

Stimulansbidrag LOV

Slutrapport

Citera gärna Socialstyrelsens rapporter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr 2010-12-5

Publicerad www.socialstyrelsen.se, december 2010

Förord

Lagen (2008:96) om valfrihetssystem (LOV) gäller från den 1 januari 2009. Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att fördela 280 miljoner kronor i bidrag till primärkommunerna för att stimulera införandet av valfrihetssystem enligt LOV inom äldre- och handikappomsorg. Kommunerna ska enligt regeringens beslut använda stimulansmedlen till konkreta förberedelseåtgärder som till exempel att utbilda personal, informera person och utförare samt utforma system för att kunna följa och utvärdera utförarnas verksamheter. Den 1 november 2010 har Socialstyrelsen fördelat stimulansbidrag till 212 kommuner.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att redovisa både hur kommunerna använder stimulansmedlen och att på nationell nivå följa upp och beskriva hur kommunerna valt att förbereda, införa och anpassa valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg. Uppföljningen har utformats för att ge ett stöd och kunskapsunderlag för kommunernas fortsatta arbete med att utveckla och förbättra valfrihetssystem. Socialstyrelsen ska särskilt följa upp de delar av valfrihetssystemen som direkt berör brukaren.

Socialstyrelsen har lämnat delrapporter till regeringen om hur kommunerna utnyttjat stimulansbidragen. En första sammanställning av kommunernas ansökningar i anslutning till att LOV trädde i kraft redovisades i december 2008. En ekonomisk redovisning av hur stimulansmedlen använts under år 2009 lämnades till regeringen i januari 2010. En lägesbeskrivning av kommunernas arbete med att utreda, införa och anpassa valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg lämnades till regeringen i juni 2010.

Detta är Socialstyrelsens slutrapport av uppdraget att följa och beskriva hur stimulansmedlen påverkat införande och utformning av valfrihetssystemen. Tyngdpunkten i redovisningen ligger på de förändringar som skett sedan delrapporten i juni 2010. Slutrapporten ska lämnas till regeringen senast den 27 december 2010.

Regeringen har beslutat att ge kommunerna möjlighet att disponera stimulansmedlen fram till 30 juni 2011. En ekonomisk slutredovisning kommer därför att överlämnas i september 2011.

Projektansvarig för uppföljningen är utredaren *Sven Lusensky*, som också skrivit rapporten.

Håkan Ceder

Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Uppdraget</i>	9
Regeringens beslut	9
Kompletterande regeringsbeslut	9
Stimulansbidragets syfte och inriktning	10
Stimulansbidraget gäller primärkommuner	10
Samråd med andra myndigheter och organisationer	11
Underlag för uppföljningen	11
<i>Uppföljning av stimulansbidragen</i>	12
Beslutsläget i oktober 2010	12
Kommunerna fördelade efter beslutsläge och kommungrupp	13
68 kommuner har infört valfrihetssystem enligt LOV	15
85 kommuner har sagt ja till LOV men inte startat	18
35 kommuner utreder fortfarande	20
24 kommuner har beslutat att inte införa LOV	22
78 kommuner har inte sökt stimulansbidrag	24
Stimulansmedel – ekonomisk redovisning	26
<i>Förfrågningsunderlag</i>	29
<i>Målgruppen</i>	34
<i>Offentliga och enskilda utförare</i>	36
<i>Intressanta exempel</i>	41
<i>Bilagor</i>	45
Kommungruppsindelning	46
LOV Beslutsläget i kommuner som sökt stimulansmedel	47
Kommuner som återbetalat LOV medel	49
Företagens erfarenheter av LOV	50
Kristianstads kommun	54
Stockholms stad	62
Växjö kommun	66
Östersunds kommun	71

Sammanfattning

Trots helt olika förutsättningar för att få till stånd ett fungerande valfrihetssystem har intresset för LOV varit påfallande stort bland Sveriges kommuner. Demografi och geografi sätter gränser där vidsträckta, glest befolkade kommuner stöter på stora problem som inte tätbefolkade storstadskommuner behöver tackla. Bland de kommuner som sökt stimulansbidrag finns allt från rena glesbygdskommuner till större städer och pendelkommuner.

Stort intresse för att utreda och införa valfrihetssystem

Av Sveriges 290 kommuner har 212 ansökt om och beviljats stimulansbidrag för att utreda möjligheterna att införa ett valfrihetssystem eller för att utveckla ett befintligt system.

Var femte kommun har redan infört valfrihetssystem

I oktober 2010 hade 153 kommuner beslutat att införa valfrihetssystem enligt LOV. Av dessa hade 68 kommuner valfrihetssystem i drift.

77 000 personer omfattas av fritt val i hemtjänst

Kommunerna uppger att 77 000 personer omfattas av valfrihetssystem i hemtjänsten. Andelen personer som valt enskild utförare skiljer sig markant åt mellan kommunerna. Av dessa brukare har närmare 40 procent valt enskild utförare.

Förfrågningsunderlagen styr kvaliteten

Förfrågningsunderlagets innehåll och utformning avgör kommunens möjligheter att leva upp till det ansvar som kommunen åläggs i lagar, förordningar och föreskrifter samt till att ge förutsättningar för mångfald. Socialstyrelsens genomgång av sjuttio förfrågningsunderlag visar på brister i båda dessa avseenden, även om vissa förbättringar skett sedan Socialstyrelsens uppföljning i mars 2010.

LOV har förbättrat kommunernas verksamhetsuppföljning

Kommunerna har inför besluten om valfrihetssystem tvingats att noga analysera kostnadsläge, effektivitet och kvalitet i sina egna verksamheter.

Flertalet kommuner anvisar egenregin för person som inte kan eller vill välja

Alla kommuner som inför valfrihetssystem ska ha någon form av icke-valsalternativ för personer som inte kan eller vill välja. Oftast är egenregin icke-valsalternativ men även andra former förekommer, till exempel turordning.

Valfrihetssystemet gynnar små företag

Valfrihetssystemet har bidragit till nyföretagande och har också bidragit till att utveckla befintliga småföretag i landsortskommuner. Flera kommuner uppger att LOV har skapat en ny marknad för småföretag och även bidragit till att antalet kvinnliga företagare ökat.

Ännu för tidigt att se hur LOV påverkar livskvaliteten

Det finns ännu inte tillräckligt underlag för att utvärdera de viktiga frågorna om hur valfrihetssystemen påverkar de enskilda personernas faktiska valfrihet och livskvalitet. I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2010 finns ett särskilt uppdrag att följa valfrihetssystemen ur ett patient- och befolkningsperspektiv fram till 2012. Frågan om i vilken utsträckning kommunerna ger tillräckligt med information och stöd i valet av utförare kommer att analyseras som en aspekt i detta uppdrag.

Uppdraget

Regeringens beslut

Regeringen beslutade den 10 april 2008 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att för år 2008 fördela 280 miljoner kronor i bidrag till kommunerna för att förbereda och utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen enligt socialtjänstlagen (2001:453). Stimulansmedlen ska användas till konkreta åtgärder antingen för att utreda och eventuellt införa valfrihetssystem eller för utvecklings- och anpassningsinsatser i kommuner som redan infört eller fattat beslut om att införa valfrihetssystem. Socialstyrelsen gavs vidare i uppdrag att på nationell nivå följa hur valfrihetssystemen utvecklas samt redovisa utbetalade medel.

”Socialstyrelsen ska till regeringen senast den 1 juni 2010 lämna en delredovisning av uppföljningsuppdraget och senast den 27 december 2010 till regeringen samlat redovisa hur stimulansmedlen använts samt slutligt rapportera myndighetens uppföljningsuppdrag.”

Kompletterande regeringsbeslut

Vid ansökningstidens utgång den 12 oktober 2008 återstod cirka 20 miljoner kronor av stimulansmedlen. Regeringen uppdrog då åt Socialstyrelsen, med ändring av sitt beslut nr III:38 den 4 oktober 2008, att under 2008 och 2009 fördela dessa kvarstående medel samt medel som eventuellt återbetalas från kommuner som redan beviljats stimulansbidrag. Beslut om fördelning av dessa medel skulle ske i enlighet med de riktlinjer som angavs i det ursprungliga beslutet. Kommuner som hade ansökt om och beviljats mindre än maxbeloppet om 2 miljoner kronor hade möjlighet att söka ytterligare bidrag för sina kostnader i samband med införandet av ett valfrihetssystem.

I november 2008 beslutade regeringen att förlänga uppdraget till att gälla även under år 2009 [S2008/3609/ST (delvis)]. Den 15 januari 2010 redovisade Socialstyrelsen de medel som utbetalats under 2009.

Den 7 juni 2009 beslutade regeringen att Socialstyrelsen fick omfördela 25 miljoner kronor av de stimulansbidrag avseende utveckling av äldreomsorgens kvalitet som inte utnyttjats under åren 2006–2008 för att förbereda eller utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen.

I december 2009 beslutade Socialdepartementet efter underhandskontakt med Socialstyrelsen följande:

”Socialstyrelsen kan besluta om utbetalning och användning av LOV - medel till kommunerna under 2010. Socialstyrelsen ska senast den 27 december 2010 återbetala omfördelade medel som inte utnyttjats till Socialdepartementet, enligt beslutet från den 9 juli 2009. Fram till dess kan Socialstyrelsen således utbetala medel. Det är inget som hindrar att kommunerna använder medel som betalats ut fram till detta datum även

under 2011. Det kan dock vara bra att Socialstyrelsen i villkoren för kommunerna anger ett datum under 2011 när kommunerna senast ska ha använt pengarna. Det som då inte är använt av kommunerna ska betalas tillbaka till Socialstyrelsen. Socialdepartementets bedömning är att dessa medel då ska återföras till departementet.”

I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2010 finns ett särskilt uppdrag att följa upp valfrihetssystemen ur ett befolknings- och patientperspektiv med slutredovisning senast den 15 februari 2012. Förutom valfrihetssystemen inom kommunernas äldre- och handikappomsorg avser detta uppdrag även de valfrihetssystem som landstingen enligt lag har infört inom primärvården.

Stimulansbidragets syfte och inriktning

Regeringen vill ekonomiskt stödja kommuner som beslutar att utreda och eventuellt införa eller anpassa ett befintligt kundvalssystem till valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen enligt LOV. Erfarenheten från kommuner som tidigare infört valfrihetssystem är att detta är förenat med vissa kostnader.

Syftet med den nationella uppföljningen är att beskriva i vilken utsträckning och hur kommunerna valt att förbereda, införa och anpassa valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg. Socialstyrelsen ska enligt regeringsuppdraget särskilt följa upp och beskriva utvecklingen i de delar av valfrihetssystemen som direkt berör brukarna. Uppföljningen ska utformas och genomföras så att den blir ett kunskapsunderlag för kommunerna i deras fortsatta arbete med att utveckla och förbättra möjligheterna till fria val inom äldre- och handikappomsorg.

Stimulansbidraget ska enligt uppdraget användas till kostnader för konkreta förberedelseåtgärder som till exempel att

- utreda vilka verksamheter som valfriheten ska omfatta och eventuella problem att avgränsa dessa mot andra verksamheter
- utbilda personal om valfrihetssystemens innebörd och konsekvenser
- utforma saklig, relevant, lättförståelig och jämförbar information till berörda person om valfrihetssystemet och alternativa utförare (inklusive kommunens egen verksamhet)
- utforma relevant information till potentiella enskilda utförare om vad som krävs för att få ingå i valfrihetssystemet
- ta ställning till olika ersättningsmodeller
- utforma system för att följa och utvärdera utförarnas verksamheter.

Stimulansbidraget gäller primärkommuner

Stimulansbidraget avser valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen och riktar sig därmed enbart till primärkommuner.

Samråd med andra myndigheter och organisationer

Flera myndigheter utöver Socialstyrelsen har fått regeringsuppdrag som rör införande och uppföljning av LOV.

I samband med att LOV trädde i kraft blev *Konkurrensverket* tillsynsmyndighet för lagens tillämpning. Tillsynsmandatet omfattar regelverket kring LOV framförallt vad gäller frågor om konkurrensneutralitet.

Kammarkollegiet har fått uppdraget att ansvara för en nationell webbplats för annonsering av tjänster enligt LOV. Kammarkollegiet har utarbetat en vägledning med kravspecifikation för hemtjänst som publicerades på www.upphandlingsstod.se den 29 oktober 2010. Socialstyrelsen medverkade i detta arbete. I december 2010 publicerade Kammarkollegiet förslag till checklista för ett generellt förfrågningsunderlag för upphandling av alla tjänster som omfattas av LOV.

Tillväxtverket har ett regeringsuppdrag att informera om LOV och de möjligheter till företagande och sysselsättning som lagen skapar. Informationen vänder sig främst till personer och företag som är eller funderar på att bli leverantörer inom vård, omsorg eller service.

Regeringen har också beviljat särskilda medel till *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* för att under perioden från september 2008 till och med december 2010 ge stöd till kommuner som överväger eller beslutat att införa valfrihetssystem. Stödinsatserna omfattar bland annat rådgivning och juridisk information, möjlighet att ingå i nätverk med andra kommuner som utreder eller redan infört valfrihetssystem samt inbjudningar till nationella konferenser om förutsättningar och problem i samband med LOV.

Socialstyrelsen har tillsammans med ovan nämnda myndigheter samt SKL ingått i ett nätverk för ömsesidig information och nödvändig samordning av insatser inom de olika uppföljningsuppgifterna kring LOV.

Underlag för uppföljningen

Socialstyrelsen har följt utvecklingen i de kommuner som erhållit stimulansbidrag via direktkontakter med kommunerna samt medverkan i konferenser på nationell, regional och lokal nivå. Ett stort antal kommuner har besökts för utbyte av information med politiker, ledning och övriga anställda samt med intresseorganisationer och allmänhet.

Uppgifterna i avsnittet Uppföljning av stimulansmedlen har hämtats via enkäter som besvarats av samtliga kommuner som beviljats stimulansbidrag. Redovisningen av förbrukade medel avser situationen den 1 september 2010 medan övriga uppgifter avser den 1 oktober 2010. Även underlaget för avsnitten Målgruppen samt Utförarna har i huvudsak inhämtats via de ovan nämnda enkäterna.

Avsnittet Förfrågningsunderlag baseras på en genomgång av de 70 förfrågningsunderlag som var publicerade på Kammarkollegiets nationella webbsida den 1 september 2010 och som avsåg de verksamhetsområden som stimulansbidragen riktar sig till. Förfrågningsunderlagen har granskats med stöd av samma checklista som vid den analys som låg till grund för delrapporten i juni 2010.

Uppföljning av stimulansbidragen

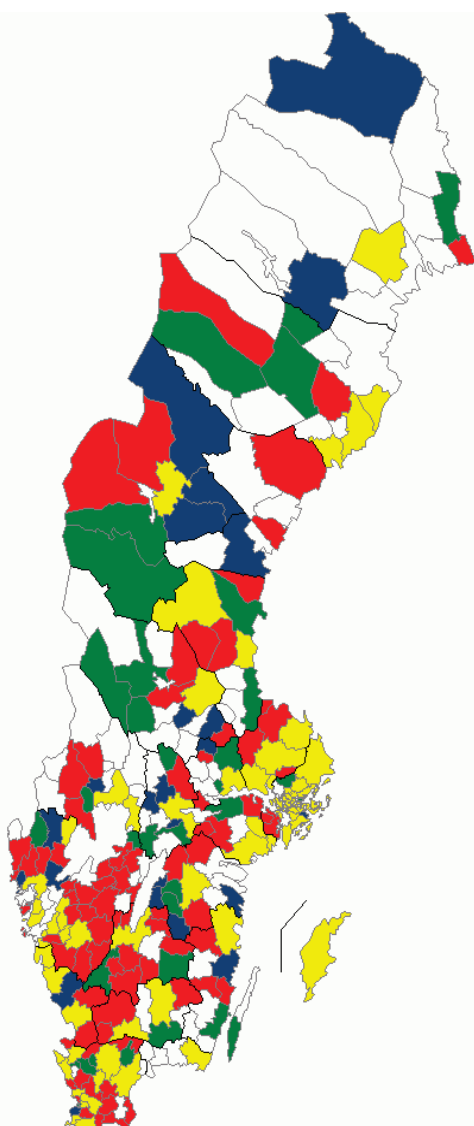
Beslutsläget i oktober 2010

För att få en bild av hur långt kommunerna kommit i förberedelserna för ett eventuellt införande av valfrihetssystem har Socialstyrelsen samlat in uppgifter från samtliga kommuner som erhållit stimulansbidrag. Kommunerna fick välja mellan fyra elektroniska formulär beroende på var i utrednings-/beslutsprocessen man befann sig den 1 oktober 2010.

Kommunerna har besvarat de olika formulären enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1. Sammanställning över beslutsläget den 1 oktober 2010 (siffror inom parentes anger situationen i mars 2010)

Kommuner som har infört valfrihetssystem enligt LOV	68 (45)
Kommuner som fattat politiskt beslut att införa valfrihetssystem enligt LOV men ännu inte startat verksamheten	85 (72)
Kommuner som ännu inte fattat politiskt beslut om att införa/inte införa valfrihetssystem enligt LOV	35 (79)
Kommuner som fattat politiskt beslut att inte införa LOV	24 (12)
Samtliga kommuner som fått stimulansbidrag	212 (208)



Gula	Infört LOV
Röda	Beslutat att införa LOV
Gröna	Utreder
Blå	Beslutat att inte införa LOV
Vita	Ej sökt stimulansmedel

Karta 1. Beslutsläget i kommunerna (Grafik SKL)

Kommunerna fördelade efter beslutsläge och kommungrupp

Socialstyrelsens delrapport i juni 2010 visar att enskilda utförare av äldre- och handikappomsorg framför allt etablerat sig i landets storstads-/tillväxtområden och i ett antal större städer. Tidigare kartläggningar av Socialstyrelsen har kommit till samma resultat. Regeringens uttalade mål med LOV och stimulansmedlen är att ge alla berörda invånare i landet möjlighet

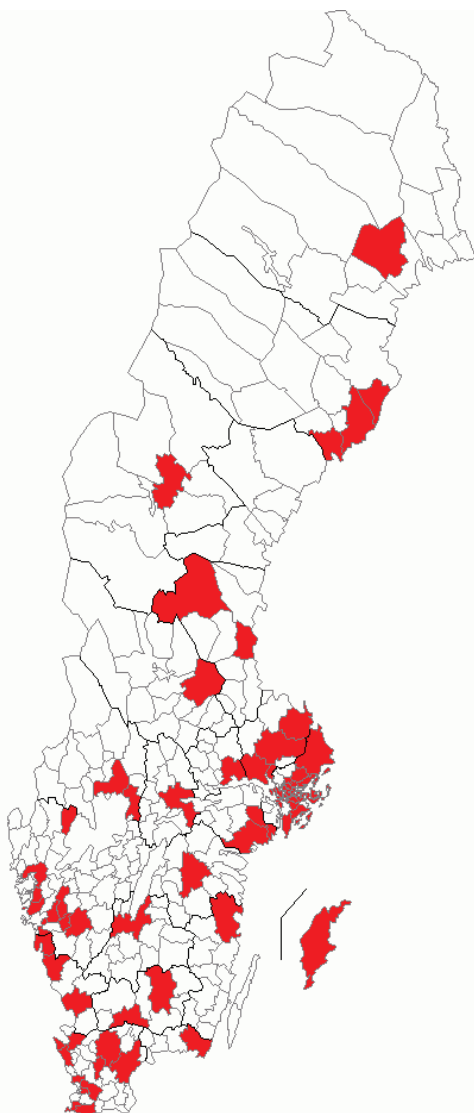
att välja fritt bland en mångfald av utförare. För att ge en nationell bild av hur detta mål hittills har infriats har Socialstyrelsen nedan fördelat samtliga kommuner som erhållit stimulansbidrag efter SKL:s kommungruppsindelning (bilaga 1). Denna baseras på strukturella egenskaper som antal invånare, befolkningstäthet och näringslivsstruktur.

Tabell 2 Kommuner som beviljats stimulansbidrag den 1 oktober 2010 fördelade efter beslutsläge och kommungrupp (inom parentes anges hur många kommuner som totalt ingår i varje kommungrupp)

	LOV i drift	Beslut att införa LOV	Utredning pågår	Beslut att inte införa LOV	Summa
Storstad (3)	1	0	0	1	2
Förortskommuner (38)	24	6	1	1	32
Större städer (27)	17	2	5	1	25
Pendlingskommuner (41)	7	13	4	4	28
Glesbygdskommuner (39)	3	5	8	5	21
Varuproducerande kommuner (40)	1	21	7	2	31
Övriga kommuner över 25 000 inv. (34)	12	10	2	2	26
Övriga kommuner, 12 500–25 000 inv. (37)	3	17	6	3	29
Övriga kommuner mindre än 12 500 inv.(31)	0	11	2	5	18
Summa	68	85	35	24	212

I delrapporten från juni 2010 redovisade Socialstyrelsen det politiska majoritetsläget i kommunerna med ledning av SKL:s uppgifter om vilket parti som kommunstyrelsens ordförande representerade. Vår hypotes, som verifierades av redovisningen, var att kommuner med borgerlig majoritet skulle dominera klart bland dem som har valfrihetssystem i drift.

Socialstyrelsens kontakter med kommunerna visar att frågan om införande av valfrihetssystem ofta är politiskt laddad och blockskiljande. För att få en uppfattning om stabiliteten i kommunernas beslut om valfrihetssystem redovisar vi översiktligt aktuella uppgifter om politiskt styre i kommunerna under nuvarande mandatperiod. Underlaget är en sammanställning i SKL:s tidning *Dagens Samhälle* (november 2010) som redovisar uppgifter om hur makten fördelats och majoriteter utformats i 260 kommuner. I resterande 30 kommuner pågår fortfarande diskussioner mellan partierna.



Karta 2. Kommuner som infört LOV (Grafik SKL)

68 kommuner har infört valfrihetssystem enligt LOV

- LOV har framförallt införts i borgerligt styrda tätortskommuner med många invånare
- Närmare 80 000 personer med biståndsbedömda hemtjänstinsatser har nu möjlighet till fritt val. Av dessa har närmare 40 procent valt enskild utförare
- Flertalet kommuner har infört LOV för kombinationen service- och omvårdnadsinsatser
- Fler kommuner har utarbetat verksamhetsmål som kan följas upp

LOV har framförallt införts i tätortskommuner med många invånare

För att en kommun ska anses ha infört valfrihet har följande kriterier satts upp

- att kommunen annonserar ett förfrågningsunderlag på webbplatsen www.upphandlingsstod.se,
- att minst en enskild utförare har godkänts enligt förfrågningsunderlaget samt
- att minst en person har utnyttjat sin valfrihet och valt en enskild utförare.

I marsmätningen ingick 45 kommuner i denna grupp – en storstad (Stockholm), 15 (av totalt 27) större städer varav 10 med fler än 100 000 invånare samt 17 (av totalt 38) förortskommuner med befolkning i spannet mellan cirka 30 000 och 80 000 invånare. Endast en glesbygdskommun ingick. I 43 av de 45 kommunerna representerade kommunstyrelsens ordförande ett alliansparti.

Sedan marsmätningen har ytterligare 23 kommuner börjat tillämpa LOV i praktisk verksamhet och antalet kommuner med valfrihetssystem i drift är nu 68 (förteckning i bilaga 2). Av kartan ovan framgår att kommunerna är koncentrerade till mellersta och södra Sverige och särskilt till de tre storstadsområdena.

Av de 23 kommuner som tillkommit finns ytterligare två större städer samt sju förortskommuner. Av övriga tillkommande kommuner har två fler än 50 000 invånare, åtta kommuner mellan 20 000 och 50 000 samt tre mellan 10 000 och 20 000 invånare.

Med ledning av sammanställningen i Dagens Samhälle kan konstateras att moderaterna ingår i den politiska ledningen i 48 av de 68 kommunerna, som regel tillsammans med de övriga allianspartierna och ibland också i breda koalitioner där även miljöpartiet ingår. Socialdemokraterna ingår i den politiska ledningen i 17 kommuner, oftast tillsammans med både vänsterpartiet och miljöpartiet men i några fall enbart med vänsterpartiet. I tre kommuner är maktfördelningen fortfarande oklar.

Det är således fortfarande främst borgerligt styrda kommuner med många invånare och hög tätortsgrad som infört valfrihetssystem även om fler mindre och fler socialdemokratiskt dominerade kommuner tillkommit.

77 000 personer omfattas av valfrihet i hemtjänst

Kommunerna uppger att 77 000 personer omfattas av valfrihetssystem inom hemtjänst. En fjärdedel av dessa bor i Stockholms stad. I många kommuner har valfrihetssystemet varit i gång endast kort tid och relativt få personer har därför ställts inför en valsituation. Antalet personer som valt enskild utförare varierar stort mellan kommunerna. Tretton kommuner uppger att färre än tio personer valt enskild utförare. Å andra sidan uppger tjugotre kommuner att minst 200 personer valt enskild utförare. Sett till hela gruppen kommuner med LOV i drift har cirka 40 procent valt enskild utförare.

***Kombinationen service- och omvårdnadsinsatser är vanligast
– särskilt boende är sällsynt***

I elva kommuner omfattar valfrihetssystemen enbart serviceinsatser (städning, tvätt, inköp), i 55 kommuner ingår såväl service- som omvårdnadsinsatser och i resterande ingår även hemsjukvård. Sju kommuner uppger att kost ingår i valfrihetssystemet. Endast tre kommuner redovisar att särskilt boende ingår. Det kan dock finnas några kommuner som tidigare har upphandlat särskilt boende enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), och därför inte har redovisat detta i enkäten, trots att platserna ingår i valfrihetssystemet enligt LOV.

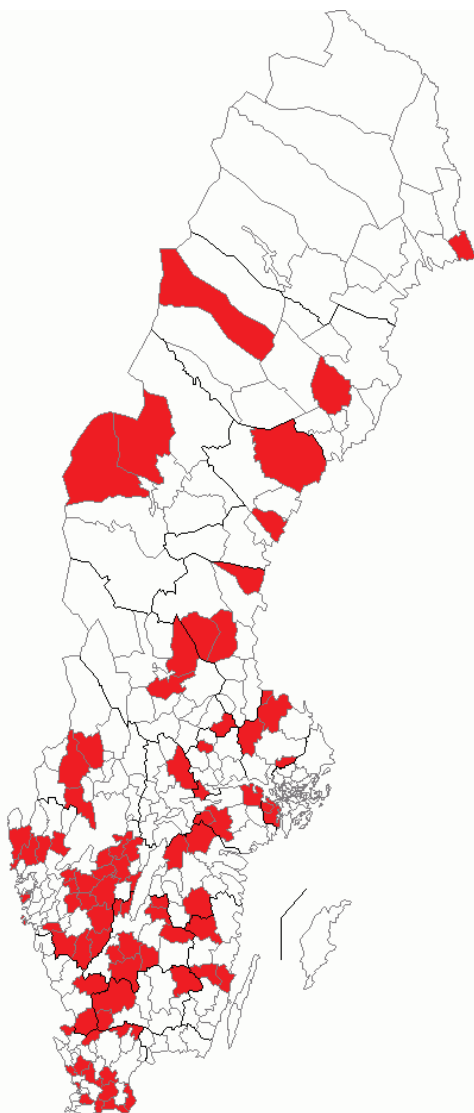
Kommunens egenregi vanligaste icke-valsalternativet

Vanligaste alternativet för personer som inte kan eller vill välja är kommunens egenregi. Detta uppges av 40 kommuner medan 20 kommuner tillämpar någon form av turordning där även enskilda utförare ingår. Fyra kommuner tillämpar geografisk närhet. Detta innebär att en förutbestämd utförare verksam inom närområdet erbjuds.

Fler kommuner har formulerat verksamhetsmål som kan följas upp

Vid uppföljningen i mars 2010 uppmärksammades bristen på mät- och uppföljningsbara kvalitetsmål i kommunernas förfrågningsunderlag. I uppdateringen från oktober 2010 har en påtaglig förbättring skett. Det avspeglas också i kommunernas svar om pågående verksamhet. 39 kommuner uppger att de har kvalitetsmål som är uppföljningsbara. Enbart 24 av dessa kommuner anger dock målen explicit i förfrågningsunderlagen. En annan kvalitetsfråga gäller användning av brukarundersökningar. Elva kommuner uppger att de genomfört brukarundersökningar kopplat till införandet av LOV. Några citat ur förfrågningsunderlagen belyser detta:

- *Undersökningen genomfördes 2009 och visar att ca 25 procent av dem som fick hemtjänst var positiva till att det finns flera utförare att välja mellan.*
- *Systematiska brukarundersökningar kommer att genomföras efter årsskiftet både för enskilda utförare och för kommunens egen regi. Resultaten kommer att redovisas på kommunens hemsida.*
- *Brukarundersökning genomförs under november 2010.*



Karta 3. Kommuner som beslutat men ännu inte infört LOV (Grafik SKL)

85 kommuner har sagt ja till LOV men inte startat

- Det är små och medelstora kommuner som nu beslutat om och förbereder införande av valfrihetssystem i kommunen.
- Var fjärde kommun anger ingen bestämd tidpunkt för genomförandet
- Sju av tio kommuner har beslutat att erbjuda både service- och omvårdnadsinsatser i sina valfrihetssystem

Det är små och medelstora kommuner som nu förbereder införande

I oktober 2010 fanns ett politiskt beslut, som ännu inte genomförts, att införa LOV i 85 kommuner med sammanlagt cirka 27 000 berörda personer. Det kan jämföras med situationen i mars 2010 då motsvarande siffror var 72 kommuner med sammanlagt drygt 30 000 berörda personer. Förklaringen

till denna minskning är att flera stora kommuner infört LOV sedan förra mätningen.

Bland de 37 kommuner som mellan mars och oktober 2010 beslutat att införa valfrihetssystem finns en större stad i norra Sverige samt två norrländska glesbygdskommuner. Övriga kommuner ligger i Götaland och Svealand och majoriteten karakteriseras som varuproducerande kommun eller annan mindre kommun i SKL:s indelning. Sju kommuner har färre än 12 500 invånare, 14 kommuner har mellan 21 500 och 25 000 och de övriga sju kommunerna har mellan 26 000 och 34 000 invånare. Gruppen som helhet domineras, som kartan visar, av små och medelstora kommuner i mellersta Sverige och delvis i Skåne.

Enligt sammanställningen i *Dagen Samhälle* kommer 54 av de 85 kommunerna att styras av Moderater i koalition med andra allianspartier och i några fall även inklusive Miljöpartiet. I fyra kommuner ingår både Moderater och Socialdemokrater i koalitionen. Socialdemokraterna i koalition med Vänsterpartiet, Miljöpartiet och något/några av de mindre allianspartierna får makten i 22 kommuner. Vänsterpartiet har egen majoritet i en kommun och i fem kommuner pågår fortfarande överläggningar mellan partierna.

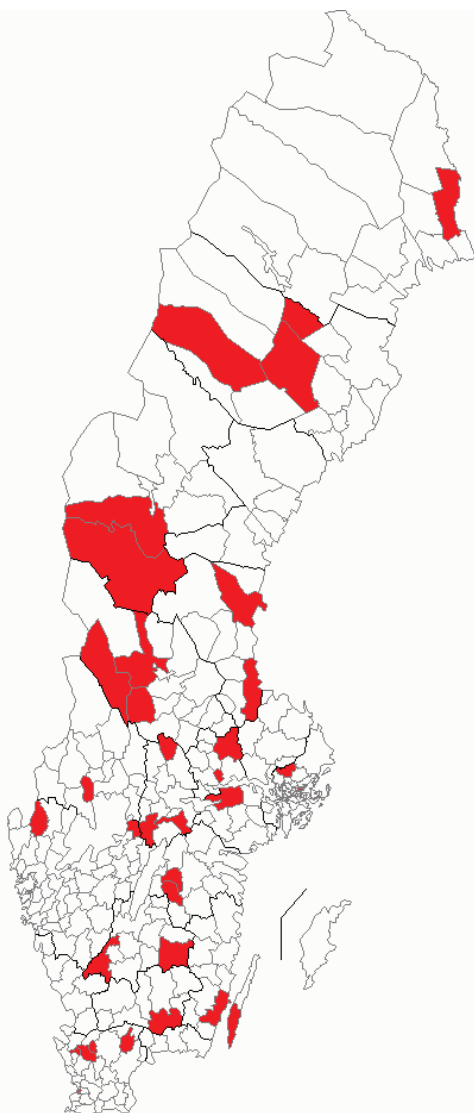
Var fjärde kommun anger ingen bestämd tidpunkt för genomförandet

Tidpunkten för det planerade införandet varierar. I 23 kommuner planerar man att starta sina valfrihetssystem under 2010 medan 39 kommuner räknar med att komma igång under 2011. Resterande kommuner anger ingen bestämd tidpunkt. Vidare har sju kommuner angivit någon form av förbehåll i det politiska beslutet att införa LOV som till exempel att det inte får medföra ökade kostnader. Fem av dessa kommuner anger ingen tidpunkt för genomförandet.

Flertalet kommuner kommer att erbjuda både service- och omvårdnadsinsatser inom valfrihetssystemet

I 47 kommuner kommer valfrihetssystemen att inkludera både service- och omvårdnadsinsatser. I 17 kommuner ingår även hemsjukvård. I 7 kommuner planeras valfrihetssystem för kost. Övriga kommuner planerar att begränsa valfriheten till biståndsbedömda serviceinsatser i hemtjänsten. Ingen kommun uppger att de förbereder ett valfrihetssystem som omfattar särskilt boende.

52 kommuner har utarbetat ett icke-valsalternativ. I 30 av dessa kommuner uppges att kommunens egen verksamhet kommer att vara icke-valsalternativet medan 18 kommer att tillämpa någon form av turordning.



Karta 4. Kommuner som utreder men inte tagit ställning till LOV (Grafik SKL)

35 kommuner utreder fortfarande

- Socialistiskt styrda kommuner med få invånare dominerar
- Fyra av fem kommuner räknar med beslut före 2012
- Var tredje kommun uppger politiska skäl som orsak till att beslut förse-
nats

Socialistiskt styrda kommuner med få invånare dominerar

I oktober 2010 hade 35 kommuner ännu inte tagit politisk ställning till införande av LOV. I kommunerna bor sammanlagt drygt 14 000 personer med biståndsbedömd hemtjänst. Alla kommungrupper utom storstadskommunerna är representerade, men med en klar tyngdpunkt bland mindre kommuner och glesbygdskommuner. Av kommunerna har 29 färre än 30 000 invånare och 15 färre än 12 500, varav tre har färre än 5 000 invånare. Men det finns

också två större städer med vardera drygt 90 000 invånare och två förorts-kommuner med vardera cirka 40 000 invånare.

En klar majoritet, 23 kommuner, har ett socialistiskt styre under den nya mandatperioden. Åtta kommuner kommer att styras av Moderater och övriga allianspartier, i några fall i breda koalitioner med Miljöpartiet. I två kommuner ingår både Moderaterna och Socialdemokraterna i majoriteten och i två kommuner pågår fortfarande förhandlingar.

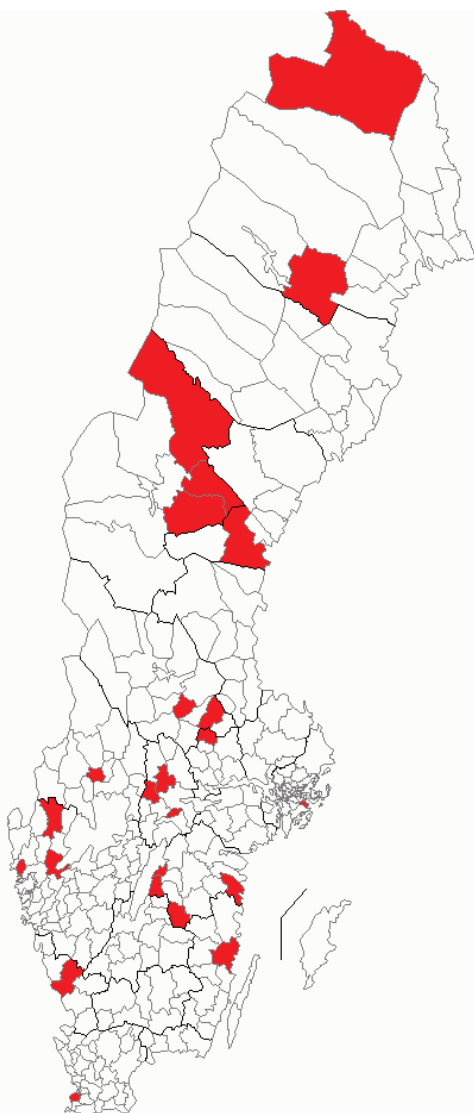
Fyra av fem kommuner räknar med beslut före 2012

Av de beslutsvillkor som är kopplade till stimulansbidragen framgår att kommunerna skulle ha beslutat om valfrihetssystem senast den 30 juni 2010. Av de 35 kommuner som ännu inte fattat beslut räknar 19 med att fatta beslut före 2010 års utgång och tio under första halvåret av 2011. Övriga sex kommuner anser sig inte kunna ange någon tidpunkt.

Var tredje kommun uppger politiska skäl som orsak till att beslut försenats

Tio kommuner anger politiska skäl till att beslut om att införa LOV dragit ut på tiden. I flera fall har man valt att avvakta höstens val innan beslut tas. Nedanstående citat ger en uppfattning om hur man resonerar i kommunerna.

- *Har varit angelägna om att det blir långsiktighet i beslutet.*
- *Avvaktar reformarbete inom egenregion.*
- *Har varit angelägna om att det blir långsiktighet i beslutet, svårt att engagera politiker.*
- *I första hand är det bedömningen om de ekonomiska konsekvenserna som är anledningen till att det inte har fattats något beslut i frågan. Vi har i den första delen av utredningen kring införandet av valfrihet bara kunnat konstatera att det behövs utveckling av administrativa stödsystem samt att beräkningen av ersättningsnivån kommer att fordra mer kunskap och arbete.*
- *Glesbygdsprobatiken med få personer över stor yta. Frågan var uppe vid kommunfullmäktige i juni men återremitterades för ytterligare beredning, bland annat avseende eventuell miljöpåverkan.*



Karta 5. Kommuner som beslutat att inte införa LOV (Grafik SKL)

24 kommuner har beslutat att inte införa LOV

- Även större kommuner avstår från att införa valfrihetssystem
- Problem att rekrytera enskilda utförare
- Osäkerhet om ekonomiska konsekvenser
- Svagt intresse från berörda medborgare

Även större kommuner avstår från att införa valfrihetssystem

I mars 2010 var det främst små kommuner och glesbygdskommuner med liten befolkning och långa avstånd mellan brukarna som beslutat sig för att inte införa LOV. Sju av tolv kommuner har färre än 10 000 invånare. Tio av de 24 kommunerna har en socialistisk majoritet.

I oktober 2010 har 24 kommuner med tillsammans cirka 9 000 personer berättigade till hemtjänst beslutat att inte införa LOV. Det är en fördubbling av antalet kommuner sedan mars 2010. I tre kommuner, där politikerna i mars hade beslutat att inte införa LOV, har beslutet omprövats och utredningen återupptagits.

När nu flera nya kommuner tillkommit har bilden delvis förändrats. Bland de nya kommunerna ingår en storstad (Malmö), en större stad, en förortskommun samt tre glesbygdskommuner. Koncentrationen till Norrland har minskat och kommunerna är mer spridda över landet.

Även politiskt har det skett en utjämning. Socialdemokraterna ingår i ledningen i tolv kommuner och Moderaterna i sju. I fem kommuner pågår diskussioner mellan partierna.

Problem att rekrytera enskilda utförare

Kommunerna anger flera motiv till beslutet att inte införa valfrihetssystem. Flertalet tar upp svårigheten att engagera enskilda utförare. En kommun som systematiskt inventerat intresset konstaterar att möjliga utförare betonar svårigheter med att etablera sig i en liten kommun med få person och stora geografiska avstånd. Nedanstående citat speglar hur man resonerat.

- *Svagt intresse från utförare på grund av låg täthetsgrad av vårdtagare i kommunen. Få vårdtagare utspridda över stor yta ger redan idag stora kostnader. Flera utförare skulle ge ännu större problem att organisera verksamheten effektivt.*
- *Kommunen hade precis infört ett nytt planeringssystem inom hemtjänsten. Införandet av LOV skulle ha kunnat radera/störa implementeringen av detta planeringssystem.*
- *Utredning genomförd av extern utredare gjorde bedömningen att det inte fanns förutsättningar att införa ett kundvalssystem för serviceinsatser inom hemtjänsten. Volymen befanns vara för liten för att "locka" privata entreprenörer. Det skulle också kräva en, för den aktuella volymen, alltför omfattande administration.*

Osäkerhet om ekonomiska konsekvenser

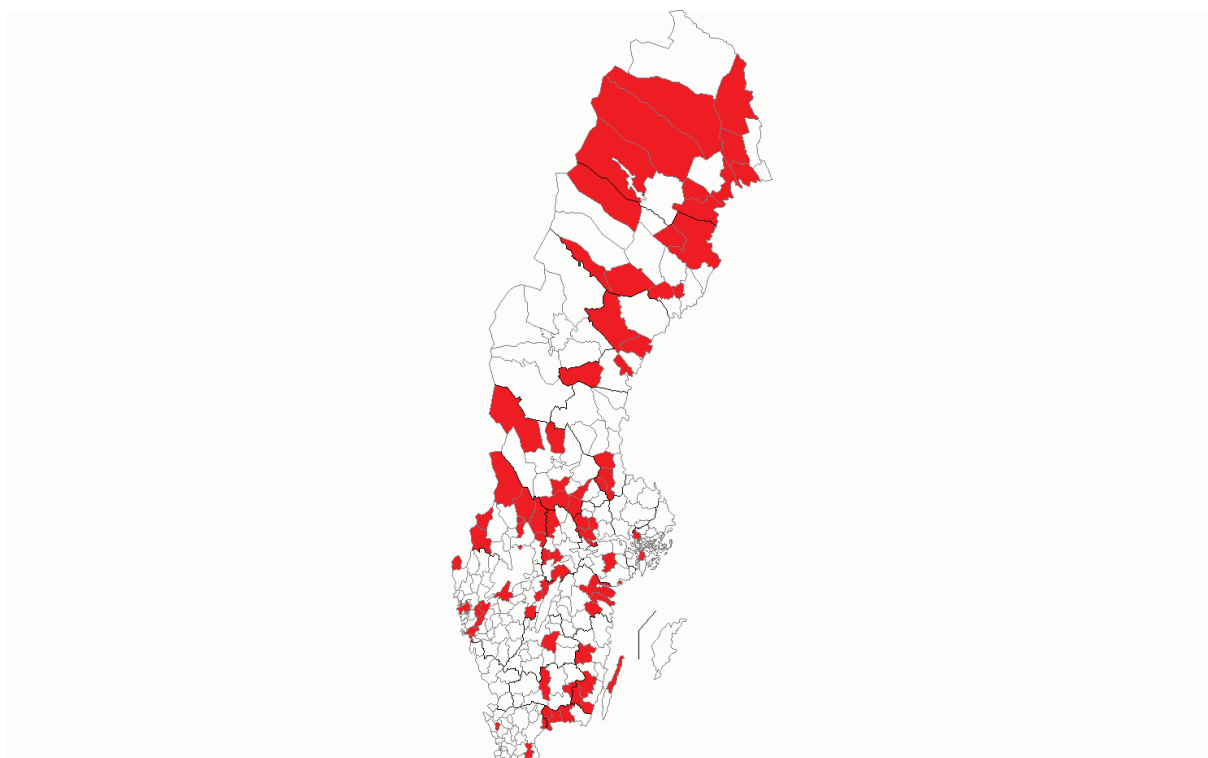
Osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna är ett annat viktigt motiv för besluten att inte införa LOV. En kommun anger att de ekonomiska konsekvenserna kan bli kännbara eftersom den egna verksamheten idag är mycket kostnadseffektiv. Andra kommuner anger att kostnaderna för den egna vården och omsorgen är oacceptabelt hög och/eller komplicerad att beräkna. Nya och mera exakta kostnadsberäkningar av den egna verksamheten måste göras innan den kan konkurrensutsättas.

Svagt intresse från berörda medborgare

Bristande intresse från de berörda personernas sida är ett annat motiv som anges. En kommun konstaterar att en brukarundersökning visar att intresset för vård och omsorg i enskild regi är mycket litet.

78 kommuner har inte sökt stimulansbidrag

- Små kommuner i avfolkningsområden
- Socialistiskt styrda kommuner



Karta 6. Kommuner som inte sökt stimulansbidrag (Grafik SKL)

För att göra bilden fullständig redovisas också uppgifter om de 78 kommuner som avstått från att söka stimulansbidrag. Nedanstående sammanställning visar hur de fördelar sig i SKL:s kommungruppsindelning.

Tabell 3 Kommuner som ej sökt stimulanbidrag fördelade enligt SKL:s kommungruppsfördelning (inom parentes anges hur många kommuner som totalt ingår i varje kommungrupp)

	Antal kommuner	Andel av hela gruppen i procent
Storstad (3)	1	33
Förortskommun (38)	4	10
Större städer (27)	4	15
Pendlingskommuner (41)	13	32
Glesbygdskommuner (39)	17	44
Varuproducerade kommuner (34)	10	29
Övriga kommuner över 25 000 inv. (34)	6	18
Övriga kommuner, 12 500–25 000 inv. (37)	10	27
Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv. (31)	13	42
Summa	78	

Små kommuner i avfolkningsområden dominerar

Som kartan visar är de kommuner som inte sökt stimulansbidrag koncentrerade till regioner i landet med utflyttning, vikande befolkningsunderlag och åldrande befolkning – Norrlands inland, Värmland, Bergslagen, östra Småland och Blekinge. Kartan visar också att många kommuner är stora till ytan. Befolkningsmässigt handlar det dock främst om små och mycket små kommuner. Sammanlagt 61 kommuner har färre än 20 000 invånare och av dessa har 19 kommuner mellan 5 000 och 10 000 invånare och 10 kommuner har färre än 5 000 invånare. Flera av dessa kommuner har på grund av befolkningssituationen, avstånden och näringslivsstrukturen mycket begränsade förutsättningar för att införa valfrihetssystem enligt LOV. Men det ingår också en storstad (Göteborg), fyra större städer samt 13 pendlingskommuner.

Sett i relation till antalet kommuner i respektive kommungrupp toppar glesbygdskommuner och kommuner med mindre än 12 500 invånare där i stort sett varannan kommun avstått från att söka medel. Motsatsen gäller för förortskommuner och större städer där 85-90 procent av kommunerna sökt stimulansmedel.

Stor dominans för socialistiskt styrda kommuner

I fem kommuner ingår både Socialdemokrater och Moderater i den styrande koalitionen. I 49 kommuner regerar Socialdemokraterna, antingen med egen majoritet eller tillsammans med Vänsterpartiet, Miljöpartiet och något av de mindre allianspartierna i olika kombinationer. Moderaterna ingår i den politiska ledningen för 13 kommuner tillsammans med de andra allianspartierna och i några fall även med Miljöpartiet. I tio kommuner pågår fortfarande partipolitiska överläggningar om maktfördelningen.

Stimulansmedel – ekonomisk redovisning

- Socialstyrelsen har fördelat anvisade medel till 212 kommuner
- Kommunerna har använt 60 procent av stimulansmedlen
- Drygt hälften av pengarna har gått till lönekostnader för projektledare
- Återstående medel kommer främst att användas till administrativt stöd till fortsatt utveckling och införande

Den 1 oktober 2010 hade Socialstyrelsen fördelat samtliga medel som regeringen anslagit som stimulansbidrag för LOV. I flera fall har kommunerna efter samråd med Socialstyrelsen förändrat sina ansökningar så att planerade insatser blir i överensstämmelse med bidragsvillkoren. Därefter har samtliga kommuner erhållit sökta medel. Dessutom har 34 kommuner efter tilläggsansökan beviljats kompletterande bidrag. Medel som betalats tillbaka av kommuner som beslutat att inte införa LOV har fördelats till fyra kommuner under 2010.

Den 1 oktober 2010 fanns 14 ansökningar från kommuner som sökt kompletterande bidrag inom ramen två miljoner kronor som är det maximala bidragsbeloppet per kommun enligt regeringens direktiv. Inga nyansökningar hade kommit in men några kommuner har hört sig för om möjlighet att söka stimulansbidrag under 2011.

Tabell 4 Fördelade stimulansmedel 2008–2010, nyansökningar

År	Fördelade medel	Antal kommuner	Anm.
2008	259 652 000	183	
2009	30 890 000	25	
2010	2 697	4	Ny fördelning av återbetalda medel

Tabell 5 Medel som fördelats till kommuner som sökt kompletterande stimulansmedel 2008–2010

År	Fördelade medel	Antal kommuner
2008	0	
2009	0	
2010	15 482	34

Kommunerna har använt 60 procent av stimulansmedlen

Den 1 september 2010 hade kommunerna förbrukat drygt 60 procent av det totala statsbidraget. Vilka insatser medlen använts till framgår av tabell 6.

Tabell. 6 Så här har stimulansmedlen använts

Insats	Procentuell andel av anvisade medel
Projektledare/utredare	55
Ekonomi/kvalitet	5
Administrativa stödsystem, IT	12
Allmänt administrativt stöd	9
Förfrågningsunderlag	1
Uppföljning/utvärdering	1
Information, utbildning, marknadsföring	17

I stort sett alla kommuner har använt en stor del av stimulansbidraget för att anställa en utredare/projektledare med uppgift att utarbeta underlag för det politiska ställningstagandet till ett införande. Behovet av resurser för projektledning både i förberedelse- och genomförandefas är uppenbart. Valfrihetssystemet påverkar kommunens verksamhet på flera nivåer. Från kommunernas sida framhålls ofta att reformen fått betydligt större konsekvenser än man räknat med i ett inledande skede. En annan stor kostnadspost för kommunerna är information, utbildning och marknadsföring. Inom detta område är utbildning/information till egen personal en tung post. En mycket liten del av resurserna har specifikt öronmärkts för att ta fram förfrågningsunderlag. Detta kan troligen förklaras med att det är en del i den anställda projektledarens/utredarens arbete som inte specificeras i ansökningarna. Uppföljning/utvärdering nämns inte heller särskilt ofta ansökningarna, sannolikt beroende på att detta är en insats som kommer efter genomförandefasen.

Återstående medel kommer främst att användas till administrativt stöd till fortsatt utveckling och införande

Av de återstående medlen avses den största delen användas till generellt administrativt stöd. Exempel på insatser inom detta område är personalförstärkningar för att utföra olika utredningar, översyn av organisation och ledningssystem, konsekvensutredningar, olika insatser i samband med att LOV introduceras m.m. En annan stor kostnadspost avser insatser som kopplas till anpassning av ekonomisystemen, utveckling av resursfördelningssystem och utarbetande av system för kvalitetssäkring och uppföljning. Dessa områden tangerar insatsen Administrativa stödsystem. Under denna post redovisas inköp och installation av IT-baserade stödsystem för ekonomi, personal, tidsredovisning m.m. Information, utbildning och marknadsföring uppges bli en stor kostnadspost även framöver även om tonvikten alltmer förskjuts från insatser för egen personal till insatser riktade till person och inte minst insatser för att engagera utförare.

Tabell 7 Så här planerar kommunerna att använda återstående medel

Insats	Procentuell andel av anvisade medel
Projektledare/utredare	20
Ekonomi/kvalitet	15
Administrativa stödsystem, IT	8
Allmänt administrativt stöd	26
Förfrågningsunderlag	1
Uppföljning/utvärdering	3
Information, utbildning, marknadsföring	18
Ej angivet	9

Återbetalade medel

Tio kommuner som beslutat att inte införa LOV har återbetalat 5 042 tkr (Bilaga 3).

Förfrågningsunderlag

- För många sidor och för invecklad text
- Kopplingen mellan förfrågningsunderlagen och gällande föreskrifter har förbättrats
- Nu kan kvaliteten följas upp bättre
- Utförarna ska även kunna tillgodose oförutsedda behov
- Kommunerna ställer inte tillräckligt tydliga krav på samverkan i vårdplanering
- Utförare och uppdragsgivare behöver ha löpande kontakter

Förfrågningsunderlagens utformning styr kommunernas möjligheter att uppfylla sitt ansvar för att insatserna håller god kvalitet. I delrapport två (juni 2010) redovisades resultatet av en analys Socialstyrelsen gjort av ett tjugotal förfrågningsunderlag som annonserades på Kammarkollegiets hemsida (www.upphandlingsstod.se). Socialstyrelsen redovisar här en analys med stöd av samma checklista som omfattar totalt 70 förfrågningsunderlag.

Socialstyrelsen har tillsammans med bland andra Konkurrensverket och Tillväxtverket medverkat i arbetet att utveckla ett samlat upphandlingsstöd för vård- och omsorgssektorn som Kammarkollegiet leder på regeringens uppdrag. Under hösten har det arbetet resulterat i vägledningar för upphandling av primärvård (29 oktober 2010) samt hemtjänst (publiceras i december).

Problem att få tillgång till förfrågningsunderlagen

Kommunernas förfrågningsunderlag kan hämtas antingen via länkar på Kammarkollegiets nationella webbplats för LOV eller direkt via kommunens hemsida. I de flesta fall går det relativt lätt att nå fram till själva förfrågningsunderlagen. Ibland leder dock länken från Kammarkollegiet till huvudsidan på kommunens webbplats och det krävs fortsatt sökning för att hitta dokumentet.

Åtta kommuner har infört upphandlingssystem som innebär att förfrågningsunderlagen kan läsas först efter inloggning med en personlig kod. Enligt Socialstyrelsen innebär detta en inskränkning i tillgänglighet och insyn för person, anhöriga och andra berörda och det kan också vara en försvårande omständighet för utförarna.

För många sidor och för invecklad text

Ett annat mått på tillgänglighet är förfrågningsunderlagens omfattning i antal sidor. Erfarenheten visar att tjocka dokument ofta har en avskräckande effekt på personer som är ovana att ta del av myndighetsinformation. Hälft-

ten av underlagen omfattar totalt mellan 20 och 50 sidor, 40 procent mellan 50 och 99 sidor och resterande underlag omfattar fler än 100 sidor.

Även antalet bilagor, som vid sidan av huvuddokumentet ingår i förfrågningsunderlaget, kan påverka tillgänglighet och överskådlighet. Samtliga granskade underlag innehåller bilagor. Närmare en tredjedel innehåller färre än fem bilagor och vart femte underlag har fler än tio bilagor. Likaså kan en innehållsförteckning underlätta för läsaren att tillgodogöra sig ett förfrågningsunderlag. Sjutton av de underlag som gått igenom saknar innehållsförteckning.

Tillgänglighet förutsätter att texten är förhållandevis enkel att tillgodogöra sig även för personer som inte är vana att läsa lagtext och föreskrifter. I tre av fyra förfrågningsunderlag har man försökt beakta detta genom att kort beskriva innebörden i respektive föreskrift.

Kopplingen mellan förfrågningsunderlagen och gällande föreskrifter har förbättrats

I förra granskningen konstaterades att flertalet förfrågningsunderlag endast innehöll allmänna och/eller summariska hänvisningar till aktuell rättslig reglering.

Socialstyrelsen har nu tagit ett samlat grepp på frågan genom att sammanställa och kommentera föreskrifter och allmänna råd som har relevans för utförare inom kommunal vård och omsorg om äldre. Sammanställningen och kommentarerna finns publicerade på Socialstyrelsens webbplats och har dessutom skickats till kommunernas kontaktmän för valfrihetssystem enligt LOV. Avsikten är att kommunerna i förfrågningsunderlagen ska kunna hänvisa till Socialstyrelsens lista med kommentarer och därmed besparas arbetet att själva försöka att skriftligt förmedla föreskrifternas innebörd till externa utförare och andra berörda. Detta initiativ av Socialstyrelsen har rönt stor uppskattning bland både kommuner och företagare.

Vissa av Socialstyrelsens föreskrifter riktar sig direkt till utföraren medan andra riktar sig till kommunen, som då explicit måste skriva in kraven i föreskrifterna i förfrågningsunderlag och avtal med enskilda utförare. Vi har inte funnit något förfrågningsunderlag där det framgår vilka föreskrifter som riktar sig direkt till enskild utförare.

Några kommuner har valt att annonsera flera verksamhetsområden i ett och samma förfrågningsunderlag. Det gäller ofta service- och omvårdnadsinsatser enligt SoL tillsammans med kommunala sjukvårdsinsatser enligt HSL. Då är det viktigt att det klart framgår för utförarna vilka föreskrifter som gäller för respektive verksamhetsområde. Socialstyrelsen bedömer dock att flertalet berörda kommuner har uppmärksammat detta. Oftast framgår det vilka krav som avser service respektive omvårdnad samt vilka krav som ställs specifikt för sjukvårdsinsatser enligt HSL.

En annan förbättringspotential, som Socialstyrelsen vill aktualisera i detta sammanhang, är möjligheten att i förfrågningsunderlagen samlat redovisa relevanta föreskrifter och styrande dokument även från andra myndigheter. Så till exempel kan verksamheter med valfrihetssystem enligt LOV styras av föreskrifter från Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket med flera. För utförarna är det viktigt att alla för deras verksamhet väsentliga föreskrifter

finns redovisade på ett överskådligt sätt i förfrågningsunderlaget. Endast i tre av de granskade förfrågningsunderlagen redovisas andra myndigheters föreskrifter.

Nu kan kvaliteten följas upp bättre

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:11) om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS ska kommunen formulera uppföljningsbara mål för sin verksamhet inklusive den som valfrihetssystemen omfattar.

I analysen av förfrågningsunderlag i junirapporten tillämpade Socialstyrelsen en definition där uppföljningsbart mål jämfördes med mätbart mål i strikt betydelse. Resultatet blev då nedslående – endast någon enstaka kommun redovisade målformuleringar som fullt ut motsvarade det kravet.

Efter diskussioner om villkor och förutsättningar för kvalitetsuppföljning både internt och med ett antal kommuner ser Socialstyrelsen mer ljus på situationen. Bedömningen i den nya analysen är att en majoritet av de 70 nu granskade förfrågningsunderlagen innehåller relevanta och realistiska kvalitetskrav som kommunerna bör kunna följa upp på en rimlig nivå.

Det vanligaste kvalitetskravet avser nivån på personalens utbildning och erfarenhet. Sådana nivåer är lätta att följa upp. Socialstyrelsen kan notera att kommunerna ofta ställer högre och mer detaljerade krav vad avser utbildning och examina samt verksamhetserfarenhet än vad som följer av Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2006:11) om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS. I föreskriften ställs inga krav på att personal hos utförarna ska ha specificerad utbildning eller erfarenhet. Där sägs bland annat ”. det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet” samt att ”.personalen har den kompetens som krävs för att utföra uppgifterna .” Nackdelen med högt ställda krav på utbildning och kompetens, och kanske särskilt med mycket detaljerade sådana krav, är att de kan försvåra nyrekryteringen av mindre företag och därmed motverka den mångfald i insatserna som är en bärande idé i regeringens valfrihetsreform. Å andra sidan är det naturligtvis viktigt att kommunerna ställer sådana krav på personalens kompetens att de kan tillgodose personernas behov även om dessa kräver kvalificerade insatser.

Det måste finnas rutiner för att stödja personens val

Myndigheten, vanligtvis representerad av biståndsbedömaren, ska stödja den enskilde personen i valet av utförare som ska svara för insatserna. Stödet kan ges på många olika sätt, men måste alltid ges på ett konkurrensneutralt sätt. I mer än hälften av de undersökta förfrågningsunderlagen anges rutiner för hur detta ska ske.

När utförare är anvisad och insatserna pågår ska personen hela tiden ha möjlighet att välja en annan utförare. I alla förfrågningsunderlag utom ett beskrivs hur detta ska gå till. Uppsägningstiden varierar från fem dagar till en månad. I några kommuner får personen göra högst två omval under en viss period. Huruvida en sådan regel är förenlig med LOV kan ifrågasättas.

Utförare kan som regel anpassa åtagandet till sina resurser

Ett viktigt mål med att införa valfrihetssystem enligt LOV är, som framgått, att underlätta för nya utförare som kan bidra till en ökad mångfald. Personen ska ges möjlighet att välja mellan flera utförare där var och en har sin profil. Ett sätt att göra det möjligt för mindre företag att etablera sig i systemen är att anpassa kraven så att även ett nystartat företag med små resurser får möjlighet att erbjuda sina tjänster. Samma kvalitetskrav ska ställas på alla utförare, men alltför höga kapacitetskrav kan göra det omöjligt för ett litet företag att etablera sig.

I flertalet av förfrågningsunderlagen ges utföraren möjlighet att ange ett kapacitetstak vad gäller utfört arbete eller att begränsa sitt åtagande till en geografisk del av kommunen.

De flesta kommuner har hittills valt att undanta insatser på kvällar och nätter från valfrihetssystemet och fortsätter att utföra dessa helt i egen regi. Denna begränsning kan givetvis underlätta för mindre företag med liten personalstyrka att etablera sig. De större och resursstarka utförarna, som söker och kan utnyttja stordriftsfördelar, hävdar däremot att kommunerna på detta sätt inskränker konkurrensneutraliteten.

Utförarna ska även kunna tillgodose oförutsedda behov

En viktig säkerhetsfråga är att kommunen i förfrågningsunderlaget reglerar hur utföraren ska tillgodose tillfälligt utökade, oförutsedda behov hos personen som inte ingår i biståndsbeslutet (till exempel vid olycksfall eller akut sjukdom). Sådana krav ställs enbart i hälften av förfrågningsunderlagen.

Så gott som alla kommuner har rutiner för klagomålshantering

Den som arbetar med omsorg om äldre är enligt socialtjänstlagen skyldig att vaka över att alla äldre får god omvårdnad och att de lever under trygga förhållanden. Den anställde är också enligt lag skyldig att anmäla om någon utsätts för eller har utsatts för allvarliga missförhållanden, som övergrepp eller vanvård. Socialstyrelsen har givit ut föreskrifter i frågan (SOSFS 2008:10 och 11) samt handboken Lex Sarah.

I 67 av de 70 analyserade förfrågningsunderlagen ställs specifika krav på att utföraren ska ha ett system för klagomålshantering som motsvarar Socialstyrelsens föreskrifter. I hälften av förfrågningsunderlagen beskrivs hur kommunen kommer att agera om kvaliteten i verksamheten uppvisar brister. I sju förfrågningsunderlag redovisas också vilka sanktioner som kommunen kan vidta vid allvarliga brister i verksamheten (till exempel varning, krav på åtgärdsplan, hävning av avtal).

Det måste finnas tydliga krav på samverkan i vårdplanering

Socialstyrelsen har bland annat i sitt remissyttrande över LOV uttryckt farhågor för att ett ökat antal utförare kan försvåra den samverkan som är nödvändig för att ge god och effektiv vård och omsorg till person med komplex problematik och sammansatta behov. Flera studier visar att många personer med beslut om hemtjänst och hemsjukvård lider av så kallad multisjukdom inkluderande till exempel hjärtsvikt, stroke, demenssjukdom. Bristande

samverkan mellan olika berörda verksamheter och professioner har identifierats som det kanske största hindret för en framgångsrik rehabilitering för personer med multisjukdom redan långt innan enskilda/privata utförare etablerade sig inom vård och omsorg. Socialstyrelsen har publicerat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:20) om samordning av insatser för habilitering och rehabilitering samt skriften Samverkan i re-/habilitering – en vägledning som stöd för huvudmän och utförare som ska samverka.

Frågor som rör utförarens åtaganden när det gäller samverkan kring personens tas upp i knappt hälften av förfrågningsunderlagen. Åtagandet kan till exempel avse medverkan i samverkansmöten vid vårdplanering i samband med in- och utskrivning av patienter i sluten vård och/eller vid beslut om rehabiliteringsplan. I några förfrågningsunderlag vidgas kraven på samverkan till att förutom andra huvudmän och professioner även omfatta anhöriga, organisationer och andra intressenter. Av förfrågningsunderlagen framgår dock inte om eller hur utförarens medverkan i vårdplanering eller annan samverkan ska ersättas ekonomiskt. Detta är en brist enligt Socialstyrelsen och kan leda till tolkningsproblem och tvister när samverkansbehov uppstår i de enskilda fallen.

Utförare och uppdragsgivare behöver ha löpande kontakter

Socialstyrelsens kontakter med kommuner som har goda erfarenheter av att bygga upp och tillämpa valfrihetssystem visar att goda informella relationer med de externa utförarna har haft central betydelse. Valfrihetssystemen innebär en ny situation för både kommunen och utföraren. Trots ambitionerna att skriva heltäckande förfrågningsunderlag dyker oförutsedda frågor upp som måste lösas löpande.

I vart tredje förfrågningsunderlag aktualiseras frågan om samverkan mellan beställare och utförare under löpande avtalsperiod.

Målgruppen

- Cirka 154 000 personer i landet har beslut om hemtjänst enligt SoL
- Närmre 80 000 personer med biståndsbedömd hemtjänst bor i en kommun som infört valfrihetssystem
- Cirka 40 procent har valt en enskild utförare inom hemtjänst – men det är stora skillnader mellan kommunerna
- Få personer har hittills gjort omval
- Endast elva kommuner har genomfört någon brukarundersökning kopplad till LOV - reformen

Valfrihetssystem förutsätter att den som beviljats bistånd gör ett val och att det finns fler än en utförare att välja mellan. Valet avser vilket företag som ska utföra beviljade insatser och inte vem i personalen.

En av grundpelarna i ett valfrihetssystem är den enskildes rätt att byta utförare om hon eller han så önskar. Rätten till omval förväntas medföra att utförarna måste måna om sina ”kunder” för att inte mista dem. Rätten till omval förväntas därmed i förlängningen leda till högre kvalitet för den enskilde eftersom leverantören rimligtvis bör ha ett ekonomiskt intresse av att behålla uppdraget.

Möjligheten att byta utförare bör bygga på en ömsesidighet, där möjligheten att välja och byta utförare kombineras med lyhördhet från utförarna för personernas önskemål. Äldre- och handikappomsorg är ingen marknad i vanlig bemärkelse. Hänsyn och stöd till de personer som har en demenssjukdom eller på annat sätt har nedsatt autonomi måste stärkas i ett valfrihetssystem genom att kommunen ställer krav på utföraren så att verksamheten kan följas upp.

Alla personer kan eller vill inte välja. För dessa personer måste det finnas ett ”icke-valsalternativ” som innebär insatser av samma kvalitet som de alternativ som erbjuds person som gör medvetna val.

Varannan person med biståndsbedömd hemtjänst bor i en kommun som infört valfrihet

LOV handlar i dagsläget i huvudsak om hemtjänst. I Sverige fanns 2008 cirka 154 000 tusen personer med biståndsbedömda hemtjänstinsatser (Aktuellt på äldreområdet, SKL 2008).

Baserat på kommunernas uppgifter om antalet personer som berörs av det införda eller planerade valfrihetssystemet i kommunen kommer drygt 100 000 personer att omfattas av valfrihet i hemtjänsten i slutet av 2011. Detta förutsätter dock att alla de kommuner som hittills sagt ja till LOV faktiskt inför LOV inom angiven tid.

Nästa 30 000 personer har valt enskild utförare av hemtjänst men få har gjort omval

Alla kommuner som infört LOV ska ha någon form av icke-valsalternativ för personer som inte kan eller vill välja själva. Andelen person som valt enskild utförare skiljer sig åt markant mellan kommunerna. Extremfallet är 100 procent och gäller enstaka kommuner som helt har avvecklat vissa verksamheter i egen regi i samband med införande av valfrihetssystem. Stockholm stad uppger att cirka 56 procent av personerna med hemtjänstinsatser gjort ett eget val av utförare. Andra kommuner anger att endast någon eller några få procent av brukarna har valt utförare hittills. En grov skattning baserad på uppgifterna från samtliga kommuner som genomfört valfrihetssystem är att i storleksordningen 30 000 personer eller 40 procent av berörda personer har valt enskild utförare.

Varannan kommun uppger att de har personer som bytt utförare det senaste halvåret, men att det är för tidigt att dra slutsatser om vilken betydelse möjligheten till omval kan få. Erfarenheter från kommuner som tillämpat valfrihetssystem en längre tid visar att det tar tid för brukarna att vänja sig vid och använda sig av valmöjligheten

Få brukarundersökningar

Flertalet kommuner genomför brukarundersökningar. I samband med att LOV införts har elva kommuner genomfört brukarundersökningar relaterade till reformen. Exempel på kommentarer från dessa kommuner är:

- *83 procent tycker det är viktigt att få välja utförare och 33 procent anger att de gjort ett aktivt val*
- *Vi ser generellt långsiktiga trender till ökad nöjdhet när kundval/valfrihetssystem införts inom något område*
- *Eftersom det funnits tidigare kundval (införda 1992, 2001 och 2007) inom de områden som i dagens läge ingår i uppföljningen av LOV, har inte LOV inneburit någon reell förändring för brukarna. Det skulle inte vara meningsfullt att ställa en fråga om hur de uppfattar LOV. En fråga som alltid ställs är dock om personens fått information om valmöjligheterna.*

Andra kommuner är i startskedet och avvaktar med att ”gå ut och fråga” tills verksamheten etablerats och man fått några månaders erfarenhet.

Under 2011 kommer Socialstyrelsen att utvärdera LOV och vårdval ur ett brukarperspektiv. I samband med detta kommer bland annat frågan om hur kommunerna följer upp valfrihetsreformen med brukarundersökningar att belysas ytterligare.

Offentliga och enskilda utförare

- LOV har positiva effekter på kommunernas egen verksamhet
- Cirka 140 nya företag har startat inom valfrihetssystemen sedan 2007
- Mer än 400 företag ingår i valfrihetssystemen – de flesta är små
- Kommunerna underlättar genom att låta företagen anpassa åtagandet till resurserna
- Företagen profilerar sig och erbjuder mångfald

Uppgifterna i detta avsnitt har hämtats från kommunernas enkätsvar i samband med verksamhetsuppföljningen oktober 2010, Äldreguiden 2009 samt uppgifter från statistik som Vårdföretagarna har inhämtat från sina medlemmar.

LOV har haft positiva effekter på kommunernas verksamhet i egen regi

Det är en allmän uppfattning i berörda kommuner att stimulansbidraget har tvingat kommunerna att noggrant gå igenom och analysera den egna verksamheten för att få underlag till beslut om införande av LOV. Kommunerna har på så sätt fått bättre grepp om sin verksamhet och ekonomi vilket givetvis har ett stort egenvärde. Insatserna tydliggörs och prissätts och kan därför lättare jämföras med andra kommuner och med enskilda utövare. Kommunerna har då ofta upptäckt att kostnaderna för den egna verksamheten är högre än man trott.

Flera kommuner har i anslutning till utredningen även förbättrat eller bytt ut sina administrativa stödsystem så att de ska fungera i ett valfrihetssystem med krav på att den egna verksamheten och de enskilda utförarna i princip ska ha likvärdiga villkor.

I en del kommuner har man efter ett ambitiöst utrednings- och anpassningsarbete kommit till slutsatsen att man inte har förutsättningar för att införa valfrihetssystem. Andra kommuner har insett att man måste avvakta med ett införande tills ytterligare anpassningar hunnit göras eller tills de egna kostnaderna har kunnat sänkas till den nivå som man är beredd att betala till enskilda utförare.

När fler aktörer utöver kommunen erbjuder insatser ställs krav på kommunerna att samlat och på lika villkor kunna följa upp och värdera insatsernas säkerhet och kvalitet. Som tidigare visats arbetar många kommuner med att utveckla kriterier och metoder för en sådan konkurrensneutral uppföljning. Även vad gäller förutsättningarna för uppföljning och utveckling av kommunernas verksamhet i egen regi har således LOV haft positiva effekter.

Cirka 140 nya företag har startat inom valfrihetssystemen sedan 2007

LOV har inneburit att flera nya företag startat inom vård och omsorg och då i första hand inom hemtjänst.

Enligt Vårdföretagarna har 67 nya företag startat sedan LOV trädde i kraft 2009. Av dessa drivs 85 procent av kvinnor eller har en kvinna som VD. Valfrihetssystemens gynnsamma effekt på nyföretagandet kunde för övrigt noteras redan innan LOV. Under 2007–2008 startade 77 företag verksamhet inom valfrihetssystem.

Minst 400 företag ingår i valfrihetssystemen – de flesta är små

Enligt kommunernas rapportering till Äldreguiden finns nu sammanlagt minst 400 enskilda utförare inom valfrihetssystemen. Av dessa är vart fjärde verksamt i mer än en kommun. En stor del av dessa företag är verksamma i Stockholmsregionen.

I glesbygden är det främst lokala, mindre företag som driver verksamhet. Ofta är det kvinnor som själva arbetat inom den offentligt drivna vården och omsorgen som startar upp företag inom hemtjänsten. Två av tre kommuner som infört valfrihetssystem svarade ja på frågan om LOV påverkat småföretagsamheten i kommunen. Detta styrks av att så många företag drivs som enskild firma. Frågan om företagsform kommenteras i flera enkätsvar.

- *Det har uppfattats som förhållandevis enkelt och obyråkratiskt att starta verksamhet även för personer som inte har tidigare erfarenhet av eget företagande.*
- *Uppfattningen är att småföretagsamheten har främjats. Ett par små och lokala företag har skickat in ansökan. Till exempel har ett litet företag, som inte tidigare fanns i kommunen, startat upp kontor i centralorten.*
- *Omsorgstagarna väljer i större utsträckning mindre företag.*

Svårt för nya företag att få "kunder" och stabil lönsamhet

Samtidigt som nyföretagandet ökar uppger många enskilda utförare att det är svårt att få verksamheten att bära sig. Man pekar på flera orsaker.

- Många personer saknar vana att välja och är ofta relativt nöjda med kommunens insatser och väljer därför ofta kommunens verksamheter utan att seriöst pröva alternativen – företagens möjligheter att etablera sig och bli kända försvåras också av att de allra flesta kommunerna har ett icke-valsalternativ som innebär att alla personer som inte vill eller kan välja hänvisas till kommunens verksamhet.
- Nya företag startar som regel utan uppdrag och intäkter och ska konkurrera med varandra om brukarna – samtidigt som man redan från start kan ha höga kostnader bland annat på grund av krav i förfrågningsunderlagen – vilket ställer krav både på startkapital och uthållighet.
- Många kommuner i landet har få personer med beslut om hemtjänst utspridda på en stor yta – det blir då svårt för privata utförare att vid given ersättningsnivå ekonomiskt klara av de långa resorna inom landsbygden

om inte kommunen erbjuder ekonomisk kompensation för reskostnader och eventuell dubbelbemanning.

Kommunerna kan underlätta genom att låta företagen anpassa åtagandet till resurserna

Kommunerna framhåller att de själva kan underlätta för nya företag och därmed erbjuda personer med biståndsbedömda insatser en mångfald av utförare. Ersättningssystemets utformning och ersättningsnivåerna är naturligtvis viktiga faktorer, men även att förfrågningsunderlag utformas på ett lättbegripligt sätt. En annan viktig faktor är att man erbjuder de mindre utförarna möjligheter såväl att begränsa upptagningsområde och tjänsteutbud som att ange ett kapacitetstak för hur många uppdrag man kan ta på sig.

Glesbygdskommuner kan ibland förbättra förutsättningarna för små företag genom att samverka kring ett valfrietssystem och ge företagen möjlighet att erbjuda hemtjänst till person i fler kommuner. Förutsättningen är, som framgått, att det ökade kundunderlaget också ger möjlighet att effektivisera kommunikationer och restider.

Små företag kan öka lönsamheten genom att bredda sitt utbud

Flera kommuner har pekat på lönsamhetsproblemen för företag som enbart erbjuder serviceinsatser inom hemtjänst. Om företagen kan kombinera service- och omvårdnadsinsatser så ökar möjligheterna att få en större kundbas och att överleva på längre sikt. Enskilda utförare kan, utöver de ordinarie uppgifterna, erbjuda så kallade tilläggstjänster. Det innebär att en beviljad tjänst kan utökas så att den utförs oftare eller under längre tid eller är en tjänst som inte är biståndsbedömd. Sådana tjänster beställs och betalas av den enskilde. Det ger personen tillgång till de tjänster som hon eller han behöver, utan att anlita en ytterligare leverantör och det ger leverantören möjlighet att utöka och utveckla sin verksamhet. Exempel på sådana tjänster är städning, så kallade fixartjänster, snöskottning och hundpromenader.

För många enskilda personer är det dock ofta ekonomiskt mer gynnsamt att utnyttja hushållsnära tjänster med rätt till så kallat RUT-avdrag.

De stora vårdföretagen tvekar inför LOV

Flera kommuner har rapporterat att de stora företagen med rikstäckning och stark kapitalbas varslar om uppsägning av ingångna avtal och att man tvekar inför att ingå i nya valfrietssystem. Tveksamheten verkar främst gälla verksamhet i små kommuner och i kommundelar utanför tätorterna. Företagens motiv är strikt företagsekonomiska. Man vill inte starta från noll med osäkerhet om och när man når lönsamhet. Företagen vill ha volymgarantier och är mer intresserade av att ingå i valfrietssystem i kommuner där de även får driva särskilda boenden på entreprenad och kan utnyttja stordriftfördelar. De stora företagen förordar ofta den så kallade Solna-modellen som innebär att företagen först får upphandla ett hemtjänstområde på entreprenad och att valfrietssystemet enligt LOV införs som ett nästa steg när företaget är etablerat och känt bland brukarna.

De flesta kommuner har hittills valt att undanta insatser på kvällar och nätter från valfrihetssystemet och fortsätter att utföra dessa helt i egen regi. Denna begränsning kan givetvis underlätta för små företag att etablera sig. De större och resursstarka företagen, som söker och kan utnyttja stordriftsfördelar, hävdar däremot att kommunerna på detta sätt inskränker konkurrensneutraliteten.

Kommunernas timersättning varierar stort

Som redovisats tidigare har flera kommuner sett sig tvingade att skjuta upp införandet av LOV för att den egna verksamheten ska anpassa sin kostnadsnivå till vad som uppfattas rimligt. Erbjuden ersättning för hemtjänstinsatser varierar anmärkningsvärt. Grundersättningen varierar från 250 kr per timme till 385 kr per timme. Det går emellertid inte att jämföra ersättningsnivåerna rakt av eftersom ersättningen inte alltid omfattar samma aktiviteter. I vissa fall ger kommunerna en grundersättning som sedan kan kompletteras med tillägg för glesbygd, obekväm arbetstid med mera. Ofta skiljer sig ersättningen åt beroende på vilka insatser som avses. Omvårdnad ersätts ofta med ett högre belopp än serviceinsatser eftersom omvårdnad kräver personal med annan kompetens än serviceinsatser.

Företagen profilerar sig och erbjuder mångfald

I varannan kommun som infört LOV finns företag som valt att profilera sin verksamhet. Det finns säkert flera förklaringar till detta. En är naturligtvis att LOV lockar många personer med ambition att utveckla ett område som man är intresserad av och där man har särskild kompetens. En annan förklaring kan vara att profilering sannolikt gör det lättare att locka nya ”kunder”. Kan man som utförare erbjuda något attraktivt som inte kommunen erbjuder i egen regi ökar sannolikheten att få personer med biståndsinsatser. Problemet att få tillräckligt med ”kunder” är sannolikt ett av de svåraste hindren för att komma igång och få en verksamhet som bär sig. Vanligast är att utförare profilerar sig genom att erbjuda personal som talar finska eller andra inom- eller utomeuropeiska språk. Även religion kan vara en profileringsfråga, inte minst för utförare som erbjuder särskilt boende.

Vanliga klagomål på hemtjänsten är att personal byts för ofta, att personal kommer för sent samt svårigheter att få insatserna på önskad tid. Ett antal företag erbjuder därför service på tider då kunden önskar och med löfte om personkontinuitet. Som komplement till detta erbjuds tilläggstjänster som egenregin inte kan tillhandahålla. Ett tydligt exempel på profilering i tiden är att erbjuda ekologisk och närproducerad mat. Det finns också ett företag som erbjuder matlagning utifrån kulturperspektiv.

Från kommunernas sida uppger man att mångfald och profilering uppmuntras. Nedanstående citat ger en bild av olika områden som utförare valt att profilera sig inom

- *Nästan alla företag har profilerat sig med språkkunskaper. Andra profilområden är temakvällar, utflykter, bingokvällar, psykiatri, demens, kost, referensråd där kunder deltar, diabetes, nutrition, livsmedelshygien, fallprevention och kontinuitet.*

- *Exempelvis språkkompetens och demenskunskap inom hemtjänsten och exempelvis lantlig miljö och kultur inom daglig verksamhet.*
- *Ett företag som erbjuder serviceinsatser har finska som särskild inriktning*
- *Ett av de som vi nu ska skriva avtal med erbjuder hemtjänst med personal från samma kulturella bakgrund som kunden.*

Vårdföretagarna har sammanställt erfarenheter från tre år med LOV. Sammanställningen redovisas i bilaga 4.

Intressanta exempel

Socialstyrelsen har inbjudit fyra kommuner–Kristianstad, Stockholm, Växjö och Östersund–att i slutrapporten sammanhållet och lite mer utförligt presentera sitt arbete med att utreda och införa valfrihetssystem enligt LOV. Kommunernas redovisningar i sin helhet samt kontaktuppgifter biläggs rapporten (bilagorna 5–8).

Vårt önskemål var att presentationerna ska beskriva de strukturella förutsättningarna för att införa LOV i kommunen, till exempel med faktauppgifter om befolkning, geografi, politisk situation och kommunorganisation. Dessutom bad vi dem beskriva processen med att införa LOV samt kommunens reflexioner kring nuläge och framtid. Vi tror att deras ”kommunberättelser” kan fördjupa den nationella översikt bilden och mer konkret belysa kommunernas olika förutsättningar.

De valda kommunerna ingår bland dem som svarade när Socialstyrelsen efterlyste kommuner som hade valt att betona/satsa på någon särskild aspekt eller inriktning i valfrihetssystemet och ville delge sina erfarenheter till andra kommuner i en lärande process. Kort om kommunernas strukturella förutsättningar och om vad de betonat vid införandet av LOV:

Kristianstad

Folkmängd:	79 000 invånare
Befolkningstäthet:	58 invånare per kvadratkilometer
Målgrupp för LOV:	1570 personer med SoL-beslut om hemtjänst, varav 124 (6 procent) har valt en extern utförare
Antal enskilda utförare:	4 företag

Kristianstad har satsat särskilt på att anpassa myndighetsrollen till LOV och kraven på konkurrensneutralitet. Kommunen har också tidigt på ett medvetet sätt bjudit in service- och vårdföretag i nordöstra Skåne att medverka i valfrihetssystemet. Det har inneburit mycket arbete med förfrågningsunderlaget och kontakter med företagen kring kvalitetsfrågor.

Stockholm

Folkmängd:	833 000 invånare
Befolkningstäthet:	4410 invånare per kvadratkilometer
Målgrupp för LOV och antal enskilda utförare:	

Verksamhet	Antal person	Procentuell andel som valt privat utförare (E+P)	Antal utförare		
			K*	E*	P*
Hemtjänst	19 528	56	36	0	110
Ledsagning och avlösning	1 190	82	17	1	34
Vård- och omsorgsboende	6 000	30	29	31	51
Dagverksamhet	1 104	30	24	10	2

*) K=Egenregi, E=Entreprenad, P=LOV

Stockholm är den enda storstad som hittills infört LOV och ligger vad avser såväl bredd som omfattning av valfrihetssystemen i topp i landet (tillsammans med Nacka kommun). Stockholm är t.ex. en av de enstaka kommunerna som har ett valfrihetssystem för särskilt boende. Stockholm har givetvis som landets största stad och sin unika befolknings- och näringslivskoncentration en särställning när det gäller goda objektiva förutsättningar för att införa valfrihetssystem enligt LOV.

Växjö

Folkmängd: 82 000 invånare
 Befolkningstäthet: 49 invånare/kvkm
 Målgrupp för LOV: 1338 personer med SoL-beslut om hemtjänst varav 99 (7,5 procent) valt extern utförare.
 Antal enskilda utförare: 5 företag (varav ett erbjuder hemtjänst och hemsjukvård och fyra erbjuder servicetjänster)

Växjö har satsat särskilt på att informera och utbilda externa utförare. Företag utan tidigare erfarenhet av verksamhet inom socialtjänstens område som vill erbjuda serviceinsatser måste genomgå en utbildning i kommunens regi innan avtal får tecknas. Utbildningen innehåller viktiga teman i förfrågningsunderlaget: lagar, riktlinjer, hur myndighetsutövningen fungerar, kontaktmannaskap, etik/bemötande.

Östersund

Folkmängd: 59 000 invånare
 Befolkningstäthet: 26 invånare/kvkm
 Målgrupp för LOV: 933 personer har SoL-beslut om servicetjänst varav 20 har valt en extern utförare. 676 personer har beslut om matdistribution av vilka en klar majoritet väljer leveranser från de externa köken.
 Antal enskilda utförare: I oktober 2010 fanns nio företag som erbjuder servicetjänster och tre kök (varav ett i kommunens egen regi) som erbjuder hemlevererad portionsmat.

Östersund var den första kommunen som införde valfrihetssystem enligt LOV för matdistribution. Tre storkök erbjuder portionsmat till person med biståndsbeslut som omfattar matdistribution. Kommunen har enligt LOU

upphandlat ett företag som sköter alla kontakter mellan brukarna och köken vad gäller matsedlar, beställningar, mellanförvaring i kylrum som leverans av vald portionsmat till brukarna två gånger per vecka.

Exempel på kommentarer från de aktuella kommunerna:

- ... efter två år utförs 5,9 procent av andra utförare än kommunen. Vi ser en avstannande tillväxt av andra utförare just nu. Några företag har sagt upp sina avtal (Kristianstad).
- ... staden verkligen kan erbjuda kommuninvånarna ett brett utbud av utförare. Det enda som kan innebära problem ... är att den enskilde kan uppleva att det finns för många utförare att välja bland (Stockholm).
- Sedan avdraget för hushållsnära tjänster infördes har vi fått en minskning av antalet ansökningar om hemtjänst i form av serviceinsatser. Personerna väljer i stället hushållsnära tjänster som för många är ekonomiskt fördelaktigt och ger en större möjlighet att välja tjänstens innehåll. Det kan vara en orsak till att det inte är fler som valt privata leverantörer än (Växjö).
- Att genomföra LOV inom hela hemtjänsten inklusive personlig omvårdnad och hemsjukvård har inte varit aktuellt på grund av att kommunen har hemrehabilitering och då kan ett valfrihetssystem ... äventyra det utvecklingsarbete som är genomfört med sammansvetsade hemteam som innehåller distriktssköterska, sjukgymnast, arbetsterapeut och biträdande enhetschef (Östersund).

Bilagor

- 1 SKL kommungruppsindelning
- 2 Förteckning över kommuner som sökt stimulansbidrag LOV
- 3 Återbetalade medel
- 4 Sammanställning av Vårdföretagarnas erfarenheter av LOV
- 5 Kristianstad
- 6 Stockholm
- 7 Växjö
- 8 Östersund

Bilaga 1

Kommungruppsindelning

Sveriges Kommuner och Landstings kommungrupper är indelade i nio grupper efter vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Kommungruppsindelningen gäller fr.o.m. 1 januari 2005.

Indelningen ska ses som en generell indelning och har i dag många olika användare. Grupperingen är främst tänkt att användas vid analyser, jämförelser och redovisning.

Nytt med 2005 års indelning är bl.a. att den tar större hänsyn till regionförstoring och växande funktionella arbetsmarknader genom ökad användning av pendlingsbegreppet.

Storstäder, 3 kommuner

Kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

Förortskommuner, 38 kommuner

Kommun där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet skall vara någon av storstäderna.

Större städer, 27 kommuner

Kommun med 50 000- 200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

Pendlingskommuner, 41 kommuner

Kommun där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun.

Glesbygdskommuner, 39 kommuner

Kommun med mindre än 7 invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare.

Varuproducerande kommuner, 40 kommuner

Kommun med mer än 40 procent av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år, anställda inom varutillverkning och industriell verksamhet. (SNI92)

Övriga kommuner, över 25 000 invånare 34 kommuner

Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har mer än 25 000 invånare.

Övriga kommuner, 12 500-25 000 invånare 37 kommuner

Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har 12 500-25 000 invånare.

Övriga kommuner, mindre än 12 500 invånare 31 kommuner

Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har mindre än 12 500 invånare.

Bilaga 2

LOV Beslutsläget i kommuner som sökt stimulansmedel

LOV i drift	Pos. beslut	Utreder	Neg. beslut
Alingsås	Aneby	Berg	Arvidsjaur
Boden	Arboga	Boxholm	Bengtsfors
Bollebygd	Arvika	Burlöv	Borlänge
Borås	Avesta	Dals-Ed	Bräcke
Danderyd	Bollnäs	Eskilstuna	Hedemora
Ekerö	Båstad	Gislaved	Hylte
Enköping	Eksjö	Grums	Karlskoga
Falun	Eslöv	Gullspång	Kil
Gnesta	Essunga	Gävle	Kiruna
Gotland	Fagersta	Hallsberg	Kumla
Halmstad	Falkenberg	Hallstahammar	Lysekil
Haninge	Falköping	Hudiksvall	Malmö
Helsingborg	Finspång	Härjedalen	Nora
Huddinge	Färgelanda	Kalmar	Norberg
Håbo	Gnosjö	Klippan	Oskarshamn
Hässleholm	Grästorp	Ljusnarsberg	Ragunda
Höganäs	Götene	Laxå	Strömsund
Höör	Habo	Lycksele	Sundsvall
Järfälla	Haparanda	Malung	Tyresö
Jönköping	Heby	Malå	Vadstena
Karlskrona	Herrljunga	Mjölby	Valdemarsvik
Karlstad	Hjo	Mora	Vänersborg
Kristianstad	Härnösand	Mörbylånga	Ydre
Kristinehamn	Härryda	Perstorp	Ödeshög
Kungsbacka	Högsby	Sala	
Kungälv	Hörby	Sigtuna	
Kävlinge	Katrineholm	Sundbyberg	
Lerum	Kinda	Tingsryd	
Lidingö	Knivsta	Vansbro	
Linköping	Krokom	Vaxholm	
Ljusdal	Laholm	Vetlanda	
Lund	Landskrona	Vilhelmina	
Mölnadal	Leksand	Åstorp	
Nacka	Lindesberg	Östra Göinge	
Nordmaling	Ljungby	Övertorneå	
Norrtälje	Lomma		
Nyköping	Mariestad		
Nynäshamn	Mark		
Partille	Markaryd		
Robertsfors	Mellerud		

Salem	Motala
Sollentuna	Mullsjö
Solna	Munkedal
Staffanstorp	Mönsterås
Stenungsund	Nordanstig
Stockholm	Nykvarn
Söderhamn	Osby
Trelleborg	Ovanåker
Trosa	Rättvik
Täby	Simrishamn
Uddevalla	Sjöbo
Umeå	Skara
Upplands Väsby	Skurup
Uppsala	Skövde
Vallentuna	Sotenäs
Varberg	Storuman
Vellinge	Strängnäs
Värmdö	Sunne
Västervik	Svalöv
Västerås	Svedala
Växjö	Svenljunga
Åmål	Säffle
Älmhult	Sävsjö
Ängelholm	Södertälje
Örebro	Tanum
Östersund	Tierp
Österåker	Tjörn
Östhammar	Tranemo
	Tranås
	Töreboda
	Ulricehamn
	Uppvidinge
	Vaggeryd
	Vara
	Vimmerby
	Vindeln
	Vingåker
	Vårgårda
	Värnamo
	Ystad
	Åre
	Älvkarleby
	Öckerö
	Örkelljunga
	Örnsköldsvik

Bilaga 3

Kommuner som återbetalat LOV medel

Kommun	Belopp
Borlänge	522 387
Bräcke	815 000
Hedemora	800 000
Kil	131 000
Nora	197 000
Norberg	42 000
Oskarshamn	422 000
Ragunda	835 000
Strömsund	457 000
Ödeshög	820 000

Bilaga 4

Företagens erfarenheter av LOV

Vårdföretagarna oktober 2010

De privata utförarna inom äldreomsorgen är positiva till lagen om valfrihetssystem, LOV. Flera av företagen menar att LOV öppnar upp för fler utförare att etablera sig och stärker därmed valmöjligheterna för de äldre. Det ges också ökade möjligheter för mer individuell anpassning av tjänsterna genom fler profilerade aktörer. Något som förbättrar kvaliteten då tjänsterna utgår från de äldres egna önskemål i större utsträckning.

Det är också tydligt att mindre företag lättare kan etablera sig med LOV. Detta beror troligen främst på att de löpande kan bli godkända av en kommun och därmed påbörja sin verksamhet, istället för vid enstaka tillfällen som är fallet med LOU.

LOV har också visat sig vara bra för det kvinnliga företagandet. Den kvinnliga dominansen är fullständig när man tittar på de företag som tillkommit genom LOV 2009-2010. Hela 85 procent av företagen ägs eller drivs av kvinnor eller har en kvinna som VD. Detta kan jämföras med att kvinnornas andel i tjänstesektorn totalt är 27 procent.

Är företag intresserade av att starta verksamhet i valfrihetssystem?

Den trend som Vårdföretagarna kan se är att antalet utförare inom hemtjänsten ökat hos de kommuner som haft valfrihet under en period. Sedan tillkomsten av LOV så har 67 företag startats och ytterligare 77 företag startade sin verksamhet inom valfrihetssystem under 2007-2008. Bland dem är 86 verksamma i mer än en kommun.

I glesbygden är det främst lokala, mindre företag som har verksamhet. Ofta är det kvinnor som själva arbetat inom den offentligt drivna vården och omsorgen som startar upp företag inom hemtjänsten. Det är också vanligt att företag även erbjuder servicetjänster för att få en större kundbas. I glesbygdskommuner gynnas mångfalden av utförare om gränskommuner samarbetar kring ett valfrihetssystem så att utförare kan erbjuda hemtjänst till invånare i fler kommuner.

Större företag är mer intresserade av att ge sig in i valfrihetssystem om det även ges möjlighet att driva boende på entreprenad.

Hur väl fungerar LOV idag inom hemtjänsten enligt företagen?

Företagen ser att det finns framför allt tre hinder för att LOV ska leda till den valfrihet den är tänkt att leda till. Dessa hinder är:

- Ersättningsnivåerna och ersättningssystemen innebär i många fall orimliga villkor.
- Villkoren är inte alltid konkurrensneutrala mellan den offentligt och privat drivna hemtjänsten.

- Bristande dialog mellan beställare och utförare leder ofta till briser i valfrihetssystemen.

Vikten av rimlig ersättning

Alla kostnader som kommunen har för den egna regin ska tas med när man beräknar ersättningsnivån.

Kommunen har idag dålig kontroll över vad kostnaden för den egna regin är. Detta gör det svårt att sätta rimliga ersättningar till andra utförare. Många kringkostnader tas inte med vilket ger orimliga ersättningsnivåer. Som exempel kan här nämnas att ersättning för resor, dubbelbemanning, dokumentation, kompetensutveckling eller biståndsdiskussioner med brukare och anhöriga inte tas med i beräkningarna.

För- och nackdelar med både utförd kontra beviljad tid.

Genom att ersätta för beviljad tid ges en större flexibilitet i mötet med kunden. Det är dock inte alltid som den kalkylerade tiden för vad en tjänst tar stämmer överens med den tid det verkligen tar att utföra en tjänst. Ersättning för utförd tid ger dock en ökad möjlighet för kommunen att kontrollera att utföraren är hos brukaren den tid denne fått beviljad. Ett problem som många företag vittnar om vid ersättning för utförd tid är dock att den privata utföraren endast får ersättning för den effektiva tid de är hos brukaren och kringkostnaderna utesluts i beräkningarna.

Vikten av att kalkylerad tid för att utföra en tjänst stämmer överens med den tid det verkligen tar.

När ersättning ges för utförd tid finns det för varje moment i verksamheten en kalkylerad tid som varje moment är beräknad att ta i anspråk. Den kalkylerade tiden ligger sedan till grund för ersättningen som ges till utförarna. Det är här viktigt att den kalkylerade tiden stämmer väl överens med den tid det verkligen tar att utföra tjänsten.

Olika ersättning för hemtjänst i tätort respektive glesbygd.

Då kringkostnaderna skiljer sig mycket åt beroende på om det är i tätort eller glesbygd man bedriver hemtjänst så måste olika ersättningsnivåer ges. Detta görs inte alltid och resekostnaderna blir i glesbygdskommuner inte alltid korrekt ersatta.

Kvalitet före pris.

De kvalitetskrav kommunen ställer i förfrågningsunderlagen måste stämma överens med den ersättning som sedan ges till utförarna. Så är inte fallet alltid idag.

Vikten av konkurrensneutrala villkor

Kommunerna bör inte monopolisera icke-väljarna.

En stor del av antalet brukare som redan har till exempel hemtjänst väljer inte utförare. Detta innebär att nya utföre främst konkurrerar om nya brukare som fått beviljad hemtjänst. Det är även bland nya brukare vanligt att man inte väljer utan blir tilldelad en utförare. Detta icke-valsalternativ är många gånger kommunens egenregi. Icke-valsalternativet innebär därmed en snedvridning av konkurrensen eftersom den kommunala egenregin får en kundgrupp tilldelad. Ett sätt för andra utförare att också få del av dessa brukare är att kommunen inför ett roterande schema för icke-valsalternativet.

Vem som väljer har betydelse.

Efter att en brukare fått ett kommunalt biståndsbeslut kan en brukare behöva stöd och hjälp för att kunna välja. Denna hjälp ges i praktiken av en biståndshandläggare. Denne måste förhålla sig konkurrensneutral i förhållande till de olika alternativen. Vissa kommuner har skiljt på rollerna biståndshandläggare och informatör för att på så sätt garantera att ingen förfördelas i en eventuell valsituation. Om det inte är möjligt att även ha informatörer så bör biståndshandläggarna få information och utbildning i vikten av konkurrensneutral information och utbildning i vikten av konkurrensneutral information om de utförare som brukare kan erbjudas.

Även nattuppdragen bör kunna erbjudas fler utförare.

Många kommuner undantar nattuppdragen, som ger högre ersättning, från erbjudandet och behåller dem i kommunal regi. Här stängs alltså entreprenörerna ute från en hel marknad som skulle ge möjlighet till bättre ekonomi. Kommunerna behåller sin monopolställning på natten och konkurrens på lika villkor blir omöjlig.

Övriga synpunkter från företagen

Förfrågningsunderlagets kvalitet. För många skallkrav hämmar utvecklingen och likriktar verksamheten.

För att inte likrikta hemtjänstverksamheten utan istället öppna upp för en mångfald även när det gäller innehåll bör skallkraven inte vara så många och för detaljreglerande. Det är dock självklart viktigt att skallkraven säkerställer att oseriösa aktörer hålls borta.

Förutsägbarhet i affärsprocesser ger möjlighet till planering.

För att ge goda förutsättningar för verksamheten är det viktigt att det finns en förutsägbarhet i affärsprocessen. För att kunna planera sin verksamhet måste företagen dels ges rimliga möjligheter att konkurrera på lika villkor, men också veta att förutsättningarna inte drastiskt ändras. Detta kan vara problematiskt för kommunerna då alla politiskt styrda organisationer har en inneboende osäkerhet på grund av eventuella maktskiften och politisk strategi, men intentionerna från kommunens sida måste ändå vara att skapa förutsägbarhet i systemen.

Stabila villkor

För de valfrihetssystem som nu införs ska kännas stabila och företag ska våga ge sig in i dem bör det finnas en bred politisk och blocköverskridande majoritet för att införa valfrihetssystemen i enlighet med LOV.

Stimulera till en ökad och kontinuerlig dialog mellan kommunen och privata utförare.

För att LOV ska bli framgångsrikt är det oerhört viktigt att beställarna och utförarna förstår varandra och tidigt hittar en plattform för en öppen dialog. Detta är grunden till att skapa system som är hållbara i längden.

Framtida möjligheter med LOV inom äldreomsorgen

En betydande del av omsorgerna utgörs av individuella nyttigheter. Såväl inom äldreomsorg som inom omsorg om personer med funktionshinder finns många som är särskilt beroende av tillitsfull kontakt och kontinuitet över tid hos personalen. Redan idag finns företag som bygger en del av sin profilering på detta. Möjligheterna kan utökas ytterligare med satsningar på valbara koncept och samtidigt att motverka den uppsplittring som möter många som behöver ta del av omsorgens tjänster.

Utgångspunkter för att identifiera nuvarande och framtida tjänsteutbud, är att analysera nuvarande behov hos målgrupperna och de behov som man bedömer att 40- och 50-talisterna vill ha när de behöver hjälp och sedan mot vissa sjukdomar eller funktionshinder, olika språkgrupper eller etniska grupper. Ett antagande är att 40- och 50-talisterna vill ha stort inflytande över sin vård och omsorg och därför kräver samråd och samproduktion på ett mer genomgripande sätt än idag. Likaså finns erfarenheter, t ex i Stockholm, på att formaliserad samverkan med anhöriga och volontärer kan utgöra en del av tjänsteutbudet.

Verksamhet kan byggas kring värderingar, intressen och livsstilar. Det finns äldreboenden med inriktning mot IT, djur, konst, natur, mat och dryck, film, litteratur och teater. Salutogen inriktning är ytterligare ett utvecklingsområde.

En tjänst som vi ser kan växa ytterligare framöver är trygghetsboenden, som inkluderar flera steg i vårdkedjan. Exempel finns på företag som utvecklat sådana koncept för trygghetsboende. Man kan flytta till seniorboende efter 60+ och med stigande ålder och ökat vårdbehov komma till deras trygghetsboende och sedan till vård- och omsorgsboende. Det finns dock i dag ett olöst problem, nämligen att för varje steg i boendet krävs biståndsbeslut vilket betyder att individen inte kan garanteras ett fortsatt boende inom trygghetsboendets ramar.

Som komplement till tjänsteinnehållet har vårdföretag alla möjligheter att utveckla innovativa, interna lösningar för att vara kraftfullt rustade att leverera tjänster på ett optimalt sätt. Det kan t ex handla om nya organisationsstrukturer, mer personbaserad ansvarsfördelning och genomtänkta incitament.



Omsorgsförvaltningen

2010-10-22

Utvecklingsenheten

Linda Ljungdahl

044- 13 68 05

linda.ljungdahl@kristianstad.se

Anders Tell

044- 13 68 29

anders.tell@kristianstad.se

Underlag till Socialstyrelsens slutrapport om LOV

Kristianstads kommun

Geografi, befolkning:

Invånare (2009-12-31): 78 788

Areal, kommunen: 1346 kvm

Befolkningstäthet: 58 personer/kvm

Geografi: Till ytan Skånes största kommun.

Cirka 30 000 invånare i centralorten Kristianstad.

Cirka 10 000 invånare i Åhus.

Övriga invånare i cirka 40 orter, varav hälften har fler än 200 invånare, och på landsbygd.

I kommunen finns, utöver staden Kristianstad, sex basorter definierade. På basorterna ska det finnas en väl utbyggd kommunal service.

Basorterna är:

Arkelstorp: Cirka 1500 inv.

Degeberga: Cirka 1700 inv.

Fjälkinge: Cirka 2000 inv.

Tollarp: Cirka 3700 inv.

Åhus: Cirka 10000 inv.

Önnestad: Cirka 1800 inv.

Politiskt styre:

1999-2002: S, MP, ÅÅ(Åhuspartiet)

2003-2006: S, KD, MP

2007-2010: M, FP,C, ÅÅ(Åhuspartiet), KBF(Kristianstadsbygdens framtid)

2011- 2014: M, FP, C, MP, ÅÅ

Omsorgsförvaltningens organisation:

Traditionell fördelning av budgetmedel.

En särskild myndighetsenhet handlägger ärenden varifrån beslut förmedlas till verkställande verksamhetsområden. Verksamheten är dock inte organiserad eller formulerad som en beställar- utförarmodell.

Kristianstad har tidigare upphandlat två äldreboenden (demens) enligt LOU och därmed fått viss praktisk erfarenhet av privat äldreomsorg.

LOV- PROCESSEN

Processen började med ett seminarium 2007-08-17, som genomfördes av omsorgsförvaltningen. På seminariet deltog politiker från omsorgsnämnden, kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunrevisionen, ledamöter i omsorgsnämndens personalkommitté och tjänstemän från omsorgsförvaltningen. Inbjudna föredragande till seminariet var politiker och tjänstemän från Varbergs kommun och de två huvudsekreterarna i regeringens Frittvalutredning.

Därefter föreslog omsorgsnämndens ordförande omsorgsnämnden att fatta beslut om att ge omsorgsförvaltningen i uppdrag att ta fram kriterier som ska gälla för att genomföra kundval i omsorgsförvaltningens verksamheter.

Förslaget till kriterier ska föreläggas omsorgsnämnden i december 2007.

Majoriteten, borgerlig, har initierat processen med LOV och har således varit positiv.

S yrkade avslag till de förslag som låg till grund för utredningen om införande av Fritt val. V meddelade genom en protokollsanteckning en liknande ståndpunkt som S. MP instämde med majoriteten men med tillägget att tidplanen skulle fastställas först sedan förutsättningarna för att bilda personalkooperativ klargjorts.

Brukarorganisationerna har haft en i grunden positiv inställning.

LOV- utredningen leddes av intern projektledare tillsammans med en projektgrupp om inledningsvis två sen tre personer utöver projektledaren.

Omsorgsnämndens beslut om uppdraget att ta fram kriterier för kundval hanterades i två steg:

- Omsorgsnämndens beslut 2007-12-07: Vid detta tillfälle fattades beslut om vissa avgränsningar, som till exempel att Fritt val skulle omfatta endast hemtjänst och att grunden för det fria valet skulle vara att företag certifieras, det vill säga inte upphandlas enligt LOU. Vidare gavs uppdraget vid detta tillfälle att ta fram detaljerade kriterier för Fritt val i hemtjänsten.
- Omsorgsnämndens beslut 2008-06-12: Beslut om förfrågningsunderlag med detaljerade kriterier. Beslut att Fritt val i hemtjänsten skulle tråda i kraft 2008-11-01.

Beslutet 2007-12-07 följdes av en utökning av projektgruppen från tre till fyra personer och tillsättandet av 9 arbetsgrupper, med en ansvarig för varje arbetsgrupp. Arbetsgruppernas uppgift var att fånga in de frågor som på olika sätt bedömdes vara relevanta för utredningen, både avseende vad som skulle skrivas in i ett förfrågningsunderlag och avseende påverkan på omsorgsförvaltningens arbete/organisation som en konsekvens av införandet av Fritt val i hemtjänsten.

Arbetsgrupperna skulle titta på följande frågor:

- Dokumentation av SoL- insatser.
- Ekonomiska relationer och pris.
- Personalfrågor.
- Övriga insatser i hemtjänsten, t ex trygghetslarm och matdistribution.
- Översyn av avgiftssystemet.
- Konsekvenser för myndighetsenheten.
- Hälso- och sjukvård.
- Områdesindelning.
- Konkurrensneutralitet.

Arbetsgrupperna arbetade under våren 2008, fram till och med mars månad. Därefter påbörjade projektgruppen arbetet med att ställa samman ett förfrågningsunderlag och värdera övriga förslag till förändringar/anpassningar i omsorgsförvaltningen.

Ambitionen för arbetet var också att beakta/anpassa ett förslag till förfrågningsunderlag till de förslag som Frittvalutredningen lämnade i februari 2008.

Med utgångspunkt från omsorgsnämndens beslut i december 2007 hade projektledare/projektgrupp ett mycket starkt mandat.

Kontinuerlig avrapportering till förvaltningschef.

- Huvudfrågorna i utredningen

Huvudfrågan var att ta fram ett förfrågningsunderlag med kriterier för Fritt val i hemtjänsten. Vid sidan fanns också ett uppdrag att intressera personal för att starta eget i form av t ex personalkooperativ och att informera företag i branschen.

När väl ett ställningstagande fanns om avgränsningar, t ex att trygghetslarmen och nattpatrullerna skulle fortsätta vara i kommunal regi gick mycket tid till att skapa rutiner och förbereda införandet.

Det tog mycket tid att skriva förfrågningsunderlaget och att ta fram uppgifter för prissättning.

- Arbetet med förfrågningsunderlaget

Målet med förfrågningsunderlaget var att:

- Främja småföretagsamhet (politiskt uttalad ambition).
- Göra det så enkelt som möjligt.
- Skapa så lika villkor som möjligt för kommunala och privata utförare.

Ställningstagandet att företag skulle kunna välja mellan att åta sig enbart personlig omvårdnad eller enbart servicetjänster (naturligtvis också både och) komplicerade framtagandet av ett förfrågningsunderlag. Grunden för båda dessa kategorier av insatser är att de är bistånd enligt socialtjänstlagen. Därför måste båda kategorierna insatser, enligt vår uppfattning, omfattas av i princip samma regelverk och krav när det gäller kontroll av kvalitet, biståndshandläggning, dokumentation, hantering av klagomål, Lex Sara mm. Detta kunde i sig innebära svårigheter för renodlade företag i servicebranschen. Enligt förfrågningsunderlaget sätts dock kraven lägre för de företag som enbart erbjuder service som bistånd på en punkt. När det gäller ansvarig för verksamheten fordras när det gäller service en ansvarig med minst treårig gymnasieutbildning, som t ex omvårdnadsprogrammet eller något som bedöms likvärdigt. När det gäller företag som utför personlig omvårdnad fordras relevant högskoleutbildning.

Främjandet av småföretagsamhet innebär att:

- Kommunen delats in i nio geografiska områden där man kan välja om man vill etablera sig i ett eller flera områden.
- Ett företag kan välja om man vill åta sig både insatser i form av personlig omvårdnad och service eller t ex enbart serviceinsatser.
- Ett företag kan välja att sätta ett kapacitetstak och att det är enkelt att ändra kapacitetstak.
- Det inte ställs några krav på någon speciell teknik eller speciellt program för dokumentation. Det är i princip möjligt att dokumentera för hand.

- Kontakten/informationen till brukarna

Pensionärsrådet har informerats kontinuerligt. Rådet för dialog med funktionsnedsatta informerades vid ett tillfälle i början av processen. Pensionärsrådet visade ett stort engagemang i frågan. Grundhållningen var positiv till att pröva Fritt val i hemtjänsten. Pensionärsrådet var kritiskt till att det skulle vara möjligt att delegera utförandet av sjukvård till personal anställd av andra än kommunen. Skälet var att de bedömde att kommunens sjuksköterskor inte skulle få tillräcklig kännedom om kompetens hos personal som man inte möter i det dagliga arbetet. Omsorgsförvaltningen gjorde en annan bedömning.

- Kontakten med företagen

Cirka 90 företag verksamma i vård- och servicebranschen i nordöstra Skåne och bjöds in till informationsmöten. Två tillfällen i mars erbjöds. 13 företag deltog. Vid dessa tillfällen gavs en preliminär information om införandet av Fritt val i hemtjänsten. Vid tillfället annonserades samti-

digst en ytterligare informationsträff i juni 2008, efter det att omsorgsnämnden fattat beslutet om kriterier formulerade i förfrågningsunderlaget. På det senare mötet deltog 7 företag.

- Kontakter med kommuner mm

Under processen kontaktades ett tiotal kommuner. Varbergs kommun kontaktades i ett tidigt skede och den modell de valt blev också för Kristianstad en utgångspunkt för arbetet. Ett studiebesök till Varberg genomfördes, med deltagande av personer från ovan nämnda arbetsgrupper. I övrigt inhämtades muntlig och skriftlig information från Alingsås, Karlstad, Västerås, Umeå, Växjö, Lidingö, Täby och Helsingborg.

Som nämnts deltog de två huvudsekreterarna från Frittvalutredningen vid ett seminarium. Muntlig kontakt med dem förekom även senare under processen, innan den utredningen lagt sitt betänkande.

AKTUELL SITUATION BETRÄFFANDE UTFÖRARE

Antal godkända utförare den 1 oktober var 4 varav 2 utför enbart service och 2 både service och omvårdnad. Som mest har 6 företag varit godkända (våren 2010).

Av totalt 1569 personer med SoL- beslut om hemtjänst har 124 kunder eller cirka 8 procent valt extern utförare i hemtjänsten.

REFLEKTIONER KRING KOMMUNENS VAL AV INRIKTNING OCH NULÄGE

Konsekvensanalys

Verksamhetscontrollern samt nämnd- och planeringssekreteraren genomför just nu en konsekvensanalys av Fritt val i hemtjänsten. I samband med införandet av Fritt val i hemtjänsten beslutade omsorgsnämnden att när antalet hemtjänststimmar som utförs av externa utförare överskrider 5 % av den totala hemtjänstvolymen ska en konsekvensanalys genomföras. Syftet med genomförandet av konsekvensanalysen är att identifiera risker som införandet av Fritt Val i hemtjänsten kan innebära i framtiden.

Målet är att konsekvensanalysen ska leda till genomförande av eventuella nödvändiga förbättringsåtgärder.

Syftet är att undersöka vilka konsekvenser Fritt val kommer att medföra för omsorgsförvaltningens verksamhet utifrån följande perspektiv:

- Medborgare
- Medarbetare
- Utveckling
- Ekonomi
- Organisation

Som metod används genomgång av tidigare forskning och undersökningar, intervjuer med verksamhetsansvariga inom förvaltningen och hos de externa utförarna samt fokusgrupper. Totalt genomförs 10 intervjuer och fem fokusgrupper. Varje fokusgrupp representerar en yrkesgrupp. Fokusgrupperna

består av sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster, vårdbiträden, biståndshandläggare och teamchefer för hemtjänsten.

Förfrågningsunderlaget

En uppdatering och omstrukturering av befintligt förfrågningsunderlag pågår med anledning av att dokumentet i vissa delar är otydligt och stämmer inte till fullo överens med gällande lagstiftning/föreskrifter. Målet är att förfrågningsunderlaget ska kunna användas som en tydlig handbok som beskriver regelverket angående Fritt val. Kravspecifikationen kommer tydligt att följa strukturen och innehållet i Socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem för kvalitet inom SoL, LVU och LSS. Detta arbete görs i nära samarbete med olika professioner t.ex. verksamhetschefer, MAS, MAR, biståndshandläggare, ekonom och verksamhetsansvariga hos de externa utförarna. Det förs även diskussioner inom förvaltningen om det är rimligt att ställa samma krav på de externa utförare som utför serviceinsatser jämfört med de som utför omvårdnad. Översynen av förfrågningsunderlaget kommer därför även att omfatta denna del.

Verksamhetsuppföljningar

I juni 2010 genomfördes verksamhetsuppföljning hos respektive extern utförare. Uppföljningen visar generellt att de företag som enbart utför service svårare för att leva upp till de krav som ställs i förfrågningsunderlaget jämfört med de företag som även utför personlig omvårdnad. Verksamhetskontrollern gör därför bedömningen att serviceföretagen är i behov av mer stöd från förvaltningen för att kunna fullgöra sitt uppdrag och en översyn av kravspecifikationen i befintligt förfrågningsunderlag rekommenderas. Uppföljningen visar även att de företag som utför omvårdnadsinsatser i stor utsträckning uppfyller de krav som framgår i förfrågningsunderlaget.

Hittills har verksamhetsuppföljningar genomförts i större utsträckning i verksamheter som bedrivs enligt LOV och LOU jämfört med egenregi. Diskussioner förs inom förvaltningen om att detta strider mot likabehandlingsprincipen enligt LOV och att omsorgsförvaltningen i större utsträckning behöver genomföra uppföljningar i egenregi. En planering av detta arbete har inletts, men är långt ifrån slutfört. Det handlar om resurser samt att arbeta fram en långsiktig plan för hur och när uppföljningar ska genomföras.

Information om Fritt val

- Till kunder

Under januari 2011 kommer brukarundersökningen *Kvalitetsbarometern* att genomföras inom hemtjänsten och särskilt boende. Undersökningen har genomförts i flera omgångar i Kristianstads kommun tillsammans med jämförelsekommunerna Kalmar, Karlskrona, Växjö och Halmstad. Det är en undersökning som omfattar samtliga kunder bortsett från de som enbart har matdistribution och trygghetslarm. Nytt för denna omgång är att den även kommer omfatta externa utförare i hemtjänsten som två särskilda boenden som drivs på entreprenad (LOU). Resultatet kommer att vara offentligt och delges till kunder som ska välja utförare. Omsorgsförvaltningen ser detta

som ett viktigt vägledningsinstrument som ska underlätta för kunderna att göra ett aktivt val.

Erfarenheterna från myndighetsenhetens handläggare är att kunderna får bra information om fritt val. Man har också en bra kontakt med de aktuella utförarna. Införandet av fritt val fungerade väl, enligt handläggarnas uppfattning. De tyckte sig vara väl förberedda och hade beredskap alla tänkbara scenarier. I detta fall som när det gäller annat nytt, har det krävts och genomförts förbättringar. Man hade även kontakt med andra kommuner som redan infört fritt val och tog tillvara på deras erfarenheter.

- **Till företag**

Andra utförare än kommunen har bjudits in till en gemensam information och dialog tillsammans med kommunens hemtjänst, två gånger om året. Det har varit tillfällen till att ta upp aktuella frågor/förändringar inom området och ett erfarenhetsmässigt utbyte. De externa utförarna har sett dessa träffar som positiva och meningsfulla.

Administrationen av Fritt val

Administrationen av Fritt val är i vissa delar tidskrävande och svårkontrollerad. Det handlar främst om att det är svårt att kontrollera omfattningen av HSL-insatser. Omsorgsförvaltningen har i dagsläget inget fungerande verksamhetssystem som hanterar beställningar och beräkningar av HSL-insatser. Om utvecklingen av Fritt val fortlöper är gränsen snart nådd för vad förvaltningen klarar att hantera manuellt. Planeringen är att hälso- och sjukvårdsinsatser och SoL-insatser båda ska ha verksamhetssystemet Procapita. Målet är att även de externa utförarna ska använda samma verksamhetssystem som kommunen och därmed öka säkerheten vid informationsöverföring mellan verksamheter och olika utförare. Kravet finns omnämnt i förfrågningsunderlaget och vi tror att leverantörerna är positivt inställda. Kommunen står för programvara, datorer och utbildning. Leverantören står för personalkostnaden vid utbildningstillfällena.

Några frågetecken och en knäckfråga

- **Knäckfråga**

Momsfrågan har tagit mycket tid i anspråk. Kristianstads kommuns modell innebär att företag kan välja att utföra bistånd i form av personlig omvårdnad och/eller bistånd i form av service. Skatteverkets tolkning är att de företag som enbart utför bistånd i form av service inte är bistånd, alltså inte en social omsorg, utan ska därför fakturera med moms. Kommunens uppfattning är att hela det förfrågningsunderlag som gäller klart indikerar att bistånd i form av service också är en social omsorg. Frågan har diskuterats med SKL, som inte kunnat lämna något stöd i frågan. Skatteverkets uppfattning komplicerar det ytterligare för de företag som avser att erbjuda bistånd i form av service.

- Landsbygden

Kristianstads kommun är till stora delar en landsbygdskommun. Färre än hälften av kommunens invånare bor i centralorten. Några få företag har valt att etablera sig i hela kommunen. Attendo, som till att börja valt att etablera sig i hela kommunen lämnar nu de geografiska områdena utanför de större orterna. Detta har naturligtvis att göra med motiven för den geografiska områdesindelning vi gjort, och som redovisats ovan, där det är möjligt att välja mindre områden. Intressen står möjligen här mot varandra.

- Utvecklingen i volymer

För närvarande, efter två år, utförs 8 procent (september 2010) av andra utförare än kommunen. Vi ser en avstannande tillväxt av andra utförare just nu. Några företag har sagt upp sina avtal. Det som kommunen kommer att granska närmare är hur det ser ut i andra kommuner, relaterat till den kravspecifikation som ställts upp och ersättningsnivåer. Det är sammanhanget värt att notera att kommunens hemtjänst får ett överlag gott betyg i den kvalitetsbarometer som genomförs tillsammans med jämförelsekommunerna Halmstad, Växjö, Karlskrona och Kalmar vart tredje år.

Bilaga 6

Stockholms stad

1. Fakta och basuppgifter

Antal invånare (31/3 2010):	832 641 personer
Landareal:	188 km ²
Befolkningstäthet:	4 309 personer per km ² land

Politisk majoritet:

Borgerlig majoritet (m, fp och kd) sedan 2006 (fortgår efter valet 2010 nu även med c). Innan dess socialdemokratisk majoritet i samarbete med mp och v. Historiskt sett har den politiska majoriteten i regel skiftat mellan blocken efter varje val.

Organisation:

Stockholms stad är indelad i 14 stadsdelsnämnder. Stadsdelsnämnderna ansvarar för olika former av socialtjänst för de personer som bor i stadsdelsnämndens geografiska område. Fackförvaltningarna äldreförvaltningen respektive socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för stadsövergripande frågor som rör äldreomsorg resp. övrig socialtjänst. Dessa fackförvaltningar genomför även upphandling enl. LOV för olika verksamheter.

Stockholms stad har inte en ren beställar- och utförarorganisation då det inte finns beställar- och utförarnämnder, men i stadsdelsförvaltningarna är verksamheten organiserad i beställar- och utförarenheter.

Erfarenhet av upphandling samt införande av valfrihetssystem:

Stockholms stad har sedan slutet av 1990-talet genomfört centrala upphandlingar och tecknat ramavtal avseende särskilt boende för äldre. Den 1 januari 2002 infördes kundval inom hemtjänst samt ledsagning och avlösning enl. SoL och LSS. Därefter genomfördes upphandling enl. LOU av privata utförare av hemtjänst respektive ledsagning och avlösning en gång per år. Den 1 juli 2008 införde staden valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende (särskilt boende) för personer 65 år och äldre. Den 1 juli 2009 infördes även valfrihetssystem för dagverksamhet för personer 65 år och äldre. Den 1 januari 2011 införs också valfrihet inom familjerådgivning.

Efter beslut i kommunfullmäktige i juni 2009 om att upphandla enl. LOV där så var möjligt, påbörjades de första upphandlingarna enl. LOV från och med september 2009. I dagsläget genomförs upphandling enl. LOV inom följande verksamhetsområden som ryms inom socialtjänstlagen:

- Hemtjänst
- Ledsagning och avlösning enl. SoL och LSS

- Vård- och omsorgsboende (särskilt boende) i form av sjukhem, ålderdomshem och gruppboende för personer med demenssjukdom. Avser personer 65 år och äldre
- Dagverksamhet med social respektive demensinriktning för personer 65 år och äldre
- Familjerådgivning

Upphandling enl. LOV görs även för olika boendeformer enl. LSS samt daglig verksamhet enl. LSS.

Diverse nyckeltal per den 1 oktober 2010:

Verksamhet	Antal brukare	Andel som valt privat utförare (E+P)	Antal utförare ¹		
			K	E	P
Hemtjänst	19 528	Ca 56 %	36	0	110
Ledsagning och avlösning	1 190	Ca 82 %	17	1	34
Vård- och omsorgsboende	6 000	Ca 30 %	29	31	51
Dagverksamhet	1 104	Ca 30 %	24	10	2

¹ Antal utförare som ingår i respektive valfrihetssystem och som den enskilde kan välja mellan uppdelade i olika regiformer (K = kommunal regi, E = entreprenad, P = privat regi). För vård- och omsorgsboende avser antal utförare antal boenden (hus), inte organisationer. Utförare i privat regi upphandlas enl. LOV, upphandling av entreprenad drift görs enl. LOU.

2. "LOV-processen"/Valfrihetsprocessen

När Stockholms stad har infört ett valfrihetssystem inom ett verksamhetsområde har det förstås föregåtts av olika förberedelseprocesser. Att upphandla privata utförare enl. LOV har dock inte föregåtts av några omfattande processer. Stockholms stad väljer därför att tolka och besvara denna fråga att gälla processerna kring införande av valfrihetssystem, inte upphandlingsformen.

Det första valfrihetssystemet, avseende hemtjänst samt ledsagning och avlösning, infördes 1 januari 2002. Staden styrdes då av en borgerlig majoritet med en tydlig ambition att införa kundval. Till grund för beslutet låg ett tjänsteutlåtande/utredning som tagits fram inom stadsledningskontoret där de stadsövergripande frågorna för äldreomsorg då organiserades. Det var även tjänstemän på stadsledningskontoret som tog fram förfrågningsunderlag och andra former av anvisningar för kundvalet samt genomförde upphandling av privata utförare.

Inför införande av valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboende 2008 organiserades arbetet mer i form av ett projekt. Återigen styrdes staden av en borgerlig majoritet som haft som vallöfte att införa valfrihet inom flera olika verksamhetsområden. Projektledare var tjänsteman inom stadsledningskontoret. Huvudfrågorna och det som lades ner mest tid och kraft på i detta projekt var ersättningsmodell, vårdbehovsmätning (för att fastställa ersättning) och köhanteringssystem.

Ett år senare infördes även valfrihetssystem för dagverksamhet och förberedelserna inför detta liknade i stort sett förberedelserna året innan. Utifrån det arbete som redan gjorts i samband med införande av valfrihet för vård- och omsorgsboende kunde en hel del ”återanvändas”, så detta projekt var inte lika omfattande och avsåg dessutom ett väsentligt mindre verksamhetsområde.

Valfrihet inom familjerådgivning har funnits från 2009. Upphandlingen av familjerådgivning genomfördes innan LOV trätt i kraft. En upphandling enligt LOV av familjerådgivning pågår och avtal kommer att gälla från 2011-01-01.

Då de flesta av stadens valfrihetssystem, såsom tidigare framkommit, infördes innan LOV fanns och upphandlades enl. LOU, har övergången till att istället upphandla enl. LOV inte inneburit ett så stort arbete för staden. Det har i första hand handlat om att anpassa tidigare förfrågningsunderlag till att passa för LOV, vilket i de flesta fall främst inneburit en förenkling av förfrågningsunderlagen. När det gäller upphandling enl. LOU avseende entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden har valfrihetssystemet däremot fått till följd att dessa upphandlingar blivit mer komplexa då ersättningen är given och utvärderingen endast kan bygga på mervärden för olika kvalitetsmått.

Vid införande av olika valfrihetssystem inom staden har dialog förts med pensionärsråd (kommunstyrelsens pensionärsråd) avseende verksamheter inom äldreomsorg, branschrådet för privata företrädare inom funktionsnedsättnings- området samt branschrådet för privata utförare inom äldreomsorgsområdet.

I samband med att LOV (lagen) infördes och staden beslutade att upphandling enl. LOV skulle ske för de verksamhetsområden där det var möjligt, hade staden en del kontakt med kammarkollegiet, konkurrensverket och SKL. Så har även skett efter att upphandling enl. LOV har påbörjats och flera av stadens tjänstemän ingår i olika referens- och/eller arbetsgrupper avseende LOV som kammarkollegiet respektive SKL håller i.

3. Reflektioner kring stadens valfrihetssystem och LOV

Stockholms stad med dess storlek har förstås mycket bra förutsättningar att ha olika former av valfrihetssystem. Det finns ett stort intresse bland företag och andra typer av organisationer att delta i stadens system, vilket gör att staden verkligen kan erbjuda kommuninvånarna ett brett utbud av utförare. Det enda som kan innebära vissa problem med att ha många utförare är att den enskilde kan uppleva att det finns för många utförare att välja bland och att det kan vara svårt att utforma en lättillgänglig, bra, saklig och ständigt aktuell information till den enskilde som kan underlätta dennes val av utförare.

Ett annat återkommande område som ständigt behöver utvecklas är uppföljning. Ju mer av stadens verksamhet som drivs i annan regi än stadens egen, ju mer resurser behöver satsas på olika former av uppföljning, både avseende själva verksamheten och avtalen.

Då en stor del av verksamheten inte drivs i kommunal regi kan vissa problem uppstå i den kontakt som staden har med olika myndigheter. Även om kommunen i de flesta fall är huvudman för den verksamhet som upphandlats, bör förutsättningarna ses över för att t.ex. socialstyrelsen ska kunna inhämta vissa uppgifter och statisk direkt av tillståndspliktig verksamhet istället för att begära detta via de kommuner som dessa företag/organisationer har avtal med.

Beträffande tillståndspliktig verksamhet vill staden även passa på att slå ett slag för att detta även bör omfatta privata utförare av hemtjänst och dagverksamhet.

Bilaga 7

Växjö kommun

- 1) *Faktaruta med basuppgifter om kommunens yttre förutsättningar att införa LOV.*

Hur många invånare

82 000

Kommuntyp

Geografi (befolkningskoncentration, areal etc)

Växjö kommun består av en stor centralort, Växjö, som dessutom är centralort för regionen. Flera mindre orter med viss service inom skola och socialtjänst (äldreomsorg, hemvård), affärer etc finns. Kommunen är långsträckt, c:a 7 mil på längden och hälften på bredden.

Politisk majoritet och stabilitet (samma eller växlande majoriteter under 2000-talet)

Före 2006 majoritet för s+v+mp efter valet 2006 alliansen, så även inför kommande mandatperiod.

Äldreomsorgens organisation (traditionell, köp-sälj, beställare-utförare etc)

Traditionell. Myndighetsutövningen är skild från verkställigheten sedan 1996.

Tidigare erfarenheter av att upphandla enskilda vårdgivare, kundval etc

Under 1990-talet upphandling av del av ett särskilt boende som senare övergick i kommunal drift. Ett boende med korttidsplatser för äldre (avlastning för anhöriga och vård efter sjukhusvistelse) har varit i privat drift sedan 1997 och har upphandlats. En enhet omfattande tre bostäder med särskild service har också varit i privat drift under lång tid.

Under 2006, efter beslut av den tidigare majoriteten, genomfördes en upphandling enligt LOU avseende kundval i hemtjänsten.

Under denna mandatperiod har driften vid samtliga nybyggda särskilda boenden (3 st) och två befintliga särskilda boenden upphandlats. Driften vid tre enheter (en nybyggd och två befintliga) inom bostad med särskild service har också upphandlats. När dessa övergångar är slutförda (1/12-2010) kommer 30% av platserna i särskilt boende och 25% av platserna i bostad med särskild service för personer med utvecklingsstörning att vara i privat drift.

Antal brukare med beslut om hemtjänst (dvs som kan välja fritt) per 1 oktober 2010

1338

Antal godkända utförare per 1 oktober 2010

Hemtjänst och hemsjukvård: 3 företag, men bara ett företag som har verksamhet i gång

Hemtjänst i form av serviceinsatser: 4 företag

Antal brukare som valt enskild utförare per 1 oktober 2010

Hemtjänst och hemsjukvård: 68

Hemtjänst i form av serviceinsatser: 31 fördelade på fyra företag

2)LOV-processen

Förhandsinställningen bland politiker, tjänstemän och brukarorganisationer

I Omsorgsnämndens verksamhetsplan för 2006-2008 som antogs i oktober 2005 Sägs att *"Omsorgsnämndens inriktning är att under 2006 teckna avtal som gör det möjligt för omsorgstagare i ordinärt boende att välja annan vårdgivare än kommunen"*. Syfte att ge möjlighet att välja annan utförare. Den politiska majoriteten var då s+v+mp. En upphandling genomfördes under 2006 och utgångspunkten var Omsorgsnämndens värderingar och inriktning. Det område man valde att upphandla under 2006 var personlig omvårdnad och service enligt SoL och hemsjukvård (inte den delen av SoL som handlar om stöd i boendet till personer med psykisk funktionsnedsättning). Ingången vid val av utförare skulle vara ett SoL-beslut dvs man kan inte välja utförare för enbart HSL-insatser.

LOV-utredningen. Intern eller extern projektledare? Projektledarens mandat och förankring. Politiker och högre chefers löpande intresse och stöd?

Ingen utredning har gjorts inför införandet av LOV. Det fanns tidigare erfarenheter att bygga beslutet på. De tidigare erfarenheterna var en upphandling enligt LOU avseende brukarval i hemtjänsten som genomfördes 2006. Under 2008 gjordes ett försök att arbeta med auktorisation med samma krav som i upphandlingen 2006. ett företag ansökte men uppfyllde inte kraven. Kritik kom också från revisorerna runt förfaringssättet. Projektledare för införandet har varit intern med bred erfarenhet av olika områden inom förvaltningens verksamhetsområde.

Huvudfrågorna i utredningen /politikernas beslutsunderlag? Vad tog mest tid och kraft? Dök oväntade problem upp?

Arbetet med förfrågningsunderlaget – knäckfrågor

Det förfrågningsunderlag som används har i stort sin grund i det som togs fram till upphandlingen 2006. Efter att de första ansökningarna enligt LOV utvärderats har förfrågningsunderlaget setts över utifrån sådant som sökande

företag haft frågor runt och som kanske kan uttryckas bättre eller förtydligas. Det kommer också att behöva ses över avseende momsfrågan för de företag som utför serviceinsatser.

Kontakten/Informationen till brukarna och deras organisationer

Ett informationsmaterial om kundval har tagits fram. Det består av en folder med information om kundval och hur valet går till. I mappen läggs sedan informationsblad om de företag som är valbara utifrån typ av beslut och geografiskt område. Informationsbladen är uppbyggda efter en given struktur för att eftersträva en så stor neutralitet som möjligt. Detta informationsmaterial sprids allmänt t ex i vid vårdplaneringar i samband med sjukhusvisiteter, när handläggarna gör hembesök eller vid förfrågningar om kundval. Motsvarande information finns också tillgänglig via www.vaxjo.se. Under 2009 startade också en funktion kallad "Omsorg information direkt" dit man kan ringa för att få information om Omsorgsnämndens verksamhet.

Information har fortlöpande getts via Kommunala pensionärsrådet, både före och efter införandet av LOV. Utifrån presentationer i Kommunala pensionärsrådet har sedan mer information efterfrågats vid medlemsmöten i de ingående organisationerna. Information ges också vid andra typer av samlingar, t ex pensionärernas dag och vid träffar med länets handikapprörelser. Vid flera tillfällen har annonserats i lokalpressen om att möjligheten att välja hemtjänstleverantör finns. Redaktionellt material har också funnits i lokalpressen med artiklar om både möjligheten att välja och runt specifika företag.

Kontakten med företagen

I förfrågningsunderlaget beskrivs att företag som önskar bedriva hemtjänst i form av serviceinsatser men inte tidigare har erfarenhet av verksamhet inom socialtjänstens område måste genomgå en utbildning anordnad av beställaren innan avtalstecknandet. En sådan utbildning genomfördes i april 2009 med fyra deltagande företag. Utbildningen innehöll viktiga områden från förfrågningsunderlaget; lagar, riktlinjer, hur myndighetsutövningen fungerar, kontaktmannaskap, etik/bemötande. Särskilt delen runt vad socialtjänstlagen innebär, hur besluten ska verkställas och det som rör dokumentation i verkställigheten har vi fått jobba mycket med, både under utbildningen och efter. Vad det innebär att verkställa ett SoL-beslut utifrån skälig levnadsnivå har varit svårt att förstå för en del företag. Det har inte alltid varit helt klart att det är innehållet i beslutet som är underlag, varken mer eller mindre insatser och att man tar kontakt med handläggare vid funderingar. Andra företag har inte haft några som helst problem med det utan använt avtalet som en grund för verkställigheten. Frågor runt etik och bemötande upplevde vi däremot som ganska självklara inom de här tjänsteproducerande företagen. Det har varit ett stort lärande att arbeta med de här företagen som inte annars arbetar inom socialtjänstens område. Det sätter fokus på hur "kommunalt" inriktade vi varit både vid framtagande av förfrågningsunderlag, utbildning och i fortsatta kontakter. I vissa avseende är det mycket viktigt att hålla på de krav som ställs på leverantören för att det stöd som ges uppfyller

de krav som finns från lagar och föreskrifter. Å andra sidan kan vi inte förvänta oss att alla företag tänker utifrån den kommunala mallen och vill vi ha en mångfald bland leverantörer/utförare måste vi kunna hantera det, så länge kraven uppfylls.

I praktiken blev denna utbildning en viktig del av utvärdering av de fyra företagen, och ett sätt att lära känna företrädarna för företagen. I de efterföljande kontakterna har det varit av stor betydelse att ha en relation till företrädarna.

Förutom utbildningen sker kontakten med företagen på flera olika sätt. Uppföljningarna enligt modellen är grunden för kontakten. Hur den kontakten ser ut beror mycket på eventuella anmärkningar vid uppföljningar. Under en period av förbättringsarbete utifrån uppföljningarna kan kontakten vara tät. MAS har regelbundna träffar med företagets HSL-verksamhetschefer. Verksamhetsansvariga inom kundvalet träffar också biståndshandläggarna innan start av verksamheten och sedan ungefär en gång per år. Träffar för verksamhetsansvariga har också hållits utifrån olika praktiska frågor, t ex fakturering, rapportering till avgiftssystemet, dokumentation. I december 2010 planeras ett erfarenhetsutbyte mellan privata och kommunala enhetschefer/verksamhetschefer kring hur man arbetar med kvalitetsfrågor.

De olika utförarna/leverantörerna bjuds också in till olika utbildningar och samverkansträffar inom förvaltningen inom områden där samverkan sker, t ex hälso- och sjukvården och kostfrågor.

Företrädarna för leverantörerna/utförarna uttrycker också att det är utvecklande att träffa varandra från de olika företagen.

Kontakter med/stöd av andra kommuner och (inblandade centrala aktörer) SKL, Tillväxtverket, Konkurrensverket, Kammarkollegiet m fl

Inför den första upphandlingen 2006 gjordes studiebesök i Stockholmstrakten (Solna, Farsta) för att se olika sätt att arbeta med kund/brukarval. Efter införandet av LOV har kontakterna med andra kommuner mer handlat om att Växjö har berättat om sitt arbetssätt. De kontakterna har bland annat handlat om kommunerna i Kronobergs län och Växjös jämförelsekommuner (Kalmar, Halmstad, Karlskrona, Kristianstad).

Konkurrensverket har varit på besök och kontaktats senare runt specifik förfrågan.

I samband med de andra upphandlingar som gjorts under det senaste året (särskilt boende och bostad med särskild service) har ett flertal referensbesök gjorts i verksamheter drivna av anbudslämnande företag och inhämtande av referenser från de kommunerna. De kontakterna har gett många tillfällen till reflektioner som även kommit LOV-arbetet till gagn.

3) Reflexioner kring kommunens val av inriktning (ovan) och nuläge. Vad har fungerat bra och vad behöver ändras?

Tankar om framtiden för LOV i kommunen.

Under denna mandatperiod har driften vid samtliga nybyggda särskilda boenden (3 st) och två befintliga särskilda boenden upphandlats. Driften vid tre enheter (en nybyggd och två befintliga) inom bostad med särskild service har också upphandlats. När dessa övergångar är slutförda (1/12-2010) kommer 30% av platserna i särskilt boende och 25% av platserna i bostad med särskild service för personer med utvecklingsstörning att vara i privat drift. Detta tillsammans med arbetet med LOV har gett fördjupade kunskaper och erfarenheter av upphandling, en organisation för detta har tagits fram. Vi kommer också att ha många olika verksamheter att följa upp. 2008 togs en modell för uppföljning av privata utförare fram som bygger på tre delar:

- Avtalsuppföljning
- Individuppföljning
- Inriktningsuppföljning

Avtalsuppföljning görs första gången fyra månader efter driftsstart, därefter en gång per år. Detsamma för individuppföljningen. Inriktningsuppföljningen sker i samband med delårs- och årsrapportering. Det material som används vid uppföljningarna har kontinuerligt utvecklats och fortsätter att göra det. Efter att ha arbetat efter den modellen i två år behöver den nu ses över utifrån de erfarenheter som gjorts. En modell för individuppföljningarna håller på att tas fram. Grunden är att uppföljningarna ska vara så lika som möjligt i kommunal och privat verksamhet och det arbetet är pågående.

Under 2010 har inga nya ansökningar avseende leverantör av hemtjänst kommit. Antalet personer som väljer privat leverantör ökar långsamt. Av de fem godkända företagen som har verksamhet igång är det endast ett företag som har både hemtjänst och hemsjukvård. Sedan RUT-avdraget infördes har en minskning märkts av antalet ansökningar om hemtjänst i form av serviceinsatser, man väljer istället hushållsnära tjänster som för många är ekonomisk fördelaktigt och ger en större möjlighet att välja tjänstens innehåll. Det kan vara en orsak till att det inte är fler som valt privata leverantörer än. Det finns fortfarande en ovana att välja hemtjänstleverantör. Samtidigt ser vi ju en ökning även om den är långsam.

Tankar om hur LOV som lag eller hur andra förutsättningar behöver ändras för att gynna valfrihetssystemet

Vi har den upplevelsen att LOV som grundläggande lagstiftning har fungerat bra. Det har stor betydelse hur respektive nämnd utformar de områden som omfattas av LOV i respektive kommun.

2010-10-25/Lena Tibblin

Bilaga 8



Östersunds kommun

1) Faktaruta med basuppgifter om kommunens yttre förutsättningar att införa LOV.

Hur många invånare

59 136 invånare (2009)

Kommuntyp

Småstad med kringliggande glesbygd

Geografi (befolkningskoncentration, areal etc)

- Residensstad i Jämtlands län
- Grundad 1786 av Gustav III
- 59 136 invånare (2009)
- Medelålder 41,5 år
- Areal: 2 517 km²
- 89,1 km cykelvägar
- 119 km skidspår
- 8 km bana för rullskidor
- 15 mil skoterleder
- Snödjup i februari: 28 cm
- Drygt 400 båtplatser
- En timme till Åre
- 365 683 inrikes flygpassagerare
- 17 736 utrikes flygpassagerare

Politisk majoritet och stabilitet (samma eller växlande majoriteter under 2000-talet)

Kommunen styrs genom ett samarbete mellan S, V och MP. Det har varit samma majoritet under 2000 talet.

Äldreomsorgens organisation (traditionell, köp- sälj, beställare - utförare etc)

Det är en traditionell organisation där vård- och omsorgsnämnden är både beställare och utförare (personalansvar för egen regi). Förvaltningschefen är vid en upphandlingssituation den som leder arbetet med upphandlingen och

den biträdande förvaltningschefen arbetar med egenregi och lämnar anbud. Två tjänstemän inom staben har sina huvudsakliga arbetsuppgifter som beställare och arbetar mot externa utförare. En grupp handläggare inom staben arbetar tillsammans med MAS/MAR med uppföljningar och granskningar av intern och extern verksamhet. Samma ersättningssystem, kvalitetskrav mm gäller för interna och externa utförare men ersättningsnivåerna skiljer sig åt.

Tidigare erfarenheter av att upphandla enskilda vårdgivare, kundval etc

Riksbyggen (numera Attendo) har haft avtal att driva ett hemtjänstområde sedan 1992. Sedan 1998 har det funnits externa utförare i kommunen genom konkurrensutsättning. Ca 25 % av hemtjänst/särskilt boende drivs av externa utförare Attendo Care AB, Carema Care AB, Strukturrutan AB och Omsorgskooperativet Brännagården.

Antal brukare med beslut om hemtjänst (dvs som kan välja fritt) per 1 oktober 2010.

Fritt val gäller för servicetjänster och portionsmat

Antal brukare som har beslut om servicetjänster 933

Antal brukare som har beslut om matdistribution 676

Antal godkända utförare per 1 oktober 2010

Servicetjänster 9 företag:

Attendo Care AB, Förenade Care AB, Omsorgskooperativet Brännagården, Carema Care AB, Pressateljén, Dalco hygien, ECom, Östersunds städservice, Kommunen.

Godkända kök 3 :

Kommunens Måltidsservice, Carema och MR Husman

Antal brukare som valt enskild utförare per 1 oktober 2010

Portionsmat

Carema 20 % - innan 13 %

MR Husman 49 % - innan 5 %

Kommunen 31 % innan 82 %

Servicetjänster

Ett tjugotal brukare har valt annan utförare än "ickevalsalternativet" (=den som har hemtjänsten inom brukarens geografiska område).

2) LOV-processen

Förhandsinställningen bland politiker, tjänstemän och brukarorganisationer

Förhandsinställningen har varit positiv bland politiker och brukarorganisationer när det gäller införandet av servicetjänster och portionsmat. Samtliga partier i kommunfullmäktige stod bakom att införa valfrihetssystemet.

Att genomföra LOV inom hela hemtjänsten inklusive personlig omvårdnad och hemsjukvård har inte varit aktuellt på grund av att kommunen har hemrehabilitering och då kan ett valfrihetssystem med hemtjänst och hemsjukvård äventyra det utvecklingsarbete som är genomfört med sammansvetsade hemteam som innehåller distriktssköterska, sjukgymnast, arbetsterapeut och biträdande enhetschef.

LOV-utredningen. Intern eller extern projektledare? Projektledarens mandat och förankring. Politiker och högre chefers löpande intresse och stöd?

Utredning om LOV genomfördes av interna projektledare inom vård- och omsorgsförvaltningen. Intresset från politikerna har varit stort när det gäller både att införa portionsmat och servicetjänster. Vård- och omsorgsförvaltningen har även i uppdrag att utreda ledsagarservice, avlösarservice enligt LOV. Det är inte påbörjat ännu.

Huvudfrågorna i utredningen /politikernas beslutsunderlag? Vad tog mest tid och kraft? Dök oväntade problem upp?

Huvudfrågorna har varit att fundera på utformningen av valfrihetssystemet för portionsmat. Därefter kom arbetet med att formulera kvalitetskrav för utförandet av servicetjänster och portionsmat .

Arbetet med förfrågningsunderlaget – knäckfrågor

Prissättning, ickevalsalternativ.

Två knäckfrågor i arbetet med förfrågningsunderlaget för portionsmaten var pristaket och specialkosterna. Det blev inget pristak för portionsmat utan leverantörerna ska leverera både vardags- och festmat och därför är det olika pris för de olika maträtterna. Köken konkurrerar med olika pris och olika rätter.

En annan fråga som har tagit tid att formulera är kvalitetskrav för portionsmaten samt lösningen för specialkost. Innan LOV var det behov av bortåt 30 olika specialkost. De flesta av dem var ”minus-rätter”, dvs rätter där olika ingredienser utesluts. T ex minus lök eller minus fisk. Nu kan brukarna välja mat som de tycker om och kan välja mat från de olika matsedlarna och då finns det inte behov av ”minus-rätter”. På matsedlarna finns även gluten- och laktosfria alternativ. En av de tre leverantörerna tillhandahåller specialkost i form av skonkost och konsistensanpassad kost. När det gäller denna specialkost finns det inte olika maträtter att välja på utan då finns ett rätt varje måltid. Det är dock en betydligt begränsad andel av brukarna som har behov av den typen av specialkost.

Kontakten/Informationen till brukarna och deras organisationer

Muntlig och skriftlig information om förändringen om portionsmat har genomförts till kommunala pensionärs- och handikapprådet, till brukarrådet för mat, handikappsamverkan med flera forum. Förvaltningen har informerat om förändringen av portionsmat även i andra sammanhang.

Ett skriftligt informationsmaterial om valfrihetssystemet och matsedlar skickades ut till samtliga brukare i god tid innan genomförandet. Därefter besökte ”matgubben” brukarna och presenterade sig och hämtade in beställningar i samverkan med hemtjänsten.

I kommunens tidning vårt Östersund som skickas ut till alla hushåll har det även informerats och skrivits en artikel om förändringen av portionsmaten. Information finns även på kommunens hemsida. Att informera hemtjänsten och biståndsenheten så att all personal har kunskap om hur det nya systemet fungerar har också varit viktigt!

Eftersom det blev två förändringar på samma gång och vid samma tidpunkt har det varit en pedagogisk uppgift att få ut informationen till alla berörda. Daglig leverans av portionsmat ändrades till två gånger i veckan och samtidigt fick brukarna möjlighet att välja på olika maträtter vid samma leverans.

Kontakten med företagen

Portionsmat

Kontakten och dialogen med köken har varit viktig i utformningen av hela det nya systemet av portionsmat. Att se hela kedjan av aktiviteter som t.ex.

- När måste matgubben få matsedlar från köken
- När sammanställer matgubben matsedlarna och lämnar ut dem till brukarna
- När måste matgubben få sina beställningar från brukaren
- När måste köken få beställningar från matgubben
- När lagar köken maten
- När måste matgubben få portionsmaten till kylrummet
- När paketeras och distribueras ut till brukaren. Ja det var frågeställningar och logistik frågor

Servicetjänster

Skriftlig och muntlig information till arbetsförmedling, näringslivskontor med flera organisationer, har varit en viktig aktivitet så att företagen känner till vad det innebär att ansöka om att bli godkänd leverantör. Information till leverantören efter det att ansökan kommit in till kommunen har varit viktig så att företaget känner till vad uppdraget att utföra servicetjänster innebär.

Kontakter med/stöd av andra kommuner och (inblandade centrala aktörer) SKL, Tillväxtverket, Konkurrensverket, Kammarkollegiet m fl
Förvaltningen har haft en representant i kammarkollegiets arbete med att ta fram förfrågningsunderlag inför valfrihetssystemet. Förvaltningen är delaktig i olika nätverk för LOV. SKL har ett nätverk för LOV i Norrland och i Jämtland finns ett nätverk mellan länets kommuner.

3) Reflexioner kring kommunens val av inriktning (ovan) och nuläge.

Tankar om framtiden för LOV i kommunen.

Att utreda ledsagning och avlösarservice enligt LOV är något som ska påbörjas inom kort. Att annonsera förfrågningsunderlaget för portionsmat på valfrihetswebben är en aktivitet som ska ske under hösten, nu när vi vet att hela förändringen omkring portionsmat fungerar. Att följa upp valfrihetssystemet är också en viktig aktivitet framöver dels hur kvalitetskraven följs och dels hur brukarna väljer vid ny eller väljer om.