

§ 1030

Dnr 2017/SN 0249 001

UTDRAG

Svar på motion om att återskapa äkta valfrihet inom hemtjänsten

Socialnämndens förslag till kommunstyrelsen för förslag till kommunfullmäktige

- Motionen avslås.

Reservation

Carl Johan Karlson (S) reserverar sig med hänvisning till motionen.

Beskrivning av ärendet

Carl Johan Karlson och Anita Mattsson från Socialdemokraterna har i en motion föreslagit att Tyresö kommun ska inleda ett arbete för att återgå till lag (2007: 1091) om offentlig upphandling (LOU) istället för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), när det gäller upphandling inom hemtjänst och socialpsykiatriskt boendestöd i hemmiljö.




Socialförvaltningen har skrivit ett förslag till svar på motionen.

Ordförandeutlåtande

För oss i alliansen har LOV betraktats som ett naturligt steg och utgör en utveckling av den tidigare förda politiken i kommunen. Målsättningar har dels varit att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten och att erbjuda större valfrihet till medborgarna. Socialförvaltningen är numera också organiserad utifrån en beställar- och utförarmodell som lämpar sig väl för ett valfrihetssystem i enlighet med LOV.

De brukarundersökningar som utförts visar att brukarna generellt sett är mycket nöjda med den service de får i Tyresö. 2017 svarade hela 91 procent att de var nöjda eller mycket nöjda. En siffra som är högre än både länet och riket.

Att LOV dessutom stimulerar företagsamhet, grunden för vår välfärd, är att betrakta som en positiv bonus.

Justerandes sign 		Utdragsbestyrkande 
---	---	---

Yrkande

Carl Johan Karlson (S) yrkar att socialnämnden ska föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att bifalla motionen.

Peter Söderlund (MP) stödjer socialdemokraternas yrkande.

Gerd Dufberg (M) och Peter Freij (M) yrkar bifall till ordförandens förslag.

Beslutsgång

Ordförande ställer frågan om socialnämnden bifaller ordförandeförslaget.



Ordförande ställer frågan om socialnämnden bifaller Carl Johan Karlsons (S) yrkande.

Socialnämnden beslutar i enlighet med ordförandeförslaget.

Bilagor

Svar på motion.pdf

Motion om att återskapa äkta valfrihet inom hemtjänsten.pdf

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------

Tyresö kommun
Socialförvaltningen
Helena Wiberg
Utredare

TJÄNSTESKRIVELSE

2018-02-15

1 (7)

Diarienummer

2017/SN0249

Socialnämnden

Svar på motion om att återskapa en äkta valfrihet inom hemtjänsten

Socialnämndens förslag till kommunstyrelsen för förslag till kommunfullmäktige

- Motionen avslås.

Socialförvaltningen



Magnus Lublin
Förvaltningschef



Gunny Bäckström
Stabschef

Beskrivning av ärendet

Carl-Johan Karlson och Anita Mattsson från Socialdemokraterna har i en motion föreslagit att Tyresö kommun ska inleda ett arbete för att återgå till lag (2007: 1091) om offentlig upphandling (LOU) istället för lagen (2008:962) om

valfrihetssystem (LOV), när det gäller upphandling inom hemtjänst och socialpsykiatriskt boendestöd i hemmiljö.

Motionärerna uttrycker en oro för att valfriheten blir sämre för medborgarna med lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), bland annat eftersom LOV kan medföra ett stort antal utförare. Samtidigt menar motionärerna att upphandling enligt LOV på ett övergripande plan lett till en ökad administration – och därmed större arbetsbörda för professionen och kostnader för kommunen.

Lagen (2008:962) om valfrihet (LOV) och lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

Lag om offentlig upphandling (LOU) och lag om valfrihetssystem (LOV) är till många delar lika i lagstiftningen. Krav på tjänsten som ska upphandlas och övriga villkor fastställs i ett förfrågningsunderlag. I en LOU-upphandling har kommunen möjlighet att begränsa antalet utförare, vilket inte är möjligt i en upphandling enligt LOV.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

LOU kan användas för att upphandla en viss tjänst. Kommunen gör ett anbudsunderlag där de kvalitetskriterier som utföraren måste uppfylla anges. Anbudsunderlag publiceras och olika utförare kan lämna anbud om att få utföra tjänsten. När anbudstiden är över så utvärderas anbuderna, och det anbud som bedöms uppfylla kraven bäst får kontraktet. Kritik som framförts mot LOU är att man i vissa fall valt de utförare som kunnat erbjuda det billigaste priset (detta kan motverkas genom att upphandla med fasta priser). En annan kritik har varit att de större företagen med större resurser haft fördel att lämna kvalitativa anbud, och därmed vunnit upphandlingar.

Lag (2008:962) om valfrihet, LOV

LOV växte delvis fram som en kritik mot att stora företag tagit över mycket av omsorgen, men den främsta anledningen var att den enskilde skulle ges möjlighet att välja verksamhet själv. När man inför LOV ska kommunen precis som vid LOU upprätta ett anbudsunderlag. Skillnaden är att alla företag som uppfyller kraven i anbudsunderlaget blir antagna i kommunens valfrihetssystem och blir valbara på en lista av utförare. LOV kräver löpande annonsering, ett i



förväg bestämt ickevals-alternativ och att kommunen ger information till medborgarna för att möjliggöra ett medvetet val.

Eftersom bedömningen av nya anbud i en upphandling enligt LOV sker kontinuerligt krävs att kommunen har kapacitet att bedöma inkomna anbud och att teckna avtal med nya utförare. Det ställer också krav på avtalsuppföljning och kvalitetssäkring.

Avbryta valfrihetssystem

En upphandlande myndighet som beslutat sig för att införa ett valfrihetssystem, kan ändra sitt beslut och avbryta valfrihetssystemet. Leverantörer som ännu inte godkänts måste då informeras om att valfrihetssystemet avbrutits. Om parterna ingått avtal innan valfrihetssystemet avbrutits gäller civilrättsliga regler om uppsägning av avtal¹.

Hemtjänst

Socialnämnden beslutade på sammanträde den 29 augusti 2013² att införa valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, inom hemtjänst, ledsagning/ledsagarservice och avlösning/avlösarservice för barn och vuxna inom SoL och LSS.

Samtliga utförare i valfrihetssystemet är ickevalsalternativ enligt turordningssystem. Det innebär att när en enskild inte kan eller vill välja utförare, så kommer den att tilldelas en av de avtalade utförarna enligt en i förväg bestämd turordningslista.

Hemtjänsten bedrevs tidigare (sedan april 2008) enligt en kundvalsmodell med fem privata utförare upphandlade enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, samt en kommunal utförare. Kundval inom hemtjänstens serviceinsatser infördes redan 2002, men 2008 inkluderades omvårdnad samt ledsagning enligt SoL och LSS och avlösning enligt SoL för vuxna i kundvalet.

¹ Konkurrensverkets hemsida 2018-03-02

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/valfrihetssystem/valfrihetssystem-steg-for-steg/avbrytande-av-ett-valfrihetssystem/>

² § 1066



Antalet utförare begränsades till maximalt sex, utöver den kommunala. Vid införandet av LOV 2013 fanns avtal med fem utförare utöver den kommunala³.

De flesta hemtjänsttagarna i Tyresö kommun har valt den kommunala hemtjänsten som utförare. I mars 2018 finns utöver den kommunala hemtjänsten avtal med Annas vård- och hemtjänst Team AB, Ersta hemtjänst, Lindalens omsorg AB, Noga Omsorg Haninge AB och Real Omsorg i Stor Stockholm AB (Rossab).

Kommunen har ett informationsansvar i samband LOV. Handläggare svarar på frågor och lämnar ut informationsmaterial kring samtliga utförare när hemtjänstinsatser beviljas, för att den enskilde ska ges möjlighet att göra ett informerat val av utförare. Vidare uppmanar handläggarna den enskilde att kontakta utförarna med spörsmål när i de fall då den enskilde har möjlighet. Vidare finns information på jämförelseguiden på kommunens hemsida, där den enskilda kan jämföra olika verksamheter i kommunen. Både kommunala och privata verksamheter finns med i jämförelseguiden.

Boendestöd

Socialnämnden beslutade på sammanträde den 22 oktober 2014⁴ att införa ett valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, för boendestöd enligt socialtjänstlag (2001:453), bland annat för personer med psykisk/neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Samtidigt utökades insatsen för att omfatta flera målgrupper än tidigare. Även för boendestöd gäller att samtliga utförare i valfrihetssystemet är ickevalsalternativ enligt turordningssystem. Innan LOV infördes gavs boendestödet främst i kommunal regi. För ett antal brukare tillgodosågs behovet av boendestöd genom köp av extern utförare. Antalet externa köp ökade till följd av att boendestödet inte kunde tillgodoses inom kommunal regi.

Enskild som beviljas boendestöd kan välja bland Lindalens Städ & Hemtjänst, Stiftelsen Stora Sköndal, Bra Liv Sverige AB eller kommunalt boendestöd.

³ Se utredning om kundval enligt LOV för hjälp i hemmet avseende hemtjänst, ledsagning och avlösarservice, Socialnämndens sammanträde 2013-08-29 § 1086

⁴ § 1086



Även när boendestöd beviljas svarar handläggarna på frågor och lämnar ut informationsmaterial kring samtliga utförare, för att den enskilde ska ges möjlighet att göra ett informerat val. Det är ovanligt att någon enskild inte gör ett aktivt val av utförare. Handläggarna informerar vidare om möjligheten att byta utförare om den enskilde inte känner sig nöjd. Informationen är anpassad för målgruppen. Information finns på jämförelseguiden på kommunens hemsida, där den enskilda kan jämföra olika verksamheter i kommunen. Både kommunala och privata verksamheter finns med i jämförelseguiden.

Kvalitet

Det är kommunens ansvar att säkerställa att samtliga utförare har en tillräckligt hög kvalitet. Det gör kommunen på flera olika sätt.

Kommunen genomför bland annat brukarundersökningar där de enskilda själva får tala om vad de tycker om insatsen. Bland annat visar resultaten från föregående år att brukare i Tyresö kommun i större utsträckning upplever att hemtjänsten tar hänsyn till deras åsikter och önskemål än landets genomsnitt. Kommunens fristående kvalitetsenhet genomför också kvalitetsgranskningar av samtliga utförare i syfte att undersöka kvaliteten i verksamheten ur ett medborgarperspektiv.

Kommunen har ett informationsansvar i samband LOV. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig⁵.

Kommunen har mot den bakgrunden ansvar att informera, följa upp verksamheter, hålla informationsmaterial och hemsidor uppdaterade, samt hålla listor med ickevalsalternativ uppdaterade. LOV ställer dessutom krav på avtalsuppföljning och kvalitetssäkring. Detta innebär i vissa delar en ökad administration. Det kan samtidigt betraktas som en nödvändig administration för att upprätthålla en god kvalitet i verksamheterna.

⁵ LOV 9 kap. 1 §



Slutsatser

Vision och strategiska målområden

Visionen för 2030 är att Tyresö ska vara den mest attraktiva kommunen i Stockholmsregionen. I kommunplanen för det kommande året anges fem strategiska målområden som anger riktningen i arbetet med att nå visionen, där medborgarfokus är det mest grundläggande förhållningssättet. Ett blomstrande näringsliv där företag ges utrymme att etablera sig och växa i Tyresö anges också som ett betydelsefullt område.

Medborgarfokus

Tyresö kommun arbetar utifrån ett medborgarperspektiv. Det innefattar lyhördhet gentemot medborgarna, och valfrihet är ett viktigt förhållningssätt som ska genomsyra kommunens kontakter med medborgarna. Omsorgen och vården ska anpassas efter den enskildes behov, varför den enskilde ska ha ett stort inflytande över de egna insatserna. Det är också betydelsefullt att den enskilde medborgaren kan byta utförare om den inte är nöjd.

Kommunen tar ansvar för att den enskilde ska kunna göra ett informerat val av utförare och beaktar tillgänglighetsaspekter för att underlätta för personer som av olika anledningar har svårigheter att välja utförare.

Blomstrande näringsliv

Tyresö kommun ska främja företagsklimatet och inbjuda till nyetableringar av företag. LOV kan betraktas som ett betydelsefullt led i detta, då upphandling enligt LOV underlättar för företag att göra affärer med offentlig sektor. Med tanke på den kritik som tidigare framförts mot LOU (att kommuner i vissa fall valt de utförare som erbjudit det billigaste priset respektive att större företag haft fördel att lämna kvalitativa anbud), kan LOV verka för att främja företagsklimatet i kommunen.

Val av utförare

Inom hemtjänsten finns sammanlagt sex utförare, inklusive den kommunala hemtjänsten, att välja mellan. När det gäller boendestöd verkar i dagsläget⁶

⁶ Per den 1 mars 2018



sammanlagt fyra utförare. Med tanke på att antalet utförare i dagsläget är tämligen begränsat, går det inte att säga att LOV medfört ett så stort antal utförare att de enskildes val försvårats. Socialtjänstens handläggare tillhandahåller information för att den enskilde ska kunna göra ett informerat val av utförare. De flesta väljer aktivt en utförare men de som inte kan eller vill välja en utförare tilldelas en enligt en i förväg bestämd turordningslista.

Den enskilde kan dessutom när som helst välja att byta utförare utan att behöva ange någon orsak till detta.



Tyresö 2017-10-24

Återskapa äkta valfrihet inom hemtjänsten

Av socialtjänstlagen (2001:453) följer att insatserna inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att utförandet ska ske med hjälp av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. I slutändan är det kommunen som ansvarar för kvaliteten, oavsett vem som är utförare. Detta måste ske genom ett ändamålsenligt uppföljningsarbete avseende utförarna.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) är en förfarandelagstiftning. LOV reglerar hur en upphandlande myndighet ska gå till väga vid upphandling av tjänster inom bland annat socialtjänsten. Ett valfrihetssystem ska annonseras löpande i en nationell databas och leverantörer kan när som helst under ett pågående valfrihetssystem ansöka om att delta i detta. För att bli godkänd måste leverantören uppfylla vissa i förfrågningsunderlaget ställda krav. Därefter tecknar kommunen avtal med de leverantörer som blivit godkända.

Intentionerna med LOV har alldeles säkert varit goda, både från lagstiftarna och från de kommuner som har infört systemet. Reformens intentioner var att valfriheten skulle bli större, kvaliteten högre och verksamheterna mer effektiva.

I Tyresö kommun finns LOV bland annat inom hemtjänsten. Där är samtliga utförare i valfrihetssystemet icke-valsalternativ enligt ett turordningssystem. LOV kan medföra ett stort antal utförare. Därmed ställs höga krav på kommunen att kvalitetssäkra och följa upp att verksamheterna svarar mot de krav som ställs i de ingångna avtalen. Eftersom bedömning av nya anbud ska ske kontinuerligt krävs också att kommunen har kapacitet att löpande bedöma inkomna anbud och att därefter teckna avtal med nya utförare.

Nu har reformen levt tillräckligt länge för att kunna utvärderas. Någon översyn har, oss veterligen, inte gjorts i Tyresö. Däremot har flera forskningsstudier gjorts och ännu fler utvärderingar har presenterats. Evidensen är tydlig, egentligen inga av intentionerna har uppnåtts.

Lagen har fått stora ekonomiska konsekvenser, kostnaden för administration har skjutit i höjden. Flera studier visar att mer skattepengar går till administration och att mindre pengar används i verksamheterna efter reformen. Vid upphandlingsförfarande enligt LOV betalas alltså mer pengar till mindre omsorg än vid andra upphandlingssystem.

Det kanske mest illavarslande med den forskning som finns att tillgå är ändå att systemet skapar en illusion av valfrihet, eller som en forskare vid Umeå universitet uttryckte det: "LOV skapar ofrihet och ger mardrömmar". Evidensen är tydlig; LOV innebär visserligen etableringsfrihet för företagen, men omsorgen får inte större mångfald, brukaren får svårare att välja och professionen blir utsatt.

Tydliga effekter som konstateras är att kommuner som har infört LOV betalar mer pengar för mindre omsorg och sämre valfrihet. Tidigare tillämpades Lagen om offentlig upphandling (LOU) i Tyresö. Med LOU får brukaren större inflytande över sin omsorg, får lättare att välja sin utförare och får större professionellt stöd i både utformning och val. Professionen hade en bättre arbetsmiljö och mindre arbetsbörda innan införandet av LOV.

Forskningen om LOV är tydlig: valfriheten blir sämre för den enskilde och ger sämre ekonomiska förutsättningar för kommunen.

Med stöd av vad som angetts ovan yrkas:

Att Tyresö kommun snarast inleder ett arbete för att återgå till LOU för upphandling inom hemtjänst och socialpsykiatriskt boendestöd i hemmiljö.

För den socialdemokratiska kommunfullmäktigegruppen



Carl Johan Karlson



Anita Mattsson

Datum 2018-03-28
 Tid 18:30–19:50
 Plats Myggdalen plan 1 kommun huset

Beslutande Se närvarolista

Övriga deltagare Se närvarolista

Justeringens plats och tid 2018-04-05, kl 16:00

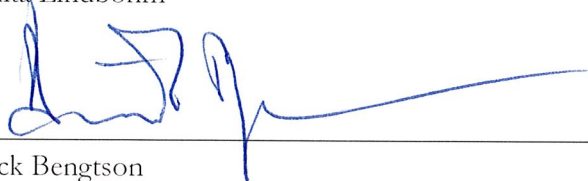
Paragrafer 1023–1033

Sekreterare



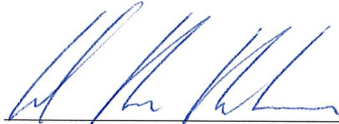
Anita Lindbohm

Ordförande



Dick Bengtson

Justerande



Carl Johan Karlson

ANSLAG / BEVIS


Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.
 Observera att anslagstiden inte är samma sak som överklagandetiden.

Organ Socialnämnden
 Sammanträdesdatum 2018-03-28
 Datum då anslaget sätts upp 2018-04-06
 Datum då anslaget tas ned 2018-04-28
 Förvaringsplats för protokollet Socialförvaltningens arkiv

Underskrift



Anita Lindbohm

	Utdragsbestyrkande
---	--------------------

Närvarolista

Beslutande



Dick Bengtson (M)
 Anna Lund (KD)
 Carl Johan Karlson (S)
 Gerd Duåberg (M)
 Peter Freij (M)
 Birgitta Soccorsi (M)
 Tom Nilstierna (C)
 Barbro Rådberg (S)
 Bertil Johansson (S)
 Margitha Applegate (S)
 Peter Söderlund (MP)

Ersättare

Petra Nygren (M)
 Annica Örtenstrand (C)
 Gisela Jansson (S)
 Christina Rosén (V)

Övriga

Anita Lindbohm, sekreterare, socialförvaltningen
 Magnus Lublin, förvaltningschef, socialförvaltningen
 Gunny Bäckström, stabschef, Socialförvaltningen
 Anna-Lena Engstedt, myndighetschef, socialförvaltningen
 John Henriksson, myndighetschef, socialförvaltningen
 Monika André, utredare, socialförvaltningen, § 1023
 Ansa Haapala, kvalitetscontroller, kommunstyrelseförvaltningen, §§ 1023-1025
 Eva Lindgren, kvalitetscontroller, kommunstyrelseförvaltningen, §§ 1023-1025
 Ebba Bergqvist, trainee, socialförvaltningen
 Tove Vestergårdh, trainee, socialförvaltningen

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------

Frånvarande

Tony Thorén (L)



Christina Melzén (L)

Amanda Kennerberg (KD)

Jesper McNae (S)

Lilian Nylinder (MP)

Åsne Liedén (MP)

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------