



# Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen

---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2004/05:94 Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen samt sju motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen.

Finansutskottet har avgivit yttrande.

Socialutskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag med den ändringen att lagen bör träda i kraft den 1 juli 2005.

I betänkandet finns fyra reservationer och ett särskilt yttrande.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Avslag på propositionen.....	6
Socialutskottets ställningstagande.....	7
Stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre via kreditering på skattekonto.....	7
Socialutskottets ställningstagande.....	10
Kriterier för stöd.....	11
Socialutskottets ställningstagande.....	12
Lagförslaget i övrigt.....	13
Reservationer.....	14
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (m, fp, kd, c).....	14
2. Kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling, punkt 2 (m, fp, kd, c).....	14
3. Stöd till andra utförare än kommuner, punkt 3 (m, fp).....	15
4. Anhörigvårdare, punkt 4 (m, fp, kd, c).....	16
Särskilt yttrande.....	18
Kriterier för stöd, punkt 5 (mp) .....	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	19
Propositionen.....	19
Följdmotioner.....	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	20
<i>Bilaga 3</i>	
Finansutskottets yttrande 2004/05:FiU1y.....	21

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion 2004/05:So13 yrkande 1.

*Reservation 1 (m, fp, kd, c)*

## 2. Kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling

Riksdagen antar 1 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:94 i denna del och avslår motionerna 2004/05:So12 yrkande 3 och 2004/05:So13 yrkande 2.

*Reservation 2 (m, fp, kd, c)*

## 3. Stöd till andra utförare än kommuner

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:So12 yrkande 2 och 2004/05:So13 yrkande 3.

*Reservation 3 (m, fp)*

## 4. Anhörigvårdare

Riksdagen avslår motion 2004/05:So12 yrkande 1.

*Reservation 4 (m, fp, kd, c)*

## 5. Kriterier för stöd

Riksdagen antar 2 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:94 i denna del och avslår motion 2004/05:So11.

## 6. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan, med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 juli 2005.

Stockholm den 10 maj 2005

På socialutskottets vägnar

*Ingrid Burman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingrid Burman (v), Chatrine Påls-son (kd)<sup>1</sup>, Kristina Zakrisson (s), Margareta Israelsson (s), Cristina Husmark Pehrsson (m)<sup>1</sup>, Kerstin Heinemann (fp)<sup>1</sup>, Conny Öhman (s), Lars U Granberg (s), Anne Marie Brodén (m)<sup>1</sup>, Kenneth Johansson (c)<sup>1</sup>, Christer Engelhardt (s), Magdalena Andersson (m)<sup>1</sup>, Elina Linna (v), Jan Lindholm (mp), Martin Nilsson (s), Jan Emanuel Johansson (s) och Marita Aronson (fp)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Avstår från ställningstagande under punkterna 5 och 6.

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Vid utskottets sammanträde den 26 april 2005 lämnades information om Kompetensstegens (S 2004:10) organisation och verksamhet av ordföranden Kerstin Wigzell och kanslichefen Martin Färnsten.

Socialutskottet har berett finansutskottet tillfälle att yttra sig. Yttrandet (2004/05:FiU1y) återfinns i *bilaga 3*.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller ett förslag som syftar till att i lag reglera utbetalning av stöd till kommuner för kvalitetsutveckling inom vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen.

I propositionen föreslås att stödet skall tillgodoföras kommunerna genom kreditering på respektive kommuns skattekonto.

Vidare föreslås att regeringen skall meddela närmare föreskrifter om stödet.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2005.

# Utskottets överväganden

## Avslag på propositionen

### Utskottets förslag i korthet

Mot bakgrund av att riksdagen tidigare vid flera tillfällen godkänt stöd genom kreditering av skattekonto bör riksdagen avslå ett motionsyrkande om avslag på propositionen. Jämför reservation 1 (m, fp, kd, c).

### Motionen

I *motion So13 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp)* yrkas att riksdagen avslår proposition 2004/05:94 (*yrkande 1*). Motionärerna anför att förslaget i propositionen är ett exempel på hur regeringen tar ytterligare steg i den process som pågått under lång tid och som innebär en underminering av det nuvarande budgetsystemet. Motionärerna refererar bl.a. till Riksrevisionens rapport *Utgift eller inkomstavdrag? – regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet* (RiR 2004:26).

### Bakgrund

Mot bakgrund av rapporten *Investera nu! Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg* (S2004/4695/ST) aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 utg.omr. 9) att medel, genom kreditering på skattekonto, skulle tillföras kommunerna för att ge anställda inom vård och äldreomsorg möjligheter till kompetensutveckling (s. 142). Inom Regeringskansliet har sedan upprättats en promemoria *Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen*, vilken ligger till grund för propositionen.

### Finansutskottets yttrande

Finansutskottet anför i *yttrande 2004/05:FiU1y* bl.a. att det nu aktuella förslaget om stöd till kompetensutveckling inom vård och omsorg överensstämmer med vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2005. Vid behandlingen av denna riktade riksdagen enligt finansutskottet inte någon kritik mot regeringens planer. Den samlade statsfinansiella belastningen av förslaget beräknas uppgå till sammanlagt 1 050 miljoner kronor under tre år, vilket beaktades i budgetpropositionen. Finansutskottet anför att den nu aktuella propositionen således inte får några statsfinansiella konsekvenser i förhållande till vad som tidigare beräknats. Vidare framhåller finansutskot-

tet att metoden att kreditera skattekontot har använts flera gånger tidigare och att riksdagen har godkänt en sådan hantering. Finansutskottet anser att socialutskottet bör avstyrka motion So13 (fp) yrkande 1.

### **Socialutskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar satsningen på kvalitetsutveckling inom vården och omsorgen om äldre. Utskottet konstaterar att stöd genom kreditering av skattekonto med riksdagens godkännande har använts vid flera tillfällen. Socialutskottet delar finansutskottets bedömning och finner inte anledning att nu föreslå riksdagen att frångå sin tidigare inställning. Motion So13 (fp) yrkande 1 avstyrks därför.

## **Stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre via kreditering på skattekonto**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen bör anta 1 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Detta mot bakgrund av att regeringens redovisning av stödet får anses väl tillgodose kraven på tydlighet och transparens i den statliga redovisningen. Två motionsyrkanden om regeringens redovisning av stödet bör därmed avslås. Mot bakgrund av att målgruppen för satsningen i propositionen anges vara alla som arbetar inom den primärkommunala, av socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) styrda, vården och omsorgen om äldre oavsett driftsform bör riksdagen avslå två motionsyrkanden om att stödet skall komma andra vårdgivare än kommuner till godo. Riksdagen bör vidare avslå ett motionsyrkande med en begäran om att regeringen skall återkomma med förslag som syftar till att förbättra situationen för anhörigvårdare. Detta mot bakgrund av att riksdagen nyligen lämnat ett tillkännagivande med liknande innehåll till regeringen. Jämför reservationerna 2 (m, fp, kd, c), 3 (m, fp) och 4 (m, fp, kd, c).

### **Propositionen**

#### *Stöd till kvalitetsutveckling genom kompetensutveckling*

I propositionen föreslår regeringen en flerårig satsning på kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Satsningen skall pågå under perioden 2005–2007.

Målgrupperna för den föreslagna satsningen är enligt regeringen alla som arbetar inom den primärkommunala, av socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) styrda, vården och omsorgen om äldre, oavsett driftsform. Det gäller enligt regeringen i första hand den personal som arbetar med och nära de äldre, dvs. i första hand vårdbiträden och undersköterskor, men även arbets- och verksamhetsledare.

Regeringen anför att behoven av kompetensutveckling varierar mellan kommunerna i landet beroende på bl.a. storlek, ekonomiska förutsättningar samt demografisk och social befolkningsstruktur. Förstärkningen av kommunernas kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete kan omfatta stöd till bl.a. arbetsplatsförlagd utbildning, utveckling av utbildning anpassad till äldreomsorgens förändrade och framtida behov, att få fler män att välja vården och omsorgen om äldre som yrke, att synliggöra karriärvägar, att använda IT, ledarskapsutveckling, handledarutbildning samt arbetsorganisatoriska reformer.

### *Stödet tillförs via kreditering på skattekonto*

Regeringen föreslår att stödet skall tillgodoföras kommunerna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483). Regeringen erinrar om att detta aviserats i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1).

Regeringen anför att lagen (1996:1059) om statsbudgeten som huvudregel föreskriver att inkomster och utgifter skall budgeteras brutto på statsbudgeten. Detta hindrar dock enligt regeringen inte att regeringen på ett avgränsat område, som det nu aktuella, kan föreslå riksdagen att genom en särskild lag besluta om särskilda regler. Regeringen hänvisar till att metoden – att ge stöd genom kreditering på skattekonto – har använts tidigare för andra former av stöd, bl.a. anställningsstöd och sjöfartsstöd, och för investeringsstimulans.

Syftet med krediteringen är enligt regeringen att kommunen skall kunna minska sin aktuella skatteinbetalning med det belopp som stödet omfattar.

## **Motionerna**

I *motion So12 av Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m)* yrkas att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag som syftar till att förbättra situationen för anhörigvårdare (*yrkande 1*), att regeringen återkommer med förslag som syftar till att öka mångfalden inom offentlig sektor (*yrkande 2*) och att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om kreditering av kommunernas skattekonton (*yrkande 3*). Motionärerna anför att den valda finansieringsmetoden är en form av statlig skatteplanering som syftar till att dölja det verkliga skattetrycket.

I *motion So13 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp)* yrkas att riksdagen begär att regeringen i tilläggsbudget under våren lägger fram förslag om stöd till kvalitetsutveckling och omsorgsgaranti inom vård och omsorg om äldre och



därvid anger finansiering så att förslaget kan träda i kraft den 1 juni 2005 (*yrkande 2*). Vidare yrkas i motionen att riksdagen begär att regeringen utformar det nya förslaget så att det tydligt framgår att stöd kan ges även till andra utförare än kommuner (*yrkande 3*).

## Bakgrund och tidigare behandling

### *Stöd till anhörigvård*

I *budgetpropositionen för 2005* (prop. 2004/05:1 utg.omr. 9) har regeringen anfört att den har analyserat frågan om en eventuell lagreglering av stöd till anhöriga och vilka konsekvenser ett sådant förslag skulle få samt att regeringen bedömer att det för närvarande inte bör genomföras en lagändring (s. 148). Regeringen anförde också att det under åren 2005–2007 avsätts 25 miljoner kronor per år för fortsatt utveckling av stödformer för anhöriga.

Vid utskottets behandling av budgetpropositionen och tre följdmotioner om anhörigstöd i *betänkande 2004/05:SoU1 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg m.m.* föreslog utskottet återigen ett tillkännagivande till regeringen. Utskottet anförde följande (s. 92):

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning att det behövs en kraftfull utveckling av olika former för avlastning, stöd och utbildning till närstående. Det påbörjade utvecklingsarbetet måste fortsätta och vidareutvecklas. Utskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet under 2004 påbörjat diskussioner om hur stödet till anhöriga skall kunna fortsätta och utvecklas i kommuner och landsting. Målsättningen är att åstadkomma ett långsiktigt utvecklingsarbete som löpande följs upp och utvärderas. – – –

Utskottet erinrar om att det i de av riksdagen godkända tillkännagivandena (bet. 2001/02:SoU11 och 2003/04:SoU4) begärde en återrapport med dels en analys av de ekonomiska konsekvenserna av en lagreglering av stödet till anhöriga, dels om olika alternativa lagregleringar i avsikt att stödja anhöriga, dels med förslag till insatser för att ytterligare säkerställa och stärka stödet till anhöriga. Utskottet anser att regeringen skyndsamt skall bereda och presentera förslag till insatser för att säkerställa och stärka stödet till anhöriga i enlighet med tidigare gjorda tillkännagivanden. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen med bifall till motion – – – och delvis bifall till motionerna – – – och – – – som sin mening ge regeringen till känna.

Mot utskottets förslag till riksdagsbeslut reserverade sig m, kd, fp och c. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2004/05:114).

I svar på fråga för skriftliga svar (2004/05:542) den 15 december om kompetenslyft för anhörigvårdarna anförde *statsrådet Ylva Johansson* bl.a. följande:

Regeringen anser det angeläget att anhörigas situation uppmärksammas och att deras insatser värdesätts. Särskilda stimulansbidrag har utgått under de senaste åren. Kommunerna har genom Anhörig 300, som utgick under åren 1999–2001, utvecklat en mängd stödformer för anhörigvårdare. I många kommuner finns nu anhörigcentraler eller träffpunkter

med verksamhet för anhörigvårdare. Där har anhörigvårdare möjlighet att träffa andra i liknande situation och delta i olika aktiviteter som exempelvis anhörigcirklar där bland annat kunskap om olika sjukdomstillstånd ges. I de flesta kommuner har stimulansbidraget inneburit att medvetenheten om de anhörigas situation ökat väsentligt och förbättrat möjligheterna för anhörigvårdare att få stöd från samhället.

### *Driftsformer*

Från *Kompetensstegen* (S 2004:10) har inhämtats att stödberättigade aktiviteter bör utvecklas i dialog och samverkan med pensionärs- och anhörigorganisationer. Aktiviteterna kan enligt *Kompetensstegen* utvecklas och genomföras i samverkan med andra aktörer, exempelvis landstinget, privata vård- och omsorgsföretag eller ideella krafter.

### **Finansutskottets yttrande**

Finansutskottet anför i *yttrande 2004/05:FiU1y* bl.a. att utskottet vid behandlingen av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting (bet. 2001/02:FiU25) understrukt vikten av en transparent och tydlig redovisning i budgeten. Finansutskottet anför att det då ansett att regeringens redovisning under inkomstgruppen 1700 Nedsättning av skatter väl tillgodoser de grundläggande principerna om transparens i den statliga redovisningen. Även det nu aktuella stödet är enligt finansutskottet på samma sätt tydligt redovisat och utskottet ser därmed inte någon anledning att göra en annan bedömning av stödets utformning. Finansutskottet har således inget att invända mot den budgetmässiga hanteringen av stödet för kompetensutveckling inom vården och äldreomsorgen och anser att socialutskottet därmed bör avstyrka motion So12 (m) yrkande 3. Finansutskottet påpekar emellertid att den valda formen för stödet utgör ett undantag från budgetlagens huvudprincip om bruttoredovisning. Finansutskottet anför att utskottet anser att principen om bruttoredovisning är ett viktigt inslag i budgetlagen och i den reviderade budgetprocess som sedan slutet av 1990-talet har bidragit till att upprätthålla sunda offentliga finanser. Avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör enligt finansutskottet göras restriktivt och utskottet anser att det vore önskvärt att regeringen framgent motiverar sådana undantag på ett tydligare sätt än i den nu aktuella propositionen.

### **Socialutskottets ställningstagande**

Som utskottet ovan anført välkomnar utskottet den aktuella satsningen. När det gäller redovisningsmetoden instämmer socialutskottet i finansutskottets uppfattning, vilket bl.a. innebär att redovisning av stödet enligt utskottet får anses väl tillgodose kraven på tydlighet och transparens i den statliga redovisningen. Riksdagen bör därmed anta 1 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Motionerna So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 2 avstyrks.

I ett par motionsyrkanden framförs att stödet bör komma andra vårdgivare än kommuner till godo. I propositionen anförs att målgruppen för satsningen är alla som arbetar inom den primärkommunala, av socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) styrda, vården och omsorgen om äldre oavsett driftsform. Mot bakgrund härav får motionerna So12 (m) yrkande 2 och So13 (fp) yrkande 3 anses i vart fall delvis tillgodosedda.

I ett motionsyrkande anförs att riksdagen skall begära att regeringen återkommer med förslag som syftar till att förbättra situationen för anhörigvårdare. Mot bakgrund av att riksdagen senast hösten 2004 på förslag av utskottet (bet. 2004/05:SoU1 s. 92) har lämnat ett tillkännagivande till regeringen avseende förslag till insatser för att säkerställa och stärka stödet till anhöriga anser utskottet att något riksdagsinitiativ inte behövs nu. Utskottet avstyrker därmed motion So12 (m) yrkande 1.

## Kriterier för stöd

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen bör anta 2 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling och avslå en motion om heltidstjänster som kriterium för stöd. Utskottet föreslår därmed att riksdagen ställer sig bakom förslaget att regeringen meddelar närmare föreskrifter om det aktuella stödet.

### **Propositionen**

I propositionen föreslås att regeringen skall meddela närmare föreskrifter om det stöd som skall krediteras skattekonto.

Regeringen anför i propositionen att en kommitté – Kompetensstegen (S 2004:10) – med uppgift att bl.a. utveckla principer och utarbeta strategier för stöd till kommunerna tillsatts den 18 november 2004. Kompetensstegen skall enligt regeringen ansvara för att ta fram underlag och förslag till beslut om stöd samt för att följa upp effekter av insatt stöd. Härutöver skall enligt regeringen även en extern utvärdering göras för att säkerställa en noggrann prövning av att medlen använts på ett effektivt sätt. Regeringen anför att den avser att i förordning meddela närmare föreskrifter om formerna för den externa utvärderingen.

Vidare anför regeringen att den avser att meddela närmare föreskrifter om kriterier för stöd och om ansöknings- och utbetalningsförfarandet.

## Motionen

I motion So11 av Christina Axelsson och Sonia Karlsson (s) yrkas att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att Kompetensstegen inför ett kriterium för att få fler heltidstjänster i vård och omsorg.

## Aktuellt

Den av regeringen tillsatta *Heltidsutredningen* (N 2004:10) har enligt direktiven i uppdrag att utreda hur rätten till heltidsanställning skall stärkas (dir. 2004:50). Utredaren skall överväga om det bör införas en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid till fall då det är motiverat med hänsyn till t.ex. verksamhetens behov. I utredningens direktiv anförs att det främst är inom vård- och omsorgssektorn samt handeln och restaurangbranschen som det finns problem med deltidsarbetslöshet. Uppdraget skall slutredovisas under sista delen av 2005.

Från *Kompetensstegen* (S 2004:10) har inhämtats att avsikten är att ge stöd till kommuner som bedriver eller avser att inleda ett långsiktigt arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kvalitets- och kompetensutveckling som en integrerad del i den ordinarie verksamheten. Huvudprincipen är enligt Kompetensstegen att stöd skall ges till kostnader för själva kvalitets- och kompetensutvecklingsinsatserna, medan kommunen själv ansvarar för övriga kostnader såsom exempelvis arbetstid. Undantag kan ges för exempelvis gemensamma moment i kompetensutveckling av arbetslag eller för initierings- och utvärderingsfasen av vissa insatser.

## Socialutskottets ställningstagande

I motion So11 (s) påtalas behovet av att få fram fler heltidstjänster inom vården och omsorgen och att detta skall vara ett kriterium för stöd. Utskottet har förståelse för motionärernas synpunkter. Utskottet kan emellertid konstatera att frågeställningen som sådan innefattas i det uppdrag som givits Heltidsutredningen. Den närmare utformningen av det aktuella stödet för kompetensutveckling skall enligt propositionen ske genom att regeringen meddelar föreskrifter. Utskottet ställer sig bakom den föreslagna ordningen. Därmed föreslår utskottet att riksdagen antar 2 § regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Motionen avstyrks.

## Lagförslaget i övrigt

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan, dock med den ändringen att lagen skall träda i kraft den 1 juli 2005.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Avslag på propositionen, punkt 1 (m, fp, kd, c)**

av Chatrine Pålsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kerstin Heinemann (fp), Anne Marie Brodén (m), Kenneth Johansson (c), Magdalena Andersson (m) och Marita Aronson (fp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen bifaller motion 2004/05:So13 yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

Liksom majoriteten i utskottet välkomnar vi satsningen på kvalitets- och kompetensutveckling inom vården och omsorgen om äldre. Vi anser dock att det sätt på vilket regeringen föreslår att stödet skall genomföras utgör ett exempel på hur regeringen tar ett ytterligare steg i den process som pågått under lång tid och som innebär en underminering av det nuvarande budgetsystemet. Den nya budgetordning som infördes 1997 syftade till att få bättre kontroll över statens utgifter och till att undvika uppkomsten av stora underskott. Den nu föreliggande propositionen utgör enligt vår uppfattning ett tydligt exempel på att regeringen inte respekterar budgetlagen. Vi anser därför att propositionen skall avslås.

### **2. Kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling, punkt 2 (m, fp, kd, c)**

av Chatrine Pålsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kerstin Heinemann (fp), Anne Marie Brodén (m), Kenneth Johansson (c), Magdalena Andersson (m) och Marita Aronson (fp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår 1 § i regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling samt tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:So12 yrkande 3 och avslår proposition 2004/05:94 i denna del och motion 2004/05:So13 yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Vi välkomnar regeringens förslag till satsning på kvalitets- och kompetensutveckling inom vården och omsorgen om äldre. Vi anser dock att den budgetmässiga lösning som regeringen föreslår är oacceptabel. Stödet skall enligt regeringens förslag ges i form av kreditering av kommunernas skattekonton – en metod som används för att möjliggöra nya offentliga utgifter utan att de behöver begränsas av statens utgiftstak. Regeringens svårigheter att prioritera har enligt vår uppfattning lett till ett systematiskt omvandlande av utgifter till nedsättningar av inkomster. Innebörden av en sådan hantering är att utgiftstaket kringgås, att respekten för budgetlagen ytterligare undermineras och att det verkliga skattetrycket döljs. Genom att omvandla stöd, bidrag o.d. som enligt budgetlagen borde ha redovisats som utgifter till minskade inkomster kan regeringen i praktiken fortsätta med en sådan utgiftspolitik som konstruktionen med utgiftstak var avsedd att förhindra. Det aktuella förslaget utgör en direkt parallell till sysselsättningsstödet till kommuner och landsting vilket Riksrevisionen nyligen kritiserat i skarpa ordalag (RiR 2004:26). Riksrevisionen anser att en fortsatt expansion av skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet riskerar att urholka utgiftstakets betydelse för statsfinanserna. Regeringen har enligt vår bedömning uppenbarligen inte tagit intryck av Riksrevisionens kritik. Vi anser att respekten för budgetlagen måste återupprättas. Utgifter skall redovisas som utgifter och inte som olika slags inkomstminskningar. Som vi inledningsvis anfört välkomnar vi satsningen som sådan. Regeringen bör snarast återkomma med ett förslag där stödet redovisas enligt budgetlagens huvudregel, dvs. som en utgift finansierad genom prioriteringar bland övriga utgifter. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

### **3. Stöd till andra utförare än kommuner, punkt 3 (m, fp)**

av Cristina Husmark Pehrsson (m), Kerstin Heinemann (fp), Anne Marie Brodén (m), Magdalena Andersson (m) och Marita Aronson (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2004/05:So12 yrkande 2 och 2004/05:So13 yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Kvaliteten inom äldre vården handlar enligt vår uppfattning inte enbart om kompetensutveckling av personalen. Vi anser att en orsak till dagens brister är att kommunerna saknar det ekonomiska utrymme som behövs för att uppfylla de personalpolitiska krav som kan ställas på dem som arbetsgivare. Vi är samtidigt övertygade om att kommunernas monopolmakt som arbetsgivare också bidrar till att personalen inte får det stöd och den hjälp till förkovran som tillkommer personal på arbetsmarknader som präglas av större pluralism. Ett viktigt steg för att förbättra situationen kan därför vara att verka för en större mångfald av arbetsgivare inom vård och omsorg. Det är därför också av central betydelse att det nu aktuella stödet kommer andra vårdgivare än kommuner till godo. Vi anser att riksdagen därför bör ålägga regeringen att följa upp att stödet faktiskt kommer även andra utförare till godo. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

#### **4. Anhörigvårdare, punkt 4 (m, fp, kd, c)**

av Chatrine Pålsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kerstin Heinemann (fp), Anne Marie Brodén (m), Kenneth Johansson (c), Magdalena Andersson (m) och Marita Aronson (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:So12 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Anhörigvårdarna berörs inte av regeringens kompetensutvecklingsprogram. Anhörigvårdarna bidrar på många sätt till att avlasta den offentligt finansierade omsorgen och förtjänar enligt oss att bemötas därefter. Enligt Socialstyrelsen utförs ca 70 % av all vård i hemmet av anhöriga. Uppskattningsvis gör 250 000 anhöriga väsentliga insatser för att äldre sjuka skall kunna vara kvar i hemmet och 50 000 anhöriga utför oersättliga insatser. När andelen äldre som får hemtjänst eller plats i särskilt boende minskar ökar anhörigas och närståendes insatser väsentligt. Vi anser att det i regeringens budget saknas tillräckliga satsningar på förbättringar för anhöriga som vår-



dar sina nära. Vi föreslår att regeringen ges i uppdrag att utforma ett riktat årligt stöd för att stärka anhörigvårdarnas situation. Vad vi nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## Särskilt yttrande

### **Kriterier för stöd, punkt 5 (mp)**

Jan Lindholm (mp) anför:

Jag delar utskottets ställningstagande att riksdagen skall ställa sig bakom förslaget att regeringen meddelar närmare föreskrifter om stödet. Jag avstår därför från att reservera mig men vill framhålla ett par dimensioner som är särskilt viktiga när det gäller innehållet i den kvalitets- och kompetensutveckling som kommunerna med hjälp av det aktuella stödet skall genomföra. Jämställdhetshänsyn och etnisk hänsyn är enligt min uppfattning viktiga frågor när vården och omsorgen om äldre skall kvalitetsutvecklas. På dessa områden anser jag att kunskaperna behöver öka och arbetsmetoderna utvecklas. Det handlar inte enbart om att få fler män att arbeta inom omsorgerna utan även att fördjupa förståelsen av betydelsen att förmå fler män att välja yrkesområdet. Att vårdtagarna i ökad utsträckning har olika etniskt ursprung ställer även krav på att vårdgivaren kan möta de olika behov som följer av dessa olika etniciteter. Kunskap och erfarenhet från olika kulturtraditioner är en tillgång som jag anser skall tas till vara i kompetensutvecklingen. Min förhoppning är att utbildningsformer som särskilt synliggör dessa frågor prioriteras. Jag avser att följa utvecklingen av stödet med avseende på det anförda.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2004/05:94 Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen:*

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling.

## Följdmotioner

*2004/05:So11 av Christina Axelsson och Sonia Karlsson (båda s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att Kompetensstegen inför ett kriterium för att få fler heltidstjänster i vård och omsorg.

*2004/05:So12 av Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m):*

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag som syftar till att förbättra situationen för anhörigvårdare i enlighet med vad som i motionen anförs.
2. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag som syftar till att öka mångfalden inom offentlig sektor i enlighet med vad som i motionen anförs.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om kreditering av kommunernas skattekonton.

*2004/05:So13 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp):*

1. Riksdagen avslår proposition 2004/05:94.
2. Riksdagen begär att regeringen i tilläggsbudget under våren lägger fram förslag om stöd till kvalitetsutveckling och omsorgsgaranti inom vård och omsorg om äldre och därvid anger finansiering så att förslaget kan träda i kraft den 1 juni 2005.
3. Riksdagen begär att regeringen utformar det nya förslaget så att det tydligt framgår att stöd kan ges även till andra utförare än kommuner.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

### Förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Stöd till kommuner för kvalitetsutveckling inom vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen skall tillgodoföras kommunerna genom kreditering på ett sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

**2 §** Regeringen meddelar närmare föreskrifter om det stöd som enligt 1 § skall krediteras skattekonto.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2005.

BILAGA 3

## Finansutskottets yttrande 2004/05:FiU1y

## Kompetensutveckling inom vård och äldreomsorg genom kreditering av kommunernas skattekonton

---

### Till socialutskottet

Den 22 mars gav socialutskottet finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2004/05:94 Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen.

Tre motioner med sammanlagt sju yrkanden har väckts med anledning av propositionen, So11 av Christina Axelsson och Sonia Karlsson (båda s), So12 av Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m) samt So13 av Kerstin Heine-mann m.fl. (fp). Finansutskottet har valt att begränsa sitt yttrande till att endast omfatta den budgetmässiga hanteringen av förslaget och behandlar därför, utöver propositionens aktuella delar, endast två motionsyrkanden – So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.

# Utskottets överväganden

## *Bakgrund*

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 volym 6 utg.omr. 9 s. 142) aviserade regeringen en treårig satsning på kompetensutveckling inom vården och äldreomsorgen 2005–2007. Sammanlagt räknade regeringen med att tillföra 1 050 miljoner kronor och skrev att stödet skulle ges i form av kreditering av de berörda kommunernas skattekonton.

I specifikationen av statsbudgetens inkomster för 2005 redovisade regeringen det aviserade stödet genom att avsätta 450 miljoner kronor som en egen inkomsttitel, 1721 Utbildning av personal i vård och äldreomsorg, under inkomstgruppen 1700 Nedsättningar av skatter. Det framgick även av budgetpropositionen att stödet beräknades till 300 miljoner kronor per år 2006 och 2007 samt att detta beaktats vid beräkningen av statsbudgetens inkomster. Det budgetmässiga utrymmet reserverades därmed. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och kommenterade inte särskilt den valda metoden.

## *Propositionen*

Regeringen föreslår ett nytt stöd till kommuner för kompetensutveckling av personal inom vård och äldreomsorg. Stödet ska ges genom att de berörda kommunernas skattekonton krediteras. Stödet beräknas uppgå till 450 miljoner kronor 2005 och 300 miljoner kronor per år 2006 och 2007.

Budgetlagen föreskriver som huvudregel att inkomster och utgifter ska bruttobudgeteras. Regeringen bedömer dock att detta inte är något hinder för att på ett avgränsat område föreslå riksdagen att besluta om andra regler genom en särskild lag. Regeringen konstaterar även att kreditering av skattekontot har använts tidigare för andra former av stöd, t.ex. anställningsstöd, sjöfartsstöd och tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och lands-ting.

För att minimera risken att det uppkommer överskott på skattekontot bör krediteringen ske i anslutning till inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter. Skulle krediteringen ändå innebära att det uppstår överskott på skattekontot får kommunen ansöka om utbetalning från Skatteverket.

Kompetensstegen, en av regeringen tillsatt kommitté, kommer kontinuerligt att följa upp hur stödet används. För att säkerställa en noggrann prövning och effektiv användning av medlen ska även en extern utvärdering göras. Formerna för denna kommer att meddelas senare.

### *Motionerna*

Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m) skriver i *motion So12* att ökade utgifter bör kallas för ökade utgifter och inte för skatterabatt som regeringen väljer att benämna sin satsning. Metoden att kreditera skattekontot syftar till att skapa utrymme för nya offentliga utgifter trots statens budgettak vilket undergräver respekten för budgetlagen och dessutom är en form av statlig skatteplanering som syftar till att dölja det verkliga skatetrycket. Motionärerna motsätter sig därför regeringens redovisningsmetod och föreslår ett tillkännagivande som innebär att satsningen i stället borde redovisas som en utgift (yrkande 3).

Kerstin Heinemann m.fl. (fp) yrkar i *motion So13* på att propositionen avslås (yrkande 1). Motionärerna anser att regeringen har satt i system att göra om stöd och bidrag som borde redovisas som utgifter till nedsättningar av statens inkomster. Motionärerna skriver vidare att hanteringen av det nu föreslagna stödet är en direkt parallell till hanteringen av sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Mot det senare har Riksrevisionen nyligen riktat kritik i rapporten Utgift eller inkomstavdrag? (RiR 2004:26), men regeringen har uppenbarligen inte hört Riksrevisionens synpunkter, framhåller motionärerna. Riksdagen bör därför genom ett eget initiativ ålägga regeringen att återkomma med ett förslag där budgetlagen följs.

### *Finansutskottets ställningstagande*

De nu aktuella förslaget om stöd till kompetensutveckling inom vård och omsorg överensstämmer med vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2005. Vid behandlingen av denna riktade riksdagen inte någon kritik mot regeringens planer. Den samlade statsfinansiella belastningen av förslaget beräknas uppgå till sammanlagt 1 050 miljoner kronor under tre år vilket beaktades i budgetpropositionen. Den nu aktuella propositionen får således inte några statsfinansiella konsekvenser i förhållande till vad som tidigare beräknats.

Två remissinstanser, Riksgäldskontoret (RGK) och Skatteverket (SV), är kritiska mot den valda formen för stödet – att kreditera skattekontot. Skatteverket har tidigare principiellt avstyrkt att skattekontot används för kreditering av annat än skatter. RGK anser att det finns en risk att stöd som ges med denna metod genomgår en mindre noggrann prövning än utgifter som anvisas över anslag. Kreditering av skattekontot är också, enligt RGK, svårt att förena med budgetlagens ambition att använda utgiftstak för att styra statens totala resursanspråk, och borde i stället ges som ett anslag. Både RGK och SV anser att regeringen borde ha lämnat en tydligare motivering till varför man ger stödet som en kreditering av skattekontot.

Utskottet vill för sin del framhålla att metoden att kreditera skattekontot har använts flera gånger tidigare, och riksdagen har godkänt en sådan hantering. Vid behandlingen av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting (bet. 2001/02:FiU25) underströk utskottet vikten av en

transparent och tydlig redovisning i budgeten. Utskottet ansåg då att redovisning under inkomstgruppen 1700 Nedsättning av skatter väl tillgodoser de grundläggande principerna om transparens i den statliga redovisningen. Även det nu aktuella stödet är på samma sätt som tidigare tydligt redovisat, och finansutskottet ser därmed ingen anledning att göra en annan bedömning av stödets utformning. Utskottet har således inget att invända mot den budgetmässiga hanteringen av stödet för kompetensutveckling inom vården och äldreomsorgen och anser därmed att socialutskottet bör avstyrka motionerna So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.

Avslutningsvis vill utskottet emellertid påpeka att den valda formen för stödet utgör ett undantag från budgetlagens huvudprincip om bruttoredovisning. Utskottet anser liksom tidigare att principen om bruttoredovisning är ett viktigt inslag i budgetlagen och i den reviderade budgetprocess som sedan slutet av 1990-talet har bidragit till att upprätthålla sunda offentliga finanser. Avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör göras restriktivt, och utskottet anser att det vore önskvärt att regeringen framgent motiverar sådana undantag på ett tydligare sätt än i den nu aktuella propositionen.

Stockholm den 21 april 2005

På finansutskottets vägnar

*Arne Kjörnsberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhards-son (s), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Gunnar Nordmark (fp), Else-Marie Lindgren (kd) och Siv Holma (v).



## Avvikande mening

Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m), Roger Tiefsensee (c), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp) och Else-Marie Lindgren (kd) anför:

Vi välkomnar regeringens förslag till satsning på kompetensutveckling av personalen inom vård och omsorg. Vi anser dock att den budgetmässiga lösning som regeringen föreslår är oacceptabel. Stödet ska enligt regeringens förslag ges i form av kreditering av kommunernas skattekonton – en metod som används för att möjliggöra nya offentliga utgifter utan att de behöver begränsas av statens utgiftstak.

Regeringens svårigheter att prioritera har lett till att man numera systematiskt omvandlar utgifter till nedsättningar av inkomster. Innebörden av en sådan hantering är att utgiftstaket kringgås, att respekten för budgetlagen ytterligare undermineras och att det verkliga skattetrycket döljs. Genom att omvandla stöd, bidrag o. d. som enligt budgetlagen borde ha redovisats som utgifter till minskade inkomster kan regeringen i praktiken fortsätta med en sådan utgiftspolitik som konstruktionen med utgiftstak var avsedd att förhindra.

Det aktuella förslaget utgör en direkt parallell till sysselsättningsstödet till kommuner och landsting vilket Riksrevisionen nyligen kritiserat i skarpa ordalag (RiR 2004:26). Riksrevisionen anser att en fortsatt expansion av skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet riskerar att urholka utgiftstakets betydelse för statsfinanserna. Regeringen har uppenbarligen inte tagit intryck av Riksrevisionens kritik.

Vi anser att respekten för budgetlagen måste återupprättas. Utgifter ska redovisas som utgifter och inte som olika slags inkomstminskningar. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening. Vi förordar således att socialutskottet delvis tillstyrker motionerna So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.