

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 13 maj 1997 beslutat bereda socialutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1996/97:118 om utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Socialutskottet begränsar yttrandet till avsnitten 3 Hälso- och sjukvård, 4 Äldreomsorg och 7 Barnomsorg i skrivelsen samt till motionerna Fi91 (m) yrkandena 3–7 samt Fi92 (fp) yrkandena 2–4.

Hälso- och sjukvård

I *regeringens skrivelse* anför bl.a. att Landstingsförbundet i februari 1997 i en rapport redovisade resultatet av uppföljningen av 1996 års vårdgaranti. Vårdgarantin innebar att samtliga patienter som omfattades av den skulle erbjudas behandling inom tre månader. Utvärderingen visar att 67 700 personer stod i kö till vårdgarantiinsatserna vid årsskiftet 1996/97. Väntelistan hade ökat med 6 700 personer sedan förra årsskiftet. Procentuellt hade köerna ökat mest för kranskärlsoperation (36 %). Enligt skrivelsen måste uppgifterna om kösituationen för respektive vårdgarantidiagnos bedömas med hänsyn till de omfattande vårdstrejkerna under slutet av år 1995.

I skrivelsen redovisas också den s.k. Dagmaröverenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet för år 1997 om en ny vårdgaranti som tar sikte på att öka tillgängligheten till hälso- och sjukvården för alla patienter. I överenskommelsen framhålls att det är primärvården som är ansvarig för de första kontakterna och skall erbjuda hjälp samma dag, antingen per telefon eller genom besök. Läkarbesök skall erbjudas inom åtta dagar. När så erfordras skall primärvården, enligt överenskommelsen, biträda med hänvisning till specialistvård för patientbesök inom tre månader. För patienter med oklar diagnos skall besöket hos specialist ske inom en månad. Utifrån de bedömningar som görs i primärvården eller av specialistläkare skall behandling påbörjas utan dröjsmål enligt vägledande principer för urval och prioriteringar. Om inte den egna sjukvårdshuvudmannen kan erbjuda vården inom nämnda tidsramar har patienten rätt att söka vård hos annan sjukvårdshuvudman.

I motion Fi91 av Lars Tobisson m.fl. (m) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om de under denna mandatperiod pånyttfödda vårdköerna (*yrkande 3*). Vidare begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad i motionen anförts om införandet av vårdgaranti (*yrkande 4*). Motionärerna hänvisar till en moderat motion i anledning av skrivelsen angående överenskommelsen om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen (Dagmar). Motionärerna anser att det är oroande att väntetiderna för vård och behandling kontinuerligt ökar samt att den tidigare vårdgarantin har avskaffats och ersatts av en besöksgaranti inom primärvården. En viktig del i vårdkedjan har nu brutits. En patient garanteras enligt besöksgarantin att få träffa en läkare inom åtta dagar. Om läkarbesöket innebär remiss för vidare vård hänvisas patienten till en vårdkö i stället för till snabb vård och behandling. Besöksgarantin är, enligt motionärerna, i praktiken meningslös. De anser att regeringen nonchalerar problemet med de växande vårdköerna. Motionärerna anser att man självklart bör se över om de behandlingar/insatser som fanns på vårdgarantins prioriteringslista bör justeras, men eftersom den gamla vårdgarantin visade så goda resultat är det enligt motionärerna viktigt att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag på vårdgaranti.

I motion Fi92 av Anne Wibble och Karin Pilsäter (båda fp) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen tillkänna vad i motionen anförts om kartläggning av den totala vård- och omsorgskön för äldre människor (*yrkande 2 delvis*). Motionärerna anför att 13 000 människor sedan mer än tre månader står i kö till viktiga operationer och behandlingar.

Utskottet

I sin ursprungliga utformning infördes vårdgarantin för att lösa köproblemen inom vården i en tid, när det fortfarande fanns outnyttjad kapacitet på många håll. Extramedel från staten till insatser av detta slag och strukturella förändringar inom vården bidrog också till att köerna kortades. Utvärderingar av vårdgarantin har emellertid visat att effekten var kortvarig. Många har också ifrågasatt varför just vissa åtgärder skulle prioriteras. I samband med att Prioriteringsutredningen presenterade sitt slutbetänkande blev detta ännu tydligare. Utskottet anser att vårdgarantin i sin ursprungliga utformning har spelat ut sin roll. Den nya besöksgarantin tar i stället sikte på att öka tillgängligheten för alla patienter. Den har en klar fokusering på patienters uttalade och outtalade behov. Utskottet vidhåller sin nyligen i betänkande 1996/97:SoU12 intagna ståndpunkt. Motion Fi91 (m) yrkandena 3 och 4 bör därför avstyrkas.

Utskottet erinrar vidare om att utskottet nyligen (1996/97:SoU14) ställt sig bakom vissa riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Riktlinjerna baseras på etiska principer och exemplifieras med fyra breda prioriteringsgrupper. Vårdbehovet i varje enskilt fall måste enligt utskottet bedömas utifrån förutsättningarna i just det fallet. Såväl akuta som kroniska sjukdomar kan variera i svårighetsgrad från tid till annan hos samma patient. Kommittén

om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) har i delbetänkandet Behov och resurser i vården – en analys (SOU 1996:163) bl.a. gjort prognoser av resursbehovet fram till år 2010. En demografisk framskrivning innebär att kraven på resurser för landstingens hälso- och sjukvård ökar under perioden. Beredningen av dessa frågor pågår i Socialdepartementet. Utskottet anser att riksdagen inte bör föregripa regeringens kommande förslag på området. Det är dock enligt utskottets mening utomordentligt viktigt att hälso- och sjukvårdens och äldreomsorgens kvalitet och tillgänglighet utvecklas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten inte sviktar i grundläggande hänseenden. Det resurstillskottet regeringen nyligen föreslagit bör leda till att kommuner och landsting vidtar åtgärder så att väntetiderna i sjukvården blir kortare, kvaliteten i äldreomsorgen blir högre, de psykiskt störda ges en bättre vård och omsorg samt att vården i livets slutskede förbättras. Motion Fi92 (fp) yrkande 2 delvis bör därför avstyrkas.

Äldreomsorg

I *regeringens skrivelse* konstateras att socialtjänstlagen (1980:620) är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma äldreomsorgen och konkretisera de övergripande mål och riktlinjer som lagen anger. Särskilda mått eller indikatorer på kvalitet saknas, enligt skrivelsen, på nationell nivå, vilket gör det svårt att beskriva kvaliteten och måluppfyllelsen. Med hjälp av olika underlag från ädelutvärderingen, lokala studier och forskningsrapporter beskrivs dock en del aspekter på kvalitet och måluppfyllelse i den kommunala verksamheten i skrivelsen. Socialstyrelsen har t.ex. i samarbete med Boverket genomfört en studie av äldreboendets utveckling efter ädelreformen. Enligt skrivelsen förefaller det inte finnas någon samordnad strategi kring utbyggnaden av särskilt boende och insatser för ökat kvarboende. Enligt Socialstyrelsen behövs en mer utvecklad helhetssyn och samverkan med lokalsamhället utanför äldre- och handikappomsorgens revir i den fortsatta planeringen av äldreomsorgen.

I skrivelsen redovisas att det sker regelbundna mätningar av tre olika standardmått för att kunna följa förändringen av boendestandarden i de särskilda boendeformerna, nämligen egen toalett, egen dusch samt eget rum. Dessa mätningar har visat bl.a. att allt färre personer, även i de kommuner som har de sämsta förhållandena, i dag behöver dela rum med annan än make/maka i särskild boendeform. I skrivelsen konstateras sammanfattningsvis att det ägt rum en klar förbättring sedan år 1993 även om det fortfarande finns mycket stora variationer i boendestandarden i kommunernas särskilda boendeformer.

I *motion Fi91 av Lars Tobisson m.fl. (m)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om äldreomsorgens prioritering (*yrkande 5*). Motionärerna anser att kommunerna under flera år har prioriterat andra verksamheter än den kärnuppgift äldreomsorgen är. Detta måste observeras och diskuteras mot bakgrund av att behoven av äldreomsorg kommer att öka i takt med att antalet mycket gamla, dvs. över 80

år, ökar. Detta faktum ställer större krav på kommunernas prioriteringar. Kommunerna bör koncentrera sin verksamhet kring ett antal begränsade kärnområden bland vilka äldreomsorgen är ett. Motionärerna begär också ett tillkännagivande om valfrihet för äldre (*yrkande 6*). Motionärerna vill betona de äldres rätt till valfrihet vad gäller omsorg och boendeformer. De hänvisar till sin motion i samma fråga med anledning av proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Motionärerna anser att en äldreomsorgsförsäkring bör införas samt att rätten till valfrihet skall skrivas in i socialtjänstlagen.

I motion Fi92 av Anne Wibbe och Karin Pilsäter (båda fp) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kartläggning av den totala vård- och omsorgskön för äldre människor (*yrkande 2 delvis*). Motionärerna anser att regeringen skall kartlägga hur den totala kösituationen ser ut för äldre människor bl.a. såvitt gäller köer till värdigt äldreboende samt kvarvarande behov av utbyggnad till eget rum.

Utskottet

Genom ädelreformen, som genomfördes den 1 januari 1992, har kommunerna fått ett sammanhållet ansvar för äldreomsorgen.

Utskottet vidhåller sin inställning att äldreomsorgen är en gemensam angelägenhet som skall finansieras solidariskt och styras offentligt. Kommunerna har ansvar för omsorgen och skall fördela resurserna efter behov. Det av regeringen nyligen föreslagna resurstillskottet syftar bl.a. till att kvaliteten i äldreomsorgen skall kunna höjas. Frågan om målsättningen för arbetet med äldre människor behandlar utskottet i betänkande 1996/97:SoU18 med anledning av proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Motion Fi91 (m) yrkandena 5 och 6 bör avstyrkas.

En positiv konsekvens av ädelreformen är enligt Socialstyrelsens slutrapport över uppföljningen av reformen att antalet äldreboenden har ökat betydligt, inte minst gruppboenden för dementa. Utskottet konstaterade emellertid i höstas (betänkande 1996/97:SoU7) att många av de sjukhemsboende fortfarande inte kan sägas ha en egen bostad, dvs. eget rum eller en egen privat sfär. Valfrihet och integritet är enligt utskottets mening ett par av huvudprinciperna för äldreomsorgen. En förutsättning för att dessa principer skall kunna genomföras är enligt utskottets mening att den som så önskar skall kunna få bo i eget rum. Socialstyrelsen skall även under den närmaste treårsperioden aktivt följa utvecklingen på området. Inom Socialdepartementets Välfärdsprojekt har under år 1996 givits ut skriften Pensionärerna och den ekonomiska krisen, vilken belyser pensionärernas levnadsförhållanden. Skriften är en första delrapportering inom området. Motion Fi92 (fp) yrkande 2 delvis bör avstyrkas.

I *regeringens skrivelse* anføres att de enskilda förskolorna och fritidshemmen fortsätter att öka i omfattning. Den vanligaste formen för enskild verksamhet är föräldrakooperativ. Den närmast vanligaste är bolagsdrivna och föreningsdrivna förskolor och fritidshem. Den enskilda verksamheten är enligt skrivelsen ojämnt fördelad över landet och vanligast förekommande i södra Sverige och storstäderna. Ett sjuttiototal kommuner hade år 1995 ingen enskild verksamhet alls, medan i andra kommuner över 30 % av de inskrivna barnen fanns i verksamheter som drevs i enskild regi.

För att värdera kvaliteten på förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen studeras vanligen barngruppernas storlek, personaltätheten och personalens utbildning. Dessa faktorer benämns verksamhetens strukturstyrning. En verksamhets process- och resultatstyrning är svårare att mäta enligt skrivelsen. Det finns för närvarande inte några studier på nationell nivå som gör det möjligt att ge ett sammanfattande omdöme om de senaste årens kvalitetsutveckling i barnomsorgen.

I skrivelsen anføres att antalet kommuner som kan tillhandahålla barnomsorgsplatser utan oskäligt dröjsmål har ökat i jämförelse med den uppföljning som gjordes året innan enligt en uppföljning av barnomsorgslagstiftningen som Socialstyrelsen gjorde våren 1996. 254 av landets 288 kommuner, dvs. närmare 90 %, hade uppgivit att de klarar att ordna plats i daghem eller familjedaghem till förskolebarn efter tre till fyra månaders väntetid. 274 kommuner uppgav detsamma för skolbarn i fritidshem eller familjedaghem. Det är framför allt i de södra delarna av Sverige som kommuner inte kan ordna plats till alla förskolebarn och skolbarn vars föräldrar efterfrågar barnomsorg. Storstäderna Göteborg och Malmö hör till de kommuner som inte uppfyller lagkravet för förskolebarn. Drygt hälften av de kommuner som inte uppfyllde lagkravet under år 1996 räknar enligt skrivelsen med att klara det under år 1997.

I *motion Fi91 av Lars Tobisson m.fl. (m)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bidragsreglerna för enskilda enheter inom barnomsorg och skolbarnsomsorg (*yrkande 7*). Motionärerna anser att det är positivt att de enskilda förskolorna och fritidshemmen fortsätter att öka i omfattning. Ett viktigt steg för att stärka de enskilda förskolornas position i avvaktan på mer genomgripande familjepolitiska reformer vore enligt motionärerna att återinföra kommunernas skyldighet att lämna bidrag till enskild förskole- och barnomsorgsverksamhet. Regeringen bör återkomma med ett förslag i den riktningen, heter det i motionen.

I *motion Fi92 av Anne Wibbe och Karin Pilsäter (båda fp)* begärs ett tillkännagivande om utvärdering av kvaliteten i barnomsorgen (*yrkande 3*). Motionärerna anser att det vore angeläget med en bredare analys av kvaliteten i förhållande till insatta medel och de behov som finns. Denna analys bör sättas i relation till beräkningsmetoderna i det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Motionärerna anser vidare att en kartläggning behövs av antalet barn utanför den pedagogiska förskolan (*yrkande 4*). Fortfarande kan

ett antal kommuner inte erbjuder alla barn till föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar en plats i barnomsorg inom rimlig tid. Det vore angeläget att inte bara se antalet kommuner utan också antalet barn i statistiken. Barnomsorg får inte ses enbart som barnparkering medan föräldrarna arbetar eller studerar. Den pedagogiska förskoleverksamheten är av stor betydelse för barnen själva. Särskilt viktigt är det att barn med svenska språket svagt representerat i sin vardag verkligen erbjuds pedagogisk förskola. Motionärerna anser att alla barn skall erbjudas en pedagogisk förskoleverksamhet från tre års ålder.

Utskottet

Utskottet vidhåller sin tidigare inställning att familjepolitiken, som bygger på en flexibel föräldraförsäkring, en väl utbyggd barnomsorg av god kvalitet, barnbidrag och en bra skola för alla, främjar jämställdheten och ökar valfriheten för både kvinnor och män. Enskild barnomsorg kan enligt utskottet berika barnomsorgen och bidra till en positiv utveckling. Någon anledning att ändra reglerna för kommunernas ersättning till enskilda alternativ föreligger emellertid inte. Motion Fi91 (m) yrkande 7 bör därför avstyrkas.

Enligt 14 a § socialtjänstlagen skall förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamhet skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som inte har fyllt ett år skall förskola tillhandahållas om barnet omfattas av 16 §. Socialstyrelsen har vid en uppföljning av barnomsorgslagstiftningen våren 1996 med oro konstaterat att de kommunala reglerna för rätten till barnomsorg har skärpts av kommunerna sedan 1995. Socialstyrelsen har bl.a. pekat på att rätten till barnomsorg för barn till arbetslösa har skärpts.

Utskottet vidhåller sin inställning att det är angeläget att barn vars föräldrar blir arbetslösa eller föräldralediga och som har behov av det får behålla sin plats i barnomsorgen. En noggrann bedömning bör i varje enskilt fall göras av barnets behov av trygga förhållanden och av att delta i pedagogisk verksamhet. Barnombudsmannen har också framhållit barnets speciella behov av barnomsorg och pedagogisk verksamhet när någon av barnets föräldrar drabbas av arbetslöshet. Barnets behov avser även behovet av språklig stimulans. Många barn med invandrarbakgrund drabbas särskilt av en förälders arbetslöshet eftersom barnomsorgen är viktig för barnens språkutveckling. Socialutskottet delar således uppfattningen i motion Fi92 (fp) att den pedagogiska förskoleverksamheten är av stor betydelse för barnen själva. Utvecklingen på området följs dock av ansvariga myndigheter. Ett sådant initiativ som föreslås i yrkande 4 behövs därför inte. Yrkandet bör avstyrkas.

En integration av förskola, skola och skolbarnsomsorg förväntas kunna leda till en utveckling som aktivt bidrar till höjd kvalitet i verksamheten. Socialutskottet delar denna uppfattning. Arbete härmed pågår inom Regeringskansliet och ansvariga myndigheter. Något tillkännagivande som föreslås i

yrkande 3 i motionen behövs därför inte. Yrkandet är i huvudsak tillgodosett och bör sålunda avstyrkas.

1996/97:SoU9y

Stockholm den 15 maj 1997

På socialutskottets vägnar

Sten Svensson

I beslutet har deltagit: Sten Svensson (m), Ingrid Andersson (s), Rinaldo Karlsson (s), Hans Karlsson (s), Liselotte Wågö (m), Marianne Jönsson (s), Conny Öhman (s), Leif Carlson (m), Barbro Westerholm (fp), Mariann Ytterberg (s), Stig Sandström (v), Christin Nilsson (s), Birgitta Wichne (m), Thomas Julin (mp), Chatrine Pålsson (kd), Elisebeht Markström (s) och Kerstin Warnerbring (c).

Avvikande meningar

1. Hälso- och sjukvård

Sten Svensson (m), Liselotte Wågö (m), Leif Carlson (m), Barbro Westerholm (fp), Birgitta Wichne (m) och Chatrine Pålsson (kd) anser att första stycket av utskottets bedömning under avsnittet Hälso- och sjukvård bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas oro för att väntetiderna för vård och behandling kontinuerligt ökar. Utskottet delar också bedömningen att den år 1992 införda vårdgarantin innebar att vårdköerna snabbt försvann. Landstingen organiserade sitt arbete så att patienterna snabbt fick den vård de hade behov av. Den formen av vårdgaranti har enligt utskottet inte spelat ut sin roll men bör vidareutvecklas. Det är viktigt för patienterna att veta vad de kan kräva av sjukvården. Besöksgarantin inom primärvården är i praktiken meningslös. Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion Fi91 (m) yrkandena 3 och 4 bör ge regeringen detta till känna.

2. Köer i vård och omsorg

Barbro Westerholm (fp) anser att utskottets bedömning i andra stycket under avsnitten Hälso- och sjukvård och Äldreomsorg bort utgå och ersättas av:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att Sverige har blivit ett kösamhälle. Sedan mer än tre månader tillbaka står 13 000 människor i kö till viktiga operationer och behandlingar. Hur många som köar för att komma fram till kön är det ingen som vet. Ett okänt antal köar till plats på servicehus eller annat äldreboende, anpassat efter deras behov. Utskottet anser att ett mini-

mikrav är att regeringen kartlägger hur den totala kösituationen ser ut för äldre människor, både beträffande operationsköer, köer till andra vårdinsatser och köer till värdigt äldreboende samt kvarvarande behov av utbyggnad och ombyggnad till eget rum. Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion Fi92 (fp) yrkande 2 bör ge regeringen detta till känna.

1996/97:SoU9y

Sten Svensson (m), Liselotte Wågö (m), Leif Carlson (m), Barbro Westerholm (fp), Birgitta Wichne (m), Chatrine Pålsson (kd) och Kerstin Warnerbring (c) anser att första stycket av utskottets bedömning under rubriken Äldreomsorg bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att rätten till valfrihet för äldre bör skrivas in i socialtjänstlagen. De äldre måste få bestämma över sin vardag genom att på lika villkor få välja mellan olika former av service, vård och boende. Alternativ äldre- och äldreomsorg som uppfyller rimliga kvalitetskrav skall ges rätt till samma stöd från det allmänna som motsvarande offentligt bedrivna verksamhet. Kommunen har det yttersta ansvaret för att alla har tillgång till nödvändig vård och omsorg, men verksamheten skall kunna bedrivas av många olika vårdgivare. Socialtjänstens företrädare måste enligt utskottet inom ramen för sin myndighetsutövning bedöma huruvida den sökande är berättigad till serviceinsatser, utifrån de bestämmelser som gäller inom respektive kommun enligt socialtjänstens biståndsbestämmelser. När behovet dokumenterats skall den enskilde själv ha lagstadgad rätt att välja. Kommunerna skall medverka till flexibla lösningar. Den äldre skall också kunna bestämma när och hur omsorgen skall ges. Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion Fi91 (m) yrkandena 5 och 6 bör ge regeringen detta till känna.

4. Barnomsorg

Sten Svensson (m), Liselotte Wågö (m), Leif Carlson (m), Barbro Westerholm (fp), Birgitta Wichne (m), Chatrine Pålsson (kd) och Kerstin Warnerbring (c) anser att utskottets bedömning i första stycket under avsnittet Barnomsorg bort ha följande lydelse:

Barnomsorgen måste utformas efter föräldrarnas önskemål och barnens behov och inte utifrån politiska eller administrativa förutsättningar. Det är positivt att de enskilda förskolorna och fritidshemmen fortsätter att öka i omfattning. Utskottet anser att varje familj skall ha rätt att välja den barnomsorg som passar familjen bäst. Detta förutsätter att det finns olika former av barnomsorg att tillgå och att familjernas val respekteras genom att även privat barnomsorg som uppfyller kvalitetskraven ges rätt till offentligt stöd. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag med denna inriktning. Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion Fi91 (m) yrkande 7 bör ge regeringen detta till känna.

5. Kvalitetsfrågor

Barbro Westerholm (fp) anser att utskottets bedömning under avsnittet Barnomsorg, andra stycket, bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen i motion Fi92 (fp) att det vore angeläget med en bredare analys av kvaliteten i barnomsorgen i förhållande till insatta medel och de behov som finns. Utskottet anser vidare att det vore angeläget om antalet barn som inte kan erbjudas barnomsorg redovisades i statistiken och

inte bara antalet kommuner. Den pedagogiska förskoleverksamheten är av stor betydelse för barnen själva. Särskilt viktigt är det att barn med svenska språket svagt representerat i sin vardag verkligen erbjuds pedagogisk förskola. Barnomsorg får inte ses enbart som barnparkering medan föräldrarna arbetar eller studerar. Utskottet anser att alla barn bör erbjudas en pedagogisk förskoleverksamhet från tre års ålder. Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion Fi92 (fp) yrkandena 3 och 4 bör ge regeringen detta till känna.

1996/97:SoU9y