra, fastslog utredningen, och befintliga förlängningsmöjligheter av avtalen borde utnyttjas (Lomma kommun 2017a, s. 16).

Utredningen behandlades på socialnämndens möte precis före jul 2017. Pia Johnson (S) föreslog att man skulle gå vidare med en extern utredning som skulle kompletteras med ett avsnitt gällande driftsformer i både privat och kommunal regi. Det förslag som vann majoritet var i stället den moderata nämndsordföranden Sofia Forsgren-Böhmers: att socialförvaltningen skulle få i uppdrag att utarbeta en handlingsplan utifrån den genomförda utredningens slutsatser.

På mötet tog man också ställning till huruvida kommunen skulle förlänga avtalen med Frösunda. Liberalerna yrkade på att socialnämnden skulle besluta om en ny upphandling av de särskilda boendena, eftersom det inkommit så mycket kritik mot Frösunda. Socialdemokraterna yrkade på att avtalen med Frösunda inte skulle förlängas. Majoriteten röstade dock för en förlängning. I sin reservation skrev Socialdemokraterna att man var mycket förvånade över den politiska majoritetens val att förlänga avtalet, trots att bristerna i verksamheten var välkända. Socialdemokraterna framhöll att resultatet av Socialstyrelsens årliga undersökning var sämre än när kommunen 2015 bestämt sig för att inte förlänga avtalet med den dåvarande entreprenören Förenade Care AB (Lomma kommun 2017c). Utöver att förlänga avtalet med Frösunda Omsorg AB ställde sig socialnämndens majoritet också bakom ett förslag till överenskommelse med Frösunda om att bolaget skulle tillsätta drygt en miljon kronor som kompensation för att det hade tagit längre tid än väntat att genomföra förändrings- och förbättringsarbetet.

Under åren som följde fortsatte problemen och klagomålen, och 2019 hade Kommunal i Lomma fått nog. Under Caremas och Förenade Cares tid hade Kommunal inte haft några skyddsombud, men nu valde tre personer att ställa upp, varav undersköterskan Lotta Samuelsson var en:

Vi var inte ombud under Carema eller Förenade Care. Man kände att ”det är inte lönt att vi gör någonting, för vi kommer aldrig orka slåss mot detta”. Man gick från ett jättebra [kommunalt] boende till det här och man såg att kvaliteten sjönk – men utåt sett skulle det se ut som kvaliteten höjdes. Och då blev det bara så motsägelsefullt för oss som jobbade, och vår röst blev aldrig hörd. [...] Men vi bestämde oss ganska tidigt

under Frösundas regi för att ”nej, nu måste vi ha skyddsombud, för detta håller inte – vi måste se om vi kan påverka” (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Lotta Samuelsson och de andra två skyddsombuden pratade ihop sig och kom fram till att de ville dokumentera skriftligt alla de brister de dagligen upplevde på äldreboendena, och de avtalsbrott Frösunda gjorde sig skyldiga till:

Kommunen och Frösunda hade ett avtal och i det avtalet stod det ju vad Frösunda fick göra och inte fick göra – och hur det skulle se ut. [...] Så vi började lusläsa avtalet och såg att Frösunda inte alls följde det – och ändå är det pengar det handlar om här. Så vi började skriva ner punkter – vad är det de bryter mot? För kommunen agerade ju precis som att ”de sköter det”, men om vi har ett avtal så måste det ju följas (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

I sin skrivelse redogjorde Kommunal för alla punkter där Frösunda inte levde upp till avtalskraven. Det rörde bland annat bristfällig bemanning, som ledde till ensamarbete på avdelningarna och att personal inte hann med sina arbetsuppgifter. Arbetsmiljön upplevdes som dålig, många i personalen valde att sluta och det var även vanligt förekommande med chefsbyten. Personal saknade utbildning och erfarenhet, och introduktionen av nyanställda var bristfällig. ”Personal”, skrev Kommunal, ”har kastats in helt utan bredvidgång, även nattetid där man är helt ensam utan att ha någon att fråga” (Kommunal sektion Lomma/Burlöv 2019).

I sin sammanställning beskrev fackförbundet även hur Frösunda saknade kunskap om grundläggande arbetsmiljöfrågor, arbetsrättsliga lagar eller kollektivavtal. Företaget bröt enligt Kommunal mot arbetstidslagen genom att låta personal jobba för många timmar i sträck och ibland dygnet runt. Under flera år fanns ingen möjlighet för personal att ha arbetsplatsträffar, arbetskläderna var inte ändamålsenliga och trots upprepade krav från de anställda lyssnade inte arbetsgivaren:

Vi hade T-shirts på Frösundas tid – vi hade inga fickor över huvud taget. Det tjtade vi om i fyra år. Att vi ville ha bussaronger, för att vi skulle ha på oss så mycket med larm och telefoner, men vi hade ju ingenstans att ha dem. Men nej, då skulle de köpa in magväska i stället [skratt] (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

I sin rapport beskrev Kommunal också att de äldre for illa under Frösundas drift. Inkontinensskydd byttes inte, boende fick vänta till mitt på dagen med att få komma upp ur sängen, och inga

”Man har släpat ut de gamla, dukat jättefint och tagit ett foto till Instagram och sen har de gamla åkt in igen. För att då finns det på Instagram och då kan de anhöriga se att den här aktiviteten har vi gjort. Men vi har inte gjort den.”

utomhusaktiviteter ordnades eftersom personalen inte hann med. Kommunal menade även att det förekommit rena kränkningar mot boende, att de äldre inte fått vara delaktiga i sin egen omsorg på det sätt som avtalet med kommunen angav, och att anhöriga fått täcka upp och utföra arbetsuppgifter för att bemanningen varit otillräcklig.

Frösunda drog, enligt Kommunals rapport, ner på bemanningen utan att först göra en riskbedömning. Bolaget lade över städuppgifter på nattpersonalen, som ”förutom att ensam ha hand om [...] boende samt personaltvätt och akuttvätt, även [fick] städa alla gemensamma utrymmen inne på avdelningarna”. I rapporten påtalade Kommunal att personalen inte fått utbildning i lokalvård och inte hade yrkesmässiga kunskaper om hur man städar på rätt sätt. Man konstaterade också att det systematiska brandskyddsarbetet inte hade fungerat.

Nina Jägroth och Lotta Samuelsson berättar att det även fanns sådant som på pappret följde avtalet, men inte i realiteten. Saker som bockades av i checklistor, trots att de egentligen inte var genomförda på det sätt som varit rimligt. Det handlade bland annat om aktiviteter för de äldre och möjlighet till en meningsfull tillvaro:

Personalen har berättat att man har släpat ut de gamla, dukat jättefint och så har man tagit ett foto till Instagram och sen har de gamla åkt in igen. För att då finns det på Instagram och då kan de anhöriga se att den här aktiviteten har vi gjort. Men vi har inte gjort den. Man har fotat jordgubbar och dylikt ute på altanen och sen så har de åkt rakt in igen, för då är fotot taget (Nina Jägroth, sektionsordförande Kommunal Lomma/Burlöv, intervju 22-04-12).

Kommunal avslutade sin skrivelse med att konstatera att ”listan på punkter [i avtalet] som bryts kan göras väldigt lång”. De lämnade in dokumentet till kommunpolitikerna, och tycker att de fick bra respons:

De tog oss på allvar. Sen gick vi Eriksgatan, som jag kallar den för. För det här skickades till alla partierna, och sen gick vi runt till de olika partierna, för de ville ju ställa alla sina frågor till oss. [...] Så vi i Kommunal är en stor anledning till att man har återkommunaliserat särskilt boende. [...] Vi bjöd in Robert Wenglén på våra möten och han kom och pratade, vi berättade för honom hur det såg ut och hur det var i verkligheten. Och han lyssnade faktiskt (Nina Jägroth, sektionsordförande Kommunal Lomma/Burlöv, intervju 22-04-12).

Per Bengtsson berättar om ett möte med Kommunal, som hans partikamrat och företrädare på oppositionsrådsposten deltog i:

Och då sitter de fackliga ombuden och berättar om hur det är på Frösunda och hur varje gång någon från kommunen ska komma på besök, så bemannar de upp med extra personal och sen tar de bort dem dagen efter. Så det var liksom hela tiden ett spel för gallerierna. Och hur personalen inte hade något

inflytande, avvikelser som man skrev kom aldrig fram och så vidare (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

Det handlade om liggsår, viktras, fallolyckor, felmedicinering och obesvarade larm.

Kommunals rapport skickades också till tidningen Sydsvenskan, som redan innan hade skrivit flera artiklar om Lommas äldreomsorg. Under hela 2019 granskade journalisterna Dan Ivarsson, Elinor Strand, Jessica Ziegerer och Hussein El-Alawi Frösundas äldreboenden, och avslöjade grova missförhållanden. Det handlade om liggsår, viktras, fallolyckor, felmedicinering och obesvarade larm. Gamla människor hade blivit liggande i sin egen avföring, någon hade legat i 17 timmar utan att få hjälp. Av granskningen framgick att anställda återkommande blivit ombedda att akut rycka ut till andra avdelningar och dela ut medicin, ibland till äldre de aldrig tidigare mött. Detta trots att det är mot Socialstyrelsens regler att delegera

hanteringen av läkemedel för att lösa personalbrist. Det hade också hänt att det blivit fel med medicinering, bland annat att vårdtagare fått dubbel dos insulin. 2019 anmäldes äldreboendena i Lomma till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tio gånger, och under året skrevs mer än tusen avvikelserapporter. Det var så många att Frösunda inte hann med att utreda dem. I slutet av november 2019 låg en majoritet av det årets dryga tusen avvikelser outredda. Av dem hade många inte ens öppnats (Ivarsson m.fl. 2020).

I december 2020 konfronterade Sydsvenskan och Helsingborgs Dagblad Robert Wenglén och socialnämndens ordförande med uppgifterna, och fick under intervjun beskedet att Moderaterna inte tänkte föreslå en förlängning av avtalet med Frösunda. Robert Wenglén beskriver mötet med journalisterna så här:

Då kommer de med en fotograf och två journalister och en trave med avvikelserapporter och berättelser, så de var rustade till tändarna. Och så skulle de börja berätta för oss hur illa det var, och förmodligen få oss att gå i någon form av försvarsställning. Men då hade ju vi kommit överens om att den enda vägen ut nu – vi var ju sämst i landet, när det gäller både hemtjänst och särskilt boende, när det gällde medborgarnas upplevelse. [...] Så då sa vi "Nej, ni behöver inte visa oss detta, vi vet, vi vet. Därför kommer vi ta hem det" (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

I januari 2020 var det dags för socialnämnden att ta ställning till huruvida avtalen med Frösunda skulle förlängas. Kommunen hade då gjort en egen uppföljning av hur väl Frösunda levde upp till kraven, och konstaterade att "avtalsperioden till stor del kantats av upplevda kvalitetsbrister" och att uppföljningen visat på "en rad objektiva brister i verksamheten". Det handlade bland annat om att kompetensnivån bland Frösundas medarbetare inte legat på den nivå som angetts i avtalet. Enligt avtalet skulle minst 80 procent av omvårdnadspersonalen

med tillsvidareanställning eller med tidsbegränsad anställning överstigande tre månader ha en omvårdnadsutbildning på gymnasienivå, men det levde man bara upp till på ett av fyra äldreboenden.

I uppföljningen framgick också att ”brister i basal omvårdnad har identifierats av både Frösunda själv, närstående och legitimerad personal anställd av Lomma kommun”. Man lyfte även fram att bemanningen varit för låg och att en stor del av personalen varit månads- och timvikarier (på ett äldreboende var 59 procent timvikarier), att endast 29 procent av personalen bar sin fotolegitimation synligt samt att Frösunda inte hanterat avvikelser och klagomål på ett tillfredsställande sätt och inte lyckats förebygga att vissa problem återkom. Av 1 066 inkomna avvikelser var 183 inte mottagna, vilket innebar att ingen ansvarig hade öppnat och tittat på dem, och för 420 avvikelser hade inga ställningstaganden gjorts och inga eventuella åtgärder vidtagits. Frösunda brast också i kompetens och arbetssätt kring demenssjukdom (Lomma kommun 2020a).

I handlingarna till socialnämnden hänvisade förvaltningen också till Socialstyrelsens brukarundersökningar, där Lomma under hela avtalsperioden hamnat bland de 25 procent sämsta i riket på en majoritet av frågorna i enkäten. På frågan ”Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med ditt äldreboende?” lämnade 61 procent av brukarna eller deras anhöriga positiva svar 2019, att jämföra med 81 procent i riket (Lomma kommun 2020a).

Förslaget till socialnämnden i januari 2020 blev att inte förlänga avtalen med Frösunda:

Avtalsuppföljningen som gjorts inför en eventuell förlängning av avtalet visar på brister inom större delen av Frösundas uppdrag. [...] Uppföljningen visar också att många av de bristerna som finns i dag är generella brister som funnits under större delen av avtalstiden. [...] Sammanfattningsvis kan ingen annan bedömning göras än att avtalet inte ska förlängas då Frösunda inte levererar den omvårdnad som kommunen genom avtalet beställt (Lomma kommun 2020a).

Beslutet om att inte förlänga avtalen och i stället ta tillbaka äldreboendena i egen regi var enhälligt (Lomma kommun 2020b, s. 7). I ett inlägg på Facebook bad kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén (M) och socialnämndens ordförande Susanne Borgelius (M) de drabbade om ursäkt.

De skrev att när Lomma 15 år tidigare släppt in privata utförare i kommunens äldreomsorg hade det varit med förhoppningar om att det skulle leda till bättre kvalitet. De konstaterade nu att trots att kommunen provat alla större privata företag inom äldreomsorg hade förhoppningarna inte infriats. Omsorgen hade blivit billigare, men samtidigt hade både äldre, anhöriga och anställda blivit allt mer missnöjda (Perkiö 2020).

Frösundas avtal löpte inte ut förrän ett drygt år senare, sista februari 2021 (Lomma kommun 2020b, s. 7). Under Frösundas sista tid som

entreprenör fortsatte problemen. Vid samtliga fyra äldreboenden riktade Kommunals skyddsombud kritik mot arbetsmiljön och gjorde så kallade 6:6a-anmälningar. Det handlade bland annat om bristande rutiner kring skyddsutrustning under covid-19 (Gustafsson Hedenström 2020). Nina Jägroth på Kommunal berättar att personalen fick engångsskydd, som ledningen hävdade var flergångsskydd som skulle spritas och återanvändas. Kommunalarna tycker inte att det är konstigt att covid-19 spreds bland de äldre:

Redan när detta kom med coronan så sa vi att ”Nu måste ni göra någonting, vi måste ha skyddsutrustning”. Attityden från Frösunda var att det inte var så farligt. Du vet, det är inte konstigt att det har spridits på boendena. Det är inte konstigt, för de tog inte detta på allvar (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Återtagandet av hemtjänsten beskrivs av samtliga intervjupersoner som oförberett och därför rörigt. För att inte göra om samma misstag med särskilt boende beslutade socialnämnden att be kommunstyrelsen om extra medel för att under hela 2021 kunna ha en person anställd för att projektleda återkommunaliseringen. Motiveringen var att det krävdes noggrann planering och särskilt fokus för att processen skulle bli framgångsrik, och man betonade att erfarenheter från övertagandet av hemtjänsten skulle tillvaratas. Under hösten 2020 fick alla som var anställda av Frösunda i en enkät ta ställning till om de ville stanna kvar på Frösunda eller gå över till att arbeta för Lomma kommun. Kommunen började också planera för olika kompetensutvecklingsinsatser för blivande medarbetare, bland annat demensutbildning och utbildning om åldrande, åldrandets sjukdomar och läkemedel och äldre (Lomma kommun 2020c). En central del i återkommunaliseringsprocessen var de fokusgrupper som startades för att skapa sammanhang för dialog och delaktighet. Fokusträffarna kretsade kring olika teman och bestod av anhöriga, personal från de särskilda boendena, representanter från hälso- och sjukvårdsorganisationen (sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster/fysioterapeuter) och aktörer från ideella organisationer och föreningar i Lomma kommun. Uppdateringar om arbetet gjordes på kommunens hemsida och projektledaren Livia Deák Jönsson beskrev att man på träffarna bland annat pratade om förbättringar av måltidssituationerna på äldreboendena, vårdtagares möjlighet till självbestämmande, delaktighet och inflytande, aktiviteter och den nya organisationens utseende gällande ansvar, roller och funktioner (Lomma kommun 2020c). Socialförvaltningens chef Emma Pihl tror att många kände sig inkluderade i arbetet med övergången till kommunal drift:

När politikerna väl hade fattat beslutet, då gick vi i gång och hade fokusgrupper, så både anhöriga och fackliga representanter och befolkning, invånare i allmänhet, var inblandade. Vårdtagarna kunde vi inte involvera i den

utsträckning vi ville, för det var corona då, så vi kunde inte samla dem, men det fanns en plan om att vi faktiskt skulle ha möten på varje boende också, och se hur de såg på det. Vårdtagarorganisationer, pensionärsföreningar och så. Så jag skulle vilja säga att vi hade ett ganska brett involverande av allmänheten i detta. Och av fackliga. Och medarbetare hade också fokusgrupper. Jag tror att de allra flesta kände sig väldigt inkluderade i själva övertaget (Emma Pihl, chef för socialförvaltningen i Lomma, intervju 22-04-06).

Den bilden bekräftas av Kommunal, som tycker att fokusgrupperna var väldigt bra och att de som anställda och fackliga företrädare äntligen kände sig lyssnade på. Ett möte i månaden under ett helt år blev det, där allt från schemaläggning och bemanning till aktiviteter för boende avhandlades:

Vi fick ju komma med alla de problem som vi såg, i arbetsmiljön och vårdarbetet – vi matade på med allt. Hon [projektledaren] noterade allt vad vi sa, och sen byggde hon upp rutiner utifrån det (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Nina Jägroth berättar att alla anställda hade möjlighet att delta på mötena utan att förlora ekonomiskt på det, eftersom kommunen betalade Frösunda för förlorad arbetsförtjänst. Hon framhåller också det positiva i att det fanns ett på förhand uppsatt tema för varje möte, så att det gick att komma förberedd.

Det här avsnittet har beskrivit Lommas resa från delprivatiseringen av äldreomsorgen 2006 – via skandaler och missförhållanden med de privata bolagen och besluten om att ta tillbaka både hemtjänst och särskilt boende i offentlig regi – till påbörjandet av återkommunaliseringsprocessen för särskilt boende 2021. I nästa avsnitt lyfts blicken något, när frågan om varför kommuner bör ta kontroll över äldreomsorgen behandlas ur ett strukturellt perspektiv. Varför är det inte lämpligt att överlämna driften av äldreomsorgen till marknaden?

VARFÖR KOMMUNEN BÖR TA KONTROLL ÖVER ÄLDREOMSORGEN: PERSPEKTIV FRÅN LOMMA

Det här avsnittet går igenom de viktigaste argumenten som använts för återkommunalisering av äldreomsorgen i Lomma kommun. Det handlar såväl om företagsekonomiska insikter om vilken styrmodell som är mest ändamålsenlig för en välfärdsverksamhet som äldreomsorg, som möjligheter till inflytande och att skapa förutsättningar för kvalitet i omsorgen.

Marknaden löser inte äldreomsorg efter behov

I en debattartikel i Sydsvenskan den 23 mars 2020 motiverar kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén (M) beslutet att återkommunalisera äldreomsorgen i Lomma med att ”det går att få mer 'pang för pengarna' om äldreomsorgen drivs i kommunal regi”. Varför?

Wenglén beskriver sig själv som en ”varm anhängare av den fria marknaden”, och menar att marknaden är nödvändig för att finansiera den offentliga sektorn. Men han är tveksam till om liberalen och nationalekonomen Adam Smiths ”osynliga hand” är lämplig som ett dominerande inslag i äldreomsorg. Wenglén bygger sin argumentation på det faktum att den huvudsakliga drivkraften för ett företag är vinstmaximering, och att det är fastslaget i aktiebolagslagen att det ska vara så. Företagslogiken blir därför att ge vård och omsorg till den kund som är lönsam. Men det går dåligt ihop med att välfärdens fördelningsprincip ska bygga på behov och likvärdighet. Han tycker själv att detta inte är ett ideologiskt resonemang, utan ett kunskapsbaserat:

Man kan kalla det ideologiska skäl, jag skulle säga att det är forskningsbaserade skäl, kunskapsbaserade skäl, till varför marknadslogiken inte fungerar på någonting som är offentligt finansierat och där vi har lagstiftning kring likvärdighet. För har du en marknad så bygger det ju på att man vill ha bra kunder och man vill inte ha dåliga kunder. Och alla företag bör välja bort dåliga kunder och jobba med de bra kunderna. Medan den här typen av verksamhet ska vara likvärdig, det ska vara en likställighet, så du kan inte sålla bort elever, du kan inte tacka nej till vissa äldre för att de är multisjuka, utan alla ska ha samma biståndsbeslut utifrån sitt behov. Det är en helt annan logik. [...] Och vi kan göra det bättre än företagen. Vi förstår likställighet och likvärdighet mycket bättre än vad de gör. För det paradigmet känner inte de till, har de ingen erfarenhet av.

[...] Om man ska gå med vinst vänder man bak och fram på mål och medel. Vi använder ju pengar för att skapa kvalitet, medan ett företag använder kvalitet för att skapa pengar (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

”Om man ska gå med vinst vänder man bak och fram på mål och medel. Vi använder ju pengar för att skapa kvalitet, medan ett företag använder kvalitet för att skapa pengar.”

Robert Wenglén lyfter också upp stordrift som en fråga där företagslogik krockar med äldreomsorgens karaktär. När det handlar om företag, menar han, så finns det ”omfattande stordriftsfördelar och ett värde i att en rad små och stora företag var och en fokuserar på sin kärnkompetens”. Detta kan dock inte appliceras på äldreomsorg, som är ”närproducerad och personalintensiv med begränsade stordriftsfördelar”. Wenglén framhåller dock att verksamheten inte heller får vara för liten, eftersom den då blir mer sårbar. Lomma kommun har, enligt Wenglén, rätt storlek för att det ska vara lämpligt att driva hemtjänst och särskilt boende i egen regi (Wenglén 2020).

Robert Wenglén ifrågasätter det vanligt förekommande argumentet om att privata utförare skulle ha ett starkare incitament att bedriva högkvalitativ äldreomsorg eftersom verksamheten är vinstdrivande. Den som håvar in pengarna befinner sig inte där verksamheten bedrivs, och de som de facto bedriver verksamheten – på äldreboendet eller inom hemtjänsten – är inte de som tjänar på vinstmaximeringen:

När Lomma lade ut äldreomsorgen så var det nog av ideologiska skäl. Att man trodde kanske på att man har mer incitament för att göra ett bra jobb om det är vinstdrivande. Men det är ju inte de som jobbar ute i verksamheten som tjänar pengarna, utan det är ju någon annan. Och det är precis samma personal, och ägaren finns oftast ganska långt bort. Så det faller lite platt (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

En grundläggande invändning mot privat äldreomsorg är att den osynliga handen för att fungera behöver en fri marknad, där det finns ett stort utbud av varor till olika pris och kvalitet, som kunden kan välja mellan. Det måste vara möjligt för kunden att välja mellan bättre kvalitet och högre pris, eller lägre kvalitet och lägre pris. I det här perspektivet blir det tydligt att äldreomsorgen i dag är en ”kvasimarknad”, ett etablerat begrepp inom forskningen för att beskriva en skapad marknad där det inte är ”köparen” som betalar (Le Grand och Bartlett 1993). I den statliga Valfärdsutredningens slutbetänkande *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) skriver regeringens utredare Ilmar Reepalu:

För ”vanliga” varor och tjänster brukar det antas att verksamhet som bedrivs av privata vinstsyftande företag under konkurrens i allmänhet leder till högre produktivitet än verksamhet som drivs inom ramen för offentliga monopol. Frånvaron av belägg för tydliga effektivitets- eller kvalitetsvinster kombinerat med förekomsten av övervinster kan därför bero på att marknadsförutsättningarna för de offentligt finansierade välfärdstjänsterna skiljer sig från de för många andra varor och tjänster. Inom forskningslitteraturen brukar dessa marknader ofta benämnas kvasimarknader (SOU 2016:78, s. 307f).

Den som vill göra en ”riktig marknad” av äldreomsorgen skulle behöva privatisera både tjänsterna och finansieringen, och sedan låta utbud och efterfrågan avgöra hur äldreomsorgen utformas. Den som vill och kan betala för hög kvalitet får göra det, och den som inte kan eller vill betala får nöja sig med en lägre kvalitet. Men en sådan marknad är inte möjlig, enligt Wenglén. Dels för att vi bestämt att äldreomsorgen ska finansieras solidariskt via skatten och inte köpas som en vara på en marknad av individuella kunder utifrån deras individuella resurser, dels för att socialtjänstlagen reglerar vilka insatser som ska erbjudas.

Det finns också andra begränsningar när det gäller möjlighet för äldre som behöver omsorg att vara ”kunder” som fritt kan välja mellan olika pris- och kvalitetsklasser. I Lomma upphandlade man äldreomsorg enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), inte enligt lagen om valfrihet (LOV). Robert Wenglén säger i en intervju med tidningen Fokus att ”det medförde ett privatiserat, icke konkurrensutsatt monopol”. Han menar samtidigt att Lomma är för litet för att det skulle ha varit rationellt att ha väldigt många olika utförare, men att kommunen försökte få in några fler utförare för särskilda boenden – något som inte förverkligades eftersom de privata bolagen ville ha helheten, och inte enstaka boenden (Sundling 2021).

När Lomma fattade beslut om att återkommunalisera särskilt boende drevs kommunens samtliga fyra äldreboenden av samma företag, Frösunda Omsorg AB. Kommuner tecknar ofta avtal med upphandlade företag för flera år i taget, och sedan finns det en uppsägningstid att förhålla sig till. I praktiken finns det alltså små möjligheter för den ”kund” som är missnöjd att ”köpa” en annan ”vara”. Wenglén uttrycker det lite krasst så här: ”Skulle det finnas stora brister i den kvalitet som entreprenören erbjuder, kan den enskilde möjligen byta boende, men kommunen har i praktiken inte något annat val än att erbjuda platsen till en annan äldre invånare, med full vetskap om den bristande kvaliteten” (Wenglén 2020). Att byta äldreboende i Lomma skulle

dessutom ändå bara ha inneburit flytt till ett annat hus med samma entreprenör.

Ett annat problem med att betrakta äldreomsorg som en vara som kan köpas på en marknad är att den, till skillnad från till exempel ett par byxor, produceras samtidigt som den konsumeras. Det är bara i efterhand som det går att påtala att kvaliteten inte var tillräcklig, och då kan det vara för sent. Wenglén konstaterar att de äldre då "redan har drabbats – ibland fatalt" (Wenglén 2020). Han menar att det är svårt att få bolagen att bättra sig under avtalstiden, och att det kan dröja länge innan det är dags att ta ställning till en eventuell avtalsförlängning, alternativt bestämma att man ska göra en ny ny upphandling. "Under tiden", säger han, "sitter kommunen fast med en utförare som inte sköter verksamheten på ett fungerande sätt, och som dessutom inte heller höjer sin ambitionsnivå, eftersom de vet att de snart ska ersättas av någon annan" (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Johan Berlin, professor i företagsekonomi vid Högskolan Väst, har tillsammans med tre andra forskare undersökt hur återtagande av privatiserad verksamhet till offentlig regi går till i praktiken. Genom exempel från Stockholm har han och hans kollegor visat att entreprenören under den övergångsperiod som uppstod i det studerade fallet inte längre hade motiv att utveckla verksamheten och att kommunen saknade befogenhet att göra det. Även informationsöverföring kan utgöra ett problem när entreprenör och kommun har olika typer av register och system, och entreprenören kan välja att inte dela med sig av all information (Berlin m.fl. 2021, se också intervju i Sydsvenskan, Amnell 2021a).

Att det uppstod ett vakuum när en privat entreprenör skulle lämna över var något man erfor i Lomma flera gånger, med olika bolag:

Om man inte var nöjd med entreprenören så bör man ju säga upp avtalet i god tid, och då gick det ett helt år där de visste att de skulle ut, och att då få dem att jobba ända in i kaklet, det blev rätt så bökigt (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

En övergång som av flera intervjupersoner lyfts fram som särskilt misslyckad var den mellan Förenade Care och de efterföljande entreprenörerna Attendo (hemtjänsten) och Frösunda (särskilt boende). När Lomma beslutat sig för att inte förlänga avtalet med Förenade Care och det stod klart att Attendo och Frösunda skulle ta över drev Förenade Care, enligt kommunens egen utredning, verksamheten på sparlåga i nio månader (Lomma kommun 2017a).

Överlämningen mellan de olika bolagen sätter också fingret på en annan aspekt av privat äldreomsorg: De privata bolagen äger inte husen

Ett annat problem med att betrakta äldreomsorg som en vara som kan köpas på en marknad är att den produceras samtidigt som den konsumeras. Det är bara i efterhand som det går att påtala att kvaliteten inte var tillräcklig, och då kan det vara för sent.

där verksamheten bedrivs, men i princip allt som är i dem. Att underlätta för nästa utförare, eller att ta ansvar för att de boende eller personalen ska få en smidigare övergång och en viss kontinuitet, ingår inte i affärsmodellen. Oppositionsrådet Per Bengtsson berättar att när Förenade Care lämnade över till Attendo så tömde de allt – ”det fanns inte en handske kvar, inte ens toalettpapper” (intervju 2022-04-21). Nina Jägroth på Kommunal minns det på samma sätt:

Och sen i skiftet mellan de olika ägarna – det fanns inte ens ett gem kvar till dagen efter. Och var det så att det ena företaget hade satt upp nya armaturer i taket och man inte kunde ta med sig armaturerna när det var dags att sluta, då tog man fram saxen och klippte alla sladdarna i lamporna. För det skulle inte finnas någonting kvar (Nina Jägroth, sektionsordförande Kommunal Lomma/Burlöv, intervju 22-04-12).

Att kommunen sitter fast i långa avtalsperioder medan personal och äldre drabbas är alltså ett problem med upphandling enligt LOU, likaså att det bolag som inte fått förnyat förtroende anstränger sig mindre och att utrustning och interiör försvinner den dag bolaget lämnar. Å andra sidan är det heller inte bra att byta utförare för ofta, eftersom kontinuitet är en avgörande kvalitetsfaktor i äldreomsorg (Socialstyrelsen 2020, s. 33).

Den bristande kontinuiteten i upphandlad äldreomsorg lyfts fram av Nina Jägroth och Lotta Samuelsson som en stor nackdel för personalen. Enligt Nina Jägroth (intervju 2022-04-12) handlar det inte bara om att det bolag som ska lämna inte driver verksamheten med samma engagemang, utan också om att man inte lämnar tillräcklig information till efterträdaren. Olika arbetssätt försvårar vid övergången, verksamheten blir ryckig och personalen har svårt att få arbetsro. Den nya entreprenören behöver tid för att komma in i rollen, och när det väl uppnåtts är det dags för en ny upphandling.

Är det då upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) som är problemet – skulle allt ha blivit bättre i Lomma om man i stället hade upphandlat äldreomsorgen enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)?³ En fördel med upphandling enligt LOV framför upphandling enligt LOU är att godkännandet av en utförare gäller under en längre tid (Lorentzi 2016). Med LOU löper avtalen under kortare tid, vilket ökar risken att leverantören byts ut efter förnyad upphandling (SOU 2017:38, s. 169). Men varken Robert Wenglén eller socialchef Emma Pihl, varav den senare säger sig generellt gilla LOV, verkar tro att LOV hade löst Lommas problem. De konstaterar att inte heller med LOV har den enskilde äldre något egentligt inflytande, eftersom man ändå får ta den plats man erbjuds på särskilt boende. Valfriheten blir därför skenbar:

³ För en beskrivning av skillnaderna mellan upphandling enligt LOU och upphandling enligt LOV, se avsnittet Marknadisering av äldreomsorgen.

Ponera att vi hade haft LOV här och vi hade haft fyra olika LOV-entreprenörer på våra särskilda boenden, så hade du som invånare ändå inte kunnat säga "Jag vill tvunget bo på Strandängsgatan", för man får ju ta den platsen som kommer. Har du tackat nej tillräckligt många gånger så säger vi "Men då har du inget behov av särskilt boende". Så den blir också lite skenbar, den valfriheten. Det ska ju vara lite lucky shot att det blir ledigt precis den dagen jag behöver det (Emma Pihl, chef för socialförvaltningen i Lomma, intervju 22-04-06).

Robert Wenglén och Emma Pihl är också överens om att valfrihet bygger på att man är en påläst konsument och kan avgöra vad som skiljer den ena utföraren ifrån den andra, vilket är en grundförutsättning för idén om konkurrens som ett sätt att höja kvaliteten (Szebehely 2011, s. 247). Det är inte fallet med sköra äldre, menar de. Många saknar förutsättningar att vara aktiva konsument, inte minst på grund av nedsatt psykiskt och fysiskt tillstånd. När en utförare väl är vald kan det vara svårt att ställa krav, särskilt som "konsumenten" av äldreomsorg är beroende av den efterfrågade tjänsten (SOU 2015:7, s. 56). Har kommunen inte möjlighet att utföra ett tillräckligt omfattande kontroll- och uppföljningsarbete blir man ändå beroende av brukares klagomål eller byte av utförare för att upptäcka missförhållanden. Vad gäller det senare talar forskningen för att få äldre faktiskt byter (Szebehely 2011, s. 248). Det är alltså ingen garanterad upptäcka av bristande kvalitet. Argumentet om att LOV ger möjligheten för missnöjda brukare att byta utförare (se t.ex. Kvidal 2021, s. 11) saknar med andra ord till stor del empiriskt stöd.

En grundbult i välfärdsbygget, särskilt vad gäller vård och omsorg av äldre och sköra individer, har varit att människor får den vård de behöver oavsett förmåga att formulera behov och göra rationella val (Szebehely 2011, s. 244). Om möjligheten till omsorg i stället bygger på att den som behöver omsorgen kan fatta välinformerade beslut finns en risk för ökande ojämlikhet, eftersom den möjligheten i högre utsträckning är förbehållen aktiva och resursstarka individer (Statskontoret 2007, s. 142). Även andra aspekter av LOV riskerar att leda till ökande ojämlikhet. En forskningsrapport från Socialhögskolan vid Lunds universitet, som studerat implementeringen av LOV i tre kommuner, visar bland annat att det var svårt att förmå privata utförare att verka i de geografiskt perifera delarna av kommunerna, vilket gör att LOV riskerar att missgynna personer som bor i sådana områden. Rapporten konstaterade också att implementeringen av LOV åtföljdes av en marknadsanpassning av servicen för att göra det möjligt för omsorgstagare att köpa extratjänster med rutavdrag, vilket enbart är förmånligt för äldre med högre inkomster (Blomberg och Petersson 2017).

Det äldre vill välja är dessutom inte entreprenör, utan mer vardagsnära saker som de inte nödvändigtvis kan påverka vare sig äldreomsorgen är upphandlad enligt LOU eller enligt LOV:

Jag har ännu inte stött på en äldre som tycker att det är det viktigaste, att man ska kunna välja [utförare]. Man vill ju att det ska fungera. Det är det som är det viktiga. Man vill möjligen kunna välja mer praktiska grejer som när hemtjänstpersonalen kommer. Om man inte trivs med en viss anställd så kanske man kan säga till att "Jag trivs mer med den där personen". Den typen av valfrihet, som är ganska långt ifrån vad det står på rocken (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

Detta bekräftas av en studie vid Göteborgs universitet från 2019, som visar att de som ska välja hemtjänst fokuserar mer på vilken slags hjälp de behöver och hur de vill ha den utförd, snarare än på vem som ska utföra den. Valet av utförare låter man ofta en familjemedlem göra (Dunér, Bjälkebring och Johansson 2019). Även om en brukare har valt en viss utförare är det dessutom svårt att avgöra hur aktivt valet har varit (SKR 2014, s. 28).

Robert Wenglén understryker dock att han tycker att den enskilda äldres individuella behov är viktiga och ska vara i fokus för omsorgen. Målet, säger han, är att ha en offentlig drift med medborgarens bästa för ögonen, där man anpassar omsorgen och sätter den äldres behov i centrum. Där tycker han att det offentliga har en bit kvar att gå, och att man inte får glömma vem det egentligen är man finns till för (intervju 22-04-06).

Den typen av valfrihet som Robert Wenglén menar att de äldre vill ha är, enligt äldreomsorgsforskaren Mirjam Katzin, fullt möjlig att uppnå i kommunal äldreomsorg. I sin avhandling har hon studerat valfrihetssystem i hemtjänsten, och konstaterar att det finns kommuner där man inte har privat hemtjänst men i biståndsbeslutet anger ett antal timmar den äldre har rätt till, i stället för exakt vad som ska göras. Sedan får vårdtagaren själv styra vad som ska utföras under de timmarna, för att öka valfriheten (intervju 2022-04-13).

Efter att ha presenterat några viktiga argument för att marknaden inte är en bra leverantör av äldreomsorg efter behov diskuteras i det följande en annan aspekt av driftsform inom äldreomsorg som förekommit flitigt i debatten i Lomma: svårigheten i att uppnå hög kvalitet genom avtal och uppföljning.

Det räcker inte att skriva avtal och följa upp

När näringslivsinspirerade styrmodeller började införas inom den skattefinansierade välfärden i Sverige motiverades det med att konkurrens mellan olika utförare skulle leda till ökad kvalitet. Det har dock inte visat sig finnas något sådant samband (SKL 2014, s. 28), varken när det gäller konkurrensutsättning genom LOV eller upphandling inom LOU. Detta beror inte minst på att kvalitet inom omsorgsarbete ofta är komplex och svårsmätbar. Vissa saker går lätt att mäta, exempelvis hur snabbt larm besvaras. Andra aspekter av kvalitet är subjektiva och uppstår i mötet mellan vårdtagare och personal. Därför är det svårt för kommuner att på förhand kontrollera kvalitet, precis som det är för den enskilde brukaren att ha tillräcklig kännedom

om vilken kvalitet olika utförare erbjuder (SOU 2015:7, s. 54, SOU 2017:38, s. 143). Valet att återta Lommas särskilda boenden i offentlig regi grundades i ett konstaterande om att det inte verkade vara möjligt för kommunen att upphandla en äldreomsorg av tillräckligt hög kvalitet, trots att man skrev om sina avtal flera gånger och trots att man provade ett antal olika privata utförare.

Mirjam Katzin, som har forskat om LOV och hemtjänst, har i sin doktorsavhandling analyserat om introducerandet av valfrihetssystem i hemtjänsten har påverkat kvalitetsbegreppet i kommunala verksamheter. Som Katzin (2020, s. 134) påpekar har kommunernas krav ofta handlat om kvalitetsutvecklingsprocesser och inte om konkreta organisatoriska strukturer, resultat eller utfall. Många kommuner understryker vikten av god omsorgskvalitet och gott bemötande som en kvalitetsfaktor, men få ställer mätbara krav. Bara 56 procent av kommunerna ställer exempelvis krav på personalens kompetens (Katzin 2020, s. 139). Väldigt sällan finns några krav på att personalen har tillsvidareanställning, vilket är en faktor som har avgörande betydelse för omsorgskontinuitet. Också kontinuitet diskuteras i upphandlingsdokument, men sällan konkretiserat i specifika regleringar. Det kan exempelvis handla om att företag ska ”sträva efter” hög personal- och tidskontinuitet. Mirjam Katzin menar att många av de värden som man säger sig sträva efter i dagens äldreomsorg, som till exempel den personcentrerade omsorgen Robert Wenglén efterlyser, är svåra att kontrollera. Man kan titta på huruvida man har individuella genomförandeplaner för alla brukare, och bocka av det, men om det sedan innebär att själva utförandet av omsorgen utgår från individen är svårare att mäta (intervju 2022-04-13).

Att självbestämmande är svårt att standardisera påtalas även av Marta Szebehely, som är forskare i socialt arbete. Hon exemplifierar med att det är svårt att kategorisera självbestämmande enbart utefter vilket inflytande brukaren har över sitt dagsschema. En brukare kanske prioriterar att få bestämma över när hen ska gå upp på morgonen, men för en annan kan självbestämmande över att få prata i telefon med en viss anhörig eller gå en särskild promenadsträcka vara viktigare. Självbestämmande kan ta sig en mängd uttryck (Szebehely 2011, s. 238). Mirjam Katzin konstaterar att om en kommun inte kan visa att en utförare bryter mot det som fastslås i avtalet så går det inte att göra något åt situationen, även om man har en känsla av att allt inte står rätt till. Dels är det svårt att bryta ner saker som personcentrerad omsorg, och om man ändå lyckas bryta ner det så handlar det om saker som kostar pengar, som personalkontinuitet och personalens kompetensnivå, vilket få kommuner alltså ställer krav på från utförarna, trots att det är centralt för kvaliteten:

Ställer man inte krav på bemanning, anställningsformer och kompetens så påverkar det förstås kvaliteten, för kvaliteten har väldigt mycket att göra med personalens förmåga och kompetens, och kontinuiteten i personalgruppen (Mirjam Katzin, äldreomsorgsforskare, intervju 2022-04-13).

Välfärdsekonomer använder begreppet ”ofullständiga kontrakt” för att beskriva varför det sällan är möjligt för en beställare att fullt ut avtala fram kvalitet när det gäller vård eller äldreomsorg. Det är helt enkelt omöjligt för beställaren att specificera sina krav/önskemål tillräckligt detaljerat, och omöjligt att på ett effektivt sätt övervaka att kraven uppfylls i varje detalj. ”Oavsett hur hårt privat äldreomsorg regleras finns det därför alltid ett glapp mellan det beställaren önskar och det som skrivs in i ett avtal”, skriver Kommunals utredare Hampus Andersson, och fortsätter: ”I det bedömningsutrymmet har vinstdrivna producenter alltid incitament att välja tolkningar som gynnar företaget, vilket riskerar att pressa villkoren för anställda och försämra äldreomsorgens faktiska kvalitet” (Andersson 2018, s. 7). Kvalitetens svårdefinierbara karaktär ger med andra ord utrymme för utförare att snåla för att spara pengar och gå med vinst (SOU 2015:7, s. 56). Ett exempel på hur det tog sig uttryck i Lomma var att utförare tolkade det som stod i avtalen om bemanningstal som att den siffra som angavs var ett tak, och inte en lägstanivå.

Som rapporten återkommer till är kvalitet inom omsorgsarbete svårdefinierbart, eftersom det till stor del uppstår i möten och relationer mellan människor. När man försöker styra efter kvantitativa mått i en verksamhet med så komplexa kvalitetskriterier är risken att kvaliteten i stället sänks, eftersom styrningen skapar incitament för att ta genvägar i systemet och därmed bereder väg för korruption (Vlachos 2013, Kornhall och Netz 2022). Ju mer komplexa kraven och verksamheten blir, och ju svårare det blir att skriva fullgoda kontrakt, desto högre blir dessutom kostnaderna för att se till att reglerna efterlevs. Tidigare förbisedda aspekter måste regleras, nya allvarliga problem upptäcks under kontraktstiden, tillsynen och kontrollen måste då öka, men kvaliteten är ändå inte den efterfrågade (Herlitz, Lorentzi och Sundström 2022, s. 30).

Mirjam Katzins empiriska studie kretsar kring hemtjänst som upphandlats genom LOV, men hon menar att flera slutsatser även går att applicera på upphandling av äldreomsorg genom LOU, som också kräver mycket uppföljning och kontroll, något som lyfts av både Robert Wenglén och socialchef Emma Pihl i Lomma. I Lomma ändrade man inriktningen på sina upphandlingar flera gånger för att försöka komma åt kvalitetsproblemen, men det hjälpte inte. Man fick lägga mycket resurser på att ta reda på om det som stod i avtalen med utförarna följdes, och på att försöka kontrollera kvaliteten i en verksamhet man inte hade full insyn i och inte heller kunde bestämma över medan avtalsperioderna pågick. Det blev tydligt att det inte var tillräckligt med avtal och uppföljning.

Av detta drog man slutsatsen att god kvalitet inte kunde uppnås genom att upphandla äldreomsorgen. Enligt Robert Wenglén skapas en god äldreomsorg ”främst genom annat än avtal och avtalsuppföljning. Den skapas genom ett långsiktigt arbete där kontinuitet, kompetens, ett personalnära ledarskap, en god organisationskultur och ett ständigt arbete med att utveckla och försöka efterleva riktlinjer och rutiner står i centrum” (Wenglén 2020). I offentligt driven välfärd kan man på ett

helt annat sätt än i upphandlad verksamhet påverka hur kraven uppfylls och rätta till brister kontinuerligt.

Svårigheten att i upphandlingar reglera och följa upp vad som är god kvalitet leder oss vidare till det tredje och sista skälet för återkommunalisering som förekommit flitigt i debatten i Lomma: behovet av rådighet och demokratiskt inflytande över äldreomsorgen.

Kommunen behöver ha rådighet

Statsvetaren Linda Moberg har studerat marknadsiseringen påverkan på äldreomsorgens styrning och organisation. Enligt Moberg har marknadsisering genom lagen om valfrihetssystem ändrat den organisatoriska logiken i svensk äldreomsorg genom att överföra makt från kommunerna till brukarna. Dessa förändringar har gjort det svårare för kommunerna att direkt kontrollera och styra äldreomsorgens kvalitet – åtminstone bland de privata utförarna. Samtidigt har förändringen inneburit att brukarna själva får ett större ansvar att säkerställa att den valda omsorgsleverantören håller god kvalitet (Moberg 2017). Att detta inte är enkelt för äldre i behov av omsorg har lyfts fram i det föregående avsnittet. Nu riktas blicken mot den förlust av demokratiskt inflytande som upphandlad äldreomsorg innebär för kommunen, och det ideal om rådighet som anförts som ett argument för offentlig äldreomsorg i Lomma.

Eftersom privata aktörer inom vård, skola och omsorg inte omfattas av offentlighetsprincipen är allmänhetens insyn i verksamheterna begränsad, trots att de är skattefinansierade.

Robert Wenglén återkommer ofta till begreppet rådighet, som ett sätt att beskriva att politiker både kan och måste ha kontroll över det som faktiskt är kommunens ansvar. I en uppmärksamrad debattartikel i Sydsvenskan skriver han "Är den kommunala äldreomsorgen ineffektiv är lösningen att utveckla lednings- och innovationsförmågan, snarare än att politiker abdikerar från kommunens lagstadgade ansvar" (Wenglén 2020).

Att abdikera från sitt ansvar kan vara frestande för politiker. Kanske särskilt när det gäller äldreomsorgen, tror Wenglén, eftersom det är en sådan svår verksamhet. Äldreomsorg kan vara ett tungt arbete, vilket gör att det ofta är hög sjukfrånvaro, hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera. Dessutom handlar äldreomsorgen om att ta hand om människor som är sköra och skröpliga, och som inte blir bättre, och i den situationen är det svårt att göra såväl brukare som anhöriga nöjda:

Då är det ju skönt som politiker och som socialchef att säga: "Vi låter någon annan sköta det. Så om det inte funkar, så skyller vi på dem." Det, skulle jag säga, är huvudanledningen till att de flesta kommuner går den vägen. Så slipper man ta ansvar. Men egentligen har man ansvaret ändå (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

Socialchef Emma Pihl tillägger att det är lätt att säga att entreprenören får fixa det ena eller det andra, men att jobbet för kommunen egentligen inte blir mindre för att man upphandlat verksamheten, eftersom det handlar om ett samarbete mellan kommunen och entreprenören. Det blir bara annorlunda (intervju 22-04-06). Med äldreomsorg i egen regi behöver man, fyller Wenglén i, i alla fall aldrig fundera på vems ansvar någonting är: "Vem är det som ska göra nånting åt saken? Jo, det är vi. Det går inte att skylla på nån annan", konstaterar han (intervju 22-04-06).

Robert Wenglén menar att när en kommun lägger ut verksamhet på entreprenad så styr man inte längre den verksamheten. Han beskriver hur Lomma kommun under åren försökt, men misslyckats med, att utöva kontroll över den privatiserade äldreomsorgen:

Vi hade ju varit på entreprenörerna, vi har delat ut vite, vi hade påtalat saker och ting, men det blev ju inte alltid bättre, eller rätt ofta inte bättre. Ska man in och verkligen påverka praktiken, ja då behöver man ha rådighet (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

Vad är då egentligen rådighet? Är det detsamma som demokratisk kontroll? Wenglén säger att demokratisk kontroll är det socialdemokratiska sättet att uttrycka sig, men resonerar sig fram till att han innehållsmässigt menar samma sak. Rådighet handlar inte minst om att veta hur den finansiering som kommunen står för används. Om kommunen bedriver en verksamhet i egen regi, säger Wenglén, "då kan vi också känna oss trygga i att om vi skjuter till tio miljoner så vet vi att de pengarna går till det de är avsedda för. Det finns alltid en viss osäkerhet att om vi skjuter till tio miljoner till en privat entreprenör, hur mycket av det går ut till verksamheterna?" (intervju 22-04-06). Med offentlig verksamhet vet kommunen exakt hur pengarna man avsätter används, och att de kommer att gå direkt till verksamheten och inte till privata bolags vinster. Det går dessutom att omfördela resurser internt om det behövs (Herlitz, Lorentzi och Sundström 2022, s. 30).

Eftersom privata aktörer inom vård, skola och omsorg inte omfattas av offentlighetsprincipen är allmänhetens insyn i verksamheterna begränsad, trots att de är skattefinansierade. Om äldreomsorgen drivs i egen regi finns en helt annan transparens, inte bara för allmänheten utan även för politiker och fackliga organisationer. Rådighet eller demokratisk kontroll innebär också att det finns en möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande, som saknas när verksamhet sköts av privata bolag:

Om vi nu inte lyckas med äldreomsorgen, då kan ju väljarna säga att "Det verkar inte som att den här Wenglén och Borgelius [socialnämndens ordförande] sköter sitt jobb. Vi lägger vår röst på någon annan." Och då fungerar demokratin, då fungerar den demokratiska kontrollen, folkviljan kan slå igenom. Det gör den ju inte [när verksamheten är upphandlad]. Folket väljer ju inte

entreprenör (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

I Wengléns ögon har kommunen inte så många kärnuppgifter. Men de uppgifter som kommunen är ålagda enligt socialtjänstlagen, som socialtjänst och omsorg, enligt skollagen, som förskola och skola, och enligt plan- och bygglagen, menar han att kommunerna själva bör sköta. Det är ju därför det finns demokratiskt styrda organisationer, resonerar han, ”för att just de här verksamheterna är samhällsekonomiskt känsliga och viktiga. Och då blir det lite konstigt att lägga ut det på någon annan, som inte har det demokratiska ansvaret” (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

Wenglén, som själv är lektor i företagsekonomi vid Lunds universitet, jämför gärna med privat sektor, och menar att ett privat företag aldrig skulle outsourca sin kärnverksamhet:

Det företaget man köper kärnverksamheten av kommer förr eller senare att bli studsiga och säga att ”Jaha ja, vill ni ha detta av oss så får ni betala mer”. Och då rubbas maktbalansen, så därför finns det inget företag som resonerar så. Och jag ser ju allt fler kommuner, även borgerliga, som har fått nog av hemtjänstmaffian [skratt], om jag ska vara tydlig. Sen finns det givetvis fungerande företag och kommuner där det existerar, men det finns också mycket av avarterna (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

För Robert Wenglén är det kommunala självstyret viktigt, och en aspekt av begreppet rådighet. Han betonar att varje kommun ska få bestämma själva vad som passar dem bäst, och att det är vad medborgarna vill som är avgörande:

Men om där är en kommun, ta Staffanstorps eller ta Kävlinge, om de nu vill ha LOV och om det nu fungerar där, så har jag inga synpunkter på det. Men i Lomma har det inte fungerat [med upphandling], och då tycker jag inte det är bra. Och medborgarna här vill inte ha det heller. Så finns det andra kommuner där man kanske resonerar annorlunda, och sån är demokratin (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande Lomma, intervju 22-04-06).

I nästa avsnitt placeras utvecklingen i Lomma i en större kontext, genom att den marknadisering av svensk äldreomsorg som skett under de senaste decennierna översiktligt beskrivs och upphandlingsformerna LOU och LOV presenteras. Några av de argument för privatisering som varit vanligt förekommande i den svenska debatten, men som inte varit i fokus just i Lomma, diskuteras under rubriken Konkurrensens konsekvenser. Efter det följer en kort beskrivning av den pågående trenden med återkommunalisering av välfärd, så kallad back sourcing.

MARKNADISERING AV ÄLDREOMSorgen

Fram till slutet av 1980-talet utfördes i princip all äldreomsorg i Sverige i offentlig regi. Här, liksom i många andra delar av världen, inleddes under 1980-talet en rad retoriska, institutionella och organisatoriska förändringar av välfärdssektorer som på olika sätt inspirerats av marknadsinfluerade organisationsmodeller som ofta betecknas new public management (NPM). Den första vågen av privatisering skedde i form av entreprenadupphandling av främst äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), vilket var den upphandlingsform man använde i Lomma. Privat regi var vanligare för särskilt boende än i hemtjänsten fram till införandet av LOV (lag om valfrihetssystem, mer om det nedan) år 2009. Inom hemtjänsten är upphandling i konkurrens sedan dess ganska ovanligt; det handlar oftare om att de äldre som beviljats hemtjänst får välja mellan olika utförare. Lagen om valfrihetssystem, LOV, infördes 2009 för att underlätta för kommuner som vill konkurrensutsätta äldreomsorgen och överlåta valet av utförare till mottagaren av tjänsten. Ungefär hälften av landets kommuner använder sig av upphandling enligt LOV.⁴ När LOV infördes i Sverige ökade antalet privata utförare som drev verksamhet inom hemtjänst kraftigt. Under senare år syns en kontinuerlig minskning av antalet aktörer inom LOV-marknaden. Sedan 2018 har det varit ett vanligare beslut i kommunerna att avsluta LOV än att införa det (SKR 2021).

Två upphandlingssystem: LOV och LOU

Lag om valfrihetssystem trädde i kraft 1 januari 2009 som ett alternativ till upphandling enligt lag om offentlig upphandling (LOU) inom hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg, till exempel LSS-verksamhet och äldreomsorg (Upphandlingsmyndigheten 2022). Både LOU och LOV grundar sig i tanken att konkurrensutsättning av offentliga inköp av varor och tjänster leder till effektivare användning av skattemedel (prop. 2008:09/29).

⁴ 2022 hade 158 av Sveriges 290 kommuner LOV i drift (SKR 2022a). LOV är absolut vanligast inom hemtjänsten, 156 av de 158 kommuner som har infört LOV har gjort det där. På andra plats kommer daglig verksamhet inom LSS (32 kommuner) och särskilt boende (25 kommuner) (SKR 2022c).

<u>Upphandling enligt LOU</u> Företag konkurrerar om att få teckna kontrakt med kommunen.	<u>Kundvalssystem enligt LOV</u> Företag som lever upp till kraven får etablera sig och konkurrera om "kunder". Ofta följer en fast ersättning med "kunden".
Fördel: Återkommande konkurrensutsättning kan leda till effektiv användning av gemensamma resurser.	Fördel: Möjliggör kontinuitet (så länge företaget finns kvar i kundvalssystemet). Tänkt att öka mångfalden och valfriheten för "kunderna".
Nackdelar: • bristande kontinuitet • risker för överklaganden och för låga anbud som försämrar kvaliteten • problem med insyn • ofullständiga kontrakt • kräver omfattande uppföljning.	Nackdelar: • kostnadsdrivande p.g.a. överetablering och att eventuella effektiviseringar ökar företagets vinst då ersättningen är fast • risk för oseriösa aktörer, vilket kräver omfattande uppföljning • risk för ojämlik välfärd, då företag som får tillstånd att ingå kan etablera sig var de vill "spiller över" på egenregin, som ofta tvingas till besparingar.

Faktaruta: Fördelar och nackdelar med LOU respektive LOV

Den stora skillnaden mellan LOU och LOV är att det senare systemet är ett kundvalssystem, där varje enskild vård- eller omsorgstagare ska ges möjlighet att välja utförare utifrån sina egna behov. LOV bygger på att det inte råder någon priskonkurrens mellan utförare, den enskilde brukaren ska i stället välja den utförare som brukaren upplever erbjuder högst kvalitet. På så sätt är LOV tänkt att ta hänsyn till kvalitet och brukarinflytande framför pris, och därmed lämpa sig bättre för sjukvård och omsorg (SOU 2008:15). Tanken är att en mångfald av utförare leder till att tjänster bättre anpassas till brukares individuella behov (SOU 2014:2, s. 11). I *Frittvalutredningen*, den utredning som till stor del lade grund till propositionen om LOV, beskrivs motiven bakom LOV vara att "flytta makt från politiker till medborgare, att öka valfrihet och inflytande för brukare och att främja en mångfald av utövare" (SOU 2008:15, s. 16). Det är frivilligt för kommuner att införa LOV, men obligatoriskt för regioner att göra det inom primärvården.

Upphandling av utförare enligt LOV sker med hjälp av ett förfrågningsunderlag. I detta specificerar kommunen vissa krav på utföraren och tjänsten i fråga (SFS 2008:962 kap. 4 § 2). Alla utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och som klarar en

kvalificeringsfas där bland annat utförarens bakgrund (se exempel SFS 2008:962 kap. 7 § 1) och dess kapacitet att fullfölja kontraktet kontrolleras, ska godkännas (kap. 8 § 1). Kommunen kan alltså ställa vissa krav, men får inte välja vilka eller hur många av de utförare som uppfyller kraven som ska etablera sig. Kommunen är även ansvarig för att tillhandahålla ett ickevalsalternativ, så att även de brukare som inte gör ett aktivt val erbjuds den tjänst, exempelvis hemtjänst, som hen behöver (prop. 2008:09/29, s. 1). Ickevalsalternativet kan utgöras av en upphandlad utförare, eller av kommunens egen verksamhet.

I ett kundvalssystem (LOV) är det alltså inte enbart en anbudsgivare som vinner upphandlingen – alla företag som kvalificerar sig får vara med och tävla om finansieringen. När en kommun gör en upphandling enligt LOU, som man gjorde i Lomma, är det i stället olika utförare som konkurrerar om att få kontrakt för att utföra verksamheten, till exempel driften av ett äldreboende eller av hemtjänsten. Målet med en upphandling är oftast att få en på förhand fastställd kvalitet till lägsta pris eller att få så hög kvalitet som möjligt till ett fastställt pris. Tanken är att flera konkurrerande anbudsgivare ska tvinga fram lägre kostnader och effektivare lösningar.

Upphandlingar genom LOU fungerar bäst när det finns förutsättningar för fullständiga kontrakt, alltså när det går att skriva avtal om exakt vad som ska göras, och när detta kan följas upp i efterhand. Problem uppstår när det brister i dessa förutsättningar. En risk är till exempel att de företag som lämnar anbud håller priset lågt för att vinna upphandlingen, för att sedan göra vinst genom låg kvalitet. En annan utmaning är att det är svårt att upprätthålla kontinuitet, eftersom en upphandling alltid är tidsbegränsad och måste göras om efter en viss tid. Båda dessa problem präglade, som rapporten har visat, den upphandlade äldreomsorgen i Lomma.

Även riskerna och kostnaderna med kundvalssystem (LOV) är flera. Dels krävs det en överetablering för att brukarna ska kunna byta äldreboende/skola/hemtjänstleverantör, vilket är kostsamt. Det är också kostsamt – och dåligt för kontinuiteten – att leverantörer som inte lyckas attrahera tillräckligt många ”kunder” slås ut. Innan de slås ut och inte längre kan väljas kan de ha orsakat betydande skador, som dessutom kan vara svåra att återställa. Det går inte att gå om förskolan, eller göra dålig omsorg ogjord (Lorentzi 2016). Att privata utförare är

*Upphandling
lämpar sig
uppenbart sämre för
vissa verksamheter
än för andra.*

beroende av en viss ”kunderörlighet” i den kommun de slår sig ner i – alltså beroende av att de äldre byter till just deras äldreomsorgsverksamhet – går dessutom stick i stäv med vårdtagares behov av kontinuitet (Socialstyrelsen 2011, s. 40). Ett kundvalssystem öppnar också en möjlighet för ansvariga politiker att flytta ansvaret för undermålig finansiering till brukarna, utifrån logiken att den som är missnöjd med kvaliteten

bara kan byta utförare (Lorentzi 2014). Detta trots att denna valfrihet i realiteten till stor del är en chimär.

Det finns naturligtvis utmaningar och svårigheter med alla styrformer, men upphandling lämpar sig uppenbart sämre för vissa verksamheter än för andra. Som Ulrika Lorentzi, utredare på LO, skriver: ”Om det varken finns mätbarhet eller förutsättningar för informerade val sker produktionen i allmänhet bäst i egen regi” (Lorentzi 2016, s. 23, se också Andersson, Janlöv och Renberg 2014).

Konkurrensens konsekvenser

I det följande diskuteras kritiskt några av de argument för privata aktörer inom den offentligt finansierade välfärden som förts fram av de som förespråkat marknadisering. Det är argument som inte varit centrala just i Lomma och som därför inte fokuserats tidigare i rapporten, men som ändå är värda att kort reflektera kring, eftersom de använts flitigt i den svenska debatten i stort. Det handlar om innovation, mångfald och minskad byråkrati. De som använt dessa argument har menat att konkurrensen skulle sätta press på samtliga utförare att leverera mer till ett lägre pris, för att hålla sig attraktiva på marknaden. På så sätt skulle konkurrens bidra till innovativa och mer effektiva verksamheter, och till minskad byråkrati (Hartman 2011, s. 13). Avsnittet avslutas med ett resonemang om hur jämlikheten påverkas när vinstdrivande företag ges offentlig finansiering för att utföra välfärdstjänster.

Även om LOV infördes som ett alternativ till LOU, och var tänkt att möjliggöra för fler mindre utförare att etablera sig och skapa en mångfald av alternativ, har stora bolag med större resurser bättre chanser att ta sig genom kvalificeringsfasen än mindre utförare. Dessutom är risken större att små företag inte kan gå runt ekonomiskt i mindre kommuner där ”kundunderlaget” är litet, vilket kan leda till att små företag antingen från början inte slår sig ner, eller att de gör det men senare tvingas lägga ner sin verksamhet (Szebehely 2011, s. 233). Det kan rubba kontinuiteten, som är helt avgörande för kvaliteten i omsorgsarbete med äldre. De senaste åren har också inneburit en utveckling mot färre och större företag och koncerner inom äldreomsorgen. Två bolag, Ambea och Attendo, har i dag tillsammans nästan hälften (48 procent) av tillstånden hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att bedriva särskilda boenden (äldreboenden samt boenden med särskild service), enligt en sammanställning gjord av tidningen Dagens Samhälle i oktober 2021 (Nilsson 2021). Det är alltså tveksamt om det går att tala om mångfald, när stora bolag lägger under sig allt mer av marknaden. Man skulle kunna tänka sig att mångfalden i stället märktes genom att konkurrensen drev fram nya sätt att arbeta och nya tekniska lösningar, vilket också varit ett argument bland privatiseringsförespråkare. En statlig utredning från 2017 visar dock att LOV inte gett någon nämnvärd effekt vad gäller nya arbetssätt och innovationer (SOU 2017:38, s. 169).

I Mirjam Katzins forskning är en central slutsats att den upphandlade äldreomsorg som motiverats med att privat drift skulle leda till ökad mångfald och utveckling i stället tenderar att leda till mer

likriktning.⁵ Det finns helt enkelt en inbyggd paradox i marknadsiseringen av äldreomsorgen:

Ett av huvudargumenten i min avhandling är att man [med upphandling av äldreomsorg] försöker kombinera den typ av styrning man har i kommunal verksamhet – styrning med hjälp av värdeord och tillit – med att styra genom avtal. Men att styra genom avtal kräver en helt annan grad av konkretion, därför att det måste gå att följa upp avtalsvillkor för att man ska kunna agera på dem. Det kan till exempel inte bara stå att brukaren ska ha inflytande över vården eller att vården ska vara av god kvalitet. Utan det måste specificeras på sätt som gör att det går att mäta. Och det gör att kvalitetsbegreppet går mot någonting som är mer mätbart och standardiserat. Så att det som ska leda till mer innovation och mångfald, leder – kan man se genom min empiriska studie – i praktiken till mer standardisering och mätbarhet (Mirjam Katzin, äldreomsorgsforskare, intervju 2022-04-13).

Hur är det då med byråkratin? Som framhålls i en statlig utredning från 2015 så innebär avregleringar ofta behov av flera nya regelverk och kontrollsystem. Att upprätthålla en väl fungerande konkurrens för exempelvis hemtjänst kräver tillräckligt många utförare, att konsumenter hålls välinformerade, att kvaliteten på tjänsterna är jämförbar och att det inte är för komplicerat för den enskilde att byta utförare. För att uppfylla dessa förutsättningar kommer insatser från det offentliga sidan krävas. Mirjam Katzin menar att införandet av valfrihetssystem i äldreomsorgen är både arbetskrävande och kostnadsdrivande för kommuner (intervju 2022-04-13). LOV medför ofta kostnader kopplade till kontraktsskrivning, uppföljning och kontroll (SOU 2015:7, s. 45–6). Att upprätthålla ett system som LOV med flera aktörer som ska konkurrera på lika villkor innebär en ny sorts arbete från kommunens sida, med att kontrollera/upprätthålla en fungerande marknad. Till detta går resurser som i stället kunde ha lagts på kärnverksamheten. Ett besök på Stockholms stads hemsida visar att det där i skrivande stund (juli 2022) finns 182 leverantörer av hemtjänst att välja mellan, varav 154 är privat drivna (Stockholms stad 2022). Det ställer inte bara höga krav på den enskilda brukarens möjlighet att informera sig om alla alternativ och att göra ett aktivt val, utan också på kommunens kontroll och uppföljning.

Återkommunalisering: en trend

Lomma kommun är ett av flera exempel på återkommunalisering av privat välfärd. Att kommuner tar tillbaka och återkommunaliserar

⁵ LO gör samma analys: ”Med dagens vinstdrivna välfärdsverksamhet renodlas marknadstänkandet och vi riskerar att få en så hårt kontrollerad, reglerad och standardiserad välfärdsverksamhet att själva styrningen blir ett hot mot såväl valfrihet som kvalitet” (Herlitz, Lorentzi och Sundström 2020, s. 29).

tidigare outsourcad offentlig verksamhet är ett, om än underrapporterat, växande fenomen i hela landet. Det handlar både om att kommuner väljer att inte fortsätta upphandla hela eller delar av äldreomsorgen, och om att kommuner slutar att använda sig av LOV. Totalt 21 kommuner har slutat arbeta enligt LOV, varav sju under 2021 (SKR 2022a).

I Lommas fall passade kommunen på att inte förlänga avtal med privata aktörer när den ordinarie avtalstiden gick ut, men en upphandling enligt LOU kan även avbrytas i förtid, under vissa förutsättningar. Vad som kanske är mindre känt är att valfrihetssystem enligt LOV också kan avbrytas. Upphandlingsmyndigheten konstaterar på sin hemsida att en kommun eller en annan myndighet som infört ett valfrihetssystem ”kan ändra sitt beslut och avbryta valfrihetssystemet”. Det krävs så klart att de leverantörer som ingår i systemet (och aktörer som har ansökt om att bli leverantörer) får information om beslutet att avbryta upphandling enligt LOV. ”Om parterna ingått avtal innan valfrihetssystemet avbrutits gäller vanliga civilrättsliga regler om uppsägning av avtal”, skriver Upphandlingsmyndigheten (Upphandlingsmyndigheten 2022). Det finns alltså inga absoluta hinder för att avbryta en upphandling eller ett valfrihetssystem i förtid och återkommunalisera till exempel äldreomsorgen. Men oavsett om man återkommunaliserar när ett avtal löper ut eller genom att avbryta en upphandling underlättar det om man är väl förberedd och har en plan för genomförandet, vilket rapporten återkommer till i det avslutande avsnittet.

I den internationella forskningen kallas återkommunalisering för ”backsourcing”. I en studie ledd av förvaltningsforskaren Magnus Jansson vid Göteborgs universitet jämförs outsourcing (när offentlig verksamhet tas över av privata utförare) och backsourcing. Jämförelsen visar att medan outsourcing tenderar att drivas av ideologiska uppfattningar genomförs backsourcing över lag av pragmatiska skäl och saknar lika stark koppling till vilka partier som styr i kommunen (Jansson m.fl. 2020, s. 274). Liksom i fallet Lomma är kvalitetsbrister ofta anledningen till att en kommun väljer att återkommunalisera. Forskarna i ovan nämnda studie skickade under 2018 en enkät till alla svenska kommuners ekonomi- och socialchefer, som visade att återkommunalisering av någon verksamhet skett vid drygt 200 tillfällen de tidigare tre åren. Antagligen rör det sig om fler fall, då bara 170 av de 290 kommunerna svarade (Ruin 2021).

Enligt en granskning utförd av journalistsamarbetet Investigate Europe är äldreomsorgen en växande och mycket lönsam marknad för privata företag, och en allt större andel av äldreboendena i EU drivs av riskkapitalbolag (Investigate Europe 2021). Men det finns också mottrender. I Storbritannien driver de fackliga organisationerna inom omsorgssektorn en ”insourcing first policy”: att verksamhet som drivs av kommunen inte ska privatiseras, och att verksamhet som tidigare drivits av kommunen i först hand ska återtas, till exempel i samband med att kontrakt löper ut (Pelling 2021, s. 16). I Norge var andelen privata äldreboenden som högst 2015, sedan dess har nya socialdemokratiska majoriteter i Norges kommuner avvecklat

vinstdrivna aktörer inom äldreomsorgen. Numera finns bara fem sådana äldreboenden i hela landet, och Attendo, som tillsammans med Ambea (varumärket Vardaga) är Sveriges största äldreomsorgskoncern, har valt att avsluta sin verksamhet i Norge (Jo Lexander och Eliassen 2021).

EFFEKTER AV EN ÅTERKOMMUNALISERING

Det här avsnittet diskuterar olika möjliga konsekvenser av en återkommunalisering. Utgångspunkten är Lomma kommuns erfarenheter av att ta tillbaka hemtjänsten och särskilt boende i egen regi.

Blir kvaliteten högre när kommunen tar över?

Kvalitet i äldreomsorg kan betyda olika saker för olika personer, men forskare har framhållit några avgörande faktorer. Dessa är framför allt hög personaltäthet, kontinuitet och rätt kompetens hos personalen. Hög personaltäthet ger personalen bättre förutsättningar att ge vård och omsorg som är flexibel och kan anpassas efter brukaren. Det finns vid det här laget ett massivt forskningsstöd för att det som möjliggör en bra omsorgsrelation är att både personalen och de äldre har ett handlingsutrymme i det vardagliga mötet. Det bygger både på att det finns tillräckligt med tid för att utföra uppgifterna och på att det finns kontinuitet i omsorgsrelationen (Szebehely, Stranz och Strandell 2017). Om den äldre får hjälp av en mängd olika personer blir det ofta svårare att bygga upp trygghet och relationer till personalen (Socialstyrelsen 2020, s. 33). Kontinuitet kräver i sin tur låg personalomsättning, en hög andel heltidsanställda och en låg andel timanställda (Ahlsten och Huupponen 2021, s. 16; Svanberg 2021).

Det finns ett tydligt samband mellan yrkeskompetent personal och god kvalitet inom äldreomsorgen (SOU 2017:21). Det gäller inte enbart personalens formella yrkeskompetens, utan också personalens konkreta

”Vi måste komma ifrån den här mätbysterin och göra kvalitativa helhetsbedömningar”

möjligheter att utöva sin yrkeskompetens. Den möjligheten påverkas både av omfattningen på bemanningen och av personalens arbetsvillkor, som till exempel förutsättningar att arbeta heltid. Att ha en hög andel heltidsanställda inom äldreomsorgen är alltså avgörande för kvaliteten av flera skäl.

Kvalitet mäts bland annat genom brukarundersökningar, där de äldres egna upplevelser efterfrågas. Det är självklart viktigt att ta del av äldres egna perspektiv och erfarenheter, men frågan är hur väl dessa kommer fram med metoden. Generellt är svarsfrekvensen låg och många gånger besvaras enkäterna av närstående, eftersom sjuka äldre kan ha svårt att svara själva. Det finns också en så kallad ”tacksamhetsfaktor” att ta i beaktande. Många äldre är inte bekväma med att ställa krav, har låga anspråk och kan därför nöja sig med ganska lite hjälp. Utöver det finns en tendens att sjukare och mer vårdtunga brukare är mer missnöjda med sin situation, medan friskare personer tenderar att vara mer nöjda. Det finns alltså inget samband mellan mängden hjälp man får och hur nöjd man är (SOU 2016:78, s. 288).

Att brukarundersökningar inte alltid är ett bra mått på kvalitet framgår i boken *Hemtjänstmaffian* (Atlas 2021), där Mia Klingberg Hjort och Karl Martinsson, till vardags granskande journalister på Kommunalarbetaren respektive Arbetet, går igenom samtliga hemtjänstföretag som slängts ut från Stockholms stad sedan 2013 efter att de avslöjats med fusk. Skribenterna har undersökt vilka omdömen företagen har fått i brukarundersökningen året innan. ”Resultatet är överraskande”, skriver Klingberg Hjort och Martinsson. ”Det stannar inte vid att fusket är osynligt i kvalitetsmätningarna. De fuskande företagen fick faktiskt bättre omdömen än snittet i mätningarna året innan de slängdes ut. Sex av tio fuskföretag hade nöjdare brukare än snittföretaget samma år. Tre av tio hade full pott – 100 procent nöjda kunder” (Klingberg Hjort och Martinsson 2021, s. 157).

Det finns med andra ord skäl att vara tveksam till att ge brukarundersökningar alltför stor tyngd när man bedömer kvalitet, men de är naturligtvis inte oväsentliga. I Lomma har brukarundersökningar refererats flitigt i debatten om äldreomsorgen, och de nämns i flera av intervjuerna som gjorts till den här rapporten. Samtidigt är kommunstyrelsens ordförande Robert Wenglén skeptisk till vad han kallar ”mätysterin”, där allt mer fokus i välfärden ligger på utvärderingar och jämförelser av olika slag. Han menar att flera faktorer måste vägas in och tolkas tillsammans, kvalitativt:

Jag brukar prata om att vi måste komma ifrån den här mätysterin och göra kvalitativa helhetsbedömningar. De kvalitativa helhetsbedömningarna bör vara baserade på en del kvantitativa indikatorer, men också en del kvalitativa indikatorer. Och så blir det ett tolkningsarbete: ”Okej, är vi på rätt väg eller är vi inte?”. Vi tittar på om medborgarna upplever att det har blivit bättre, om brukarna upplever att det har blivit bättre, och de anhöriga. Har medarbetarna fått högre lön, har de fått bättre arbetstider? Har vi fått ner sjukfrånvaron, har vi fått ner personalomsättningen? Har vi färre avvikelser? Alla de grejerna går på rätt håll. Men det är långt ifrån i den takt som jag trodde att det skulle gå. Och även om brukarundersökningen skulle visa dåliga siffror, så är jag ändå fortfarande helt övertygad om att vi har gjort rätt. Det är bara det att det är svårt. Och hemtagget skedde precis i samband med corona, alltså för särskilt boende. När det gäller hemtjänsten hade vi inte rätt chefer på plats. Inklusivt rätt politiker (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Vid intervjutillfället har resultatet av Socialstyrelsens årliga brukarundersökning för 2022 inte kommit än, det är den Robert Wenglén syftar på när han säger att han tror att man är på rätt väg ”även om brukarundersökningen skulle visa dåliga siffror”. Påståendet att brukarna upplever att det har blivit bättre bygger på en undersökning som genomfördes i kommunen 2021 (Lomma kommun 2021), ett år när Socialstyrelsen inte gjorde någon nationell jämförelse. I den NKI-undersökningen var siffrorna något bättre än vid mätningen

2019 när det gällde flera aspekter. Till exempel visade undersökningen bland vårdtagare på kommunens särskilda boenden att den sammantagna nöjdheten ökat från 37 procent till 60 procent.

När Socialstyrelsens nationella undersökningsresultat för 2022 presenterades var det dock flera frågor i enkäten för särskilt boende där andelen som gett positiva svar minskat jämfört med när samma undersökning genomfördes 2020 (Socialstyrelsen 2022). Det gällde till exempel frågan ”Brukar personalen ha tillräckligt med tid för att kunna utföra sitt arbete hos dig?”, där andelen som svarat positivt minskat från 49 procent till 39 procent, och frågan ”Hur nöjd eller missnöjd är du med de aktiviteter som erbjuds på ditt äldreboende?” där 24 procent gav ett positivt svar, jämfört med 38 procent 2020. Men det är å andra sidan fler som svarar positivt på frågan ”Brukar personalen bemöta dig på ett bra sätt?”, 91 procent jämfört med 85 procent 2020. Även när det gäller hur nöjd eller missnöjd man sammantaget är med sitt äldreboende syns en liten ökning av andelen positiva svar, från 52 procent 2020 till 54 procent 2022. Det är dock fortfarande en väldigt låg andel, bara drygt hälften av de som svarat.

När det gäller hemtjänsten påtalar samtliga intervjupersoner i Lomma att processen med övertagandet inte blev särskilt bra – politikerna var inte tillräckligt engagerade, det fungerade inte med projektledaren man anställde och man var dåligt förberedda – och att mycket återstår att göra för att nå dit man vill. Redan innan Socialstyrelsens brukarundersökning kom fanns det en tydlig medvetenhet om detta. Det är alltså inte förvånande att resultatet av brukarundersökningen för hemtjänsten visar nedslående siffror – där är det en mindre andel som svarar positivt på de ovan nämnda frågorna än vad det var 2020 (Socialstyrelsen 2022). Däremellan har det också varit en pandemi, som fått konsekvenser i äldreomsorgen i hela landet.

Angående särskilt boende säger oppositionsrådet Per Bengtsson att det är svårt att jämföra driften under Frösunda (den sista privata utföraren) med den nya kommunala driften, eftersom varken 2020 eller 2021 var normalår på grund av covid-19. Däremot tror han att man hade kunnat se större förbättringar av verksamheten om en del saker i övertagandet hade varit på plats innan pandemin:

Nu har vi dragits med de restriktioner och riktlinjer som funnits under covid, samtidigt som vi skulle ta över en verksamhet som har varit bristfällig. [...] Vi är inte i hamn, men vi har verktygen. Och det är upp till oss politiker om vi vill låta det här fungera (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

I oktober 2021, några månader efter att kommunen tagit över driften av särskilt boende, intervjuade Sydsvenskan vårdtagare, anhöriga och företrädare för lokala pensionärs- och intresseföreningar (Amnell 2021b). Bilden i reportaget är att man trots allt är på rätt väg. En person som har sina föräldrar på ett av äldreboendena tycker att det går sakta framåt, och nämner att det finns mer personal och att städningen har förbättrats. Ordföranden i Demensföreningen Lomma/Bjärred tycker också att det har blivit bättre, men framhåller att mycket återstår och att

en så stor omställning tar tid. Andra som intervjuas berättar att de hört färre klagomål på äldreomsorgen än tidigare. Att det är färre klagomål bekräftas av socialchef Emma Pihl, och hon menar att det är en viktig värdemätare (intervju 22-04-06).

Hos Kommunal är man fortfarande glada över beslutet att återkommunalisera äldreomsorgen, och även om både Nina Jägroth och Lotta Samuelsson ser tydliga förbättringsområden både för hemtjänst och särskilt boende är de ändå optimistiska när det gäller kvaliteten. De understryker flera gånger att det är viktigt att ha tålamod och inte vänta sig omedelbara resultat. Lotta Samuelsson, som jobbat i äldreomsorgen sedan 1988 och sett alla de privata entreprenörerna komma och gå, är vid det här laget ganska luttrad:

Man har ju – man kan inte säga smekmånad, för det är ju det omvända – men några hundår i början. För det har ju tagit minst tre år för vartenda företag att få koll på allting och få allting under struktur. Lagom till vi ska byta aktör. Jag tycker man ska skynda långsamt och behöver inte ha bråttom, för vi är vana vid de här övergångarna – att inte allting är perfekt. Jag tycker att det som är viktigast är de boende; de ska känna trygghet, de ska känna kontinuitet. De ska känna igen våra ansikten. Det gjorde de inte innan. Det var så mycket skifte på personal (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Rapporten dyker nu ner lite mer i några specifika områden där Lomma arbetar för att uppnå ökad kvalitet. Det handlar om nya arbetssätt i hemtjänsten, en utbildningssatsning för äldreomsorgspersonal och fokus på förbättrade möjligheter till stimulerande aktiviteter för de äldre.

Nya team i hemtjänsten

Som tidigare konstaterats är kontinuitet en viktig faktor för att man ska kunna uppnå en äldreomsorg med hög kvalitet, och det handlar bland annat om att de äldre ska känna igen personalen och kunna skapa relationer till de personer som ger dem omsorg. Enligt Lotta Samuelsson fungerade det inte så under entreprenadtiden (se citat ovan) och socialchef Emma Pihl säger att den privata driften motverkade personalkontinuitet, eftersom det var få heltidsanställningar och många deltider, och därför väldigt många olika personer som jobbade:

Att det var vinstdrivande företag gjorde att vi hade många medarbetare med oerhört små tjänstgöringsgrader, vilket innebar att där var väldigt mycket folk. Det gjorde att våra invånare träffade väldigt många medarbetare på ganska kort tid (Emma Pihl, chef för socialförvaltningen i Lomma, intervju 22-04-06).

En av sakerna som man nu arbetar med inom hemtjänsten är att de äldre ska träffa färre olika personer, och vara mer bekanta med personalen som kommer hem till dem. I ett första skede handlar det om att två hemtjänstområden i Lomma kommun blir tre. Tidigare har hemtjänsten varit indelad i ett område i kommundel Bjärred och två i kommundel Lomma. Från januari i år har man i stället gjort tre områden i kommundel Lomma, så att det blir totalt fyra i kommunen. Nästa steg blir indelning av personal i olika team i både Lomma och Bjärred, där varje team jobbar med en viss grupp brukare, för att skapa bättre kontinuitet (Amnell 2022c).

Det blir mindre arbetsgrupper som är destinerade för och har ansvar för ett mindre antal äldre. Så vi får upp kontinuiteten, och framför allt att den äldre känner sig mer trygg med medarbetaren. Men också på andra hållet. Jag vet vem jag besöker i dag och vad jag ska göra för henne eller honom. Det är ju en samproduktion. Det glöms ofta bort. Det går liksom inte att bara gå in och göra vad som helst (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Lotta Samuelsson berättar att kommunen ska införa något som kallas för multiprofessionella team i äldreomsorgen, och man ska börja i hemtjänsten. I teamen ska även sjuksköterskor och rehabpersonal ingå, med målet att man ska jobba tillsammans runt brukaren, oavsett yrkeskategori. Hon säger också att alla som är kontaktpersoner i hemtjänsten ska få en egen telefon, så att de anhöriga till en viss brukare bara ringer till den brukarens kontaktperson. Så småningom ska särskilt boende också jobba på det sättet, där de som bor på ett visst boende alltid ska få hjälp av samma vårdpersonal – ”sjuksköterskor och rehabpersonal ska inte vara överallt i hela kommunen som man varit innan” (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Utbildning för personalen

Enligt Robert Wenglén är det tre saker som är avgörande för att öka kvaliteten på lång sikt: kontinuitet, kompetens och kompetensförsörjning. Han menar att det mest primära nu är kompetensutveckling för personalen. Samma dag som han intervjuas för den här rapporten har kommunstyrelsens arbetsutskott tagit ett beslut om att skicka ett initiativ på remiss till socialnämnden om fem timmars kompetensutveckling i veckan för personalen i äldreomsorgen. Det kan handla om att en del anställda behöver lära sig bättre svenska, andra behöver gå lyftutbildningar och någon behöver lära sig mer om demens eller diabetes:

Fem timmar i veckan ska man ägna åt kompetensutveckling, och då tror vi att det blir fler som kommer göra rätt från början, fler som kommer känna sig trygga i sitt utförande. Vi tror att vi kommer bli bättre på att sätta de äldres behov i centrum. [...] Och att ge mer tid till kompetensutveckling kommer i sin tur

underlätta kompetensförsörjningen, och minska sjukskrivningarna, minska personalomsättningen, och då ökar också kontinuiteten. [...] Det räcker inte bara att höja lönen. Det räcker inte heller att bara öka bemanningen, för vet du inte vad du ska göra så spelar det ingen roll om du är tusen pers (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Per Bengtsson tycker att det är positivt med utbildningssatsningen, som dessutom ska kombineras med rätt till heltid i kommunen. Men det räcker inte med kompetensutveckling och heltid, menar han. Personalen måste också få mer att säga till om på arbetsplatsen:

Nu gör man ju en satsning på utbildning där man ger ganska mycket pengar till socialnämnden för kontinuerlig utbildning och heltid för alla, vilket är en bit på vägen. Det har vi kämpat för länge, så det är trevligt att polletten trillar ner nån gång. Jag tror inte att det är den enda lösningen, men det är ett bra steg på vägen. Det behövs också tillit till personalen. [...] Låt dem ha mer inflytande, så tror jag också att det blir mer attraktivt att jobba där (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

När Robert Wenglén får frågan om tillit och inflytande säger han att utbildningssatsningen skulle kunna leda till att personalen får bestämma mer själva, eftersom högre kompetens skapar större trygghet och därför möjliggör ökat inflytande för de olika teamen.

Äldrepedagog och aktiviteter

En av åtgärderna som kommunen redan vidtagit är att anställa en äldrepedagog som ska utveckla och samordna aktiviteter på de särskilda boendena (Amnell 2021a). Missnöje med möjligheter till aktiviteter är något som stuckit ut i Socialstyrelsens brukarenkäter, och Nina Jägroth och Lotta Samuelsson från Kommunal beskriver en minskning av antalet aktiviteter som en tydlig försämring som privatiseringen bar med sig. "När det var privat så kom de knappt ut överhuvudtaget, inte ens ut på promenad. Det var inte mycket", konstaterar de (intervju 2022-04-12).

I framtiden ska varje brukare ha en individuell aktivitetsplan. Den ska utgå från "Boken om mig", som blir en kort levnadsberättelse som sammanställs av den boende, hens kontaktperson och anhöriga. Där finns information om bakgrund, intressen och sådant som brukaren tycker om. Utifrån detta ska det sedan upprättas en plan med aktiviteter som är personligt anpassade. Man jobbar också med att höja kvaliteten på maten på äldreboendena, med hjälp av ett kostombud per avdelning.

Kvalitet tar tid

Som forskaren i företagsekonomi Johan Berlin konstaterar, efter att ha studerat kommuners återkommunalisering av äldreomsorg, så är själva återtagandet en mellanstation snarare än en målgång. Man måste få verksamheten att fungera och få personalen i det som ofta är bristyrken att trivas och vilja stanna. Berlin menar att det tar åtminstone sex till tolv månader innan det sätter sig. Den stora fördelen är att kommunen har det som Robert Wenglén kallar för rådighet. Man har full insyn i problem och kan agera för att lösa dem på ett helt annat sätt än om verksamheten drivs av en entreprenör (Amnell 2021b).

Robert Wenglén tycker sig ha stöd av Lommaborna för den process kommunen har påbörjat, men erkänner att mycket arbete återstår för att få äldre och anhöriga att känna sig nöjda med kvaliteten. Han säger att det inte kommer att gå snabbt att vända en negativ spiral, alltså den försämring av äldreomsorgen som pågått så länge, inte bara i Lomma utan i hela landet, men att han är stolt över att Lomma i alla fall har bestämt sig för att satsa på äldreomsorgen:

”Vi vet att vi är på rätt väg. Men vi vet också att vi är långt ifrån den nivå vi skulle vilja vara på.”

När jag pratar runt med medborgare så är folk jättestolta över att vi har tagit det här beslutet. [...] Där är stor nöjdhet politiskt också, det är ingen som driver att det här var fel beslut. Vad vi ska vara öppna med är att de som har haft sina anhöriga på ett särskilt boende eller i hemtjänsten ju hade hoppats på att allting skulle bli så mycket bättre från dag ett. Och så har de hela historien med sig. [...] Det är fortfarande oerhört tufft att få upp en kontinuitet i verksamheten, att ha behörig personal som vill vara här och som trivs och som jobbar som team. Det är fortfarande rätt stor rörlighet, och det påverkar ju kvaliteten, så det är inte så att det inte finns kritik, men det har blivit betydligt bättre. [...] Vi vet att vi är på rätt väg. Men vi vet också att vi är långt ifrån den nivå vi skulle vilja vara på. [...] Detta är en situation som har vuxit fram under 30 år. Och den vänder man inte snabbt. Och så här är det ju i hela Sverige. [...] Men jag är faktiskt lite stolt över att vi i Lomma verkligen har fokus på att förbättra. Vi har fokus på äldreomsorgen (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Blir det bättre bemanning?

Finns det ett samband mellan driftsform och bemanning? Robert Wenglén hävdar det.

Han framhåller att kommuner har unika konkurrensfördelar i jämförelse med privata företag: kommuner betalar ingen vinstskatt, har inga krav på avkastning på det egna kapitalet och kan låna till lägre ränta än privata bolag genom Kommuninvest, ett av kommunerna ägt kreditmarknadsbolag. När privata aktörer konkurrerar med kommuner måste de kompensera för att de saknar dessa fördelar, och det måste de göra genom att sänka sina kostnader. Den allra största kostnaden är personal. Kommunens konkurrensfördelar kan därför i princip ”bara

kompenseras genom lägre löner, lägre bemanning och lägre krav på personalens kompetens”, konstaterar Wenglén (Wenglén 2020).

Att detta är precis vad som sker bekräftas av Kommunals rapportserie *Så mycket bättre?* som med jämna mellanrum sedan 2014 jämfört anställningsvillkor och löner i privat och kommunalt driven äldreomsorg. Enligt den senaste rapporten, som bygger på data från SCB:s arbetskraftsundersökning för 2021, är andelen tidsbegränsat anställda i kommunalt driven äldreomsorg 31 procent, att jämföra med 41 procent i privat drift (Svanberg 2021, s. 10). När det gäller andelen deltidsanställda rör det sig om 54 procent i kommunal drift och 70 procent i privat (Svanberg 2021, s. 4).

Eftersom privata utförare har en lägre andel heltidsanställda och en högre andel tidsbegränsat anställda har de sämre möjlighet att upprätthålla personalkontinuitet.

Ett mått på personalkontinuitet är antalet olika personer som den äldre möter i hemtjänsten under en period om 14 dagar. Enligt uppgifter i SKR:s register KOLADA sänkte Lomma kommun det antalet från 16 olika personer år 2020 till 11 personer år 2021 (SKR 2022d). Det är en klar förbättring av kontinuiteten jämfört med tidigare år, och avsevärt bättre än det nationella genomsnittet på 16 personer.

Robert Wenglén säger att man varit tvungen att höja bemanningen, eftersom den var ”under all kritik” när äldreomsorgen drevs i privat regi:

Det var ju tyvärr så att de här privata aktörerna, de lade ju sig så lågt för att vinna anbudet, så de hade ju inte råd att ha bemanning som är rimlig. De struntade ibland i att åka hem till folk. Bemanningen var under all kritik. Det var inte så att de tjänade en massa pengar på det, men de lade sig för lågt. Och det är klart de inte ville gå med förlust, och då blev det den bemanning det blev. Och då blev det personalomsättning, och det blev fel personer som jobbade med detta, så vi var tvungna till att höja bemanningen (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

I februari 2022 gjorde Sydsvenskan ett reportage om stressad personal i hemtjänsten i Lomma och gamla som inte fick den hjälp de behövde (Amnell och Brundin 2022). En kvinna berättade om hur hennes 91-åriga mormor blev utan hjälpinsatser, medicinering och mat på grund av brister i verksamheten. Nina Jägroth från Kommunal intervjuades i reportaget och beskrev ett pressat läge för personalen, med många som blivit utslitna, något hon menade beror på för lite resurser och att det är ”jätteslimmat”. En anställd i hemtjänsten vittnar om att hon och kollegorna ständigt tvingas stressa och tumma på kvaliteten. Hon säger att hon träffar 15-20 vårdtagare per dag och att man inte hinner utföra arbetet så att man bli nöjd. En man berättar att hans pappa har hemtjänst, men att hjälpinsatser uteblir eller görs halvdant. Han tycker att det behövs mer och bättre utbildad personal.

Socialnämndens ordförande Susanne Borgelius (M) bemötte kritiken med att Lommas äldreomsorg inte är underbemannad. Hon menade att

de problem som finns snarare handlar om att verksamheten behöver hitta nya arbetssätt och att personalen behöver kompetensutvecklas. Hon tillade att man har tillfört sammanlagt 31 miljoner kronor årligen till äldreomsorgen sedan den togs tillbaka i kommunal regi, och att pengarna har använts för att öka bemanningen och höja löner. Oppositionsrådet Per Bengtsson menar att reportaget beskrev situationen i pandemins slutskede, när många i äldreomsorgen var tvungna att stanna hemma från jobbet på grund av restriktionerna, något som tog hårt på verksamheten. Han säger att han hoppas att det inte hade hänt om det inte hade varit pandemi (intervju 2022-04-21).

Lomma har beslutat om en grundbemanning på 0,3 heltidspersonal per brukare inom hemtjänst och 0,65–0,75 per brukare på äldreboendena. Det är en vanlig bemanningsnivå inom äldreomsorg. Men räcker det? Personal per brukare ger heller inte hela bilden. Antalet brukare och deras behov, det som ibland kallas för vårdtyngden, påverkar också. Vårdtyngden kan skifta från en period till en annan (Amnell och Brundin 2022).

Lotta Samuelsson på Kommunal är trött på argumentet att bemanningen är tillräcklig eftersom den är genomsnittlig. Det är behoven som borde styra, tycker hon, inte vad man gör i andra kommuner:

När de pratar nattbemanning och säger att såhär ser det ut i övriga landet – ja, vad säger det mig? Det är ju behovet som är det viktiga, hur vårdtagarna är. Man kan inte ha en bemanning bara för att ”nu är det den bemanningen”. Får vi en avdelning med mycket vårdtunga äldre så att det bara är dubbelbemanning [två personal per brukare], då går det ju åt mycket resurser till det (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Lotta Samuelsson och Nina Jägroth tycker ändå att det har blivit lite bättre sedan kommunen tog över driften. Kommunen har ökat bemanningen under dagarna på särskilt boende och man har anlitat Samhall som städar både lägenheter och gemensamma utrymmen, något personalen på äldreboendena behövde göra själva när Frösunda var utförare. Och de har fler chefer, och fler samordnare – en på varje boende. Lotta Samuelsson berättar också att ”Frösunda jagade minuter” genom att korta varje nattpass med 25 minuter, så att en person fick jobba en hel natt till på en 12-veckors schemaperiod. På hennes boende var det dessutom bara en person som började klockan 7 på morgonen, och om den personen försov sig så fick nattpersonalen stanna:

Det kunde vara att någon var sjuk och så hittade de ingen ersättare och så var det någon som fick jobba ensam i kanske tre-fyra timmar. Det var kaos (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Efter återkommunaliseringen börjar det tre personer klockan 7 på morgonen. Det är mindre ensamarbete och mindre sårbart. Man har blivit bättre på att ta in ersättare på äldreboendet Orion där hon jobbar, det fixar samordnaren. Det är lättare att hitta vikarier nu, säger hon: ”Har man en bra arbetsplats så ställer vikarierna upp. Har man en arbetsplats där arbetsmiljön är botten så känner man bara att det är jobbigt, då vill man inte jobba” (intervju 22-04-12).

När man talar om bemanningsproblem i äldreomsorgen syftar man ofta framförallt på undersköterskor och vårdbiträden, men en annan aspekt som lyfts fram av samtliga intervjuade i Lomma som ett orosmoment är den stora omsättningen på chefer. Media har till och med beskrivit det som en ”chefsflykt” och pekat ut anledningar som hög arbetsbörda, rörig organisation och auktoritärt ledarskap. Enligt uppgifter till Sydsvenskan har omkring femton anställda på chefs- eller nyckelpositioner sagt upp sig eller bytt till andra jobb i Lomma kommun under de senaste två åren (Amnell 2022a).

De aktörer i Lomma som intervjuats för den här rapporten är överens om att det är avgörande med kompetenta och engagerade chefer, och att antalet chefer har ökat lyfter kommunalarna fram som en av flera positiva aspekter av återkommunaliseringen. De upplever cheferna som mer synliga och närvarande i verksamheten nu än under den privata driften. Men de berättar också om ständiga chefsbyten, tillförordnade chefer och chefer som vill ändra allt på en gång, utan att lyssna på personalen på golvet. Robert Wenglén säger att man inte får behålla cheferna över tid, utan att det är ”huggsexa” om dem. ”När man väl har fått nånting till att fungera, ja, då lämnar den chefen för ett annat uppdrag, och då blir det kaos igen”, konstaterar han. Både han och Emma Pihl understryker att det är slitigt att vara chef; att man har en utsatt position. Wenglén reflekterar över att cheferna kanske inte ens känner sig stolta över det som åstadkoms eftersom de dagligen konfronteras med problemen i verksamheten där de befinner sig. Det underlättar i alla fall, säger han, ”om man inte håller på och har som huvudsyfte att man ska tjäna pengar på verksamheten” (intervju 2022-04-06).

Oppositionsrådet Per Bengtsson (intervju 2022-04-21) ser en risk för en negativ spiral, där chefer som slutar ersätts med nya chefer som på grund av en rådande kriskänsla blir alltför detaljstyrda och begränsade uppifrån. Han befarar att det även leder till att personalen får snävare ramar att förhålla sig till, något som motverkar den tillitsstyrning man säger sig vilja åstadkomma. Detta fenomen har belagts i aktuell forskning om den pågående arbetsmiljö- och bemanningskrisen i svensk sjukvård (Selberg och Mulinari 2022). Per Bengtsson tycker att politikerna måste våga låta cheferna göra sitt jobb och ge dem god tid på sig. Han konstaterar att man inte är framme än när det gäller chefssituationen, varken för hemtjänst eller särskilt boende. Ett skäl menar han är att kommunen, trots att man hade en annan ambition från början, behövde ta över en del av de chefer som jobbat under Frösundas tid, och att de sedan successivt sökt sig bort och slutat. En utmaning i nyrekryteringen tror han finns i det dåliga rykte som

Lomma fått när det handlar om äldreomsorg, något som kan påverka viljan att söka sig till kommunen.

Socialnämndens ordförande säger till Sydsvenskan man har satsat pengar för att anställa fler chefer, så att varje arbetsledare får ansvara för cirka 30 anställda i stället för 50. Fler stödtjänster ska också tillkomma inom HR, ekonomi och IT för att ytterligare avlasta chefer (Amnell 2022b).

Stärks personalens villkor?

Den viktigaste faktorn för god kvalitet är att man har gott om personal som är duktiga och som mår bra. Framförallt när man har tagit över från någon som inte har brytt sig om personalen. Mår personalen bra så mår medborgarna bra. Har vi folk som trivs med sitt jobb så är det jättestor skillnad när någon kommer in genom dörren på morgonen och dukar fram frukost, än om man märker på dem att de är jäktade och det plingar i telefonen hela tiden (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

Det Per Bengtsson säger ligger i linje med vad som visas i både nordisk och internationell forskning: de anställdas arbetsvillkor har en avgörande påverkan på omsorgens kvalitet. Relationen till vårdtagarna och möjligheten att kunna ge tillräckligt bra omsorg är en viktig aspekt av personalens arbete, och känslan av otillräcklighet är förknippad med låg arbetstillfredsställelse och ohälsa. Förbättrade arbetsvillkor är därför en förutsättning för ökad kvalitet i äldreomsorgen, både på kort sikt och för att på längre sikt kunna behålla och rekrytera utbildad personal (Szebehely, Stranz och Strandell 2017).

I en rapport om äldreomsorg i Sverige visar forskarna i socialt arbete Marta Szebehely, Anneli Stranz och Rebecka Strandell (2017) att det går åt fel håll när det gäller just de förhållanden som är viktiga för såväl omsorgskvalitet som goda arbetsvillkor. De visar dessutom att dessa förhållanden är starkt kopplade till personalens vilja att fortsätta jobba i äldreomsorgen. I Lomma lyfter samtliga intervjupersoner fram kompetensförsörjning som en central utmaning för att skapa en bättre äldreomsorg. Att stärka personalens villkor och få dem som jobbar att vilja stanna och de som utbildat sig att vilja arbeta i Lomma är alltså av stor vikt för att öka kvaliteten i kommunens äldreomsorg.

I Lomma var de flesta i personalen positiva till att särskilt boende skulle tas tillbaka i kommunal regi, säger både Nina Jägroth och Lotta Samuelsson på Kommunal Lomma/Burlöv och socialchef Emma Pihl. Men har det blivit bättre villkor för personalen efter återkommunaliseringen?

Mycket tyder på att det bör vara så. Kommunal har på nationell nivå under ett antal år undersökt villkoren för personalen inom äldreomsorg. I rapporterna *Så mycket bättre?* från 2014, 2016, 2018 och 2021 har förbundet jämfört privata och offentliga äldreomsorgsutförare genom att titta på anställningsvillkor, löner och personalens upplevelse

av sitt arbete. Resultatet är entydigt: Villkoren är generellt sett bättre för dem som arbetar för en kommunal utförare.

En utgångspunkt för Kommunal är att granska löftet om att själva konkurrensutsättningen av äldreomsorgen skulle leda till bättre villkor för de anställda. Om detta påstående stämde, ”borde mätbara villkor vara bättre eller åtminstone lika bra för anställda i privatdriven äldreomsorg jämfört med för anställda i kommunalt driven äldreomsorg”, konstaterade Kommunal i rapporten för 2018 (Andersson 2018). Men löftet har inte infriats. I stället visar alla fyra uppföljningar mellan 2014 och 2021 på sämre villkor för privatanställda inom äldreomsorgen. Vi har redan konstaterat att andelen deltidsanställda och tidsbegränsat anställda 2020 var högre i privat äldreomsorg än i offentlig. Kommunals senaste undersökning visar också att heltidsanställda i kommunalt driven äldreomsorg i genomsnitt tjänar 2 400 kronor mer per månad jämfört med heltidsanställda hos privata äldreomsorgsutförare. Anställda i privat drift är mindre nöjda med sina arbetsplatser och uppger i högre grad än kommunalt anställda att de inte vill jobba kvar inom samma yrke i framtiden (Svanberg 2021).

Hur har personalens situation i Lommas äldreomsorg påverkats av återkommunaliseringen så här långt? Kommunals företrädare nämner flera konkreta exempel i de intervjuer som gjorts för den här rapporten. Ett exempel är att arbetet blivit mindre tungt, genom att personalen inte längre, som under den tid då Frösunda drev de särskilda boendena, behöver ansvara för städningen:

När det var Frösunda så tog de bort all städpersonal helt och hållet. Och så ville de att vi undersköterskor skulle göra det, både trapphus och allt. [...] Men nu har vi någon som städar i alla fall. Samhall. Och det är jätteskönt. Vi underhållsstädar som det heter, på natten. Om det är lite fläckar och sånt där. Men de [Samhall] städar golven varenda dag, så det är mest att sopa upp lite och så. Helgen städar vi också, men i och med att man har haft så mycket innan så blir detta en lätt uppgift nu, när de tar bort arbetsuppgifter i stället för att lägga på oss mer (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Man har också sänkt tjänstgöringsgraden på natten med bibehållen lön. Lomma kommun har inte heller infört så kallade hälsoscheman, som man gjort i många andra kommuner. Sådana scheman innebär att nattpassen blir kortare men fler.

En annan viktig förändring var att man i samband med återkommunaliseringen fattade beslut om att alla anställda inom äldreomsorgen ska erbjudas heltid. Under Frösundas tid fanns så många deltidsanställda i äldreomsorgen, att kommunens statistik över tjänstgöringsgrad försämrades drastiskt över en dag när man tog över personalen från bolaget: ”Socialnämndens andel heltidsanställda sjönk med över 10 procent[enheter] på en dag när vi tog över boendena” beskriver Per Bengtsson, oppositionsråd för Socialdemokraterna, ”för

ingen på de särskilda boendena hade anställningsavtal på 100 procent. Och de hade jättemärkliga deltidсанställningar, med decimaler. Anställda på 78,2 procent och liknande” (intervju 2022-04-21).

Enligt Robert Wenglén är det ett stort problem att kommunen har så många timanställda inom äldreomsorgen, inte minst för att det försvårar och fördyrar kompetensutvecklingen av personalen, ”så det här med heltidsresan är oerhört viktigt, ur ett arbetsgivarperspektiv”, säger han, och framhåller genusaspekten i att det är färre som har heltid och fasta anställningar i kommunens kvinnodominerade sektorer. Han är också kritisk till minutstyrning inom hemtjänsten, som han menar nedvärderar personalens yrkeskompetens och är förödande för arbetsmiljön. Kompetensutveckling för personalen är enligt Wenglén både ett led i att få bort minutstyrning och i att få en hemtjänst mer anpassad efter de äldres behov. Mer kompetenta medarbetare kan bestämma själva i större utsträckning, och i det ingår att vara lyhörda för vad vårdtagarna vill ha hjälp med. Målet är således mer flexibilitet både för de anställda och för de äldre (intervju 22-04-06).

Kommunals företrädare Nina Jägroth och Lotta Samuelsson upplever att återkommunaliseringen har inneburit en positiv förändring av relationerna med cheferna inom äldreomsorgen. De menar att det visserligen fortfarande är stor omsättning på chefer, men att chefer och samordnare ändå är mer närvarande. Det är väldigt uppskattat att personalen både på särskilt boende och inom hemtjänsten får veckobrev från verksamhetscheferna varje fredag. I hemtjänsten har cheferna öppna kalendrar, vilket gör att alla kan se var chefen är, en transparens som värdesätts av de anställda.

Nina Jägroth lyfter också fram att de anställda inom äldreomsorgen i Lomma kommun kunnat förhandla fram en löneökning sedan återkommunaliseringen: ”I år var det 380 kronor i månaden som genererades av potten, men vi fick igenom 800 kronor för undersköterskorna och vårdbiträdena i hemtjänsten och på särskilt boende” (intervju 22-04-12).

En mer svårsmärkbar effekt av återkommunaliseringen är den ökade trygghet som Kommunals företrädare menar att många anställda känner när kommunen är arbetsgivare. Skyddsombudet Lotta Samuelsson uttrycker det som att ”det bästa med återtagandet är att det känns som att komma hem”. När hon uppmanas att utveckla vad hon menar säger hon:

Det känns som att vi har varit ute på nån ö som har hållit på att sjunka, och nån har tagit in oss igen. Vi har liksom känt oss utanför, när det var privat. Framförallt när de tog tillbaka hemtjänsten, så kände vi ’Hallå! Vi då? Ta oss också!’ (Lotta Samuelsson, undersköterska och skyddsombud för Kommunal, intervju 22-04-12).

Även om det också arbetat personal i äldreomsorgen som varit mer positiva till den privata driften bekräftar den tidigare socialchefens utredning från 2017 att det under hela tiden sedan privatiseringen funnits anställda som hellre hade velat jobba kommunalt, och att den diskussionen väckts till liv på nytt på arbetsplatserna vid varje upphandling (Lomma kommun 2017a). Nu är den konflikten borta.

Ökar insynen?

Ett tungt vägande argument för att återta en verksamhet i egen regi är att möjligheten till demokratisk insyn ökar. Det gäller såväl för politiker och allmänhet som för de anställdas fackliga organisationer. Nina Jägroth berättar om hur hon upplever skillnaden mellan privat och offentlig drift i detta avseende:

Det bästa är att vi nu har full koll, det hade vi inte innan. När det var privat var inte jag deras fackliga företrädare utan då var det regionala fackliga ombud som var här lite ibland och inte kunde ha uppföljning och allt runtomkring. För de kommer bara när det brinner. Nu när det är kommunalt är det annorlunda, arbetsgivaren kan inte göra vad de vill. När det var privat fick jag inte ens komma in på boendet. Jag blev nästan utkastad en av gångerna när jag bara stod utanför. Då gjorde jag klart för den chefen att "där inne är privat, men vad jag vet så tillhör den här trottoaren Lomma kommun, och du kan inte bestämma om jag står på den här trottoaren eller inte" (Nina Jägroth, sektionsordförande Kommunal Lomma/Burlöv, intervju 22-04-12).

"Vi har byggt den relationen i kommunen nu att vi inte behöver anmäla innan vi kommer. Går jag förbi ett boende så går jag in."

Återkommunaliseringen har överhuvudtaget inneburit ett bättre förhållande mellan arbetsgivare och fack, och ett annat intresse och respekt för den kunskap de fackliga företrädarna har om verksamheten. Av de privata bolagen sågs facket som en fiende och inte som en resurs, menar Kommunals företrädare. Nu är det annorlunda. "Vi har byggt den relationen i kommunen nu att vi inte behöver anmäla innan vi kommer [till ett äldreboende]. Går jag förbi ett boende så går jag in", säger Nina Jägroth. "Och cheferna har lärt sig att det brinner inte varje gång jag är där" (intervju 22-04-12).

Enligt Lotta Samuelsson återspeglas den nya attityden från arbetsgivaren inte minst i arbetet för att uppmärksamma arbetsmiljöproblem. "När det var privat hade de sitt sätt att se på tillbud om arbetsmiljön. De såg inte det som en förbättringsåtgärd, utan man blev dragen i öronen om man skrev tillbud" säger hon. De privata aktörerna såg det som ett nederlag när någon skrev en avvikelse, och inte som ett hjälpmedel. Det är, menar Lotta Samuelsson, "ett helt annat tänk nu" (intervju 22-04-12). Numera är arbetsplatsträffar inlagda i schemat, en dagordning tas fram i förväg och alla skyddsombud kallas till samverkan en gång i månaden. De fackliga företrädarna tycker sig också ha bättre kontakt med politikerna efter återkommunaliseringen.

Även oppositionspolitikern Per Bengtsson (S), upplever att insynen har förbättrats:

Jag har möjlighet att gå in och säga hej, både på särskilt boende och i hemtjänsten. [...] Sedan tror jag vi har mycket kvar till att politikerna verkligen får veta allt, men innan fick vi ju inte gå in på Frösunda. Nu äger vi verksamheten [...] Det är en jätteviktig aspekt, dels att man har rådigheten, men också transparensen och insynen (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

Blir det billigare?

En granskning gjord av Sydsvenskan 2019 visade att Lomma sedan den första privatiseringen 2006 spenderat mindre på sin äldreomsorg än riksgenomsnittet. År 2017 var det bara fyra av Sveriges 290 kommuner som satsade mindre pengar på äldreomsorg per invånare över 65 år. Om man i stället räknade anslag per invånare över 80 år – den mest hjälp- och vårdbehövande åldersgruppen – hamnade Lomma sist bland alla landets kommuner (Amnell och El-Alawi 2019). Samtidigt innebar privatiseringarna att kommunen tvingades bygga upp en omfattande tillsynsverksamhet för att kontrollera den privata verksamheten. Det har krävt resurser som annars hade kunnat gå till omsorgen (Amnell och El-Alawi 2019).

Sedan äldreomsorgen togs tillbaka i kommunal regi har den enligt socialnämndens ordförande tillförts sammanlagt 31 miljoner kronor årligen. Lommas äldreomsorg väntas enligt Sydsvenskan kosta 432,5 miljoner kronor att driva i år. 2020 var siffran 348 miljoner och år 2021 var den 426 miljoner (Amnell och Brundin 2022). Oppositionsrådet Per Bengtsson menar att en anledning till att äldreomsorgen i Lomma fortfarande dras med underskott är att det sparades så mycket på verksamheten när den drevs i privat regi. ”[S]å som välfärdstjänster fungerar” säger han, så måste man om man vill sänka kostnaderna ”antingen dra ner på villkoren för personalen eller så måste man dra ner på kvaliteten i omsorgen”. Det är en verksamhet som utsatts för detta som kommunen tagit över, och då kostar det att höja nivån, konstaterar han (intervju 2022-04-21).

Sett i ett vidare perspektiv har äldreomsorgen i Sverige under lång tid utsatts för nedskärningar, och det gäller även i kommunal verksamhet. Resurserna har inte räknats upp i nivå med behoven, vilket har lett till att många kommuner har stramat åt (Herlitz, Lorentzi och Sundström 2022, s. 24). Branschorganisationen Vårdföretagarna skriver i sin rapport *10 år med LOV* att en tydlig effekt av valfrihetsreformen blev att kommunal välfärdsverksamhet kostnadseffektiviserades. Eftersom kommuner som infört LOV blev tvungna att skapa jämlika ersättningsmodeller behövde de granska även kommunala verksamheters kostnader. Enligt Vårdföretagarna ledde detta till att ”kommuner upptäckte ineffektiva rutiner och orimligt dyra lösningar som nu kunde åtgärdas” (Vårdföretagarna 2019, s. 6). En stor granskning som gjordes av tidningen Kommunalarbetaren efter två år med LOV-reformen visar att flera kommuner satsade hårt på kostnadseffektivisering i de egna verksamheterna i samband med införandet av LOV. Granskningen ger dock inte den positiva bild som Vårdföretagarna beskriver: På flera håll ledde effektiviseringarna till tuffare arbetsförhållanden för personalen. I ett antal kommuner minskade man bemanningen, kortade ner personalens raster och införde minutstyrda scheman för de anställda i kommunens verksamheter (Kommunalarbetaren 2011, Thörnquist 2013).

Åtstramningarna hänger alltså delvis samman med införandet av valfrihetssystem, men enligt äldreomsorgsforskaren Mirjam Katzin förstärkte detta en redan pågående trend av nedskärningar inom äldreomsorgen, som påbörjades under 1990-talet:

Det har skett en nedskärning sedan 1990-talet. Äldreomsorgen monterades upp under 1960- och 1970- och delvis 1980-talen, och har monterats ner sedan dess. Biståndsbedömningarna genom åren har blivit strängare, man prioriterar medicinska och fysiska behov hos vårdtagarna framför sociala och existentiella behov. Det har gått hand i hand med privatiseringstendenserna av ansvar, produktion och ägande, men det har också skett i kommuner som har all äldreomsorg i kommunal regi (Mirjam Katzin, äldreomsorgsforskare, intervju 2022-04-13).

Per Bengtsson, oppositionsråd, menar att äldreomsorgen i Lomma fortfarande påverkas av ett ”besparingstänk”, där verksamheten anpassas efter budgeten i stället för att utgå från behov fullt ut. Han är övertygad om att en rätt utförd äldreomsorg är billigare på sikt. ”Men då måste man också våga ge ordentligt med ekonomiskt utrymme för att få saker och ting på plats”, säger han. ”För om man hela tiden kör det med snäv budget, så blir dels inte verksamheten i ordning, dels blir det ett himla fokus på och tjat om att hålla budget” (intervju 2022-04-21).

Lotta Samuelsson, skyddsombud för Kommunal, är inte förvånad över att kostnaderna för äldreomsorgen i Lomma ökar. ”Vill man ha bra

”Vill man ha bra kvalitet och bra vård och det ska bli Sveriges bästa äldreomsorg så får det kosta pengar”

kvalitet och bra vård och det ska bli Sveriges bästa äldreomsorg så får det kosta pengar”, konstaterar hon, och nämner att kommunen nu satsar mer på både kompetensutveckling och fler aktiviteter för de boende, vilket kräver mer resurser. Dessutom har bemanningsgraden höjts och kommunen har tagit in Samhall för att städa både lägenheter och gemensamma utrymmen. Det finns också fler chefer, och fler samordnare.

Enligt Robert Wenglén ska man inte stirra sig blind på om det blir billigare när kommunen tar över. Det är lätt att följa upp det ekonomiska utfallet och konstatera om något blivit billigare eller dyrare, men det är långt svårare att konstatera om något blivit sämre eller bättre, och i så fall på vilket sätt, menar han:

Så jag skulle säga att man, inte minst när man har såna här svåra verksamheter, inte får stirra sig blind på budgetföljsamheten. Syftet med verksamheten är ju inte budgetföljsamhet. Utan syftet med verksamheten är att medborgarna ska bli nöjda med kvaliteten och att man följer lagstiftningen (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

Slutligen kan man ifrågasätta om lägre kostnader egentligen är ett rimligt mål för en kommuns äldreomsorg. Wenglén gör en liknelse med bilar för att illustrera att det är vad man får för pengarna som är det viktigaste:

Att bedriva en dålig och billig äldreomsorg, det är inga svårigheter. En rostig Skoda från -76 går ju inte att jämföra med en splitterny Volvo. Volvon är ju dyrare i mån bemärkelse, men det är också bättre kvalitet. Så man måste alltid sätta kvalitet och kostnad i relation till varann (Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande i Lomma, intervju 22-04-06).

ERFARENHETER FRÅN LOMMA – NÅGRA RÅD FÖR DEN SOM VILL TA TILLBAKA KONTROLLEN

Hur ska en kommun som vill ta tillbaka äldreomsorgen i egen regi bära sig åt för att få ett så bra resultat som möjligt? Lomma har gjort några viktiga erfarenheter, som får avsluta denna rapport.

Lyssna på dem som berörs

Det är bra med en projektanställd som verkligen lyssnar på vad det är som är fel och vad som behöver göras. Den processen är jätteviktig, där människor verkligen får känna att de är delaktiga (Nina Jägroth, ordförande för Kommunal sektion Lomma/Burlöv).

En återkommunalisering är en omfattande förändring. Därför är det viktigt att lyssna på dem som berörs, inte minst på de anställda. Det är centralt att medarbetarnas kunskaper och erfarenheter används i återkommunaliseringsprocessen, och i skapandet av en bättre äldreomsorg i egen regi. I Lomma anställdes en projektledare på heltid under ett år, för att ansvara för arbetet med återtagandet av äldreomsorgen i kommunens regi. Bland annat höll projektledaren i fokusgrupper med anhöriga, personal från de särskilda boendena, representanter från hälso- och sjukvårdsorganisationen och aktörer från ideella organisationer och föreningar i Lomma kommun. Fokusgrupperna verkar ha varit väldigt betydelsefulla och lyckade.

Snåla inte i budgeten – utgå från behoven

Se till att ha en plan för finansiering och ge utrymme. Ju bättre utrymme man ger, ju snabbare får man verksamheten på plats och ju fortare ökar kvaliteten. Och det blir också billigare i det långa loppet (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

Intervjuerna som har gjorts för den här rapporten ger en entydig bild: En återkommunalisering måste få kosta. Det handlar både om att själva processen är värd att satsa på och om att verksamheten som sådan kräver tillräckligt med resurser. Det behövs en ny syn på äldreomsorgens ekonomiska ramar; besparingshegemonin måste brytas för verklig förändring. Några av intervjupersonerna tror att äldreomsorgen på längre sikt kommer att bli billigare att driva, och det finns exempel att inspireras av där man har både hög kvalitet och kostnadseffektivitet. Emmaboda är en sådan kommun, som liksom

Lomma valt att bedriva äldreomsorg i egen regi, och som har lyckats åstadkomma en kostnadseffektiv verksamhet som brukarna är nöjda med. Anette Isaksson, enhetschef för Emmaboda kommuns hemtjänst, berättar i Dagens Samhälle (2021-10-11) att det faktum att Emmaboda inte infört LOV inom hemtjänsten gör att kommunen slipper överdrivet arbete med mätning och prissättning av insatser, och kan ha ett mer flexibelt arbetssätt (Wikstrand 2021).

Satsa på personalen och på chefsrekrytering

Det är de anställda som är kvaliteten i äldreomsorgen. Om en återkommunalisering har som mål att förbättra kvaliteten, måste personalens villkor och handlingsutrymme därför stå i fokus. Viktiga faktorer är kompetensutveckling, arbetsmiljöarbete och stärkta anställningsvillkor.

Behovet av kompetenta och engagerade chefer kom upp flera gånger i intervjuerna till den här rapporten. I samband med en återkommunalisering kan det vara en utmaning att chefer från tidigare drift finns kvar i verksamheten. I Lommas fall skedde återkommunaliseringen i samband med en omfattande kris för äldreomsorgen i kommunen, vilket gjorde att bilden av att kommunens äldreomsorg fungerar dåligt förmodligen påverkade möjligheten att rekrytera nya chefer. En reflektion som gjordes av en av intervjupersonerna är att man kanske borde ha varit ännu mer aktiva i rekryteringen av chefer efter återttagandet, genom att handplocka personer.

Antalet chefer är också betydelsefullt, inte minst när en verksamhet ska genomgå en omfattande förändring. Att antalet chefer ökat lyfter intervjupersonerna från Kommunal fram som en av flera positiva aspekter av återkommunaliseringen. Dessutom upplever de, som beskrivits tidigare, att cheferna är mer synliga och närvarande i verksamheten nu än under den privata driften.

Var förberedd och ha tålamod

När är det rätta tillfället att återkommunalisera en verksamhet som äldreomsorgen? I Lommas fall passade kommunen på att inte förlänga avtalen med de privata aktörerna när den ordinarie avtalstiden gick ut, men ibland kan det vara nödvändigt att återkommunalisera driften snabbare. Ju längre man väntar, ju svårare kan det vara att få verksamheten på rätt köl igen, något man fått erfara i Lomma. Det är, som konstaterats tidigare i rapporten, också möjligt att avbryta upphandling i förtid. Oavsett är det viktigt att vara förberedd och ha en plan.

I Lomma gjordes en rad negativa erfarenheter i samband med att hemtjänsten återkommunaliserades. Återttagandet beskrivs som oförberett och därför rörigt, något som fortfarande till viss del präglar verksamheten. För att inte upprepa dessa misstag när särskilt boende

Några av intervjupersonerna tror att äldreomsorgen på längre sikt kommer att bli billigare att driva, och det finns exempel att inspireras av där man har både hög kvalitet och kostnadseffektivitet.

skulle återtas anställda Lomma kommun en person med uppgift att projektleda återtagandet i kommunal regi. Detta upplevs som något mycket positivt. Ett medskick är att låta projektledaren få tid på sig och möjlighet att bara ägna sig åt återkommunaliseringen. Ett annat är att inte försöka genomföra allt på en gång. Till exempel att inte börja med omflyttningar av personal och schemaförändringar, då risken finns att allt fokus hamnar på det och att man får de anställda emot sig.

Avgörande, enligt samtliga aktörer i Lomma som intervjuats för den här rapporten, är att ha tålamod och inte förvänta sig att de positiva förändringarna ska ske med en gång eller att alla omedelbart ska bli nöjda för att man byter driftsform. Det kan också finnas en risk att man tappar fokus om man lägger för stor vikt vid att jämföra sig med andra kommuner. Lomma har satt upp som mål att man ska bli bäst i landet på äldreomsorg, men oppositionsrådet Per Bengtsson varnar för att det kan vara kontraproduktivt. Han understryker behovet av att ha en tydlig ambition och en långsiktig vision, men rimliga förväntningar:

Sätt ribban högt så att folk vet vart man är på väg, och det blir en stolthet att gå till sitt jobb, men ha rimliga krav och förväntningar. Och jämför inte med andra. Säg inte att vi ska vara bäst i Sverige. För är man bland de sämsta så är det väldigt lång väg att gå, och det säger dessutom ingenting. Ha istället som mål att här ska folk vara nöjda, och strunta i vad andra kommuner tycker eller vad de gör (Per Bengtsson, socialdemokratiskt oppositionsråd i Lomma, intervju 2022-04-21).

REFERENSER

Ahlsten, Maria och Mari Huupponen (2021). *Rätt bemanning – En rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*. Stockholm: Kommunal.

Tillgänglig:

https://webbfiler.kommunal.se/sites/default/files/attachment/ratt_bemanningsrapport_kommunal_2021_webb.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2022a). "Äldreomsorgen i Lomma: Chefer flyr från äldreomsorgen: 'Mådde mycket dåligt'". *Sydsvenskan*, 24 april. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2022-04-24/chefer-flyr-fran-aldreomsorgen-madde-mycket-daligt> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2022b). "Äldreomsorgen i Lomma: Toppolitikern om chefsflykten: 'Har fullt förtroende'". *Sydsvenskan*, 2 maj. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2022-05-02/toppolitikern-om-chefsflykten-har-fullt-fortroende> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2022c). "Äldreomsorgen i Lomma: Nya ansikten ska bli färre inom hemtjänsten". *Sydsvenskan*, 28 januari. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2022-01-28/nya-ansikten-ska-bli-farre-inom-hemtjansten> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2021a). "Äldreomsorgen i Lomma: Hon ska göra livet roligare för gamla". *Sydsvenskan*, 10 oktober. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2021-10-10/hon-ska-gora-livet-roligare-for-gamla> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2021b). "Lomma: Efter år av kritik – äldreomsorg kan vara på väg mot bättring". *Sydsvenskan*, 25 oktober. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2021-10-25/efter-ar-av-kritik---aldreomsorg-kan-kan-vara-pa-vag-mot-battring> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats och Lars Brundin (2022). "Äldreomsorgen i Lomma: Utsliten personal eller rimlig bemanning – kritiker och politiker oense om vård av gamla". *Sydsvenskan*, 16 februari. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2022-02-16/utsliten-personal-eller-rimlig-bemanning--kritiker-och-politiker-oense-om-var-d-av-gamla> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats (2021). "Återtagande bara början på resan mot säkrad kvalitet". *Sydsvenskan*, 28 februari. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2021-02-28/atertagande-bara-borjan-pa-resan-mot-sakrad-kvalitet> [Hämtad 2022-08-07]

Amnell, Mats och Hussein El-Alawi (2019). "Så blev äldrevården framgångskommunens sorgebarn". *Sydsvenskan*, 2 mars 2019. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2019-03-02/sa-blev-aldevarden-framgangskommunens-sorgebarn> [Hämtad 2022-07-19]

Andersson, Hampus (2018). *Så mycket bättre? 2018 – En jämförelse av anställningsvillkor och löner i privat och kommunalt driven äldreomsorg*. Stockholm: Kommunal.

Tillgänglig:

https://www.kommunal.se/sites/default/files/sa_mycket_bättre_2018_webb.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Andersson, Fredrik, Nils Janlöv och Clas Rehnberg (2014) *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi*, ESO 2014:5.

Berlin, Johan. M, Magnus Jansson, David Karlsson, Eric D. Carlström (2021). "Involuntary back sourcing in the public sector: From conflict to collaboration". *Public Administration*, 2021, s. 1–18. DOI:

<https://doi.org/10.1111/padm.12740>

Blomberg, Staffan och Jan Petersson (2017). *Konkurrensutsatt äldreomsorg: Utmaningar och dilemman*. Research Reports in Social Work, vol. 2017, nr. 5. School of Social Work, Lund University.

Dunér, Anna, Pär Bjälkebring och Boo Johansson (2019). "Autonomy, Choice and Control for Older Users of Home Care Services: Current Developments in Swedish Eldercare". *Journal of Social Service Research*, 45:1, s. 129-141. DOI: 10.1080/01488376.2018.1479677.

Ershammar, Marcus (2022). *Det tysta övertagandet - en kartläggning av ägandet av särskilda boenden för äldre*. Stockholm: Kommunal.

Tillgänglig:

https://webbfiler.kommunal.se/sites/default/files/rapport_det_tysta_overtagandet.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Gustafsson Hedenström, Mats (2020). "Skyddsombud anmäler fyra äldreboenden". *Kommunalarbetaren*, 10 juli. Tillgänglig:

<https://ka.se/2020/07/10/skyddsombud-anmaler-fyra-aldreboenden/> [Hämtad 2022-08-07]

Gustafsson Hedenström, Mats (2011). "Privatiserar trots Caremaskandaler". *Kommunalarbetaren*, 21 november. Tillgänglig:

<https://ka.se/2011/11/21/privatiserar-trots-caremaskandaler/> [Hämtad 2022-08-07]

Hartman, Laura (2011). "Inledning" i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Johanneshov: TPB. s. 9–31.

Herlitz, Jonathan, Ulrika Lorentzi och Eric Sundström (2022). *Välfärdsgapet. LOs prognos 2022: Resursbehov i vård, skola och omsorg till 2026*. Stockholm: LO.

Ivarsson, Dan; Elinor Strand, Jessica Ziegerer och Hussein El-Alawi (2020). "Vem ska trösta Vita Hansson?" *Sydsvenskan*, 1 mars. Tillgänglig:

<https://www.sydsvenskan.se/2020-03-01/vem-ska-trosta-vita-hansson> [Hämtad 2022-04-23]

Jansson, Magnus, Eric Carlström och David Karlsson (2021). "Drivers of outsourcing and back sourcing in the public sector – From idealism to pragmatism", *Financial Acc & Man*, nr. 37, s. 262–278.

Jo Lexander, Anne och Ingeborg Eliassen (2021). "In Norway, municipalities take back control of care homes". *Investigate Europe*, 2 augusti. Tillgänglig: <https://www.investigate-europe.eu/en/2021/in-norway-municipalities-take-back-control-of-care-homes/> [Hämtad 2022-08-07]

Katzin, Mirjam (2020). *Taking Care of Business: A Study of the Governing of Care Choice Systems in Swedish Home Care Lund*. Lund University: Media-Tryck.

Klingberg Hjort, Mira och Karl Martinsson (2021). *Hemtjänstmaffian*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

Kommunal sektion Lomma/Burlöv (2019). Skrivelse från Kommunal till de politiska partierna om Frösundas avtalsföljsamhet i driften av särskilt boende. Tillgänglig hos rapportförfattaren.

Kommunal (2021). *Rätt bemanning – En rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*. Tillgänglig: https://webbfiler.kommunal.se/sites/default/files/attachment/ratt_bemanning_rapport_kommunal_2021_webb.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Kommunalarbetaren (2011). "KA AVSLÖJAR: Hemtjänstval knäcker kommunalarna". *Kommunalarbetaren*, 26 april. Tillgänglig: <https://ka.se/2011/04/26/ka-avslojar-hemtjanstval-knacker-kommunalarna/> [Hämtad 2022-01-03]

Kornhall, Per och Ingela Netz (2022). "Med moderaten Robert Wenglén som är kritisk mot marknadsskolan". *Kornhall & Netz*, avsnitt 63, 17 januari. Tillgänglig: <https://kornhallskogstad.podbean.com/e/med-moderaten-robert-wenglen-som-ar-kritisk-mot-marknadsskolan/> [Hämtad 2022-08-07]

Kvidal, Natanael (2021). *Och den ljusnande ålderdom är vår?* Timbro. Tillgänglig: <https://timbro.se/app/uploads/2021/09/rapport-1.pdf> [Hämtad 2022-08-07]

Le Grand, Julian och William Bartlett (red.) (1993). *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan.

Lomma kommun (2021). "Sommarens brukarundersökning inom hemtjänst och äldreomsorg". Lomma kommuns hemsida, 27 oktober. Tillgänglig: <https://lomma.se/arkiv/gamla-arkiv/nyheter/2021-10-27-sommarens-brukarundersokning-inom-hemtjanst-och-aldreomsorg.html> [Hämtad 2022-08-07]

Lomma kommun (2020a). *Avtalsuppföljning Frösunda omsorg AB, 2020-01-09*, behandlad på socialnämndens sammanträde 2020-01-28, ärende 6.

Lomma kommun (2020b). *Socialnämnden: Sammanträdesprotokoll 2020-01-28*. Tillgänglig:
<https://lomma.se/download/18.39a0258816fe9eb29f64693a/1580458444116/SN%202020-01-28.pdf> [Hämtad 2022-08-07]

Lomma kommun (2020c). *Övertagandet av särskilda boenden*.
<https://lomma.se/arkiv/gamla-arkiv/nyheter/2020-08-28-overtagandet-av-sarskilda-boenden.html> [Hämtad 2022-06-28]

Lomma kommun (2018). *Bokslut 2018: Hälsa, vård och omsorg*.
Tillgänglig:
<https://lomma.se/download/18.60945694169150a914a920a9/1551426803321/SN%202019-02-26%20bilaga%20C%20%20C2%A7%2014.pdf> [Hämtad 2022-08-07]

Lomma kommun (2017a). *Utredning gällande äldreomsorgen*. En utredning gjord av Lommas dåvarande socialchef Amelie Gustafsson på uppdrag av socialnämnden. Digital publicering saknas. Tillgänglig hos rapportförfattaren.

Lomma kommun (2017b). *Socialnämndens arbetsutskott: sammanträdesprotokoll*. 19 december. Tillgänglig:
<https://lomma.se/download/18.2a4a5b28160744ab2831f578/1513937912457/SNAU%202017-12-19.pdf> [Hämtad 2022-07-05]

Lomma kommun (2017c). *Socialnämnden: sammanträdesprotokoll*. 5 december. Tillgänglig:
<https://lomma.se/download/18.7c10184a1602b8493f271771/1513154041087/SN%202017-12-05.pdf> [Hämtad 2022-07-05]

Lomma kommun (2017d). *Socialnämnden: sammanträdesprotokoll*. 19 december. Tillgänglig:
https://lomma.se/download/18.2a4a5b28160744ab2831f5ae/1513937985980/SN_2017-12-19.pdf [Hämtad 2022-07-05]

Lomma kommun (2012). *Kommunfullmäktige i Lomma kommun: sammanträdesprotokoll 2012-02-09*. Tillgänglig:
<https://lomma.se/download/18.63826190158ff0976a3f354f/1488815444622/2012-02-09.pdf> [Hämtad 2022-07-05]

Lorentzi, Ulrika (2016). *Styrning för välfärdsproffs: en rapport om välfärden efter New Public Management*. Stockholm: Kommunal.
Tillgänglig:
https://webbfiler.kommunal.se/sites/default/files/styrning_for_valfardsproffs.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Moberg, Linda (2017). *Marketization in Swedish Eldercare: Implications for Users, Professionals, and the State*. Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences 142. 48 pp. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. ISBN 978-91-554-9886-3.

Nilsson, Åsa (2021). "Lista: Här är storspelarna på äldreboendemarknaden". *Dagens Samhälle*, 28 oktober.

<https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/naringsliv/lista-har-ar-storspelarna-pa-aldreboendemarknaden/> [Hämtad 2022-08-07]

Pelling, Lisa (2021). *On the Corona Frontline: The Experiences of Care Workers in Nine European Countries – Summary Report*. Stockholm: FES. Tillgänglig: <https://www.fes.de/en/politik-fuer-europa/on-the-corona-frontline> [Hämtad 2022-08-07]

Proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*.

P4 Malmöhus (2012). ”Nej till folkomröstning i Lomma”. 9 februari. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/artikel/4957461> [Hämtad 2022-08-07]

Ruin, Pål (2021). ”Ny trend: Kommuner tar tillbaka verksamhet i egen regi”. *Dagens Samhälle*, 29 juni. Tillgänglig: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/ny-trend-kommuner-tar-tillbaka-verksamhet-i-egen-regi/> [Hämtad: 2022-01-05]

Selberg, Rebecca och Paula Mulinari (2022). ”Exit spirals in hospital clinics: Conceptualizing turnover contagion among nursing staff”. *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 21, nr. 1, s. 87-107.

SFS 2019:962. *Lag om valfrihetssystem*.

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008962-om-valfrietssystem_sfs-2008-962 [Hämtad 2022-08-07]

SKL (2010). *Kundval i äldreomsorgen: Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-526-5.pdf?issuusl=ignore> [Hämtad 2022-08-07]

SKL (2014). *Valfrihet i vård, skola och omsorg: En uppdatering av kunskapsläget*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-175-4.pdf?issuusl=ignore> [Hämtad 2022-01-03]

SKR (2022a). *Utveckling av LOV i Sverige*. Tillgänglig: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/valfrietssystemoch-hersattningsmodeller/socialomsorgvalfrietssystemersattningsmodeller/valfrietssystemikommunerbeslutslaget2021/utvecklingavlovisverige.58960.html> [Hämtad 2022-08-07]

SKR (2022b). *Valfrihetssystem i kommuner, beslutsläget 2022*. Tillgänglig: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/valfrietssystemoch-hersattningsmodeller/socialomsorgvalfrietssystemersattningsmodeller/valfrietssystemikommunerbeslutslaget2022.58928.html> [Hämtad 2022-08-07]

SKR (2022c) *Tjänsteområden med LOV*. Tillgänglig: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/ledningstyrning/organiserad>

astyra/driftformer/valfrihetssystemochersättningsmodeller/socialomsorgvalfrihetssystemersättningsmodeller/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget 2022/tjansteomradenmedlov.58868.html [Hämtad 2022-08-07]

SKR (2021a). *Likheter och skillnad i upphandling, LOU och LOV*.

Tillgänglig:

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/upphandling/strategiskupphandlingforsorjningsstrategi/overlamnaversamhetlouellerlov/likheterochskilnadiupphandlinglouochlov.10281.html> [Hämtad 2022-01-04]

SKR (2022d). "Personalkontinuitet, antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar, medelvärde, Lomma kommun". KOLADA.

Tillgänglig: [https://www.kolada.se/verktyg/fri-](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=24293&years=30198,30197,30196&municipals=2328,16638&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=2328)

[sokning/?kpis=24293&years=30198,30197,30196&municipals=2328,16638&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=2328](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=24293&years=30198,30197,30196&municipals=2328,16638&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=2328) [Hämtad 2022-07-23]

Socialstyrelsen (2011). *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv: Delredovisning*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2011-2-8.pdf> [Hämtad 2022-08-07]

Socialstyrelsen (2016). *Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård, 2016*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/oppna-jamforelser/kommun-och-enhetsundersokning-aldreomsorg-samtliga-uppgifter-2016.xls> [Hämtad 2022-01-04]

Socialstyrelsen (2017). *Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård, 2017*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/oppna-jamforelser/kommun-och-enhetsundersokning-aldreomsorg-samtliga-uppgifter-2017.xls> [Hämtad 2022-01-04]

Socialstyrelsen (2019a). *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017: En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-2-5.pdf> [Hämtad 2022-07-19]

Socialstyrelsen (2019b). *Resultat – Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård 2019*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/oppna-jamforelser/resultat-2019-enhetsundersokningen-om-aldreomsorg-och-kommunal-halso-och-sjukvard.xlsx> [Hämtad 2022-01-04]

Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre: Lägesrapport 2020*.

Tillgänglig: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-3-6603.pdf> [Hämtad 2022-08-07]

Socialstyrelsen (2022). *Öppna jämförelser – Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2022*. Tillgänglig:

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/alldreomsorg/vad-tycker-de-aldre-om-alldreomsorgen/> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. Betänkande av Frittvalutredningen*. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/49b6a8/contentassets/6e83b89695164cb4b9c9f1f334b75ca1/lov-att-valja---lag-om-valfrihetssystem> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2014:2. *Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten*.

Betänkande av Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/49b69b/contentassets/84561c01fbc94603b8441ad5ba6927ca/framtidens-valfrihetssystem--inom-socialtjansten-sou-20142> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden: Slutbetänkande av*

Ägarprövningsutredningen. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/49bb2e/contentassets/66e6e7eeb9d7400195fb51d4377f67d6/krav-pa-privata-aktorer-i-valfarden-sou-20157> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden: Betänkande av*

Välfärdsutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/4ab5e0/contentassets/da2ccefb5dc84389b79b48b06a5e000a/ordning-och-reda-i-valfarden-sou-201678> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning:*

Betänkande av Välfärdsutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer.

Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/499b50/contentassets/d0b4399223d747f6b4beab9fac72bf61/kvalitet-i-valfarden--battere-upphandling-och-uppfoljning-sou-201738> [Hämtad 2022-08-07]

SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om*

äldre personer. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201721/> [Hämtad 2022-08-07]

Statskontoret (2007). *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att kunna välja?* Rapport 2007:19.

Stockholm stad (2022). *Äldreomsorg: Hitta hemtjänst*. Tillgänglig:

<https://alldreomsorg.stockholm/hitta-hemtjanst/?organisationsform=4> [Hämtad 2022-07-21]

Sundling, Janne (2021). ”Årets totalvinnare – ständigt detta Lomma”.

Fokus, 17 juni. Tillgänglig: <https://www.fokus.se/bast-att-leva/arets-totalvinnare-standigt-detta-lomma/> [Hämtad 2022-07-05]

Svanberg, Sixten (2021). *Så mycket bättre? 2021 - En jämförelse av anställningsvillkor och löner i kommunalt och privat driven äldreomsorg*. Stockholm: Kommunal. Tillgänglig: <https://www.kommunal.se/nyhet/sa-mycket-bättre-en-rapport-om-löner-och-villkor-inom-den-offentliga-och-privata> [Hämtad 2022-08-03]

SVT (2017a). "Bottenbetyg till Lommas äldreboenden". *SVT Nyheter Skåne*, 19 september. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/bottenbetyg-till-lommas-aldreboenden> [Hämtad 2022-08-07]

SVT (2017b). "Anhöriga om livet på Frösundas äldreboende: 'Ett helvete'". *SVT Nyheter Skåne*, 20 september. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/anhoriga-om-livet-pa-frosundas-aldreboende-ett-helvete> [Hämtad 2022-08-07]

SVT (2017c). "Frösundas chef: 'Inte nöjd med verksamheten'". *SVT Nyheter Skåne*, 20 september. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/lommas-socialchef-stammer-in-i-kritiken> [Hämtad 2022-08-07]

SVT (2017d). "Ansvarig politiker anlitar kritiserat vårdbolag privat". *SVT Nyheter Skåne*, 22 september. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/ansvarig-politiker-anlitar-kritiserat-vardbolag-privat> [Hämtad 2022-08-07]

Sylvan, Camilla (2007). "Problemen med äldreomsorgen kartlagda". *Sydsvenskan*, 10 mars. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2007-03-10/problemen-med-aldreomsorgen-kartlagda> [Hämtad 2022-08-07]

Szebehely, Marta, Anneli Stranz och Rebecka Strandell (2017). *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?* Arbetsrapport, Institutionen för socialt arbete, 2017:1. Stockholms universitet. Tillgänglig: http://www.socarb.su.se/polopoly_fs/1.320035.1486983623!/menu/standard/file/Slutversion%20rapport%20feb13.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Szebehely, Marta (2011). "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi" i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Johanneshov: TPB. s. 215-257. Tillgänglig: https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf [Hämtad 2022-08-07]

Söderlund, Therése (2019). "Lomma tar tillbaka privata äldreboenden". *Kommunalarbetaren*, 9 december. Tillgänglig: <https://ka.se/2019/12/09/lomma-tar-tillbaka-privata-aldreboenden/> [Hämtad 2022-08-07]

Thörnquist, Annette (2013). *Mångfaldens marknad och arbetets villkor: Om följder av kundval (LOV) i hemtjänsten*. Arbetsliv i omvandling nr. 2 2013. Work, Technology and Social Change (WTS) Lunds universitet. Tillgänglig:

https://www.researchgate.net/publication/341447869_MANGFALDENS_MARKNAD_OCH_ARBETETS_VILLKOR_Om_foljder_av_kundval_LOV_i_hemtjansten [Hämtad 2022-08-07]

Upphandlingsmyndigheten (2022). *Om regler för upphandling*. Tillgänglig: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling> [Hämtad 2022-01-03]

Vlachos, Jonas (2013). *Klockor och målstyrning*. Ekonomistas. Tillgänglig: <https://ekonomistas.se/2013/04/05/klockor-och-malstyrning/> [Hämtad: 2022-01-13]

Vårdföretagarna (2019). *10 år med LOV – En historisk reform i behov av förnyelse*. Stockholm: Almega/Tenelius Holm AB. Tillgänglig: <https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2019/06/lov-rapport-slutversion-i-mall-190527.pdf> [Hämtad 2022-01-03]

Wenglén, Robert (2020). "Det går att få mer 'pang för pengarna' om äldreomsorgen drivs i kommunal regi." *Sydsvenskan*, 23 mars. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2020-03-23/det-gar-att-fa-mer-pang-for-pengarna-om-aldreomsorgen-drivs-i-kommunal-regi> [Hämtad 2022-01-03]

Wikstrand, Måns (2021). "Små arbetsgrupper hemligheten i Emmaboda". *Dagens Samhälle*, 11 oktober. Tillgänglig: <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/sma-arbetsgrupper-hemligheten-i-emmaboda/#> [Hämtad 2022-01-05]

Åkerberg, Filip (2020). "Sälj inte farmor" *Folkomröstningskampanj 2005* [video]. YouTube, 4 mars. Tillgänglig: https://www.youtube.com/watch?v=L_fdszPUT6k&t=53s [Hämtad 2022-07-01]

arenaidé