



Vård- och omsorgsförvaltningens
Agnetha Resin
0171-62 59 36
agnetha.resin@enkoping.se

Vård- och omsorgsnämnden

Utredning av LOV-LOU i hemtjänsten

Förslag till beslut

Vård- och omsorgsnämnden beslutar att

1. Förvaltningen får i uppdrag att som steg ett återkomma till vård- och omsorgsnämnden med ett strategidokument där strategi och plan för uppdrag till egen regi, upphandling, och uppföljning av såväl egenregi som upphandlad verksamhet tydliggörs. Strategidokumentet kommer upp i nämnd under Q1 2024.

Beskrivning av ärendet

Vård- och omsorgsnämnden har vid sammanträde i april 2023 gett förvaltningen i uppdrag att utreda alternativa möjligheter till nuvarande valfrihetssystem inom hemtjänst och hemsjukvård och återrapportera detta på nämndens möte i december. Utredningen ska visa på möjligheter och risker utifrån perspektiven kund/kvalité, medarbetare och ekonomi.

Bakgrund

Allmänt om LOV

Lagen om valfrihetssystemet LOV trädde i kraft 1 januari 2009. Lagen om valfrihet (LOV) är ett komplement till lagen om offentlig upphandling (LOU) och möjliggör ett system där kommuner kan auktorisera utförande av olika tjänster. Inom valfrihetssystemet LOV rådet det ingen konkurrens mellan leverantörerna i samband med tilldelningsbeslut. Valfrihetssystemet LOV bygger på att samtliga leverantörer som uppfyller uppställda krav i förfrågningsunderlaget får teckna avtal med kommunen och utföra tjänsten. Istället för konkurrens om avtalet mellan beställaren konkurrerar leverantörerna om brukarna. En godkänd leverantör garanteras inga volymer utan det är upp till leverantörerna att konkurrera om brukarna. Detta innebär att de personer i kommunen som har rätt till exempelvis hemtjänst/hemsjukvård har rätt att välja en leverantör som kommunen godkänt och tecknat kontrakt med. Brukarna har rätt att byta leverantörer när de vill inom ramen för valfrihetssystemet LOV

Valfrihetssystemet är ett politiskt beslut och kan förändras alternativt avslutas med ett politiskt beslut.

LOV-utvecklingen nationellt

Valfrihetssystem enligt LOV har införts inom flera tjänsteområden, men det är absolut vanligast med LOV inom hemtjänsten. Initialt, från 2009 när lagstiftningen infördes, skedde en succesiv ökning av antalet privata utförare som drev hemtjänstverksamhet på uppdrag av kommunen. Under senare år syns en kontinuerlig minskning av antalet externa aktörer inom LOV-marknaden. Orsakerna till minskningen beror troligen på att kommunerna gjort avtalsuppföljningar och granskningar, och att krav på tillstånd från IVO för hemtjänstverksamhet införts men också en stram ekonomisk situation i kommunerna.

Kommuner som har avslutat sina LOV-system har primärt angivit att det varit få brukare som valt en privat utförare, eller att få företag valt att etablera sig i kommunen.

Kommuner med fungerande valfrihetssystem enligt LOV har valt att införa system inom fler verksamhetsområden. Särskilt boende för äldre är det området som ökat mest senaste åren.

Enligt uppgifter från SKR framkommer att det under det senaste året varit få förändringar avseende kommuner som har eller inte har infört valfrihetssystem. Flertalet kommuner har de senaste åren tagit beslut om att avsluta valfrihetssystem inom hemtjänsten för att istället övergå till att upphandla verksamheten enligt LOU. Sigtuna, Linköping, Strängnäs, Sollentuna, Södertälje och Värmdö är några av dessa kommuner. Örebro och Uppsala har bågge beslut om att införa LOU men har av olika anledningar inte gjort detta ännu så trots beslut lever LOV-modellen kvar i dessa kommuner.

Tabellen visar utvecklingen av LOV

	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
LOV i drift	159	158	163	160	162	160	161	162	157
Beslut att införa LOV	0	0	0	7	7	7	11	14	19
Inget LOV	111	111	113	107	107	109	108	108	111
Har avslutat LOV	20	21	14	16	14	14	10	6	3

Tabellen visar tjänsteområden med LOV

LOV-tjänst	Antal kommuner
Hemtjänst:	152
varav endast service	24
varav service och omsorg	119
varav service, omsorg och HSL	9
Daglig verksamhet LSS	34
Särskilt boende SoL	25
Ledsagning LSS	20
Avlösarservice LSS	19
Familjerådgivning	19
Boendestöd	13
Dagverksamhet äldre	8
Personlig assistans, inklusive icke-val	12
Särskilt boende LSS	7
Sysselsättning psykiatri	7
Korttidsvistelse LSS	7
Korttidstillsyn LSS	6
Arbetsmarknadsinsatser	6
Matdistribution	4
HVB vuxna	2
HVB för barn	2
Öppenvård missbruk	2
Gruppboende socialpsykiatri	1
Fotvård	1
Öppenvård psykoterapi	1
Familjebehandling	1
Kvalificerad tillsyn för livsuppehållande åtgärder	1

Källa: SKR och Upphandlingsmyndigheten

Skillnader mellan LOV och LOU

	LOV	LOU
Kvalitet	Många leverantörer komplicerar och försvårar arbetet med att säkerställa informationsöverföring, journalföring vilket medför risker för brister i vårdkedjan kring den enskilde.	Möjlighet att begränsa antalet leverantörer för att bättre samordna hemtjänsten. Färre informationsvägar.
Miljöaspekt	Många leverantörer som verkar inom samma geografiska områden. Flera personalgrupper som åker bil i samma geografiska områden samtidigt.	Färre leverantörer och bilar ska utföra insatser inom samma geografiska områden.
Administration	Ansökan och godkännande av leverantör sker löpande. Administrationen kommer sporadisk och är svårt att planera i förhand. Mycket administration kring beställd och utförd tid, administration kring beställning och verkställande av beslut.	Minskad administration då den endast sker i samband med en upphandling. Mindre administration kring uppföljning av utförd och beställd tid.



Antal utförare	Obegränsat och kan ej förutbestämmas	Kan förutbestämmas beroende på val av modell
Möjlighet att bestämma hur stor andel av hemtjänsten som ska bedrivas i egen respektive extern regi	Nej, efterfrågan styr	Ja
Kostnader	Verksamhetens volym är svår att förutse. Valfrihet för brukarna försvårar utförarnas förutsättningar att planera för kommande kostnader. Kostnaden för varje utförd hemtjänststimme ökar på grund av de stora geografiska områdena.	Mer förutsägbart genom av en förutbestämd andel av verksamheten. Garanterade volymer och begränsad konkurrens ger bättre förutsättningar för ekonomin. Lägre kringtider.
Ekonomi ur kommunens perspektiv	Oförutsägbar utveckling då andel egen regi beror på individens val och eventuella kapacitetstak.	Mer förutsägbar utveckling då andelen kan bestämmas. Lägre kringtider innebär att en given ersättningsnivå ger utförarna bättre kostnadstäckning.
Möjlighet för företag att planera sin verksamhet	Nej, men underlättas om det finns ett kapacitetstak	Ja, under avtalsperioden
Valmöjlighet	Större valmöjligheter för brukarna. Men begränsas om kapacitetstak tillämpas	Mindre valmöjlighet för brukarna.

Kontinuitet	Minskar om/när utförare lämnar	Kan minskas vid ny upphandling
Antal leverantörer	Alla godkända leverantörer är valbara i valfrihetsystemet.	Möjlighet för nämnden att välja en leverantör.
Samverkan	Mer omfattande då det oftast är fler leverantörer att samverka med. Mer administration.	Mindre omfattande då antalet leverantörer kan begränsas.

LOV i Enköping

Kommunfullmäktige beslutade 2009-04-14 genom komplettering av policyn för valfrihet, mångfald och konkurrens att införa valfrihetsystem enligt lagen om valfrihetsystem (LOV). Från och med 2009-11-02 tillämpar vård- och omsorgsnämnden i Enköpings kommun fritt val inom hemtjänsten/hemsjukvården. Förvaltningen har under de senaste åren uppmärksammat nämnden på att hemtjänstkostnaden ökat oroväckande och då framförallt till privata vårdgivare. År 2020 gjordes förändringar i förfrågningsunderlaget för LOV:en och bakgrunden till förändringarna hade framförallt två orsaker. Dels behovet av ökad ekonomisk styrning och kontroll och därmed en ökad konkurrensneutralitet. Dels ett behov av ökad tydlighet när det gäller vårdgivaransvar och därmed kund/patientsäkerhet.

I det nu gällande förfrågningsunderlaget som antogs av vård- och omsorgsnämnden 2020-10-29 framgår att verksamhetsområdet hemtjänst, hemsjukvård samt trygghetslarm ingår i LOV-systemet inom nämndens ansvarsområde.

Andra förändringar som gjordes i förfrågningsunderlaget

- Ersättningsmodellen förändras på så sätt att pengarna även ska täcka eventuell dubbelbemanning
- Krav på kvitterade besök
- Maxtak för tillåtna efterregistreringar
- Tydligt uttalade sanktioner om fel och brister uppmärksammas
- Tydligare process med krav för hur en ansökan hanteras

LOV utvecklingen i Enköping

I samband med införandet 2009 fanns redan Aleris och Attendo som utförare för hemvården i geografiska områden. Fem företag har sedan 2009 ansökt om att få



bli utförare men fått avslag alt. själva tagit tillbaka ansökan (Bostöd i Enköping, Marcel Engman, Extramamman och Ugglans hemhjälp AB, Arthur personligassistans, Thord Andersson).

Tabellen visar de företag som varit/är aktiva som LOV- utförare inom Vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde.

Företag	Verksam under perioden	Upphört	Kommentar	Kategori
Privat hemtjänst i Sverige AB(tid. 55plussare)	2016-2020	Ja	Upphört på egen begäran 2020-06-23	2
Vardaga Nytida Omsorg AB (tid. Aleris)	2009-2020	Ja	Upphört på egen begäran 2020-12-02	1
Attendo AB	2009-2023	Ja	Upphört på egen begäran 2023-04-23	1
Marja Witt hushållsnärätjänster	2009-2011	Ja	Upphört på egen begäran 2011-02-15	2
Nordisk LSS assistans/Bopen Nordic	2012-2015	Ja	Upphörde 2015-06-26 pga inga kunder	2
Augusta hemtjänst i Sverige AB	2013-2014	Ja	Avtalet hävdades 2014-06-12 pga ej fullgjort betalningsskyldigheter avseende skatter och avgifter	1
Grannvård	2013-2016		Upphört på egen begäran 2016-02-16	1
Seniorbolaget	2010-2019	Ja	Upphört pga ej IVO tillstånd	2
Allas vård och omsorg	2016-	Nej		1
Continuum	2022-	Nej		1

Aktuellt läge

För närvarande finns enbart två utförare (förutom kommunens egenregi) att välja på. Samtliga utförare har lika uppdrag med samma uppdrag. De ekonomiska förutsättningarna skiljer sig dock åt. (se kapitel "Ekonomisk styrning").

I Juni 2023 finns ■■■ kunder med hemtjänstbeslut (ur verksamhetsstatistik) som tillsammans har ca ■■■ beslutade timmar.

Allas vård och omsorg har ■■■ kunder.

Continuum har ■■■ kunder.

Kommunens egenregi har totalt ■■■ kunder (ur hypergene) fördelat på följande resultatenheter:

- Hemtjänst centrum har ■■■ kunder
- Fjärdhundra har ■■■ kunder
- Örsundsbro har ■■■ kunder
- Grillby/Lillkyrka har ■■■ kunder

(Nattpatrullen ■■■ dessa har dock räknats in i siffrorna ovan)

Sedan januari 2012 har ■■■ kunder valt att inte välja utförare och har då fått det alternativ som stått på tur enligt en turordningslista.

Erfarenheter från andra kommuner

Förvaltningen har tittat närmare på några kommuner som samtliga övergått till att använda sig av LOU för att konkurrensutsätta verksamheten.

Skälen till varför man lämnat LOV till förmån till att upphandla verksamhet enligt LOU kan sammanfattas i följande punkter

- Svårt att uppnå kvalitet och kontinuitet
- Kostnadsdrivande för kommunen
- Begränsad valfrihet för kund då företag försvunnit
- Företagen inte fått en bärande ekonomi
- Svårt att samordna transporter vilket påverkar både ekonomi och miljö
- Mycket resurser åtgår till administration av att hantera LOV ansökningar
- Funnits inslag av fusk och oegentligheter

Olika modeller

Modell 1. Södertälje modellen

Södertälje hade LOV 2012 -2014. Under perioden ökade antal kunder dramatiskt och som mest hade kunderna ca 20 företag att välja mellan.

- I dag har man avtal med externa utförare som tecknas efter en indelning med förbestämda volymer. Ej en geografisk indelning). Egenregi har 60 %. En utförare kan då bli fulltecknad och den enskilde får då välja en annan utförare (eller bli tilldelad). Ersättning ges för antal utförda hemtjänsttimmar, olika timpriser för central eller yttre hemtjänst. 4 utförare exklusive egenregi finns i Södertälje.

Ersättning 2023

- intern 482 kr per timme
- extern 466 kr per timme

Effekter: Antalet beviljade hemtjänsttimmar har sjunkit.

- Kommentar: Att upphandla flertalet utförare som verkar i hela kommunen där utförarna tilldelas en kvot eller andel av brukarunderlaget ställer höga krav på och resurser för administration av systemet. Ersättningen inom systemet behöver ta höjd för att även de utförare som tilldelas en mindre andel brukare ska kunna få täckning för sina kostnader. Kostnaderna för kommunen blir högre då även utförare med mindre andel av brukarna skulle behöva bedriva sin verksamhet över hela kommunen. I likhet med idag ökar då bland annat transportkostnader för utförarna. Kommunens egen regi har en högre ersättning då man har krav på att införa heltidstjänster.

Modell 2. Värmdö/Linköping modellen

Värmdö hade LOV 2009-2022

Beslut om ny modell togs 2020 och är införd från april 2022. Det främsta skälet till förändringen var att man såg det svårt att få en långsiktig hållbar hemtjänst med god ekonomi. Nuvarande modell består av områdesbaserad hemtjänst där kommunens egenregi tilldelas uppdrag på del i varje område. Utöver detta upphandlas resterande så att det då finns en extern utförare och den kommunala egen regin i varje område

Två utförare har vunnit upphandlingen och avtal har tecknats om maximalt 4 år. Utförare är: Attendo och Saand service och omsorg AB, samt egenregi.

Linköping har haft LOV sedan 2008 (dvs innan lagstiftningen 2009) beslut togs juni 2020 att ändra modellen till LOU. Utförarna Attendo, Bräcke diakoni, Linköpings kommun och Vardaga ansvarar för hemtjänsten, hemsjukvården, rehabiliteringen och de biståndsbedömda trygghetsboendena från 1 maj 2023.

Kommentar: Ersättningen kan differentieras exempelvis kan en lägre timersättning sättas för områden med kortare resvägar och ett större brukarunderlag samtidigt som utförare skulle kunna kompenseras med högre ersättningar i områden med större geografisk spridning mellan brukarna och mindre brukarunderlag.

Modell 3. Uppsala modellen

(En kombination av Linköping och Södertäljes)

Uppsala har haft LOV sedan 2009. Under 2022 gjordes en översyn av hemtjänst och hemsjukvård av kommunen. Beslut är fattat att upphandla ett förutbestämt antal utförare inom olika geografiska områden. Kommunens egenregi ska verka i alla områden.

Förändringen ännu ej införd.

Modell 4. Strängnäsmodellen

Strängnäs har haft lov sedan 2012. I mars 2022 beslutade Kommunfullmäktige att hemtjänsten ska upphandlas och LOV avvecklas.

Kommunens egen regi behåller 50 % av all hemtjänst, inklusive natt och larm inom sitt geografiska område. En (1) annan utförare får ansvaret över resterande del. Ersättningen ges i form av en bestämd summa beräknad på prognostiserade volymer. Justering ser vid behov.

Förändringen är ännu inte införd. Upphandlingen planeras genomföras 2023/2024

Modell 5. Sigtuna-modellen

Införde LOV 1 april 2020 med att helt privatisera hemtjänsten (natt och larm ligger kvar i egenregi). Från april 2023 finns nu tre utförare då ny upphandling gjorts via LOU.

Modell 6. Sollentuna-modellen

Övergått från LOV som man haft sedan 2009 till LOU med 6 utförare inkl egen regi från och med maj 2023. Sollentuna har under åren haft 15-20 utförare samtidigt och har haft problem med fusk och oegentligheter. Syftet med övergången var att öka kontrollen och kvaliteten.

Ekonomisk styrning

I Enköping baseras ersättningen till utföraren på ett bestämt timpris. I timpriset ingår samtliga kostnader för tjänsternas utförande exempelvis personalkostnader, dubbelbemanning, resor, lokaler samt arbetstekniska hjälpmedel. Ersättningen ser olika ut för företag enligt kategori 1 och 2. Olika

ersättningsnivåer används för tätort och landsbygd beroende av var kunden bor. Leverantörer får ersättning för faktiskt utförd tid och inom ramen för den beställda tiden.

Olika modeller för ekonomisk styrning

- Ersättning per timme för utförd tid, redovisning via elektroniskt system.
- Ersättning månadsvis i förskott för beräknad utförd tid som baserar sig på prognostiserad volym- avstämning sker mot utfall. Redovisning i elektroniskt system.
- Fast ersättning enligt anbud i upphandlingen baserat på en prognosticerad volym- utan reglering mot utfall
- Ersättning för beställd tid- utförare planerar själv tiden med kund
- Differentierad ersättning för olika typer av omsorg ex. för legitimerad personal, serviceinsatser, omvårdnad, ett pris för tätorts kund, ett pris för landsbygdskund, olika priser för dag, natt
- Schablontider per månad och kund

Kommentar:

Om en utförare verkar över stora områden (hela kommunen) uppstår svårigheter att planera och samordna transporter. På sikt kan det leda till högre ersättningskrav för att utförarna ska få ekonomisk bäring. Förutsättningarna minskar för en utförare att effektivt samordna besök hos brukare. Till exempel kan det i samma fastighet finnas flera utförare som besöker sina respektive brukare vid samma tidpunkt. För att kunna verka i hela kommunen krävs också att varje utförare har en större grundorganisation, till exempel lokaler för sina anställda och transportmöjligheter.

I Enköpings kommuns nuvarande system verkar kommunens egen regi inom hela kommunen i konkurrens med de externa utförarna. Det finns inte någon förutsägbar fördelning mellan extern regi och kommunens egen regi. Fördelning över tid bestäms i stället utifrån de val som brukarna gör när de väljer sin hemtjänst. En följd för kommunen är att det blir osäkert hur många brukare kommunen kommer att ha och var de bor. Även de externa utförarna har delvis samma problematik men har, till skillnad mot kommunen, möjlighet att införa kapacitetstak och geografiskt begränsa var de vill utgöra ickeval. Med beaktande av kommunens sistahandsansvar blir det därför svårare för den egna regin att planera och bemanna sin organisation vilket kan leda till fördyringar som inte motsvaras av ersättningsnivåerna.

Vård- och omsorgsförvaltningens bedömning

Som framgår finns det inte tillräckligt med data för att kunna genomföra en analys gällande positiva och negativa effekter för kommunerna att avveckla LOV och upphandla enligt LOU.

Erfarenheter från andra kommuner är ensidig. Flertal kommuner har fatta beslut om att avveckla valfrihetsystemet men alla har ännu inte hunnit implementera detta i sina kommuner. Det går dock att utläsa att en stor del av anledningen till avveckling av LOV i första hand handlar om brist på uppföljning och kontroll. Det är på grund av ovanstående svårt att hitta kommuner som kan dela med sig av erfarenheten av att gå från ett valfrihetsystem till en LOU-upphandling. Av de fåtal kommuner som har genomfört denna resa har inte alla haft möjlighet att utvärderat detta.

Vård- och omsorgsförvaltningens slutsats är att det i första hand inte är upphandlingsformen som är det som är mest angeläget att förändra utan snarare formen för uppföljning och kontroll. Trots detaljerade förfrågningsunderlag är det idag svårt att hitta bra former för uppföljning för att säkra att medborgarna får det man har rätt till och att säkra att skattemedel används korrekt. Detta framkommer i olika rapporter och rapporteras också om i sammanhang där välfärdsbrott nämns.

Förvaltningen hanterar idag möjligheterna till kontroll av privata utförare genom att dels prioritera vilka avtal som ska följas upp dels genom att ge förslag till nämnden om revidering av förfrågningsunderlag.

Att ge fler aktörer möjlighet att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden framåt ser förvaltningen som positivt. Dock behöver formerna för detta ses över parallellt med att säkerställa en organisation där fokus är en kvalitetssäkrad process från beställning till utförande och uppföljning.

Förvaltningen föreslår därför att som steg ett få i uppdrag att återkomma med ett strategidokument där strategi och plan för uppdrag till egen regi, upphandling, och uppföljning av såväl egenregi som upphandlad verksamhet tydliggörs. Dokumentet går upp till nämnden med förslag att ställa sig bakom strategin. Strategidokumentet kommer upp i nämnd under Q1 2024.

När strategin är implementerad och resultat av ny uppföljningsmetod kan utvärderas presenteras detta för nämnden. Förvaltningen föreslår att nämnden i samband med denna presentation också tar ställning till att ge aktörer fortsatt möjlighet till verksamhet enligt LOV eller att ge förvaltningen i uppdrag att avveckla detta system till förmån för annat. Vid denna tidpunkt bör också kunskap från andra kommuners avveckling av LOV finnas som underlag inför ett beslut. Förvaltningen ser att en rimlig målsättning för detta är Q4 2024.

Agnetha Resin
Verksamhetschef- myndighet
Enköpings kommun

