

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK  
Utredningsenheten  
Marie Björkman

# Valfrihetssystem inom särskilt boende – en förstudie

Innehåll

Inledning .....	4
Sammanfattning och förslag på fortsatta aktiviteter .....	5
Översyn av valfrihetssystemets geografiska område .....	5
Översyn och genomlysning av krav och villkor för uppdraget .....	6
Övriga områden .....	6
Vägen till ett valfrihetssystem.....	7
En offentlig sektor i förändring.....	7
Ökat inflytande för Täbybor genom kundval och fri etablering .....	7
Kundval och fri etablering – föregångare till dagens valfrihetssystem.....	7
Fler privata leverantör genom avknoppning .....	9
Kundval - en nationell angelägenhet.....	9
Valfrihetssystem - en kundvalsstyrd marknad.....	10
Valfrihetssystemets utformning .....	10
Tjänstekategorin särskilt boende.....	10
Kvalificeringskrav .....	11
Villkor för uppdraget.....	12
Valfrihetssystemets aktörer.....	12
Brukaren .....	12
Beställaren .....	13
Leverantören.....	13
Valfrihetssystemets förutsättningar .....	14
Tillgång till platser .....	15

Nämndens rådighet över lokaler.....	15
Tillgång till platser- nuläge .....	15
Valfrihetssystemets geografiska område .....	18
Villkor för uppdraget.....	20
Utblick i andra kommuner .....	23
Geografiskt område .....	23
Ersättningsmodeller .....	23
Lokalkostnader .....	24
Tillgång till platser .....	24
Förslag på fortsatta aktiviteter.....	24
Översyn av valfrihetssystemets geografiska område .....	25
Översyn och genomlysning av krav och villkor för uppdraget .....	25
Övriga områden .....	25
Handlingsplan för hur omfattande omsorgsbehov ska tillgodoses .....	25
Kontinuerlig uppföljning av valfrihetssystemen .....	26
Översyn av information om valfrihetssystemet och möjligheten att välja.....	26
Referenser.....	27

## Inledning

Täbybor har sedan tidigt 1990-tal kunnat välja leverantör av offentligt finansierad omsorg. Först ut med ”kundval med auktorisation” var hemtjänsten 1993 följt av särskilt boende 2001. Auktorisationsmodellen ersattes 2009 av lag (2008:962) om valfrihetsystem LOV. Idag finns valfrihetssystem med valbara leverantör inom tio olika tjänstekategorier<sup>1</sup> varav tre inom äldreomsorgen: hemtjänst, särskilt boende och dagverksamhet.

I takt med att valfrihetsystem införts och utvecklats har socialnämndens roll förändrats från att i huvudsak vara producent, inom hemtjänsten finns ingen kommunal leverantör och inom särskilt boende drivs två av 40 enheter i kommunal regi. Samtidigt har rollen som beställare och organisatör av den lokala ”valfrihetsmarkanden” blivit allt mer central. Utformning av villkor för etablering och relationer med marknaden har stor betydelse för hur valfrihetssystemet och därmed också brukarens möjligheter att faktiskt välja utvecklas.

Vid socialnämndens sammanträde den 19 september 2018 fick socialchefen i uppdrag att genomföra en analys av valfrihetssystemet för särskilt boende med särskilt fokus på konsekvenser av ersättnings konstruktion och faktiskt tillgång till platser (dnr. SON 2018/197-76).

Uppdraget har genomförts som en förstudie i syfte att ge en bild av utvecklingen av den kundvalsstyrda marknaden för särskilt boende, och av valfrihetssystemets nuvarande utformning. Resultatet av förstudien presenteras i denna rapport. Två områden har identifierats som bör analyseras vidare (valfrihetssystemets geografiska område samt krav och villkor för uppdraget) samt några områden som kan behöva utvecklas.

I rapporten förekommer en del siffror. Om inget annat anges avser uppgifterna fjärde kvartalet 2018. Siffrorna ska ses som ögonblicksbilder som kan förändras över tid. Syftet med att dessa uppgifter är i första hand att beskriva förhållanden och tendenser snarare än exakta tal.

Utredningen har genomförts av planeringsavdelningen med stöd av boendesamordnare, avgiftshandläggare och biståndshandläggare inom Avdelning äldreomsorg. Ekonomienheten och Planeringsavdelningens enhet för verksamhetsutveckling har varit behjälpliga med ekonomiskt underlag och statistik.

---

<sup>1</sup> Valfrihetssystem enligt LOV finns inom boendestöd (SoL), daglig verksamhet (LSS), dagverksamhet äldre (SoL), familjerådgivning, hemtjänst, korttidstillsyn (LSS), korttidsboende (LSS), ledsagarservice/avlösarservice (SoL/LSS) och särskilt boende (SoL) samt valfrihetssystem för insatsen boende för barn (LSS).

## Sammanfattning och förslag på fortsatta aktiviteter

Täbybor har sedan tidigt 1990-tal kunnat välja leverantör inom offentligt finansierade välfärdstjänster. Idag ansvarar socialnämnden för sammanlagt tio olika valfrihetssystem varav tre inom äldreomsorgen: särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet.

Grundidén med ett valfrihetssystem är att brukarens ställning ska stärkas genom möjligheten att välja och välja bort vem som ska utföra en tjänst. Ett fungerande valfrihetssystem förutsätter att det finns tillräckligt många leverantörer att välja mellan och att dessa har ledig kapacitet, d v s lediga platser, att erbjuda. Vidare ska det vara enkelt att göra ett byte och det ska också finnas tillgång till information om valbara alternativ.

Tillgången till leverantörer och valbara boenden påverkas av flera faktorer. Valfrihetssystemets geografiska område, krav för att bli godkänd som leverantör, efterfrågan och villkor för uppdraget är exempel på faktorer av betydelse för ett fungerande kundval.

Inom Täbys valfrihetssystem för särskilt boende finns för närvarande 12 unika leverantörer som driver 40 boenden runt om i länet. 10 boenden ligger i Täby kommun. Valfrihetssystemet domineras av tre aktörer som tillsammans svarar för cirka 75 procent av de totala volymerna (1 900 platser). Att ha tillgång till många platser i teorin är dock ingen garanti för faktiskt platstillgång. För närvarande råder brist på framför allt platser i demensboende. Drygt 150 brukare bor utanför kommunen, en majoritet av dessa på grund av att lämpliga platser inte kunnat erbjudas inom Täby kommun.

Inom ramen för förstudien har det identifierats två områden som har stor betydelse för valfrihetssystemets funktionalitet och därför behöver analyseras vidare.

### Översyn av valfrihetssystemets geografiska område

Täbys valfrihetssystem omfattar hela Stockholms län vilket innebär att leverantör inom hela länet kan ansluta sig. Ett stort geografiskt område ger förutsättningar för ett större underlag för brukarens val och beställarens platstillgång samtidigt som det innebär att beställaren måste lägga mer tid på till exempel uppföljningsbesök. För brukaren kan det innebära långa avstånd för närstående som vill göra ett besök.

Den preliminära planering som för närvarande gäller för nybyggnation av särskilt boende innebär att det kommer att dröja några år innan nya boenden finns på plats. Fram till dess kommer behoven av omfattande omsorg att fortsätta öka. Dessa behov måste tillgodoses oavsett om det finns nya platser som kan tas i bruk eller inte.

*Förslag: En analys av det geografiska området föreslås genomföras för att belysa konsekvenserna av att eventuellt avgränsa området till ett visst antal kommuner. I analysen bör vägas in enskilda möjligheter att flytta till en annan kommun, den så kallade länsöverenskommelsen samt kommunens boendeplanering.*

## Översyn och genomlysning av krav och villkor för uppdraget

I förfrågningsunderlag och avtalsvillkor beskrivs villkoren för uppdraget. Det kan exempelvis handla om krav på bemanning, kompetens eller tillgång till viss utrustning. Uppsägningstider och hantering av avvikelser regleras också i villkoren. Generellt gäller att beställarens villkor ska vara transparenta, att leverantören ska kunna förutse vad som kommer att gälla för uppdraget och hur förändringar av villkoren kommer att hanteras.

I samband med att valfrihetsystemet för särskilt boende infördes 2010 omformulerades och kompletterades kraven och villkoren i de tidigare auktorisationsvillkoren utifrån de nya bestämmelserna i LOV. Därefter har revideringar skett vid ett par tillfällen, senast 2017.

En väsentlig del av villkoren handlar om hur uppdraget ersätts. Att bygga och driva ett särskilt boende kräver stora investeringar och ett finansiellt risktagande. När LOV tillämpas ligger hela denna risk hos leverantören. Ersättningsmodellens utformning har därför stor betydelse för leverantörs vilja att etablera sig i en kommun. Någon djupare analys av ersättningsmodellen har inte gjorts sedan den första kundvalsmodellen infördes 2001.

*Förslag: Genomföra en analys av krav och villkor i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor i relation till nuvarande ersättningsnivåer. Som utgångspunkt föreslås utöver aktuell lagstiftning användas nationella och lokala ambitionsnivåer för vård och omsorg i särskilt boende samt kostnader för kommunens egen regi. Analysen bör även omfatta principer för justering av ersättningen.*

## Övriga områden

Under arbetet med förstudien har ytterligare några områden identifierats som kan vara av vikt att hantera:

- Handlingsplan för hur omfattande behov ska tillgodoses i avvaktan på att nya boenden färdigställs.
- Kontinuerlig uppföljning av Täbys valfrihetsystem genom mål, indikatorer och nyckeltal.
- Översyn av information om valfrihetsystemet och möjligheten att välja

## Vägen till ett valfrihetssystem

*Fram till 1990-talets början utfördes socialtjänstens insatser huvudsakligen i kommunal regi. Idag står privata utförare för närmare 80 procent av volymerna. I detta avsnitt följer en kort resumé över valfrihetssystemens framväxt inom offentlig sektor.*

### En offentlig sektor i förändring

Efter andra världskrigets slut expanderade den offentliga sektorn kraftigt. Den snabba expansionstakten möttes med lösningar utifrån principer om stordrift, standardisering och enhetslösningar. Det ledde till byråkratiska system som av medborgare ofta upplevdes som stelbenta med få möjligheter till individuella val<sup>2</sup>.

Under 1980-talet senare del började mer marknadsinfluerade organisationsmodeller<sup>3</sup> få genomslag. En central aspekt i dessa modeller var konkurrensutsättning, som genom en blandning av privata och offentliga leverantörer antogs stimulera såväl kvalitets- som kostnadsutveckling genom att ineffektiva leverantörer slogs ut samtidigt som fungerande leverantörer skulle få incitament att innovera och imitera.

Utvecklingen ledde fram till dagens svenska välfärdsmodell som kännetecknas av tre utmärkande drag:

- Välfärdstjänster är i huvudsak offentligt finansierade och tillgängliga för alla medborgare.
- En allt större andel av dessa tjänster produceras i konkurrens mellan offentliga och privata leverantörer.
- Brukarnas möjlighet att välja leverantör får allt större betydelse.

### Ökat inflytande för Täbybor genom kundval och fri etablering

I Täby väcktes intresset tidigt för de mer marknadsmässiga organisationsformerna. Efter ett omfattande utredningsarbete<sup>4</sup> beslutade kommunfullmäktige våren 1993 om att införa en modell med *kundval och fri etablering*. En schematiska beskrivning<sup>5</sup> över utvecklingen av kundval och valfrihet i Täby kommun finns i bilaga.

### Kundval och fri etablering – föregångare till dagens valfrihetssystem

Modellen med kundval och fri etablering innebar att leverantörer kunde ansöka om att bli *auktoriserade* att utföra en viss tjänst och genom godkännandet bli valbara för brukare och få ersättning från kommunen. Syftet med auktorisationsmodellen var framför allt att stärka

<sup>2</sup> Källa: "Maktutredningen" som tillsattes av Ingvar Carlsson 1985, slutrapporten (SOU 1990:44) presenterades 1990.

<sup>3</sup> Vanligen sammanfattade i begreppet "New Public Management, NPM".

<sup>4</sup> Rapport "Marknadsmässiga lösningar och valfrihet inom den offentliga sektorn" 1992.

<sup>5</sup> Uppgifterna är hämtade ur kommunens diarium samt från tidigare planeringschef.

Täbybornas inflytande över insatsernas utformning. Modellen var också ett steg på vägen mot kommunens mål "rätt service till rätt pris".

I auktorisationsmodellen

- fanns en idé om att det skulle vara enkelt för en leverantör att bli auktoriserad (d v s låga inträdeshinder),
- var tjänstens kvalitet i första hand en fråga mellan leverantör och brukare (ett individuellt avtal upprättades mellan leverantör och brukare, någon avtalsrelation mellan leverantör och socialnämnd fanns inte),
- var det underförstått att leverantör med bristande kvalitet inte skulle väljas och därmed försvinna från marknaden utan vidare åtgärder.

### ***Kundval i särskilt boende***

Vid halvårsskiftet 2001 infördes kundval med fri etablering i särskilt boende. För att vidga marknaden utformades modellen tillsammans med Danderyds kommun. En leverantör kunde bli auktoriserad i båda kommunerna, brukare kunde välja boende i såväl Danderyd som Täby. Ansökan om att bli auktoriserad kunde göras löpande och avsåg leverantören, inte ett specifikt boende.

Eftersom lokaler var en förutsättning för leverantörens etablering innehöll modellen en ordning som innebar att leverantören kunde välja att antingen skaffa lokaler själv eller anmäla intresse till kommunen för att få bedriva verksamhet i kommunens lokaler. I det senare fallet tecknades ett upplåtelseavtal som innebar att leverantören fritt fick disponera lokaler för personalutrymme, administration o s v.

När de särskilda boendena drevs i kommunal regi tillämpades anslagsfinansiering, d v s varje verksamhet tilldelades en egen budget varje år. Kundvalsmodellen förutsatte en enhetlig ersättning som var densamma för samtliga leverantörer och oavsett kommun. En ersättning per dygn ("peng") togs fram baserad på budgetar och tidmätning vid ett ålderdomshem och ett sjukhem (numera särskilda boendeformer) i Danderyds kommun.

Ersättningen var indelad i nivåer baserade på omsorgsbehov. Dygnersättningen för demensboende var något högre än för somatiskt boende. Utöver dygnersättningen lämnades ersättning för inventarier och lokaler. Den lästa dygnersättningen (somatiskt boende) var 1 218 kronor, den högsta (demensboende) var 1 518 kronor.

Den gemensamma ersättningen justerades årligen med hänsyn till förändringar i det allmänna kostnadsläget och med hjälp av olika index<sup>6</sup>. Efter några år avvecklades dock den gemensamma modellen och ersattes av lokala modeller utformade i respektive kommun.

En beskrivning av ersättningsnivåerna finns i bilaga, tabell 2.

---

<sup>6</sup> Bland annat arbetskostnadsindex för hälso- och sjukvård samt konsumentprisindex.



Brukaren betalade hyra för sin bostad och del i gemensamma utrymmen. Hyran för övriga lokaler, så som personalutrymme och administrativa lokaler, bekostades av leverantören. Att hitta en enhetlig ersättningsmodell för leverantörens kostnader för dessa lokaler visade sig inte vara genomförbart. Istället beslutades att leverantören skulle ersättas för den faktiska hyreskostnaden. Ersättningsnivån bedömdes individuellt per leverantör för att ”möjliggöra nya omsorgsboenden i nybyggda lokaler”.

Socialnämnden fattade under hösten 2001 beslut om lokalpeng för de boenden som vid denna tid var auktoriserade (det fanns även boenden i kommunal regi och upphandlade enligt LOU, där hanterades lokalfrågan i annan ordning):

- Broby gård: 60 kr per dygn och brukare.
- Höstfibblan: 10 kr per dygn och brukare.
- Furan: 120 kronor per dygn och brukare.

De sista gemensamma auktorisationsvillkoren<sup>8</sup> för särskilt boende beslutades våren 2007. Danderyds – Täbys gemensamma kundvalsmodell upphörde i och med att lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV trädde i kraft 2009.

### **Fler privata leverantör genom avknoppning**

Under en period tillämpades så kallad avknoppning, som innebar att anställa i kommunen bildade ett företag för att sedan överta och driva den verksamhet där de tidigare varit anställda. Övertagandet skedde utan några finansiella transaktioner, företaget betalade endast för inventarier. Det första särskilda boendet som avknoppades var Rallarrosen som övergick i privat drift i januari 2004 (driftform personalkooperativ). Därefter följde Åkerby äldreboende i januari 2005 (ekonomisk förening) och Allégården i november 2007 (aktiebolag).

Modellen med avknoppning blev så småningom föremål för rättslig prövning. Den rättsliga tolkningen blev att en överlåtelse av en kommunal verksamhet till ett privat företag måste föregås av en värdering av såväl inventarier, lokaler som goodwill. Även sådant som kundstock, elevunderlag och personalens kompetens måste värderas av en oberoende värderingsman och vägas in i prissättningen inför en överlåtelse. Avknoppningsmodellen upphörde därmed.

### **Kundval - en nationell angelägenhet**

Intresset för kundval fick så småningom genomslag även på nationell nivå. Den statliga utredningen ”Fritt val inom äldreomsorgen” resulterade i lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV som trädde i kraft den 1 januari 2009. Den nya lagen, som hade många likheter med auktorisationsmodellen, möjliggjorde för kommuner att med lagstöd införa valfrihetssystem inom ett antal tjänstekategorier.

---

<sup>7</sup> Tjänsteutlåtande socialnämnden 2001-10-04.

<sup>8</sup> Dnr SON 2007/91.76.

Den dåvarande regeringen avsatte 300 mnkr för att uppmuntra införandet LOV. Med stöd av dessa stimulansmedel (2 mnkr per kommun) drev Täby och Danderyd ett gemensamt införandeprojekt fram till våren 2010. Inom ramen för projektet utformades bland annat förfrågningsunderlag och avtalsvillkor.

### Valfrihetssystem - en kundvalsstyrd marknad

En marknad kan beskrivas som en plats där de två aktörerna *säljare* (producent) och *köpare* (konsument) möts och där utbud styrs av efterfrågan. På en reguljär marknad är den som köper tjänsten också den som betalar. Betalningen sker direkt mellan köpare och säljare.

På den kundvalsstyrda marknaden är förhållandet mellan konsument - producent och utbud - efterfrågan mer komplext. Framför allt därför att det finns ytterligare en aktör: *beställaren/kommunen* (den som beslutar om individens insats, godkänner leverantör samt finansierar tjänsten). Det är inte säljaren som konstruerar tjänsten och inte köparen som avgör om tjänsten ska köpas. Dessa avgöranden, liksom prissättningen av tjänsten, ligger hos beställaren.

Dessa omständigheter innebär att den reguljära marknadens mekanismer inte fungerar på den kundvalsstyrda marknaden, som därför brukar därför kallas för en "kvasimarknad" som av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi<sup>9</sup> definieras på följande sätt:

*"En kvasimarknad är ett institutionellt arrangemang där producenter/leverantör konkurrerar med varandra och där konsumenter/brukare tillåts välja, samtidigt som en tredjepartsfinansiär, vanligen den offentliga sektorn, står för hela eller merparten av kostnaden"*<sup>10</sup>.

### Valfrihetssystemets utformning

*Det främsta syftet med ett valfrihetssystem är att stärka brukarens ställning genom möjligheten att göra aktiva val. Ur såväl beställarens som brukarens perspektiv är det framför allt tillgången på valbara leverantörer (boenden) som är avgörande för att valfrihetssystemet ska fungera.*

### Tjänstekategorin särskilt boende

Ett valfrihetssystem omfattar vanligen en *tjänstekategori*, d v s en insats (exempelvis särskilt boende). Vilka tjänster som kan omfattas av LOV regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 2105/2002. Av 1 kap. 1 § LOV framgår att lagen kan tillämpas för vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst. Vissa tjänster inom dessa sektorer är dock undantagna, t ex ambulanssjukvård.

---

<sup>9</sup> Kvasi= "sken", "oäkta".

<sup>10</sup> Rapport 2014:1 "Goda år på ålderns höst?" (sid 39). Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Henrik Jordahl och Mats Bergman.

Socialnämndens valfrihetssystem för särskilt boende omfattar permanent boende med inriktningarna somatik<sup>11</sup> och demens.<sup>12</sup> Har brukare behov av boenden med specialinriktning<sup>13</sup> hanteras det i annan ordning med stöd av särskilt upphandlade specialboenden.

Ett särskilt boende kan beskrivas som en kombination av boende och omsorg. För att få tillgång till denna insats förutsätts ett beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Brukaren hyr sin lägenhet med eget kontrakt. Ett särskilt boende är vanligen indelat i flera enheter som var och en består av ett antal bostadslägenheter, gemensamma ytor för måltider och samvaro samt lokaler för personalutrymmen, administration, förråd, tvättstuga med mera.

Omsorg och service ges dygnet runt, det finns också tillgång till hälso- och sjukvård till och med sjuksköterskenivå. Läkarinsatser tillhandahålls av Region Stockholm.

### **Kvalificeringskrav**

För att godkännas att ingå i valfrihetssystemet måste leverantören uppfylla ett antal krav. Dessa beskrivs i ett förfrågningsunderlag som publiceras av kommunen i den nationella databasen "Valfrihetswebben". Upphandlingsmyndigheten ansvarar för databasen (3 kap. 1-2 §§ LOV).

För att bli godkända måste leverantörerna

- Ha tillstånd från IVO att bedriva särskilt boende, som bland annat förutsätter tillgång till lokaler, adekvat kompetens, finansiell förmåga och lämplig bemanning.
- Ha tillgång till lokaler att bedriva verksamheten i (äga eller förhyra). Dessa ska inrymma bostadslägenheter, gemensamhetsytor, personalutrymmen, kontor, tvättstugor, hygienutrymmen m m. Lokalernas utformning ingår i IVO:s tillståndsprövning.
- Uppfylla de lokala kriterier som beställaren (socialnämnden) fastställt i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor.

Tillståndet är knutet till den juridiska eller enskilda person som beviljats tillståndet. Från och med 2019 är såväl ansökan om tillstånd som ändringar av befintligt tillstånd avgiftsbelagda.

Samtliga sökande som uppfyller ställda krav och som inte har uteslutits vid prövningen ska godkännas (8 kap. 1 § LOV). Det innebär att kommunen inte kan begränsa antalet leverantörer i ett valfrihetssystem. Leverantör som inte godkänns kan överklaga beslutet och har också möjlighet att inkomma med en ny ansökan.

---

<sup>11</sup> Somatik: Av grekiskans somatikós, "kroppslig, en term som syftar på människokroppen.

<sup>12</sup> Demens är ett samlingsnamn och en diagnos för en rad olika symptom som orsakas av hjärnskador (Källa: [www.demensscentrum.se](http://www.demensscentrum.se)).

<sup>13</sup> Exempelvis komplexa demenssjukdomar eller psykiatrisk inriktning (psykiatri = psykiatriska sjukdomar hos äldre).

## Villkor för uppdraget

I förfrågningsunderlag och avtalsvillkor beskrivs villkoren för uppdraget. Det kan exempelvis handla om krav på bemanning, kompetens eller tillgång till viss utrustning. Uppsägningstider och hantering av avvikelser regleras också i villkoren. Generellt gäller att beställarens villkor ska vara transparenta, leverantören ska kunna förutse vad som kommer att gälla för uppdraget och hur förändringar kommer att hanteras.

Av förfrågningsunderlaget ska även framgå den ekonomiska ersättning som gäller för uppdraget (4 kap. 1 § LOV). Enligt propositionen till LOV (2008/09:29) är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter tjänsten rätt. I Upphandlingsmyndighetens vägledning "Ersättningsformer vid upphandling inom vård och omsorg" beskrivs att det första steget vid prissättning är att ta fram en nulägesbeskrivning av kostnaderna hos en leverantör för de tjänster som ska upphandlas. Detta kan göras genom att beräkna kostnader för kommunens egen regi, studera årsredovisningar från befintliga företag inom sektorn och ta hjälp från andra kommuner som gjort motsvarande beräkningar inom området.

Kraven på uppdraget ska stå i relation till ersättningen. Förändras ersättningen bör uppdraget ses över och vice versa. Hur ersättningen beräknats och vilka principer för justering som gäller kan vara avgörande för leverantörers vilja att ansluta sig till valfrihetssystemet.

## Valfrihetssystemets aktörer

*Den kundvalsstyrda marknaden har tre aktörer: brukaren, leverantören och beställaren. Dessa tre har var och en unika roller men är också beroende av varandra.*

### Brukaren

Det grundläggande syftet med kundval är att stärka brukarens ställning. Genom aktiva val styr brukaren över vilka leverantörer som kommer att finnas kvar på marknaden och indirekt också över kvaliteten eftersom det är med den leverantörerna konkurrerar. Brukaren kan därför beskrivas som valfrihetssystemets huvudaktör.

Den som flyttar till särskilt boende gör det när omsorgsbehoven är så stora att det stöd som kan ges genom hemtjänst, nattpatrull o s v inte är tillräckligt. Flytten sker vanligen antingen efter en längre tids omfattande omsorgsinsatser eller efter ett mer hastigt insjuknande som innebär att det inte längre är möjligt att bo kvar i den ordinarie bostaden.

Kunderna/konsumenterna i ett valfrihetssystem för särskilt boende är mycket gamla, sköra människor med stora behov av omsorg och stöd. Många är multisjuka<sup>14</sup> vilket innebär förekomst av tre eller flera diagnoser samtidigt. Allt fler brukare har också någon form av

---

<sup>14</sup> Multisjuk: "En person 75 år eller äldre, som under de senaste 12 månaderna har varit inlagd tre gånger eller mer inom slutenvården och med tre eller fler diagnoser i tre eller fler skilda diagnosgrupper enligt klassifikationssystemet ICD-10". Källa: Socialstyrelsen.

kognitiv svikt eller demenssjukdom. Dessa omständigheter påverkar givetvis rollen som kund/konsument och förutsättningarna att göra aktiva val.

Vid utgången av 2018 bodde cirka 550 brukare i särskilt boende. Av dessa bodde drygt 56 procent i boende med demensinriktning. Genomsnittsåldern i särskilt boende är för närvarande 85 år. Den genomsnittliga boendetiden är för närvarande cirka 12 månader. I boende med demensinriktning bor brukaren vanligen något längre eftersom insjuknandet ofta sker när brukaren fortfarande är vid relativt god fysisk hälsa.

## **Beställaren**

Socialnämndens roll som beställare och organisatör av den kundvalsstyrda marknaden innebär att fastställa villkor och ersättning för uppdraget, att kontinuerligt följa upp leverantörer och avtal men också att stimulera utveckling av marknaden exempelvis vad gäller förutsättningar för etablering och tillgång till valbara boenden.

För närvarande drivs cirka 80 procent av socialnämndens verksamhet av privata utförare. Det påverkar var, när och hur nämnden kan utöva sitt politiska inflytande för att styra och organisera verksamheten.

När nämnden bedriver all verksamhet i egen regi agerar nämnden både som beställare och producent och har kontroll och rådighet över verksamhetens styrning och utformning. I ett valfrihetssystem enligt LOV har nämnden rådighet över valfrihetssystemets konstruktion, kriterierna för att godkänna leverantörer och villkoren för uppdraget. Däremot kan nämnden inte påverka om och i vilken takt privata leverantörer etablerar sig eller i vilken omfattning en plats nyttjas hos en viss leverantör, det senare avgörs av brukarens val och tillgången till valbara leverantörer i övrigt. Alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven ska godkännas, nämnden kan inte styra över antalet. Socialnämnden kan inte heller avtala om några särskilda volymer.

Oavsett om tjänsterna utförs i kommunal eller privat regi behåller socialnämnden alltid sitt ansvar som huvudman. I detta ansvar ingår att planera och följa upp verksamhet. Socialnämnden ska till exempel med utgångspunkt i kommunfullmäktiges program<sup>15</sup> för uppföljning fastställa en plan för uppföljning av leverantörer.

Det övergripande tillsynsansvaret för socialtjänst och hälso-och sjukvård har Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

## **Leverantören**

Ett valfrihetssystem kan innehålla leverantörer i kommunal regi, upphandlade enligt LOU eller godkända enligt LOV. Kommunen (den upphandlande myndigheten) ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och iaktta principerna om

---

<sup>15</sup> 10 kap. 8 § KL. I Täby kommun omfattar programmet även kommunala leverantörer.

öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem (1 kap. 2 § LOV).

För att godkännas att ingå i ett valfrihetssystem måste den privata leverantören klara ett antal kvalificeringskrav. Nivån på dessa varierar mellan olika tjänstekategorier. Sociala tjänster med hög grad av professionalitet och individanpassning har generellt höga inträdeskrav. Dit räknas bland annat tjänstekategorin särskilt boende.

De höga krav som ställs på en leverantör av särskilt boende innebär en risk för fåtalskonkurrens (oligopol), d v s att de valbara leverantörer begränsas till ett fåtal större företag samtidigt som mindre företag inte kan ta sig in på marknaden.

Täbys valfrihetssystem har f n 12 unika leverantörer, kommunens egen regi inräknad. I ena änden på leverantörsskalan finns en leverantör som driver ett boende i kommunen med mindre än 10 platser, i andra änden en koncern som driver hundratalet boenden runt om i landet. Oavsett leverantörens storlek ska kraven i uppdraget uppfyllas. Givet är att det i vissa fall finns stordriftsfördelar exempelvis för inköp, tekniska lösningar och bemanning. En stor aktör som driver flera boenden har dessutom andra förutsättningar att klara av tillfälliga förändringar i efterfrågan.

De tre stora aktörerna inom Täbys valfrihetssystem Attendo AB, Vardaga AB och Kavat Vård AB svarar tillsammans för drygt 75 procent av valfrihetssystemets totala volymer. Attendo Sverige AB driver 15 boenden, Vardaga AB åtta och Kavat Vård AB sju. Socialnämndens egen regi driver två boenden, övriga åtta leverantörer ett boende vardera. Fem leverantörer driver boenden som geografiskt ligger i Täby medan övriga sju endast driver boenden utanför kommunen.

Leverantörer som ingår i valfrihetssystemet har inte några garantier om att få sälja vissa volymer. Som exempel kan nämnas ett boende på Södermalm som öppnade i mars 2017. De har ännu inte haft några brukare från Täby. Osäkerheten i volymer innebär att flertalet leverantör väljer att ingå i flera kommuners valfrihetssystem samtidigt. Av 40 godkända boenden ingår 36 även i valfrihetssystem i minst två andra kommuner. Av de 10 boendena (varav två i kommunal regi) som ligger i Täby ingår sex även i andra kommuners valfrihetssystem.

## Valfrihetssystemets förutsättningar

*Det finns vissa förutsättningar som behöver uppfyllas för en kundvalsstyrd marknad/ett valfrihetssystem ska fungera. Valfrihetssystemets yttersta syfte är brukarens val vilket förutsätter att det finns tillgång till valbara boenden. I detta avsnitt beskrivs faktorer som har stor påverkan på tillgången till platser: valfrihetssystemets geografiska område och leverantörens villkor.*

## **Tillgång till platser**

En grundläggande förutsättning för ett fungerande valfrihetssystem är att beställaren (och brukaren) har tillgång till tillräckligt antal valbara boenden/platser.

Kundval antas fungera bäst för tjänster där leverantören snabbt kan anpassa volymerna efter efterfrågan. Detta fungerar väl inom exempelvis hemtjänsten där ökad efterfrågan kan mötas med ökad bemanning. Inom särskilt är volymerna styrda till antalet platser. Är boendet populärt och efterfrågan stor måste brukare köa för att få en plats. Behovet av omsorg kan dock innebära att det inte är möjligt att vänta och brukaren får då acceptera ett annat boende.

## **Nämndens rådighet över lokaler**

När verksamhet drivs i kommunal regi eller på entreprenad svarar beställaren (kommunen) för verksamhetens lokaler. Det kan ske antingen genom att kommunen bygger själv eller genom blockförhyrning av en fastighet, d v s kommunen hyr hela fastigheten och hyr sedan ut bostadslägenheterna i andra hand till brukarna. Kommunen har rådighet över dessa lokaler, vilket innebär att kommunen kan besluta om utformning, användning, förändring av inriktning m m.

Som tidigare beskrivits måste en privat leverantör som ansöker om att ingå i ett valfrihetssystem enligt LOV ha tillgång till egna lokaler. Ett etablerande av ett boende kräver antingen att leverantören har tillgång mycket kapital och kan investera i boendet själv eller, om leverantören hyr fastigheten, att en fastighetsägare har ett långsiktigt förtroende för leverantörerna vilket också förutsätter en viss finansiell kapacitet.

Eftersom privata leverantörer godkända enligt LOV svarar för sina egna lokaler har socialnämnden ingen rådighet över dessa. Fastigheten är den privata leverantörens angelägenhet. Nämnden har inte några garantier om att få tillgång till ett visst antal platser, leverantören avgör själv till vilka kommuner platserna säljs. Det står också leverantören fritt att erbjuda olika inriktningar. I en bristsituation kan en leverantör välja att prioritera den kommun som erbjuder de bästa villkoren, exempelvis den högsta ersättningen, eller att omvandla platser till en inriktning där efterfrågan generellt är som störst.

Om ett privat boende godkänt enligt LOV av någon anledning avvecklas har socialnämnden kvar ansvaret för brukarnas insatser. Socialnämnden har i ett sådant fall inte nyttjanderätt till lokalerna vilket kan innebära problem vad gäller uppföljning av brukarens insatser. Avtalet mellan socialnämnden och den privata leverantören bör därför innehålla bestämmelser om hur och när uppföljning av avtal ska ske samt vad eventuella brister i efterlevnaden kan leda till.

## **Tillgång till platser- nuläge**

Täbys valfrihetssystem omfattar för närvarande 40 särskilda boenden som totalt (alla kategorier inräknade) har 1 900 platser. Täby kan dock inte räkna in samtliga i valfrihetssystemet eftersom 36 av de 40 boendena även ingår i andra kommuners



valfrihetssystem och i princip samtliga boenden även har inriktningar som inte ingår i Täbys valfrihetssystem (exempelvis korttidsplatser).

Av drygt 550 brukare med beslut om särskilt boende bor cirka 75 procent i något av de boenden som ligger i Täby. Övriga 25 procent eller cirka 150 personer bor utanför kommunen, majoriteten på grund av att lediga platser saknas i Täby. Det gäller framför allt i boenden med demensinriktning.

Att ett boende godkänt enligt LOV ligger i en kommun innebär som tidigare nämnts inte att den kommunen har förtur till dessa platser. Som exempel kan nämnas Österåkers kommun där det finns två nyproducerade boenden (2015 och 2017) med totalt 114 platser. Trots tillskottet uppger Österåkers kommun att det för närvarande råder brist på permanenta platser. Båda boendena drivs i privat regi och ingår i flera kommuners valfrihetssystem, däribland Täbys. Vid mättillfället var 30 av platserna i dessa boenden belagda av Täbybor.

De särskilda boenden som geografiskt ligger i Täby omfattar för närvarande cirka 460 platser. Av dessa är i dagsläget cirka 90 procent avsedda för permanent boende, övriga används för exempelvis korttidsboende, växelboende eller profilboende. Detta kan dock förändras över tid.

I diagrammet nedan redovisas hur stor andel av platserna i boenden godkända enligt LOV som nyttjades av brukare från Täby kommun vid utgången av 2018.

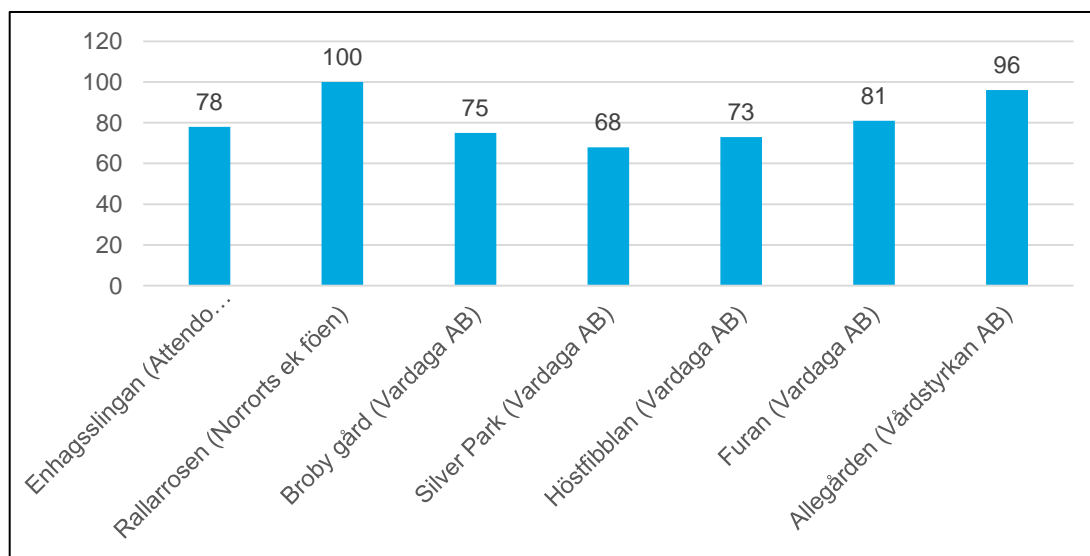


Diagram 1: Andel (procent) platser nyttjade av Täbybor i "LOV-boenden" i Täby 2018-12-31.

Vid mättillfället var samtliga platser belagda med brukare från Täby i de tre boenden som antingen drevs i kommunal regi eller på entreprenad.



## **Icke verkställda beslut**

Socialnämnden ska inom skälig tid (tre månader) verkställa beslut om bistånd. Om ett beslut inte verkställts inom denna tid ska kommunen rapportera detta till IVO. Om IVO bedömer att den enskilde har fått vänta oskäligt länge på att ett beslut ska verkställas kan myndigheten ansöka om utdömande av en särskild avgift hos förvaltningsrätten.

Vid utgången av 2018 noterades 36 beslut som ännu inte hade verkställts. Cirka hälften var beslut där kortare tid än tre månader förflutit. Den andra hälften avsåg beslut som inte kunnat verkställas inom tre månader vanligen för att brukaren inte accepterat erbjuden plats eller inte varit redo att flytta när erbjudandet lämnats.

## **Behovsprognos -2031**

Som huvudman och ytterst ansvarig har socialnämnden en skyldighet enligt SoL<sup>16</sup> att säkerställa att kommuninvånarnas framtida behov av särskilt boende för äldre<sup>17</sup> tillgodoses. Detta sker genom att bedriva långsiktig planering som tar hänsyn till hur målgruppens behov utvecklas men också hur valfrihetssystemet och marknaden utvecklas. Framskrivningen av behov görs i en årlig behovsprognos<sup>18</sup>, som bland annat ligger till grund för de lokalförsörjnings.- och investeringsplaner som stadsbyggnadsnämnden (SBN) ansvar för.

Den demografiska utvecklingen med en ökande andel 80 år och äldre innebär ökade behov av insatsen särskilt boende. Vid utgången av det fjärde kvartalet 2018 var det 552 personer som hade ett biståndsbeslut om särskilt boende. Sedan samma tid 2014 är det en ökning med omkring 70 personer.

I den senaste behovsprognosen för perioden 2018-2031 beräknas målgruppen 65 år och äldre med behov av omfattande omsorgsinsatser öka med 200 personer under perioden. Av dessa förväntas 160 personer vara i behov av särskilt boende. Den prognosticerade ökningen, som motsvarar cirka 15 personer per år, baseras på ett scenario med ökad livslängd och fler friska år, dvs att antalet sjukdomsår i slutet av livet är konstant under perioden. Om scenariot istället innebär att ökad livslängd innebär fler sjukdomsår ökar målgruppen med ytterligare 100 personer

## **Planerad nyproduktion**

Att planera för särskilt boende handlar inte enbart om att planera för fysiska lägenheter. Det handlar i första hand om att planera för att kunna tillgodose omfattande omsorgsbehov hos enskilda individer. Om inte detta behov kan tillgodoses i särskilt boende måste det tillgodoses någon annan stans, vanligen i hemmet med insatser dygnet runt. Mot bakgrund av den tilltagande bristen på platser får varje förskjutning av planerade byggprojekt konsekvenser för socialnämndens förutsättningar att kunna verkställa beslut.

---

<sup>16</sup> 5 kap, 5 § SoL.

<sup>17</sup> Med ”äldre” avses generellt personer 65 år och äldre.

<sup>18</sup> Dnr SON 2018/156-74

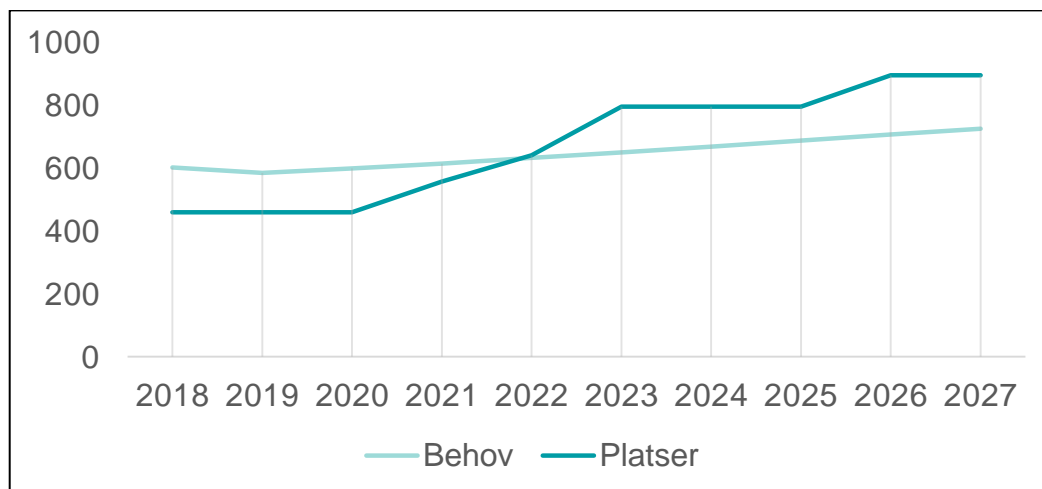


Diagram 2: Tillgång till platser enligt planering i förhållande till prognosticerade behov 2018-2027. Scenariot vid uppskjuten sjuklighet.

Av diagrammet framgår att behovet av platser i särskilt boende kommer att överstiga tillgången fram till 2022. Om inte den planerade nybyggnationen kommer igång vid angiven tid ökar gapet mellan behov och tillgängliga platser, d v s bristen, ytterligare.

Enligt aktuell planering av nyproduktion kommer ett stort antal platser att färdigställas ungefär samtidigt. Även om det finns behov som inte är tillgodosedda och även om delar av nyproduktionen ska användas till att ersätta befintliga boenden kommer Täby sannolikt inte att kunna fylla alla nya platser.

### Valfrihetssystemets geografiska område

Valfrihetssystemets geografiska område har betydelse såväl för brukarens möjligheter att välja som för beställarens möjligheter att tillgodose behovet av platser.

Valfrihetssystemet för särskilt boende omfattar hela Stockholms län. För närvarande finns 40 valbara boenden i 13 av länets kommuner. Tio boenden ligger inom Täby kommun. En sammanställning av aktuella boenden finns i bilaga, tabell 3.

### Brukarens perspektiv

Ett stort geografiskt område kan gynna brukaren så till vida att antalet valbara boenden blir fler vilket i sin tur kan öka förutsättningarna att få individuella önskemål tillgodosedda. För närvarande är dock situationen den att Täbyborna vill bo kvar i kommunen samtidigt som 75 procent av de valbara boendena ligger utanför kommunen.

Inom kommunen råder för närvarande platsbrist, framför allt vad gäller boende med demensinriktning. Önskemål om ett boende i Täby kan mer sällan tillgodoses, brukarens val handlar i nuläget om att acceptera erbjuden plats oavsett geografiskt läge eller att avstå och fortsätta vänta i den ordinära bostaden med stöd från hemtjänsten.

Ett erbjudande om boende utanför kommunen påverkar inte bara brukaren utan även dennes närstående. Att skiljas från sin partner efter många år tillsammans är en stor omställning som kan underlättas om det är enkelt för den närstående att besöka sin anförvant. Långa avstånd kan försvåra detta.

Ett fungerande valfrihetssystem ska erbjuda möjligheten att välja leverantör men också att byta leverantör om brukaren inte är nöjd. Bytet ska vara enkelt att genomföra och förenat med låga kostnader. Att byta leverantör i särskilt boende innebär att byte boende d v s att flytta. Enligt Avdelning äldreomsorg framför ungefär var fjärde brukare i samband med erbjudande om boende önskemål om att byta. När flytten väl är genomförd och brukaren är på plats avklingar i allmänhet detta önskemål, antingen på grund av att man finner sig till rätta eller därför att man på grund av sviktande hälsa och hög ålder inte orkar genomföra ytterligare en flytt. Byten av boende sker därför i princip aldrig. För närvarande försvåras möjligheten att byta boende av rådande platsbrist, framför allt om bytet avser ett boende i Täby.

Den tilltagande svårigheten att få välja boende avspeglas i Socialstyrelsens nationella brukarenkät. 2018 uppgav 80 procent av dem som svarat att de fått plats på önskat boende. Det är en minskning med nio procentenheter sedan 2017.

#### ***Möjlighet att flytta till en annan kommun med stöd av SoL***

Oavsett valfrihetssystem kan en brukare ansöka om att flytta till ett särskilt boende i en annan kommun med stöd av 2 a kap. 8 § SoL. Ansökan görs till inflyttningskommunen som ska hantera den sökande enligt samma principer som övriga kommuninvånare. När flytten genomförs övergår ansvaret till inflyttningskommunen, även för kostnaderna. Denna typ av flytt förekommer ytterst sällan och handlar då vanligen om flytt till kommuner utanför Stockholms län.

I Stockholms län kommer denna bestämmelse att från och med den 1 juli 2019 kompletteras av en särskild länsöverenskommelse som tillkommit på initiativ av Storsthlm. Överenskommelsen innebär att utflyttningskommunen behåller ansvaret för brukaren, även kostnaderna, när flytt sker till en kommun som ingår i överenskommelsen. Exakt hur den nya överenskommelsen ska hanteras i förhållande till valfrihetssystem enligt LOV är i nuläget oklart. Det finns därför anledning att noga följa utvecklingen av hur länsöverenskommelsen kommer att tillämpas.

#### ***Beställarens perspektiv***

Ur ett beställarperspektiv innebär ett stort geografiskt område ett större underlag och åtminstone teoretiskt en ökad tillgång till platser, bättre möjligheter att verkställa beslut och större förutsättningar för ett fungerande brukarval. Det förutsätter dock att valbara boenden upplevs som tänkbara alternativ av den som ska välja och att det boende brukaren väljer har ledig kapacitet.

Även om valfrihetssystemet omfattar ett stort antal platser har beställaren inte någon garanti att få nyttja vissa volymer. Ett stort geografiskt område innebär också att beställaren måste

avsätta mer tid för uppföljningsbesök (både för uppföljning av avtal och insatser på individnivå) om avstånden till leverantörerna är långa.

### ***Leverantörens perspektiv***

Valfrihetssystemets geografiska område innebär att leverantörer även utanför Täby har möjlighet att ansluta sig. Som tidigare beskrivits finns det för närvarande 11 valbara leverantörer i 12 av länets kommuner (förutom Täby). Vid årsskiftet 2018/2019 hade åtta av de 30 enheterna utanför kommunen ingen brukare från Täby.

Osäkerheten i volymer innebär att flertalet leverantör väljer att ingå i flera kommuners valfrihetssystem samtidigt. Av de 40 boenden som ingår i Täbys valfrihetssystem ingår 36 boenden i valfrihetssystem i minst två andra kommuner.

Oavsett om och hur många platser leverantören säljer ska leverantören upprätthålla en affärsmässig relation med varje kommun som avtalspart och exempelvis vara delaktig och ta del av den information som kommunen lämnar.

### **Villkor för uppdraget**

I egenskap av beställare fastställer varje kommun krav för kvalificering och uppdrag. Särskilt boende är en komplex tjänst med höga krav på professionalitet. Följaktligen är inträdeskraven höga. Leverantören måste till exempel kunna säkerställa viss kompetens, viss finansiell kapacitet och viss bemanning. Här kan stora aktörer ha fördelar.

Sedan auktorisationsmodellen för särskilt boende avvecklades till förmån för LOV år 2010 har två nya boenden i privat regi etablerats i Täby: Silver Park som drivs av Vardaga AB och Enhagsslingan som drivs av Attendo Sverige AB.

En leverantör som har avtal med flera kommuner måste alltså förhålla sig till flera kommuners villkor och ersättningar. Vid en situation med brist på platser kan leverantören välja att prioritera kommuner som bedöms ha bästa villkoren och/eller betalar en högre ersättning. Leverantörer kan också fritt anpassa inriktning till efterfrågan på marknaden generellt. Hur krav och villkor utformas har därför stor betydelse för leverantörers etablering.

### ***Krav och villkor på uppdraget***

Som huvudman har socialnämnden ett yttersta ansvar för att Täbyborna får den omsorg och vård som lagstiftningens intentioner avser. Inom äldreomsorgen styrs utformningen av omsorg och vård i första hand av socialtjänstlagen (2001:453) SoL och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

Båda lagarna är ramlagar som ger kommunen viss frihet utforma omsorg och vård. Det finns dock ett antal bärande principer som alltid måste beaktas. I både SoL och HSL finns bestämmelser som säger att insatserna ska vara av god kvalitet. I SoL innebär det till exempel

att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet<sup>19</sup>. I båda lagarna anges också att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.<sup>20</sup>

Beskrivningarna i lagstiftningen handlar i hög grad om ”vad”, medan ”hur:et” överläts till kommunerna att utforma. I 5 kap. 4 § SoL beskrivs den nationella värdegrunden för äldreomsorgen som säger att omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. I HSL stadgas att patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet ska tillgodoses. I krav, villkor och uppföljning måste beställaren säkerställa att leverantören utför uppdraget i enlighet med dessa intentioner.

När kraven och villkoren utformas måste beställaren beakta de fem EU-rättsliga grundprinciper<sup>21</sup> som upphandlingslagstiftningen baseras på. En av dessa är den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att kraven och villkoren i uppdraget ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas<sup>22</sup>.

Att formulera krav på en rimlig nivå är en grannlaga men viktig uppgift. Det är kraven och villkoren som styr hur uppdraget kommer att utföras och som också ligger till grund för beställarens uppföljning. Kommunfullmäktiges program<sup>23</sup> för uppföljning av (privata) utförare, som fastställs för varje mandatperiod, ligger till grund för den uppföljning som beställaren ska genomföra.

I samband med att valfrihetssystemet för särskilt boende infördes 2010 omformulerades och kompletterades kraven i de tidigare auktorisationsvillkoren utifrån de nya bestämmelserna i LOV. Därefter har krav och villkor reviderats vid ett par tillfällen, senast 2017. Dessa revideringar omfattade inte valfrihetssystemets ersättningsmodell.

### ***Ersättning för uppdraget***

Leverantörer som godkänns enligt LOV står för den ekonomiska risken med investeringar utan några volymgarantier. Därför har beställarens hantering av ersättningsfrågan stor betydelse. Som tidigare beskrivits under ”Valfrihetssystemets utformning” ska ersättningen för uppdraget framgå av förfrågningsunderlag och avtalsvillkor. Ersättningen ska täcka samtliga kostnader, även för lokaler. Principerna för ersättning och ersättnings storlek i relation till uppdraget har därför stor betydelse.

Leverantören ersätts med per utfört dygn. Denna ersättningsform, även kallad peng, har tillämpats sedan 2001 och bestod initialt av flera nivåer baserade på omsorgsbehov och inriktning. Sedan 2017 tillämpas en generell ersättningsnivå.

---

<sup>19</sup> 3 kap. 3 § SoL

<sup>20</sup> 3 kap. 3 § SoL och 5 kap. 4 § HSL

<sup>21</sup> Principerna om icke-diskriminering, proportionalitet, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande.

<sup>22</sup> Källa: [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)

<sup>23</sup> 10 kap. 8 § KL. I Täby kommun omfattar programmet även kommunala utförare.

I brukarens hyra ingår del i gemensamma utrymmen, dock inte personalutrymmen och administrativa lokaler. Dessa lokaler ska leverantören bekosta själv inom ramen för den ersättning som kommunen lämnar. Lokalkostnaderna påverkas av faktorer som fastighetens ålder, standard och läge. Ersättningen för dessa lokaler är beräknad i form av en schablon, lokapeng, som är densamma oavsett lokalernas standard m m. I nyproducerade boenden som relativt höga hyreskostnader måste leverantören använda del av "omsorgspengen" till lokalkostnader om dessa överstiger schablonen.

Någon mer djupgående uppföljning eller analys av ersättningen i förhållande till uppdraget har inte gjorts sedan 2001.

### ***Justering av ersättningsnivå***

Beslut om ersättning för kommande år fattas av nämnden vanligen i mitten av december. Sedan 2010 har ersättningen räknats upp med mellan 1 och 2 procentenheter årligen med undantag av åren 2012 då någon uppräknings inte gjordes och 2017 då ersättningen höjdes med 3,7 procentenheter.

Det innebär att leverantören får besked om kommande års ersättningsnivå cirka två veckor innan den träder i kraft. Budgetarbetet pågår under hösten och vid tidpunkten för nämndens beslut är budgeten för kommande år redan fastställd. Den korta tiden mellan nämndens beslut och ny ersättning ger utföraren litet handlingsutrymme för anpassning.

På den fria marknaden där leverantören sätter priset på tjänsten själv kan leverantören välja på vilket sätt ökade kostnader ska mötas, exempelvis genom att förändra de tjänster som erbjuds. I ett valfrihetssystem är leverantören bunden till ett uppdrag som är reglerat i avtal. Möjligheterna att rationalisera och effektivisera utan att det påverkar kvalitet och kontinuitet för brukaren och i övrigt det avtalade uppdraget är därför begränsade.

### ***Kvalitetspeng***

Sedan 2016 tillämpas en lokal modell med kvalitetspeng i särskilt boende. Syftet är att stimulera till kvalitetsutveckling. Leverantör som ingår i valfrihetssystemet kan ansluta sig till modellen, deltagandet är frivilligt. Kvalitetspeng utbetalas till de leverantörer som uppnår vissa resultat bland annat i den nationella brukarundersökningen.

Kvalitetspengen blir ett positivt tillskott för de leverantörer som når upp till resultatet. Modellen innebär dock en viss osäkerhet eftersom den i huvudsak baseras på resultat som mäts en gång per år (den nationella brukarundersökningen). Mätningen görs under våren medan resultatet presenteras under hösten. Leverantören har ingen möjlighet att påverka resultatet eller följa utvecklingen under innevarande år. Det kan därför vara svårt för leverantörer att planera mer långsiktiga kvalitetsutvecklingsinsatser med stöd av kvalitetspengen.

## Utblick i andra kommuner

För närvarande är det 160 kommuner<sup>24</sup> som tillämpar LOV inom en eller flera tjänstekategorier, framför allt inom hemtjänsten. Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har ökningen av valfrihetsystem avstannat något.

21 kommuner har infört valfrihetssystem för tjänstekategorin särskilt boende, varav 12 i Stockholms län: Täby, Österåker, Norrtälje, Danderyd, Stockholm, Lidingö, Nacka, Upplands Bro, Upplands Väsby, Sundbyberg, Solna och Sollentuna.

Av de kommuner i länet som tillämpar LOV inom särskilt boende har Täby störst andel boenden godkända enligt LOV (93 procent) följt av Lidingö (87), Österåker (86) och Upplands Väsby (83).

### Geografiskt område

De kommunerna i länet som inrättat valfrihetssystem för särskilt boende har valt olika geografiska områden. Upplands Väsby, Stockholms stad, Sundbyberg, Solna och Lidingö har, liksom Täby, Stockholms län som geografiskt område. Österåker, Norrtälje, Sollentuna, Nacka och Upplands Bro har den egna kommunen som område. Danderyd har valt att utöver den egna kommunen begränsa valfrihetssystemet till kommunerna Lidingö, Solna, Täby, Vallentuna och Österåker.

### Ersättningsmodeller

Leverantör som driver särskilt boende ersätts vanligen med ett belopp per dygn. Hur kommunerna väjer att konstruera sina ersättningsmodeller varierar. Några har, som Täby, en generell ersättningsnivå medan andra har två eller flera nivåer. Att jämföra ersättningar kräver en mer djupgående analys men det kan konstateras att Täbys ersättningsnivå ligger i det nedre skiktet.

I en majoritet av de kommunerna som tillämpar LOV i särskilt boende fattas beslut om ersättning i slutet av året (november-december) med ikraftträdande vid årsskiftet. Upplands Väsby har som regel att beslut om ersättning ska fattas minst 90 dagar innan den nya ersättningen träder i kraft, Sollentuna beslutar om ny ersättning i december med ikraftträdande i april påföljande år. Solna har i avtalsvillkoren skrivit in att ersättningen räknas upp med två procent för varje 12-månadersperiod med start den 1 mars 2018.

---

<sup>24</sup> Källa: [www.skl.se](http://www.skl.se)



## Lokalkostnader

Hur kommunerna ersätter för lokalkostnader varierar. Några kommuner har inte angivit något särskilt belopp för lokalkostnader. I några kommuner, däribland Täby, ingår en schablonersättning som anges i ett belopp. I Upplands Väsby är riktmärket 185 kronor, i Stockholms stad 133 kronor, i Danderyd 200 kronor och i Norrtälje 150 kronor. Stockholms stad använder konsumentprisindex (KPI) med juli månad som bas för årlig uppräknings av lokalschablonen.

## Tillgång till platser

Flertalet av Täbys grannkommuner uppger att det finns råder brist på platser. För att möta ökade behov planeras för nybyggnationer av särskilda boenden under den kommande tioårsperioden. En majoritet av boendena kommer att vara färdigställda ungefär samtidigt som de första i Täby.

När ett nytt boende enligt LOV färdigställs måste leverantören säkerställa att platserna fylls relativt snabbt. Det kan innebära inflyttning av brukare från flera kommuner. Vid årets slut bodde det Täbybor i 22 av de 30 boenden som ligger utanför Täby. Åtta boenden hade alltså inga Täbybor vid mättillfället.

## Förslag på fortsatta aktiviteter

Ett valfrihetsystem behöver följas och följas upp regelbundet och anpassas utifrån förändringar på marknaden. Vissa områden kan behöva följas mer löpande, t ex genom nyckeltal.

Bakom beslutet att konkurrensutsätta en verksamhet eller en tjänst finns en rad olika drivkrafter. Det kan till exempel handla om ideologi, dynamik för lägre kostnader, dynamik för utvecklad kvalitet och innovation eller ett behov av att komplettera med/skaffa sådant som organisationen inte klarar av att hålla själv. Ett tydligt formulerat syfte med att konkurrensutsätta en verksamhet eller tjänst är viktigt bland annat för att kunna utforma relevanta avtalsvillkor

Valfrihetssystemen i allmänhet behöver lyftas fram och ges en tydligare plats i nämndens och kommunens styrning. För varje valfrihetssystem behöver beskrivas ett tydligt syfte. Vidare behöver varje valfrihetssystem följas upp regelbundet.

Två områden har identifierats som särskilt angelägna att hantera: Valfrihetssystemets geografiska område och krav och villkor i övrigt för uppdraget. Även andra områden har identifierats som dock inte bedöms ha lika hög prioritet.



## **Översyn av valfrihetssystemets geografiska område**

Valfrihetssystemet omfattar för närvarande hela Stockholms län. Av de 12 kommuner som tillämpar LOV har några valt att ha länet som valfrihetsområde medan andra har valt att avgränsa valfrihetssystemet till den egna eller närliggande kommuner.

Valfrihetssystemets geografiska område har betydelse för tillgången till platser vilket påverkar brukarnas möjligheter att välja men också socialnämndens förutsättningar att verkställa beslut. Ett stort geografiskt område kan få praktiska konsekvenser för såväl brukare och närstående, beställare och leverantör genom långa resvägar vid exempelvis besök, uppföljningar och leverantörmöten.

En mer ingående analys av det geografiska området föreslås genomföras för att belysa konsekvenserna av att eventuellt avgränsa området till exempelvis ett visst antal kommuner. I analysen bör vägas in enskildas möjligheter att flytta till annan kommun, den så kallade länsöverenskommelsen samt kommunens boendeplanering.

## **Översyn och genomlysning av krav och villkor för uppdraget**

En mer djupgående analys av krav och villkor för uppdraget behöver genomföras. I en sådan analys bör ersättningsnivåerna analyseras och ställas i relation till det uppdrag socialnämnden lämnar till leverantörerna. Förändringar i ersättningsnivå bör innebära en översyn av uppdraget och vice versa.

När ersättningar i valfrihetssystem beräknas används vanligen kommunens egen regi som utgångspunkt, vilket kan vara lämpligt även i detta fall. Även principerna för justering av ersättning behöver analyseras.

## **Övriga områden**

### **Handlingsplan för hur omfattande omsorgsbehov ska tillgodoses**

Särskilt boende kan ses som en länk i en kedja av insatser som erbjuds äldre med behov av stöd i vardagen. Det är det enskildes behov av omsorg som ligger till grund för behovet att flytta till ett särskilt boende. Förutsatt att den planering som nu gäller ligger fast kommer socialnämnden att behöva hantera brist på platser under åtminstone ett par år framöver. Eftersom biståndsbedömda behov ska tillgodoses inom en rimlig tid (tre månader) kan det finnas anledning att så långt det är möjligt planera för hur behoven ska kunna tillgodoses under denna tid. I detta bör ingå att göra regelbundna konsekvensanalyser när byggplanerna förändras.

### **Kontinuerlig uppföljning av valfrihetssystemen**

I egenskap av beställare behöver socialnämnden följa valfrihetssystemets utveckling genom regelbunden rapportering till socialnämnden. En sådan rapportering skulle exempelvis kunna innehålla uppgifter om

- Antal leverantör i valfrihetssystemet.
- Antal permanenta platser i valfrihetssystemet (totalt)
- Antal nytillkomna leverantör under kvartalet.
- Antal avslutade leverantör och orsak till avslut.
- Antal brukare som ansökt om flytt till annan kommun/till Täby med stöd av SoL
- Antal brukare som ansökt om flytt till annan kommun/till Täby med stöd av länsöverenskommelsen.

### **Översyn av information om valfrihetssystemet och möjligheten att välja**

För att kunna välja leverantör behöver brukaren ha tillgång till information om tjänstens innehåll och kvalitet. Informationen bör vara innehållsrik, mångsidig, lättförståelig och tillförlitlig. Informationen på kommunens publika hemsida är otydligt, det framgår inte var informationen finns om valbara boenden. Nuvarande struktur är svår att navigera i och behöver därför ses över. Innehållet i informationen kan också behöva utvecklas.

**Bilaga: Tabeller.**

## Referenser

”Välfärdstjänster i privat regi”. SNS rapport. 2014.

”Goda råd på ålderns höst?” En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen. Nr 2014:1. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014.

”Offentligt och privat driven verksamhet. Vilka legala skillnader finns?” SKL. 2011.

Lag om valfrihetssystem, LOV. Regeringens proposition 2008/09:29

”Ersättningsformer vid upphandling av vård och omsorg”. Upphandlingsstödet. Kammarkollegiets vägledning 2012:4.

”Valfrihetens LOV. En studie om vad lagen om valfrihet betyder för de som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. Rapport nr. 2013:1.

[www.skl.se](http://www.skl.se)

[www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se)

Hemsidor för kommunerna Lidingö, Danderyd, Nacka, Stockholms stad, Österåker, Upplands Väsby, Upplands Bro, Sollentuna, Solna, Norrtälje och Sundbyberg.

Socialtjänstlagen (2001:453) SoL.

Hälsa- och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

Kommunallagen (2017:725) KL.

Lag (1993:387) om valfrihetssystem LOV.

”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?” Nationell brukarundersökning. Socialstyrelsen 2018.

”Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänsten”. Konkurrensverket. Rapport 2013:1.

Utredning om gemensam modell för kundval inom särskilt boende. Danderyd och Täby kommuner. 2000-12-15.

”Stimulansmedel för ökad bemanning inom äldreomsorgen. Uppföljning av 2017 års medel. Socialstyrelsen.

”Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg”. Upphandlingsmyndigheten. Vägledning nr 3 (2016).

Referat från tidigare kommundirektör Kerstin Halldin 2006 och 2007,