



Petra Dahlsjö
Verksamhetsutvecklare

Socialnämnden

Bakgrund

Lagen om valfrihetssystem (2008:962) eller även kallad LOV-reformen trädde i laga kraft 1 januari 2009. Bakgrunden till reformen var att stärka individers inflytande över den egna välfärden. Målsättningen med LOV var att möjliggöra för myndigheter, kommuner och regioner att på ett enhetligt sätt erbjuda valmöjligheter för brukaren, dvs medborgaren. Det skulle bli möjligt att ge brukaren rätt att själv välja vem som ska utföra en efterfrågad eller behovsprövad tjänst, när den finansieras av det offentliga via skattsedeln. Lagens intention var tydlig om att makt skulle flyttas från politiker till medborgare, genom att den enskilde ges rätten att välja samt att välja bort (prop. 2008/09:29).

Redan innan LOV infördes fanns LOU (2007:109; 2016:1145), Lagen om offentlig upphandling, vilket är en möjlighet för privata alternativ att verka på samma marknad som det offentliga.

Valfrihetssystem används sedan dess i ett flertal kommuner och inom olika verksamheter. Vid årsskiftet 2019-2020 tillämpade ca 155 av landets kommuner LOV inom hemvården. Vad gäller LOV i särskilda boenden för äldre har 22 kommuner infört det (Valfrihetswebben, 2020).

Trelleborgs kommun har LOV med servicetjänster gällande städ, tvätt och inköp sedan 2010.

Valfrihetssystem LOV respektive upphandling LOU

Avtal kan tecknas med privata utförare eller ideella organisationer enligt LOV eller LOU. LOV är ett valfrihetssystem och är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Genom LOV blir de företag som uppfyller kraven godkända att kunna väljas som utförare för särskilt boende. Den enskilde väljer själv bland de godkända boendena.

Kommunen kan välja att handla upp hela boenden, enstaka platser eller en kombination av båda.

Genom LOU upphandlas boende genom upphandling. LOU är vanligt när kommunen önskar flera utförare inom en verksamhet. Valfrihet kan också uppnås även om kommunen enbart har boenden i egen regi eller har en kombination av flera utförare. Det är redan idag möjligt för den enskilde att önska vilket boende den enskilde vill bo på.

Alla modeller förutsätter att det finns tillgång till lediga platser på mer än ett boende för att faktisk valfrihet ska uppnås.

LOV

Lagen om valfrihetssystem, LOV, innebär att brukaren efter myndighetsbeslut kan välja mellan minst två utförare av en tjänst, samt att ersättningen till utföraren följer den enskildes val. Ersättningen ska vara densamma för alla utförare. Den enskilde förväntas välja den utförare som han/hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Detta förväntas leda till kvalitetskonkurrens, istället för priskonkurrens. För individer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ, dvs för de som inte själv väljer utförare måste kommunen ha ett i förväg fastställt, kvalitativt fullgott alternativ.

LOV-upphandling annonseras löpande i en nationell databas (www.valfrihetswebben.se). Den brukar även annonseras på kommunens egen hemsida. Utförare kan när som helst ansöka om att få delta i valfrihetssystemet. Kommunen tecknar avtal med alla utförare som godkänns/ uppfyller förfrågningsunderlagets krav. Brukarna får fritt välja mellan godkända utförare, som kommunen har avtal med. Inom LOV är ersättningen densamma till alla utförare. Ett LOV-avtal kan gälla tills vidare. Någon ny upphandling behöver inte göras.

LOU

Lagen om offentlig upphandling (LOU) innebär att det görs en avgränsad upphandling. Det finns ett förfrågningsunderlag med krav på vad som ska upphandlas, liksom vid LOV. I förfrågningsunderlaget kan anges hur många platser som handlas upp och var de ska finnas i kommunen. Det är kommunen som styr antal platser. Anbudet måste lämnas in före ett visst datum. En jämförelse görs mellan olika anbud och ett anbud antas. Skälen för beslutet ska anges. Kommunen kan begränsa antalet företag som verkar i kommunen.

Inom LOU kan man välja att ha en fast ersättning och låta kvaliteten avgöra vem som får uppdraget, men man kan också välja att låta priset vara avgörande för vilket anbud som väljs. Idag är de flesta upphandlingar beträffande särskilt boende kvalitetsupphandlingar.

En upphandlad drift enligt LOU gäller under en viss tid. I god tid innan avtalstiden är slut måste en ny upphandling göras, vilket kan innebära att en ny utförare får uppdraget. Det kan ge upphov till oro bland brukarna och de anställda. Vid LOU är det som regel kommunen som är ägare/har hyreskontraktet på fastigheten. Om den privata utföraren äger lokalen/har hyreskontraktet kan det innebära att de som bor där får flytta när kommunen får ett bättre anbud från en ny utförare.

Trelleborgs kommun har upphandlat Högalid, Täppan och Johan Kocksgatan enligt LOU. Kommunen tillhandahåller lokalerna på Högalid och Täppan medan Attendo äger lokalerna på Johan Kocksgatan.

Likheter och skillnader i upphandling enligt LOU och LOV

Lag om offentlig upphandling (LOU) och Lag om valfrihetssystem (LOV) är till många delar lika i lagstiftningen, men skillnader finns. I ett upphandlingsdokument

(förfrågningsunderlag) fastställs krav på tjänsten som ska upphandlas och övriga villkor som ska gälla. Informationen nedan tar upp skillnader i själva förfarandet när kommunen upphandlar välfärdstjänster och några huvudprinciper för LOV (SKL, 2019).

Formellt krävs följande i både LOU och LOV	Men LOV kräver dessutom
Annonsering	Löpande annonsering www.valfrihetswebben.se
Att anbud kommer in	Att alla anbudsgivare som uppfyller kraven antas
Att det finns någon form av kvalificeringsfas	Att ersättningen följer medborgarens/brukarens val
Att ett avtal skrivs	Att kommunen ger information för att möjliggöra ett medvetet val
Möjlighet till överprövning	Att ett i förväg bestämt ickevalsalternativ ska finnas

För- och nackdelar med LOV i jämförelse med LOU

Fördelar med LOV jämfört med LOU är att det inte behövs regelbundna upphandlingar, som kan oroa brukarna och de anställda. Eftersom LOV har ett mer långsiktigt perspektiv innebär det att utförarnas incitament att investera i personal, kompetenssatsningar och lokaler ökar, vilket kan leda till ökat fokus på kvalitet. För en kommun som behöver investera i ett nytt särskilt boende kan det vara en fördel att någon annan gör investeringen och tar de risker som hänger samman med en investering. En nackdel med LOV är att kommunen inte kan begränsa antalet sökande. Alla som vill ansöka om att bedriva LOV inom kommunen har rätt att göra det och måste ha samma förutsättningar att göra det.

Ett LOV-system kan innebära en risk för överetablering samt medföra att kommunen tvingas att stänga ett eget boende alternativt förändra verksamheten, men kan också medföra att ett LOV-boende får läggas ner. Om nedläggningen beror på överkapacitet av platser bör det vara möjligt att ge de boende på det nedlagda boendet en likvärdig bostad.

Det är viktigt att kommunen har beredskap för de svårigheter som kan uppstå om godkända leverantörer väljer att avsluta sina LOV-avtal eller går i konkurs. Om det saknas ledig kapacitet i befintliga boenden kan det ge problem, dvs om LOV-företaget säger upp avtalet och har för avsikt att använda lokalerna till annat kan det bli problem för kommunen att lösa behovet för de boende. Kommunen bör dock ställa krav på att brukarna ska ha egna hyreskontrakt. Vid en eventuell konkurs hos ett LOV-företag bör det vara möjligt för kommunen eller ett annat LOV-företag att köpa lokalerna så att verksamheten kan drivas vidare utan att brukarna behöver flytta.

En annan risk är att enskilda avdelningar står med ett fåtal tomma platser, vilket samtidigt är en förutsättning för att verklig valfrihet ska infrias. Det skulle minska möjligheterna att bedriva en kostnadseffektiv vård och omsorg.

Jämförelse mellan kostnader LOU Trelleborg för särskilt boende och kommunerna i Skåne som infört LOV för särskilt boende

Simrishamn

Simrishamn införde LOV 2013 . Brukarna betalar lika mycket för sin hjälp oavsett val av utförare och räkningen kommer från kommunen. Ibland är det kö till önskat boende. Då erbjuds annat boende i avvaktan på att det blir ledigt i önskat boende. Brukarna har rätt att byta utförare om man inte är nöjd med den kvalitet som ges och bytet ska vara genomfört senast inom femton dagar.

Nattersättning gäller per bemanning Bemanningsgrad avgörs av förvaltningen.

Upp till 31 lägenheter

Nivå SOL	Belopp per månad	HSL-uppdrag normaldrift
1	35920 kr	5976 kr
2	38 813 kr	6727 kr
3	41 742 kr	7385 kr
4	44 979 kr	

Nattersättning á 99 907 kr

32 eller fler lägenheter

Nivå SOL	Belopp per månad	HSL-uppdrag normaldrift
1	35022 kr	5414 kr
2	37819 kr	5977 kr
3	40590 kr	6634 kr
4	430351 kr	

Nattersättning á 99 907 kr

(Simrishamns kommun, 2019).

Staffanstorp

Staffanstorps kommun införde LOV 2016.Valfrihetssystem innebär att den enskilde brukaren, som genom biståndsbeslut blivit beviljad ett permanent vård- och omsorgsboende, har rätt att välja den utförare som ska utföra tjänsten och som kommunen godkänt och tecknat avtal med. Det finns möjlighet för brukaren att byta utförare om denne inte är nöjd med sitt val. Nedan ersättningsbelopp för Staffanstorp 2019.

Nivå		Pris
A	Boende vid somatisk enhet	1815 kr/dygn
B	Boende vid demensenhet	1950 kr/dygn
C	Parboende- ersättning för medboende med beslut om hemtjänst	897 kr per vård dygn
D	Parboende- medboende utan behov av stöd	1027 kr per månad
	Helkost- ingår i samtliga dygnsersättningar. Beloppet gäller avdrag vid frånvaro samt ersättning för kost till medboende utan stöd och som önskar ta del av helkost.	
	Schablonersättning för lokalkostnader	200 kr/dygn/lgh

Kävlinge

Kävlinge kommun införde LOV för särskilt boende 2018. Kommunen har ett förfrågningsunderlag enligt LOV som reglerar krav och kvalitet på verksamheten. LOV innebär att brukaren som är beviljad en plats på ett särskilt boende ska ges möjlighet att välja vilket boende som den enskilde önskar, i mån av plats. Ersättning lämnas för utförda dygn. Priset för år 2019 är 1 830 kr. Ytterligare prisjustering kommer att övervägas då löneprocessen för 2019 är genomförd. (Kävlinge kommun, 2019).

Trelleborg

Trelleborg har 12 särskilda boendeenheter. Nio av boendeenheter drivs i kommunal regi och tre boendeenheter är upphandlade enligt LOU. Kommunen har tagit fram förfrågningsunderlag enligt LOU som reglerar krav och kvalitet på verksamheterna. För två av enheterna reglerades dessutom priset i kravspecifikationen. På Johan Kocksgatan är hyran för lägenheterna 6990 kr/månad. Den maximala hyra som debiteras hyresgäst är samma som högsta bostadstillägg för pensionärer (BTP). För 2019 var det 5 560 kronor. Detta innebär att socialförvaltningen ersätter mellanskillnaden, således 1430 kr/lgh/månad.

Boendeenheter	Utförare	Pris/dygn
Täppan	Attendo	1580 kr
Högalid	Humana	1516,80 kr
Johan Kocksgatan	Attendo	1920 kr + 230 kr/lgh (hyra)
Borgvallen, Östergården mfl.	Trelleborgs Kommun	Ca 1565 kr

Sammanfattning

Ekonomiska konsekvenser

I *Frittvalsutredningen*, som ligger till grund för LOV, fastslogs att den egna regin varken ska gynnas eller missgynnas i förhållande till externa leverantörer. Detta medför att myndigheten i möjlig utsträckning ska ge verksamheter som drivs i egen regi samma förutsättningar och ställa samma krav som de ställer på de externa leverantörerna (SOU 2008:15, s.131). Ersättningen kan beräknas olika i LOV för kommunal respektive privat utförare om kommunala regin utför uppgifter som inte privata utförare gör.

Det kan också innebära ökade kostnader om ett fullt användbart boende skulle behöva läggas ner i förtid. Med hänsyn till att de personer som är beroende av särskilt boende har ett omfattande omvårdnadsbehov är det viktigt att kommunen bevakar deras intressen genom kontroll och uppföljning. Det kräver resurser för uppföljning. Kommunen måste ha beredskap för att ta hand om brukare som bor i ett boende där avtalet upphör av någon anledning alternativt om ett kommunalt boende behöver läggas ner på grund av bristande kundunderlag.

Ett valfrihetssystem kan innebära ökade kostnader i form av administration, granskning och uppföljning av systemet, ett valfrihetssystem innebär också kostnader för information om de olika utförarna.

Ett valfrihetssystem innebär sämre möjligheter än idag att ändra ersättningen till verksamheten med kort varsel. Kommunen kan t ex idag, i ett kärt ekonomiskt läge, snabbt ändra ersättning och lokalanvändning för att få en budget i balans. Dessa möjligheter blir mindre om en privat utförare driver verksamheten. Det bör vara möjligt att göra ändringar om det klart och tydligt framgår av förfrågningsunderlaget, men företagen måste ha en viss respittid innan förändringen träder i kraft. Hur detta ska regleras ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Kvalitet

Det finns begränsat med forskning och andra kartläggningar som tyder på att kvaliteten blir bättre med LOV – det finns inte heller något som tyder på att den blir sämre. Det man kan konstatera är att kontinuitet är viktig för brukarnöjdheten. Kommunen är huvudman oavsett utförare och har det yttersta ansvaret för att alla särskilda boenden har hög kvalitet, även de som drivs enligt LOV. De kvalitetskrav som ställs måste vara noggrant utvalda och samma krav oavsett utförare. De ska vara tydliga och uppföljningsbara, men inte för många och för styrande, eftersom det kan hindra driftiga aktörer och innovationer. Den enskilde som ska välja LOV-utförare måste enligt lagen erbjudas bra information som tillåter jämförelser.

Kontroll/påverkbarhet

Kommunen har ingen möjlighet att påverka hur många anbud som kommer in. Överetablering är en risk som framförts av kommuner som idag arbetar med LOV i särskilda boenden. Om det finns många lediga platser i kommunen kommer de privata företagen att sälja dem till andra kommuner. I de fallen är det den kommunen som betalar för platsen.

Det händer att enskilda från andra kommuner söker sig till Trelleborgs kommun och en överetablering kan leda till att fler gör det. Kommunen är skyldig att utreda deras behov och bevilja särskilt boende i de fall de har rätt till det. I de fallen blir personen folkbokförd i kommunen.

Vad ska ingå i förfrågningsunderlaget?

Om kommunen beslutar att införa LOV ska ett förfrågningsunderlag tas fram. I detta underlag formuleras hur kvaliteten ska säkerställas. Krav ställs på att de lagar, regler, föreskrifter och riktlinjer samt lokala policys som finns inom verksamhetsområdet ska följas. Uppgifter om hur uppföljning och kontroll ska ske av utförare. Krav ska även ställas på personalens meddelarfrihet och de förtroendevaldas rätt till insyn i verksamheten, dvs transparenskriteriet samt andra kvalitetskrav.

Av förfrågningsunderlaget ska det framgå vilka krav och villkor som samtliga leverantörer måste uppfylla och följa för att bli godkända. Exempelvis ska den ekonomiska ersättningen som leverantören får för uppdraget framgå. Kraven och villkoren ska vara proportionerliga och relevanta i förhållande till de tjänster som valfrihetssystemet omfattar.

Det framgår inte uttryckligen av LOV vilka krav som ska finnas i förfrågningsunderlaget, men alla leverantörer måste uppfylla för tjänsten gällande lagstiftning. Med lagstiftning avses här även myndigheters föreskrifter (Upphandlingsmyndigheten, 2019).

Vad måste göras om man beslutar att LOV ska införas inom särskilt boende?

Om Trelleborgs kommun beslutar att införa LOV inom särskilt boende måste följande punkter hanteras ingående:

- Hur bygger vi upp organisationen för ett alternativt arbetssätt?
- Hur säkrar vi uppföljnings- och kontrollsystem på nya utförare?
- Vilken ersättningsmodell och nivå på ersättningen?
- Vad ska ingå i ersättningen?
- Hantering av lokaler?
- Hantering av hyror?
- Krav på utförare som godkänns enligt LOV?
- Hantering av risker?
- Hantering av icke vals alternativ?
- Hantering av byte av boende, kö?