

**Utlåtande 2004:68 RVII (Dnr 327-1166/2004)**

## **Utvärdering av kundvalsmodellen**

**Utvärdering av kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning i Stockholms stad**

## **Förfrågningsunderlag för upphandling av hemtjänst i ordinärt boende i Stockholms stad**

## **Förfrågningsunderlag för upphandling av ledsagning och avlösning till funktionshindrade i Stockholms stad**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning är slutfört.
2. Kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning skall finnas kvar.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i enlighet med vad som anges i detta ärende ta fram en plan för hur information om kundvalet skall förbättras.

7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att hos regeringen begära att lagstiftningen ändras så att en certifiering av utförare blir möjlig utan föregående upphandling.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över förlängningsklausulen med anledning av den förändrade budgetordningen.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling för godkännande av privata utförare i kundvalsmodellen.
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering.
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, förbättringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade.
5. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
6. Beslut som kommunstyrelsen fattar för egen del (punkterna 1-5) gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen förelår under punkt 2-4 ovan.

**Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson** anför följande.

#### *Bakgrund*

Kommunstyrelsen har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen i Stockholms stad. Ärendet har beretts av äldreomsorgsberedningens kansli i samarbete med övriga delar av stadsledningskontorets finansavdelning och i samråd med socialtjänstförvaltningen. Materialet som ligger till grund för rapporten är

baserat på ett antal utredningar i vilken kundvalsmodellen studerats med hänsyn till effekter på kvalitet och ekonomi. I rapporten redogörs också för erfarenheter av kundvalssystemet i Danmark och Finland.

### *Utredningen*

I denna utredning redovisas de erfarenheter av kundvalsmodellen som framkommit i studier som genomförts bl.a. av stadens utrednings- och statistikkontor (USK), Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.

Undersökningarna ger en allsidig bild av hur kundvalsmodellen fungerar. Kundvalsmodellen verkar i stora delar leva upp till de mål som kommunfullmäktige hade ställt upp före införandet. Den enskilde har fått möjlighet att välja utförare, modellen har riktat ett tydligare fokus på kvalitet, det finns förutsättningar för nya utförare att relativt enkelt få inträde på marknaden och modellen har även bidragit till att utveckla en mångfald av verksamheter. Undersökningar visar att möjligheten att kunna välja utförare uppskattas av ungefär två tredjedelar av de personer som har hemtjänst, ledsagning och avlösning.

Flera av studierna påvisar brister i kundvalsmodellen. En sådan brist är att administrationen kring biståndshandläggningen upplevs ha ökat. Det påtalas att uppföljningen bör förbättras. Utredningarna visar tydligt på vikten av att kontinuerligt informera om kundvalet. Synpunkter har också framkommit på att stadens ersättningsmodell har vissa brister.

Vid en samlad bedömning av de erfarenheter som finns av kundvalsmodellen i Stockholm och med beaktande av de alternativ som finns till en kundvalsmodell anser stadsledningskontoret att det finns starka skäl för staden att fortsätta arbeta med ett kundvalssystem inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. Kundvalsmodellen är enligt stadsledningskontoret den modell som bäst främjar en långsiktig kvalitetsutveckling och den modell som bäst svarar mot brukarnas önskemål.

Stadsledningskontoret föreslår att staden fortsätter att arbeta med en kundvalsmodell inom verksamheterna hemtjänst, ledsagning och avlösning. De brister i kundvalsmodellen som beskrivits i olika utredningar bör så långt som möjligt avhjälpas genom att modellen justeras i olika avseenden. Stadsledningskontoret föreslår att rutinerna för uppföljning ska förbättras, att arbetet med information ska utvecklas och vissa ändringar i ersättningsmodellen.

## *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

Äldreomsorgsberedningen beslöt att i huvudsak tillstyrka stadsledningskontorets tjänstutlåtande. De ansåg att det är bra att kundvalsmodellen föreslås bli kvar eftersom den har slagit väl ut. De framförde att majoriteten i staden arbetar på att kunna komplettera med 4 timmar per vecka som inte kräver samma biståndsbedömning vilket förbättrar situationen ytterligare för våra äldre. Utvärderingen pekar entydigt på vikten av att denna valfrihet finns men också på en önskan att få mer inflytande över själva hjälpen. Vilket upplevs som än viktigare. Frågan, i det perspektivet, är hur mycket tid som biståndsbedömarna behöver lägga på kundupplysning.

Kommunstyrelsens pensionärsråd beslöt att tillstyrka stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

## *Mina synpunkter*

Kundvalsmodellen infördes 2001 på prov i fem stadsdelsnämnder i Stockholm och från och med 1 januari 2002 i hela staden av den borgerliga majoriteten. Modellen innebär att de som är berättigade till hemtjänst, ledsagar- och avlösarservice, har rätt att välja att få servicen från olika utförare. Biståndshandläggarens beslut ligger till grund för den hemtjänst-, avlösar- och ledsagarinsats den enskilde får. Biståndshandläggarens arbetsuppgifter har utvidgats och förändrats i och med detta system. Inom hemtjänsten har sedan kundvalet infördes antalet nivåer ökat från 8 till 18 stycken. Nu är utredning och bedömning för äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade är att behoven ska styra utformningen samt att den enskilde ska ha möjlighet att styra över vad som utförs. USK:s undersökningar visar att 59 procent av de äldre och 67 procent av de funktionshindrade tycker att det är positivt att kunna välja utförare. I Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrums rapport Valfrihet i äldreomsorgen skriven av Ingrid Hjalmarsson ansåg personer med måttliga hjälpbehov att det var positivt att få välja, medan för dem med stora hjälpbehov var det ett stressmoment. Många ansåg att informationen om de olika företagen var bristfällig och hade svårt att välja. De ville ha mera hjälp från biståndshandläggaren.

Hela 84 procent av de äldre och 90 procent av de funktionshindrade tycker att det är viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen. Kundvalsmodellen ger ingen möjlighet att påverka innehållet utan ger bara en möjlighet att välja vilket företag som ska utföra den biståndsbedömda insatsen. En utmaning för

ket företag som ska utföra den biståndsbedömda insatsen. En utmaning för framtiden är att verkligen ge pensionärerna möjligheten att kunna påverka innehållet.

För att stärka vårdtagarnas inflytande och möjligheter att påverka innehållet i hemtjänsten kommer vi att på försök införa en förenklad biståndsbedömning med ett antal timmar som den äldre över 80 år själv kan bestämma över. Detta kommer att genomföras på försök i ett år i Norrmalms och Hägerstens stadsdelsnämnder för att sedan utvärderas. Det kan t.ex. handla om att bestämma om man vill gå på en promenad, få fönstren putsade eller lägenheten städad en gång extra.

Från borgerligt håll framhåller man gärna att antalet privata utförare har ökat kraftigt sedan kundvalet infördes inom hemtjänsten. Det stämmer. Idag utförs hemtjänsten till 29 procent av privata företag, mot endast tio procent före kundvalets start. Men frågan är hur väl detta stämmer överens med pensionärernas önskemål. Det är, enligt stadsledningskontoret, endast 6,3 procent som har utnyttjat kundvalets möjligheter att byta utförare. Ett relativt stort antal av dessa har tvingats att byta p.g.a. att ett par utförare har gått i konkurs och för att en del utförare har utnyttjat sin möjlighet att minska sitt geografiska område. I praktiken innebär det att ca 3,6 % dvs. 471 personer har gjort ett aktivt byte. Den stora majoriteten har alltså inte haft någon önskan att välja. Att så många har en privat utförare beror på flera olika faktorer. Vissa stadsdelar erbjuder numera enbart hemtjänst i privat regi. Av dem som är nya ärenden väljer fler en privat aktör, vilket kan handla om bättre marknadsföring. Kommunala servicehus har avknoppats under den förra mandatperioden och hemtjänstärendena har då, som en följd av kundvalssystemets konstruktion, också privatiserats. En intressant fråga är således vem som styr denna privatiseringsvåg; pensionärerna eller de borgerliga politikerna?

Flera av utredningarna påvisar brister i kundvalsmodellen. En sådan brist är att administrationen kring biståndshandläggningen upplevs ha ökat. Det påtalas att uppföljningen bör förbättras. Utredningarna visar tydligt på vikten av att kontinuerligt informera om kundvalet. Andelen som är nöjda med hemtjänstens kvalitet har dessutom minskat något sedan den senaste mätningen 1995. Handelshögskolans utvärdering tar upp att modellen är kostnadsdrivande. Synpunkter har också framkommit på att stadens ersättningsmodell har vissa brister. Ett argument som har framförts när modellen infördes var möjligheten för hemtjänstenheter att nischas in sig på speciella grupper av pensionärer så att t.ex. grupper med annat språk och kultur har kunnat få hemtjänst på sitt modersmål. Utförarenheterna har haft synpunkter på svårigheterna att täcka alla kostnader för personalens restider. Följden har blivit att pensionärer som bor i Stockholms centrala delar har fler

Stockholms centrala delar har fler enheter att välja emellan än dem som bor i ytterområdena och företag med speciell kompetens har svårigheter att överleva och t.ex. judiska hemtjänsten har gått i konkurs. Mångfalden har ökat i form av att det finns flera företag att välja bland, men innehållet är i stort sett det samma.

Underleverantörernas betydelse för kvalitén på hemtjänsten diskuteras i Handelshögskolans utredning. Dessa frågeställningar behöver ytterligare belysas av en bred remiss innan ett slutligt ställningstagande görs av kundvalsmodellen. I alla undersökningar som görs av vad pensionärerna värderar högst inom hemtjänsten så brukar kontinuitet när det gäller personal vara det allra viktigaste. De mindre företagen måste för att klara av sin verksamhet använda sig av underleverantörer för nattjänst eller alarm. Det blir knappast kontinuitet med avseende på personal med detta system. Underleverantörerna kan ha verksamhet över hela Stockholms stad vilket innebär att det kan bli mycket långa väntetider för den äldre som har larmat och Skanska kontrakt är den bild som utvärderingarna ger inte alls så entydigt positiv som stadsledningskontoret för fram. För att ett klokare beslut ska kunna fattas om att kundvalsmodellen ska vara kvar behöver ärendet remitteras till samtliga stadsdelar och till kommunstyrelsens handikappråd. Stadsdelsnämnderna är de som har störst kunskap om hur kundvalsmodellen fungerar i praktiken inom hemtjänsten. I Handelshögskolans utredning har endast 5 personer från pilotstadsdelarna som införde kundvalsmodellen intervjuats. Det finns på grund av tidsnöd inte möjlighet att avvakta med upphandlingen av hemtjänst, ledsagar- och avlösarservice inför 2005 utan därför får ett slutgiltigt ställningstagande om kundvalsmodellen tas innan upphandlingen inför 2006 ska startas.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att för 2005 genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta ärende.

Jag föreslår kommunstyrelsen för egen del besluta följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering

2. Stadsdirektören ges i uppdrag att, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen (bilaga 5 och bilaga 6), vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, kompletteringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade
4. Beslut under punkterna 3-5 gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen föreslår under punkt 1 ovan.
5. I övrigt återremitteras ärendet för att ge stadsdelsnämnderna möjligheter till synpunkter på modellen.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker borgarråden Annika Billströms (s) och Viviann Gunnarssons (mp) förslag enligt följande.

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning är slutfört.
2. Kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning skall finnas kvar.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i enlighet med vad som anges i detta ärende ta fram en plan för hur information om kundvalet skall förbättras.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att hos regeringen begära att lagstiftningen ändras så att en certifiering av utförare blir möjlig utan föregående upphandling.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över förlängningsklausulen med anledning av den förändrade budgetordningen.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling för godkännande av privata utförare i kundvalsmodellen.
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering.
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, förbättringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade.
5. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
6. Beslut som kommunstyrelsen fattar för egen del (punkterna 1-5) gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen förelår under punkt 2-4 ovan.

Samt därutöver anföra följande

Kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning har nu utvärderats i enlighet med tidigare direktiv. Utvärderingen visar att modellen har fallit väl ut och bl.a. mot denna bakgrund föreslås att kundvalssystemet kvarstår.

Utifrån ett övergripande perspektiv är det viktigt att utarbeta och skapa långsiktigt hållbara modeller i syfte att skapa trygghet för brukarna. Kundvalsmodellen är fortfarande i sin linda och har en betydande utvecklingspotential, vilket utvärderingen som kommenteras nedan också påvisar. Att i detta skede överge modellen och bryta en värdefull bred och uppnådd enighet över partigränserna torde endast missgynna brukarna.

Det omfattande material som ligger till grund för utvärderingen visar att modellen upplevs som viktig av brukarna. Brukarna uppskattar möjligheten att välja utförare och många har gjort ett aktivt val. Det har dock visat sig att få har bestämt sig för att göra ett aktivt byte av utförare. Det är inte entydigt vad detta kan bero på, men det bör ställas i relation till att en betydande andel av brukarna upplever sig vara nöjda eller mycket nöjda med servicen. Detta gäller speciellt personalens bemötande, vilket får anses som mycket positivt. Utvärderingen visar också att en möjlighet att kunna påverka innehållet i den



deringen visar också att en möjlighet att kunna påverka innehållet i den service man behöver är högt skattat.

Att både kunna välja vem som skall göra insatsen, liksom vad som skall göras och hur, är viktigt och då är kundvalsmodellen ett bra redskap. Det finns dock brister när det gäller inlämnande av arbetsplaner och hur de kan användas som ett led i kvalitetsgranskningen, vilket måste åtgärdas. Det gäller oavsett om servicen bedrivs av enskilda utförare eller i stadens egen regi.

När staden nu går vidare med modellen är det viktigt att se över vilka delar av systemet som kan förbättras. Det behövs mer samlade uppföljningar av verksamheten. Det är viktigt att uppföljningarna av de privata aktörerna utformas så att de också kan stämmas av med de uppföljningar av stadens egen regiverksamhet som ju sker i det integrerade ledningssystemet (ILS). Detta bör ske oaktat att de förstnämnda självfallet i första hand måste utvärderas i förhållande till skrivna avtal. Det centrala är att all verksamhet som staden ansvarar för skall kunna följas upp på ett likvärdigt och jämförbart sätt så att kvaliteten skall kunna upprätthållas, oavsett i vilket form verksamheten bedrivs. Resultaten av uppföljningarna bör återkopplas till utförarna eftersom de är viktiga redskap för kvalitetsutveckling. Utvärderingarna ger också bättre underlag för information och kommunikation med brukare och förstärker biståndsbedömarnas kunskaper om utförarna.

Förlängningsklausulen bör ses över med anledning av den förändrade budgetordning som staden fattat beslut om.

Administrationen upplevs i några stadsdelar ha blivit mer omfattande under modellens första år. Det kan bero på en mängd orsaker, men hanteringen av en ny modell ställer naturligtvis krav på en administration som till alla delar ännu inte är klart utarbetad och att det brister i erfarenhet. De uppföljningssystem som skall utarbetas måste vara enkla och lättillgängliga för användarna och måste underlätta administrationen kring modellen.

En viktig insats är att förbättra informationen om kundvalsmodellen. Att så många, trots betydande informationsinsatser vid införandet, ännu inte känner till möjligheten att välja utförare är inte tillfredsställande. Problemen hänger säkerligen samman med den enskildes möjlighet att ta till sig information, men också med biståndshandläggarnas brist på fullödlig information om utförare, rena administrativa problem med tillgång på material och möjlighet att vid rätt tillfälle ge rätt information. Såväl informationsinnehåll som informationsmetoder måste ses över.

Förändringar inom ramen för ersättningssystemet, där stadsledningskontoret föreslår en del förändringar skall självfallet kommuniceras med utförarna, oavsett driftsform.

När upphandlingar görs av utförare är det viktigt att stadsdelarnas erfarenheter samlas in tidigt. Stadsdelarnas uppföljning och kvalitetsgranskning är i det sammanhanget avgörande för stadens övergripande kunskap om utförarna.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) med hänvisning till föredragande borgarrådets förslag till beslut.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning är slutfört.
2. Kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning skall finnas kvar.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta ärende. Formerna för utvärdering av insatserna av kommunala och enskilda utförare skall i framtiden utformas på ett likvärdigt sätt och ansvaret för ärendet kommunstyrelsens äldreberedning.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i enlighet med vad som anges i detta ärende ta fram en plan för hur information om kundvalet skall förbättras.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att hos regeringen begära att lagstiftningen ändras så att en certifiering av utförare blir möjlig utan föregående upphandling.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över förlängningsklausulens med anledning av den förändrade budgetordningen.
9. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att införa kundval inom de särskilda boendeformerna.

Vi föreslår kommunstyrelsen för egen del besluta följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling för godkännande av privata utförare i kundvalsmodellen.
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering.

3. Stadsdirektören ges i uppdrag att, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, förbättringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade.
5. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
6. Beslut som kommunstyrelsen fattar för egen del (punkterna 1-5) gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen förelår under punkt 2-4 ovan.

Samt därutöver anför följande

Kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning har inneburit en stor ökning av valfriheten för de stockholmare som berörs. De utvärderingar som gjorts ger en samstämmig bild av en reform som vunnit stockholmarnas uppskattning. Enligt USK:s utvärdering anser nästan hälften av brukarna att det är mycket viktigt att kunna välja eller byta utförare och mindre än var tionde tillfrågad tycker valet är oviktigt.

När Stockholms stad nu går vidare med kundvalsmodellen är det viktigt att se över vilka delar av systemet som kan förbättras.

En viktig åtgärd handlar om att öka informationen om kundvalsmodellen till de människor som berörs. Den som inte känner till möjligheten att välja utförare, kommer naturligtvis inte att göra detta. Enligt USK:s undersökning känner mindre än hälften av brukarna till denna valmöjlighet, något som är under all kritik. Biståndshandläggarna vidhåller att de äldre får för lite tid för att hinna sätta sig in i möjligheten att välja mellan flera utförare eftersom de ofta får materialet i handen vid hembesöket. Den nuvarande majoritetens totala ovilja att behandla frågan om valfrihet i äldreomsorgen har med all säkerhet också bidragit till att begränsa kunskapen bland äldre och funktionshindrade stockholmare om de alternativ som finns.

Förslaget att hemställa hos regeringen om en speciallagstiftning som tillåter certifiering av utövare utan föregående upphandling är helt i linje med de intentioner som fanns vid införandet av kundvalsmodellen. Förnyade kontakter med regeringen bör tas omgående.

Flera utförare har pekat på problem med det ersättningssystem som gäller i dag. En översyn av ersättningsprinciperna är därför välkommen, i enlighet med vad som anförts i ärendet. Vi vill dock understryka behovet av en generell höjning av ersättningen till utförarna, som drabbats hårt av besparingar under den nuvarande politiska majoriteten. Frysningen av pengarna under 2003 innebar att många privata alternativ fick mycket svårt att klara sig ekonomiskt, och den tvåprocentiga höjningen 2004 räcker långt ifrån till att täcka kostnadsökningar för framförallt löner.

Förlängningsklausulen måste ändras när nu förslaget till ny budgetordning beslutats. De fristående aktörerna måste få en korrekt behandling av staden som motpart. De kan inte som klausulen ser ut idag riskera att senast tre månader före årsskiftet kunna få ändrade förutsättningar.

En viktig förbättring är mer samlade uppföljningar av verksamheten, liksom att resultatet av uppföljning och utvärdering blir tillgängliga för brukare och biståndshandläggare. Vi vänder oss också mot den utvärderingsmodell som föreslås för privata respektive kommunala utförare. I ett system med full valfrihet för brukaren att välja mellan olika utförare ser vi ingen anledning att genomföra olika former av utvärderingar beroende på vem som är huvudman för verksamheten. Privata och kommunala utförare bör värderas enligt samma modell, förslagsvis med utgångspunkt i den modell som i ärendet föreslås för utvärdering av privata utövare.

Med grund i den positiva erfarenheten från kundvals-systemet inom hemtjänsten är det nu dags att gå vidare och införa motsvarande inom de särskilda boendeformerna. Möjligheten att välja utförare av även boendeservicen bör erbjudas på samma sätt som hemtjänst.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning är slutfört.
2. Kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning skall finnas kvar.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i enlighet med vad som anges i detta ärende ta fram en plan för hur information om kundvalet skall förbättras.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att hos regeringen begära att lagstiftningen ändras så att en certifiering av utförare blir möjlig utan föregående upphandling.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över förlängningsklausulen med anledning av den förändrade budgetordningen.

**Kommunstyrelsen** beslutar för egen del följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen genomföra centralupphandling för godkännande av privata utförare i kundvalsmodellen.
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering.
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, förbättringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade.
5. Stadsdirektören ges i uppdrag att årligen ta ställning till om den förlängningsklausul som finns i avtalen med utförare av hemtjänst, ledsagning och avlösning skall utnyttjas.
6. Beslut som kommunstyrelsen fattar för egen del (punkterna 1-5) gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen förelår under punkt 2-4 ovan.

Stockholm den 12 maj 2004

På kommunstyrelsens vägnar:  
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

*Kerstin Tillkvist*

**Reservation** anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

### *Bakgrund*

Kommunstyrelsen har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att utvärdera kundvalsmodellen i Stockholms stad. Ärendet har beretts av äldreomsorgsberedningens kansli i samarbete med övriga delar av stadsledningskontorets finansavdelning och i samråd med socialtjänstförvaltningen. Materialet som ligger till grund för rapporten är baserat på ett antal utredningar i vilken kundvalsmodellen studerats med hänsyn till effekter på kvalitet och ekonomi. I rapporten redogörs också för erfarenheter av kundvalssystemet i Danmark och Finland föranlett av en skrivelse i äldreomsorgsberedningen, *bilaga 2*, *bilaga 3* redogör för anbudsgivare under 2004 och *bilaga 4* visar på statistik vad gäller kostnad för hemtjänsten. I *bilaga 5*, *6* och *7* redovisas förfrågningsunderlaget för upphandling av hemtjänst i ordinärt boende samt ledsagning och avlösning till funktionshindrade i Stockholms stad samt MBL-protokoll (dessa delar av ärendet är hemligt jämligt 6 kap. 2§ sekretesslagen, bilagorna finns för läsning på socialroteln).

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 4 mars 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige beslutade den 6 december 2002, i samband med behandlingen av budgeten för år 2003, att kundvalssystemet inom hemtjänsten ska utvärderas. Kommunstyrelsen fick uppdraget att genomföra utvärderingen. I denna utredning redovisas de erfarenheter av kundvalsmodellen som framkommit i studier som genomförts bl.a. av stadens utrednings- och statistikkontor (USK), Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.

Undersökningarna ger en allsidig bild av hur kundvalsmodellen fungerar. Kundvalsmodellen verkar i stora delar leva upp till de mål som kommunfullmäktige hade ställt upp före införandet. Den enskilde har fått möjlighet att välja utförare, modellen har riktat ett tydligare fokus på kvalitet, det finns förutsättningar för nya utförare att relativt enkelt få inträde på marknaden och modellen har även bidragit till att utveckla en mångfald av verksamheter.

USK:s undersökningar visar att möjligheten att kunna välja utförare uppskattas av ungefär två tredjedelar av de personer som har hemtjänst, ledsagning och avlösning.

Flera av utredningarna påvisar brister i kundvalsmodellen. En sådan brist är att administrationen kring biståndshandläggningen upplevs ha ökat. Det påtalas att uppföljningen bör förbättras. Utredningarna visar tydligt på vikten av att kontinuerligt

informera om kundvalet. Synpunkter har också framkommit på att stadens ersättningsmodell har vissa brister.

Vid en samlad bedömning av de erfarenheter som finns av kundvalsmodellen i Stockholm och med beaktande av de alternativ som finns till en kundvalsmodell anser stadsledningskontoret att det finns starka skäl för staden att fortsätta arbeta med ett kundvalssystem inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. Kundvalsmodellen är enligt stadsledningskontoret den modell som bäst främjar en långsiktig kvalitetsutveckling och den modell som bäst svarar mot brukarnas önskemål.

Stadsledningskontoret föreslår att staden fortsätter att arbeta med en kundvalsmodell inom verksamheterna hemtjänst, ledsagning och avlösning.

De brister i kundvalsmodellen som beskrivits i olika utredningar bör så långt som möjligt avhjälpas genom att modellen justeras i olika avseenden. Stadsledningskontoret föreslår att rutinerna för uppföljning ska förbättras, att arbetet med information ska utvecklas och vissa ändringar i ersättningsmodellen.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av äldreomsorgsberedningens kansli i samarbete med övriga delar av stadsledningskontorets finansavdelning och i samråd med socialtjänstförvaltningen.

### **Bakgrund**

Kommunfullmäktige beslutade den 6 december 2002, i samband med behandlingen av budgeten för år 2003, att kundvalssystemet inom hemtjänsten ska utvärderas. Kommunstyrelsen fick uppdraget att genomföra utvärderingen. I detta tjänstutlåtande utvärderas kundvalsmodellen.

Äldreomsorgsberedningen gav den 9 oktober 2003 äldreomsorgsberedningens kansli i uppdrag att redovisa de erfarenheter som legat till grund för införande av kundvalsmodeller inom hemtjänsten i Finland och Danmark (*bilaga 1*). I denna utredning redovisas erfarenheter från dessa länder.

### **Metodik**

Hösten 2003 fick USK i uppdrag av stadsledningskontoret och socialtjänstförvaltningen att undersöka hur stadens äldre och funktionshindrade upplever att kundvalsmodellen fungerar.

Vid sidan av USK:s utredningar har ett antal olika utredningar gjorts där kundvalsmodellen studerats med hänsyn till effekter på kvalitet och ekonomi, bl.a. av Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. En del av utredningarna har gjorts av staden själv eller på stadens initiativ. Några rapporter har dock tagits fram oberoende av staden. I flertalet fall har utredningarna behandlat kundvalsmodellen inom äldreomsorgen.

För att komplettera det relativt omfattande material som finns om hur kundvalet fungerar inom äldreomsorgen gavs USK, utöver vad som beskrivits ovan, i särskilt uppdrag att undersöka hur biståndshandläggarna respektive utförare inom omsorgen om funktionshindrade uppfattar att kundvalsmodellen fungerar.

I denna utredning sammanfattas resultat från dessa utredningar. Aktuell verksamhetsstatistik redovisas också.

Med utgångspunkt från detta material dras slutsatser och ges förslag avseende kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning.

### **Mål och riktlinjer för hemtjänst, ledsagning och avlösning**

#### *Mål för kundvalsmodellen*

Kommunfullmäktige beslutade den 18 juni 2001 (utl. 2001:72) att införa en kundvalsmodell för hemtjänst, ledsagning och avlösning inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade.

Följande ställningstaganden skulle enligt kommunfullmäktige tjäna som utgångspunkter för kundvalsmodellen:

- Den enskilde ska ges rätt att, efter biståndsbeslut, välja utförare
- Fokus ska sättas på kvaliteten i verksamheten
- Utförarna av tjänsterna ska ges långsiktiga, varaktiga och stabila villkor
- Förutsättningar ska ges för ett enkelt inträde på marknaden
- Förutsättningar ska ges för att, utifrån individens behov, utveckla en mångfald av verksamheter.

#### *Mål för äldreomsorgen*

I Stockholms stads äldreomsorgsplan 2001-2005, beslutad av kommunfullmäktige den 11 december år 2000, anges ett antal mål för stadens äldreomsorg. Nedan redovisas de mål som har mest betydelse för hemtjänsten.

- Alla äldre ska känna sig trygga i att det finns vård och omsorg när man behöver det. Den enskilde har rätt att få tillräcklig hjälp och omsorg och få individuell prövning av behovet av insatser utifrån socialtjänstlagen. De äldre har rätt att få en likvärdig vård och omsorg oavsett var de bor i staden.
- Äldre är olika och har olika behov. En valfrihetsmodell (äldreomsorgspeng) ska införas som ger äldre möjlighet att välja mellan olika alternativ inom hemtjänst som kan svara mot respektive behov.
- Äldreomsorgens insatser ska utformas så att de utgör ett stöd för den enskilde att leva ett så normalt liv som möjligt.
- Alla som så önskar ska ha möjlighet att bo kvar i sin bostad och få den vård och omsorg som behövs, även om behovet är omfattande.

#### *Mål för omsorgen om funktionshindrade*

De viktigaste målen för omsorgen om funktionshindrade redovisas nedan.

- Människor med omfattande funktionshinder ska kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt och i gemenskap med andra människor.
- Insatserna ska vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt, jämlikt och oberoende liv och därigenom kunna delta aktivt i samhällslivet.



- Insatserna ska utformas så att de svarar mot den enskildes aktuella situation och insatserna ska förebygga och minska följderna av funktionshinder.
- Den enskilde ska ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den.
- Genom insatserna ska barn och ungdomar ges förutsättningar för god fysisk och psykisk utveckling och i övrigt sådana uppväxtvillkor som betraktas som goda för alla barn och ungdomar.
- Vuxna ska erhålla insatser som grundas på de behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda för att kunna leva ett så självständigt och oberoende liv som möjligt.

Goda levnadsvillkor är det övergripande kvalitetsbegreppet för omsorgen om funktionshindrade. Men även andra kvalitetskriterier ska ligga till grund för alla insatser inom lagens verksamhetsområde, exempelvis respekt för den enskildes rätt till självbestämmande, delaktighet och kontinuitet.

### **Kortfattad beskrivning av kundvalsmodellen**

Den 1 januari 2002 infördes en kundvalsmodell som ger äldre och funktionshindrade som beviljats hemtjänst, ledsagning och avlösning rätt att välja vilken utförare som ska utföra omsorg och service. Biståndshandläggarna fattar beslut om vilka insatser som ska göras, tidsberäknar dem och gör en beställning från den utförare som valts av den enskilde.

Ersättningen till utförarna är beroende av vilken tid insatserna bedöms ta. Det finns 18 ersättningsnivåer och varje nivå omfattar ett visst tidsspann. Den genomsnittliga ersättningen per timma ligger år 2004 på cirka 250 kronor, vilket är en höjning med 2% jämfört mer år 2002 och 2003.

Upphandling av utförare görs årligen i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Staden tecknar ettåriga avtal utan volymgarantier med alla utförare som anses uppfylla de formella krav och de kvalitetskrav som staden ställer upp. Möjlighet finns att förlänga avtalen med utförarna ett plus ett år.

Utförarna har möjlighet att lägga bud på en eller flera av nedanstående tjänster:

- Hemtjänst, alla förekommande insatser (även nätter och larmutryckning)
- Hemtjänst, städning
- Ledsagning för funktionshindrade
- Avlösning för funktionshindrade.

Utförarna ska ange inom vilka geografiska områden de tar ärenden. Det kan för olika utförare variera från delar av enskilda stadsdelar till hela staden. Utförarna har också möjlighet att ange ett kapacitetstak, för att undvika att företaget får för många ärenden för snabbt.

Utförarna kan inte säga nej till ett ärende om det ligger inom valt geografiskt område och angivet kapacitetstak.

Den 1 januari 2004 fanns det sammanlagt 44 privata utförare i kundvalsmodellen. 32 av dessa erbjuder alla förekommande insatser inom hemtjänsten, 6 hemtjänst städning, 4 ledsagning och avlösning, 1 enbart avlösning och 1 enbart ledsagning.

För äldre och funktionshindrade med hemtjänst finns i alla stadsdelar minst fem olika privata utförare att välja bland. I några delar av staden finns så många som 14 privata utförare att tillgå. Härutöver finns alternativet kommunal regi<sup>1</sup>.

För dem som är berättigade till avlösning och ledsagning finns i alla stadsdelar, förutom kommunens egen regi, åtminstone tre olika privata alternativ.

I *bilaga 2* redovisas aktuella utförare i januari 2004 och de områden de verksamhetsområden de valt.

### Statistik om kundval

I oktober 2003 hade 12 947 personer hemtjänst i Stockholm. Av dessa var 1 293 yngre än 65 år och 11 645 äldre. Inom äldreomsorgen svarade privata utförare för 29,4% av ärendena och kommunens egen regi för 70,6%. Inom omsorgen om funktionshindrade var de privata utförarnas andel 26,6% och andelen för kommunens egen regi 73,4%.

De privata utförarnas andel av ärendena varierar kraftig mellan stadsdelarna, vilket framgår av nedanstående tabell som visar statistik per den 31 december 2003. Jämförelser görs också med tidigare mätningar den 31 december 2002 och den 30 juni 2003. Observera att tabellen redovisar antal ärenden och att ärendemängden överstiger antalet unika personer.

Stadsdelsnämnd	Antal Varav		
	ärenden	egen regi	privat regi
Kista	397	57,2%	42,8%
Rinkeby	97	0,0%	100,0%
Spånga-Tensta	343	95,0%	5,0%
Hässelby-Vällingby	997	86,1%	13,9%
Bromma	1 071	71,5%	28,5%
Kungsholmen	1 493	14,9%	85,1%
Norrmalm	884	66,4%	33,6%
Östermalm	1 471	88,0%	12,0%
Maria-Gamla Stan	1 313	68,5%	31,5%
Katarina-Sofia	671	72,9%	27,1%
Enskede-Årsta	974	93,8%	6,2%
Skarpnäck	743	94,5%	5,5%
Farsta	913	89,2%	10,8%
Vantör	584	94,5%	5,5%
Älvsjö	299	0,0%	100,0%

<sup>1</sup> Begreppet kommunal regi är ibland något missvisande, eftersom det förekommer att kommunens egen regi anlitar underleverantörer exempelvis för städning och matleveranser.

Liljeholmen	528	77,3%	22,7%
Hägersten	612	58,3%	41,7%
Skärholmen	439	86,6%	13,4%
Alla 2003-12-31	13 829	70,8%	29,2%
varav			
Äldreomsorg	12 328	70,4%	29,6%
Omsorg funktionshindrade	1 501	74,3%	25,7%
Alla 2003-06-30	13 675	70,8%	29,1%
Alla 2002-12-31	14 021	72,0%	28,0%

Under 2003 bytte 821 personer utförare. Av de som bytte var det 52,1% som valde kommunala enheter som utförare och 47,9% privata utförare. Ett par större utförare, Alma Ståd AB och Humanassistans Intressenter AB, gick under året i konkurs, vilket gjorde de cirka 150 brukare som fått service och omvårdnad från dem varit tvungna att byta utförare. Ytterligare 100-200 brukare beräknas ha fått byta utförare på grund av att utförarna utnyttjat möjligheten att minska sitt geografiska etableringsområde eller sitt kapacitetstak.

Sammanlagt 3338 personer fick sin första insats inom hemtjänsten år 2003. Av dessa valde 69,3% kommunala utförare och 30,7% privata.

Stadsledningskontoret har jämfört vårdtyngden för de ärenden som de kommunala utförarna ansvarar för med den för de privata utförarna. Det visar sig att de privata utförarna har ungefär lika stor andel av ärendena i de mindre omfattande nivåerna som i de tyngre. Exempelvis hade de privata utförarna mellan 26,5% och 30,0% av ärendena i nivå 1-3. I nivå 9-11 var andelen för de privata utförarna mellan 27,5% och 29,6% och i nivå 15-17 mellan 25,8% och 27,8%.

De privata utförarna varierar i storlek. Den utförare som har flest ärenden är Attendo Care AB som hade 761 ärenden den 31 december 2003. Samtliga utförare med fler än 20 ärenden den 31 december 2003 redovisas i tabellen nedan. En jämförelse görs med hur många ärenden samma utförare hade året innan vid samma tid.

	2003-12-31	2002-12-31
Attendo Care AB	761	664
Svensk Äldreomsorg AB	536	559
Respecta Hemtjänst AB	527	587
Care Partner AB (tidigare ISS Care Partner AB)	354	356
Tillberg Care AB	286	240
HSB Omsorg AB	172	142
Finskt Seniorboende AB	158	62

Vårdjour 2000 AB	116	139
B&U Sociala tjänster och Utbildning AB	93	39
Stockholm Omsorg AB	89	-
Curo hemtjänst AB	86	108
Stiftelsen Stora Sköndal	76	67
Hemstyrkan ekonomisk förening	73	77
Bildning och Vård AB	70	42
Järva Vård och Omsorg AB	68	54
Beta Städtjänst AB	63	40
Partnerskap för Vård AB	58	1
Medlux AB	55	64
Sällskapet vänner till Pauvres Honteux	54	78
Proffskraft ekonomisk förening	51	29
Stiftelsen Isaak Hirsch minne	49	41
Föreningen Blomsterfonden	47	100
Nordisk Hemservice AB	44	11
Actica AB (tidigare Rosengården i Hägersten AB)	30	23
Lindalens Hemtjänst o städ AB	28	54
Södermalmskyrkan, ideell förening	24	11

#### **USK:s utvärdering av kundvalet inom hemtjänsten**

USK fick hösten 2003 i uppdrag av stadsledningskontoret att genomföra en undersökning bland äldre och funktionshindrade personer med hemtjänst. Det huvudsakliga syftet var att undersöka hur kundvalsmodellen för äldre och funktionshindrade fungerar, d.v.s. hur information om kundvalsmodellen har givits till hemtjänsttagarna, hur de uppfattar modellen samt om de har utnyttjat möjligheten att välja och byta utförare. Svaren från brukare med kommunal respektive privat utförare har jämförats. Ett annat syfte med undersökningen var att undersöka kvaliteten i hemtjänsten. Liknande undersökningar genomfördes 1995 och 1998 och en jämförelse av resultaten över tid har därför kunnat göras.

USK:s rapport bygger på en enkätundersökning som riktats till personer med hemtjänst i målgrupperna äldre och funktionshindrade. Ett utdrag ur USK: rapport *Hemtjänsten i Stockholm 2003 – utvärdering av kundvalsmodellen samt hemtjänstens kvalitet jämfört med 1995 och 1998* redovisas nedan.

#### **Sammanfattning**

- ? "46% av de äldre och 49% av de funktionshindrade säger sig ha fått information om att de kan välja utförare.
- ? Bland de äldre uppges 40% och bland de funktionshindrade 43% att de har fått information om att de när som helst kan byta utförare.

- ? I bägge målgrupperna tycker 67% att det är viktigt att kunna välja utförare. 59% av de äldre och 68% av de funktionshindrade anser det viktigt att när som helst kunna byta utförare. 84% av de äldre och 90% av de funktionshindrade tycker att det är viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen.
- ? 84% av de äldre och 14% av de funktionshindrade har prövat att byta utförare sedan kundvalsmodellen infördes.
- ? Andelen äldre som är nöjda med hemtjänstens kvalitet har minskat något sedan 1995 och är nu 78%. Motsvarande andel för de funktionshindrade är 72%.
- ? Båda målgrupperna är mest nöjda med bemötandet från personalen och minst nöjda med hur personalen informerar om förändringar i hjälpen.
- ? Andelen äldre som anser att de oftast får den hjälp som man beslutat om har ökat sedan 1998 och är nu 82%. 73% av de funktionshindrade anser att de oftast får den beslutade hjälpen.
- ? Bland de äldre vet 83% vem de ska vända sig till om de inte får den hjälp som de behöver. Den andelen har ökat något sedan 1998. Bland de funktionshindrade vet 82% vem de ska vända sig till. "

### Slutsatser

"Undersökningen har visat att över hälften av hemtjänsttagarna i staden inte säger sig ha fått någon information om kundvalsmodellens möjligheter att välja och byta utförare av hemtjänsten. Om de trots allt har fått informationen tyder deras svar på att de har glömt bort det eller inte tagit till sig informationen. Både inom gruppen äldre och funktionshindrade finns människor som på något sätt har svårt att klara av vardagen, vilket är anledningen till att de har beviljats hemtjänst. Det kan t. ex. röra sig om sjukdomar, allmän trötthet eller psykiska funktionshinder. Det kan tänkas att en del av dem därför har svårt att förstå eller att orka bry sig om den typ av information som har givits om kundvalsmodellen och värdera vad den betyder för dem personligen. Om man inte förstår eller orkar bry sig om informationen är det naturligt att man inte får någon kunskap om sina möjligheter genom kundvalsmodellen. Detta understryker vikten av kontinuerlig information och att den ges både skriftligt och muntligt på ett lättfattligt sätt. De som uppger att de har fått information är dock i huvudsak nöjda med den information de har fått.

Resultaten har också visat på en skillnad i kännedom om kundvalsmodellen mellan de hemtjänsttagare som själva har valt utförare och de som har fått hjälp med detta. De som har fått hjälp att välja har betydligt lägre kännedom om kundvalsmodellen än de som har valt själva. Det visar trots allt på att det finns god hjälp att få från biståndshandläggare eller från människor i ens närhet när ens egen förmåga inte riktigt räcker till för att engagera sig i valet av utförare. Det är ju i dessa fall så att brukaren själv inte heller "behöver" känna till valmöjligheten eftersom han/hon inte själv tar ställning till alternativen. Det viktigaste för brukaren i det läget blir istället att hjälpen tillgodoser behoven

gaste för brukaren i det läget blir istället att hjälpen tillgodoser behoven oavsett vem som utför den. Det finns också en del brukare som inte vet vem som har valt utförare åt dem eller ens om de har kommunal eller privat hemtjänst. De vet bara att någon kommer hem till dem.

Trots den låga kännedomen om de valmöjligheter som finns värderas möjligheterna att kunna välja och byta utförare högt av en majoritet av hemtjänsttagarna. Detta skulle kunna betyda att många önskar sig möjligheten att kunna välja utförare fastän bara en del av dem känner till att den redan finns eller så visar det på en effekt av själva undersökningen. Att man frågar om det är viktigt eller oviktigt att kunna välja och byta utförare kan väcka tanken hos respondenterna att det faktiskt är viktigt, även om de kanske aldrig har tänkt på det. På så vis kan man få en överskattning av hur högt valmöjligheterna värderas. Det kan ju också vara så att en del brukare tycker att valmöjligheterna är viktiga i sig även om de själva inte har för avsikt att utnyttja dem. Det är en trygghet att veta att man kan välja och byta utförare om man skulle behöva det. Att kunna påverka innehållet i hjälpen har visat sig värderas högre bland hemtjänsttagarna än att kunna välja och byta utförare, men denna fråga har ju inte heller direkt anknytning till kundvalsmodellen.

Att en klar minoritet av hemtjänsttagarna har prövat att byta utförare sedan kundvalsmodellen togs i bruk har ju naturligtvis att göra med att kännedomen om den är ganska låg. Dock har även de som känner till möjligheten att byta utförare i liten utsträckning utnyttjat denna. Det visar på att brukarna inte per automatik byter utförare endast för att de har fått veta att det går. De som har prövat att byta har gjort det för att de har tyckt att den förra utföraren har fungerat dåligt eller för att den har upphört med verksamheten. Detta är väl naturliga orsaker till att byta utförare. Just att en del brukare uppger att utföraren har upphört med verksamheten tyder på en viss omsättning av företag på marknaden som kan äventyra tryggheten och kontinuiteten i det långa loppet. De brukare som inte har prövat att byta uppger som orsak till detta att de har varit nöjda och inte känt något behov av att byta utförare eller att de inte har känt till möjligheten, vilket redan har konstaterats. Ur de övriga öppna svaren i bilaga 3 kan också utläsas en osäkerhet på de utförare man inte känner till, som uttrycks i termer av att man vet vad man har men inte vad man får. Brukarna ser helt enkelt ingen anledning till att hemtjänsten skulle bli bättre genom ett byte av utförare och då tar de förståeligt nog inget initiativ till detta.

Ett gott tecken är att kvaliteten i hemtjänsten fortfarande får ett gott betyg, även om andelen nöjda har minskat något under de senaste åtta åren. Ännu är drygt 9 000 hemtjänsttagare i staden nöjda med hemtjänsten i stort och drygt 600 stycken är uttalat missnöjda, om man drar slutsatser om hela populationen, vilket man kan göra med tanke på den goda tillförlitligheten i undersökningen. Likaså anser sig de flesta få den hjälp som man har beslutat om. I ett vidare perspektiv måste ändå den höga andelen nöjda värderas högre än huruvida kundvalsmodellen har utnyttjats eller inte, därför att den visar på tillståndet i

hela hemtjänstverksamheten. Om en brukare känner sig missnöjd med hur hemtjänsten utförs finns möjligheten att komma med klagomål och även om brukaren själv då inte känner till rätten att få byta utförare kan detta tillgodoses genom biståndshandläggaren. Brukarna är överlag mycket medvetna om förutsättningarna för deras hemtjänstinsats. De allra flesta vet vilken hjälp de har rätt till enligt biståndsbeslutet och de vet vem de ska vända sig till om de inte får den hjälp som de behöver.

Den aspekt av hemtjänsten som brukarna visar störst tillfredsställelse med är bemötandet från personalen. Det visar på att personalen gör ett bra arbete som i sin tur får ett bra betyg från brukarna när det gäller att få hjälp med det de inte klarar av själva. Lägst betyg får aspekten hur personalen informerar om förändringar i hjälpen, även om fler är nöjda än missnöjda också med denna aspekt. "

Hela USK: rapport finns tillgänglig på [www.usk.stockholm.se](http://www.usk.stockholm.se).

### **USK:s utvärdering av kundvalet inom avlösar- och ledsagarservice**

USK har under hösten 2003 gjort en enkätundersökning bland personer med funktionshinder som har avlösar- och ledsagarservice. Syftet har varit att se hur kundvalsmodellen fungerar för denna grupp och undersökningen påminner i stora delar om den undersökning som USK gjort av kundvalsmodellen inom hemtjänsten.

Ett utdrag ur rapporten *Kundval inom avlösar- och ledsagarservice i Stockholm 2003 – Utvärdering av kundvalsmodellen* redovisas nedan.

#### **Sammanfattning**

- ? "54% av brukarna säger sig ha fått information om att de kan välja utförare.
- ? 46% av brukarna uppger att de har fått information om att de när som helst kan byta utförare.
- ? Brukarna har i första hand fått informationen från biståndshandläggare.
- ? 57% är nöjda med informationen från biståndshandläggaren.
- ? 74% av brukarna tycker att det är viktigt att kunna välja utförare,
- ? 76% att det är viktigt att när som helst kunna byta utförare samt
- ? 94% att det är viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen.
- ? 47% av brukarna har själva valt utförare, 26% har fått hjälp av biståndshandläggare och 15% av anhörig eller god man.
- ? 22% av brukarna har prövat att byta utförare sedan kundvalsmodellen infördes. "

#### **Slutsatser**

"Med tanke på att information om kundvalsmodellen skall ha gått ut till samtliga funktionshindrade med avlösar- och ledsagarservice kan man utifrån denna undersökning betrakta kännedomen om att kunna välja och byta utförare

undersökning betrakta kännedomen om att kunna välja och byta utförare som ganska låg. Kännedomen tenderar att vara något högre bland funktionshindrade med avlösning/ledsagning än bland de med hemtjänst (se enskild rapport), men skillnaden är liten. För målgruppen i föreliggande undersökning liksom för hemtjänsttagarna kan den låga kännedomen tänkas bero på att informationen har givits vid för få tillfällen eller i en form som inte har lämnat något bestående intryck hos brukarna. De kanske har tagit till sig informationen vid det tillfälle de har fått den, men inte ansett sig vara i behov av någon annan utförare än den de har haft då och därefter glömt bort att de har fått informationen. Alternativt har de haft svårt att förstå vad kundvalsmodellen handlar om och av den anledningen inte kunnat ta till sig informationen. Dock är det ju lite drygt hälften av brukarna som säger sig känna till möjligheten att välja utförare och man kan anta att det är dessa som har det största engagemanget i att ordna en så bra hjälp som möjligt för sig. Bland de som säger sig ha fått informationen är drygt hälften nöjda med informationen och en ganska stor del ställer sig neutrala eller vet inte hur de skall svara. Det är något fler funktionshindrade med avlösning/ledsagning som har prövat att byta utförare än bland de funktionshindrade med hemtjänst. Det skulle kunna vara ett tecken på att gruppen med avlösning/ledsagning är något mer engagerade och aktiva hjälptagare än hemtjänsttagarna. Kanske är hemtjänsttagarna mer vårdkrävande och därmed inte orkar engagera sig i vad kundvalsmodellen innebär. De funktionshindrade med avlösning/ledsagning kanske samtidigt har ett funktionshinder som inte innebär några övriga sjukdomar eller trötthetssymptom, utan de lever som alla andra förutom att de behöver praktisk hjälp med hushållssysslor eller med att ta sig till platser de vill besöka. Om de förutom sitt funktionshinder är friska och pigga finns det ju goda förutsättningar för att de ska vilja engagera sig i att välja den service som passar dem bäst. Undersökningen av biståndshandläggare har visat att de flesta handläggare anser det vara lätt för brukarna att byta utförare, medan det anses vara ovanligt att de faktiskt prövar att byta utförare.

Liksom undersökningen av hemtjänsttagarna visar även föreliggande undersökning att det är mycket viktigt för brukarna att kunna påverka innehållet i den hjälp de får. Bland brukarna med avlösning/ledsagning är det inte många som svarar något annat än att detta är mycket viktigt. Hur man svarar på frågan beror naturligtvis också på hur man tolkar att kunna påverka innehållet i hjälpen. Om man ser motsatsen som en situation där man är en passiviserad hjälptagare utan något att säga till om är det inte så konstigt att man tycker att det är mycket viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen. Troligtvis är det dock så att det är mycket viktigt med flexibilitet för brukarna och att de vill kunna påverka hur de får hjälp. Det är ju trots allt deras dagliga liv och behov det handlar om och det är självklart att man ska ha rätt att bestämma över det.

En kommentar som framförs av flera personer i de öppna svaren i bilaga 3 är att deras avlösare eller ledsagare har slutat sin tjänst för att börja en annan



sysselsättning, i flera fall för att börja studera. Det ger bilden av att det är vanligt att endast arbeta tillfälligt som avlösare eller ledsagare. Om det stämmer innebär det troligtvis att brukarna inte hinner utveckla relationen till sina avlösare/ledsagare innan dessa slutar sin tjänst, vilket kan upplevas som otryggt för brukarna. Karaktären av tillfällighetsarbete kan också innebära att de personer som arbetar som avlösare/ledsagare inte känner något stort engagemang för sitt arbete, om de har planer på annan sysselsättning inom den närmaste framtiden. Det är naturligtvis en lång väg att gå för att ändra på yrkets karaktär. Då vill det till en förbättring av t. ex. anställningsvillkor såsom lön, utvecklingsmöjligheter och yrkets status i stort. En annan kommentar är att det är svårt att få någon avlösare efter att man har ansökt om avlösarservice. Huruvida det beror på brist på arbetskraft eller brister i rutinerna vid beviljande av avlösarservice går inte att avgöra utifrån denna undersökning. Om arbetskraft finns och ett biståndsbeslut är fattat bör det ju inte vara någon stor sak att tilldela brukarna en avlösare. Ur de båda undersökningarna av hemtjänstagare och funktionshindrade med avlösning/ledsagning framträder en bild av att många tycker att det är viktigt att kunna välja och byta utförare, men att ganska få känner till att de har möjligheten och ännu färre har prövat att byta utförare sedan det blev möjligt. En slutsats av denna bild är att information om kundvalsmodellens möjligheter måste ske återkommande över tid om kännedomen ska bli bestående. Det räcker inte med att informera en brukare om detta en gång för att vederbörande ska ha det klart för sig under all överskådlig framtid. Om behovet av att göra ett aktivt kundval inte finns vid informationstillfället, utan kommer när informationen har fallit i glömska, känner sig brukarna ändå maktlösa. Informationen måste dessutom vara begriplig, d. v. s. skrivet med ett enkelt språkbruk för att kunna förstås av alla.

Det faktum att många tycker att kundvalsmodellens möjligheter är viktiga fastän de inte har prövat att byta utförare tyder på att det finns en stor nytta med modellens existens. Den kan ses som en underliggande trygghetsfaktor för de som känner till den, vilket i sig bör vara nog för att berättiga att modellen ska finnas till. Det handlar ju först och främst om en balans mellan modellens nytta och de ökade administrativa kostnader den har fört med sig. Biståndshandläggarna vittnar, i en av de parallella undersökningarna, om att modellen snarare har ökat än minskat kostnaderna för stadsdelsförvaltningarna samt har givit mer administration att sköta för handläggarna själva. "

Utredningen finns i sin helhet tillgänglig på [www.usk.stockholm.se](http://www.usk.stockholm.se).

### **USK:s undersökning bland biståndshandläggare**

USK:s gjorde hösten 2003, på stadsledningskontorets uppdrag, en undersökning av hur biståndshandläggare inom omsorgen om funktionshindrade uppfattar kundvalsmodellen. Utredningen huvudsyfte var att utvärdera kundvalsmodellen utifrån biståndshandläggarnas perspektiv. 84 av 91 biståndshandläggare har besvarat USK:s enkät. De som inte svarade hänvisade till att de var nyanställda och ännu saknade

som inte svarade hänvisade till att de var nyanställda och ännu saknade erfarenheter av kundvalsmodellen.

Delar av rapporten *Biståndshandläggares åsikter om kundvalsmodellen* citeras nedan.

### **Sammanfattning**

- ? "70% av biståndshandläggarna ger information om kundvalsmodellen både till de funktionshindrade och deras anhöriga. Informationen sker vanligtvis både muntligt och skriftligt, aldrig enbart skriftligt
- ? En majoritet av biståndshandläggarna anser det ovanligt att de hjälper till vid val av utförare
- ? Det är ovanligt att kunden byter utförare trots att biståndshandläggaren anser det vara lätt
- ? Biståndshandläggarna anser att kundvalsmodellen inneburit att deras arbetsbelastning har ökat, att mer tid krävs för planering, att de har fler samarbetspartners, mer administration och högre krav på uppföljning
- ? Biståndshandläggarna anser även att kunderna och deras anhöriga har fått större inflytande, att kravet på mångfald har uppnåtts, att kvaliteten på servicen har blivit bättre och att det är lätt för kunden att byta utförare
- ? Biståndshandläggarna uttrycker tveksamheter om att kontinuiteten bland avlösare/ledsagare har ökat, att klagomålen har minskat, att stadsdelsförvaltningarnas ekonomi har blivit bättre eller att biståndshandläggaren har fått större inflytande
- ? 60% anser inte eller är tveksamma till att deras roll har förändrats sedan införandet av kundvalsmodellen
- ? Vid en sammantagen bedömning av kundvalsmodellen säger sig närmare hälften av biståndshandläggarna vara nöjda och 9% vara missnöjda
- ? Sammantaget pekar resultaten på att kunderna tycks ha fått det bättre, biståndshandläggaren har fått mer att göra men är nöjda med modellen, men stadsdelsförvaltningarnas ekonomi har inte blivit bättre"

### **Avslutande kommentar**

"Det får ses som positivt att såpass många biståndshandläggare är nöjda med kundvalsmodellen. Sedan modellens införande 1/1 2002 finns tydliga tecken på att kunderna i flera avseenden har fått det bättre ur biståndshandläggarnas synvinkel. Det anses vara lätt för kunderna att byta utförare men att det fortfarande är ovanligt att de gör det. Biståndshandläggarna bemödar sig om att ge information på det sätt att den går fram, främst till kunden men även till de anhöriga eller annan närstående. Fortfarande ger dock var tredje biståndshandläggare information enbart muntligt. För att kunden skall kunna hålla sig uppdaterad angående kundvalsmodellens möjligheter är det av stort värde att informationen dels ges både muntligt och skriftligt dels kontinuerligt

dels ges både muntligt och skriftligt dels kontinuerligt för att motverka glömskeeffekten.

Att kunden själv eller med hjälp av anhörig väljer utförare tyder dock på en relativt väl fungerande information. Få biståndshandläggare anser att det hör till vanligheten att de behöver hjälpa kunderna i deras valsituationer. Även om biståndshandläggarna anser att de i och med kundvalsmodellen har fått mer att göra t ex genom fler arbetsmoment, flera samarbetspartners, mer administration och information kan de se tydliga fördelar för kunden.

Modellen har givit kunden fler utförare att välja mellan eller att byta till, ett större inflytande, bättre service etc. Detta leder bl a till en större tillfredsställelse i jobbet som biståndshandläggare.

Fortfarande finns en relativt hög andel biståndshandläggare som är neutrala eller inte vet hur de skall bedöma kundvalsmodellen. Många tycker heller inte att någon förändring i deras roll som biståndshandläggare har skett sedan kundvalsmodellen infördes. Att så få handläggare, trots detta, är uttalat missnöjda med modellen får ses som en god förutsättning för att modellen kan fortsätta att prövas och utvecklas. "

USK: rapport finns tillgänglig på [www.usk.stockholm.se](http://www.usk.stockholm.se).

### **USK:s intervjuer av utförare av ledsagning och avlösning**

På stadsledningskontorets uppdrag har USK intervjuat samtliga utförare av ledsagning och avlösning inom omsorgen av funktionshindrade. Intervjuerna syftar till att fånga upp kommunala och privata utförares åsikter på kundvalsmodellen. Samtliga utförare har intervjuats.

Delar av rapporten *Utförarchefers åsikter om kundvalsmodellen för avlösar- och ledsagarservice* redovisas nedan.

#### **Sammanfattning**

- ? "Både kommunala och privata utförarchefer är nöjda med informationen från samtliga källor.
- ? Samtliga sju privata utförarchefer är nöjda med hur upphandlingen har skötts från SLK:s sida.
- ? 13 av 22 kommunala utförarchefer och samtliga sju privata är nöjda med kundvalsmodellen i stort.
- ? De allra flesta utförarchefer, särskilt de kommunala, anser att olika aspekter av deras arbetssituation är oförändrade sedan kundvalsmodellens införande.
- ? 13 av 22 kommunala utförarchefer och tre av sju privata är nöjda med att brukarna när som helst kan byta utförare.
- ? Fem av de sju privata utförarcheferna är nöjda med stadens ersättningssystem för den avlösar- och ledsagarservice företagen utför. "

## Slutsatser

"Kundvalsmodellen har i det stora hela fallit väl ut både i stadsdelsförvaltningarnas utförarenheter och i de privata företagen om man ser till utförarchefernas åsikter. Ingen av dem säger sig vara missnöjd vid en sammantagen bedömning av kundvalsmodellen. Det är överlag svårt att jämföra kommunala och privata chefers åsikter med varandra, eftersom deras organisationer har så pass olika förutsättningar för sin verksamhet. De privata företagen står många gånger och faller med att det finns kunder som efterfrågar just deras avlösar- och ledsagarservice, medan stadens utförarenheter är långt mer etablerade och kända som ett naturligt val att vända sig till.

Detta gör att stadens utförarenheter än så länge har greppet om marknaden samt att det säkerligen finns andra arbetsuppgifter att tillgå för deras administrativa personal om många kunder i framtiden skulle välja bort den kommunala avlösar- och ledsagarservicen. Trots dessa olikheter uppskattas alltså kundvalsmodellen av bägge parter.

I utförarchefernas öppna svar framkommer att de tycker att det är viktigt att de funktionshindrade har möjlighet att själva välja utförare av avlösning och ledsagning. Någon uttrycker det som en mänsklig rättighet att kunna välja utförare. De flesta chefer är också nöjda med att brukarna när som helst kan byta utförare. De privata cheferna är dock inte helt nöjda med detta, vilket är ännu ett tecken på deras mer utsatta position på marknaden. Samtidigt framkommer också att administrationen omkring kundvalsmodellen, i samband med utförarbyten, inte alltid fungerar så smidigt. Det verkar dock som att cheferna anser att valmöjligheten för brukarna är för viktig för att kompromissas bort. Därmed skulle det vara värt det merarbete som modellen sägs innebära för den administrativa personalen. I en av USK:s parallella undersökningar av kundvalsmodellen har också framkommit att biståndshandläggarna i staden, som tillhör den beställande delen av stadsdelsförvaltningarna, även de har upplevt en ökning av det administrativa arbetet. De är inte odelat positiva till kundvalsmodellen, då ungefär hälften är nöjda med den vid en sammantagen bedömning. Även biståndshandläggarna anser dock att det är viktigt som frihet för brukarna och biståndshandläggarna talar om ett ökat administrativt arbete i samband med att brukarna byter utförare har USK:s brukarundersökning bland funktionshindrade med avlösar- och ledsagarservice visat att endast var femte brukare har bytt utförare sedan kundvalsmodellen togs i bruk. Kanske bygger utförarnas och handläggarnas uttalanden på en förväntan om fler utförarbyten i framtiden. Utförarcheferna anser i de flesta fall inte att kundvalsmodellen har inneburit några förändringar i de aspekter av arbetssituationen som frågor har ställts kring. Detta gäller både de kommunala och privata cheferna. Resultatet kan tyckas vara något förvånande, särskilt vad gäller frågan om huruvida konkurrensen har ökat. Att skapa konkurrens är ju en av grundtankarna med kundvalsmodellen och den bör även i övrigt ha påverkat både kommunala enheters och privata företags arbetssätt. Dock har ju samtliga

utförarchefer både i kommunal och privat regi deltagit i undersökningen, varför svaren ger en bild av samtliga chefers syn på kundvalsmodellen, som får anses vara trovärdig.

Några specifika frågor har ställts enbart till privata utförarchefer, nämligen om SLK:s sätt att sköta upphandlingen samt om stadens ersättningssystem för servicen som företagen utför. Cheferna är i stor utsträckning nöjda med både förfarandet vid upphandlingen och ersättningssystemet. Endast en chef är uttalat missnöjd och det gäller då ersättningssystemet.

Sammantaget kan sägas att utförarcheferna har visat sig vara nöjda med kundvalsmodellen såsom den fungerar idag. Information om och möten kring modellen har uppskattats mycket i samband med upphandling, vilket säkert har bidragit till att förankra modellen hos cheferna. Det är viktigt att tänka på inför framtida upphandlingar och diskussioner kring kundvalsmodellen. "

Utredningen kan hämtas på [www.usk.stockholm.se](http://www.usk.stockholm.se).

### **Handelshögskolans utvärdering av kundvalsmodellen**

Från Handelshögskolan i Stockholm kom hösten 2003 rapporten *Kundvalets effekter och funktionssätt* (EFI Working paper 2004:1, Claes Charpentier, 2003), som handlar om effekterna av kundvalsmodellen i Stockholm. Förväntade effekter sätts i relation till verkligt utfall. Studien bygger på intervjuer med kommunala och privata utförare samt representanter för stadens beställarorganisation inom hemtjänsten.

Ett utdrag ur rapportens sammanfattning återges nedan

#### **Sammanfattning**

"Förväntningarna 2001 före införandet av modellen 1/1 2002 var att kvaliteten inom hemtjänsten för hemtjänsttagarna, d v s pensionärerna, skulle förbättras. I verkligheten hade även kvaliteten i flera avseende förbättrats under 2002. Det gällde exempelvis bemötandet, kontinuiteten, mångfalden, valfriheten och klagomålshanteringen. Ett trettiotal nya privata och kooperativa utförare har kommit in på marknaden för hemtjänst. Utförarna har både varit mycket stora som mycket små företag. Pensionärerna uppskattade i allmänhet valfriheten och ville inte gå tillbaka till den kommunala förvaltningsmodellen. KV (kundval) inom hemtjänstens egna boende i Stockholms stad synes ha kommit för att stanna.

Genom den högre kvaliteten ansåg en stor del av intervjupersonerna att legitimiteten för hemtjänsten blivit bättre. Genom denna modell har skapats möjligheter för avknoppningar d v s att kommunala egen regi enheter byter till att bli privata företag. Detta var också en förväntad effekt. Detta hade exempelvis skett i Rinkeby där hemtjänsten nu drivs helt privat.

De positiva kvalitetseffekterna hade dock kunnat bli ändå större ifall pensionärerna hade fått en bättre information om KV-modellen än de fått. En stor andel av pensionärerna klagade på bristande information. Stadsdelsnämnderna och dess biståndsbedömare har inte helt lyckats här.

och dess biståndsbedömare har inte helt lyckats här. Många pensionärer har inte känt till möjligheten att byta utförare ifrån kommunens egna regienheter.

Biståndsbedömarna förväntades ha en nyckelroll i denna modell. De ska informera pensionärerna om valfriheten att kunna byta till en privat utförare, avgöra om pensionären ska få hemtjänst och kontrollera att utföraren verkligen utför tjänsten på ett önskvärt sätt.

Den senare funktionen hade de i verkligheten inte fullgjort på ett tillfredställande sätt under 2002 på grund av att utförarna, såväl kommunala som privata, inte skickat in arbetsplaner på ett sätt som varit bestämt. Biståndsbedömarna tycker heller inte att de kunnat uppfylla kontrollfunktionen på ett bra sätt. Man vet helt inte om utförarna gjort alla de tjänster som de fått betala för. En förväntad icke avsedd effekt som också kunnat observeras i verkligheten i denna undersökning var att transaktionskostnaderna har ökat något på KV-modellen. Detta genom att administrationskostnaderna för stadsdelsförvaltningarna ökat något.

I jämförelse med entreprenadupphandling har priset för hemtjänst per timme blivit högre i KV-modellen vilket också var förväntat. Utförarna konkurrerar inte om priset som i entreprenadupphandling utan om kvaliteten. Priset har blivit högre men kvaliteten har blivit bättre. Entreprenadupphandling medför lägre pris men också lägre kvalitet.

Pensionärerna var i högre utsträckning än förväntat missnöjda med den tilldelade tiden. De ansåg att utföraren fått för kort tid för hemtjänst hos pensionären: biståndsbedömarna hade blivit mer restriktiva. Detta problem behöver dock inte vara orsakat av KV-modellen utan av kommunens dåliga ekonomiska förhållanden. När KV:s funktionsförmåga under 2002 fungerade den som förväntat med vissa undantag. Systemet med tilläggstjänster fungerade exempelvis inte alls under året. Detta system innebär att pensionären kan själv finansiera extratjänster. Ett annat problem var ersättningen för transporttiden. Detta problem var inte förväntat. Någon rimlig ersättning utgick inte nu, vilket medförde att utförarna undvek ytterområden med långa transporter.

Att de stora utförarna skulle få dålig lönsamheten var inte heller förväntat. Detta kan om det fortsätter leda till att dessa lämnar Stockholms stad. Därmed skulle en fungerande marknad inte längre finnas. Detta kan bli en svårighet för KV-modellen i Stockholms stad i framtiden.

En annan svårighet för modellen som inte var förväntat var att timersättningen till de privata utförarna inte alltid varit lika stor som den till de kommunala egna-regi enheter. Detta gör att alla utförare inte arbetar på lika villkor. Ett problem som förväntades uppkomma i min studie 2001 om de förväntade effekterna men som inte inträffat i verkligheten var hanteringen av pensionärer som skulle kräva stora arbetsinsatser, så kallade besvärliga fall. Det utgick högre ersättning för dessa pensionärer och därför ville flera privata utförare inrikta sig på denna kundkategori.

Ett annat förväntat problem som inte inträffat var svårigheter för små utförare att klara sig i konkurrensen. Genom att använda sig av underleverantörer kunde även små leverantörer klara hemtjänst dygnet runt.

Ett tredje problem som inte inträffat var om biståndsbedömarna verkligen kunde vara opartiska i sina rekommendationer till pensionärerna om de skulle välja privata eller kommunala utförare. Det hade de varit.

Ett fjärde problem som inte inträffat var att pensionärerna skulle tycka att KV-modellen är för komplicerad. Pensionären är i genomsnitt i Stockholm omkring 85 år när de får hemtjänst. Man trodde kanske att de skulle bli förvirrade av KV. De synes inte ha blivit det. 26% av hemtjänsttagarna valde en privat utförare redan under detta första år, 2002.

Sammantaget överensstämde den verkliga modellen inte helt med den förväntade. De positiva effekterna var lite mindre i verkligheten än förväntat genom att informationen och kontrollen inte hade fungerat. Samtidigt var de negativa effekterna av modellen lite mindre än förväntat på grund av att problemen med modellen hade varit färre än förväntat. En konkurrensutsättning med hjälp av en kundvalsmodell synes passa relativt väl för hemtjänsten inom eget boende.

För att få huvudsakligen positiva effekter av KV inom hemtjänsten behövs vissa förutsättningar vara uppfyllda.

Stadsdelen och kommunen måste ha relativt bra geografiskt läge. Avstånden inom kommunen får inte vara för omfattande. Då blir transportkostnaderna för stora. Hemtjänsten är i stor utsträckning en fråga om logistik. Det är inget för Norrlandskommuner.

Kommunen bör även ha en relativt god ekonomi för att kunna införa KV inom hemtjänst. Ekonomin har alltmer blivit ett problem för stadsdelarna och hela kommunen inom Stockholm stad. Detta märktes för hemtjänsten genom att biståndsbedömarna blev alltmer restriktiva i tillståndsgivningen. Detta var redan under 2002 ett problem för KV.

En tredje förutsättning är en viss politisk stabilitet. Den kommun som är föregångare inom KV inom hemtjänsten är det politiskt stabila Nacka. Därefter infördes KV i ett antal politiskt stabila kommuner kring Stockholm under 1990-talet. Den politiska majoriteten bör vara positivt inställda till KV. Av de tretton kommuner som infört KV inom hemtjänsten i Sverige har alla utom två, Vaxholm och Trosa, behållit den.

En fjärde förutsättning är att stadsdelen och kommunen har gott rykte bland de privata utförarna. Stockholm stad uppgavs uppfylla detta kriterium, vilket märktes genom att man fick samtliga stora utförare inom branschen och en mängd medelstora och små utförare. "

## **Äldrecentrums utvärdering av kundvalsmodellen**

Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum har i rapporten *Valfrihet i äldreomsorgen – en reform som söker sin form* (Ingrid Hjämarson, 2003) gjort en utvärdering av kundvalsmodellen i Stockholms stad.

I rapporten försöker Äldrecentrum få svar på hur den äldre upplevt möjligheten att få välja och hur reformen påverkat biståndshandläggarnas roll gentemot de äldre.

Undersökningen genomfördes under hösten 2003 i tre stadsdelar där ett antal pensionärer och biståndshandläggare intervjuades. Rapportens sammanfattning av resultaten återges nedan.

"En fjärdedel av de intervjuade pensionärerna uppgav att de inte hade fått välja enhet. Majoriteten av de intervjuade ansåg ändå att rätten att få välja hemtjänstenhet var bra. Med några få undantag kände de inte till rättigheten att välja hemtjänstenhet, innan de själva fick kontakt med hemtjänst. Den informationskampanj som Stockholms stad genomförde när kundvalsmodellen skulle införas hade inte nått fram.

Majoriteten av de intervjuade pensionärerna saknade att biståndsbedömarna endast gav dem information om de olika alternativen som de kunde välja emellan och inte vidare råd eller rekommendationer när de gjorde sina val.

Ett problem som pensionärerna tog upp var svårigheten att välja mellan de olika alternativen. De ansåg att skillnaderna dem emellan framgick dåligt av den skriftliga informationen. En vanlig kommentar från pensionärerna var också att de inte bara ville välja utföraren utan även insatserna och personal.

Trygghet och närhet var viktiga faktorer för pensionärerna när de valde enhet och flera uppskattade att det fanns både kommunala och privata utförare att välja emellan. Många nämnde spontant att de uppskattade möjligheten att kunna byta utförare.

De intervjuade pensionärerna var i stor utsträckning nöjda med den hjälp de fick och det verkade inte finnas någon oenighet mellan biståndsbedömarna och dem om vilken hjälp de behövde. Flera hade själva initierat att minska hjälpen när de blivit piggare efter en sjukdomsperiod.

De tilläggstjänster som de privata enheterna kan erbjuda efterfrågades inte av de pensionärer som vi intervjuade. Enligt biståndsbedömarna var intresset för tilläggstjänsterna från pensionärerna litet.

Vikten av att följa upp hemtjänsten betonas i kundvalsmodellen, men biståndsbedömarnas erfarenheter efter det första året är att det inte finns tid för att arbeta med utvärdering enligt intentionerna för modellen.

Biståndsbedömarnas uppfattning var att det är svårt för pensionärerna att välja enhet och att det är relativt många som i den situation när valet skall äga rum är för dåliga för att kunna välja.

Enligt biståndsbedömarna är trygghet en viktig aspekt när pensionärerna väljer och att hemtjänsten har sina lokaler i närheten av den egna bostaden. Biståndsbedömarna säger att de hemtjänstenheter som redan är etablerad i ett



ståndsbedömarna säger att de hemtjänstenheter som redan är etablerad i ett område och har ett gott renommé ofta blir valda

Studien väcker frågor om vilken roll biståndsbedömarna skall ha till de hjälpbehövande pensionärerna. Biståndsbedömarna har tolkat kravet på opartiskhet som att de inte får ge pensionärerna hjälp att välja. När biståndsbedömarna möter pensionärer, som inte kan eller vill välja eller inte har anhöriga som kan hjälpa till hamnar de i en situation där de upplever att det är oklart hur de skall agera.

Biståndsbedömarna väljer i de dessa situationer ofta att inte pressa pensionärer att välja utan beställer hemtjänst från den enhet som de bedömer kan ge den bästa insatsen.

Den myndighetsutövning som biståndsbedömarna utövar bland annat enligt socialtjänstlagen och förvaltningslagen är enligt dem ganska opåverkad av kundvalsmodellen. De administrativa arbetsuppgifterna har ökat och hembesöken hos pensionärerna tar längre tid. En svårighet som biståndsbedömarna uppmärksammade tidigt var att ha aktuell information om de olika enheterna. Informationen är viktig för biståndsbedömarna för att kunna se om en enhet som en pensionär har valt kan ta emot en ny beställning. Denna svårighet kvarstår ännu.

Utförarenheterna har synpunkter på ersättningens storlek. Bland annat gäller det svårigheten att täcka alla kostnader, bland annat för personalens "restider". Flera privata utförarenheter har som en följd av detta minskat det geografiska område som de arbetar i. Följden har blivit att pensionärer som bor i Stockholms centrala delar har fler enheter att välja emellan än de som bor i ytterområdena och företag med speciell kompetens och pensionärer som bor spridda över staden har svårigheter att överleva. "

Äldrecentrums rapport i sin helhet finns att tillgå på äldrecentrums hemsida: [www.aldrecentrum.se](http://www.aldrecentrum.se).

### **Uppföljning av privata utförare inom hemtjänsten**

Under sommaren och hösten 2002 genomförde stadsdelsförvaltningarna uppföljningar av verksamheten hos de privata utförare som är aktiva i kundvalsmodell för hemtjänst.

Undersökningen initierades av stadsledningskontoret. Varje stadsdelsförvaltning har, efter att ha intervjuat enskilda äldre, lämnat synpunkter på huruvida varje enskild utförarna lever upp till kraven i ramavtalet mellan staden och utföraren.

Stadsdelsförvaltningarna har gett utförarnas verksamhet sammanfattande omdömen enligt följande.

### Fungerar utförarens arbete tillfredsställande

	Ja	Nej	Annat
Kvalitetsarbete	76%	7%	17%
Dokumentation	38%	13%	49%
Arbetsplan lämnas i tid	25%	61%	14%
Kvalitetssystem	35%	13%	52%
Klagomålshantering	47%	25%	28%
Förändrade vårdbehov	68%	7%	25%
Personal	84%	6%	10%
Rehab, aktivering mm	32%	6%	62%

Av undersökningen framgår att det framför allt på några områden fanns stora brister. Arbetsplanerna hade i huvuddelen av fallen inte lämnats i tid till stadsdelsförvaltningarna. I många fall upprättades arbetsplaner inte alls. En fråga i undersökningen visar att nära hälften av utförarna inte hade utformat individuella arbetsplaner tillsammans med den enskilde. I ytterligare en femtedel av fallen visste stadsdelsförvaltningarna inte om arbetsplaner hade gjorts eller inte.

Cirka hälften av utförarna bedömdes ha en fungerande klagomålshantering. I övriga fall var den inte tillfredsställande eller okänd. I en fråga där det skulle preciseras om utförarna rapporterat sammanställningar av klagomål till beställaren (ska enligt avtalet göras två gånger per år) var det bara i vart tionde fall som detta hade skett. Stadsdelsförvaltningarnas uppföljningar visar att det många gånger saknades kunskap hos beställaren om utförarens rutiner för dokumentation, kvalitetssystem mm.

Det är ingen utförare som utmärker sig genom att genomgående visa särskilt bra eller dåliga resultat. Huvuddelen av utförarna klarade sig bra på vissa punkter, sämre på andra. De få kommunala enheter som omfattats av uppföljningen utmärker sig inte, varken i positiv eller negativ mening.

Stadsledningskontoret drog av undersökningen bl. a. slutsatsen att det finns ett behov av att systematiskt se över rutinerna för hur verksamheten ska följas upp samt att staden också som beställare bör vara mer aktiv när det gäller att påtala brister i verksamheten.

### Intervjuer av utförare och granskning av grannkommuner

Stadsledningskontoret gav våren 2003 företaget Komrev i uppdrag att intervjua ett representativt urval av utförare angående kundvalsmodellen. Syftet med uppdraget var att få in synpunkter inför den upphandlingen av hemtjänst som skulle påbörjas senare under våren. I rapporten *Synpunkter från privata utförare* (Urban Eriksson, 2003) görs följande sammanfattande bedömning:

Kundvalet har blivit etablerat i regionen och Stockholms stads modell måste betraktas i ljuset av att ett antal kommuner konkurrerar om de större utförarna.

- ? Utryckning nattetid bör lösas utanför kundvalet för ett effektivt resursutnyttjande. Natttjänsten kan även den upphandlas i konkurrens men det är inte att rekommendera att låta en mängd olika kundvalsaktörer sköta på natten utan det är lämpligare att avgränsa upphandlingen till sådana utförare som redan har en organisation för detta.
- ? Trygghetslarm är en annan komplikation i nuvarande modell. Den fordrar en särskild utredning. Idag hanteras detta i praktiken olika i olika stadsdelsförvaltningar vilket gör det orimligt att det ska ingå i kundvalet. Det är minst fyra olika moment i larmet: Installation, bevakning, utryckning och nyckelhantering.
- ? Biståndsbedömningen är underlaget för utföraren. För att utveckla kundvalet måste biståndsbedömningen bli tydligare. De flesta utförare som är verksamma i olika stadsdelar påpekar en avsevärd skillnad i praxis och ett standardiserat förfarande efterlyses.
- ? Avtalen mellan staden och entreprenörerna måste förtydligas eftersom det finns så skiftande tolkningar i de olika stadsdelsförvaltningarna. De flesta utförare uttrycker ett behov av ”branschråd” med ansvarig avtalspart för att klara ut ev. frågetecknen i tolkningarna.

Parallellt med ovanstående undersökning gjorde Komrev, likaså på uppdrag av stadsledningskontoret, en studie av kundvalsmodellen i Solna, Huddinge, Nacka och Danderyd. Genom studien ville stadsledningskontoret ta del av erfarenheter från dessa grannkommuner. I rapporten *Ersättningsmodeller och modeller för anknytning av externa utförare inom öppen hemtjänst* (Gudrun Rydén, 2003) dras bl.a. följande slutsatser.

- Kundvalet har blivit etablerat i regionen och Stockholms stads modell måste betraktas i ljuset av att ett antal kommuner konkurrerar om de större utförarna.
- ? För att ersättningen ska fungera optimalt måste ersättningsnivån vara kopplad till faktorer som är lätt att förstå för marknadens aktörer. Enklaste sättet är att koppla ersättningen mot Kommunals lokala avtal.
- ? Priset 2003 öppen hemtjänst dagtid varierar från 245 – 269 kr/tim. Tre av fyra kommuner har tillägg för OB.
- ? Ett sätt att i framtiden klara rekryteringen av personal till öppen hemtjänst är att göra en uppdelning av servicetjänster och omvårdnadstjänster eftersom det kan ställas olika kompetenskrav på olika personalkategorier. Servicetjänster kan också regleras så att de endast har ett timpris baserat på kostnaden dagtid mån-fre.
- ? För omvårdnad skulle kunna ställas högre kompetenskrav och därför även ett högre timpris. För kontinuiteten är det viktigt att omvårdnad ska kunna utföras både dag och kväll.

De undersökta kommunerna använder auktorisation förutom Solna som har 2 års avtal, med möjlighet till 2 x 12 månaders förlängning. Detta skapar en större kontinuitet än upphandling varje år.

### **Andra utredningar om kundval**

Kooperativa institutet har med stöd från NUTEK gjort en översyn av modeller för styrning av kommunal äldreomsorg. I rapporten *Hur vi möter framtidens äldreomsorg – idéer till förändring* (Lennart Eliasson, Anna Spånt Enebuske, 2003) framförs åsikten att fler kommuner bör införa kundvalsmodeller liknande den som finns i Stockholm och flera andra kommuner i stockholmsområdet. Som argument anföras bl.a. att nio av tio äldre anser att det är viktigt att få välja utförare. En kundvalsmodell ger konkurrens mellan vårdgivare, vilket enligt Kooperativa institutet rimligen gynnar kvalitet, mångfald, kreativa lösningar, rationaliseringar och specialisering. För personalen innebär det att det finns flera arbetsgivare att välja mellan. Kooperativa institutets utredning finns att hämta på organisationens hemsida: [www.koopi.se](http://www.koopi.se).

Konkurrensverket ägnar i rapporten *Vårda och skapa konkurrens* (Konkurrensverkets rapportserie 2002:2) stort utrymme åt äldreomsorg och kundval. I rapporten framhålls vissa risker med kundvalsmodeller. Stockholms stads ersättningsmodell, d.v.s. ersättning per bedömd tid (istället för utförd), kan innebära en risk att kvalitén åsidosätts. Systemet ger utföraren incitament att utföra sysslorna så snabbt som möjligt, eftersom utförarens kostnader då reduceras. En annan negativ effekt av kundvalsmodellen är enligt rapporten att administrationen ökar. En övergripande slutsats är dock att vi i dag inte vet hur kommunernas kostnader på sikt påverkas av en kundvalsmodell och att det är angeläget att uppföljning och utvärdering sker av de kundvalsmodeller som för närvarande används. Rapporten finns att tillgå på Konkurrensverkets hemsida: [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se).

Även i andra rapporter som studerat kundvalsmoder kommer författarna fram till att de ekonomiska konsekvenserna av kundvalsmodeller är osäkra. Reforminstitutet skriver i rapporten *Valfrihet på äldre dagar* (Niclas Damsgaard och Tobias Nilsson, 2002) att det är oklart vilka de långsiktiga budgetmässiga effekterna av ett införande av en kundvalsmodell är. Flera faktorer bedöms vara potentiellt kostnadsdrivande jämfört med verksamhet som drivs på entreprenad. Å andra sidan anses kundvalsmodellen stimulera process- och metodutveckling, vilket kan ge positiva ekonomiska effekter. Rapporten finns att tillgå på Reforminstitutets hemsida [www.reforminstitutet.se](http://www.reforminstitutet.se). Uppsatsen *Kundvalssystemet inom Stockholms hemtjänst* från företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet (Sven Pihlquist och Thomas Swensson, 2001) lyfts fram att det finns en risk att privata utförare koncentreras sig till tätbefolkade områden, där det borde vara lättare att få ekonomi i verksamheten eftersom gångavstånden mellan ärendena är kortare. Rapporten hittas på Stockholms universitets hemsida, under rubriken studentuppsatser ([www.fek.su.se/ike/](http://www.fek.su.se/ike/)).

I uppsatsen *Biståndshandläggare – en mäklare för hemtjänsten* från Ersta-Sköndals Högskola (Kajsa Rogler, 2003) konstateras att biståndshandläggarna i staden menar att kundvalsmodellen i det stora hela varit positiv för de äldre. Men i rapporten

skrivs också att många biståndshandläggare anser att deras eget arbete försvårats, bl. a. är rollen som konsumentvägledare ny. Det framhålls att det är viktigt att biståndshandläggarna informerar de äldre om utförarna och att krav på att biståndshandläggarna ska vara opartiska inte får hindra att de delar med sig av de kunskaper de har om utförarna. Uppsatsen kan hämtas på Ersta-Sköndal Högskolas hemsida ([www.esh.sssd.se/bibliotek/skondal/uppsatser2003.htm](http://www.esh.sssd.se/bibliotek/skondal/uppsatser2003.htm))

## **Erfarenheter från Danmark och Finland<sup>2</sup>**

### *Danmark – lagstiftning om fritt val på äldreområdet*

Det danska Folketinget beslutade i juni 2002 att lagstifta om fritt leverantörsväl av personlig och praktisk hjälp i hemmet. Modellen infördes den 1 januari 2003.

Enligt den nya lagstiftningen ska kommunen fastställa och offentliggöra pris (ersättning till utförare) och kvalitet för hemhjälp. Kontrakt ska skrivas mellan kommunen och privata hemtjänstverksamheter som uppfyller de kvalitetskrav som satts upp. Den äldre väljer själv utförare bland dem som kommunen godkänner.

Kommunerna är skyldiga att ingå kontrakt med alla kvalificerade utförare. Kvalificering ska ske genom certifiering eller upphandling. En ansökan om att bli godkänd utförare ska handläggas inom tre månader.

Kvaliteten i hemtjänsten förutsätts höjas genom en fri och rättvis konkurrens mellan kommunala och privata utförare.

Lagstiftningen innebär också att fritt val av ålderdomshem (plejehem) och gruppbostäder (beskyttat bostäder) över kommungränserna införs.

Lagstiftningen syftar till att öka den äldres inflytande över hemtjänsten, bl.a. stärks möjligheterna för den enskilde att påverka planeringen av hemtjänsten. Lagstiftningen tydliggör också kommunens ansvar för de invånare som har behov av hemtjänst och att de äldres rättssäkerhet vid biståndsprövning stärks.

En referensgrupp med 15 kommuner har tillsatts av Socialministeriet. Kommunerna ska sammanställa och förmedla erfarenheter av kundvalsmodellen. En brukarundersökning som genomfördes ungefär ett halvår efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft visade att 32% av brukarna hade haft möjlighet att välja mellan olika utförare och att 43% inte hade fått välja utförare. Huvuddelen av de återstående valde att inte besvara frågan.

### *Finland – servicecheckar inom hemservicen*

I Finland trädde ny lagstiftning om införande av servicecheckar i kraft den 1 januari 2004. Lagstiftningen anger hur kommunerna kan sköta systemet med servicecheckar och hur servicecheckar kan användas av brukarna. Systemet med servicecheckar gäller

---

<sup>2</sup> Uppgifterna om kundvalsmodellerna i Danmark och Finland som här redvisas är hämtade från olika officiella källor, bl a Socialministeriet i Danmark och Social- och Hälsovårdsministeriet i Finland. Kajsa Rogler, praktikant från Ersta- Sköndals Högskola, har svarat för utredningsarbetet.

privata utförare. Det finns ingen skyldighet för den enskilde att använda servicecheckar. Personer som är berättigade till bistånd kan å andra sidan heller inte av kommunen kräva att få använda sig av servicecheckar.

Servicecheckarna ska

- ? Förbättra tillgången på tjänster och effektivisera produktionen
- ? Erbjud kommunerna ett nytt alternativ för erbjudande av tjänster
- ? Förbättra klienters valmöjligheter
- ? Skapa och utveckla företagsamhet
- ? Förbättra möjligheterna för äldre och funktionshindrade att bo kvar i hemmet och leva självständigt

Servicecheckar har tidigare på försök funnits i flera kommuner. Erfarenheterna visar att utformningen av kundvalsmodellerna varierat från kommun till kommun och att service på lika villkor inte kunnat garanteras. Den nya lagstiftningen syftar till att ge tydligare och mer enhetliga spelregler för servicecheckar.

De privata utförarna godkänns av kommunerna, antingen genom upphandling eller genom certifiering av utförare som uppfyller de kriterierna för att bli godkänd. Kommunen ska ställa samma krav på service från de privata serviceproducenterna som ställs på de kommunala serviceproducenterna. Kommunen ska även övervaka kvalitén på de tjänster som produceras av de privata utförarna.

Ersättningen till de privata utförarna bestäms av kommunen.

### **Modeller för att bedriva äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade**

Det finns olika modeller för staden att driva hemtjänst, ledsagning och avlösning. Schematiskt kan man tänka sig följande alternativ:

1. Kundvalsmodell där brukarna kan välja mellan ett antal kommunala och privata utförare. Stadens ersättning går till den utförare som brukare valt.
2. Konkurrensutsättning genom entreprenadupphandling. Den utförare (kommunal eller privat) som lämnar det, med hänsyn till ekonomi och kvalitet, mest förmånliga anbudet ges ansvar för att driva verksamheten i ett område. Brukare som är berättigade till hemtjänst, ledsagning och avlösning hänvisas till den upphandlade utföraren.
3. Verksamheten konkurrensutsätts inte, utan drivs i kommunal regi. Hemtjänst, ledsagning och avlösning utförs alltid av personal anställd i kommunen.

Kundvalsmodellen anses ha den fördelen att utförarna konkurrerar med varandra om att erbjuda bra kvalitet, eftersom priset är givet. Om en utförare erbjuder dålig kvalitet förutsätts detta bli känt för brukarna. Brukare som är missnöjda kan utnyttja möjligheten att byta utförare. Utförarens möjlighet att få nya ärenden minskar också.

Till kundvalsmodellens nackdelar brukar räknas att den är mindre kostnadseffektiv än konkurrensutsättning genom entreprenadupphandling. Det finns flera skäl till detta.

- Ersättningen till utförarna måste vara på en nivå som gör det rimligt att ge service och omvårdnad i alla delar av staden. Eftersom ersättningen är lika hög i alla delar

av staden finns en risk att utförare som utför tjänster i delar av staden där kostnaderna är låga överkompenseras.

- I kundvalsmodell konkurrerar olika utförare på lika villkor om att få ärenden inom ett område. I ett system där *en* utförare har alla hemtjänstärenden inom ett område skulle det ge stordriftsfördelar. Entreprenadupphandling eller all verksamhet i kommunal regi skulle enligt detta sätt att se saken vara att föredra.
- De administrativa kostnaderna ökar som en konsekvens av valfriheten. Handläggningen av hemtjänstärenden blir mer komplicerad. Å andra sidan finns vissa potentiellt kostnadsbesparande effekter på administrationen. Bl. a. innebär en kundvalsmodell att ersättningssystemet blir enhetligt i hela staden, vilket förenklar administrationen. Enskilda stadsdelsnämnder behöver inte heller ägna tid åt upphandlingar av hemtjänst.
- Kundvalsmodell kan vara kostnadsdrivande för att det krävs en överkapacitet hos utförarna för att de med kort varsel ska kunna ta emot nya ärenden.

Ingen större studie har, enligt vad stadsledningskontoret känner till, försökt att på empirisk väg undersöka om kundvalsmodellen är kostnadsdrivande eller inte. Detta framgår också bl.a. av Kooperativa institutets, Reforminstitutets och Konkurrensverkets rapporter om kundvalsmodeller inom äldreomsorgen.

Enheten för upphandling vid stadsledningskontorets finansavdelning har studerat kostnaderna för och omfattningen av hemtjänsten före och efter kundvalets införande. Syftet med utredningen, som återfinns i *bilaga 3*, var att se hur kundvalsmodellen påverkat stadens kostnader för hemtjänst.

Den huvudsakliga svårigheten med en sådan undersökning är att det inte finns något referensalternativ, d.v.s. det går inte att veta vad som hänt om en kundvalsmodell inte hade införts. Av denna anledning bör betonas att resultaten är osäkra. Några slutsatser kan dock dras.

1. Det går inte att belägga att kundvalsmodellen varit kostnadsdrivande jämfört med de styrsystem som tidigare användes inom äldreomsorgen i Stockholm.
2. Skillnaderna i kostnad per producerat hemtjänststimma mellan stadsdelsnämnderna har minskat sedan kundvalsmodellen införande. Ur ekonomistyrningssynpunkt verkar kundvalsmodellen ha varit effektiv.
3. De stadsdelsnämnder som innan kundvalets införande hade all verksamhet i egen regi tenderar att ha fått minskade kostnader per producerat hemtjänststimme sedan kundvalsmodellen infördes. Stadsdelsnämnder som hade en förhållandevis hög andel av hemtjänsten entreprenadupphandlad tenderar att ha fått ökade kostnader.

Konkurrensutsättning genom entreprenadupphandling anses dock normalt vara den modell ger det ekonomiskt bästa utfallet för kommunen. Stadsledningskontorets undersökning stödjer denna slutsats.

Konkurrensverket redovisar i rapporten *Vårda och skapa konkurrens* erfarenheter från olika kommuner som tyder på att entreprenadupphandlingar initialt kan ge besparingar på i storleksordningen 10-20% oavsett om konkurrensutsättningen leder till att verksamheten upphandlas eller om den drivs vidare i kommunal regi.

Entreprenadupphandlingar anses vara mindre gynnsamt för kvaliteten. De kvalitetskrav som ställs i upphandlingen kan motverkas av att kommuner ofta tenderar att välja de billigaste anbudet och av att en utförare får monopol på marknaden. Kvaliteten påverkas härutöver av att upphandlingar görs med jämna mellanrum, vilket om utföraren byts ut kan minska kontinuiteten i verksamheten.

Det alternativ som ger den bästa kontinuiteten är sannolikt att all verksamhet bedrivs i kommunal regi, även om en personalomsättningen även då kan vara ett problem. Kommunal regi brukar också förespråkas av dem som menar att privata vinstintressen inom vård och omsorg leder till att verksamheten blir sämre. Om kommunen driver all verksamhet ökar också möjligheterna att ha ett direkt inflytande över verksamheten och dess ekonomi. En nackdel med att driva all verksamhet i kommunal regi är att en risk finns för att effektiviteten (kvalitet och kostnader) i verksamheten försämras om alternativ saknas och ingen konkurrensutsättning sker.

### **Stadsledningskontorets överväganden**

#### *Val av modell för Stockholm*

De olika utvärderingar och studier som USK, Handelshögskolan m.fl. gjort av kundvalsmodellen i Stockholm ger en allsidig bild av hur kundvalsmodellen fungerar. Kundvalsmodellen verkar i stora delar leva upp till de mål som kommunfullmäktige hade ställt upp före införandet. Den enskilde har fått möjlighet att välja utförare, modellen har riktat ett tydligare fokus på kvalitet, det finns förutsättningar för nya utförare att relativt enkelt få inträde på marknaden och modellen har även bidragit till att utveckla en mångfald av verksamheter.

Stadens intention vid införandet av kundvalsmodellen var också att ge utförarna långsiktiga, varaktiga och stabila villkor. Detta mål har varit svårare att nå, vilket hänger samman med att utförarna upphandlas årligen och att avtalen med utförarna bara varar ett år. Vid den senaste upphandlingen förbättrades villkoren i detta avseende något genom att en förlängningsklausul infördes i avtalet. Det har inte heller varit möjligt för utförarna att räkna med en årlig höjning av ersättningen som är i takt med lönekostnadsutvecklingen.

När det gäller de mer generella målen för äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade, exempelvis att alla äldre ska känna sig trygga i att det finns vård och omsorg när man behöver det eller att insatserna inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade ska utformas så att de utgör ett stöd för den enskilde att leva ett så normalt liv som möjligt, är det svårare att avgöra om kundvalsmodellen medverkat till en högre grad av målpuppfyllelse.

De ekätundersökningar som USK gjort visar att de flesta som har hemtjänst, ledsagning och avlösning i hög grad är nöjda med den service och omvårdnad staden erbjuder. Få är direkt missnöjda. Sett över tiden har emellertid förändringarna varit små, brukarna ger verksamheten ungefär samma betyg 1995, 1998 och 2003. På en punkt kan dock en tydlig förbättring ses och det är hur brukarna ser på personalens bemötande.



USK:s undersökningar visar att möjligheten att kunna välja utförare uppskattas av ungefär två tredjedelar av de personer som har hemtjänst, ledsagning och avlösning. En ännu högre andel (mellan 84% och 94%) tycker dock att det är viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen.

Flera av utredningarna påvisar brister i kundvalsmodellen. En sådan brist är att administrationen kring biståndshandläggningen upplevs ha ökat. Det påtalas att uppföljningen bör förbättras. Utredningarna visar också tydligt på vikten av att kontinuerligt informera om kundvalet.

Ett problem som framkommer är att flera utförare har svårt att få verksamheten att gå runt. Ersättningen till utförarna är i Stockholm relativt låg, jämfört med vad flera kranskommunerna i länet betalar. Ersättningen speglar inte heller alltid variationen i insatserna faktiska kostnader, exempelvis kostnadsskillnader mellan natt och dag och mellan olika geografiska områden.

Vid en samlad bedömning av de erfarenheter som finns av kundvalsmodellen i Stockholm och med beaktande av de alternativ som finns till en kundvalsmodell anser stadsledningskontoret att det finns starka skäl för staden att fortsätta arbeta med ett kundvalssystem inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. Kundvalsmodellen är enligt stadsledningskontoret den modell som bäst främjar en långsiktig kvalitetsutveckling och den modell som bäst svarar mot brukarnas önskemål.

De brister i kundvalsmodellen som beskrivits i olika utredningar bör så långt som möjligt avhjälpas genom att modellen justeras i olika avseenden. Stadsledningskontoret ger i det följande förslag på hur kundvalsmodellen kan modifieras för att fungera bättre.

### *Uppföljning*

Stadsdelsnämnderna ansvarar för att följa upp enskilda ärenden inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. I uppföljningen ingår att följa att beviljade insatser ges och erforderlig kvalitet uppnås. Men stadsdelsnämnderna har inget ansvar för att göra en samlad uppföljning verksamheten hos privata utförare, som ofta är verksamma i flera olika stadsdelar. Detta ansvar ligger på kommunstyrelsen.

Sedan införandet av kundvalsmodellen har en samlad uppföljning av utförarnas verksamhet genomförts en gång, vilket inte är tillräckligt. Vid denna uppföljning granskades att utförarna levde upp till kraven i ramavtalet mellan staden och respektive utförare. Utförarnas verksamhet måste granskas kontinuerligt, vilket har visat sig svårt med den relativt tungrodda modell för uppföljning som använts.

Stadsledningskontoret anser att formerna för uppföljning av enskilda utförare bör förändras i enlighet med följande.

1. Stadsledningskontoret tar fram ett formulär för uppföljningen av privata utförare. Det ska i formuläret ställas frågor som handlar om ifall utföraren bedriver verksamheten i enlighet med gällande lagstiftning, de krav som staden ställer upp i avtalet och vad som utföraren utlovat i sitt anbud. De kan till exempel handla om kvalitetssystem, rutiner för klagomålshantering, dokumentation, kontaktmannaskap och nyckelhantering samt insatser för kompetensutveckling.

2. Varje stadsdelsförvaltning får ansvar för att följa upp verksamheten hos två till fyra privata utförare i enlighet med det framtagna formuläret. Uppföljningen ska ske minst en gång per år och utförare och rapporteras till stadsledningskontoret.
3. Om det vid uppföljningen framkommer att verksamheten inte bedrivs i enlighet med lagar och avtal ansvarar den stadsdelsförvaltning som gjort uppföljningen för att detta dokumenteras och påtalas för utföraren. Stadsledningskontoret ska informeras. Stadsdelsförvaltningen ska också följa upp att rättelse görs. Om bristerna inte åtgärdas ansvarar stadsledningskontoret för fortsatta kontakter med utföraren. Vid allvarliga avtalsbrott ska avtalet upphävas.
4. Stadsledningskontoret ansvarar för att till kommunstyrelsen årligen göra en sammanfattning av resultaten från de uppföljningar som stadsdelsförvaltningarna gjort. Sammanställningen ska redovisas för kommunstyrelsen.
5. Uppföljningarna är allmänna handlingar som bör kunna användas av biståndshandläggarna som en form av konsumentupplysning till de som vill ha äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade.
6. Uppföljningen bör med jämna mellanrum (exempelvis vart tredje år) kompletteras av brukarundersökningar likande den som USK gjort för hemtjänst, ledsagning och avlösning 2003. Det är önskvärt att dessa undersökningar får en sådan omfattning att slutsatser inte bara kan dras om hur hemtjänsten fungerar i staden som helhet, utan att jämförelser kan göras också mellan olika stadsdelsnämnder och olika utförare. Vidare bör prövas om sådana frågeställningar kan tas in som gör resultaten jämförbara med de undersökningar som Institutet för Kvalitetsutveckling gör av kvaliteten inom äldreomsorgen i riket.
7. Det bör särskilt övervägas att i tillämpliga delar använda samma rutiner som här föreslås för uppföljning av kommunala enheter och entreprenader. På så sätt skulle den effekten uppnås att en samordnad uppföljning sker av 100% av stadens verksamhet, istället för av cirka 29% som den privat drivna verksamheten utgör. Metod- och kvalitetsutveckling skulle därmed stimuleras.

Ovanstående ordning för uppföljning påminner mycket om det system som används för uppföljning av verksamheten vid privata äldreboenden.

Stadsledningskontoret anser att riktlinjerna för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning bör utformas i enlighet med vad som anges ovan.

Härutöver är det viktigt att stadsdelsnämnderna förbättrar uppföljningen av enskilda ärenden. Tydliga rutiner bör tas fram för uppföljningen vid respektive stadsdelsnämnd.

#### *Information till brukare och anhöriga*

Det finns behov av att öka kunskapen om kundvalsmodellen på flera sätt. För att modellen ska fungera krävs att äldre personer och personer med funktionshinder som söker bistånd från staden känner till att de har möjlighet att välja mellan olika utförare och att de dessutom har möjlighet att byta utförare, exempelvis om de är missnöjda. Vidare är det viktigt att de som ska välja utförare har möjlighet att göra det utifrån en saklig information om utförarna.

Ansvar för information om kundvalsmodellen är idag delat mellan kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna. Kommunstyrelsen ska ge övergripande information om kundvalsmodellen och ansvarar även för att korrekt information om de olika utförarna finns på stadens hemsida. Stadsdelsnämnderna ska informera de boende i stadsdelen om den verksamhet som stadsdelsnämnden bedriver. De biståndshandläggare som är anställda vid stadsdelsnämnderna ska när en äldre person eller en person med funktionshinder står inför valet av utförare på ett sakligt sätt kunna informera de olika utförarna.

Stadsledningskontoret menar att formerna för att sprida kunskap om kundvalsmodellen bör utvecklas. Det är viktigt att det bland allmänheten i stort och bland personer som är äldre och funktionshindrade i synnerhet finns en kunskap om hur kundvalsmodellen fungerar.

Det räcker inte att informera om kundvalet när det är dags att välja utförare. Personer som kanske för första gången i sitt liv söker bistånd från kommunen befinner sig ofta i en situation då de kan vara svårt att överväga konsekvenserna av olika val. Om de på förhand är insatta i kundvalsmodellen funktionssätt underlättas valet av utförare. Staden bör vidare ha en tydligare policy när det handlar om att informera om olika utförare. Informationen om kundvalsmodellen och utförarna till dem som ska välja utförare, anhöriga och andra stockholmare bör förbättras. Biståndshandläggarna har här en nyckelroll.

#### *Godkännande av utförarna*

De privata utförarna godkänns efter upphandling i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingar har gjorts årligen och första året gjordes till och med två upphandlingar. Avtalen med utförarna har gällt ett år. De avtal som gäller år 2004 kan dock, förutsatt att parterna är överens, förlängas med ett år i taget, som längst till utgången av år 2006.

Poängen med de täta upphandlingarna är att det ska vara möjligt för nya utförare att komma in på marknaden. För utförarna har det också inneburit en möjlighet att årligen överväga om de ska vill fortsätta att erbjuda sina tjänster i kundvalsmodellen.

Stadsledningskontoret anser emellertid att systemet med årliga upphandlingar där samtliga utförare deltar har betydande nackdelar. Det blir administrativt tungt att med små mellanrum genomföra upphandlingar, både för stadsledningskontoret och de utförare som lämnar anbud. För utförare som godkänts ett år finns heller inga garantier om att bli godkänd nästa år, vilket kan göra att företaget drar sig för att göra långsiktiga investeringar i exempelvis utbildning.

Staden har genom införande av en förlängningsklausul reducerat en del av nackdelarna med ett kort avtal. En godkänd utförare behöver inte lämna in ett nytt anbud om parterna bestämmer sig för att förlänga avtalet. Men fortfarande finns inga garantier för att staden kommer att förlänga avtalet.

Enligt stadsledningskontorets mening vore det mest ändamålsenliga att om utförare kunde certifieras utan föregående upphandling, vilket dock kräver speciallagstiftningen som innebär att undantag kan göras från LOU.

När kommunfullmäktige i juni 2001 beslutade att införa kundval för hemtjänsten, ledsagning och avlösning betonades att det är önskvärt att certifiering kunde ske utan föregående upphandling. Kommunfullmäktige beslutade också att Stockholms stad skulle hemställa hos regeringen att lagstiftningen ändras så att detta möjliggörs. För förskola och skola finns redan sådan speciallagstiftning. Stadens begäran har ännu inte hörtsammats.

Stadsledningskontoret menar att det kan finnas anledning att hos regeringen ånya ta upp frågan om en ändrad lagstiftning som möjliggör för kommuner att certifiera privata utförare inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade utan föregående upphandling. Den nya lagstiftning som finns på området i Danmark och Finland skulle kunna tjäna som exempel.

I vänta på en sådan lagstiftning bör kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra upphandlingar av utförare varje år. De avtal som tecknas med utförarna bör vara möjliga att förlänga ett år i taget, som längst med fem år. Bara nya utförare och utförare som inte längre har möjlighet att förlänga sina avtal behöver delta i de nya upphandlingarna. Beslut om utnyttja en förlängningsklausul bör tas senast tre månader före året årsskiftet. När beslutet tas måste ersättningen till utförarna för nästkommande år vara bestämd.

#### *Ersättningen till de privata utförarna*

Ersättningen till utförarna är indelad i 18 nivåer. Ersättningsnivån bestäms av hur många timmar insatserna bedöms ta. De faktorer som påverkar kostnaderna för utförarna är, förutom insatsens omfattning, framför allt:

- ? Behovet av arbetskraft med kvalificerad utbildning. I de lägsta nivåerna är det främst serviceinsatser som utförs, vilket minskar behovet av personal med omsorgsutbildning.
- ? Hur stor del av arbetet som utförs under obekväm arbetstid. Andelen av tiden som åtgår till arbete under obekväm arbetstid varierar mellan 0% i de lägsta nivåerna och 30% i de högsta. I de högsta nivåerna utförs 4% av arbetet under nattetid.
- ? Insatsernas längd. Vid kortare uppdrag ökar restiden mellan olika ärenden. I de högre nivåerna är restiden i förhållande till effektiv arbetstid kortare.

I dagsläget varierar den genomsnittliga ersättningen mellan olika nivåer. I nivå 2 är den 250 kronor per timme, i nivå 4 är 199 kronor per timme och i nivå 17 är den 237 kronor per timme. Flera utförare har i kontakter med äldreomsorgsberedningens kansli påpekat att det är svårt att förstå logiken bakom detta.

Från utförarna har kritiska synpunkter också kommit på att modellen inte tar rimlig hänsyn till de kostnaderna för nattarbete, utryckningar på larm och transporttider.

Stadsledningskontoret anser att förändringar av ersättningsmodellen i första hand bör övervägas inom följande områden.

1. Ersättningen i varje nivå ska utgå från ett gemensamt snittspris.
2. Insatser under nattetid bör värderas högre än insatser under dagtid och kväll när ersättningsnivå bestäms

3. Utryckningar på larm bör ersättas separat med en fast timersättning.

Beslut om ersättning till privata utförare bör bestämmas omkring ett halvår innan ersättningen ska börja gälla. Beslut kring ersättningsmodell och ersättningsnivåer för år 2005 kommer tas av kommunfullmäktige i samband med budgetbeslut.

Den ersättning som för närvarande ges till utförarna har beräknats med utgångspunkt från att utförarna har kostnader för resor, administration, lokaler etc. En del utförare har sagt att staden inte ger tillräcklig kompensation för transporter. Detta kan nog ses som ett uttryck för att de tycker att ersättningen generellt sett ligger på en för låg nivå. Möjligheten för biståndshandläggarna att ge en separat ersättning för resor begränsas av att det är svårt att i varje individuellt fall avgöra hur stor en sådan ersättning borde vara, vilket bl.a. hänger samman med att ett vårdbiträde kan ha ärenden i flera olika stadsdelar. Stadsledningskontoret anser inte att några förändringar bör göras vad gäller ersättning för resekostnader.

I ett par av utredningarna om kundvalsmodellen lyfts också fram att långa transportsträckor skulle kunna innebära att privata utförare inte vill etablera verksamhet i glesbebyggda områden. För närvarande finns det dock ett flertal utförare att välja mellan i alla delar av staden, även i de minst tätbebyggda. De privata utförarnas marknadsandelar varierar mellan olika delar av staden, men det mönstret förklaras inte av hur nära det är mellan hushållen. Risken för att de privata utförarna helt och hållet ska dra sig undan från en stadsdel reduceras också av att det kan vara fördelaktigt för en privat utförare att etablera sig i en stadsdel där det finns få konkurrenter. I nuläget ser stadsledningskontoret inte att det finns anledning att differentiera ersättningen till utförarna mellan olika områden.

*Förfrågningsunderlag*

Förfrågningsunderlag avseende upphandling av hemtjänst i ordinärt boende 2005 respektive upphandling av avlösarservice och ledsagarservice ledsagningsuppdrag år 2005 återfinns i *bilaga 4* och *bilaga 5*. Förfrågningsunderlagen liknar i huvudsak de förfrågningsunderlag som gjordes inför motsvarande upphandlingar föregående år.

**Äldreomsorgsberedningen** beslutade den 15 april 2004 att i huvudsak återropa stadsledningskontorets förslag till beslut.

Och därutöver anföra.

Det är bra att kundvalsmodellen föreslås bli kvar då den har slagit väl ut. Att vi nu i majoriteten i staden arbetar på att kunna komplettera med 4 timmar per vecka som inte kräver samma biståndsbedömning förbättrar situationen ytterligare för våra äldre. Utvärderingen pekar entydigt på vikten av att denna valfrihet finns men också på en önskan att få mer inflytande över själva hjälpen. Det upplevs som än viktigare. Frågan, i det perspektivet, är hur mycket tid som biståndsbedömarna ska be-höva lägga på kundupplysning. Det centrala måste vara att all verksamhet som staden ansvarar för ska vara av god

vara att all verksamhet som staden ansvarar för ska vara av god kvalitet och möjlig att följa upp. Inriktningarna får gärna vara olika just för att kunna möta olika behov. Det är viktigt att de små enheterna har goda möjligheter att arbeta inom kundvalsmodellen. Mångfalden gynnar kvaliteten!

Lokalt i våra stadsdelar behöver biståndsbedömarna arbeta vidare med att förbättra medvetenheten om kundvalsmodellen, ha insyn i och kunna följa upp de olika verksamheterna och de insatser som ges. Det är viktigt att mängden olika utförare hos enskilda minimeras så att kontinuiteten kan stärkas. När brister har påvisats skall detta snarast åtgärdas.

Administrationn upplevs av en del stadsdelar ha blivit mer omfattande under det första året. Nu är också biståndsbedömarna erfarna i modellens konstruktion och behöver arbeta vidare med samordning. Ekonomiskt finns det fördelar med denna modell där man lättare kan styra vad en enskild verksamhet får kosta, även om det finns risker. Själva upphandlingsreglerna får man gärna göra mer flexibel, t.ex. så att stadsdelarnas erfarenheter snabbt kan tas in. Uppföljningssystemen måste utformas så att de underlättar administration så att den inte blir alltför omfattande och resurskrävande.

*Reservation anfördes av Margareta Olofsson (v), bilaga 1.*

*Reservation anfördes av Margareta Björk (m), Helen Jäderlund Eckardt (fp) och Ewa Samuelsson (kd), bilaga 1.*

*Särskilt uttalande gjordes av Margareta Björk (m), bilaga 1.*

**Kommunstyrelsens pensionärsråd** beslutade den 18 mars 2004 att tillstyrka stadsledningskontorets förslag till beslut.

## RESERVATIONER M.M.

### **Äldreomsorgsberedningen**

Reservationen av Margareta Olofsson (v) är av följande lydelse.

Äldreomsorgsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra centralupphandling av hemtjänst, ledsagning och avlösning för 2005.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som anges i detta
3. ~~Stads~~Stadsdirektören ges uppdrag att genomföra centralupphandling för godkännande av privata utförare i kundvalsmodellen.
4. Stadsdirektören ges i uppdrag att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal med de anbudsgivare som lever upp till förfrågningsunderlagets krav och som antas efter anbudsutvärdering
5. Stadsdirektören ges i uppdrag, utan att förutsättningarna väsentligen ändras eller att avkall görs på de krav som kommunstyrelsen uppställt i förfrågningsunderlagen ( bilaga 4 och Bilaga 5), vid behov vidta smärre förändringar i underlaget som bedöms nödvändiga.
6. Stadsdirektören ges i uppdrag att vid behov vidta sådana förändringar, kompletteringar och/eller tillägg i avtalen med utförare som utifrån affärsmässiga grunder är påkallade.
7. Att i övrigt återremittera ärendet för att ytterligare belysa kundvalsmodellen i enlighet med nedanstående.

Äldreomsorgsberedningen föreslås besluta

1. Uppdraget att redovisa de erfarenheter som legat till grund för införande av kundvalsmodeller inom hemtjänsten i Finland och Danmark är utfört.

Vi anser att samtliga stadsdelar ska kunna ha synpunkter på kundvalsmodellen innan ett beslut fattas att modellen ska vara kvar. Stadsdelarna är de som har störst kunskap om hur kundvalsmodellen fungerar i praktiken.

En utvärdering av kundvalsmodellen är gjord. Trots det behöver ytterligare några synpunkter belysas innan ett beslut fattas om att kundvalsmodellen ska vara kvar. Under 2003 utnyttjade 821 personer av sammanlagt 12 947 sin möjlighet att byta utförare. Mellan 250 till 350 av de som har bytt har tvingats byta av olika anledningar. Ett par större utförare, Alma Städ AB och Human assistans Intressenter AB gick i konkurs, vilket innebar att 150 brukare fick byta. Ytterligare 100-200 brukare beräknas ha fått byta utförare på grund av att utförarna utnyttjat möjligheten att minska sitt geografiska etableringsområde eller sitt kapacitetstak. En belysning av hur framtiden kommer att se ut med kundvalsmodellen behövs. Hur kommer det att se ut om flera

att se ut med kundvalsmodellen behövs. Hur kommer det att se ut om flera företag drar sig ur eller går i konkurs? Enligt alla undersökningar som rör äldre och funktionshindrade brukar trygghet och kontinuitet vara de aspekter som värderas högst.

84 % av de äldre och 90 % av de funktionshindrade tycker att det är viktigt att kunna påverka innehållet i hjälpen. Har mångfalden ökat med kundvalsmodellen dvs. innehållet i verksamheten? Erbjuder de olika företagen olika service? Underleverantörernas betydelse är stor för hemtjänsten kvalitét. Hur fungerar systemet med underleverantörer. Klagomål har framkommit om långa väntetider när personer har ~~innehållet~~ uppfattas som viktigare än möjligheten att kunna välja utförare. 59 % av de äldre och 67 % av de funktionshindrade svarar att de tycker att det är positivt att kunna välja utförare. Trots att så många svarar att det är positivt att kunna välja är det bara 6,3 % som faktiskt har bytt. En utmaning för framtiden är att verkligen ge pensionärerna den möjligheten att kunna påverka innehållet i hemtjänsten.

Ett argument som har framförts när modellen infördes var möjligheten för hemtjänstenheter att nischas in på speciella grupper av pensionärer så att t ex grupper med annat språk och kultur har kunnat få hemtjänst på sitt modersmål. Utförarenheterna har haft synpunkter på svårigheterna att täcka alla kostnader för personalens restider. Privata enheter har som följd av detta minskat sitt geografiska område som de arbetar i. Följden har blivit att pensionärer som bor i Stockholms centrala delar har fler enheter att välja emellan än de som bor i ytterområdena och företag med speciell kompetens har svårigheter att överleva. Effekterna av detta bör också belysas. Judiska hemtjänsten har t ex inte av ekonomiska skäl klarat att driva verksamheten. Högskolans utredning har endast 5 personer från pilotstadsdelarna som införde kundvalet 1.9. 2001 intervjuats.

Reservationen av Margareta Björk (m), Helen Jäderlund Eckardt (fp) och Ewa Samuelsson (kd) är av följande lydelse.

Att formerna för utvärdering av kommunala och enskilda utförare skall utformas på samma sätt

Att uttala det olämpliga i att den kommunala verksamheten genom sin stadsdelsförvaltning får ansvar för uppföljning av de enskilda utförarna, då de är konkurrensutvärderingen även sänds till berörda företag för remissbehandling

att ersättningen mellan de kommunala och enskilda utförarna ska ges på så lika villkor som möjligt

att ersättningssystemet skall ses över tillsammans med berörda

att åter hemställa hos regeringen om en speciallagstiftning om certifiering av utan föregående upphandling

samt att därutöver anföras



Kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning har inneburit en stor ökning av valfriheten för de stockholmare som berörs. De utvärderingar som gjorts ger en samstämmig bild av en reform som vunnit stockholmarnas uppskattning. Enligt USK:s utvärdering anser nästan hälften av brukarna att det är mycket viktigt att kunna välja eller byta utförare och mindre än var tionde tillfrågad tycker valet är oviktigt.

När Stockholms stad nu går vidare med kundvalsmodellen är det viktigt att se över vilka delar av systemet som kan förbättras.

En viktig åtgärd handlar om att öka informationen om kundvalsmodellen till de människor som berörs. Den som inte känner till möjligheten att välja utförare, kommer naturligtvis inte att göra detta. Enligt USK:s undersökning känner mindre än hälften av brukarna till denna valmöjlighet, något som är under all kritik. Biståndshandläggarna vidhåller att de äldre får för lite tid för att hinna sätta sig in i möjligheten att välja mellan flera utförare eftersom de ofta får materialet i handen vid hembesöket. Den nuvarande majoritetens totala ovilja att behandla frågan om valfrihet i äldreomsorgen har med all säkerhet också bidragit till att begränsa kunskapen bland äldre och funktionshindrade stockholmare om de alternativ som finns.

Förslaget att hemställa hos regeringen om en speciallagstiftning som tillåter certifiering av utövare utan föregående upphandling är helt i linje med de intentioner som fanns vid införandet av kundvalsmodellen. Förnyade kontakter med regeringen bör tas omgående.

Flera utförare har pekat på problem med det ersättningssystem som gäller i dag. En översyn av ersättningsprinciperna är därför välkommen, i enlighet med vad som anförs i ärendet. Vi vill dock understryka behovet av en generell höjning av ersättningen till utförarna, som drabbats hårt av besparingar under den nuvarande politiska majoriteten. Frysningen av pengarna under 2003 innebär att många privata alternativ fick mycket svårt att klara sig ekonomiskt, och den tvåprocentiga höjningen 2004 räcker långt ifrån till att täcka kostnadsökningar för framförallt löner.

Förlängningsklausulen måste ändras när nu förslaget till ny budgetordning beslutats. De fristående aktörerna måste få en korrekt behandling av staden som motpart. De kan inte som klausulen ser ut idag riskera att senast tre månader före årsskiftet kunna få ändrade förutsättningar.

En viktig förbättring är mer samlade uppföljningar av verksamheten, liksom att resultatet av uppföljning och utvärdering blir tillgängliga för brukare och biståndshandläggare. Vi vänder oss också mot den utvärderingsmodell som föreslås för privata respektive kommunala utförare. I ett system med full valfrihet för brukaren att välja mellan olika utförare ser vi ingen anledning att genomföra olika former av utvärderingar beroende på vem som är huvudman för verksamheten. Privata och kommunala utförare bör värderas enligt samma modell, förslagsvis med utgångspunkt i den modell som i ärendet föreslås för utvärdering av privata utövare.

Det särskilda uttalandet av Margareta Björk (m) är av följande lydelse.

Vi moderater anser att den utvärdering som skall göras av stadens äldreomsorg skall ske centralt och ej av stadsdelsnämnderna. För att få en samlad bild av stadens äldreomsorg är det viktigt att utvärderingen sker från ett stadsövergripande perspektiv och utförs av andra än de som i den dagliga verksamheten tillhandahåller äldreomsorg.

Vi moderater vill avskaffa stadsdelsnämnderna och inrätta en central äldreomsorgsnämnd. Vi vill göra dessa förändringar för att öka inflytandet för de äldre genom att införa ett pengsystem liknande det som finns och uppskattas inom hemtjänsten även för de särskilda boendeformerna.

Stadens kvalitetsarbete måste därtill utvecklas så att ett kvalitetsuppföljningsprogram för hela staden ger möjlighet till kvalitetssäkring av all verksamhet – oavsett huvudman.

**Skrivelse till Äldreomsorgsberedningen rörande erfarenheterna av lagstiftning ang kundvalsmodellen som nu införs i både Finland och Danmark**

Redan på 1980-talet inleddes försök med sk servicecheckar i England och allt sedan dess har olika tillämpningar funnits inom social- och hälsovårdsservicen i EU-länderna. Målet med servicechecksystemet har varit att öka klientens valfrihet, effektivisera serviceproduktionen och förbättra sysselsättningen. Inom social- och hälsovården har de flesta tillämpningarna av servicecheckar förekommit inom hemservicen, barnomsorgen och boendeservice.

Verksamheterna med servicecheckar styrs i Sverige inte av lagstiftning, vilket är fallet i andra länder. I Storbritannien infördes en lag 2001 ang handikappade barn och anhöriga som sköter dem och i bl a Tyskland, Holland och österrike tillämpas ett system med vårdförsäkring och vårdpeng, enligt vilket personer som behöver service beviljas pengar för att köpa tjänster enligt vissa kriterier. Modellen är längst utvecklad i Holland där en person som behöver vård och bor hemma ges en personlig budget för köp av hem- och sjukvårdsservice.

I Finland har regeringen nyligen förelagt Riksdagen en proposition, i vilken föreslås att social- och hälsovårdsservice med servicesedlar skrivs in i lagen. Det gör det möjligt för medborgaren att köpa olika social- och hälsovårdstjänster, främst hemtjänster av privata tjänsteproducenter, som blivit godkända av kommunen. Det nu framlagda förslaget har föregåtts av olika försöksverksamheter, som började 1997.

Enligt det danska socialdepartementets hemsida infördes from 2003 en lag om fritt val av leverantör av personlig och praktisk hjälp m m i hemmet.

Odense, Greve och Kolding var kommuner som tillämpade kundvalsmodellen innan lagen trädde i kraft. Eftersom Stockholms stad just nu utvärderar kundvalsmodellen, vore det intressant för Äldreomsorgsberedningen att få ta del av de erfarenheter som finns framför allt i Danmark och i Finland.

Jag hemställer

att Äldreomsorgsberedningen får ta del av de erfarenheter, som ligger till grund för att lagstiftning ang kundvalsmodellen nu införs i både Finland och Danmark.

Stockholm 2003-10-08

Margareta Björk (m)

Tomas Eriksson (m)