



Handläggare: Helena Altvall
Telefon: 508 25 004

Till
Socialtjänstnämnden

Kundval inom familjerådgivningen i Stockholm – lägesrapport

2 bilagor

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden godkänner lägesrapporten och uppdrar åt förvaltningen att fortsätta arbetet med genomförandet av kundval i familjerådgivningen i Stockholm i enlighet med vad som föreslås i detta tjänsteutlåtande.

Dag Helin

Rita Kahn

Eddie Friberg

Sammanfattning

Socialtjänstnämnden (SotN) behandlade 2007-08-30 ärendet ”Kundval i kommunal familjerådgivning i Stockholm – inriktningsärende” och beslutade att uppdra åt förvaltningen att fullfölja genomförandearbetet i enlighet med den föreslagna planen. I ärendet förordas att privata utförare auktoriseras för kommunal familjerådgivning och att stadens egen familjerådgivning kvarstår som en av utförarna. Sedan SotN:s behandling av inriktningsärendet har möjligheten att knyta utförare till kommunal verksamhet via auktorisation ånyo ventilerats och ifrågasatts. Bl.a. har föredragande borgarråd i Stockholms kommunfullmäktiges behandling av ”Valfrihet inom äldreomsorgen” i november 2007 uttryckt en avvaktande hållning till auktorisation och hänvisar till ett förväntat initiativ till lagändring från regeringens sida.

Efter att ha vägt fördelar och nackdelar mot varandra föreslår förvaltningen att genomförandearbetet med kundvalssystem i familjerådgivningen i Stockholm i huvudsak fortsätter i enlighet med inriktningsärendet. Det innebär att principen med auktorisation tillämpas. Den statliga utredningen "Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen" öppnar för detta genom den lagändring som föreslås. En ändring i relation till inriktningsärendet är att alla intresserade företag som uppfyller uppställda kvalitetskrav godkänns som utförare och att förvaltningen tecknar ett tidsbegränsat avtal med dessa.

Bakgrund

Socialtjänstnämnden (SotN) behandlade 2007-08-30 ärendet "Kundval i kommunal familjerådgivning i Stockholm – inriktningsärende" och beslutade att uppdra åt förvaltningen att fullfölja genomförandearbetet med sikte på införande av kundval från och med 2008-03-01. I ärendet förordas att privata utförare auktoriseras för kommunal familjerådgivning och att stadens egen familjerådgivning kvarstår som en av utförarna. En central mottagningsenhet eller reception föreslås dit kunden först vänder sig för att få en personlig check/kontrollnummer. Ärendet behandlar också rutiner för uppföljning av servicens innehåll, kundkrets, anonymitet mm. Ärendet bilägges, bilaga 1.

Sedan SotN:s behandling av inriktningsärendet har möjligheten att knyta utförare till kommunal verksamhet via auktorisation ånyo ventilerats och ifrågasatts. Socialtjänstförvaltningen har därför velat skapa större säkerhet i frågan om auktorisation innan det slutliga genomförandeärendet presenteras för SotN. Det visar sig emellertid att olika kommuner och andra offentliga myndigheter gör olika bedömningar eller väljer att tolka LOU på olika sätt. Någon entydig säkerhet har till dags dato inte kunnat utkristalliseras.

Auktorisation/certifiering

Exemplen nedan illustrerar den bristande samstämmighet som råder beträffande auktorisation som alternativ eller komplement till upphandling.

Juridiska avdelningen vid Stockholms stadsledningskontor har vid upprepade tillfällen tillbakavisat auktorisation med hänvisning till lagen om offentlig upphandling (LOU) och att auktorisation av utförare sannolikt inte skulle klara en rättslig prövning.

En länsrättsdom från 2007-11-20 angående ett äldreboende i Täby stödjer den tolkning av LOU som juridiska avdelningen gör. Täby socialnämnd beslutade att genom kundval/auktion erbjuda en särskild utförare (MediaHem AB) att svara för verksamheten i ett nybyggt äldreboende (Tibblehemmet). Socialnämndens beslut överklagades. Länsrätten prövade frågan och domen

innebar att kommunen måste reglera villkoren för verksamheten i avtal och att avtal inte kan slutas utan föregående upphandling.

Frågan om auktorisation har även ställts på sin spets i Stockholm vid kommunfullmäktiges behandling av ärendet ”Valfrihet inom äldreomsorgen” (2007-11-26). Föredragande borgarråd anför följande:

”Som jag tidigare framhållit i ärendet om kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden delar jag stadsledningskontorets bedömning om de juridiska svårigheterna med att i dagsläget införa ett auktoriseringsförfarande (certifiering) i Stockholms stad. Modellen har uppenbara fördelar, men är inte rättsligt prövad i de kommuner där den är i funktion. Om omsorgsverksamheter kunde certifieras skulle det underlätta hanteringen och säkerställa en större kontinuitet, till gagn för både den enskilde äldre, utföraren och staden som beställare. Jag ser därför fram emot regeringens initiativ i frågan.

Från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kan en entydig officiell uppfattning inte lämnas. Flera jurister anser att auktorisation utan föregående upphandling strider mot LOU bl.a. med motiveringen att kommunen fortfarande är huvudman för verksamheten och att auktoriserad utförare får betalt av kommunen för att utföra tjänsten. Därmed har ett avtalsförhållande uppstått mellan kommun och utförare. Andra inom SKL menar att auktorisation utan föregående upphandling skulle kunna vara tillämbart.

Flera länskommuner har valt att organisera sin familjerådgivning i ett kundvalssystem med auktorisation bl.a. Danderyd, Nacka, Täby, Solna, Sollentuna medan andra valt att upphandla utförare bl.a. Ekerö, Sigtuna, Upplands Väsby, Sundbyberg, Tyresö, Värmdö. Huddinge kommun ligger för närvarande i en upphandlingsprocess. Flera kommuner har dessutom familjerådgivning i egen regi.

Stockholms Läns Landstingfullmäktige beslutade 2007-06-12 att anta riktlinjer för Vårdval Stockholm som innebar att vårdval infördes 1 januari 2008. Vårdvalet omfattar husläkarverksamhet med basal hemsjukvård och psykosocial kompetens, barnhälsovård, fotsjukvård, mödrahälsovård, logopedi och läkarinsatser i särskilt boende. Inom dessa områden tecknar SLL avtal med utförare enligt principen auktorisation. Utföraren förbinder sig att följa överenskomna åtaganden och regler. Avtalen gäller tillsvidare och kan sägas upp tidigast efter fyra år. SLL har uttryckt sig på följande sätt vad avser relationen till Lagen om offentlig upphandling:

”Auktorisering ska ske på så sätt att skall-krav, grundåtaganden och eventuella tilläggsåtaganden blir tydliga för den enskilda mottagningen. Privata och landstingsdrivna mottagningar ska godkännas genom

auktorisation, vilket inte är jämförbart med en ramupphandling och därför behöver Lagen om offentlig upphandling inte tillämpas.”

En statlig utredning ”Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen” har i uppdrag att lämna förslag på utformning av ett valfrihetssystem inom äldre- och handikappområdet samt förslag till författningsändring som möjliggör ett sådant system. Utredningens slutrapport ska överlämnas till regeringen 2008-02-29. Enligt underhandsuppgifter kommer utredningen att föreslå ett valfrihetssystem som innebär att beställaren fastställer kriterier, tar in intresseanmälningar, sluter avtal med utförarna och att upphandling i dessa fall inte behöver tillämpas. Alla som uppfyller kraven ska godkännas och avtal ingås. Begreppet auktorisation används inte. En ny lag, lagen om valfrihetssystem (LOV) föreslås träda i kraft 2009-01-01.

I en artikel i Dagens Samhälle, Kommunernas och Landstingens Tidning (nr 6/2008) återges en intervju med ordförande för utredningen, Acko Ankarberg Johansson. I artikeln påpekas att ett av problemen i utredningen har varit att kundval inte stämmer överens med lagstiftningen om upphandling, LOU. Därför kompletteras nu LOU med LOV, lagen om valfrihetssystem. Den kommun som vill att brukarna fritt ska få välja utförare tillämpar LOV medan den som vill begränsa antalet leverantörer tillämpar LOU. I den nya lagen, LOV, införs en bestämmelse om att de företag som vill konkurrera om kommunens kunder, men inte blir godkända, kan överklaga och få saken prövad. Artikeln bifogas, bilaga 2.

Konklusion

Det finns en fortsatt osäkerhet om auktorisation eller certifiering är ett framkomligt sätt att knyta privata utförare till kommunal verksamhet i syfte att uppnå ett bredare register i kundvalet för medborgarna. Uppfattningen från stadens egen juridiska avdelning och länsrättsdomen angående äldreboendet i Täby talar mot auktorisation och lämnar upphandling enligt LOU som den enda utvägen. I kraven enligt LOU ingår att man vid en ramupphandling alltid först ska avropa det vinnande alternativet nummer ett. Om vinnare nummer ett inte kan åta sig uppdraget får man gå till nästa utförare på listan över avtalspartners. Kravet att upprätthålla rangordningen ställer orimliga krav på den enskilde och åsidosätter samtidigt kärnan i kundvalsmodellen.

Till förmån för att auktorisation i praktiken är möjlig talar dels SLL:s auktorisation av primärvård mm dels det faktum att flera kommuner idag tillämpar detta system i sin familjerådgivning. Ett ytterligare argument är att den statliga utredningen ”Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen” öppnar för detta genom den lagändring som föreslås.

Efter en vägning av fördelar mot nackdelar föreslår förvaltningen att genomförandearbetet med kundvalssystem i familjerådgivningen i Stockholm

fortsätter i enlighet med den plan som presenterades i inriktningsärendet (SotN 2007-08-30). Det innebär att principen auktorisation/godkännande tillämpas.

Skillnaden mot inriktningsärendet är att alla företag som anmält intresse och som uppfyller uppställda krav godkänns som utförare. Förvaltningen ingår avtal med de godkända utförarna. Inledningsvis bör avtalen vara tidsbegränsade till två år med möjlighet till förlängning ytterligare ett år. Förvaltningen föreslår också att familjerådgivningens nya kundvalsmodell kontinuerligt följs upp och utvärderas efter ca 2 år.

En viktig grund för att principen ”godkännande/auktionering” på sikt ska vara hållbar är att den nya lagen, LOV, antas och att den vinner ett brett gillande. Utvärderingen bör särskilt beakta vad som händer med förslaget till ny lag och dess tillämpning.

I likhet med vad som presenterades i inriktningsärendet föreslår förvaltningen att en central mottagningsenhet eller reception inrättas dit kunden först vänder sig för att få en personlig check/kontrollnummer. Detta möjliggör en löpande och sammanhållen ekonomisk uppföljning genom att man vet hur många checker/kontrollnummer man har distribuerat. Det möjliggör också en preliminär granskning av målgrupp och kommuntillhörighet.

Stadens egen familjerådgivning kvarstår som utförare, 0-budgeteras vid övergången till kundval och får i likhet med övriga utförare betalt efter prestation. Samarbetssamtal (avseende barn vid separationer) och gruppbehandling ligger kvar på stadens egen familjerådgivning.

Vad gäller kostnader och volym gör förvaltningen samma bedömning som i inriktningsärendet nämligen en förväntad ökning om 50-70 %. Ökningen är betingad av befintlig kö och uppdämd efterfrågan. Medelsreserven för år 2008 har budgeterats för att möta denna volymökning.

Fortsatt genomförandearbete

Genomförandet av kundval inom familjerådgivningen i Stockholm förslås således fortsätta i huvudsak enligt den plan som presenterades i det av SotN godkända inriktningsärendet, nämligen:

1. Definition av målgruppen ”kunder i kommunal familjerådgivning” samt genomsnittligt antalet rådgivningssamtal per familj.
2. Fastställa ersättningsnivåer inklusive ersättning för telefonkonsultationer, bedömningar vid en första telefonkontakt samt för återbud.
3. Stadens egen familjerådgivning kvarstår som en av utförarna och behåller därutöver gruppbehandling och samarbetssamtal. Ersättningsnivåer för dessa fastställs.



4. Fastställa kriterier för presumtiva utförare av kommunal familjerådgivning i Stockholm
5. Publicering av ”Ansökan att bedriva familjerådgivning för Stockholms stad.”
6. Utförare som anmält sitt intresse bedöms.
7. Lista över godkända utförare fastställs och avtal tecknas med dessa.
8. Rutiner för uppföljning av stadens samlade familjerådgivning (inklusive rapporteringen till Socialstyrelsen) fastställs. I rutinerna ingår att säkerställa att debiterad konsultation har genomförts, att debiterad konsultation är familjerådgivning samt kvaliteten i familjerådgivningen.
9. Uppföljningsrutinerna utformas med sikte på en utvärdering efter ca 2 år av kundval.
10. Konsekvensanalys avseende personal och arbetsmiljö verkställs och facklig förhandling genomförs.

Förvaltningen beräknar att det återstående utredningsarbetet kan genomföras under våren och sommaren 2008 med sikte på ett införande av kundval från och med 2008-09-01.