

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK
SOCIAL OMSORG
Marie Björkman
Camilla Venemyr
Catharina Monstein

Översyn av geografiskt området för valfrihetssystem för särskilt boende för äldre enligt 5 kap. 5 § SoL

Inledning

När kundval infördes inom särskilt boende för äldre år 2001 var det geografiska området avgränsat till kommunerna Täby och Danderyd. I samband med att Täby kommun beslutade att tillämpa lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV från och med 2009 avvecklades den gemensamma kundvalsmodellen och valfrihetssystemet avgränsades till Täby kommun. Det geografiska området har därefter utökats till att numera omfatta hela Stockholms län.

Syftet med att införa ett valfrihetssystem är att den enskilde ska få välja, i det här fallet särskilt boende. För att valfrihetssystemet ska fungera förutsätts att den enskilde kan göra ett aktivt val och att det finns tillräckligt med (intressanta) utförare att välja mellan. Utförare konkurrerar om kvalitet utifrån principen ”bäst får mest”. Några volymgarantier lämnas inte vare sig till beställaren eller utföraren. Grundidén i valfrihetssystemet är att volymerna avgörs av den enskildes val.

Kommunen ska i egenskap av huvudman och yttersta ansvarig säkerställa att den som har behov av särskilt boende får sitt behov tillgodosett. Ett biståndsbeslut ska generellt tillgodoses utan dröjsmål, när det gäller särskilt boende finns en tidsfrist på tre månader. Beslut som inte verkställts inom denna tid ska rapporteras till bland annat Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om skälen till att ett beslut inte verkställts inte är godtagbara kan kommunen tilldömas en avgift.¹ Ur beställarperspektivet är det därför angeläget att det finns tillräckligt med lägenheter så att beslut kan verkställas.

Teoretiskt skulle ett stort geografiskt område innebära ökade möjligheter för den enskilde att välja var han eller hon vill bo men också för beställaren att tillgodose behov av särskilt boende. I praktiken önskar dock en övervägande majoritet av brukarna, dvs de som beviljats särskilt boende, ett särskilt boende i Täby. Bristen på lägenheter inom kommunen gör dock att allt fler måste hänvisas till boenden utanför kommunen för att beslutet ska kunna verkställas. Den enskildes val handlar inte längre om att välja boende, utan att välja mellan att flytta till ett boende utanför kommunen eller fortsätta bo kvar hemma med stöd från hemtjänsten. Det

¹ 16 kap, 6 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL.

finns möjlighet att byta boende, vilket dock i princip aldrig utnyttjas eftersom en flytt är en omfattande procedur, särskilt för den som är gammal och skör.

I samband med presentationen av en förstudie av valfrihetssystemet inom särskilt boende (dnr. SON 2019/19-76) i mars 2019 fick socialchefen i uppdrag att genomföra en översyn av valfrihetssystemets geografiska område och eventuellt föreslå förändringar. Uppdraget, som har genomförts av utredningsenheten och avdelning äldreomsorg, presenteras i denna rapport.

Nuläge

Täby kommun driver fyra tre särskilda boenden i egen regi med totalt 158 lägenheter. Tibblehemmet, som även det i grunden är ett kommunalt boende med 99 lägenheter, drivs på entreprenad enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Dessa boenden styr kommunen över och har rådighet över samtliga lägenheter. Nyttjandegraden (andelen Täbybor delat med antalet lägenheter) i dessa boenden var 99 procent vid utgången av 2019.

Utöver de boenden som drivs i kommunal regi och på entreprenad finns för närvarande 41 boenden godkänd enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV. Dessa boenden finns inom hela länet, för närvarande i 14 kommuner förutom Täby. I Täby finns sju godkända boenden, där nyttjades 155 av 207 lägenheter (cirka 75 procent) av Täbybor vid utgången av 2019. Utanför Täby finns 34 särskilda boenden med 1 468 lägenheter. Av dessa nyttjades 148 eller cirka tio procent av Täbybor vid utgången av 2019 (Källa: "Hitta och jämför service" samt utförarens egna hemsidor).

I några boenden är majoriteten av brukarna Täbybor medan andra boenden inte har – och heller aldrig har haft – någon brukare från Täby. Vid utgången av 2019 hade 29 av de godkända boendena utanför kommunen mellan en och fem brukare från Täby. I nio boenden bodde 6-20 Täbybor, varav ett i Täby kommun (LOV). Sex boenden godkända enligt LOV hade 20 eller fler brukare från Täby, varav två utanför kommunen. Fem boenden, samtliga utanför Täby, hade ingen brukare från Täby.

De flesta Täbybor önskar bo kvar i kommunen, och om det inte är möjligt, i ett boende i norrort. Den som önskar flytta till en annan kommun kan göra det, oaktat valfrihetssystem eller andra modeller, genom bestämmelser i 2 a kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL.

I diagrammet nedan beskrivs hur många lägenheter som nyttjades av det totala antalet i de boenden inom valfrihetssystemet som ligger i Täby.

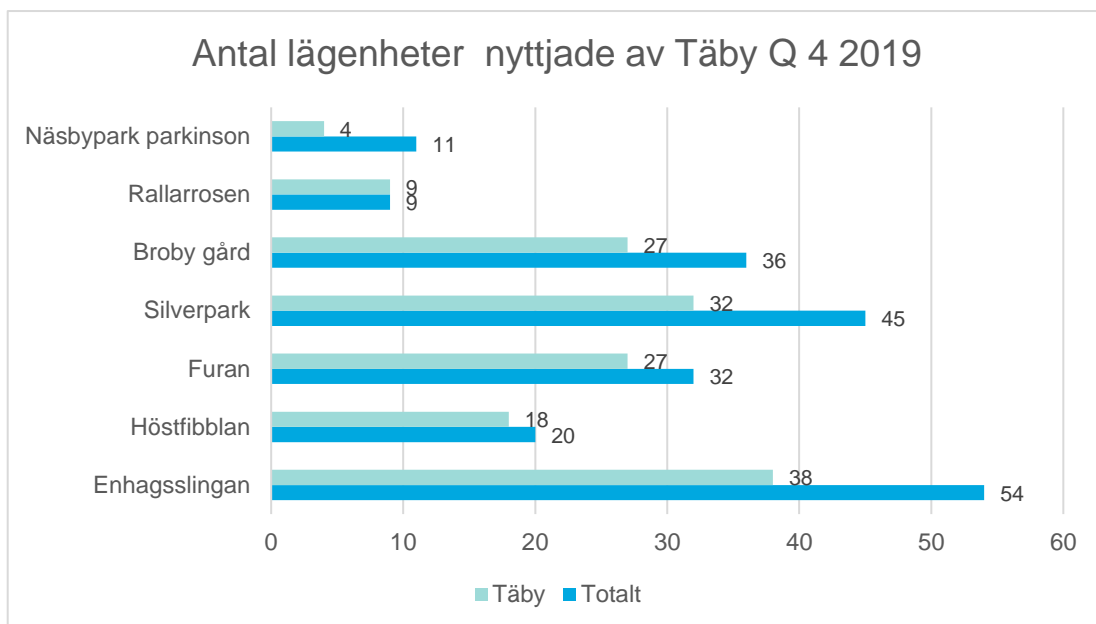


Diagram 1: Antal lägenheter nyttjade av Täby kommun av totalt antal lägenheter Q 4 2019.

Kommuner i valfrihetssystemet

Valfrihetssystemet omfattar hela Stockholms län. I tabellen nedan beskrivs nuläget, d v s i vilka kommuner det finns boenden godkända enligt LOV inom valfrihetssystemet, hur många lägenheter dessa boenden har totalt, hur många av dessa lägenheter som nyttjades av Täbybor fjärde kvartalet 2019 (Q 4) och hur många boenden som inte hade några Täbybor under samma period.

(I tabellen nedan ingår inte lägenheter i kommunens egen regi samt driftentreprenad enligt LOU, lägenheter som förmedlas via ramavtal samt direktupphandlade lägenheter).

Kommun	Antal lgh enligt LOV	Varav lgh nyttjade av Täby Q 4 2019	Motsvarar andel (%)	Boenden med 0 Täbybor Q 4 2019
Stockholm	614	44	0,07	2
Botkyrka	54	4	0,07	0
Huddinge	137	3	0,02	0
Nacka	54	1	0,02	0

Solna	40	1	0,02	0
Upplands Väsby	54	13	0,24	0
Järfälla	16	0	0	1
Danderyd	49	5	0,1	0
Österåker	154	39	0,25	0
Sollentuna	117	16	0,14	0
Norrtälje	84	2	0,02	2
Lidingö	282	27	0,1	1
Vallentuna	62	8	0,13	0
Upplands Bro	80	7	0,9	0
Täby	207	155	0,75	0
Totalt	2004	324	0,17	6

Tabell 1: Omfattning och nyttjade lägenheter i kommunal regi, i driftentreprenad enligt LOU och nom valfrihetssystem enligt LOV för särskilt boende Q 4 2019.

Brukare i särskilt boende

Vid årsskiftet 2019/2020 bodde 580 Täbybor i särskilt boende. Av dessa bodde 257 personer i boenden som drivs i kommunal regi eller på entreprenad. Övriga 323 brukare var fördelade bland utförare godkända enligt LOV enligt följande:

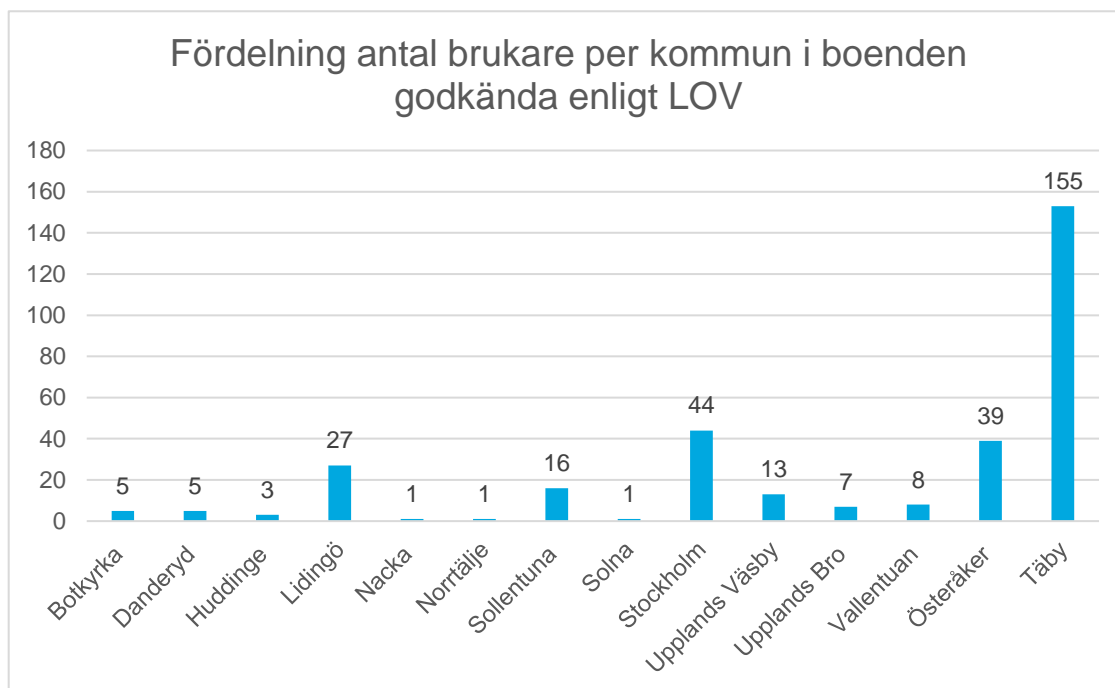


Diagram 2: Brukare per kommun inom valfrihetssystem för särskilt boende 2019/2020.

Val av geografiskt område

Ett stort geografiskt område innebär en åtminstone teoretiskt god tillgång till lägenheter i särskilt boende. Ett valfrihetssystem enligt LOV innebär dock inte några volymgarantier. I praktiken avgörs tillgången på lägenheter av flera faktorer varav framför allt två får anses ha stor betydelse:

- Utformningen av villkor för uppdraget i allmänhet och ersättningen i synnerhet.
- I vilken mån leverantörer även ingår i andra kommuners valfrihetssystem och därigenom har möjlighet att sälja lägenheter till andra kommuner.

Utifrån det totala antalet lägenheter borde teoretisk huvuddelen av behoven kunna tillgodoses inom dessa resurser. Ändå vittnar boendesamordnare och biståndshandläggare om att det i dagsläget är svårt att hitta lediga lägenheter, att brukares önskemål om specifikt boende sällan kan tillgodoses (i synnerhet inom Täby kommun) och att utförare emellanåt väljer bort Täby om den lediga lägenheten kan säljas till en kommun som betalar en högre ersättning.

Ett mindre geografiskt område

En principiell grund före reglering av upphandling är att leverantörerna ska väljas ut på ett icke-diskriminerade sätt. Geografisk diskriminering är inte tillåten, d v s det är inte tillåtet att kräva att leverantörer ska ha sin hemvist eller säte inom ett visst geografiskt område. Däremot kan den upphandlade myndigheten ställa krav på att tjänsten ska tillhandahållas inom ett visst geografiskt område. Det finns alltså inga legala hinder för att avgränsa ett valfrihetssystem geografiskt.²

Ett stort geografiskt område kan innebära såväl för- som nackdelar. Ett stort område skulle kunna innebära god tillgång till lägenheter i särskilt boende och på så sätt underlätta för kommunen att verkställa beslut. Det som talar emot ett stort geografiskt område är att de så kallade transaktionskostnaderna, d v s kostnader för kommunen för uppföljning av avtal och insatser, blir höga om många boenden ligger långt ifrån Täby. Detta eftersom varje uppföljning tar mer personaltid i anspråk än om boendet legat i hemkommunen. För närstående som vill besöka en anförvant som bor i särskilt boende har avstånd och tillgång till kommunala färdmedel stor betydelse.

De kommunerna i länet som inrättat valfrihetssystem för särskilt boende har valt olika geografiska områden för sina valfrihetssystem. 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.

Ett förslag

Utifrån vad brukare generellt önskar skulle ett möjligt geografiskt område för Täbys valfrihetssystem kunna avgränsas till kommuner som geografiskt ligger relativt nära Täby. Förslaget baseras på området Upplands Väsby, Solna, Sollentuna, Sundbyberg, Lidingö, Vallentuna, Österåker (fastlandet), Danderyd, Järfälla, Vaxholm (centrum/Vaxön), Stockholm (stadsdelarna Östermalm, Norrmalm, Kungsholmen, Bromma, Hässelby-Vällingby, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista).

² Dom i Förvaltningsrätten Stockholm 2013-06-03, mål nr. 9890-13.

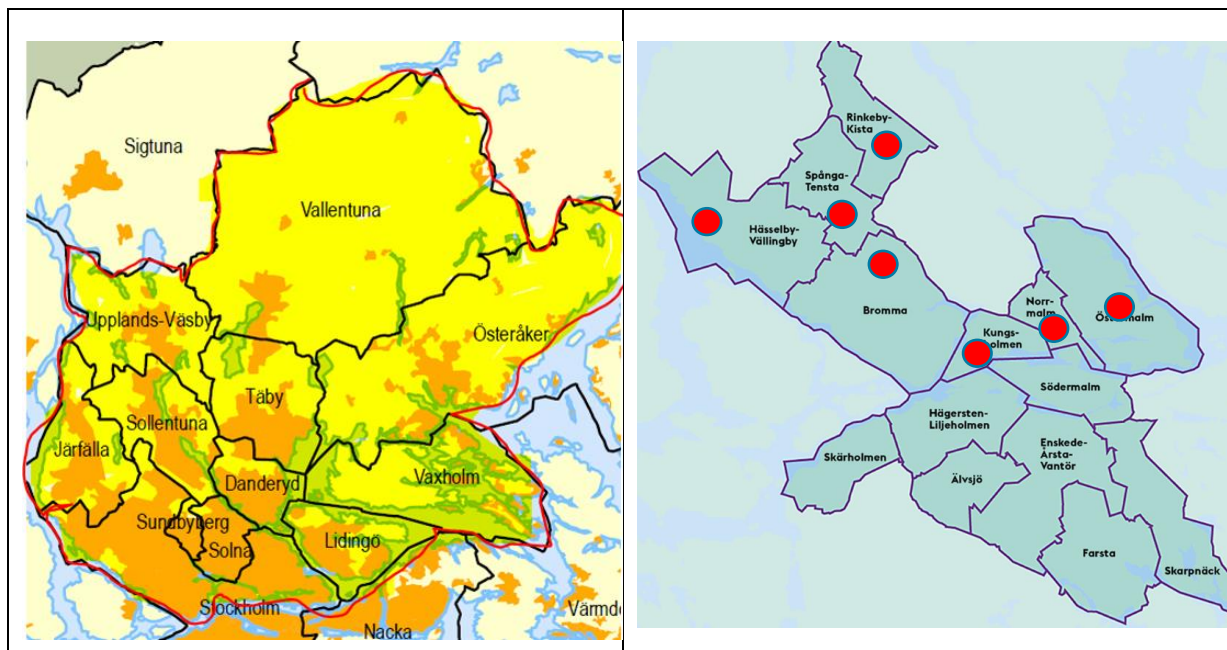


Bild 1: Ett möjligt nytt geografiskt område samt möjliga stadsdelar i Stockholms stad.

Med utgångspunkt i statistik från kvartal 4 år 2019 skulle det mindre geografiska området innebära att valfrihetssystemet minskar i volym med drygt 850 lägenheter och 16 enheter. I de boenden som skulle komma att beröras av ett minskat geografiskt området bor för närvarande 44 Täbybor.

Sammanfattande bedömning

Det grundläggande syftet med ett valfrihetssystem är att den enskilde genom ett aktivt val ska kunna välja ett boende. Det förutsätter att det finns en ledig lägenhet i önskat boende. Ett fungerande brukarval förutsätter därför en viss överkapacitet eller att utföraren snabbt kan anpassa sina volymer (så som i hemtjänsten). Ett särskilt boende har inga möjligheter att vara sig drivas med överkapacitet eller anpassa antalet lägenheter. Är efterfrågan större än tillgången uppstår därför en brist.

Ett minskat geografiskt område innebär färre godkända enheter och därmed färre möjliga lägenheter om inte nya utförare inom det geografiska området ansluter sig i motsvarande omfattning. Detta kan få konsekvenser för kommunen som beställare både vad gäller ekonomi och förutsättningar att verkställa beslut. Om inte behoven kan tillgodoses inom valfrihetssystemet, där kommuner ersätter med en fastställd peng (1 962 kr/dygn år 2020), måste kommunen direktupphandla lägenheter till en högre dygnskostnad. För närvarande beräknas en direktupphandlad lägenhet kosta cirka 400 kronor mer per dygn, vilket på årsbasis innebär en merkostnad per lägenhet motsvarande cirka 145 tkr.

Antalet personer med behov av särskilt boende kommer att fortsätta öka, enligt nuvarande behovsprognos med cirka 15 personer per år eller totalt 150 fram till 2028. För att kunna verkställa beslut nu och framåt enligt Täbybornas önskan, dvs inom kommunen, förutsätts att kommunen får nyttja merparten av de lägenheter som beräknas tillkomma under perioden.

Enligt den preliminära planering som f n gäller till och med 2026 kommer antalet lägenheter i särskilt boende att öka successivt under perioden. Detta sker så vitt kan bedömas uteslutande genom att privata aktörer bygger, det finns i nuläget inte några planer på att kommunen ska bygga i egen regi. Det innebär en viss riskfaktor eftersom ett privat drivet boende enligt LOV fritt kan ingå i flera kommuners valfrihetssystem, fritt kan sälja platser till andra kommuner och också välja att ändra inriktning på boendet utifrån till exempel generell efterfrågan.

Att minska valfrihetssystemets geografiska område skulle innebära kortare resväg för att besöka boendet. Ur kommunens perspektiv skulle det kunna innebära minskade transaktionskostnader, d v s kostnader för personaltid, resor m m i samband med uppföljning på invid-, verksamhets- och avtalsnivå. Även för brukare och anhöriga skulle kortare avstånd vid besök vara positivt.

Det finns dock en aspekt som i nuläget väger tyngre än geografisk närhet. För att kommunen ska kunna verkställa beslut förutsätts tillgång till lägenheter. Det antal som finns inom Täby kommun täcker i nuläget inte behoven, inte ens om kommunen fick möjlighet att nyttja samtliga lägenheter.

Även utanför kommunen rapporteras om brist på lägenheter. Många kommuner planerar, liksom Täby, för utbyggnader. Det dröjer dock ytterligare några år innan planerade nyproduktion är inflyttningsklar och fram till dess kommer behovet av särskilt boende att fortsätta öka.

Osäkerheten vad gäller tillgång till lägenheter i särskilt boende kommer att kvarstå under ett antal år framöver. Att i nuläget minska valfrihetssystemets geografiska område bedöms därför inte vara lämpligt. Frågan behöver dock prövas återkommande då en målsättning för kommunen bör vara att så långt det är möjligt kunna verkställa beslut i Täby kommun eller dess närområde.

Källor

- Lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV.
- Socialtjänstlag (2001:453) SoL
- Prop. Lag om valfrihetssystem 2008/09:29, sid. 61.
- Dom Förvaltningsrätten i Stockholms län 2013-06-03, mål nr 9890-13.
- Statistik ur verksamhetssystemet Combine/Analys och rapport kvartal 4 år 2019.