

Idéburen äldreomsorg i Stockholms stad

Omfattning, kvalitet och förutsättningar

Karin Gens

Sven-Erik Wånell

2016-06-21

FÖRORD

Den idéburna sektorn är en inte alltid så uppmärksammas regiform inom äldreomsorgen, vid sidan om den kommunala och den privata. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum har på uppdrag av Stockholms stads äldreförvaltning genomfört en studie vars syfte är att ringa in det specifika med idéburen äldreomsorg och vilka förutsättningar den sektorn har. I uppdraget ingick att studien ska resultera i uppslag och idéer om vilka konkreta åtgärder staden kan vidta för att stödja, främja och lära av den idéburna sektorn.

Frågor som studien söker besvara är t.ex. om den idéburna sektorn bidrar till mångfald, god kvalitet, förnyelse och ett aktivt medborgarskap. Och om det är så, vad krävs då av samspelet mellan Stockholms stad och de idéburna aktörerna för att ta till vara denna potential, och undvika att staden tvärtom hämmar den?

Det som är gemensamt för den idéburna sektorn är att man har ett tydligt fokus på vem man är till för och en väl förankrad värdegrund. Sektorn har förhållandevis lätt att rekrytera personal, vilket till en del sannolikt beror just på att man vill arbeta i en verksamhet där det är självklart att sätta den äldre i centrum. Det finns en vilja att få vara en förebild och att dela med sig av metoder och arbetssätt. Studien visar dock att det inte är enkelt att fånga den idéburna sektorns själ, dess särart, men att den finns framgår av såväl genomförda intervjuer som tillgänglig forskning. Studien visar också att nuvarande lagstiftning (LOU och LOV) kan hämma möjligheterna att ta tillvara det som den idéburna sektorn kan bidra med för att utveckla nya verksamhetsformer, metoder och kvalitet.

Den idéburna sektorn är i Stockholm, jämfört med övriga landet, stor vad gäller vård- och omsorgsboenden, 20 procent av platserna, men liten inom hemtjänst, sex procent av omsorgsmottagarna.

Samtliga av de ansvariga inom de olika idéburna aktörer som intervjuats i denna studie vill utvidga sin verksamhet. Förutsättningarna att faktiskt expandera såg däremot mycket olika ut. Hinder som angavs handlade om kompetens, tid, kapital och avsaknad av tydlighet från styrelse/huvudman.

Trots att gällande lagstiftning och EU-direktiv sätter gränser finns det åtgärder som staden kan vidta för att främja utvecklingen av idéburen sektor. Något som staden kan genomföra direkt är att etablera en stödfunktion för att främja samverkan mellan staden och den idéburna sektorn. Staden kan också göra det möjligt att söka idéburen äldreomsorg på Hitta och Jämför service och att utveckla former för att lära av de idéburna aktörerna. På sikt – givet lagstiftningsändringar – kan staden också inom äldreomsorgen arbeta med andra avtalsformer, så som idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Stockholm juni 2016

Chatrin Engbo

Direktör Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	1
UPPDRAK, SYFTE OCH METOD	3
UPPDRAGET	3
METOD.....	3
TIDPLAN.....	4
BAKGRUND	5
BEGREPPEN.....	5
<i>Den idéburna sektorn</i>	<i>5</i>
DEN IDÉBURNA SEKTORNS FRAMVÄXT OCH UTVECKLING.....	6
<i>Från servicehus och ålderdomshem till särskilt boende</i>	<i>7</i>
<i>Anpassning till marknadstänkande</i>	<i>7</i>
NORDISK JÄMFÖRELSE.....	8
ÖVERENSKOMMELSEN MED DEN IDÉBURNA SEKTORN	8
<i>Nationell nivå.....</i>	<i>8</i>
<i>Stockholms stad.....</i>	<i>9</i>
PÅ GÅNG PÅ NATIONELL NIVÅ	10
IDÉBUREN ÄLDREOMSORG I STOCKHOLM	11
DE IDÉBURNA ORGANISATIONER SOM ÄR VERKSAMMA I STOCKHOLM	11
<i>Utvecklingen under 2010-talet</i>	<i>12</i>
<i>Samverkan idéburna och privata aktörer</i>	<i>13</i>
ANDEL SOM DRIVS I OLIKA REGIFORMER.....	13
<i>Särskilt boende.....</i>	<i>13</i>
<i>Hemtjänst</i>	<i>14</i>
VERKSAMHETER SOM INTE ÄR BISTÅNDSBEDÖMDA.....	14
<i>Trygghetsboenden och seniorboenden.....</i>	<i>14</i>
<i>Träffpunktsverksamhet.....</i>	<i>15</i>
DET SPECIFIKA MED IDÉBUREN SEKTOR	16
KOMMUNALT, IDEELLT, PRIVAT	16
BÄTTRE KVALITET?	18
<i>Kön till vård- och omsorgsboenden</i>	<i>19</i>
<i>Brukarundersökningen.....</i>	<i>19</i>
<i>Enhetsundersökningen.....</i>	<i>20</i>
<i>Stadens verksamhetsuppföljning</i>	<i>20</i>
<i>Stadens kvalitetsobservatörer</i>	<i>22</i>
<i>Famna</i>	<i>22</i>
<i>Från intervjuerna</i>	<i>22</i>
<i>Sammanfattning.....</i>	<i>23</i>
MÅNGFALD?.....	24
<i>Röster från två vård- och omsorgsboenden.....</i>	<i>25</i>
INNOVATIVA?.....	25
AKTIVT MEDBORGARSKAP?	26
ICKE VINSTSYFTANDE.....	27
HINDER OCH MÖJLIGHETER ATT ETABLERASIG	28
VARFÖR SÅ FÅ IDÉBURNA ORGANISATIONER I VÄLFÄRDEN?	28
<i>Förutsättningarna skiftar.....</i>	<i>28</i>
LAGSTIFTNING OCH EU-DIREKTIV SÄTTER GRÄNSER	29

<i>Kommunallagen</i>	29
<i>Konkurrenslagen</i>	29
<i>LoU</i>	29
<i>LOV</i>	29
<i>Statsstödsreglerna</i>	29
<i>Slutsatser</i>	30
DEN IDÉBURNA SEKTORN VILL EXPANDERA.....	30
BRIST PÅ KUNSKAP	30
KAPITAL	31
HYRA ELLER BYGGA SJÄLV.....	31
UPPHANDLINGSFORMER OCH ERSÄTTNINGSSYSTEM	32
<i>Förfrågningsunderlagen</i>	32
<i>Ersättningssystemen</i>	32
<i>Entreprenad och egen regi</i>	33
EJ TILLRÄCKLIGT UNDERLAG.....	33
VAD STADEN KAN GÖRA	34
MOTIV TILL ATT STÄRKA SAMVERKAN MELLAN STADEN OCH DEN IDÉBURNA SEKTORN.....	34
IDENTIFIERA HINDER OCH MÖJLIGHETER.....	34
ÅTGÄRDER SOM KAN GENOMFÖRAS DIREKT.....	35
<i>Etablera en stödfunktion</i>	35
<i>Kunna söka idéburen äldreomsorg på Hitta och jämför service</i>	37
<i>Utformningen av beställningarna</i>	38
<i>Lära av de idéburna aktörerna</i>	38
ÅTGÄRDER SOM KAN UTREDAS.....	38
<i>Förtur?</i>	38
<i>Rätten att flytta till boende i annan kommun</i>	39
<i>Differentierad ersättning för hemtjänst</i>	39
<i>Hyra ut lokaler</i>	39
<i>Markupplåtelse</i>	40
<i>Stödja framväxt av nya inriktningar/försöksverksamheter</i>	40
<i>Utformningen av förfrågningsunderlagen</i>	40
ÅTGÄRDER SOM FÖRUTSÄTTER LAGÄNDRINGAR.....	41
<i>Prioritera idéburet vid upphandling?</i>	41
<i>Idéburet offentligt partnerskap</i>	41
<i>Exempel på Idéburet Offentligt Partnerskap</i>	42
REFERENSER	43

SAMMANFATTNING

Äldreroteln i Stockholms stad har aktualiserat frågan om den idéburna sektorns förutsättningar att bedriva hemtjänst, särskilt boende och annan form av äldreomsorg i staden. I Stockholms stads budget för 2016 anges att staden aktivt ska arbeta för att stödja och främja icke vinstdrivande verksamheter och lära av goda exempel inom den idéburna sektorn inom äldreomsorgen. Staden vill hitta vägar för att underlätta för sektorn att starta och bedriva såväl hemtjänst som särskilt boende.

Stockholms stads äldreförvaltning har gett Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum i uppdrag att göra en studie och kunskapsöversikt för att ringa in det specifika med idéburen äldreomsorg och vilka förutsättningar den sektorn har. Studien ska resultera i uppslag och idéer om vilka konkreta åtgärder staden kan vidta för att stödja, främja och lära av den idéburna sektorn.

I denna studie är fokus på biståndsbedömd äldreomsorg som bedrivs på uppdrag av och finansieras av Stockholms stad.

Äldrecentrum har under våren haft ett parallellt uppdrag som också avser den idéburna sektorn. Den studien är en uppföljning av den överenskommelse som träffades 2012 mellan staden och den idéburna sektorn inom välfärdsområdet. De båda studierna har befruktat varandra.

I det följande kommer framförallt begreppet idéburen sektor att användas, som också Stockholms stad använder. Det används av aktörerna själva och den organisation, Famna, som organiserar många av de verksamheter som benämner sig idéburna. Denna sektor är dock inte ensam om att vara idé- och värdegrundsdriven. Även kommunala och kommersiella aktörer har vanligen en idé med sin verksamhet och i många avseenden en liknande värdegrund som de icke vinstsyftande. Det skiljer sig också mellan organisationerna i denna studie i vilken mån organisationen är uppbyggd kring en tydlig idégrund.

I Stockholms stad har traditionellt den idéburna sektorn haft en betydande roll för det som tidigare benämnts ålderdomshem och sjukhem. Bakgrunden till det är ofta hur äldreomsorgen var organiserad före framväxten av dagens välfärdssamhälle. Flera av de stora idéburna aktörerna har sina rötter i 1800-talet eller ännu tidigare, som t.ex. Danvikshem, Borgerskapet och Stockholms sjukhem.

Totalt fanns det i januari 2016 i stadens valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende 6 456 lägenheter/platser (servicehus ej medräknade). Av dessa fanns 1 928 (30 %) i boenden som drevs av staden, antingen i egen regi eller på intraprenad, 3 240 (50 %) av privata aktörer, i egen regi eller på entreprenad, och 1 288 (20 %) i boenden som drevs av den idéburna sektorn. Det fanns då 31 olika privata utförare av vård- och omsorgsboende, varav 13 idéburna.

Cirka 14 800 personer 65 år och äldre i Stockholms stad har hemtjänst. Av dessa har cirka 4 600 valt en kommunal utförare och cirka 9 400 valt en privat, icke idéburen utförare. I april 2016 var det 832 äldre (sex procent av alla hemtjänstmottagare) som valt en idéburen utförare.

Det finns få studier som beskriver likheter och skillnader mellan välfärdstjänster utförda i kommunal, idéburen respektive privat regi. I denna studie har vi tittat på om de idéburna har en högre kvalitet, om de är mer innovativa och om de bidrar till större mångfald och aktivt medborgarskap.

Den bild stadens kvalitetsobservatörer fått är att kvaliteten varierar i de idéburna vård- och omsorgsboendena, på samma sätt som den gör i de som drivs av kommunen eller privata företag. Även mätt med de indikatorer som används av Socialstyrelsen respektive Stockholms stad framkommer en skiftande bild. Det enda som således med säkerhet kan konstateras är att det skiljer mellan de 26 vård- och omsorgsboenden som drivs av idéburna aktörer.

Även vad gäller i vilken mån den idéburna sektorn bidrar till ökad mångfald, utveckling och ett aktivt medborgarskap skiftar bilden. Vissa verksamheter har en tydlig profil, andra erbjuder en äldreomsorg snarlik andra aktörers. Några har en tydlig förankring i civilsamhället, andra bedrivs mer företagslikt. Möjligheten att vara innovativ stöds inte av nuvarande former för att handla upp och följa upp äldreomsorg.

Det är alltså inte enkelt att fånga den idéburna sektorns "själ", dess särart, men det finns fog för att säga att det finns en särart som kan tas tillvara. Det finns ett mer tydligt fokus på uppdraget – vem är vi till för? Organisationens värdegrund är vanligen väl förankrad hos styrelse, ledning och personal. Verksamheterna har förhållandevis enkelt att rekrytera personal, vilket till en del sannolikt beror just på att man vill arbeta i en verksamhet där det är självklart att sätta den äldre i centrum. Det finns en vilja att få vara en förebild, och att dela med sig av hur man arbetar.

Samtliga de ansvariga inom de olika idéburna aktörer som intervjuats i denna studie vill utvidga sin verksamhet. Förutsättningarna att faktiskt expandera såg däremot mycket olika ut. Hinder kan vara både kompetens, tid, kapital och tydlighet från styrelse/huvudman.

Förslagen på åtgärder som staden kan vidta för att främja samverkan mellan staden och det civila samhällets organisationer har delats upp i tre kategorier:

Åtgärder som kan vidtas redan idag

- Etablera en stödfunktion
- Kunna söka idéburen äldreomsorg på Hitta och Jämför service
- Lära av de idéburna aktörerna

Åtgärder som kan utredas

- Förtur för egna medlemmar
- Differentierad ersättning för hemtjänst
- Hyra ut lokaler
- Markupplåtelse
- Stödja framväxt av nya inriktningar/försöksverksamheter
- Utformning av förfrågningsunderlagen

Åtgärder som förutsätter lagändringar

- Prioritera idéburet vid upphandling
- Idéburet offentligt partnerskap

UPPDRAG, SYFTE OCH METOD

Uppdraget

Äldreroteln i Stockholms stad har aktualiserat frågan om den idéburna sektorns förutsättningar att bedriva hemtjänst, särskilt boende och annan form av äldreomsorg i Stockholms stad. Stockholms stads äldreförvaltning har gett Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum i uppdrag att göra en studie och kunskapsöversikt för att ringa in det specifika med idéburen äldreomsorg och vilka förutsättningar den sektorn har.

Studien ska resultera i uppslag och idéer om vilka konkreta åtgärder staden kan vidta för att stödja, främja och lära av den idéburna sektorn.

Enligt uppdraget ska studien belysa följande:

- vilka idéburna verksamheter som idag finns inom stadens äldreomsorg,
- nyttan för de målgrupper som respektive förening/organisation har,
- vad som är specifikt för äldreomsorg bedriven av de idéburna organisationerna, exempelvis vad gäller om den verksamhetsformen främjar kvalitet och i så fall på vilket sätt och under vilka förutsättningar,
- vilka hinder och problem som finns ur föreningarnas/organisationernas/för-samlingarnas perspektiv, vad gäller t.ex. former för upphandling, krav på ekonomisk stabilitet, ersättningssystem och behov av långsiktighet,
- vilka hinder och problem som finns ur stadens perspektiv, vad gäller t.ex. legala förutsättningar som upphandlingsregler, konkurrensneutralitet och möjlighet att gå in med stöd,
- hur de idéburna organisationerna bedömer att deras verksamhet kan stödjas och underlättas samt
- hur samverkan mellan staden och den idéburna sektorn kan utvecklas och stärkas.

I denna studie är fokus på verksamheter som bedrivs på uppdrag av och finansieras av Stockholms stad.

Metod

Studien har genomförts med följande metoder:

- kunskapssammanställning av befintlig forskning inom i första hand en skandinavisk miljö kring äldreomsorg bedriven av idéburna organisationer
- intervjuer med nyckelpersoner i Stockholms stad
- intervjuer med företrädare för ett urval av de idéburna aktörer som bedriver äldreomsorg
- besök i idéburen äldreomsorgsverksamhet
- intervjuer med företrädare för de idéburna organisationernas intresseorganisation Famna
- intervjuer med äldre personer som valt ett äldreboende som drivs av en idéburen organisation.

Intervjuerna har skett utifrån de frågeställningar som studien har, med en intervjuguide som grund men utformat som ett fritt samtal. Intervjuerna har skett med ledningspersoner på olika nivåer i idéburna verksamheter i Stockholm, personal i Stockholms stads äldreförvaltning, stadens juridiska enhet och stadens fastighetsbolag Micasa, handläggare på SKL och Upphandlingsmyndigheten samt de idéburnas intresseorganisation Famna. Totalt har 28 personer intervjuats samt en gruppintervju med stadens kvalitetsobservatörer. Intervjuer har skett med företrädare för 11 av de totalt 15 idéburna organisationerna. Tio av de 26 boenden som drivs av idéburna aktörer har besökts.

Till studien knöts en referensgrupp, med personer från staden och den idéburna sektorn, med sakkunskap inom området.

Äldrecentrum har under våren haft ett parallellt uppdrag som också avser den idéburna sektorn. Den studien är en uppföljning av den överenskommelse som träffades 2012 mellan staden och den idéburna sektorn inom välfärdsområdet. De båda studierna har befruktat varandra.

Tidplan

Studien har genomförts under december 2015 - juni 2016. Dialog har förts med äldreförvaltningen och Äldreroteln under utredningstiden. Utöver denna rapport kommer resultatet att, i dialog med staden, föras fram i utvecklingsseminarier eller liknande med förtroendevalda, berörda tjänstemän och föreningar/organisationer.

BAKGRUND

I Stockholms stads budget för 2016 anges att staden aktivt ska arbeta för att stödja och främja icke vinstdrivande verksamheter och lära av goda exempel inom den idéburna sektorn inom äldreomsorgen. Staden vill hitta vägar för att underlätta för sektorn att starta och bedriva såväl hemtjänst som särskilt boende.

Begreppen

Det finns ingen konsensus i Sverige om vilket begrepp som bör användas för att beskriva den sektor som ofta benämns som en tredje sektor vid sidan av den offentliga och näringslivet. Ett övergripande begrepp är det civila samhället. I regeringens proposition En politik för det civila samhället redovisas att

”Begreppet det civila samhället används i betydelsen av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, uppprop och andra aktörer” (prop. 2009/10:55).

Det civila samhället är ett för vitt begrepp i denna studie. Ideell är det begrepp som används i Danmark och Norge och ibland också i Sverige, t.ex. i namnet på en statlig utredning 1993, Beredningen för främjande av den ideella sektorn. Det är dock inte helt adekvat för verksamheter där arbetet i första hand utförs av anställd personal och som är skattefinansierade. Det är inte heller det begrepp som används i Stockholms stad.

Det icke vinstsyftande är gemensamt för denna sektor, men det gäller också för den kommunalt drivna äldreomsorgen. Och många privata aktörer har inte vinstsyftet som överordnat även om de drivs som vinstsyftande aktiebolag.

I det följande kommer framförallt begreppet idéburen sektor att användas. Det används av Stockholms stad och aktörerna själva, t.ex. av den organisation, Famna, som organiserar många av de verksamheter som benämner sig idéburna. Denna sektor är dock inte ensam om att vara idé- och värdegrundsdriven. Även kommunala och kommersiella aktörer har vanligen en idé med sin verksamhet och i många avseenden en liknande värdegrund som de icke vinstsyftande. Det skiljer sig också mellan organisationerna i denna studie i vilken mån organisationen är uppbyggd kring en tydlig idégrund.

I denna rapport benämner vi de verksamheter som bedrivs av kommunen själv som kommunal, verksamheter som bedrivs utan vinstsyfte som idéburna och kommersiella företag som privata.

Med egen regi avses verksamheter som bedrivs av kommunen själv eller av privata och idéburna aktörer i egen regi, till skillnad mot de verksamheter som dessa bedriver på entreprenad åt kommunen.

Den idéburna sektorn

Med den idéburna sektorn avses organiserad verksamhet som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är fristående från den offentliga sektorn. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser, registrerade trossamfund och liknande associationsformer, men även i icke vinstsyftande aktiebolagsform. Den idéburna sektorn har allmännyttan eller medlemsnytta som motiv för sina verksamheter. Det kan röra sig om allt från öppen träffpunktsverksamhet riktad till äldre till regelrätt

äldreomsorg som bedrivs på uppdrag från staden, exempelvis hemtjänst, dagverksamhet eller särskilt boende.

Att sektorn betecknas som icke vinstsyftande innebär att de överskott som uppstår i verksamheten återinvesteras i den egna organisationen och att det alltså inte sker någon vinstutdelning till ägare. Det behöver således hos en organisation som bedriver många verksamheter inte innebära att ett överskott ett visst år i en av organisationens verksamheter stannar i just den. Ett överskott kan gå in i stiftelsens hela ekonomi och möjliggöra kommande investeringar eller kompensera en annan verksamhet som det året gått med underskott.

Den idéburna sektorns framväxt och utveckling

I Stockholms stad har traditionellt den idéburna sektorn haft en betydande roll för det som tidigare benämnts ålderdomshem och sjukhem. Bakgrunden till det är ofta hur äldreomsorgen var organiserad före framväxten av dagens välfärdssamhälle. Flera av de stora idéburna aktörerna har sina rötter i 1800-talet eller ännu tidigare, som t.ex. Danvikshem, Borgerskapet och Stockholms sjukhem.

Visserligen lades socknens ansvar för fattiga äldre fast redan år 1734. Mer tydligt blev det med 1918 års fattigvårdslag. Där anges kommunernas skyldighet att inrätta hem för åldringar och andra vårdbehövande. Där står dock att denna skyldighet föreligger ”i den mån icke annan drager försorg därom”. Det fanns fortfarande både utrymme och behov för olika idéburna organisationer att erbjuda äldre personer boende som innehöll omvårdnad och tillsyn.

Under efterkrigstiden växte folkhemmet, och vad som kan kallas det starka samhället, fram. Det är samhället som ska ge den enskilda individen trygghet i olika livssituationer. Ingen ska vara beroende av välgörenhet eller vad ens familj kan bistå med. Det har också präglat äldreomsorgens utveckling, och återspeglas i lagstiftningen. Ett första steg mot ett mer tydligt kommunalt åtagande att tillhandahålla ålderdomshem kom med socialhjäpplagen år 1955. Landstingen fick ett mer uttalat ansvar för de kroniskt sjuka genom lag år 1951.

På olika områden tog samhället över verksamheter som bedrivits av stiftelser och föreningar. Ett exempel är boende för hemlösa, där det oavsett majoritet i Stockholms stadshus drevs en politik under främst 1970-talet där staden skulle överta de ungarshotell som drevs av föreningar och stiftelser.

En liknande politik gällde inte inom äldreboendet. De som fanns fick finnas kvar, som ett komplement till den kommunala verksamheten. Men den utbyggnad som skedde var i stort sett uteslutande i kommunal regi. Ett motiv för det var att man såg det som en förutsättning för att garantera alla lika tillgång till de sociala tjänsterna. Under 1980-talet utfördes i stort sett all äldreomsorg i kommunernas egen regi. Stockholm kan här ses som ett undantag med sina stora idéburna institutioner som drev äldreboende.

Från att till stor del varit finansierade med donationer och gåvor sker finansieringen av de idéburna aktörernas äldreomsorg idag i huvudsak med offentliga medel.

Ett belysande exempel kan hämtas från Stiftelsen Josephinahemmet, som grundades 1873:

”Verksamheten vid hemmet har under åren förändrats på ett sätt som återspeglar samhällsutvecklingen inte minst på fattig- och socialvårdens område. Från att från början ha varit ett utpräglat fattighus för verkligt fattiga katoliker, utvecklades Josephinahemmet till ett

ålderdomshem, för att därefter i samband med samhällets allt större ansvarstagande på socialvårdens område omformas till ett modernt servicehus.

Hemmets verksamhet har under huvuddelen av tiden byggt på änkedrottning Josephinas donation och katolska kyrkans insatser i olika former, särskilt systrarnas oavlönade arbete. Ett stort steg togs 1979 då styrelsen för Josephinahemmet beslöt att ta emot kommunal finansiering, s.k. utjämningsbidrag. Detta var en nödvändig förutsättning för att kunna fortsätta verksamheten, samtidigt som beroendet av kommunala bidrag givetvis inneburit en beskuren frihet för ledningen av hemmet.” (Josephinahemmet 2016)

Från servicehus och ålderdomshem till särskilt boende

Under 1970- och -80-talen var det en snabb utbyggnad av servicehusen – som vissa trodde skulle vara den allenarådande formen av äldreboende i en framtid. Med socialtjänstlagen 1982 blev servicehus begreppet för det kommunala äldreboendet. Ålderdomshemmen fick officiellt, om än inte i dagligt tal, namnet servicehus med helinackordering.

Med Ädelreformen 1992 kom begreppet särskilt boende. Det blev en utmaning för såväl servicehusen som många ålderdomshem. Servicehusen, och flera av de äldre ålderdomshemmen, var tänkta för äldre som var förhållandevis friska, men kom alltmer att bli boende för äldre de sista åren i livet, fram till livets slut. Äldre ålderdomshem antogs inte ha en framtid, bl.a. för att de hade en låg bostadsstandard. Många av dessa drevs av stiftelser, föreningar och församlingar. En del avvecklades också successivt, men flertalet blev kvar eller ersattes med nybyggda boendeenheter. Den idéburna sektorn har inte minskat i Stockholm trots avvecklingen av äldre, icke funktionella äldreboenden. Det saknas dock statistik över utvecklingen i Stockholms stad från 1992 och framåt vad gäller andel hemtjänst respektive särskilt boende som drivs i stadens egen regi, i idéburen regi och privat. Den uppdelning som finns i den nationella statistiken är mellan stadens egen regi och privat regi.

Under 1990-talet skedde en omsvängning i synen på privat regi. Att öppna för olika aktörer sågs som en metod för att samtidigt minska kostnaderna och öka kvaliteten. Efterhand kom fokus mer på kvalitet och valfrihet än att sänka kostnaderna. Tydligt kom detta till uttryck med lagen om valfrihet (LOV) 2009.

När kundvalet infördes var en av ambitionerna att öka mångfalden, bl.a. genom att fler aktörer från den idéburna sektorn skulle kunna etablera sig som utförare av äldreomsorg. En studie visar dock att så har det inte blivit. Fram till år 2010 skedde det på nationell nivå en snabb ökning av verksamhet i privat regi, men inte hos de idéburna organisationerna (Szebehely 2011).

Anpassning till marknadstänkande

Den idéburna sektorn har alltmer blivit en aktör på ”välfärdsmarknaden”. Den har gått ”från röst till service”.

”Näringsliv och företagsekonomiskt tänkande står idag som modell för mycket av den nya inspiration, kraft och energi som man i organisationerna direkt hämtar in för att utveckla sin verksamhet. Det handlar om ett starkt språk för att organisera och leda verksamhet som har utvecklats för vinstdrivande företag i ett marknadskapitalistiskt system. Inte sällan förmedlas denna kunskap via konsulter och personer med erfarenhet av näringslivsverksamhet, till exempel i de idéburna organisationernas styrelser” (Wijkström & Einarsson 2011).

Nordisk jämförelse

Det är svårt att hitta lämpliga mått för att kunna göra jämförelser mellan Sverige och andra länder när det gäller hur stor andel av välfärdstjänsterna som utförs av organisationer inom den idéburna sektorn. Det finns tydliga skillnader mellan de tre länderna i Skandinavien. Inom det sociala området är den idéburna sektorns andel drygt tre gånger så stor i Norge och Danmark jämfört med Sverige (Sivesind 2016).

Tabell 1. Andel sysselsatta inom sociala tjänster i Skandinavien, procent

Sektor/år	Norge		Sverige		Danmark	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Idéburet	10,1	10,3	3,1	2,7	12,4	10,4
Privat	13,1	16,0	14,8	25,0	4,5	5,6
Kommunal	76,8	73,7	82,1	72,3	83,1	84,0

Källa: Mot en ny Skandinavisk velferdsmodell (Sivesind 2016)

I tabell 1 redovisas andelen sysselsatta inom området sociala tjänster efter regiform. I alla tre länderna har antalet sysselsatta ökat mellan 2006 och 2013. I Sverige har den idéburna sektorn i stort sett oförändrat antal sysselsatta 2013 jämfört med 2006. Eftersom det totala antalet sysselsatta inom sociala tjänster ökat har dock den idéburna sektorns andel av det totala antalet sysselsatta minskat, från 3,1 till 2,7 procent. Andelen sysselsatta i idéburen verksamhet i Danmark och Norge var betydligt högre, tio procent.

Sverige skiljer sig också från de två andra skandinaviska länderna genom att de privata företagen har en betydligt större, och snabbt växande, andel av de sysselsatta. Var fjärde var 2013 anställd i ett privat företag i Sverige, att jämföra med var tjugonde i Danmark. (Sivesind 2016).

Jämförande statistik som visar hur stor andel som utförs av idéburna organisationer inom just äldreomsorgsområdet finns inte redovisat i ovan nämnda rapport, och har heller inte kunnat hittas någon annanstans.

Överenskommelsen med den idéburna sektorn

Nationell nivå

Hösten 2007 beslutade regeringen att föra en dialog om relationen mellan stat och idéburna organisationer verksamma inom det sociala området. Dialogen fördes med ett 90-tal organisationer samt SKL och resulterade i Den nationella Överenskommelsen som representerar samverkan mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting samt idéburna organisationer inom det sociala området. Den bygger på en öppen dialog mellan likvärdiga parter.

Regeringens mål för politiken för det civila samhället är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,

- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter, och
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

En viktig del var att skapa förutsättningar för en större mångfald och att därigenom ge människor större valfrihet och kvalitet inom välfärdsområdet. Regeringen anförde att

”samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig hos den mångfald av idéburna organisationer som bygger på demokratiska värden” (Regeringskansliets skrivelse 2008/09:207).

”Det har blivit allt viktigare att se till att det civila samhällets organisationer har goda förutsättningar att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel, t.ex. som utförare av sociala tjänster” (prop 2009/10:55).

En viktig utgångspunkt för den nationella dialogen var att den skulle följas av liknande dialoger på regional och kommunal nivå.

Stockholms stad

Stockholms stads socialborgarråd och äldreborgarråd initierade våren 2010 en motsvarande dialog med idéburna organisationer verksamma inom stadens socialtjänst och äldreomsorg. Dialogen resulterade i en ”Överenskommelse mellan Stockholms stad och den idéburna sektorn”, som lades fast vid en signeringsceremoni i stadshuset den 4 september 2012.

Överenskommelsen i Stockholm har undertecknats av 75 olika organisationer, varav 12 kan sägas ha verksamhet riktad direkt mot äldre. Det är framförallt pensionärsorganisationer och träffpunktsverksamhet för äldre personer med olika kulturella inriktningar. Av de 15 olika aktörer som bedriver äldreomsorgsverksamhet i staden är det endast en som undertecknat Överenskommelsen, Ersta Diakoni.

Det övergripande syftet med överenskommelsen är att den ska vara en viktig plattform för delaktighet och samverkan mellan staden och den idéburna sektorn. Den ska lägga grunden för en vidare dialog, som ska leda fram till mer konkreta handlingsplaner. Överenskommelsens sex principer ska vara vägledande för det fortsatta samarbetet. Den följs upp i dialog mellan staden och föreningarna/organisationerna.

I ett parallellt uppdrag Äldrecentrum haft under våren 2016 att följa upp Överenskommelsen i Stockholms stad framkommer att man inte nått målen med Överenskommelsen. En bidragande faktor tros vara att det varit svårt att omsätta det generellt formulerade syftet, något som lett till skilda förväntningar. I det PM som överlämnats till staden sägs att Överenskommelsen behöver förankras och att syftet behöver tydliggöras hos parterna. Den arbetsgrupp som funnits har inte varit känd bland organisationerna och det har saknats riktlinjer för gruppens sammansättning och arbete. Vidare sägs att flertalet av de som besvarat utredarnas enkät och deltagit i intervjuer uppgav att samverkan inte hade ökat sedan Överenskommelsen undertecknades för fyra år sedan, varken mellan staden och organisationerna eller organisationerna emellan. Det har heller inte lett till några konkreta handlingsplaner.

Utöver fortsatt förankring och tydliggörande av syftet föreslås att en samordningsfunktion för Överenskommelsen ska bildas, med syftet att få en bättre struktur på samarbetet mellan organisationerna och mellan organisationerna och staden, genom bl.a. bättre tillgänglighet till stadens tjänstemän och politiker (Meinow & Österman 2016).

På gång på nationell nivå

I betänkandet ”Palett för ett stärkt civilsamhälle” (SOU 2016:13) presenterades i februari 2016 flera förslag för att underlätta för det civila samhället att utvecklas och bedriva sin verksamhet. Förslagen syftar ytterst till att ta till vara den kraft och det engagemang som civilsamhället står för.

En del av förslagen handlar om att ge den offentliga sektorn i uppdrag att genom stöd, dialog och annat involvera civilsamhället i utformningen av offentliga beslut och konsekvensanalyser, t.ex. genom utökat deltagande i kommittéer och remissförfarande.

Forskning visar på civilsamhällets betydelse för tillit mellan människor och utredaren poängterar vikten av att människor med olika bakgrund och erfarenhet ges möjlighet att engagera sig ideellt, att detta är en viktig grund för demokrati och social sammanhållning.

Betänkandet innehåller också konkreta förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling. Fördelar, eller mervärden, med att anlita det civila samhällets organisationer som utförare är enligt utredaren t.ex. det ansvarstagande som denna sektor står för, den möjlighet till förankring i lokalsamhället som den erbjuder och de idéburna inslag som verksamheten kan ha.

I betänkandet konstateras att såväl befintligt upphandlingsregelverk som det nya EU-direktivet om offentlig upphandling erbjuder många möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling.

Utredningen föreslår att upphandling av sociala tjänster som understiger fastställt tröskelvärde, för närvarande 750 000 EUR, ska kunna undantas från LOU, lagen om offentlig upphandling, och att möjligheten i det nya EU-direktivet att reservera kontrakt för vissa tjänster ska införas i svensk lagstiftning. Med nämnda tröskelvärde kan dock sägas att en sådan regeländring inte i någon större omfattning skulle beröra äldreomsorgens verksamheter, möjligen dock hemtjänstverksamhet som inte är alltför omfattande, dagverksamhet eller träffpunktsverksamhet. Äldreboendeverksamhet och större hemtjänstaktörer omsätter betydligt större summor än så.

Betänkandet har sänts ut på remiss, remisstiden går ut den 13 juli 2016.

Även den pågående Velfärdsutredningen (Fi 2015:01) behandlar dessa frågor och i uppdraget ingår att utreda hur man kan underlätta för det civila samhället att delta i offentliga verksamheter. Utredningen ska bl.a. undersöka hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt samt lämna förslag på hur förutsättningarna för den idéburna sektorn kan förbättras. Utredningen ska överväga om upphandlingskontrakt kan reserveras för bl.a. icke vinstdrivande organisationer (Dir 2015:22).

IDÈBUREN ÄLDREOMSORG I STOCKHOLM

I de följande avsnitten redovisar vi först vilka de totalt femton idéburna aktörerna inom stadens biståndsbedömda äldreomsorg är. Därefter belyser vi vad som kan vara specifikt med den idéburna sektorn, som kan motivera att staden skulle stödja denna sektor, och lära sig av den. Vi tar upp om den idéburna sektorn kan bidra till ökad kvalitet, mångfald, aktivt medborgarskap och vara innovativa. Därefter tar vi upp frågan om hinder och möjligheter att etablera sig, och att utöka sin verksamhet. Slutligen beskriver vi åtgärder Stockholms stad kan vidta, på kort respektive längre sikt.

De idéburna organisationer som är verksamma i Stockholm

Det är sex stiftelser, sex föreningar och tre aktiebolag, totalt 15, som verkar på idéburen grund i staden. Tretton av dessa driver vård- och omsorgsboenden inom Stockholms stads kundvalssystem.

Tabell 2, De idéburna aktörer som driver vård- och omsorgsboenden

Organisation	Antal boenden	Antal lägenheter	Varav för staden	Regiform	Juridisk form
Stora Sköndal	6	242	233	Entreprenad och egen regi	Stiftelse
Ersta diakoni	3	223	223	Entreprenad och egen regi	Förening
Bräcke diakoni	6	212	212	Entreprenad och egen regi	AB och stiftelse
Danvikshem	1	188	100	Egen regi	Stiftelse
Blomsterfonden	2	108	98	Egen regi	Förening
Stockholms sjukhem	1	99	79	Egen regi	Stiftelse
Vänner till Pauvres Honteux	1	87	67	Egen regi	Stiftelse
Judiska hemmet	1	72	57	Egen regi	Förening
Borgerskapet	1	71	60	Egen regi	Stiftelse
Immanuelskyrkan vård	1	54	48	Egen regi	AB
Finskt Äldrecentrum	1	53	30	Egen regi	Förening
Edsätrahemmets vänner	1	49	34	Egen regi	Förening
Josephinahemmet	1	35	25	Egen regi	Förening
Summa	26	1493	1266		

Källa: Stockholms stads äldreförvaltning, avser läget våren 2016.

Av de 26 boendeenheter som drivs av idéburna aktörer är det fem som är avsedda enbart för personer med demenssjukdom, tre enbart för personer med somatiska sjukdomar, övriga 18 har båda inriktningarna. Några av aktörerna är förhållandevis stora, och har flera boenden och verksamhetsgrenar. Tre av dem har anknytning till Svenska kyrkan; Stiftelsen Stora Sköndal, Ersta diakonisällskap och Bräcke diakoni.

Några vård- och omsorgsboenden står andra trossamfund nära. Det är Föreningen Judiska hemmet, Immanuelskyrkans vård AB (Löjtnantsgården), Föreningen Edsättrahemmets vänner och Stiftelsen Josephinahemmet. De är förhållandevis små, med ett äldreboende vardera.

Några aktörer med en mer allmän inriktning är Stiftelsen Danviks hospital (ligger i Nacka kommun), Stiftelsen Stockholms Borgerskap, Stiftelsen Stockholms sjukhem, Stiftelsen Vänner till Pauvres Honteux och Föreningen Blomsterfonden. Dessa har sina rötter i den tid då civilsamhället var den viktigaste aktören för att ordna för stadens äldre.

Föreningen hem för finska åldringar har kommit till för att tillgodose vård- och omsorgsboende för personer med finska som modersmål.

Tabell 3, De idéburna aktörer som bedriver hemtjänst

Organisation	Område och antal omsorgsmottagare	Regiform	Juridisk form
HSB Omsorg	4 stadsdelar 537	Egen regi	AB
Blomsterfonden	Egna seniorboenden 162	Egen regi	Förening
Vänner till Pauvres Honteux	Egna seniorboenden 132	Egen regi	Stiftelse
Oscar den 1:es minne	Eget seniorboende 1	Egen regi	Stiftelse
Summa	832		

Källa: Stockholms stads äldreförvaltning, avser läget våren 2016.

Föreningen Blomsterfonden och Stiftelsen Vänner till Pauvres Honteux har både vård- och omsorgsboenden och seniorbostäder. De erbjuder hemtjänst till de som bor i seniorbostäderna. Stiftelsen Konung Oscar I:s minne erbjuder också hemtjänst i sitt seniorboende. HSB Omsorg AB är den enda icke vinstsyftande verksamheten som bedriver hemtjänst riktad till alla äldre (i dagsläget dock bara i innerstadens stadsdelar).

Tabell 4, De idéburna aktörer som bedriver dagverksamhet

Organisation	Antal verksamheter	Regiform	Juridisk form
Ersta diakoni	2	Egen regi och entreprenad	Förening
Bräcke diakoni	1	Entreprenad	AB

Källa: Stockholms stads äldreförvaltning, avser läget våren 2016.

Inom stadens kundval för dagverksamhet drivs tre av de totalt 32 dagverksamheterna av en idéburen aktör. Ersta diakoni driver en dagverksamhet, Villa Cederschiöld, i egen regi, och har en dagverksamhet på entreprenad i Enskede. Bräcke diakoni driver på entreprenad dagverksamheten Starbogården i Råcksta.

Utvecklingen under 2010-talet

Utvecklingen under 2010-talet har inte varit entydig. Några organisationer, som Ersta och Borgerskapet, har avvecklat sin hemtjänst helt. HSB omsorg har avvecklat sin hemtjänst i förorterna.

Ekonomiskt förhållandevis starka aktörer som Stora Sköndal, Stockholms sjukhem, Immanuelskyrkan (genom sitt fastighetsbolag Probitas), Danvikshem och Borgerskapet har byggt eller bygger nya vård- och omsorgsboenden, medan andra, som Röda Korset och Filadelfiaförsamlingen avvecklat. De två stora diakoninstitutionerna Ersta och Stora Sköndal har expanderat, både i egen regi och genom att gå in i entreprenader. Bräcke diakoni

med sina rötter i Göteborg har varit expansiva, och bedriver verksamhet på flera håll i landet. I Stockholm har Bräcke diakoni förvärvat Vingslaget AB och driver sedan 2014 dess äldreboenden. Detta sker, med krav från staden, i aktiebolagsform.

Samverkan idéburna och privata aktörer

I några fall har en förening gått samman med en större aktör. Ett exempel är de samtal som fördes mellan Syriska föreningen och Kavat vård, som ledde fram till att Kavat vård startade vård- och omsorgsboendet Bejtona för arabiskspråkiga.

Andel som drivs i olika regiformer

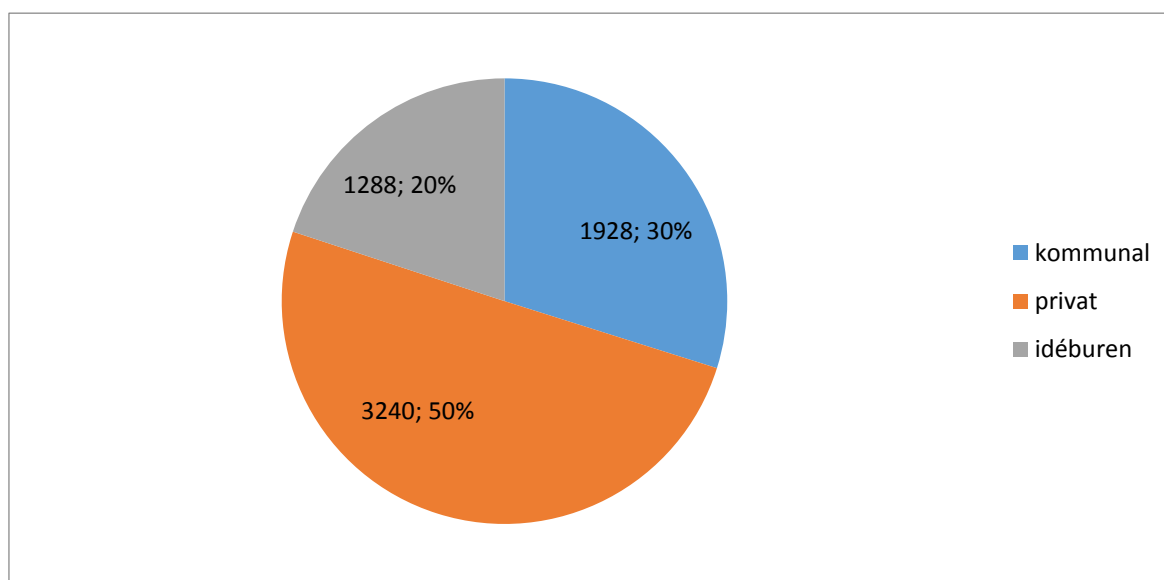
Särskilt boende

Stockholms stad delar upp det särskilda boendet i vård- och omsorgsboenden och servicehus. Vård- och omsorgsboenden ingår i stadens kundvalssystem, men inte servicehusen.

Inget av stadens servicehus drivs av en idéburen aktör, varken i egen regi eller på entreprenad.

Totalt fanns det i januari 2016 i stadens valfrihetssystem 6 456 lägenheter/platser i vård- och omsorgsboenden (servicehus ej medräknade). Av dessa fanns 1 928 (30 %) i boenden som drevs av staden, antingen i egen regi eller på intraprenad, 3 240 (50 %) av privata aktörer, i egen regi eller på entreprenad, och 1 288 (20 %) i boenden som drevs av den idéburna sektorn (figur 1).

Det fanns då 31 olika privata utförare av vård- och omsorgsboende, varav 13 idéburna.



Figur 1, Antal lägenheter i vård- och omsorgsboende januari 2016, uppdelat på kommunal, privat och idéburen regi

Det fanns sammanlagt 125 olika vård- och omsorgsboenden, varav 19 i stadens regi och 104 i idéburen eller privat regi. Av dessa 104 drevs 26 av idéburna organisationer, vilket är 25 procent av boendena och 28 procent sett till antalet platser.

Hemtjänst

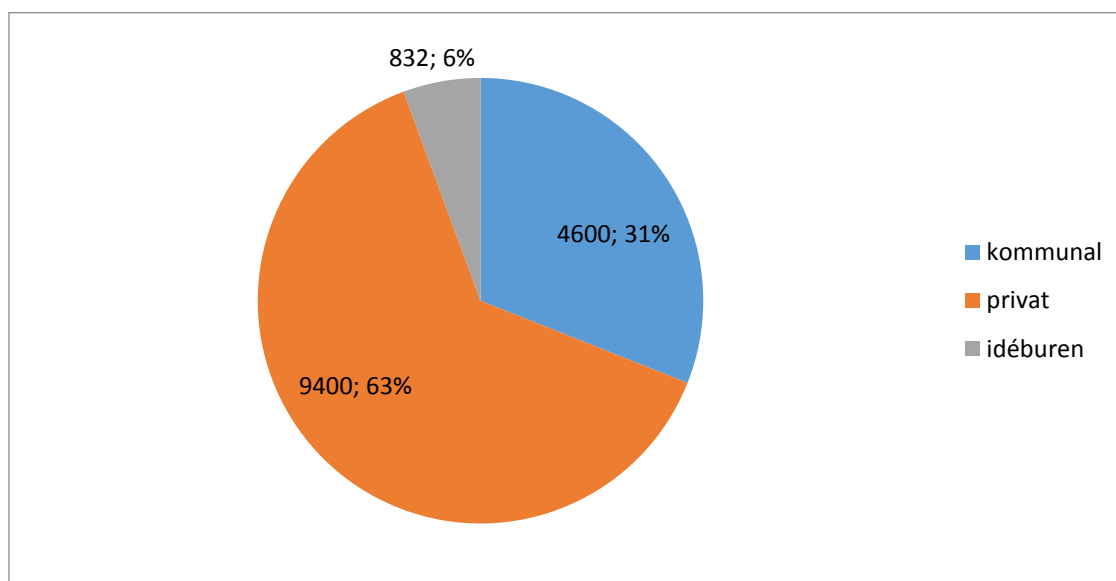
I januari 2016 hade staden avtal enligt LOV med 132 olika privata hemtjänstutförare. Utöver det finns det också i varje stadsdel kommunal hemtjänst. I varje stadsdel kan den enskilde välja mellan 70-100 olika hemtjänstutförare.

HSB Omsorg AB ingår i den idéburna sektorn. HSB Omsorg erbjuder hemtjänst i fyra av stadens 14 stadsdelar. Sammantaget hade i april i år 537 äldre personer i dessa stadsdelar valt denna utförare.

Utöver detta finns det också några få idéburna aktörer som erbjuder hemtjänst enbart till de personer som bor i seniorbostäder som drivs av samma aktör, det är Blomsterfonden, Pauvres Honteux och Oscar I:s minne. Dessa har sammantaget 295 omsorgstagare.

Även inom hemtjänstområdet finns exempel på att föreningar gått samman med en privat aktör. Ett exempel är ungerska föreningen för sina seniorbostäder i Gröndal, där hemtjänsten drivs av Olivia hemtjänst.

Cirka 14 800 personer 65 år och äldre i Stockholms stad har hemtjänst. Av dessa har cirka 4 600 valt en kommunal utförare och cirka 9 400 valt en privat, icke idéburen utförare. I april 2016 var det 832 äldre (sex procent av alla hemtjänstmottagare) som valt en idéburen utförare (figur 2).



Figur 2, Hemtjänstmottagare mars 2016, uppdelat på kommunal, privat och idéburen regi

Verksamheter som inte är biståndsbedömda

Trygghetsboenden och seniorboenden

I Stockholm finns seniorboenden som ägs av stadens bolag Micasa, seniorboenden som antingen ägs av ett privat fastighetsföretag eller är bostadsrättsföreningar, och seniorboenden som drivs av stiftelser och föreningar. De äldre seniorboendena är ofta startade och drivs alltså av den idéburna sektorn, som Blomsterfonden, Isaac Hirschs minne och Stiftelsen Vänner till pauvres Honteux.

Micasa blockförhyr lägenheter till organisationer som i sin tur hyr ut till sina medlemmar. Exempel är HBTQ-boendet Regnbågen i äldreboendet Rio på Östermalm, ungerskt- och

estnisktspråkigt boende i Gröndal och seniorboende för döva och dövblinda personer i Skärholmen. Detta seniorboende startade i samverkan med Stockholms Dövas Förening med stöd av Arvsfonden våren 2013. Stockholms dövas förening har hand om kön till seniorboendet.

Träffpunktsverksamhet

I flera av stadsdelarna finns också öppna träffpunktsverksamheter, med olika språkliga och kulturella inriktningar, som drivs av idéburna föreningar, en del av dem med hjälp av årliga föreningsbidrag från staden. Föreningsbidragen är tänkta att täcka kostnader för lokal och aktiviteter. För vissa av dessa träffpunktverksamheter är dock anställd personal en förutsättning för att uppnå verksamhetens syfte som exempelvis kan vara att stödja äldre personer som har bristfällig kunskap i det svenska samhället och endast delvis eller inte alls kan kommunicera på svenska (se t.ex. Hallgren m.fl. 2010).

DET SPECIFIKA MED IDÉBUREN SEKTOR

”Idéburen vård och omsorg upplever ett starkt stöd i opinionen och av politiker och näringslivsföreträdare. Men det händer alldeles för lite kring villkoren för verksamheterna. Idéburen sektor växer inte som den skulle kunna om vi fick rätt förutsättningar”, skrev företrädare för intresseorganisationen Famna i en debattartikel i november 2015 i Dagens samhälle.

Frågan är då vad som gör att den idéburna sektorn har ett starkt stöd. Vad är det specifika? Finns det värden som gör att samhället har anledning att värna om denna sektor och verka för att den ska utföra en större andel av välfärdstjänsterna? I de intervjuer och samtal som ägt rum inom ramen för denna studie har detta varit en central fråga.

Bidrar den idéburna sektorn till mångfald, god kvalitet, förnyelse och ett aktivt medborgarskap? Och om det är så, vad krävs då av samspelet mellan Stockholms stad och de idéburna aktörerna för att ta till vara denna potential, och undvika att staden tvärtom hämmar den?

Kommunalt, ideellt, privat

Den allmänna förväntan på idéburna organisationer är att de ska skapa något mervärde, åstadkomma något utöver den egna organisationens väl. Det kan t.ex. vara att förverkliga de mål och idéer organisationen har, att vara en föregångare gällande exempelvis kvalitet. I vilken mån de faktiskt gör det har inte forskningen gett något entydigt svar på (Hvenström & Robertsson 2014). Glaeser & Schleifer (2001) menar att på områden där icke vinstsyftande och vinstsyftande finns samtidigt så kan de icke vinstsyftande förväntas leverera högre kvalitet till sina brukare. Schlesinger & Gray (2006) redovisar utifrån ett stort antal amerikanska studier om hälso- och sjukvård att icke vinstsyftande aktörer har förutsättningar att vara mer tillgängliga och ha högre kvalitet, medan privata, vinstsyftande aktörer, är mer kostnadseffektiva.

Det finns få studier som beskriver likheter och skillnader mellan välfärdstjänster utförda i kommunal, idéburen respektive privat regi. Ulf Hammare har i en doktorsavhandling ställt frågor till ett stort antal anställda i olika former av socialt arbete inom dessa tre organisationsformer. En fråga var varför de sökt sig till den nuvarande arbetsplatsen och varför de valt att stanna. Det vanligaste svarsalternativet i kommunal socialtjänst var att arbetsuppgifterna är intressanta. Hos de anställda i idéburna organisationer svarade närmare en tredjedel att ”den organisation jag arbetar vid genomsyras av värderingar och en människosyn som överensstämmer med mitt eget synsätt.” Knappt en femtedel av de som var anställda i ett privat företag angav samma svarsalternativ.

De anställda i kommun svarade oftare än de anställda i idéburen och privat verksamhet att det är viktigt att arbeta utifrån kunskap och beprövade metoder, en evidensbaserad praktik, medan de anställda i idéburna organisationer i högre utsträckning ansåg att det sociala arbetet i huvudsak handlar om ”unika möten mellan människor vilket gör vetenskapligt utformade metoder mindre användbara”. I den idéburna sektorn lyfte man starkast fram att ”medmänsklighet och genuint engagemang riskerar att gå förlorade om man alltmer förlitar sig på de vetenskapligt utformade metoderna”. Studien visar att skepsis mot vetenskapliga metoder är svagast inom kommunal sektors individ- och familjeomsorg och starkast inom den idéburna sektorns äldreomsorg. Personalen i idéburet driven socialtjänst lyfter fram betydelsen av ett genuint engagemang och medmänsklighet. Hammare kan dock inte se att detta skiljer mot personal i privata företag (Hammare 2013).

Av detta kan vi möjligen dra slutsatsen att det är vanligare i den idéburna sektorn att se värdegrunden och mötet mellan människor som det centrala. Något som i så fall inte är helt överraskande eftersom många – men inte alla – aktörer inom denna sektor har en tydligt uttalad profil i vilken deras värdegrund bottnar.

Hammare framhåller, med stöd av professorn vid Yale University Susan Rose-Ackerman att

”organisationer och anställda med gemensam förankring i en ideologisk bas har betydande fördelar. ... Anställda med samma ideologiska bas kan lägga grund till en verksamhet med mindre av styrning och mindre av kontroll samt i en förlängning en större frihet för de yrkesverksamma att agera på eget initiativ” (Hammare 2014).

Susan Rose-Ackerman (1996) har i sin amerikanska kontext funnit att lojalitet mot en värdegrund är tydligast i idéburen sektor. Hammare (2014) finner inte motsvarande skillnad i Sverige mellan idéburna och privata företag, däremot mellan dessa båda och den offentliga sektorn..

Samtidigt tyder svenska erfarenheter på att skillnaderna mellan de tre sektorerna är relativt små. Erfarenheter från Ersta Sköndals högskolas kurser om värdegrund för verksamhetschefer sammanfattas av en av kursledarna som

”Förutom ett antal kurstillfällen med diskussioner om etiska dilemman läste jag många hundra sidor kursuppgifter, ofta med exempel och resonemang hämtade från deltagarnas egna verksamheter. Jag kan i efterhand inte säga vem som kom från vilken sorts aktör. De var alla engagerade yrkesmänniskor som debatterade, lärde, diskuterade, skrev, rynkade sina pannor över etiska dilemman – allt för att skapa en god äldreomsorg” (Wallin 2014).

Hon konstaterar tillsammans med två andra av högskolans lärare i dessa kurser för verksamhetschefer att

”utifrån detta material och i våra många samtal med kursdeltagare har vi inte märkt några skillnader mellan kommunala, ideella och privata utförare vad gäller viljan att implementera värdegrunden” (Mimer Sjöblom 2015).

Det går inte heller att dra slutsatsen att ideellt driven äldreomsorg generellt skulle vara mindre intresserad av att arbeta kunskapsbaserat än andra regiformer. Deras intresseorganisation Famna har varit pådrivande i flera utvecklingsprojekt vars syfte är att arbeta mer strukturerat och evidensbaserat. Att använda sig av kvalitetsregister som t.ex. Senior Alert är exempel på detta.

Skillnaderna mellan de tre regiformerna kan inte beläggas. Det kan finnas olika skäl till att likheterna är större än skillnaderna. Inom det område vi studerar, äldreomsorgen, har alla aktörer oavsett regiform att anpassa sig till de förfrågningsunderlag kommunen har enligt LOU eller LOV. Verksamheterna följs upp på samma sätt, och förväntas rapportera in likadana indikatormått till Socialstyrelsen.

Det finns också tendenser till att idéburna organisationer allt mer väljer att agera i likhet med näringslivets logik och praktik genom att t.ex. ta över koncept och arbetsformer från framgångsrika företag (Hvenmark & Robertsson 2014), vi har i vår studie sett exempel på detta. Ett privat företag kan också liera sig med civilsamhället för att därmed få del av en förenings eller organisations kompetens, och också föreningens legitimitet. Såväl professionaliseringsprocessen inom äldreomsorgen som att äldreomsorgen är en marknad bidrar till att sätta ut skillnader i förutsättningar och arbetsformer mellan regiformerna. De idéburna aktörerna måste kunna agera marknadsmässigt, och de måste följa riktlinjer, föreskrifter och anbud. Ledningsfilosofi och kunskapsstyrning är densamma i alla regiformerna. Det kan leda

till att de idéburna aktörerna inom äldreomsorgen löper en risk att bli mindre av civilsamhälle och mer en aktör som alla andra.

Vissa forskare menar att kommuner och myndigheter driver fram denna utveckling genom att villkora bidrag till idéburna organisationer alternativt teckna kontrakt för utförandet, samt genom den kontroll och uppföljning som sker. Detta som en del i att tillämpa styrformer hämtade från näringslivet (New Public Management). När de idéburna organisationerna väljer att orientera sig mot marknader, som t.ex. äldreomsorg, där de verkar i direkt konkurrens med privata företag, tenderar det leda till anpassning från de idéburna organisationernas sida. Det finns olika uppfattningar om ifall detta är ett hot eller ej mot den idéburna sektorns särart (Hvenmark & Robertsson 2014).

Rose-Ackerman (1996) framhåller att om statens styrning och uppföljning inte begränsar sig till att vara på individnivå utan ligger på verksamhetsnivå, så blir vilken regiform det är irrelevant, och den idéburna sektorns möjlighet att utveckla sin egen identitet hindras.

Bättre kvalitet?

Kvalitet är en svårfångad variabel i äldreomsorg. Kvaliteten uppstår i mötet mellan omsorgsmottagaren och den som ger omsorg och det är många faktorer som avgör hur bra det blir. Omsorgspersonalens kompetens och erfarenhet, tid för att utföra uppgifterna och tillgång till kompetensutveckling, handledning och reflektionstid är exempel. Organisation, verksamhetsidé/värdegrund och chefs förmåga att leda och omsätta värdegrunden i vardagsarbetet är andra.

Har då den idéburna sektorn bättre förutsättningar att skapa förhållanden som leder till en god kvalitet? Det kan nog sägas vara en allmänt spridd uppfattning att det generellt skulle vara högre kvalitet i de verksamheter som drivs av en idéburen aktör, men är det så? Och i så fall varför?

Etikforskaren Tomas Brytting (2015) framhåller att "det är viktigt att organisationens struktur och kultur underlättar användning av samvete och empati". En näraliggande hypotes är att organisationer som bygger på en tydlig idé och vars drivkraft är att "göra väl" bör ha förutsättningar att främja en sådan kultur. Frågan är om och i så fall hur dessa förutsättningar tas tillvara, såväl av organisationerna själva som av kommunen som avtalslutande part.

Det finns inga "mått" som mäter kvalitet i äldreomsorg på ett entydigt sätt. Däremot finns det olika indikatorer, som kan ge en del av bilden. I denna studie har vi använt oss av Socialstyrelsens brukarundersökning och enhetsundersökning samt av stadens verksamhetsuppföljning. Vi har också tagit del av de iakttagelser stadens kvalitetsobservatörer gjort, och av Famnas erfarenheter från sina kvalitetsgranskningar hos sina medlemmar. Ett annat mått kan vara de olika vård- och omsorgsboendenas rykten, så som det kan följas via kösituationen till de olika boendena.

Famna har i en rapport 2013 gjort en sammanställning av indikatorer relaterade till kvalitet från Äldreguiden 2012 och 2013 för sina medlemsorganisationer i riket. Kommunerna och Famnas medlemmar hade i genomsnitt högre bemanning än privata företag. Famnas medlemmar hade högre utbildningsnivå. De hade också en högre andel boenden som genomförde riskbedömningar vid trycksår än kommunala och privata (Famna 2013). Det är dock svårt att med detta som underlag dra några säkra slutsatser om kvaliteten.

Kön till vård- och omsorgsboenden

Flera av de idéburna vård- och omsorgsboendena hör till de som är mest populära bland de äldre som ska välja. Enligt statistik från stadens köhandläggare drivs sex av de åtta boenden som åren 2013-2015 ständigt hört till de tio mest populära, dvs. med längst kö, av en idéburen organisation, två drivs av privata företag (tabell 5). Det rör sig då om boenden som samtliga är relativt stora.

Tabell 5. Jämförelse av kön till idéburna och privata vård- och omsorgsboenden, mätningar en gång per kvartal åren 2013-2015

Ranking efter kötid *)	idéburet	privat
antal boenden som hör till de 10 med längst kö	6	2
Kö, antal personer snittvärden **)		
Medelvärde köns längd	13,8	3,9
Medianvärde (mittensta värdet)	7	2,4
Boendet med kortaste kön, antal personer i snitt	1,2	1
Boendet med längsta kön, antal personer i snitt	70,5	51

*) rankat efter boende med längst kö, längsta kön anges som 1, näst längsta som 2 etc.

**) kö = genomsnitt av antalet som vid respektive mättillfälle (en gång i kvartalet 2013-2015) stod i kö till visst boende

Källa: Stockholms stad, statistik från stadens köhanteringssystem, egen bearbetning

Bilden är dock inte entydig. Det finns också idéburet drivna vård- och omsorgsboenden som inte har någon lång kö, eller ingen kö alls. Genomsnittligt sett så är dock de idéburna mer attraktiva för de som ska välja boende än de privata, mätt med köns längd. Medelvärdet för antal personer i kö för de boenden som drivs av idéburna organisationer var under åren 2013-2015 13,8, för privata företag var medelvärdet 3,9 personer i kö. Som framgår av tabell 5 är dock spridningen stor mellan olika boenden. För de idéburna från 70,5 personer i snitt under de tre åren för det boende som har längst kö till 1,2 person i kö för de boenden som har kortast eller ingen kö alls.

Brukarundersökningen

Socialstyrelsen genomför årligen en brukarundersökning bland äldre som har hemtjänst eller bor i särskilt boende. Svaren kan komma från den äldre, men också anhöriga kan besvara enkäten. I snitt i landet har 12 procent av de äldre som bor i särskilt boende själva besvarat enkäten, 22 procent tillsammans med någon annan och 66 procent av enkäterna har besvarats enbart av någon annan (Socialstyrelsen 2015), vilket begränsar brukarundersökningens värde som mått på om den boende är nöjd eller ej.

Det går inte att utläsa att regiformen skulle ha någon betydelse för resultatet. I brukarundersökningen finns en fråga som avser nöjdheten mer generellt hos omsorgstagaren, eller dennes anhörige. För vård- och omsorgsboenden som drivs av en idéburen aktör varierar andelen som anger att de är nöjda mellan 73 och 100 procent. Det finns även boenden som drivs av andra privata aktörer, liksom vård- och omsorgsboenden som drivs av kommunen, som har hög andel nöjda omsorgsmottagare likaväl som det finns boenden med lägre andel nöjda. Merparten boenden som drivs av en idéburen organisation ligger över rikssnittet på de flesta frågorna i brukarundersökningen. I tabell 6 redovisas några av frågorna.

HSB Omsorg bedriver idéburen hemtjänst i de fyra stadsdelarna i innerstaden. Bland de som valt denna utförare låg andelen nöjda kunder på 80, 83 respektive 96 procent i dessa stadsdelar. Samtidigt fanns det i de aktuella stadsdelarna 13-14 utförare som hade 100 procent nöjda kunder.

Enhetsundersökningen

Socialstyrelsen sänder årligen ut en enkät till alla äldreomsorgsverksamheter för att få en bild av vissa faktorer som är av betydelse för strukturkvaliteten (t.ex. bemanning och personalens utbildning). Också den undersökningen ger en bild av stora variationer mellan olika vård- och omsorgsboenden som drivs av en idéburen organisation. I tabell 6 redovisas två variabler från enhetsundersökningen, avseende personaltäthet och omsorgspersonalens utbildningsnivå. Inte heller dessa mått, som också är osäkra eftersom de är egenrapporterade, visar på annat än att det skiljer sig mellan olika boenden drivna av den idéburna sektorn, liksom mellan olika privata och kommunala boenden.

Stadens verksamhetsuppföljning

Stadens egen verksamhetsuppföljning har fokus på processmått som förekomst av ledningsstruktur i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter, dokumentation etc. Det är svårt att med ledning av dessa dra slutsatser om faktisk kvalitet. Uppföljningen görs också av olika handläggare och det kan därmed bli svårt att jämföra. Givet dessa begränsningar så är den slutsats som kan dras av stadens verksamhetsuppföljning att det inte finns några tecken på att de idéburna avviker från andra regiformer.

Tabell 6. Några kvalitetsindikatorer för vård- och omsorgsboenden drivna av idéburen sektor jämfört med snittet för riket, data avseende 2015 om inte annat anges; antal resp. procent

Boende	Aktör	Regi- form	Antal omsorgspersonal /plats vardag	Andel omsorgs- personal med adekvat utbild- ning vard. (%)	Personalen har tillräck- ligt med tid (%)	Påverka när man får hjälp (%)	Nöjd/ ganska nöjd med boendet (%)	Boende som godkänt sin genomf.plan (%)
Sjöstadsgården	Bräcke***	Entr.	*	*	75	55	89	98
Sofiagården	Bräcke***	Entr.	0,30	94	77	53	91	100
Fristad	Bräcke***	Entr.	0,31	100	100	86	100	86
Vindragaren	Bräcke***	Entr.	0,24	91	93	78	93	100
Åsengården	Bräcke***	Entr.	0,31	100	69	38	83	*
Villa Vesta	Bräcke***	Egen	0,27	100	73	40	82	*
Löjtnantsgården	Immanuelskyrkan	Egen	0,28	93	86	86	93	90
Edsätra	För. Eds. Vänner	Egen	*	*	100	84	100	52
Nockebyhöjden	SVPH	Egen	0,35	95	94	81	96	100
Borgerskapet	Borgerskapet	Egen	0,26	88	71	57	86	94
Danvikshem	Danvikshem	Egen	0,35	97	79	62	87	82
Liseberg	Blomsterfonden	Egen	0,24	92	73	64	100	83
Svalnäs	Blomsterfonden	Egen	0,25	97	71	38	79	*
Judiska hemmet	För.Judiska Hem.	Egen	0,28	100	86	69	94	100
Finskt ÄC	För. Suomikoti	Egen	0,28	97	64	53	81	82
Josephinahem	Stift. Josephinah	Egen	0,32	81	75	58	92	60
Sthlms sjukhem	Stift. Sthlmssjh	Egen	0,35	92	68	59	88	90
Kyrkbyn	Stift. St Sköndal	Egen	*	*	59	56	71	100
Solgården	Stift. St Sköndal	Egen	0,29	100	59	56	71	100
Villa Drevviken	Stift. St Sköndal	Egen	0,29	100	59	56	71	90
Villa Sköndal	Stift. St Sköndal	Egen	0,28	97	59	56	71	*
Johannesgården	Stift. St Sköndal	Egen	0,24	100	59	56	71	100
Veckobo	Stift. St Sköndal	Egen	*	*	*	*	*	*
Mariahemmet	För. Ersta diak.s.	Egen	0,23	100	80	63	75	*
Hannahemmet	För. Ersta diak.s.	Egen	**	**	**	**	**	**
Linnégården	För. Ersta diak.s.	Entr.	0,33	86	85	52	88	100
<i>Snitt för riket</i>			<i>0,29</i>	<i>85</i>	<i>73</i>	<i>60</i>	<i>82</i>	
Källa			E	E	B	B	B	S

*) Uppgift saknas **) Nytt hösten 2015 ***) Bräcke diakoni övertog dessa boenden från Vingslaget AB den 1 feb 2014

Källa: E = enhetsundersökningen, B = brukarundersökningen, S = stadens verksamhetsuppföljning

Stadens kvalitetsobservatörer

Fördjupad kvalitetsobservation är sedan 2015 en del av Stockholms stads uppföljning inom äldreomsorgen. Stadens kvalitetsobservatörer har, först i projektform och numera som permanent verksamhet, genomfört kvalitetsobservationer i flertalet av stadens vård- och omsorgsboenden. Observatörerna har sammanställt sina erfarenheter från de 69 observationer som gjordes under 2015 i en rapport (Stockholms stad 2016). Den behandlar inte boenden utifrån regiform.

Rapportförfattarna fick delta vid ett av kvalitetsobservatörernas regelbundna möten, som ägnades åt de idéburna verksamheterna. Vid detta möte framkom en bild av att det finns ett antal mycket bra idéburet drivna vård- och omsorgsboenden, men det finns också bra boenden drivna av kommunen och av andra privata aktörer. Alla idéburet drivna boenden har inte en hög kvalitet.

En av observatörerna hade besökt tre av de mest populära idéburna boendena. Hon bedömde att de generellt hade högre kvalitet än andra boenden. Det gällde t.ex. ledarskapet och tydlighet om vad som ska uppnås. Enligt observatören var även förutsättningarna för omvårdnadspersonalen bättre, t.ex. att de inte behövde städa och tvätta utan kunde fokusera på möten med den äldre.

Det fanns också andra bilder. Från ett idéburet vård- och omsorgsboende gjorde observatören bedömningen att personalen arbetade på ett gammaldags sätt, mer uppgiftsorienterat än personcentrerat. Ett exempel på detta var att flera olika personal matade en äldre. Värdet där var i stället att alla pratade den äldres språk. Från ett annat boende hade noterats att det var rutinstyrt, färdiga brickor, saker som skulle göras, ingen personanpassad stimulans. Där fanns ingen extra kvalitet menade observatören.

En allmän slutsats som kvalitetsobservatörerna gjort var att det mer beror på ledaren än på regiform om det är bra kvalitet.

Famna

Famnas ansvarige för kvalitetsfrågor framhåller att ”en kvalitetsfrämjande faktor kan vara själva idén, att det här är vi och det vi står för – det ger fokus på kvalitet”. Det finns dock enligt honom ingen kunskap om eventuella kvalitetskillnader mellan idéburen och annan äldreomsorg, inte heller hur det är med förutsättningarna för kvalitet, som t.ex. kompetensutveckling.

Avgörande för i vilken utsträckning en verksamhets värdegrund faktiskt genomsyrar vardagsarbetet är nyckelpersonerna, främst verksamhetschefen. Kommer chefen från näringslivet eller från det egna ledet t.ex.? Att böttna i det egna, den egna etiken och värdegrunden, då blir det något speciellt menade den kvalitetsansvarige. Att oreflekterat ta in någon från näringslivet kan vara en kulturfara bedömer han.

Samtidigt konstaterar den kvalitetsansvarige att han kunnat se att vissa idéburna verksamheter kanske slagit sig till ro och vilat på sitt goda rykte.

Från intervjuerna

I samband med besöken i några av de idéburna verksamheterna har vi i samtalet med ledningen ställt frågor kring deras syn på kvaliteten i deras verksamhet, och vilka förutsättningar de har för att ge en god vård och omsorg. Flera tycker sig ha en kvalitet som är bättre än genomsnittet. Skälen till det varierar. Några lyfter fram att de inte behöver

leverera någon vinst, att pengarna återinvesteras i verksamheten. Några pekar på att det underlättar att hela organisationen från styrelse till ledning och medarbetare sätter de etiska målen främst, inte de ekonomiska.

De flesta säger att de har lätt att rekrytera såväl chefer som utbildad personal, att det goda ryktet bidrar till en stolthet att arbeta där. Värdegrundsarbetet lyfts fram som något centralt, att utifrån människosynen och en lång tradition i första hand vilja göra gott för andra människor och omsätta värdeorden i praktiken. Man tror sig också vara generösare mot både personalen och de äldre, exempelvis vad gäller aktiviteter av olika slag.

I vissa verksamheter ser man det religiösa inslaget som en viktig kvalitetsfaktor.

Framförallt Bräcke och Ersta knyter forskning till sin verksamhet och ser det som en viktig grund i sitt kvalitetsarbete.

Några citat från intervjuerna i denna studie:

”Hos oss sätter såväl ägare som ledning och medarbetare de etiska målen främst, inte de ekonomiska. Styrelsen och ledningen ställer krav och förväntar sig kvalitetsresultat. Vad är speciellt och vad behövs? Att vi jobbar systematiskt med kvalitetsarbetet, där vi utgår från behoven, och att det är idéburet. Diakonitanken. Drivkraft att leva upp till sin egen självbild.

Om vi t.ex. ska starta hemtjänst så gör vi det för att det ska bli ett mervärde, utifrån vår idé, bakgrund, historia, inte bara startar.

Vi är flexibla, vi identifierar oss med det vi gör. Personalen är stolt att jobba här. Man ställer upp.

Att få bli sedd, varje möte, få vara olika, vara sig själv, kunna ge den tid som behövs. Detta tänkande har funnits länge hos oss. Finnas för människornas skull, inte för att tjäna pengar.

Det finns mer kringresurser och en välvilja. Människosynen skiljer, vi pratar inte om kund eller brukare, inte lika affärsinriktade hos oss jämfört med [ett stort privat företag]. Man vill göra något gott, se människan, ha hög kvalitet och ge en bra vardag. Man har olika idé om varför man driver verksamheten, även om det är svårt att precisera. Man omsätter värdeorden i praktiken.”

Det finns också motbilder, att allt inte är bra bara för att det är en idéburen aktör. Några av cheferna pekar på att när de tillträdde sin tjänst mötte de en verksamhet som inte hade utvecklats, som var mer personal- än personcentrerad. Någon menade att verksamheten levte på sitt goda rykte, och inte tagit tag i de problem som fanns. På ett boende trodde verksamhetschefen att inte alla som jobbar där känner till det specifika med verksamheten.

Ekonomin sätter också gränser. En av de aktörer som avvecklat sin hemtjänst motiverar det med att det inte gick att göra ett bra arbete med den ersättning som utgick då. Personalen måste få uppbackning och ha möten. Vi kan inte tumma på kvalitetskrav som handledning, reflektion och en närvarande chef framhöll hon.

Sammanfattning

Av stadens kvalitetsobservatörer får vi en bild av att kvaliteten varierar i de idéburna boendena, på samma sätt som det gör i de kommunalt och privat drivna.

Även mätt med de indikatorer som används av Socialstyrelsen respektive Stockholms stad framkommer en skiftande bild. Det bör ännu en gång betonas att de olika indikatorerna inte är mått på kvalitet, utan belyser indirekt vissa specifika aspekter som är relaterade till kvalitet. Då kvalitet uppstår i mötet mellan omsorgspersonal och omsorgsmottagare är det inte möjligt att fånga alla aspekter av kvalitet med mätbara indikatorer. Indikatorerna är

därför inte lämpade för jämförelser mellan olika vård- och omsorgsboenden utan bör snarast användas för respektive boendes egen verksamhetsutveckling. Stora variationer mellan åren antyder också att det finns mätfel som kan bero på hur och vem som svarat vid respektive boendeenhet.

Det enda som med säkerhet kan konstateras är att det skiljer mellan de 26 äldreboenden som drivs av idéburna aktörer. Om detta återspeglar faktiska kvalitetsskillnader går däremot inte att uttala sig om. Det går inte heller att säga att regiformen har en avgörande betydelse för kvaliteten, eller att idéburet huvudmannaskap per automatik skulle säkerställa en god kvalitet.

Mångfald?

Något som ofta anförs är att civilsamhället kan bidra till mångfald. I regeringens proposition 2009 om det civila samhället anges att

”Det har blivit allt viktigare att se till att det civila samhällets organisationer har goda förutsättningar att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel, t.ex. som utförare av sociala tjänster. Regeringen vill se en betydligt större mångfald av utförare inom välfärden så att också den enskildes valmöjligheter ökar. Förutom att det är eftersträvarsvårt med många valmöjligheter innebär det för många människor ett egenvärde att en tjänst utförs av en organisation inom det civila samhället” (prop 2009/10:55).

Detta skulle kunna ske på olika sätt. Om en stiftelse eller förening, som hör hemma i en viss kultur, religion eller företräder en intresseinriktning, får möjlighet att etablera sig inom äldreomsorgen så kan det ge en ökad valmöjlighet för de som vill kunna välja det som är specifikt för den organisationen. På så vis kan äldreomsorgen tillföras en mångfald. En sådan utveckling har dock inte automatiskt uppstått genom LOV (Hjalmarson & Wånell 2013). De aktörer inom den idéburna sektorn som växt sedan LOV började tillämpas i Stockholms stad driver vård- och omsorgsboenden som till sin profil och verksamhetsinriktning inte skiljer sig från andra vård- och omsorgsboenden.

Mångfald kan också definieras som att det finns olika regiformer att välja mellan, såväl offentlig som privat idéburen och aktiebolag som är vinstsyftande. I Stockholms stad kan denna senare form av valfrihet anses vara tillgodosedd vad gäller vård- och omsorgsboende genom att det finns många boenden som drivs av den idéburna sektorn. Inom hemtjänsten är valfriheten mer begränsad till ett fåtal aktörer som inte verkar över hela staden.

Vad gäller mångfald av inriktningar är bilden mer komplex. Bara några av de vård- och omsorgsboenden som bedrivs av idéburna aktörer kan sägas ha en tydlig inriktning. Ett par har språk (finska) som tydlig profil. Fyra av boendena har viss trosinriktning som en tydlig profil. Tjugo av de 26 boendena har en mer allmän inriktning, även om många av dem drivs av diakoninstitutioner med en förankring i Svenska kyrkan.

Det finns också anledning att nämna att det kan föra tankarna fel att tala om olika grupper vars särskilda behov skulle kunna tillgodoses av, eller i samverkan med, en viss organisation eller förening. Det är inte en grupp som ska erbjudas äldreomsorg utan individer, var och en med ett unikt livslopp, med sina preferenser och sin livsstil. Alla vill inte åldras på ett vård- och omsorgsboende där samtliga kommer från samma land, talar samma språk eller har samma religion. Men när mångfald diskuteras kan det vara gott nog att det i en folkrik region som Stockholms län finns tillräckligt många för att ge underlag för en specialiserad äldreomsorg mot en viss grupp, trots att man förstås inte kan utgå från att alla inom den ”gruppen” skulle vara intresserade.

Röster från två vård- och omsorgsboenden

För att få en viss, om än begränsad, bild av vad det är som bidrar till valet av ett vård- och omsorgsboende i idéburen regi genomfördes några intervjuer vardera i de två boenden som har den längsta kön, Löjtnantsgården, med Immanuelskyrkan som huvudman, och Stockholms sjukhem, stiftelse med rötterna i 1800-talets Stockholm.

Motiv för att man valt just Löjtnantsgården var att man kände till boendet och hade uppfattningen att man där får ett gott bemötande – ”de är snälla”, att det är ett boende som vilar på en kristen grund, och att det är icke vinstsyftande.

De anhöriga som intervjuades, och som valt Stockholms sjukhem för sin förälders räkning, hade en tydlig önskan om ett boende i idéburen regi. Man hade aktivt sökt kunskap om verksamheten bland andra anhöriga, pratat med personalen och sökt på nätet. Det som lyftes fram som viktigt var, förutom det icke vinstsyftande, respekten för människan, att det blir en faktisk kvalitet i utförandet och att behoven av aktiviteter av olika slag blir tillgodosedda.

Innovativa?

Den idéburna sektorn kan inom vissa välfärdssektorer ofta snabbare märka av nya behov, och kan ha förutsättningar att våga pröva nytt, att driva utvecklingen. Det finns dock inga belägg för att den idéburna sektorn skulle vara mer innovativ än andra inom äldreomsorgsområdet.

Från äldreomsorgens historia finns goda exempel på hur civilsamhället svarat för idéutveckling. De institutioner, med rötterna i 1800-talet, som idag är verksamma i Stockholm bidrog till att förändra synen på äldreboendet och kunde erbjuda en helt annan standard jämfört med vad som reglerades i sockenstadga och sedermera fattigvårdslag. När Röda Korset 1950 startade hemtjänst i Uppsala var det ett innovativt sätt att möjliggöra Ivar Lo Johanssons devis ”från vårdhem till hemvård”. De idéburna gick före, uppmärksammade behov, och startade verksamheter på försök – inte nödvändigtvis för att sedan fortsätta att driva dessa själva.

När Ersta diakoni startade hospice, dagverksamhet, Vändpunkten med flera verksamheter har det i mer modern tid varit exempel på verksamheter, som i vart fall delvis tagits över av samhället. Arbetet med integrering av flyktingar och stöd till EU-medborgare sker i stor utsträckning av civilsamhället.

En av de intervjuade i denna studie ställde sig frågan

”Vad är då drivkraften? Att se behoven och lösa dem. Vi kan se behoven tidigt, t.ex. EU-migranterna. Bräcke diakoni har alltid arbetat med äldre. Vi vill bidra med något som andra inte bidrar med. Vara innovativa, prova nya sätt.”

Exempel på nytänkande finns i den icke biståndsbedömda delen av äldreboende som bl.a. seniorboenden utgör. Som nämnts ovan blockförhyr vissa föreningar lägenheter av Micasa och hyr ut till sina medlemmar, och kan därmed ge sina medlemmar mervärden. I några fall har dessa föreningar också tillsammans med någon privat aktör kunnat ordna hemtjänst för den egna gruppen.

En slutsats skulle kunna vara att den idéburna sektorn kan vara känslig för tidigare än de offentliga organen märker av samhällsförändringar och nya behov, och kan vara flexibla nog att möta dessa.

Inom den äldreomsorg som bedrivs med avtal med kommunerna är detta dock mer tveksamt. Här verkar de idéburna aktörernas strävan inte i första hand vara att förnya, utan att vårda den kvalitet och det goda rykte man har.

Ett skäl till att det innovativa inte står i centrum kan vara formerna för upphandlingen, oavsett om den sker via LOU eller LOV. Förfrågningsunderlagen styr, liksom hur uppföljningen är ordnad, och stimulerar inte till utvecklingen av nya arbetsformer.

Ett annat skäl kan vara att nytänkande och försök kostar, och är ett risktagande som kräver sin finansiering. När det inte finns pengar är det svårt att vara innovativ.

En av de intervjuade berättade att

”vi har varit nyskapande, men jag har ett ansvar för verksamhet som inte är tänkt som modellskapande utan att varje möte ska präglas av vår värdegrund, att vi använder de resurser vi får från staden på bästa sätt.”

En annan av de intervjuade påpekade att huvudmännen inte tar tillvara de möjligheter som en idéburen aktör kan ge för att bidra med verksamhetsutveckling i huvudmannaskaps-överskridande former.

”Vi har flera ben, palliativ vård, geriatrik, FOU. Jag har stor nytta av helheten. Men våra avtal är ganska fyrkantiga. Trots många olika verksamheter under vårt tak så gör de olika avtalen det svårt att samverka och skapa nya vårdkedjor. Det vore bra om huvudmännen vore mer öppna för förslag, att de båda huvudmännen hade en helhetsidé. Vi kan inte använda vår blomma fullt ut p.g.a. olika avtal.”

Samtidigt framhöll en informant att de idéburna aktörerna vill bidra till utveckling.

”Vi delar med oss av våra erfarenheter och problem vid sammankomster medan de vinstdrivande inte gör det. Dom vill inte blotta sig. Och alla behöver inte arbeta lika, ett boendes arbetsformer kan kanske vara lika bra även om det inte passar in i stadens mall? Staden borde fundera över vilken struktur man ska ha för att lära sig av de idéburna.”

Det behöver dock inte vara så som den informanten upplevde det, att de vinstdrivande håller på sina ”affärsidéer”. Danvikshem kan jämföra Nacka och Stockholm. Verksamhetschefen på Danvikshem menar att det är en mycket öppnare kultur i Nacka än i Stockholm. I Nacka har kommunen länge arbetat med att samla alla utförare oavsett regiform. ”Vi delar med oss och stöttar eftersom vi lärt känna varandra” berättar hon.

Att vara innovativ kan också vara att bedriva en väl fungerande verksamhet inom de av staden givna förutsättningarna. En identitet hos många idéburna organisationer är målsättningen att vara en förebild för andra verksamheter. Att ha en god, välfungerande verksamhet som andra kan ta efter, men man vill inte själv utöka, som professor Erik Blennberger sa i vårt samtal med honom.

Det kan också noteras att Famna tillsammans med sin medlem Bräcke Diakoni och Jönköping Academy driver den första Vinnovafinansierade testbädden som inte har en kommun eller ett landsting som sin huvudman. Den syftar till att utveckla metoder för Famnas medlemmar att systematiskt utveckla den personcentrerade vården och omsorgen.

Aktivt medborgarskap?

Ett skäl för samhället att främja den idéburna sektorn anges ofta som att den har större förutsättningar att främja ett aktivt medborgarskap. Det är en underliggande tanke i Överenskommelsen mellan staden och den idéburna sektorn, och också i de förslag som läggs fram av utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle.

Frågan är då om detta gäller även för den äldreomsorg som bedrivs av idéburna aktörer på uppdrag av och med avtal med kommunen. Aktivt medborgarskap innebär någon form av medborgerligt deltagande i beslut, utformning och genomförande, något som ser olika ut hos de idéburna aktörerna inom Stockholms stads äldreomsorg. De ideellt drivna vård- och omsorgsboendena och hemtjänstutförarna i Stockholms stad har visserligen en styrelse, men få har en tydlig medlemsförankring. Och styrelse i någon form har verksamheterna i de båda övriga regiformerna också, där de offentligt drivna också genom sin politiska styrning har en förankring i civilsamhället.

I vilken utsträckning t.ex. ett vård- och omsorgsboende är en del av det omgivande samhället eller lever isolerat från det beror på många faktorer, bl.a. ledningen, och kan inte specifikt kopplas till idéburna verksamheter.

För de stora idéburna aktörerna i Stockholms äldreomsorg är det svårt att se annat än att de relaterar till medborgarna som kunder (de boende) och eventuellt som givare och i viss mån volontärer. Det är tveksamt om det främjar ett aktivt medborgarskap. Det finns dock tydliga skillnader mellan olika aktörer, där exempel finns på att det är medlemmarna som bestämmer inriktning och att det finns aktiva medlemmar som på olika sätt är med och sätter sin prägel på verksamheten. De intervjuer som gjorts inom ramen för denna studie tyder dock på att dessa aktörer är i klar minoritet och står för ett litet antal av platserna.

Ideella insatser förekommer i varierande utsträckning i de idéburna drivna vård- och omsorgsboendena. Denna studie har inte syftat till att kartlägga detta. De intervjuer som genomförts tyder på att idéburna insatser är vanligast om det finns en tydlig anknytning till en förening/trossamfund. Eftersom denna koppling inte är så uttalad annat än hos några av de idéburna aktörerna så synes inte heller de ideella insatserna vara så omfattande.

Ett aktivt medborgarskap kan också innebära att vara samhällskritisk – när samhället inte lever upp till vad den idéburna organisationen anser bör vara goda levnadsvillkor. Det är förstås inte så enkelt när dessa aktörer genom att teckna avtal med kommunen godtagit att leverera äldreomsorg inom de ekonomiska ramar som ges. Den första princip som behandlas i Överenskommelsen på nationell nivå är självständighet och oberoende.

Wijkman och Einarsson (2011) pekar på den förändring som skedde under 1990-talet och 2000-talets början mot att många idéburna aktörer blev mindre medlemsstyrda och medlemsburna, och att de i ökande grad är beroende av anställda/professionella, och att eventuella volontärer inte alltid är medlemmar. Det sker också en ökning av verksamheter som drivs i stiftelseform, inte av de traditionella folkrörelserna.

Icke vinstsyftande

Det icke vinstsyftande är en gemensam faktor och vissa menar att de tack vare detta kan fokusera mer på sitt kvalitetsarbete utifrån sin värdegrund. Det icke vinstsyftande har dock den idéburna sektorn gemensamt med den offentligt drivna, och det finns exempel på privata företag där vinsten är underordnad syftet att få utveckla en god äldreomsorg. Inte heller detta kan således ses som något unikt värde för den idéburna sektorn.

HINDER OCH MÖJLIGHETER ATT ETABLERAS

Varför så få idéburna organisationer i välfärden?

I en rapport från Tillväxtverket redovisas faktorer som förklarar varför idéburna utförare (författaren till den rapporten använder begreppet ideella) har en mindre marknadsandel i Sverige än i de flesta andra OECD-länder. Det finns vissa historiska förklaringar. Den svenska traditionen att kommunerna och landstingen organiserar vård och omsorg trängde undan privata leverantörer. När marknaderna under de senaste decennierna öppnats för konkurrens via kundval och upphandlingar är det i huvudsak de vinstdrivande företagen som har det kapital som krävs för att kunna anställa personal och erbjuda tjänsterna (Lundbäck 2012).

Att andelen idéburen äldreomsorg är låg i dag behöver inte med nödvändighet betyda att villkoren för ideella utförare är dåliga. En möjlig förklaring som Lundbäck (2012) pekar på är

”... det tar lång tid att bygga upp en livskraftig ideell sektor och att organisationerna av olika skäl inte har hunnit bygga upp sin verksamhet lika snabbt som de vinstdrivande utförarna. Den snabba förändringen av villkoren och ersättningssystemen för fristående utförare är sannolikt en viktig förklaring till att vinstdrivande organisationer dominerar den del av välfärdsproduktionen som inte bedrivs i förvaltningsform. Ideella producenter är trögrörliga och har i Sverige ofta rötter som går tillbaka till förra sekelskiftet. De har inte på samma sätt som vinstdrivande aktörer förmått anpassa sig till nya finansieringsvillkor” (Lundbäck 2012).

Förutsättningarna skiftar

Förutsättningarna för idéburen verksamhet att bedriva hemtjänst, särskilt boende eller andra former av äldreomsorg i Stockholms stad ser helt olika ut beroende av organisationens storlek och inriktning. Det är självfallet svårare för t.ex. en förening inriktad på verksamhet för äldre personer från viss kultur/med visst språk att starta ett vård- och omsorgsboende än för en stor idéburen verksamhet som Bräcke diakoni.

Att man väljer att inte etablera sig kan, främst vad gäller vård- och omsorgsboende, bero på att man inte kan ta den ekonomiska risk det innebär att göra stora investeringar i fastigheter och inventarier.

Att några valt att avveckla sina verksamheter kan ha många orsaker, t.ex. att man är en liten aktör som inte har det större företags skalfördelar, har bristande kunskap inom management, eller om hur ersättningsmodellerna är utformade. Det kan finnas en konflikt mellan organisationens krav på hög kvalitet och de ekonomiska förutsättningar som kommunen tillhandahåller.

En annan faktor som kan underlätta för mindre aktörer är att dela upp kontrakt i mindre delar. Det har Stockholms stad ofta gjort vid upphandling av särskilda boenden. Om upphandlingen, i stället för genom LOU, görs via LOV kan små verksamheter starta försiktigt i liten skala, särskilt inom hemtjänst. Ändå kan staden behöva ställa sig frågan om, och i så fall hur, alla aktörer ska få likvärdiga möjligheter. Behövs det särskilda lösningar för att ta tillvara potentialen hos den idéburna sektorn? Kan vissa upphandlingsformer tvärtom innebära att staden missar det värde den idéburna sektorn skulle kunna bidra med?

Lagstiftning och EU-direktiv sätter gränser

Kommunallagen

I Kommunallagen (1991:900) står att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap § 2). Vidare står i 2 kap 8 § att ”Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.”

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) kom till för att motverka hinder för en effektiv konkurrens. Där sägs att avtal som får till följd att konkurrensen på marknaden snedvrids är förbjudna. Marknader får inte begränsas eller kontrolleras och olika villkor får inte tillämpas för likvärdiga transaktioner.

LoU

Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007:1091) reglerar offentlig upphandling. Den anger fem grundläggande principer: icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet samt transparens. Inom ramen för LOU kan en kommun eller landsting låta priset bli en avgörande faktor eller använda kvalitetsupphandling där priset på förhand är fastslaget.

LOV

Lagen om valfrihet (LOV, 2008:962) gäller vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst, som primärvård inom landstingen och äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning inom kommunerna. Alla landsting ska sedan den 1 januari 2010 ha valfrihetssystem. Det kallas ofta vårdval i primärvården. I landstingens övriga verksamhet och i kommunernas verksamhet är det upp till varje kommun eller landsting att utforma och införa system enligt LOV.

Av lagen framgår att *med valfrihetssystem ... avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med* (kap 1 § 1).

Lagen ger landstinget/kommunen skyldighet att lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med till de enskilda personer som ska välja. *Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig* (kap 9 § 1).

LOV ger företag etableringsfrihet inom de ramar lagen anger och de krav kommunen ställt upp i anbudsförfrågan. Kommunerna och landstingen ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt (1 kap 2 §). Det är tillåtet att ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor (4 kap. § 2). Däremot är det inte tillåtet att ställa som villkor att en utförare ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan (5 kap § 1).

Statsstödsreglerna

Det offentliga får med vissa undantag inte lämna ekonomiskt stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Stöd med offentliga medel får inte resultera i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss

verksamhet eller produktion. En kommun får inte stödja en enskild aktör, oavsett om den är vinstsyftande eller icke vinstsyftande, varken med ekonomiskt bidrag eller på annat sätt gynna den, t.ex. genom att hyra ut lokaler eller sälja mark under marknadspris. Inte heller ensidigt stödja icke vinstsyftande aktörer på ett sätt som snedvrider konkurrensen.

Slutsatser

En kommun kan inte inom ramarna för den lagstiftning som finns rikta en upphandling till att enbart avse idéburna aktörer. Om staden vill främja att befintliga aktörer kan leva kvar och utvecklas och att nya aktörer från den idéburna sektorn ska kunna komma in behöver staden använda andra former än upphandling enligt LOU eller att enbart förlita sig på LOV.

Den idéburna sektorn vill expandera

Samtliga de ansvariga inom de olika idéburna aktörer som intervjuats i denna studie vill utvidga sin verksamhet. Motiven varierar. I ett par fall är orsaken att verksamheten är inrymd i ett hus som inte är anpassat för ett modernt vård- och omsorgsboende. Någon pekar på att verksamheten nu är för liten för att det långsiktigt ska kunna gå att driva den. I några fall är en drivkraft att få ett bättre underlag för funktioner som arbetsterapeut, fysioterapeut och egen MAS. De stora institutionerna talade om behovet av att växa för att därmed få en bättre kostnadstäckning för sin overhead, som administration, kompetensutveckling och specialistfunktioner som t.ex. dietist.

Förutsättningarna att faktiskt expandera såg däremot mycket olika ut. Några gör det, både genom att bygga nytt, vanligen tillsammans med ett byggföretag, och att lägga anbud när ett vård- och omsorgsboende läggs ut på entreprenad. För några var den önskade expansionen en avlägsen vision. Hindren kan vara både kompetens, tid, kapital och tydlighet från styrelse/huvudman.

Brist på kunskap

En informant beskrev införandet av LOV som något av en kulturkrock för många idéburna aktörer.

”Man var inte beredd på den marknad som öppnades med ett ofta starkt företagskunnande. De idéburna hade inte skrivit anbud och var ovana vid upphandlingsprocessen. Hade vi vetat det vi vet nu hade vi slagits för undantag för den idéburna sektorn”

En annan av de intervjuade menar att det inte alls krävs några särlösningar, det handlar om kunskap och management menar hon, och att det saknas hos flera av de idéburna aktörerna.

Kunskapsbrist handlar inte bara om att ha kunskap om finansiering för att expandera, utan också mer grundläggande kring att kunna uppfylla de krav staden ställer i sina förfrågningsunderlag. En informant, från Muslimska rådet, uttryckte det som

”Det är väldigt mycket krav och regler, har man inte expertkompetens som ju vanligen inte finns i en förening eller en moské så blir det svårt. Detsamma gäller när en förening eller en moské vill starta en äldreomsorgsverksamhet. Där har vi inte kommit så långt. Men det är samma hinder där, att duktiga tjänstemän ställt upp ett omfattande regelverk för att värna kvaliteten, men det blir svårt när man vill starta. Det är bra att man vill ha kvalitet. Vi är så duktiga på att ta fram regelverk. Men har man inte den kapaciteten så blir det en begränsad skara som kan, och då hamnar föreningar och moskéer utanför. Vissa saker kan man växa in i, det går att göra saker på andra sätt. Många skulle kunna starta, men det finns en rädsla att det ska gå fel som gör att man bygger upp ett omfattande regelverk som det är svårt att förstå

när man inte är expert. Om man ska ha det så säkert så begränsar man vilka som kan bli utförare.”

De stora idéburna aktörerna har numera den kunskap som krävs. Det är svårare för de små, och ännu svårare för de som ser behov, men inte har egen erfarenhet av att driva äldreomsorg.

Kapital

En uppfattning som hävdats från bl.a. Famna är att bristen på investeringskapital är ett avgörande hinder för den idéburna sektorn att kunna växa. Famnas tidigare generalsekreterare Lars Pettersson anför i en intervju i debattboken Äldreomsorgen att det som hindrar civilsamhällets expansion är väl dokumenterat och att det behövs nya sätt att upphandla tjänster och investeringskapital för det ”idéburna företagandet”. Famna välkomnade därför förslaget i en debattartikel av Göran Hägglund, då kristdemokratisk socialminister, vintern 2014 om en investeringsfond om 250 miljoner kronor för idéburna utförare (Wallin 2014).

Liknande framförs i samma bok från Blomsterfondens Vd Ulf Thörnevik, ”vårt bekymmer är att det inte finns ägare som vi kan gå till för att få pengar att utveckla något nytt” (Wallin 2014).

Frågan är då om detta är sant eller ej, och om det är sant för alla idéburna aktörer. En representant för en – sett till den idéburna sektorn – stor aktör framhöll att det måste finnas en ekonomisk trygghet. ”För en liten aktör är det svårt. Krävs storlek eller kapital, kunna få lån. Vi stora kan få det.”

Ett annat exempel från en idéburen aktör som nyss startat ett vård- och omsorgsboende i egen regi belyser att det är tufft ekonomisk att öppna nytt. Det nya boendet kostade tre miljoner kronor i uppbyggnadsfasen – något som knappast är tänkbart för en liten aktör, än mindre en ny idéburen aktör som vill etablera ett boende med den egna profilen. Det är självklart enklare att bygga nytt för den äldsta av de idéburna aktörerna, Danvikshem, som har en årlig avkastning på sitt kapital kring 16 miljoner kronor jämfört med de som inte har något stort eget kapital alls.

I några intervjuer framkom önskemål om någon form av finansiellt stöd, i form av att ställa riskkapital till förfogande, gå i borgen för banklån eller liknande.

I en intervju formulerades detta som

”Om en kommun samarbetar med t.ex. en moské, säger ’vi kan finansiera med en kommunkredit, här har ni lokaler att disponera, driv det’, ja då blir det inga ekonomiska intressen, ingen risk att man snålar för de gamla och pengar hamnar på annat håll än i verksamheten. De som jobbar där pratar den äldres språk, de boende blir nöjda, de som driver det gör det utan eget ekonomiskt intresse.”

Detta torde dock innebära att staden skulle ge sig in i något som skulle snedvrider konkurrensen, och inte svara upp mot kravet på att staden ska agera konkurrensneutralt. Det torde också komma i konflikt med de regler som gäller för statsstöd till privat driven verksamhet.

Hyra eller bygga själv

De intervjuade i de stora diakoniinstitutionerna pekar på önskemålet att stadens fastighetsbolag Micasa i större utsträckning ska hyra ut till idéburna aktörer. Micasas uppdrag enligt sina ägardirektiv är dock att tillhandahålla lokaler för kommunens egna verksamheter. I den mån det finns lokaler staden inte behöver själv bjuda de ut på den öppna marknaden. Micasas

direktör informerar att Micasas ordförande angett att om det finns idéburna aktörer som är intresserade att hyra så ska de prioriteras, något som nu sker. Det är dock ett begränsat utbud, eftersom stadens behov av lokaler för att t.ex. tillgodose boende för flyktingar och ensamkommande flyktingbarn är stort.

Micasa ser helst trettioåriga hyresavtal. De stora aktörerna vill också ha långa avtal. För en liten aktör, och alldeles i synnerhet en ny aktör, kan dock långa hyresavtal vara avskräckande, eftersom de inte har någon säkerhet att få den beläggning som behövs för att finansiera boendet.

En del idéburna aktörer bygger nytt, på egen tomt som Stiftelsen Stora Sköndal, eller i Nacka som både Stora Sköndal och Ersta gör. De gör inte det i egen regi utan går samman med ett byggföretag som blir ägare till fastigheten. Den idéburna aktören tecknar ett långvarigt hyresavtal. Det innebär att den kapitalkrävande byggnationen läggs på en aktör som har bättre förutsättningar att klara det. Det kan noteras att det då är en vinstsyftande verksamhet som bygger, och en icke vinstsyftande som driver vården och omsorgen, något som ibland i debatten lyfts fram som ett argument för att vinst inte kan tänkas bort inom äldreomsorgen. De mer kapitalstarka – Danvikshem, Borgerskapet och Stockholms sjukhem – har klarat att bygga i egen regi, och på egen mark.

En möjlighet för staden att öka antalet boenden som drivs av idéburna aktörer kan vara att bjuda in idéburna aktörer vid markanvisningar. Eftersom staden nu inleder en expansion av vård- och omsorgsboenden för att möta ett ökande antal äldre kan detta vara en intressant väg för att stödja idéburen äldreomsorg, givet att marknadsmässiga villkor iakttas.

Upphandlingsformer och ersättningssystem

Förfrågningsunderlagen

Ingen av de som intervjuats och som representerar befintliga verksamheter har lyft fram förfrågningsunderlagen som ett hinder. Däremot har det nämnts från en informant där önskemål finns om att starta, och handläggarna på äldreförvaltningen möter ibland intressenter som vill starta, men där kompetensen av olika skäl är för låg. Det kan handla om hur man ska gå tillväga, men också om att t.ex. få fram en verksamhetsansvarig som har den utbildning och erfarenhet som staden kräver.

Däremot kan förfrågningsunderlagen, ersättningssystemen och uppföljningen styra så att det motverkar för den idéburna aktören att utforma nya arbetssätt och verksamhetsformer. ”De ekonomiska incitamenten styr kraftigt. Verksamheten styrs genom ersättningssystemen. Det förhindrar andra synsätt” menade en av de intervjuade.

Det finns goda möjligheter att inom ramen för regelverket föra dialog med potentiella leverantörer inför en upphandling. Särskilt intressant ur civilsamhällets perspektiv är dialog inför en upphandling, där organisationen får möjlighet att presentera alternativa lösningar och därmed bidra till ett bättre förfrågningsunderlag (SOU 2016:13).

Ersättningssystemen

Det har inte framkommit någon kritik mot stadens ersättningssystem för vård- och omsorgsboenden. Däremot finns det en samsyn hos de informanter som avvecklat hemtjänst att orsaken är ersättningssystem och ersättningsnivåer. Fyra idéburna aktörer (Borgerskapet, Ersta, Södermalmskyrkan och Isaacs Hirschs minne) har lagt ner sin hemtjänst, och en stor

aktör, HSB omsorg, har avvecklat sin verksamhet i förorterna. En av de intervjuade berättar att

”hemtjänsten lades ner 2010/2011. Vi har haft drömmar om att starta igen, nu när det är andra förutsättningar med nya ersättningssystemet. Vi räknar på det. Att vi la ner då var trots att vi hade jättekunnig och entusiastisk personal, men skulle vi anpassa till det ekonomiska utrymmet så skulle det vara mot vår värdegrund. Vi kanske är för seriösa när vi räknar på det? Vi lever i vår värdegrund.”

Ett hinder som lyfts är också att om man vill etablera en hemtjänst för en viss målgrupp så bor omsorgsmottagarna ofta spridda över staden, vilket innebär att förflyttningstiden kan bli stor för omsorgspersonalen. Det var ett av skälen till att judiska församlingen avvecklade sin hemtjänst. Ett annat skäl var då att biståndshandläggarna inte tog tillräcklig hänsyn till att målgruppen, i det fallet överlevare från koncentrationslägren, kan ha behov av mer tid.

Entreprenad och egen regi

Ett sätt att utöka sin verksamhet utan att behöva ta betydande ekonomiska risker är att lägga anbud när en verksamhet läggs ut på entreprenad. Flera av de idéburna aktörerna i Stockholms stad har erfarenhet av det. Det finns dock en tveksamhet mot att gå in i entreprenader, och samtliga de intervjuade har erfarenheter där det blivit för svårt att klara kvalitet och ekonomi när man tar över en befintlig verksamhet med dess personal. ”Vi har två boenden på entreprenad, men vill helst ha egen regi, då kan vi utveckla vårt koncept. Det finns en gräns för vad som är värdigt, priskonkurrens är svår” menar en av de intervjuade.

Ej tillräckligt underlag

Stockholms stad har enligt de intervjuade handläggarna vid äldreförvaltningen i sin boendeplanering gjort många utredningar om olika målgruppers särskilda behov. Men det har enligt dem alltid slutat med att det är för litet underlag.

Det kan dels bero på, som redovisats ovan, att det är många faktorer som styr i valet av äldreomsorg, där tillhörighet till en viss grupp, språkligt, kulturellt, religiöst eller likande, bara är en del. Det kan också bero på att underlaget i hela länet inte beaktas, att kommungränser tillåts styra planeringen för olika minoriteters behov.

Flertalet av de idéburna aktörerna som ingår i denna studie har boende från hela länet i sina egna vård- och omsorgsboenden, i några fall från hela landet. För dessa aktörer är kommungränser inte ett stort hinder, hindret torde ligga dels i att det saknas en regional planering av behov och hur de kan tillgodoses, dels i att det inte finns någon överenskommen form längre för att köpa platser inom hela länet, även utanför den egna kommungränsen.

VAD STADEN KAN GÖRA

Motiv till att stärka samverkan mellan staden och den idéburna sektorn

Ett mål i Stockholms stads budget 2016 är att staden ska stödja, främja, och lära av den idéburna sektorn. I en rapport från Tillväxtverket redovisas att det finns starka argument för att de idéburna aktörerna har en stor betydelse för utvecklingen av vård och omsorg (Lundbäck 2012).

Ovan har vi berört bl.a. följande motiv:

- idéburna aktörer kan bidra till en ökad mångfald av inriktningar
- idéburna aktörer utgår vanligen från en tydlig värdegrund och har i sin organisationsform förutsättningar för att denna ska vara det bärande i all verksamhet
- idéburna aktörer kan identifiera nya behov och arbetsformer utan att vara låsta i en viss struktur eller snegla på vad som är ekonomiskt lönsamt
- idéburna aktörer har ofta en förankring i civilsamhället
- det finns äldre personer som vill välja en aktör som är icke vinstsyftande

Ingen av dessa fördelar uppstår av sig självt. Nya aktörer har svårt att etablera sig. Det kan bero på svårigheter att hitta finansiering, men det kan också bero på kunskapsbrist och svårigheter att orientera sig i regelverk och stadens organisation. Mångfald och förnyelse kan begränsas av formerna för stadens upphandling enligt LOU och LOV. Att välja en idéburen aktör försvåras av att de inte så lätt går att identifiera på stadens webbplats, Hitta och jämför service.

Om de idéburna aktörerna ska kunna tillföra något utöver det som de offentliga och privata gör krävs att deras särart kan identifieras, och tas tillvara. Wijkman och Einarsson (2011) menar att

”särarten kan vara ett resultat av den tro, ideologi eller världsåskådning som en organisation arbetar utifrån och som ligger till grund för verksamheten. Särarten kan också ligga i sättet att organisera sig, det perspektiv man inom organisationen har på utvecklingen och samhället eller i det större sammanhang inom vilket organisationen befinner sig. Eller så kan det uppstå genom de speciella arbetsmetoder eller särskilda resurser som organisationen arbetar med.”

Den styrning som präglats av NPM, New Public Management, kan enligt dem hämma de idéburnas möjligheter att utveckla mångfald och vara innovativa.

Identifiera hinder och möjligheter

Det finns förväntningar på den idéburna sektorns äldreomsorg som möjligen återspeglar en tid som flytt. Att den äldreomsorg som drivs av idéburna aktörer skulle bidra till att stärka ett aktivt medborgarskap i större utsträckning än kommunalt eller privat driven är svårt att påvisa. Antagandet att de idéburna verksamheterna skulle ha en högre kvalitet, ligga i framkant och vara innovativa har inte heller kunnat beläggas.

Flertalet idéburet drivna vård- och omsorgsboenden kan sägas vara ”mainstream”, de sticker inte ut vad gäller särskild idé- eller värdegrund, arbetsformer eller kvalitet. De är tvärtom

förhållandevis lika flertalet vård- och omsorgsboenden, och riktar sig till alla äldre. Visserligen har en majoritet, 19 boenden, en förankring i ett trossamfund. Men bara några av dessa har en mer uttalad profil på sitt äldreboende. Och vid sidan om kristna trossamfund finns bara Judiska hemmet, medan andra trossamfund inte är representerade som aktör. Det finns flera aktörer som själva eller tillsammans med någon annan driver ett vård- och omsorgsboende som ska tillgodose behovet av visst språk och kultur. Dock är det då vanligare att den som driver boendet inte är en idéburen aktör.

Samtidigt framträder också en annan bild, såväl i forskning som i intervjuerna som ligger till grund för denna rapport. Det är inte enkelt att fånga den idéburna sektorns särart, men den finns. Det finns ett tydligare fokus på uppdraget – vem är vi till för? Organisationens värdegrund är vanligen väl förankrad hos styrelse, ledning och personal. Verksamheterna har förhållandevis enkelt att rekrytera personal, vilket till en del sannolikt beror just på att man vill arbeta i en verksamhet där det är självklart att sätta den äldre i centrum. Det finns en vilja att få vara en förebild, och att dela med sig av hur man arbetar.

Vi närmar oss här hindren för de idéburna att expandera. Endast de stora aktörerna har möjlighet att få fram det kapital som krävs. Det är också de större aktörerna som har den tid och kunskap som krävs. För en ny aktör kan möjligheten vara att samarbeta med en befintlig, kommunal eller privat utförare. Ensam har man varken pengar, tid eller den kunskap och det kontaktnät som krävs.

Att starta hemtjänst har inte samma höga tröskel som att starta ett vård- och omsorgsboende. Här synes hindret i första hand vara ersättningssystemet. Det tar inte hänsyn till att om den idéburna organisationen vill erbjuda en nischad hemtjänst till en viss målgrupp så bor dessa äldre sannolikt spridda över staden, och förflyttningstiden blir därmed en stor kostnad. Två av de utförare som avvecklat sin hemtjänst betonar att de inte är beredda att bedriva hemtjänst om man tvingas tumma på kvaliteten, t.ex. att personalen har tillgång till fortbildning, tid för reflektion och en nära arbetsledning.

Stadens möjligheter att rikta en upphandling till den idéburna sektorn eller att gå in med ekonomiskt stöd i någon form är små, för att inte säga obefintliga med dagens lagstiftning. I betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle finns en del förslag som, om de förverkligas, kan ge en kommun större möjligheter att finna nya samarbetsformer med idéburna organisationer. Med nuvarande regelverk i form av LOU och LOV, och med dagens styr- och uppföljningsmodeller inspirerade av NPM är det svårt för en idéburen organisation att låta sin egen identitet och idéer få genomslag. Lagstiftning, förfrågningsunderlag, riktlinjer och former för uppföljning föser in alla i samma mall. Med nya samverkansformer, t.ex. IOP, bör det kunna vara enklare att ta vara på de idéburna organisationernas särart.

Åtgärder som kan genomföras direkt

Det finns åtgärder Stockholms stad kan vidta redan idag, och som inte är beroende av ny lagstiftning. Följande fyra förslag skulle kunna genomföras direkt.

Etablera en stödfunktion

En stödfunktion för att främja samarbetet mellan staden och den idéburna sektorn kan bland sina arbetsuppgifter ha att samordna, vara en länkfunktion, inspirera, öka kunskapen om den idéburna sektorn och ge råd och stöd. Dit skulle den som vill starta eller utöka en ideell, icke vinstsyftande verksamhet kunna vända sig för att få råd och stöd i processen. I en sådan funktion behövs både juridisk och ekonomisk kompetens, och kulturkompetens. De som

jobbar i denna funktion behöver förstå både kommunen och civilsamhället, och ha ett brett kontaktnät för att kunna vara lots.

En av de intervjuade uttryckte det som att

”staden borde sätta sig ner med de i civilsamhället som vill starta, bilda arbetsgrupper, så att de som vill får vara med i en diskussion. Berätta 'det här vill vi, det här kan vi göra', utgå från verkligheten. Då skulle man kunna skapa möjligheter. Det borde finnas en samordnare i kommunen som jobbar med detta. Prova lösningar som är relevanta och också bra för brukarna, vara mån om dem. Då blir det inte det här avståndet. Då får man bort vissa ekonomiska intressen, och får in civilsamhället. Det borde inte vara riskfyllt för en kommun att samarbeta på det sättet med civilsamhället, vår drivkraft är ju bara att göra det bra.”

Exempel på vad staden redan gör är den rådgivning äldreförvaltningens handläggare ger, och stadens branschråd med idéburna och privata aktörer.

Under arbetets gång med denna rapport har det blivit tydligt att de idéburna organisationer som idag verkar inom stadens äldreomsorg har olika behov och förutsättningar. Mycket tyder på att dialogen därför behöver utformas individuellt för att få fram vad staden kan göra och stötta med för att just den organisationen ska kunna växa, eller bli kvar som aktör.

Nya aktörer som har idéer om att starta verksamhet kan behöva individuell rådgivning vad gäller juridik, ekonomi, kontakter, erfarenheter etc. Befintliga aktörer har olika förutsättningar. Några av de små har t.ex. inga egna resurser för att arbeta med utveckling och tillväxt, trots att de ser behovet.

En stad av Stockholms storlek och med relativt stor andel idéburen verksamhet skulle, liksom Göteborg, kunna ha någon slags funktion som kan samla erfarenhet och kunskap inom detta område, ge stöd till de idéburna aktörerna och främja samverkan dem emellan och med offentliga och privata aktörer. Funktionen bör vara gemensam för hela välfärdssektorn.

Eftersom detta skulle vara en ny och obeprövad form för att främja stadens samarbete med det civila samhället finns det inga givna former. Utformning, organisation och rekrytering av medarbetare behöver därför vara flexibel och underlätta ett kreativt arbetssätt där man söker sig fram till fungerande metoder, dimensionering och samverkansformer. I den referensgrupp som följt arbetet med denna rapport har detta diskuterats. Den dialogen visar på att staden bl.a. behöver ta ställning till

- Placering och styrning. Eftersom denna funktion skulle ha en förvaltningsövergripande och strategisk roll är det – givet att den ska ligga inom staden – rimligt att den knyts till stadsledningskontoret. Samtidigt bör den ha en tydlig förankring i det civila samhället. Det kan utformas på flera sätt. Ett är att till denna funktion knyta en styrgrupp som utses av berörda fackförvaltningar, Famna och föreningar som undertecknat Överenskommelsen.
- Bemanning. Det är i dagsläget inte möjligt att precisera hur stor denna funktion bör vara för att kunna fullfölja sitt uppdrag, och i vilken utsträckning det ska vara heltidstjänster eller att funktionen till sig knyter kompetenser från andra delar i staden och från civilsamhället. Utvecklingsledaren som samordnar arbetet behöver en budget som gör att det går att på hel- eller deltid ha olika specialfunktioner, inte minst kunna ta in erfarenhet från den idéburna sektorn.
- Kompetenser. Utvecklingsledaren behöver ha en god erfarenhet av såväl kommun som civilsamhälle. Bland kompetenser som torde behövas kan nämnas juridik,

upphandling, finansiering, företagsekonomi, entreprenörskap och socialt företagande, pedagogik och kunskap om hur volontärarbete kan främjas. Samverkan kan ske med t.ex. Companion Stockholms län och Nyföretagarcentrum.

- **Lärande.** I budget för Stockholms stad 2016 anges att staden ska lära av goda exempel från den idéburna sektorn. Den föreslagna funktionen kan som en av sina arbetsuppgifter ha att skapa de arenor som krävs för att detta lärande ska uppstå. Den kan dessutom bidra med att stärka kunskapen inom stadens egna förvaltningar om den idéburna sektorn.
- **Kunskapsutveckling.** Hur de idéburna aktörernas särart och innovationskraft ska kunna tas tillvara på bästa sätt är ett ännu ganska obeforskat område. Utöver att den föreslagna funktionen bör stödjas genom följeforskning kan staden på olika sätt inspirera till samverkan mellan de forskningsgrupper som finns vid Stockholms universitet, Ersta-Sköndal Högskola och Handelshögskolan och främja forskning inriktad mot t.ex. hur de idéburna aktörerna ska kunna vara en utvecklingskraft inom vård och omsorg om äldre. En naturlig aktör är stadens egen FoU-miljö Äldrecentrum, tillsammans med den föreslagna funktionen.

Under en uppbyggnadsfas kan en lämplig bemanning vara två tjänster, med uppdrag att i samråd med civilsamhällets organisationer bygga upp denna funktion. Inklusive resurser att köpa in tjänster med nödvändig kompetens, internt i staden eller externt kan årskostnaden i ett inledningsskede uppskattas till cirka 1,9 Mkr.

I Äldrecentrums rapport om uppföljning av Överenskommelsen mellan staden och den idéburna sektorn (Meinow & Österman 2016) föreslås en särskild funktion i staden vars syfte är att stödja samverkan mellan civilsamhället och staden och mellan organisationerna. Det är ett förslag som också fått ett starkt stöd i denna studie. En funktion som ska främja samverkan mellan staden och civilsamhället bör kunna ha båda rollerna – råd och stöd för att utveckla nya och befintliga verksamheter inom t.ex. äldreomsorgen och att främja intentionerna i Överenskommelsen. Det finns visserligen stora skillnader i att bedriva en öppen föreningsverksamhet och att med avtal med staden bedriva äldreomsorg. Överenskommelsen ger dock civilsamhället och Stockholms stad en arena för möten som kan leda till utveckling och nytänkande, till fördel för alla berörda parter.

Att organisationer samverkar med varandra kan ge möjligheter. Staden kan bjuda in till dialogmöten för att identifiera vad föreningarna kan erbjuda och vad staden kan göra. Identifiera hinder, ta bort trösklar, fånga upp behov och utvecklingsidéer vad gäller såväl frivilligverksamhet som avtalsbaserad verksamhet. Erbjud utbildning. Möten i sig kan göras angelägna. Arbetsformer och aktiviteter behöver dock ta hänsyn till olikheter mellan aktörer och verksamheter.

Kunna söka idéburen äldreomsorg på Hitta och jämför service

På Stockholms stads hemsida finns Hitta och jämför service där alla valbara verksamheter presenteras. Förutom att välja utifrån stadsdel och typ av boende/hemtjänst kan man också sortera utifrån regiform, men den skiljer bara på kommunalt, privat och entreprenad. De idéburna verksamheterna återfinns under rubrikerna privat regi och entreprenad.

För den som är intresserad av att veta vilka verksamheter som drivs idéburet och inte har ett vinstsyfte kan det vara svårt att hitta rätt, om man inte redan har kunskap om, och namnet på, ett boende man är intresserad av. Det krävs idag att man läser den information som finns om varje boende, och inte ens då är det tydligt alla gånger, men oftast framgår det där om det

är en stiftelse eller förening som driver verksamheten. Ibland framgår att verksamheten bedrivs utan vinstintresse. Informationen är inte enhetlig eller tydlig.

Staden kan underlätta för de äldre som ska välja utförare att hitta de idéburna aktörerna. Detta kan ske genom att inte bara skilja på kommunalt och privat driven äldreomsorg, utan dela in den i de tre organisationsformerna kommunal, idéburen och privat.

För att kunna skilja ut de idéburna verksamheterna ur gruppen privat regi och redovisa dessa som en undergrupp krävs det principer för hur avgränsningen ska ske. För verksamheter som drivs av en förening eller stiftelse är detta inget problem. Några idéburna verksamheter drivs i aktiebolagsform. Om de i sin bolagsordning i enlighet med aktiebolagslagen har särskild vinstutdelningsbegränsning (32 Kap Aktiebolagslagen, 2005:551) bör de kunna räknas in i den idéburna sektorn. Det finns dock ägarstrukturer där detta inte är möjligt, vilket gäller åtminstone ett av de vård- och omsorgsboenden som ingår i denna studie. En möjlighet här kan vara att samarbeta med Famna i bedömningen.

Utformningen av beställningarna

Hur stadens biståndshandläggare utformar sina biståndsbeslut kan vara av betydelse när en idéburen aktör överväger att starta hemtjänst i Stockholms stad. Ska en idéburen aktör kunna, för att tala med Ersta diakoni, ”se människan” behöver beställningarna vara utformade så att omsorgspersonalen utifrån organisationens värdegrund kan tillåtas vara lyhörd för den äldres behov och önskemål för dagen, och vara flexibel såväl vad gäller tid som insats. Stadens beslut att biståndsbesluten och beställningarna ska vara i form av så kallade rambeslut bör därför kunna inspirera idéburna aktörer att starta hemtjänst.

Lära av de idéburna aktörerna

I stadens budget framhålls att staden bör lära av den idéburna sektorn, något som sektorn själv önskar, men det saknas bra fora för detta. Det kan vara en del av den föreslagna stödfunktionens uppdrag att skapa förutsättningar för detta lärande. Det bör också vara en del av ett förstärkt FoU-arbete inom detta område i staden.

Åtgärder som kan utredas

Förtur?

Ett motiv för idéburna aktörer att starta och driva vård- och omsorgsboenden kan vara att de egna medlemmarna får förtur att flytta dit. En hindrande faktor kan tvärtom vara att den idéburna aktören tar en betydande ekonomisk risk genom att driva ett vård- och omsorgsboende. Om då de egna medlemmarna inte kan garanteras plats när de fått ett biståndsbeslut till särskilt boende så minskar förstås incitamentet för exempelvis ett trossamfund att driva ett vård- och omsorgsboende. Tydligt specialiserade boenden, som t.ex. Judiska hemmet, erbjuder en unik miljö. Det kan vara önskvärt att de som har bäst glädje av denna också i första hand är de som får flytta in. Hur en sådan avvägning skulle kunna ske är dock en grannlaga fråga.

Idag finns förtur om en person som beviljas bistånd till vård- och omsorgsboende bor i ett angränsande seniorboende som drivs av den idéburna aktören. Från de aktörer som har en tydlig profil framförs önskemålet att sådan förtur skulle kunna gälla alla från det egna trossamfundet/motsvarande. Det är dock tveksamt om det skulle vara i överensstämmelse med de krav lagstiftningen ställer på likabehandling. Staden har hittills bedömt att detta inte är genomförbart.

Det kan dock finnas skäl för staden att titta närmare på om det går att hitta former som både svarar upp mot de idéburna aktörernas behov av att ta tillvara de egna medlemmarnas intresse, den enskildes önskan att få sluta sitt liv i en miljö som stämmer med ens egen kultur/religion och stadens behov av att kommuninvånare ska behandlas lika. Regelverket för en kö inom kundvalets ram behöver vara transparenta.

Rätten att flytta till boende i annan kommun

När en äldre vill flytta till ett boende i en annan kommun finns två möjligheter, att ansöka om bistånd i den kommun/stadsdel där boendet ligger, eller att den egna kommunen betalar för en plats i det boendet. I de fall då det rör sig om ett specialiserat boende som inte finns i den egna kommunen är utgångspunkten i gällande lagstiftning att den kommun där den äldre bor ska köpa plats i det specifika boendet. Enligt några av de intervjuade så fungerar detta i huvudsak, men inte alltid inom Stockholms län, och dåligt sett till hela landet. Här skulle Stockholms stad kunna ta initiativ till att på nytt försöka få till stånd att via KSL få en länsövergripande överenskommelse i Stockholms län. Syftet skulle vara att tydliggöra kommunernas ansvar för att tillgodose den enskildes önskan att komma till ett specialiserat boende. Detta skulle då visserligen gälla specialiserade boenden oavsett regiform, men kunna gynna de idéburna aktörer som har en särskild profil.

Differentierad ersättning för hemtjänst

För att kunna starta hemtjänst för en speciell målgrupp kan en förutsättning vara att staden inför en ersättningsnivå som ligger högre genom att ta hänsyn till förflyttningstider, och kanske också till behov av särskild kompetens och mer tid. Dagens ersättningsmodell till hemtjänsten missgynnar aktörer som har en särskild inriktning och där omsorgsmottagarna bor spridda över staden. Detta är en fråga som redan aktualiserats t.ex. vad gäller hemtjänst med särskild inriktning mot personer med demenssjukdom (Gens & Wånell, 2014). På samma sätt som många kommuner har olika ersättningar för hemtjänst i tätort och glesbygd bör staden pröva att differentiera ersättningen. Eftersom begreppet ”särskild inriktning” är mer svårdefinierat än ”tätort” respektive ”glesbygd” behöver gränsdragningarna utredas närmare. En differentierad ersättning strider inte mot LOU eller LOV, men måste gälla lika för alla aktörer, oavsett regiform.

Hyra ut lokaler

Staden kan på marknadsmässiga villkor hyra ut till idéburna aktörer, något som Micasa gör, även om det inte finns uttalat i ägardirektivet. Staden kan pröva de legala förutsättningarna att vidga Micasas ägardirektiv till att också ha som uppdrag exempelvis att underlätta för nya idéburna aktörer att få hyra lokaler, däremot kan staden inte uppdra åt Micasa att ge de idéburna aktörerna mer gynnsamma ekonomiska villkor än de privata företagen.

Ett problem är att tillgången på lämpliga lokaler, och som staden inte behöver för egna ändamål, är begränsad. En möjlighet som förts fram under arbetets gång är att staden skulle, inför att entreprenader löper ut, ta ställning till om vård- och omsorgsboendet eller servicehuset fortsättningsvis ska läggas ut på entreprenad eller ej. En möjlighet skulle kunna vara att överlåta verksamheten till entreprenören att i stället driva i egen regi. Detta skulle då i första hand vara aktuellt när en idéburen aktör är entreprenören. Det kan vara en möjlig väg, men förutsätter att staden gör en marknadsmässig värdering av värdet att få ta över ”kundstocken”, d.v.s. att få ta över ett etablerat vård- och omsorgsboende.

Markupplåtelse

Staden kan upplåta mark, men endast på marknadsmässiga villkor. Mark upplåts både åt Micasa för att bygga för stadens räkning och till privata aktörer. Staden önskar en mångfald och kan underlätta för idéburna aktörer genom informationsinsatser och motsvarande, men inte gynna dessa så att det skulle skada konkurrensneutraliteten. En kommun kan inte upplåta mark till subventionerat pris till en idéburen aktör eftersom det skulle kunna vara ett otillbörligt statsstöd. Det kan noteras att de två Stockholmsbaserade diakoni-institutionerna Ersta och Stora Sköndal fått markanvisningar i Nacka kommun, men inte i Stockholm.

Stockholms stad kan utreda vilka förutsättningar som finns i Stockholm, och hur markanvisning och exploateringsavtal kan främja nytänkande och förankring i närområdet för att utnyttja civilsamhällets potential. Särskilt som stadens boendeplanering visar på ett stort utbyggnadsbehov de närmaste 20 åren.

Stödja framväxt av nya inriktningar/försöksverksamheter

Om staden identifierar ett behov, exempelvis vård- och omsorgsboende som drivs utifrån en muslimsk tradition, och vill driva att detta kommer till stånd så har staden två alternativ. En modell är att staden driver vård- och omsorgsboendet i egen regi tillsammans med föreningar/trossamfund, det andra är att göra en upphandling enligt LOU. Om upphandling väljs kan ett första steg vara en direktupphandling med en viss förening/moské för att försäkra sig om kulturkompetensen, och sedan upphandling enligt LOU av själva boendet. En enklare form är att i anbudsförfrågan kräva att entreprenören tar dessa kontakter med relevanta aktörer själv.

En kommun måste då ta hänsyn till proportionalitet, d.v.s. är syftet skäligt? Kan det uppnås på ett mindre ingripande sätt? Grundfrågan är vilka behov staden ska tillgodose hos sina medborgare. Sedan blir frågan hur det kan uppnås och organiseras.

Det kan noteras att äldreboenden med särskild inriktning, som redovisats ovan, har kommit till på marknadsmässiga villkor, i något fall just i samarbete mellan en privat aktör och civilsamhället.

Den speciella stödfunktion som föreslås ovan kan som ett av sina uppdrag ha att identifiera intressenter som kan tillföra stadens äldreomsorg nya inriktningar eller nya verksamhets- och arbetsformer. Dessa aktörer kan stödjas genom att länka dem till aktörer som har ekonomi och kompetens så att de kan förverkliga den idéburna aktörens intentioner.

Utformningen av förfrågningsunderlagen

Om äldreomsorg även i framtiden ska upphandlas enligt LOU bör utformningen av förfrågningsunderlagen underlätta att staden tillgodogör sig de möjligheter en idéburen aktör kan ha att utforma nya sätt att bedriva och följa upp sin verksamhet. Inför utarbetande av förfrågningsunderlag kan en dialog föras med de idéburna aktörerna.

En möjlighet skulle kunna vara att samordna olika verksamheter i syfte att få en mer samordnad vård och omsorg för äldre med stora och sammansatta behov. Här skulle samverkan i upphandlingen mellan staden och landstinget kunna underlätta att dra nytta av aktörer som t.ex. Stockholms sjukhem som inom sin verksamhet har både geriatrik, vård- och omsorgsboende och en FoU-enhet. Detta skulle kunna ske i linje med förslagen i betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2), som lyfter behovet av att främja kontinuitet, samordnad vård och omsorg och undvika ”stuprör”. I betänkandet framhålls att ”huvudmän

och verksamheter behöver stärka sin förmåga att hantera komplexitet och att samarbeta horisontellt”. Detta kan uppmärksammas vid utformningen av förfrågningsunderlag. Staden skulle tillsammans med landstinget bättre kunna ta vara på de aktörer som har förutsättningar att arbeta så att de överskrider huvudmannaskaps- och verksamhetsgränser. Det är dock inte möjligt inom dagens lagstiftning att enbart vända sig till idéburna verksamheter.

Åtgärder som förutsätter lagändringar

Prioritera idéburet vid upphandling?

Några av de intervjuade anser att politiken bör ange ett mål för hur stor andel av äldreomsorgen som ska drivas av kommunen själv, av idéburna aktörer och av privata företag. Och styra upphandlingen så att det blir så. När en kommun tillämpar LOV så är det dock omsorgstagaren själv, och/eller dennes anhöriga, som väljer, och det valet styr hur stor andel de olika regiformerna får.

Med dagens lagstiftning är det inte möjligt att rikta förfrågningar utifrån regiform, alternativt är att driva i egen regi eller ge alla aktörer möjlighet att lämna anbud, endera enligt LOU eller LOV. I utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle finns förslag som kanske kan möjliggöra att reservera kontrakt för t.ex. den idéburna sektorn. EU:s direktiv för tilldelning av tjänstekoncessionskontrakt (Direktiv 2014/23/EU) kan också öppna upp för större möjligheter att tilldela kontrakt för utförande av äldreomsorg till en viss idéburen aktör, även om särskilt boende inte skulle rymmas under det ekonomiska tak EU satt.

I sammanhanget kan nämnas att det i Danmark finns en modell med driftsavtal, benämnt utvidgad egen regi, där kommunerna kan lägga ut en verksamhet på en privat aktör på samma sätt som om kommunen drev verksamheten i egen regi.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap, IOP, är en samarbetsform som vuxit fram mellan det offentliga och det civila samhället. Främst används den formen idag i verksamhet för exempelvis hemlösa, utsatta EU-medborgare, flyktingboende, stöd till personer med missbruk och kvinnojourer. Ett par stadsdelsförvaltningar i Stockholm tar genom IOP tillvara den speciella kompetens som finns hos Fryshuset. Det börjar också på andra håll i landet dyka upp exempel där man använder denna modell även inom äldreomsorgsverksamhet.

I utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) konstateras dock att rättsläget är oklart och att det saknas praxis. Förslagen i detta betänkande är för närvarande ute på remiss. Frågan om hur IOP kan användas och utvecklas kommer att analyseras ytterligare inom ramen för Velfärdsutredningens uppdrag.

Båda dessa utredningar syftar till att hitta vägar som kan göra det möjligt för den idéburna sektorn att öka sitt deltagande som utförare av sociala tjänster. IOP kan vara en modell som kan främja nytänkande, och minska risken för att en kommun mallar in den idéburna äldreomsorgen i samma form som alla andra. Vad detta kan ge Stockholms stad för möjligheter till ett ännu mer kreativt samarbete med den idéburna sektorn är ännu för tidigt att uttala sig om.

I samtalet med en jurist på Upphandlingsmyndigheten framkommer att användandet av IOP inom äldreomsorgsområdet i nuläget är osäkert och oklart rent rättsligt. Det finns ännu ingen praxis och enligt gällande lagstiftning är en förutsättning för IOP att det inte finns en

marknad. Stockholms stads stadsjurist gör samma bedömning. De rättsliga förutsättningarna för IOP måste därför i nuläget bedömas från fall till fall så att det inte strider mot upphandlingslagstiftningen.

Ett område där staden redan idag bör kunna pröva IOP är de träffpunktverksamheter som vissa organisationer driver. En del av dessa drivs med verksamhetsbidrag från äldreförvaltningen. Det är dock en stödform som inte är så väl avpassad när verksamhetens målgrupp och syfte förutsätter att det finns avlönad personal.

Staden bör bevaka vad som kommer ut av de pågående utredningar och regelförändringar som är på gång. Det är också av intresse att följa utvecklingen vad gäller rättspraxis för IOP framöver.

Exempel på Idéburet Offentligt Partnerskap

I samband med att ett avtal om driften av ett äldreboende i Alingsås kommun är på väg att löpa ut lämnade Bräcke Diakoni ett förslag till kommunen om att få fortsätta driva verksamheten i en utvecklad form genom ett IOP-avtal. Förslaget innebar i korthet att Bräcke Diakoni vill erbjuda en vårdkedja med inriktning mot personer med demenssjukdom; dels äldreboende, hemtjänst och sjuksköterskekontakt på vårdcentral och dels förebyggande arbete genom Alzheimers café samt kontinuerlig verksamhets- och kompetensutveckling i samarbete med Ersta Sköndal Högskola. Äldreomsorgsförvaltningen i Alingsås har via en advokatbyrå utrett förutsättningarna att ingå ett IOP-avtal i stället för att göra en regelrätt upphandling för verksamheten i fråga.

I utredningen lyfts det juridiska perspektivet fram. En huvudfråga är om driften av verksamheten är att betrakta som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse eller ej. Om så är fallet säger lagen att den ska upphandlas i konkurrens på marknaden, om inte så kan det finnas utrymme för att i stället, under vissa förutsättningar, avtala direkt med en utförare utan upphandling.

Kommunfullmäktige i Alingsås har beslutat att ingå ett IOP-avtal med Bräcke diakoni. Kommunen har bedömt verksamheten som så speciell att helheten inte finns att köpa på någon marknad och att kommunen därmed bör kunna ingå ett IOP-avtal. Om det hela vid en eventuell prövning av beslutet skulle bedömas vara en otillåten direktupphandling kan det för kommunen bli fråga om upphandlingsskadeavgift och skadeståndsanspråk.

REFERENSER

- Andersson Bäck M. (2015) Motivation och finansiella incitament, en litteraturöversikt över de komplexa drivkrafterna inom vård och omsorg; Göteborg, Forum för Health Policy
- Brytting T. (2015) Omsorgschefens moraliska kompetens i Blennberger & Brytting (red.) Chef i omsorgen, vardag, forskning, etik, Stockholm: Gothia förlag
- Famna (2013) Famnas kvalitetsrapport 2013, Stockholm: Famna
- Glaeser E. L. & Shleifer A. (2001) Not-for-profit entrepreneurs. *Journal of Public Economics*, 81 (2001), 99–115
- Hallgren E, Ebrahimi R, Karp A., Wånell SE. (2010) Arabiskspråkiga äldres upplevelser av syriska föreningens hälsoprojekt. Stockholm: Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2010:15
- Hammare U. (2013) Mellan löften om särart och krav på evidens: En studie av kunskap och kunskapssyn i socialt inriktade ideella, privata och offentliga organisationer, avhandling Stockholm Ersta Sköndal högskola, Institutionen för socialvetenskap och Institutionen för socialt arbete vid Stockholms Universitet
- Hammare U. (2014) Offentligt, privat, ideellt – likhet och särart i Blennberger & Brytting (red.) Äldreomsorgen, praktiken, debatten, framtiden, Stockholm: Carlssons förlag
- Hvenmark J, Robertsson K. (2014) Gränslandet mellan civilsamhälle och näringsliv, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor
- Josephinahemmet (2016) <http://www.josephinahemmet.se/historik.html> (2016-05-23)
- Lundbäck, M (2012) Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden? Rapport 0142. Stockholm: Tillväxtverket
- Meinow, B & Österman J (2016) Uppföljning av överenskommelsen mellan Stockholms stad och den idéburna sektorn, Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, rapport
- Mimer Sjöblom A, Svedberg E, Wallin G. (2015) Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande i Blennberger & Brytting (red.) Chef i omsorgen, vardag, forskning, etik, Stockholm: Gothia förlag
- Regeringen (2009) prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället
- Regeringskansliets skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm 2009
- Rose-Ackerman S. (1996) Altruism, Nonprofits, and Economic Theory, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (June 1996), pp 701-728
- Schlesinger M. & Gray B. H. (2006) How Nonprofits matter in American Medicine, and what to do about it. *Health affairs* 25, no.4 (2006):W287.W303
- Sivesind K H. (2016) Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenestytting for aktivt medborgarskap, Oslo: Institutt for samfunnsforskning rapport 2016:01
- Socialstyrelsen (2015) Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2015, Stockholm Socialstyrelsen 2015-10-10

- Statens offentliga utredningar, betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2)
- Statens offentliga utredningar, betänkande Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)
- Stockholms stad (2016) Sammanställning av kvalitetsobservationer 2015, Stockholm Äldreförvaltningen Dnr 410-434/2016
- Wallin G. (2014) Omsorgens aktörer och villkor – fem röster i Blennberger & Brytting (red.) Äldreomsorgen, praktiken, debatten, framtiden, Stockholm: Carlssons förlag
- Wijkström F. & Einarsson T. (2011) Från nationalstat till näringsliv – det civila samhällets organisationsliv i förändring. Stockholm: Stockholm School of Economics Institute for Research