



Företagens erfarenheter av LOV inom hemtjänsten

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund.....	6
2.1	Regeringens intentioner med LOV	6
2.1.1	Val bortom offentligt och privat	6
2.1.2	Stimulansbidraget	7
2.1.3	Skillnaden mellan LOU och LOV	8
3	Hur väl fungerar LOV idag?	10
3.1	Vikten av en rimlig ersättning.....	10
3.1.1	Ingen garanterad kundstock	10
3.1.2	Olika ersättningar i olika kommuner	10
3.1.3	Villkoren måste vara stabila.....	11
3.2	Hanteringen av ickeväljare.....	12
3.2.1	Kommunerna bör inte monopolisera ickeväljarna	12
3.2.2	Vem som väljer har betydelse.....	12
3.3	Förfrågningsunderlagets kvalitet.....	13
3.3.1	Även nattuppgdragen bör kunna erbjudas av fler utförare .	14
4	Resultat från verkligheten	15
4.1	Orimliga villkor för ersättningen.....	15
4.1.1	Felkalkylerad tid för olika moment drabbar brukarna	15
4.1.2	Obetalda restider	16
4.1.3	Kommunal underprissättning.....	19
4.1.4	Oseriösa aktörer	20
4.2	Hemtjänstverksamhetens utmaningar	20
4.3	Kvalitetsbegreppet.....	21
4.3.1	Äldreguiden.....	21
4.3.2	Förutsägbarhet i affärsprocess ger möjlighet till planering	22
5	Hur kan LOV bli framgångsrik och leda till den mångfald och valfrihet den är tänkt att leda till?	24
5.1	Det ska råda likabehandling mellan de kommunala och privata anordnarna	24
5.2	Ökat erfarenhetsutbyte mellan kommuner och företagare	24

5.3	Förbättrad affärsmässighet	25
6	Referenslista.....	26

1 Sammanfattning

Från och med årsskiftet blev det möjligt för kommuner att ge medborgarna rätt att själv välja sin hemtjänst. Detta skedde inom ramen för den nya lagen om valfrihetssystem (LOV) som är frivillig för kommunerna att tillämpa.

Regeringens syfte med LOV är att uppmuntra valfrihet mångfald och entreprenörskap inom vården. Genom att valet av hemtjänst sker utifrån andra faktorer än pris vill man också stimulera en positiv kvalitetsutveckling.

Vårdföretagarna välkomnar LOV. Rätt använd kan lagen ge bättre valfrihet för brukarna och ett enklare upphandlingsförfarande för kommunerna. I denna rapport som bygger på en undersökning om hur LOV tillämpas, redovisas några erfarenheter som företagen inom hemtjänst har kring den nya lagen. De huvudsakliga slutsatserna från rapporten är:

- Ersättningsnivåerna innebär i många fall orimliga villkor. Ersättningssystemen måste utvecklas för att stimulera valfrihet, entreprenörskap och kvalitet. Det innebär att när ersättningsnivån sätts bör samtliga kostnader som den egna regionen har tas med i beräkningarna.
- Villkoren är inte alltid konkurrensneutrala mellan den offentligt och privat drivna hemtjänsten.
- Bristande dialog mellan beställare och utförare leder ofta till brister i valfrihetssystemen. I vissa kommuner finns en dålig förståelse för utmaningarna med att starta och driva företag inom vård och omsorg.

Ett problem som företagen upplever i flera kommuner rör ersättningssystemen. Det finns exempel där kommuner inte ger ersättning för resor, dubbelbemanning, dokumentation, kompetensutveckling eller biståndsdiskussioner med brukaren. Utifrån sådana villkor är det svårt att se hur LOV ska kunna stimulera till ökad kvalitet eller locka nya entreprenörer som kan öka valfriheten.

En annan framträdande brist är kommunala verksamheter som drivs med förlust. Eftersom LOV inte ger någon garanterad kundstock åt nya aktörer i hemtjänsten är det orimligt att tro att reformen ska leda till att nya aktörer åtar sig stora uppstartskostnader så länge som problemet med de kommunala förlustverksamheterna inte åtgärdas.

Vårdföretagarnas åtgärdsförslag är:

- Sundare ersättningssystem som stimulerar valfrihet och kvalitet. Det är viktigt att kommunens kostnader för att driva hemtjänst i egen regi tas med i beräkningarna av ersättningsnivåerna.
- Stimulera till en ökad och kontinuerlig dialog mellan kommunen och privata utförare för att uppnå en bättre förståelse från båda håll.
- Nationell oberoende kvalitetsgranskning för att garantera kvalitet och kontinuitet för brukarna.

Intresset för LOV: en är stort ute i våra kommuner och rätt använd gör lagen om valfrihet det möjligt för brukarna att själva få bestämma vem som ska utföra deras hemtjänst. Om de inte är nöjda så finns det något annat att byta till. Det leder till en mer individanpassad omsorg som visat sig leda till fler nöjda äldre och därmed en ökad kvalitet. För att LOV: en ska bli framgångsrik så är det dock oerhört viktigt att beställarna och utförarna förstår varandra och tidigt hittar en plattform för en öppen dialog. Detta är grunden till att skapa system som är hållbara i längden.

2 Bakgrund

Den 1 januari 2009 infördes lagen om valfrihetssystem, LOV. Det innebär att patienten eller brukaren får makten att välja vårdgivare, främst med avseende på äldreomsorg och verksamhet för funktionshindrade. LOV har karaktären av en ramlagstiftning och regeringen har i förarbetena uttryckt att det är upp till kommunerna om de vill införa valfrihetssystem och vilka tjänster som skall omfattas.¹ Detta innebär utmaningar för utförare som är verksamma i flera kommuner, eftersom tillämpningen av lagen ser olika ut i alla kommuner. Att ha sunda villkor för ersättningen är också en viktig byggsten i ett fungerande valfrihetssystem.

2.1 Regeringens intentioner med LOV

Under de senaste 10 åren har andelen privata företag inom äldreomsorgen närmast fördubblats och står nu för ungefär 15 procent av den totala marknaden. I dagsläget har 33 kommuner infört LOV och ungefär 200 kommuner har infört eller planerar att införa någon form av kundvalssystem. Från politiskt håll finns därför stora förväntningar på att kundvalet ska leda till större mångfald inom vården och i förlängningen en högre kvalitet för brukarna.²

Regeringens uttalade syfte med lagen är att stimulera till mångfald.³ Eftersom alla individer har olika preferenser gällande vård kommer dessa att välja olika sorters vårdgivare, så länge som vissa grundläggande kvalitetskrav är uppfyllda.

2.1.1 Val bortom offentligt och privat

Idag handlar inte bara valet för brukarna om huruvida det offentliga eller privata ska utföra tjänsten utan också innehållet i den tjänst som erbjuds. Ett exempel är att många äldre har ett annat modersmål än svenska och därför kan man nu också välja att hemtjänsten utförs på ett minoritetsspråk. Den valfriheten medför ett ökat förtroende mellan vårdgivaren och

Ansvaret för vården

Ansvaret för vården delas mellan stat, kommun och landsting. Landstingens och kommunernas huvuduppgift är att vara huvudfinansierare och tillgodose de vårdbehov invånarna har. All vård förutom psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatri kan drivas av privata aktörer. Sedan januari 1992 har kommuner det huvudsakliga ansvaret för vård av äldre och funktionshindrade

¹ SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

² SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

³ SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

brukaren, särskilt eftersom många kan tappa sitt andraspråk när de blir äldre. När hemtjänsten kan tala samma språk som brukaren samt ha kunskap om den kultur brukaren kommer från blir det enklare för brukaren att uttrycka sina önskemål utan det extra förståelsehinder en tolk kan medföra. Detta är ett exempel på hur valfrihet i vården kan skapa innovativa lösningar och affärsmöjligheter för entreprenörer. Andra exempel är hemtjänst och särskilt boende med husdjurs-, eller HBT- profil.

LOV skall också ha en demokratifrämjande effekt. Genom att regeringen underlättat för kommunerna att skapa valfrihetssystem flyttas makten från politiker och tjänstemän till individnivå. Eftersom brukaren nu själv får avgöra vilken leverantör som får utföra de vård- och stödtjänster denne har rätt till får brukaren en starkare ställning i vårdkedjan.

Regeringen har också deklarerat att företagande inom vården ska underlättas.⁴ Vård- och omsorgspersonal får en större möjlighet att starta egen verksamhet eller välja andra, icke- kommunala arbetsgivare. Eftersom den kvalitetsbefrämjande konkurrensen nu också gäller arbetskraft kan reformen också ge bättre arbetsvillkor åt arbetstagare inom vården. Förhoppningen är att vårddyrket i förlängningen blir mer attraktivt, vilket också höjer kvaliteten på den vård som bedrivs. Detta uppmuntras av Vårdföretagarna, eftersom vi ser ett stort intresse i verksamheten att driva företag inom vården.

2.1.2 Stimulansbidraget

För att underlätta för de kommuner som ville införa ett valfrihetssystem har regeringen avsatt 300 miljoner kronor. Dessa kommer främst att fördelas mellan kommunerna och har också avsatts för Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och Ekonomistyrningsverket.⁵

I dagsläget har 210 kommuner sökt stimulansbidrag och av dessa hade ca 30 stycken ett befintligt kundvalssystem. Kommunerna som ansökt om bidrag återfinns både i stads- och landsbygd, och folkmängden varierar mycket. Endast en fjärdedel av kommunerna som ansökt styrs av en vänstermajoritet, vilket innebär att initiativet varit mest populärt i borgerligt styrda kommuner. Att kommunerna är mycket olika både vad gäller geografiska förutsättningar och befolkningsmängd får naturligtvis

⁴ SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

⁵ SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

konsekvenser för hur implementeringen av lagen fortlöper och för de utmaningar som uppkommer.

2.1.3 Skillnaden mellan LOU och LOV

Den största skillnaden mot Lagen om offentlig upphandling (LOU) är att kommunen sätter ett fast pris för en tjänst och att utförarna får leverera en avtalad kvalitet till det priset. Detta innebär en förenkling både för kommunen och för utförarna då själva upphandlingsförfarandet nu är mycket enklare. LOV innebär därmed ett komplement till LOU som kan fortsätta att tillämpas för att upphandla vård.

När LOU infördes var syftet att åstadkomma objektiva kostnadseffektiva upphandlingar som premierar lägsta pris till en given kvalitet.

Historiskt har LOU också belönat storlek framför småskalighet. Om kommunen bedriver verksamheten är man säker på att uppdraget utförs men inte till vilket pris eller kvalitet. Om en stor privat leverantör utför uppdraget, kan man uppnå en given kvalitet, förhoppningsvis till ett lägre pris. Små vårdtjänstleverantörer riskerar

därför att slås ut vid stora ramupphandlingar då de inte har den kapacitet som krävs att driva hemtjänst i stor skala.

För framväxten av nya och små aktörer på vårdmarknaden kan LOV antas vara en välbehövlig förändring. När fler får välja, är chansen också större att fler väljer olika. Detta är något Vårdföretagarna, då olika utförare kan tillfredsställa olika behov hos brukarna.

Vårdval i landstingen

Tre landsting, Halland, Stockholm och Västmanland har infört vårdval inom primärvården. Under 2007 gav regeringen i uppdrag att utföra en utredning (Vårdval i Sverige (SOU 2008:37)) hur fri etablering kan införas i primärvården. I april 2008 lämnade utredningen ett delbetänkande med ett förslag på ett obligatoriskt valfrihetssystem.

Förslaget innebär att ett grunduppdrag för primärvården fastställs nationellt och landstingen kan komplettera detta utifrån lokala förutsättningar och därmed forma sitt eget vårdvalssystem. Alla vårdgivare som uppfyller de krav som ställs har rätt att etablera sig i primärvården med offentlig ersättning. Vårdvalet i primärvården skall dock inte blandas ihop med LOV som reglerar kommunal vårdverksamhet, främst inom hemtjänsten.

Olika former av överlåtelse

Driftsentreprenad: en kommun ålägger en extern leverantör med att skriftligt avtal att utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet. Kommunen är fortfarande verksamhetens huvudman och bestämmer därmed verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Privatisering: Kommunen avsäger sig ansvaret för drift och finansiering av verksamheten. Man kan också avyttra tillgångar. När en privatisering är genomförd mottar inte verksamheten någon offentlig finansiering

Checksystem: Värdet på checken symboliserar en viss köpkraft på marknaden för offentligt finansierade tjänster. Valfrihetssystemet bygger på att kommunen bjuder in externa leverantörer att konkurrera med dem och det är upp till brukaren hur checken ska användas.

Att tillämpa ett valfrihetssystem innebär inte några extra kostnader för kommunerna. Dock tror domstolväsendet att antalet överprövningar av LOU- beslut kommer att minska och därmed kostnaderna för domstolsprövning. Lagen medför också besparingar i form av att rättsläget klargörs inom ett område där osäkerheten tidigare varit stor.⁶ LOV ger också kommunerna ytterligare ett verktyg de kan använda för att konkurrenspröva sina verksamheter. För privata vårdgivare innebär lagen en regelförenkling vilket ska göra det lättare för privata entreprenörer att konkurrera med kommunen på lika villkor. Av denna anledning uppmuntrar Vårdföretagarna införandet av LOV- rätt tillämpad kan den ge en större rättssäkerhet för entreprenörer och ett enklare regelverk att förhålla sig till.

Syftet med rapporten är att ge en lägesbild ett drygt halvår efter att LOV infördes. Har den mångfald som utlovats verkligen skapats? Vilka inkörningsproblem ser våra medlemmar med lagen och på vilka sätt kan samarbetet med kommunerna fungera bättre? Vilka är beslutsfattarnas erfarenheter? Med denna rapport vill erbjuda konstruktiva lösningsförslag på LOV- reformens barnsjukdomar och skapa förutsättningar för en förbättrad relation mellan beslutsfattare och entreprenörer.

⁶ SOU 2008:15 Lagen om Valfrihetssystem

3 Hur väl fungerar LOV idag?

LOV: en gör det möjligt för fler aktörer att etablera sig inom hemtjänsten. Det finns dock några brister som är viktiga att här ta upp så att reformen verkligen leder till den mångfald och valfrihet den är tänkt att leda till. Några av de brister företagen själva lyft fram redovisas därför här.

3.1 Vikten av en rimlig ersättning

Bristerna i ersättningssystem i de olika kommunerna är en av LOV-reformens allvarligaste problem. Ersättningen för den tjänst som ska utföras bestäms av kommunen, ofta av kommunfullmäktige, socialtjänstnämnden eller äldreomsorgsnämnden. Systemet för hur ersättningen regleras skiljer sig mycket åt mellan många kommuner. Det går heller inte att tala om ett pris, både innehållet i ersättningen och själva ersättningsnivån skiljer sig mycket åt. Detta är naturligt då alla kommuner är olika med avseende på geografi och antalet brukare, men försvårar jämförelsen mellan kommuner och utvärderingen av ersättningens villkor.

3.1.1 Ingen garanterad kundstock

Inom ramen för LOV finns ingen garanterad produktionsvolym för de leverantörer som ingår avtal med kommuner. Tanken med detta är att utförarna själva ska attrahera brukare men i praktiken har systemet varit problematiskt. För en ny utförare är LOV förknippat med stora uppstartskostnader då man kan ha ett litet antal brukare som är spridda över ett stort geografiskt område. Som utförare har man heller inte rätt att säga nej till en brukare, i syfte att koncentrera och effektivisera sin verksamhet, om inte kapacitetstak satts. En möjlig lösning kan i glesbygdskommuner därför vara att närliggande kommuner samarbetar och gör det möjligt för utförare att erbjuda hemtjänst i områden med flera angränsande kommuner.

KPB, kostnad per brukare

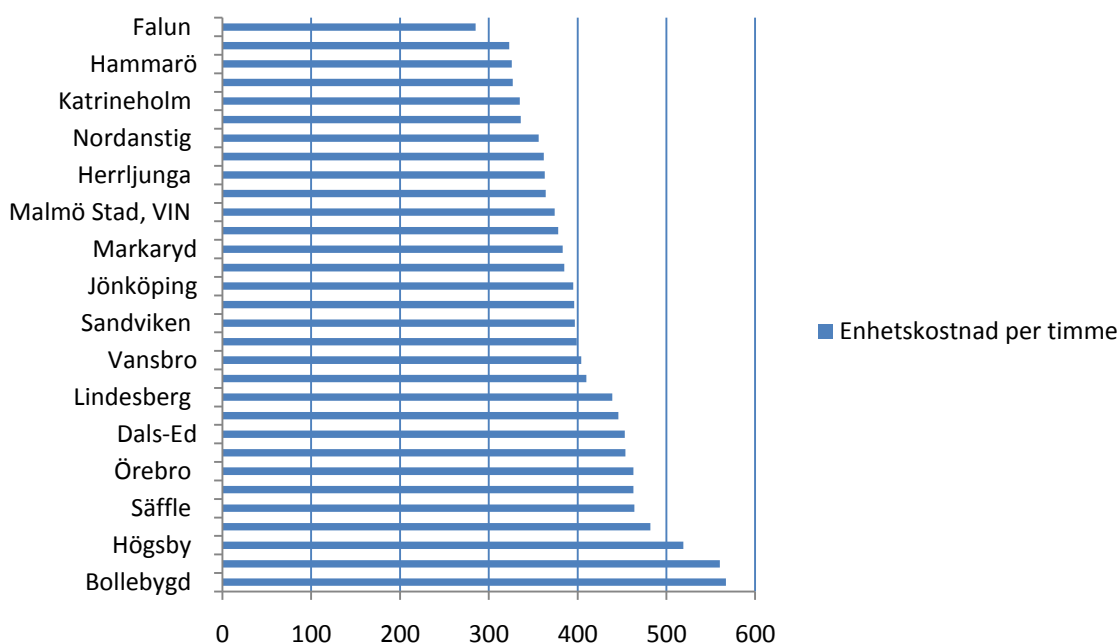
Kostnad per brukare är en metod för kostnadsberäkning i äldreomsorgen. KPB bygger på avidentifierade individdata. I en rapport från SKL 2006 framkom mycket stora skillnader mellan kommuner för kostnad per brukare. Ett exempel är kostnaden för beviljad hemtjänsttimme som ligger mellan 285- och 567 kronor. Orsakerna till detta kan vara befolkningens relativa ålder och vårdtyngd, produktiviteten i äldreomsorgen och personaltätheten.

3.1.2 Olika ersättningar i olika kommuner

Priset bör utgå från kommunens verkliga kostnad för hemtjänst i egen regi. På så sätt uppstår en form av konkurrensneutralitet mellan aktörerna och till ett givet pris skall man lyckas få fram bästa möjliga kvalitet. För att

prissättningen ska kunna jämföras mellan kommuner och därmed utvärderas, har Sveriges Kommuner och Landsting introducerat ett begrepp som kallas KPB, kostnad per brukare. Detta används idag av kommuner som referensmått vid egna beräkningar. Kostnaden för hemtjänst varierar dock mellan olika kommuner, vilket innebär om att redovisningen av den verkliga kostnaden inte är helt jämförbar.

Kostnaden för hemtjänsten per timme i kommuner 2006



Källa: Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg, SKL 2006

3.1.3 Villkoren måste vara stabila

Eftersom det bör ligga i landstingens och kommunernas intresse att upprätthålla ett fungerande valfrihetssystem är det också viktigt att inte villkoren för verksamheten försämras avsevärt över budgetåren. Här har Vårdföretagarna märkt en reell risk i att kommuner ibland ändrar ersättningen, eller förutsättningen för ersättningen under budgetåren, vilket skapar en stor osäkerhet för entreprenörerna.

Att överprissätta en tjänst är allvarligt och om en leverantör får en för hög ersättning per brukare från kommunen strider detta mot EG-rättsliga regler om statsstöd. Ett för lågt pris är också allvarligt, eftersom de privata leverantörerna därmed inte klarar av att fortsätta driva sin verksamhet. Då riskeras både mångfalden och kvaliteten eftersom alla ekonomiska marginaler försvinner. Att sätta ett för lågt pris får också konsekvenser för personalens arbetsmiljö. Entreprenörerna har inte råd att bekosta vidareutbildning, eller arbeta med förbättringar av arbetsmiljön. När villkoren för den givna ersättningen försämras eller när ersättningen sänks blir också kvaliteten i hemtjänsten sämre. De som slutligen drabbas av detta är brukarna.

3.2 Hanteringen av ickeväljare

Eftersom alla brukare inte vill göra aktiva val av utförare är det viktigt att LOV reglerar hur dessa ”ickeväljare” ska hanteras.

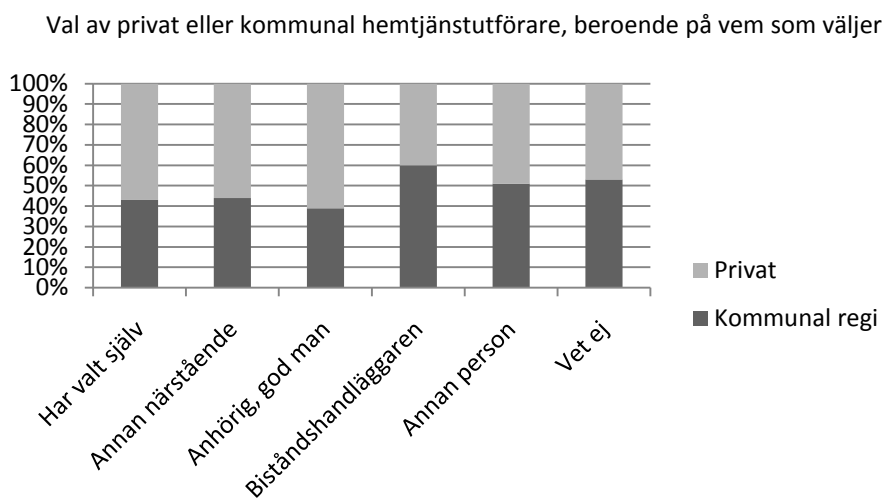
3.2.1 Kommunerna bör inte monopolisera ickeväljarna

När en brukare inte vill välja utförare i en kommun som infört LOV eller kundval skall det alltid finnas ett ickevalsalternativ tillgängligt. I många kommuner är det kommunens egenregi som är ickevalsalternativ. Detta är problematiskt i de fall då en majoritet av brukarna inte väljer utförare. Då innebär ickevalsalternativet en snedvridning av konkurrensen eftersom den kommunala egenregin får en kundgrupp tilldelad utan de motkrav på kvalitet som privata entreprenörer måste förhålla sig till. Därför bör ickevalsalternativet vara konkurrensneutralt. Ett alternativ är att utforma ett rullande schema där alla utförare är ickevalsalternativ en månad i taget. På så sätt garanteras att ickevalsalternativet är konkurrensneutralt.

3.2.2 Vem som väljer har betydelse

Efter att en brukare fått ett kommunalt biståndsbeslut kan en brukare behöva stöd och hjälp för att kunna välja. Denna hjälp ges i praktiken av en biståndshandläggare. Denne måste förhålla sig konkurrensneutral i förhållande till de olika alternativen. Vissa kommuner har skiljt på rollerna biståndshandläggare och informatör för att på så sätt garantera att ingen förfördelas i en eventuell valsituation. Om det inte är möjligt att även ha informatörer så bör biståndshandläggarna få information och utbildning i vikten av konkurrensneutral information om de utförare som brukare kan erbjudas.

Ett exempel på detta finns i Stockholms stads brukarundersökning i hemtjänsten 2008, där biståndshandläggaren i 60 procent av fallen väljer ett kommunalt alternativ. Detta innebär en reell snedvridning av konkurrensen vilket får konsekvenser för brukarnas långsiktiga valmöjligheter eftersom de privata entreprenörerna inte når ut till brukarna på samma sätt som de kommunala verksamheterna. På motsvarande sätt ser man att brukare som valt själva i 60 procent av fallen väljer hemtjänst i privat regi, enligt nedanstående diagram.⁷ Vårdföretagarna ser därför positivt på att pensionärer uppmuntras att välja själva och får förtroendet från politiskt håll att göra det.



3.3 Förfrågningsunderlagets kvalitet

För att inte likrikta hemtjänstverksamheten utan istället öppna upp för en mångfald även när det gäller innehåll bör skallkraven inte vara för många och för detaljreglerande. Det är dock viktigt att skallkrav som säkerställer att oseriösa aktörer hålls borta tas fram. Ett bra exempel är Nacka Kommun, som ställer få skallkrav på verksamheten, förutom att bolagsmässig formalia ska vara i ordning och att utförarna ska uppvisa adekvat kompetens för uppdraget. Detta synsätt håller öppet för entreprenörer att hitta egna lösningar på problem och sänker tröskeln för att driva hemtjänstföretag. Samtidigt litar kommunen på att den valfrihet som man gett medborgarna

⁷ Hemtjänsten i Stockholm- en enkät till brukarna hösten 2008, USK, Stockholms stads utredning och statistikkontor

ska leda till att lyckade verksamheter stimuleras och dåliga verksamheter väljs bort.

3.3.1 Även nattuppdragen bör kunna erbjudas av fler utförare

Många kommuner undantar nattuppdragen – som ger högre ersättning - från erbjudandet och behåller dem i kommunal regi. Här stängs alltså entreprenörerna ute från en hel marknad som skulle ge möjlighet till bättre ekonomi. Kommunerna behåller sin monopolställning på natten och konkurrens på lika villkor blir omöjlig.

4 Resultat från verkligheten

Under juli och augusti 2009 genomfördes ca 15 st. intervjuer med vårdföretagare, kommunala tjänstemän och förtroendevalda. Syftet med detta är att skapa en helhetssyn kring hur arbetet med LOV har fungerat i kommunerna och vilken utvecklingspotential de medför. De synpunkter som framkommer visar att LOV har tydliga barnsjukdomar.

4.1 Orimliga villkor för ersättningen

Villkoren måste vara konkurrensneutrala oavsett vem som driver verksamheten. Ersättningsnivåerna måste därför vara korrekt beräknade vilket innebär att alla de kostnader som kommunen har för den egna regin ska tas med när man beräknar ersättningsnivån.

När det gäller ersättning för beviljad respektive utförd tid så finns det både för- och nackdelar med båda systemen. Genom att ersätta beviljad tid istället för utförd, finns förutsättningar för att skapa en inneboende effektivitet i verksamheten vilket också gynnar de kommunala alternativen. Ersättning för utförd tid innebär att kommunen får bättre kontroll över att utföraren är hos brukaren den tid som denne fått beviljad. Det är en säkerhet inte bara för beställaren utan även för brukaren.

Ett problem som många företag vittnar om uppkommer när ersättning utgår för utförd tid är dock att den privata aktören endast får ersättning för den effektiva tid de är hos brukaren, vilket är ungefär 55 procent av den totala tiden som läggs på brukaren.⁸ Det är här viktigt att kringkostnader tas med när man sätter ersättningsnivån. Kringkostnader inom hemtjänsten kan exempelvis vara den tid det tar att resa till och från brukaren, dokumentation, utbildning av personal, vikariekostnader, kostnader för samtal med brukare eller anhörig, med mera.

4.1.1 Felkalkylerad tid för olika moment drabbar brukarna

När ersättning ges för utförd tid finns det för varje moment i verksamheten en kalkylerad tid som varje moment är beräknad att ta i anspråk. Den kalkylerade tiden ligger sedan till grund för ersättningen som ges till utförarna. Det är här viktigt att den kalkylerade tiden stämmer väl överens med den tid det verkligen tar att utföra tjänsten. Ett extremt exempel som

⁸ Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg, SKL 2006

uppkommit i diskussion med företagen är att man i Varbergs kommun enbart gett ersättning för en minut när uppdraget är att sätta på en brukare stödstrumpor. I verkligheten tar detta runt femton minuter. Den privata aktören förväntas därför jobba resten av de fjorton minuterna gratis.

Lena Andersson, ordförande socialnämnden (m) Varberg

"Vår timtaxa ligger idag i medelprisklassen om man jämför med andra kommuner. Leverantörerna får ersättning för bedömd tid och inte för utförd tid. Annars blir det väsentligt tuffare. Vi ser över tidsbedömning och dubbelbemanning, förvaltningen ser över vad som är rimligt. Ingenting är enkelt. Däremot har vi många nöjda pensionärer."

För att kontrollera de privata företagens tidsförbrukning använder sig många kommuner av en så kallat "innanför dörren"- mätning. Detta går ut på att man enbart får ersättning för den tid man faktiskt är innanför dörren hos brukaren. Det regleras med tekniska system (exempelvis IntraPhone) som liksom stämpelklockor mäter exakt den tid som lagts på brukaren. Argumentet från kommunernas sida är att det ger en större trygghet för brukaren. Denna modell medför ingen risk att utföraren "naggar i kanten" på den tid som brukaren blivit tilldelad. Detta synsätt innebär dock att man inte får ersättning för att slänga soporna, sätta på tvättmaskinen (om den inte finns i lägenheten), handla mat eller gå en trevlig promenad med brukaren. Även detta är kostnader som man bör ta hänsyn till när man bestämmer ersättningsnivån.

Uppsala Kommun, socialförvaltningen

... Bland annat har vi ändrat ersättningssystemet, nu ersätter vi för utförd tid istället för beviljad tid. Dessutom har vi infört ett nyckelsystem som har avvecklat nyckelhanteringen. Den gör att man knappar in tider i sin mobil när man går in genom dörren och får ersättning för den tid man varit innanför dörren. Intentionen med detta är att man ska få ersättning för utförd tid- att man inte ska vinna på att stressa (detta har vi hört från våra utförare)

4.1.2 Obetalda restider

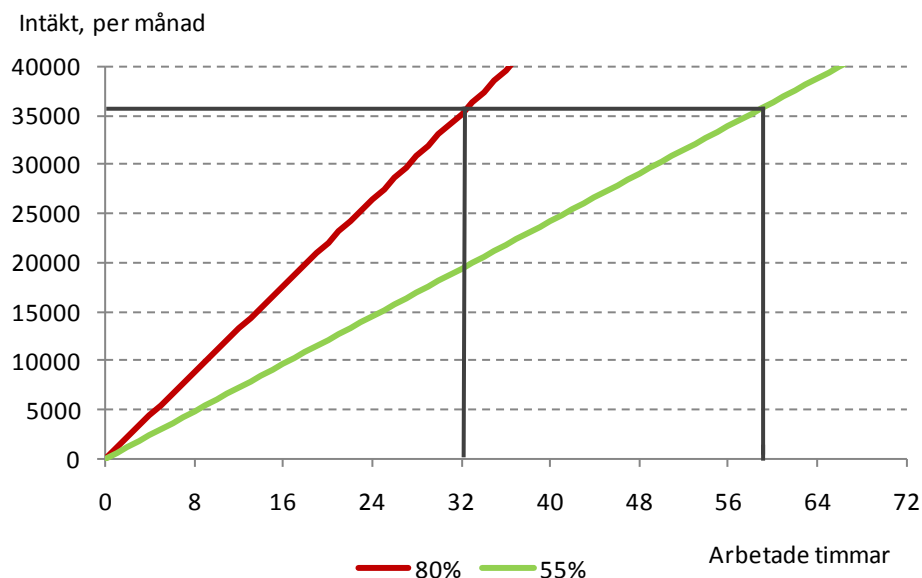
Villkoren för ersättningen skapar därmed många problem för företagen. Eftersom de enligt LOV inte har rätt att säga nej till några brukare kan det innebära långa restider för utförare i kommuner med stor geografisk spridning, exempelvis i glesbygdskommuner. Eftersom man inte får någon ersättning för transporter innebär detta högre kostnader för en utförare än att ha alla brukare på ett ställe.

Man får i flera fall inte heller ersättning för dokumentation, dubbelbemanning, kompetensutveckling, samtal med nya eller befintliga

brukare, anhöriga och annat som är absolut nödvändigt för att uppfylla kommunens skall- krav vid en upphandling. När den ersättning som ges dessutom i flera fall är lägre än kommunens genomsnitt blir det svårt för företagen att klara verksamheten.⁹

⁹ Källa: SKL KPB, faktiskt erbjuden ersättning Jönköping 2009

Borås Kommun, ett räkneexempel



Detta räkneexempel är beräknat på ett enmansföretag som utför servicetjänster i tätort, där ersättningen per timme är 275 kronor. Ersättningen är naturligtvis högre i glesbygd- men då blir också entreprenörernas kostnader högre.

Den övre grafen visar Borås Kommuns egen kalkyl ¹⁰över när du når breakeven som entreprenör. Dessa räknar med en nyttjandegrad på 80 procent- det vill säga att en entreprenör får ersättning för 80 procent av den tid de arbetar med sin verksamhet. Då nås breakeven, den punkt verksamheten börjar gå med vinst, efter 32 timmar, en arbetsvecka på motsvarande 40 timmar, när resor, planering och dokumentation räknats in. Då är kommunens kostnad tillika entreprenörens intäkt 36 960 kronor, vilket täcker kostnaden för lön, personalomkostnader, lokal och bil mm. Detta motsvarar en månadslön på 22 000 kronor, och en timlön på 137,50- vilket kan antas vara en ganska bra timersättning för en enmansföretagare.

Tyvärr stämmer verklighetens förutsättningar inte överens med den kalkyl Borås kommun skapat. I verkligheten är nyttjandegraden enbart 55 procent, enligt SKL:s beräkningar. En entreprenör får alltså bara ersättning för 55

¹⁰ När går det ihop? Hemtjänstvalet start i Borås 1 september 2009

procent av den tid som läggs på verksamheten. Detta innebär att det tar upp till 60 timmar för en enmansföretagare att nå breakeven. Och då är inte tid för resor, dokumentation och planering inräknat. Om detta ska räknas in måste en entreprenör jobba 109 timmar i veckan för att få verksamheten att gå ihop- för samma månadslön på 22 000 kr. Timlönen blir då skrämmande låg, ungefär 50,50 per timme.

4.1.3 Kommunal underprissättning

Flera kommuner har tillåtit egenregin att gå med förlust år efter år och därmed tillfört extra resurser till den kommunala hemtjänsten. Detta innebär en reell snedvridning av konkurrensen, eftersom en privat entreprenör inte har resurser nog att klara sig med en sådan budgetöverträdelse.

Att villkoren för ersättningarna är orimliga försämrar i sista hand brukarens möjligheter till en hemtjänst med hög kvalitet. Flexibiliteten för brukaren minskar också, vill man en dag gå på promenad istället för att få städning blir detta önskemål omöjligt att genomföra eftersom utföraren inte får ersättning för detta. På detta sätt ligger inte hemtjänstens utformning i linje med regeringens intention att skapa större valfrihet för den enskilde.

Stockholms kommun är ett exempel som har lyckats avvärja den problematiken. Varje stadsdelsnämnd är nu en så kallad resultatenhet, där ett eventuellt under- eller överskott följer med verksamheten. Nämnderna är ansvariga för att anslagen inte överskrids och att avkastnings- och resultatkrav uppnås. I kommundirektiven står också att nämnderna ska upphandla sin verksamhet och att intraprenader (verksamhet i egen regi) måste överföra 100 procent av sitt resultat, för att garantera konkurrensneutralitet. Om en nämnd visar över- eller underskott skall det positiva resultatet tillsättas en resultatfond och det negativa följa med enheten.¹¹

Här finns också en lyhördhet från politiskt håll vilket kan skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

¹¹ Regler för ekonomisk förvaltning, Kommunal författningssamling, Stockholm

Att det är vanligt att kommunen redovisar en alltför låg kostnad för den egna verksamheten är illa, men ännu mer utmanande blir det när kommunen vägrar föra en saklig diskussion om detta. När ersättningen kritiserats av företagen, exempelvis i Varbergs kommun, har man från kommunalt håll hänvisat till att företagen också har verksamhet i kommuner där ersättningen är ännu lägre. Det är irrelevant, eftersom andra kommuner ställer helt andra krav för sin ersättning och har annorlunda geografiska förutsättningar.

4.1.4 Oseriösa aktörer

Det finns också en oro från entreprenörerna att oseriösa aktörer uppkommer på hemtjänstmarknaden, där små familjeföretag jobbar orimligt långa dagar för låga löner. Denna problembeskrivning känns dock inte riktigt igen från de tillfrågade kommunernas sida. Många hänvisar till att de har tydliga granskningar av företagen innan de börjar sin verksamhet, med hjälp av bland andra Skatteverket. Andra menar att utföraralternativ som inte fungerar väl, inte heller kommer väljas av brukare. Därmed kommer marknaden sanera sig själv. Detta är förvisso sant, men det är viktigt att förutsättningarna för affärsverksamheten inbjuder till sunda förhållanden.

4.2 Hemtjänstverksamhetens utmaningar

En viktig del i att skapa ett fungerande valfrihetssystem handlar om att skapa förutsättningar för interaktion mellan kommunen och entreprenörerna. Detta är särskilt viktigt då valfrihetssystemet är nytt och kommunen är en relativt oerfaren beställare av vård- och omsorgstjänster. Här innebär lagen självklart en stor omställning för de kommuner som har gått från att göra all verksamhet i egen regi, till att koordinera de många aktörer som kommer av den ökade mångfalden.

Många entreprenörer uttrycker här en oro för den bristande affärsmässighet som kännetecknar vissa kommuners agerande. I de kommuner som inte tidigare haft kundvalssystem måste de privata aktörerna gå in från noll eftersom kommunen tidigare haft en monopolposition. Detta medför stora uppstartskostnader, vilket innebär ett stort hinder för att gå in på marknaden.

Vårdföretagare

Ett problem är att kommuner i realiteten har ett monopol som man sedan släpper fritt. Lagstiftaren verkar inte ha tänkt på att hemtjänst är en skalkänslig verksamhet. Om man ska starta från noll är början en lång ökenvandring i väntan på bättre tider.

Ett problem är att kommunen beräknar sin interna ersättning, och den som tillfaller de privata bolagen, på ett nollresultat med 100 procent marknadsandel.

Många företag vittnar också om att det har varit svårt att få gehör för de utmaningar och orimligheter man har stött på. Vissa kommuner har haft en närmast misstänksam hållning där man trots att vårdföretagen är ytterst välbärgade och har stora marginaler i sin verksamhet och egentligen bluffar när de visar röda siffror och vill ha högre ersättning.

Vårdföretagare

I samband med Lov övergår kommuner till nytt ersättningssystem, exempelvis från beviljad tid till utförd tid samtidigt som man utökar de geografiska hemtjänstområdena. Om timersättningen är alltför låg får företagen svårt att klara ekonomin. Kommunerna verkar ha alltför stor tilltro till vårdföretagens förmåga till effektiv verksamhet. Om det geografiska området blir större tar naturligtvis transporterna mellan kunderna längre tid, vilket minskar möjligheterna till effektivitet.

4.3 Kvalitetsbegreppet

Kvalitet kan mätas på många olika sätt och att skapa ett kvalitetsbegrepp som verkligen mäter det som avses att mäta tar mycket tid och resurser i anspråk. Det är dessutom extra svårt inom en tjänstesektor där den enskildes uppfattning om en tjänst till stor del är subjektiv. Det handlar om hur brukaren har bemötts i verksamheten och vilken relation denne har till utföraren. På samma sätt som man bedömer ett restaurangbesök utifrån hur trevlig servicepersonalen var och hur maten smakade, är hemtjänstens kvalitet beroende av personalens kunskapsnivå, punktlighet och allmänna förhållningssätt till brukaren.

4.3.1 Äldreguiden

Hemtjänstens och äldreomsorgens kvalitet mäts på många olika sätt i de allra flesta kommuner. Socialstyrelsen genomför årligen en hemtjänstundersökning som redovisas i "Äldreguiden". Där är mått på kvalitet personaltäthet, chefstäthet, storlek på lokaler och beviljade antal

hemtjänsttimmar¹². Detta kan i vissa avseenden vara bra, men att bara mäta kvantitet och inte kvalitet blir ett trubbigt instrument för de kommuner som har ett välutvecklat valfrihetssystem med stor effektivitet i verksamheten. För dem är chefernas kompetens och skicklighet av lika stor betydelse som deras antal.

Denna studie visar att privata aktörer anser sig missgynnade i jämförelser som Äldreguiden, med bakgrund att frågorna är anpassade till den kommunala verksamheten. Kritiken mot Socialstyrelsens jämförelse har också framkommit från kommuner med välutvecklade valfrihetssystem, exempelvis Täby där personalstrukturen och arbetsrutiner ser helt annorlunda ut än i kommuner där den enskilda verksamheten har ett monopol på omsorgstjänster. Detta är viktigt att ta hänsyn till i utformningen av det nationella kvalitetmätningssystemet.

Thomas Nilsson, Täby Kommun

Det som haltat lite i jämförelserna är att Täby haft ett valfrihetssystem under lång tid- men frågorna är anpassade till kommuner med gamla system. Detta har gjort att vissa boenden hamnar i dålig dager. Det är lite som man frågar får man svar. En fördel med LOV är då att alla använder samma system.

Att ha ett väl fungerande, nationellt kvalitetsbegrepp som möjliggör jämförbarhet mellan kommuner är både önskvärt och en förutsättning för en konkurrensneutral marknad på lika villkor. Om dagens kvalitetmätning missgynnar vissa aktörer och försvårar jämförelse är detta ett problem för ett hållbart valfrihetssystem. Här uppmuntrar Vårdföretagarna det arbete som görs av Socialstyrelsen och SKL (Sveriges kommuner och landsting) för att skapa nationella kvalitetsindikatorer som kan skapa en större kontinuitet i kvalitetmätningen.

4.3.2 Förutsägbarhet i affärsprocess ger möjlighet till planering

För att ge goda förutsättningar för verksamheten är det också viktigt att det finns en förutsägbarhet i affärsprocessen. För att kunna planera sin verksamhet måste företagen dels ges rimliga möjligheter att konkurrera på lika villkor, men behöver också veta att förutsättningarna inte drastiskt kommer ändras. Detta är naturligtvis svårt eftersom alla politiskt styrda organisationer har en inneboende osäkerhet på grund av eventuella maktskiftet och politisk strategi, men intentionen från kommunens sida måste ändå vara att skapa förutsägbarhet i systemen.

¹² Socialstyrelsen, Äldreguiden

De kommuner som tillfrågats uppvisar en uppriktig vilja att utforma systemet så att det blir så smidigt som möjligt för alla parter. Ett exempel som nämns är att biståndshandläggaren som i samråd med brukaren tilldelar hemtjänststimmar inte på något sätt får ”hjälpa” brukaren att välja alternativ och därmed favorisera vissa alternativ. En kommunal företrädare nämner att det är ytterst viktigt att man även på fritiden måste tänka på att hålla linjen och uppvisa professionalism för att garantera konkurrensneutralitet.

5 Hur kan LOV bli framgångsrik och leda till den mångfald och valfrihet den är tänkt att leda till?

Här redovisas lösningsförslag på den problematik som uppkommit kring införandet av LOV och hur de erbjuder utmaningar för att skapa hållbara valfrihetssystem.

5.1 Det ska råda likabehandling mellan de kommunala och privata anordnarna

En relevant åtgärd som kommunerna kan använda sig av är att vinnlägga sig om att ersättningsnivåerna är korrekt beräknade och att de erbjuder en god möjlighet för entreprenörerna att ha en ekonomi i balans. Genom att ersätta beviljad tid istället för utförd, finns förutsättningar för att skapa en inneboende effektivitet i verksamheten vilket också gynnar de kommunala alternativen. Ersättning för utförd tid innebär att kommunen får bättre kontroll över att utföraren är hos brukaren den tid som denne fått beviljad.

Ewa Samuelsson, borgarråd i Stockholm vittnar om att även den kommunala verksamheten tjänar på konkurrens, den fungerar som en mild blåslampa vilken stimulerar till mer effektivt arbete. Detta om något sänker kostnaderna på sikt. Här är det också viktigt att beslutsfattare på högre nivå uppmärksammar problematiken och tar sitt ansvar för att konkurrensen skall fungera väl i kommunerna.

Kommunerna måste också se till att det ickevalsalternativ som erbjuds brukarna är konkurrensneutralt och inte gynnar eller missgynnar någon aktör. Därför anser Vårdföretagarna att det är positivt att många kommuner redan infört, eller planerar att införa så kallade konkurrensneutrala ickevalsalternativ där utförare ställs till förfogande enligt ett rullande schema. Kommuner bör också se till att biståndshandläggaren inte också måste vara informatör, för att på så sätt garantera att ingen förfördelas i en eventuell valsituation. Om det inte är möjligt att även ha informatörer så bör biståndshandläggarna få information och utbildning i vikten av konkurrensneutral information om de utförare som brukare kan erbjudas.

5.2 Ökat erfarenhetsutbyte mellan kommuner och företagare

Den kanske viktigaste komponenten för att skapa konkurrens på lika villkor är att man har ett väl fungerande erfarenhetsutbyte mellan kommunen och de olika utförarna. Detta framkom också som en synpunkt från de

intervjuade företagen - de privata företag som både är ute i verksamheten och driver egen affärsverksamhet har många goda synpunkter på hur affärsmässigheten kan göras ännu bättre. Därför skulle det kännas naturligt att dela med sig av dessa, eftersom det skulle gynna alla parter.

Vårdföretagarna vill också bjuda in till ett nationellt erfarenhetsutbyte, där kommuner och entreprenörer kan utbyta erfarenheter och tillsammans utforma villkor för ett fungerande samarbete.

5.3 Förbättrad affärsmässighet

För att få affärsmässighet i projekt är det viktigt att det finns förutsägbarhet i systemet, och tillräcklig volym för att kompensera för eventuella ändringar i ersättningssystemet. Det är också viktigt att kommunernas kostnad för egenregin redovisas på ett tydligt sätt och att det blir omöjligt för kommunens egenregi att gå med förlust och samtidigt behålla en lika stor marknadsandel som tidigare.

Många efterfrågar en volymgaranti inom ramen för LOV. Detta kan utformas genom att man handlar upp tårtbitar inom ett geografiskt område. Detta är till synes ett olösligt dilemma, eftersom det ingår i LOV att brukaren ska få välja och därmed också välja bort vissa alternativ. Däremot kan man visa på positiva exempel, som exempelvis Solna. Där handlades utförare upp inom ramen för LOU under ett halvår, och sedan släpptes kundvalet helt fritt. Detta möjliggjorde att kostnaderna för uppstart blev lägre för företagen, och att man kunde få en ekonomi i balans snabbare.

För att ytterligare stärka brukarens möjlighet till valfrihet är en vidareutveckling av LOV att brukaren själv får bestämma hur den tilldelade tiden skall fördelas. Detta stärker brukarens position i vårdkedjan, men innebär ökade administrativa kostnader för utföraren vilket man måste ta höjd för i ersättningssystemet. Vårdföretagarna vill därför uppmuntra att biståndet sätts ospecificerat, så att pensionären i samråd med utföraren får bestämma vad som ska göras och när. På så sätt skapas en ytterligare valfrihetsdimension och kvaliteten i hemtjänsten kan höjas ytterligare.

6 Referenslista

SOU 2008:15 LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem

Betänkande av Frittvalutredningen Stockholm 2008

Rapporter

2006 Analysrapport

Jämförelser mellan kommuner

utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg

Bengt André, och Yvonne Thorell, Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med Andreas Johansson, Ensolution AB.

2008 Den som söker skall finna:

Om granskning av företag inom vård, skola och omsorg

Kommunal Stockholms län

Artiklar

Dagens Samhälle Debatt 18 dec 2008 LOV måste göras om: Johan Aulin chefscontroller i Uppsala

Dagens Samhälle 30 apr 2008 Debatt: Uppdatera kvalitetstänkandet: Håkan Sörman Vd, Sveriges Kommuner och Landsting

DN Debatt 21 mars 2007 Ny lag skall ge äldre rätt till privat omsorg: Maria Larsson

Tal

Tal Maria Larsson, Äldre- och folkhälsominister Riksdagen, Stockholm, 19 november 2008

Tal av Maria Larsson vid riksdagens behandling av betänkandet om Lag om Valfrihetssystem (LOV)

Förfrågningsunderlag

Villkor för att bli godkänd anordnare av hemtjänst, avlösning och ledsagning Nacka Kommun

Upphandling av insatser inom hemtjänsten i Varbergs kommun enligt lagen om valfrihetssystem

Förfrågningsunderlag Trosa,

Förfrågningsunderlag för valfrihetssystem
enligt LOV för hemtjänst (omvårdnadsinsatser)
och ledsagning enligt LSS i Sollentuna Kommun

Information om kundval inom hemtjänst och hemsjukvård i Växjö kommun
När går det ihop? Hemtjänstvalet start i Borås 1 september 2009
Carin Liesén Lindqvist, kommunledningskansliet Borås Stad

Intervjuer

Cecilia Halvars Öhrnell affärsområdeschef Aleris
Eva Svensson Sektorchef Gästhemmet Edsby Slott
Kristina Bardh delägare Kosmo
Lena Andersson Ordförande socialnämnden (m), Varberg
Thomas Nilsson Socialnämndens ordförande (m), Täby
Susanne Harding biträdande chef social kontoret, Täby Kommun
Ewa Samuelsson, äldreborgarråd (kd) Stockholm
Bertil Olsson Ordförande omsorgsnämnden (kd), Växjö
Eva Jobring, Direktör för Socialtjänsten, Nacka
Eva Öhbom Ekdahl, ordförande för socialnämnden(m), Nacka
Annika Larsson Maspers, förvaltningschef socialförvaltningen, Varberg

