

Tyresö kommun  
Socialförvaltningen  
Sonja Holm, controller/utredare

## TJÄNSTESKRIVELSE

Datum  
2010-06-08

Diarienummer 0089/10-011

Socialnämnden

## Om införande av kundvalssystem enligt LOV

### Förslag till beslut

- Socialnämnden avvaktar med införande av valfrihetssystem enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) inom särskilda boenden för äldre och för yngre funktionshindrade.

Anita Brynje  
Förvaltningschef

Catarina Stavenberg  
Stabschef

### Sammanfattning

I samband med betänkandet om en ny lag om valfrihetssystem, LOV, som överlämnades till regeringen 2008, beviljades socialnämnden ett stimulansbidrag på 1 300 tkr för att utreda förutsättningar och ersättningsmodell för ett eventuellt införande av ett valfrihetssystem för särskilda boendeformer i Tyresö. Senast den 30 juni 2010 ska kommunen redovisa till Socialstyrelsen om valfrihetssystem ska införas eller inte. Lagen om valfrihet trädde i kraft från den 1 januari 2009.

Förvaltningen har utrett frågan, genomfört förstudier, och även gjort förberedelser för att på sikt kunna möjliggöra införande av valfrihetssystem enligt LOV. Bland annat har en intern boendepeng införts, vilket kommer att utvärderas under hösten 2010. De områden som behöver vidareutvecklas för att uppnå ett bra resultat enligt LOV redovisas.

Den sammanfattande bedömningen i frågan är att för närvarande avvakta med införande av LOV .

## Beskrivning av ärendet

### Bakgrund

I mars 2007 tillsatte regeringen Frittvalutredningen som hade i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att ge äldre och personer med funktionsnedsättning en utökad möjlighet att välja utförare av insatser enligt socialtjänstlagen. Efter ett betänkande och riksdagsbeslut infördes en ny lag, Lag om Valfrihet, LOV (2008:962), från den 1 januari 2009. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner som vill konkurrenspröva verksamhet genom att överlåta valet av utförare till brukaren eller invånaren. Den nya lagen är ett alternativ till Lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091).

Under 2008 införde regeringen ett stimulansbidrag på totalt 280 miljoner i syfte att uppmuntra kommunerna att införa valfrihetssystem. Socialstyrelsen fick i uppdrag att besluta om och fördela medlen till kommunerna samt följa upp hur kommunerna arbetar med att utreda och införa valfrihet enligt LOV.

Socialnämnden i Tyresö beslutade vid sammanträdet 2008-09-24, § 1072, att ansöka om 1 300 tkr i stimulansbidrag ”för att utreda förutsättning och ersättningsmodell för ett eventuellt införande av ett valfrihetssystem inom särskilda boendeformer för äldre och yngre personer med funktionshinder”. Ansökan beviljades.

Senast den 30 juni 2010 ska kommunen redovisa till Socialstyrelsen huruvida valfrihetssystem enligt LOV ska införas eller inte.

Flera av de kommuner som beviljades stimulansmedel har liksom Tyresö deltagit i SKLs (Sveriges Kommuner och Landsting) nätverk kring valfrihetsfrågor. Nätverket har haft regelbundna träffar under 2009/2010 i syfte att dels lära mer om vad ett valfrihetssystem innebär för kommunen, dels att lära av varandra. Totalt har 208 kommuner fått stimulansbidrag för att arbeta med införande av LOV. I april 2010 uppger SKL på sin hemsida att

- 45 kommuner infört LOV (system i drift)
- 72 kommuner ska införa LOV
- 79 kommuner har ännu inte fattat beslut
- 12 kommer har beslutat att inte införa LOV.

De kommuner som redan infört valfrihetssystem enligt LOV har framför allt gjort detta *inom hemtjänsten*. Endast *tre* kommuner har hittills infört valfrihetssystem enligt LOV avseende *särskilda boenden*. Flera kommuner har dock frågan under utredning.

### **Om LOV och LOU**

I det nya upphandlingssystemet, enligt **LOV**, uppstår konkurrenssituation först när avtal tecknats och aktörerna ska erbjuda ”bästa” värden eller servicen för att locka till sig brukare. Priset ska vara fastställt i kravspecifikationen liksom övriga kvalitetskrav som exempelvis vårdkvalitet, ekonomisk kapacitet och personalens utbildningsnivå. Kravspecifikationen/förfrågningsunderlag ska löpande annonseras på Kammarkollegiets nationella webbplats. Alla leverantörer som uppfyller kvalitetskraven har rätt att delta i systemet. Med LOV eftersträvas en mångfald av utförare och antalet får inte begränsas. Det är brukaren och anhöriga som gör valet åt sig själva. Det ska också i förväg vara reglerat hur ”ickevalsalternativ” handläggs.

Varje kommun väljer själv om man vill tillämpa LOV och i så fall vilka krav som ska ställas på utförarna. Alla utförare som uppfyller kraven får sluta avtal med kommunen. En leverantör kan när som helst begära att få bli prövad i en kommun som infört LOV. Uppfylls kraven har man rätt att teckna avtal om att bli utförare i kommunen. Kommunen har från början fastställt ersättningsnivåer.

Fördelarna med LOV, och den viktigaste intentionen vid ett införande, är att den enskildes makt och inflytande ökar. Nya företag, kanske lokala initiativ, har möjlighet att etablera sig och redan verksamma företag kan expandera. Den kommunala verksamheten förutsetts minska men ges för övrigt samma förutsättningar som den privata, vilket innebär en ny utmaning för kommunens egenregiverksamhet för särskilt boende. I ett valfrihetssystem ska alla parter som deltar i systemet konkurrera på samma villkor, vilket i förlängningen bör ge en mer kostnadseffektiv verksamhet och leda till ökad kvalitet.

I ett upphandlingssystem med **LOU** råder konkurrens till dess avtal är skrivet. Den som lämnar bästa anbud i förhållande till kravspecifikationen vinner anbudstävlan. Det är kommunen som indirekt gör valet åt brukaren genom att teckna avtal med en eller flera leverantörer. I en LOU-upphandling är oftast priset avgörande, men inte alltid. I upphandlingen av Tyresös hemtjänst till exempel var priset redan fastställt i förfrågningsunderlaget och anbudsgivarna tävlade genom kvaliteten. Antalet externa utförare i hemtjänstupphandlingen begränsades till fem. Begränsning av antalet utförare är möjlig i en LOU-upphandling men inte i LOV. Alla som uppfyller kraven enligt kravspecifikationen i en LOU-upphandling har rätt att delta i systemet.

### **Förvaltningens utredning och synpunkter**

Efter en utredning och förstudie om möjligheten att införa LOV inom boenden för äldre och funktionshindrade gör förvaltningen följande bedömning om möjligheterna i nuläget.

Ett införande av valfrihetssystem enligt LOV kommer att kräva relativt stora förändringar i organisationen när det gäller särskilda boenden. Beställar- och utförarrollen måste utvecklas och

anpassas till nya spelregler. Konkurrensneutraliteten måste säkerställas på kort och lång sikt. Detta är viktigt eftersom kommunen både är beställare och utförare genom egenregiverksamheten. Ökade krav kommer att ställas på informationen till brukarna om vilka valmöjligheter som erbjuds.

Förfrågningsunderlag och kravspecifikationer bör vara noga övervägda och genomlysta. Många kommuner oroas också över den ökade administrationen man befarar att ett valfrihetssystem medför. Ansökningar ska löpande granskas och avtal skrivas. Uppföljning, kontroll, granskning och tillsyn ökar med antalet leverantörer. Nya ersättningsmodeller måste utvecklas i samråd med biståndshandläggarna. Ersättningen är ett viktigt incitament i ett valfrihetssystem. En nivårelaterad ersättning bör övervägas och kopplas till ett instrument för vårdtyngdsmätning. Ersättningen bör kunna relateras till brukarens behov av personalstöd. Ett stort omsorgsbehov bör till exempel ersättas med en högre peng. Regler, ersättningssystem och styrmodeller måste vara väl genomarbetade, transparanta, lätta att förstå och förklara.

Utifrån de förstudier som förvaltningen genomfört, tidigare erfarenheter från införande av kundval (en LOU-upphandling) inom hemtjänsten och genom samtal med andra kommuner, är bedömningen att omställningsprocessen vid införande av valfrihetssystem enligt LOV i särskilda boenden är mycket omfattande om hållbara och bra resultat ska kunna uppnås. Initialt kan det bli nödvändigt med effektiviseringar av den kommunala verksamheten eftersom ersättningen till den kommunala utföraren inte får överstiga den som ges till privata. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV.

### **Förberedelser att på sikt möjliggöra ett införande av LOV**

Möjligheterna att på sikt införa ett valfrihetssystem enligt LOV har påbörjats genom att en boendepeng infördes i den kommunala verksamheten från den 1 januari 2010. Syftet med detta är dels att bättre kunna relatera till den i dag privat drivna verksamheten; Trollängen och Krusmyntan som är äldreboenden och Gränsvägen, som är ett gruppboende för personer med funktionshinder. Dels att på sikt pröva möjligheterna att införa ett valfrihetssystem för särskilda boenden.

Det som nu skett är att anslaget för respektive verksamhet har sammanförts till biståndsavdelningen och utgår som en rörlig ersättning för såväl privata som kommunala utförare. De privata utförarna ersätts som tidigare enligt gällande avtal med pris per plats och dygn. Egenregin övergår från anslag till en boendepeng per plats och dygn. Syftet är som tidigare nämnts att tydliggöra ansvarsområden mellan dem som beviljar respektive utför tjänsten samt att generellt få ett bättre utnyttjande av tillgängliga boendeplatser i kommunen.

Med de löpande avtal socialnämnden har i dag med särskilda boenden Trollängen, Krusmyntan och Gränsvägen skiljer det i ersättning mellan de privata utförarna och den egna verksamheten. Skulle en gemensam ersättning utformas enligt LOV innebär det att den kommunala verksamheten

behöver effektiviseras. Några privata utförare skulle få en högre ersättning än nu gällande avtal och andra lägre. Vid ett införande av LOV under kontraktstiden kan de privata utförarna erbjudas att ingå i valfrihetssystemet men de har rätt att avstå. Risker är således stora att någon eller några privata utförare ställer sig utanför valfrihetssystemet vilket får konsekvenser för kommunens samlade resurser.

Gällande avtal med privata utförare av särskilda boenden:

- Trollängen till 2013-01-14, därefter ny upphandling.
- Krusmyntan till 2018 med möjlighet till förlängning ytterligare fem år
- Gränsvägen till 2015-01 med möjlighet till förlängning ytterligare tre år.

Effekter av den nya resursfördelningsmodellen – intern boendepeng - kommer att utvärderas under 2010 så att eventuella justeringar kan genomföras till år 2011. Erfarenheterna får sedan ligga till grund för vidare ställningstaganden kring valfrihetssystem inom särskilda boenden för äldre och personer med funktionshinder.

### **Sammanfattande bedömning**

Bedömningen från förvaltningen är att ett valfrihetssystem enligt LOV inte kan införas i särskilda boenden för närvarande. Ett antal förebereelser har dock gjorts för att på sikt möjliggöra upphandling enligt LOV.

För att öka valfriheten finns i kommunen en kvalitetsgaranti sedan flera år för att möjliggöra valet av äldreboende. Kvalitetsgarantin har utformats enligt följande: "När du har beviljats äldreboende får du välja mellan de äldreboenden som finns i kommunen så att boendet passar dina önskemål och behov. Innan du gör ditt val kan du, och dina anhöriga om du så vill, besöka alla äldreboenden i kommunen och få både muntlig och skriftlig information." Förvaltningens uppföljning visar att kvalitetsgarantin tillgodoses och att den enskilde därmed tillförsäkras valmöjlighet.