

UTREDNING AV VALFRIHETSSYSTEM ENLIGT LOV

Juni 2022



RAMBOLL

Bright ideas.
Sustainable change.

Sammanfattning

Ramboll har fått i uppdrag av Ekerö kommun att utreda förutsättningar för att utöka valfrihetssystemet enligt LOV till fler tjänster och insatser, samt undersöka ändamålsenligheten i tjänster och insatser som redan omfattas av systemet. Rambolls utredning innefattar fem delmoment: omvärldsanalys, intressentanalys, översyn, risk- och konsekvensanalys samt plan för fortsatt utredning.

Genomförandet av utredningen har bestått av intervjuer och dokumentstudier. Ramboll har också genomfört en workshop med representanter från kommunen för att belysa förutsättningar, risker och konsekvenser med att införa ytterligare tjänster inom valfrihetssystemet.

Ramboll kan konstatera att flera befintliga tjänster som ingår i valfrihetssystemet fungerar ändamålsenligt. Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att bedriva medicinsk fotvård inom valfrihetssystemet enligt LOV och kommunen bör se över andra alternativ för tjänsten. Ramboll bedömer att det i huvudsak är ändamålsenligt att bedriva familjerådgivning inom valfrihetssystemet men att krav och villkor bör ses över. Slutligen krävs en prognos av brukarunderlaget för att förstå om ledsagar- och avlösarservice är ändamålsenligt att bedriva inom valfrihetssystemet enligt LOV.

Ramboll bedömer att det inte finns tillräckliga förutsättningar att inkludera särskilt boende LSS i valfrihetssystemet. Detta baseras på ett ointresse från leverantörerna, ett relativt litet brukarunderlag som dessutom har varierande behov vilket påverkar kraven på etableringen.

Ramboll ser att det finns vissa förutsättningar för att utvidga systemet med särskilt boende för äldre. Framför allt finns det ett intresse bland utförare att bygga äldreboenden i kommunen. Det verkar också finnas ett tillräckligt stort brukarunderlag men för det krävs avveckling av delar av den kommunala utförarens verksamhet för att inte skapa en överkapacitet som driver kostnaderna. Men det är viktigt att i sådana fall genomföra en fördjupad intressentanalys, där kommunen bland annat behöver utreda det framtida brukarunderlaget samt se över förutsättning för att bygga boenden i kommunen. Ramboll bedömer dock att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl att utvidga systemet med de ovan nämnda tjänsterna. Verksamheterna fungerar enligt uppgift från kommunrepresentanter väl i nuvarande driftsform, dessutom pågår redan ett arbete i kommunen för att utöka sin kapacitet för särskilt boende för äldre. I de fall kommunen ändå vill utvidga systemet med dessa tjänster behöver fler frågor utredas vidare.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1	Rambolls uppdrag	1
1.2	Metod och genomförande	2
1.3	Disposition	2
2.	Om valfrihetssystem enligt LOV	4
3.	Översyn av nuvarande tjänster och insatser	7
3.1	Medicinsk fotvård inom särskilt boende	7
3.2	Familjerådgivning	9
3.3	Ledsagar- och avlösarservice	12
3.4	Hemtjänst	13
3.5	Boendestöd	15
4.	Omvärldsanalys	17
4.1	Viktiga aspekter att beakta vid ett införande av ett valfrihetssystem enligt LOV	17
5.	Intressentanalys	24
5.1	Intresse hos leverantörer att etablera sig	24
5.2	Viktiga aspekter att beakta vid ett införande av ett valfrihetssystem enligt LOV	24
6.	Risk- och konsekvensanalys	29
7.	Slutsatser	32
7.1	Slutsatser avseende nuvarande tjänster	32
7.2	Slutsatser avseende förutsättningarna för utvidgning av systemet	33

Bilagor

Referenser

1. Inledning

Ekerö kommun har sedan tio år tillämpat valfrihetssystem enligt LOV för tjänsterna hemtjänst, avlösar- och ledsagarservice, boendestöd, familjerådgivning och medicinsk fotvård inom särskilt boende. Kommunen vill nu utreda förutsättningar för att utvidga valfrihetssystemet till att omfatta ytterligare tjänster och insatser, vilka tidigare inte varit aktuella. Därtill vill Ekerö kommun se över ändamålsenligheten för tjänster som redan ingår i valfrihetssystemet samt få förslag på förändringar där eventuella behov identifieras.

Ramboll Management Consulting (fortsättningsvis Ramboll) rapport kommer att ligga till grund för socialnämndens ställningstagande om att eventuellt införa ytterligare tjänster, såsom vård- och omsorgsboende, i valfrihetssystemet.

1.1 Rambolls uppdrag

Rambolls utredning av valfrihetssystemet enligt LOV i Ekerö kommun syftar till att utreda förutsättningar för utökning samt kartlägga ändamålsenligheten för redan befintliga tjänster inom valfrihetssystemet. För att svara på behovet av utredning och kartläggning från Ekerö kommun utgör följande fem komponenter stommen av Rambolls uppdrag:

- En **omvärldsanalys** där Ramboll undersöker vilka tjänster och insatser, utöver de som redan omfattas i Ekerö kommun, omfattas av valfrihetssystem hos andra kommuner i Stockholmsområdet. Omvärldsanalysen belyser även kommunernas erfarenheter av tjänsterna samt upplevda förutsättningar för en lyckad start och implementering av tjänsterna enligt LOV.
- En **intressentanalys** i vilken Ramboll utreder intresset hos privata utförare att etablera sig på en marknad i Ekerö kommun med tjänster och insatser vilka inte omfattas av det nuvarande valfrihetssystemet. Tjänsterna som utforskas i intressentanalysen bygger på resultaten från omvärldsanalysen.
- En **översyn** av nuvarande tjänster och insatser som redan omfattas av valfrihetssystemet (LOV). Ramboll efterforskar hur kommunens valfrihetssystem fungerar idag. Översynen syftar till att undersöka hur pass ändamålsenliga tjänsterna som bedrivs inom valfrihetssystemets är i dagsläget, samt erbjuda förslag till potentiella förbättringar.

Vid genomgången av nuvarande insatser och tjänster inom valfrihetssystemet har, på uppdrag av beställaren (socialförvaltningen), mindre fokus lagts på de tjänster där socialförvaltningen själva nyligen genomfört kvalitetsuppföljningar och där det inte framkommit några betänkligheter kopplade till upphandlingsformen. Därför behandlas insatserna hemtjänst och boendestöd mindre utförligt i rapporten. Beställaren har framfört att det avseende dessa insatser finns en nära dialog och löpande uppföljning för att säkra kvaliteten för de enskilda brukarna. I rapporten har i stället större fokus lagts på insatserna och tjänsterna medicinsk fotvård, ledsagarservice och avlösarservice samt familjerådgivning då uppföljning av dessa inte har skett i närtid, varför socialförvaltningen där har sett ett större behov av en mer djupgående analys av valfrihetssystemets ändamålsenlighet.

- En **risk- och konsekvensanalys** där Ramboll belyser risker och konsekvenser med att utöka valfrihetssystemet för två specifika tjänster.
- En **plan för fortsatt utredning** där Ramboll beskriver kommunens förutsättningar för att utöka LOV till att omfatta fler tjänster än idag. Planen utgår ifrån information

från rapportens tidigare delar och pekar ut vilka områden som är i behov av fortsatt utredning om kommunen vill gå vidare med att utvidga systemet.

1.2 Metod och genomförande

Vid genomförande av utredningens fem delmoment (omvärldsanalys, intressentanalys, översyn, risk- och konsekvensanalys, plan för fortsatt utredning) har Ramboll använt olika metoder och källor för att undersöka specifika frågeställningar, frågeställningar som diskuterats gemensamt och godkänts av representanter från socialförvaltningen.

Både omvärldsanalysen och intressentanalysen bygger på intervjuer. I omvärldsanalysen har Ramboll genomfört intervjuer med representanter från fem kommuner i Stockholm där valfrihetssystemet innefattar tjänsterna: personlig assistans, särskilt boende (LSS och SoL), dagverksamhet eller daglig verksamhet samt öppenvårdsinsatser. För intressentanalysen har intervjuer utförts med sex leverantörer som bedriver insatser inom områdena särskilt boende äldre (SoL), bostad med särskild service (LSS), dagverksamhet och daglig verksamhet samt personlig assistans.

Översynen bygger dels på intervjuer, dels på dokumentstudier avtal- och kvalitetsuppföljningar, förfrågningsunderlag och brukarundersökningar. Ramboll har i Ekerö kommun genomfört intervjuer med socialchefen, stabschefen och de två utvecklingsledarna på socialförvaltningen. Därtill har intervjuer genomförts med enhetschefen på enheten för personer med funktionsnedsättning och samordnaren på äldre enheten. Slutligen har utförare intervjuats för avlösar- och ledsagarservice (1), boendestöd (2), familjerådgivning (2), hemtjänst (2). Gällande medicinsk fotvård har Ramboll inte kommit i kontakt med någon utförare, men däremot har medicinskt ansvarig sjuksköterska i Ekerö kommun samt enhetschef på ett av boendena inom kommunen som nyttjar medicinsk fotvård intervjuats.

För att bedöma huruvida tjänsterna är ändamålsenliga har information samlats in och analyserats utefter rubrikerna: valfrihetssystemets marknad, information till medborgaren, valfrihet för brukaren, styrning av verksamheten och säkerställande av kvalitet. För flera av tjänsterna saknas brukarundersökningar och årliga kvalitetsuppföljningar vilket har försvårat möjligheten att leverera säkra slutsatser.

Risk- och konsekvensanalysen bygger bland annat på en workshop med representanter från socialförvaltningen där vi tillsammans diskuterade risker och konsekvenser med att utöka valfrihetssystemet med ytterligare tjänster. Utifrån intressent- och omvärldsanalysen har risk- och konsekvensanalysen i samråd med Ekerö kommun omfattat tjänsterna särskilt boende för äldre och bostad med särskild service. Risker och konsekvenser har analyserats mot bakgrund av problem och viktiga förutsättningar som lyfts i omvärlds- och intressentanalysen vid införande av LOV. Ramboll vill dock förtydliga att underlaget från Ekerö till stor del bygger på vad som framkommit i workshoppen, vilket inte har bekräftats via andra källor.

1.3 Disposition

I kapitel 2 beskriver Ramboll vilka förutsättningar som krävs för att driva ett ändamålsenligt valfrihetssystem enligt LOV. I kapitel 3, översynen, redogör Ramboll för ändamålsenligheten för befintliga tjänster som Ekerö kommun har inom valfrihetssystem enligt LOV. I kapitel 4 beskriver Ramboll vad andra kommuner i omvärldsanalysen påvisat vara viktigt att tänka på vid en utvidgning av valfrihetssystemet enligt LOV. I kapitel 5, intressentanalysen, redogör Ramboll för vad potentiella utförare har för intresse att etablera sig inom ytterligare tjänster i Ekerö kommun samt vilka förutsättningar som krävs

för att vara en attraktiv marknad. I kapitel 6 beskriver Ramboll vilka risker och konsekvenser som kan tänkas uppstå vid en utvidgning av valfrihetssystemet enligt LOV. Kapitel 7 innehåller Rambolls slutsatser och rekommendationer.

2. Om valfrihetssystem enligt LOV

Lagen om valfrihetssystem, LOV, reglerar vad som gäller för kommuner och regioner som väljer att konkurrenspröva den kommunala verksamheten av stöd-, vård- och omsorgstjänster. Kommunen beslutar själv om och inom vilka områden valfrihetssystem ska inrättas.¹ Valfriheten innebär att den enskilde brukaren kan välja och välja om utförare samt att ersättningen till utföraren följer den enskildes val.² I följande avsnitt beskriver vi mer ingående vilka förutsättningar som krävs för att bedriva ett ändamålsenligt valfrihetssystem.

UTBUD ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR VALFRIHET

En förutsättning för ett valfrihetssystem är att det finns flera utförare att välja mellan. Vid goda konkurrensförhållanden kan en mångfald av utförare etablera sig, något som leder till att den enskilde kan välja och välja om på en marknad.

De ramar och regler en kommun sätter upp spelar roll för hur många utförare som väljer att etablera sig. Priset på tjänsten, hur ersättningssystemet är utformat och vilka krav som ställs på utföraren påverkar etableringsgraden. Utöver kommunens ramverk påverkar även de volymmässiga förutsättningarna, det vill säga kundunderlaget, antalet utförare som väljer att etablera sig.³

KOMMUNEN BEHÖVER SÄKERSTÄLLA MÖJLIGHETEN FÖR DEN ENSKILDE ATT GÖRA INFORMERADE VAL

Den enskildes val är grundbulten i ett valfrihetssystem då valfrihet innebär att brukaren väljer och väljer om utförare, samt att ersättning följer brukarens val. Både typen av information och möjligheten till stöd har påvisats spela roll för individens val. För att välja är det viktigt att de enskilde förstår vad hen väljer emellan.⁴ Kommunen ska därför **tillhandahåller nödvändig information till brukaren**. Kommunen har en skyldighet att informera brukaren om tjänsterna inom valfrihetssystemet och om de olika utförare de har möjlighet att välja mellan. **Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig**. Informationen får inte gynna eller förfördela någon av utförarna, samtidigt som den ska anpassas **utefter brukarens behov**. Sveriges kommuner och Regioner (SKR) lyfter några exempel på information som bör finnas tillgänglig för varje godkänd leverantör: vilka tjänster utföraren tillhandahåller, kompetensen hos personalen samt utförarens verksamhetsmål och speciella inriktningar.⁵

Kommunen har en **skyldighet att informera brukaren om hur de byter utförare** eftersom valfrihet också innebär att den enskilde ska kunna välja om. Informationen kan handla om uppsägningstider och var den enskilde ska vända sig för att göra ett omval. Villkoren för omval ska anges i upphandlingsdokumenten.⁶

¹ Upphandlingsmyndigheten, *Lagen om valfrihetssystem (LOV)*, u.å.

² Sveriges kommuner och Regioner (SKR), *Social omsorg: valfrihetssystem, ersättningsmodeller*, 2022.

³ Kastberg, *Valfrihet i vård, skola och omsorg* - en uppdatering om kunskapsläget, 2014, s. 24.

⁴ För fördjupad analys och ytterligare exempel se Kastbergs översikter för SKR: *Valfrihet i vård, skola och omsorg* - en uppdatering om kunskapsläget och *Vad vet vi om kundval? En kunskapsöversikt*.

⁵ SKR, *Valfrihetssystem steg för steg*, u.å.

⁶ ibid.

ETT ICKEVALSALTERNATIV BEHÖVER FINNAS FÖR DE SOM INTE VILL ELLER KAN VÄLJA

Även i ett valfrihetssystem finns det individer som inte vill eller kan välja. För att ta hänsyn till detta behövs ett fastställt kvalitativt fullgott **ickevalsalternativ**. Kommunen får inte slumpvis välja bland utförare, utan ickevalsalternativet ska vara bestämt på förhand⁷. Hur alternativet ska utformas regleras inte av LOV utan är upp till kommunen. Däremot behöver alternativet vara både transparent och bekant för utförarna och ska därför beskrivas i upphandlingsdokumenten.⁸ Ett ickevalsalternativ kan bestå av den offentliga utföraren eller andra alternativa lösningar där huvudmannen i stället väljer, så länge kriterierna för valet är transparenta och säkerställer likabehandling.

KOMMUNEN BEHÖVER FÖLJA UPP OCH KONTROLLERA UTFÖRARNA

I en skrift för SKR skriver Meijer och Axelsson att "uppföljning är motorn i valfrihetssystemet, och villkor som inte följs upp eller inte kan följas upp får motorn att hacka"⁹. En kommun som lämnar ifrån sig verksamhet till privata utförare ska följa upp och kontrollera verksamheten. Vilken typ av verksamhet och storleken på verksamheten påverkar skärpan i kommunens krav på kontroll och insyn (och därmed uppföljningsmetodik). Stora verksamheter, verksamheter medborgare är beroende av eller verksamheter med stora risker bör ställas under högre krav.¹⁰

Vid bristande uppföljning finns det en risk att leverantören levererar sämre kvalitet än avtalat, något som kan innebära att brukare inte får den vård och omsorg de har rätt till. Bristande uppföljning kan även leda till att de olika utförarna inte konkurrerar på samma villkor. Exempelvis kan oseriösa utövare få samma ersättning utan att leva upp till samma krav som seriösa utövare.¹¹

KOMMUNEN MÅSTE IAKTTA KONKURRENSNEUTRALITET I ROLLEN SOM UTFÖRARE OCH SOM FINANSIÄR

Till grund för valfrihetssystemet är de EG-rättsliga principerna: proportionalitetsprincipen, principen om öppenhet, principen om ömsesidigt erkännande, principen om icke-diskriminering och principen om likabehandling. Dessa principer förutsätter att kommunen iakttar **konkurrensneutralitet** i sin dubbla roll som utförare och finansiär. Den egna verksamheten ska inte få direkta eller indirekta för- eller nackdelar. Kommunen behöver därför skilja sina två roller åt. De som sköter valfrihetssystemet och beviljar den enskilde ska på något sätt separeras från de som producerar tjänsten¹².

Det finns en risk att en tjänst i egen regi gynnas både ekonomiskt och i form av mer uppdrag. Några viktiga element att arbeta med är; uppföljning, ersättning, information och icke-val.

I ett valfrihetssystem har biståndshandläggaren ett nytt ansvar, eftersom dennes val kan påverka brukarens beslut är det viktigt att biståndshandläggaren hjälper och informerar brukaren utan att gynna någon särskild utförare. Vidare är kommunen ansvarig för att säkerställa och följa upp kvalitet, för att säkerställa konkurrensneutralitet är det viktigt att

⁷ SKR, Valfrihetssystem steg för steg, u.å.

⁸ Upphandlingsmyndigheten, Lagen om valfrihetssystem (LOV), u.å.

⁹ Meier och Axelsson, Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna, 2009. S.4

¹⁰ SKR, *Fullmäktiges program, privata utförare*, 2021.

¹¹ Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsuppföljning av vård och omsorg*. 2017. s.8

¹² Meier och Axelsson, Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna, 2009. s. 7f

samtliga utförare får en likvärdig uppföljning och granskning, det gäller externa såväl som de i egen regi¹³.

För att främja konkurrensneutralitet är det viktigt att ersättningsnivåerna ger en korrekt uppskattning av den faktiska kostnaden för tjänsten. Här är transparens ett viktigt ledord.¹⁴

¹³ SKR, Valfrihet i vård, skola och omsorg- en uppdatering om kunskapsläget, 2014. s.24

¹⁴ Meier och Axelsson, Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna, 2009.

3. Översyn av nuvarande tjänster och insatser

Ramboll har genomfört en översyn av befintliga tjänster som Ekerö kommun har inom valfrihetssystem enligt LOV. Översynen syftar till att undersöka hur ändamålsenligt tjänsterna bedrivs i dagsläget och erbjuda förslag till förbättringar.

Vid genomgången av nuvarande insatser och tjänster inom valfrihetssystemet har, på uppdrag av beställaren (socialförvaltningen), mindre fokus lagts på de tjänster där socialförvaltningen själva nyligen genomfört kvalitetsuppföljningar och där det inte framkommit några betänkligheter specifikt kopplade till upphandlingsformen. Därför behandlas insatserna hemtjänst och boendestöd mindre utförligt i rapporten. Beställaren har framfört att det avseende dessa insatser finns en nära dialog och löpande uppföljning för att säkra kvaliteten för de enskilda brukarna. I rapporten har större fokus i stället lagts på insatserna och tjänsterna medicinsk fotvård, familjerådgivning samt ledsagar- och avlösarservice. Uppföljning av dessa har inte skett i närtid, därför har socialförvaltningen sett ett större behov av en mer djupgående analys av valfrihetssystemets ändamålsenlighet.

I följande kapitel redogör vi för vad som framkommit i tidigare uppföljning av tjänsterna samt i intervjuer med representanter från kommunen och utförare.

3.1 Medicinsk fotvård inom särskilt boende

Ekerö kommun erbjuder medicinsk fotvård till brukare som bor i något av kommunens särskilda boenden. För att erhålla medicinsk fotvård behöver ansvarig läkare skriva remiss som intygar att den boende har olika medicinska behov eller besvär som kan orsaka allvarliga komplikationer om inte förebyggande behandlingar i form av medicinsk fotvård utförs kontinuerligt.

Den medicinska fotvården ska utföras i det särskilda boendet efter remiss och i samråd med ansvarig läkare/sjuksköterska. Den medicinska fotvården kan utföras i den boendes egen lägenhet eller i särskilt anpassad lokal.

KOMMUNEN HAR AVTAL MED TRE UTFÖRARE AV MEDICINSK FOTVÅRD VARAV EN HAR MAJORITETEN AV BRUKARUNDERLAGET

Valfrihetssystemet enligt LOV infördes 2010 för medicinsk fotvård. Ekerö kommun har i nuläget avtal med tre utförare; Ban's fotvård, Ekerö Medicinsk fotvård och Sanum fötter. Sanum fötter befinner sig i samma lokaler som boendeenheten Kullen.

Ekerö kommun har inom ramen för uppdraget haft begränsade möjligheter att förse Ramboll med uppgifter om hur behovet av den medicinska fotvården har förändrats över tid och hur brukarunderlaget fördelas mellan de olika utförarna. I tabellen nedan framgår andel brukare med remiss för medicinsk fotvård per boendeenhet.

Tabell 1 Andel brukare med remiss för medicinsk fotvård, per boendeenhet, 2019

Boendeenhet	Andel brukare med remiss (%)
Söderströmsgården	63
Ekgården	60
Kullen	39

Tabellen visar att majoriteten av brukarna på Söderströmsgården och Ekgården under 2019 hade remiss till medicinsk fotvård (63 respektive 60 procent). På Kullen hade en lite mindre andel av brukarna remiss till medicinsk fotvård (39 procent). Enligt uppgifter från kommunen utförde Sanum fötter i princip alla fotvårdsbehandlingar 2021 och Ekerö medicinsk fotvård utförde ett fåtal fotvårdsbehandlingar.

UPPFÖLJNING AV DEN MEDICINSKA FOTVÅRDEN GENOMFÖRDES 2017

I Ekerö kommuns förfrågningsunderlag för medicinsk fotvård framgår att kommunen ska kontrollera och följa upp verksamheten. I underlaget framgår att utföraren, årligen, eller när kommunen begär, ska redovisa uppföljning av verksamheten i enlighet med kommunens uppföljningsmall.¹⁵

Kommunens senaste uppföljning av verksamheten genomfördes 2017 och avsåg avtalsuppföljning. Det saknas därmed uppdaterat underlag som visar hur ändamålsenligt tjänsten bedrivits under de senaste åren. Det saknas även underlag om hur brukarna upplever tjänsten.

BRUKARE HAR INTE ALLTID MÖJLIGHET ATT VÄLJA UTFÖRARE

På Ekerö kommuns hemsida informeras medborgaren om dennes rätt att göra ett val bland avtalade utförare samt rätten att göra ett omval om brukaren inte är nöjd med sitt val.¹⁶ På hemsidan finns information om kontaktuppgifter till respektive utförare. Om brukaren gör ett icke-val kommer denne tilldelas utförare enligt särskild turordning där de godkända utförarna utgör ickevalsalternativ en månad i taget.

Utifrån de intervjuer som vi genomfört framkommer att brukare ska informeras om att det finns tre utförare av medicinsk fotvård men att den enskilde brukaren inte alltid informeras om att det finns utförare att välja bland. Det framkommer också att brukarna inte alltid har möjlighet att göra ett upplyst val av utförare på grund av sin kognitiva förmåga och att valet därför ofta faller på brukarens anhöriga eller på personalen på boendet.

Enligt de respondenter som intervjuats finns en utmaning att säkerställa konkurrensneutralitet mellan de olika utförarna. I intervjuer framkommer att personal på boenden väljer utförare åt brukaren eftersom den enskilde har begränsade möjligheter att själv välja utförare.

I den senaste avtalsuppföljningen från 2017 framgår att läkare inte skickar remisser enligt uppgifter om icke-valsalternativ och att det ofta är personalen på boendeenheterna som uppmärksammar remitterande läkare angående behovet av medicinsk fotvård. Personalen kontakter då ofta den utövare som brukar utföra medicinsk fotvård på respektive

¹⁵ Ekerö kommun, *Förfrågningsunderlag Medicinsk fotvård*, 2010.

¹⁶ Ekerö kommun, *Medicinsk fotvård*, u.å.

boendeenhet. Det framkommer även att brukaren inte alltid informeras om att det finns flera utförare att välja bland.¹⁷

BRUKARE HAR FÅTT REMISS UTAN BAKOMLIGGANDE MEDICINSKA BESVÄR

I den avtalsuppföljning som genomfördes 2017 framkommer att samtliga utförare uppfyller kommunens krav på rutiner samt att ingen av utförarna haft några synpunkter/klagomål på utförd behandling. Det framkommer också att kommunen, i samband med uppföljningen, uppmärksammat att antalet medicinska fotvårdsbehandlingar ökat och att en efterföljande granskning av remisser visat att brukare fått remiss utan bakomliggande medicinska besvär.¹⁸ Med anledning av detta vidtog kommunen vissa informationsåtgärder gentemot de olika boendeenheterna och utförarna och påtalade att den boende ska ha bakomliggande medicinska besvär för att erhålla remiss om medicinsk fotvård.

BRUKARE HAR FÅTT MEDICINSK FOTVÅRD UTAN GILTIG REMISS

Under 2019 uppmärksammade kommunen att brukare fått medicinsk fotvård utan giltig remiss. Det framkom även att utförare dagarna efter varandra utfört behandling på en och samma brukare samt att det fanns brukare som haft remiss men som ändå betalat kontant avgift till utföraren och där utföraren fakturerat kommunen för behandlingen. Kommunen började därefter granska all dokumentation från utförarna innan godkännande av faktura. Kommunen informerade även utförarna om dokumentationsplikten och gällande rutiner för utförande av medicinsk fotvård.¹⁹

ADMINISTRATIONEN KRING MEDICINSK FOTVÅRD ANSES INTE STÅ I PROPORTION TILL TJÄNSTENS OMFATTNING

Enligt intervjuer framkommer att omfattningen av den administration som krävs från kommunens sida inte står i proportion till omfattningen av den upphandlade tjänsten. Med anledning av detta har kommunen funderat på möjliga driftsformer för den medicinska fotvården. En av respondenterna beskriver att kommunen diskuterat en alternativ driftsform som innebär att läkare utställer remiss till specifik fotvårdsutförare bland de av Region Stockholm upphandlade och godkända utförare och att Ekerö kommun direktupphandlar den medicinska fotvårdsinsatsen av den godkända fotvårdsutföraren. Region Stockholm har dock, enligt uppgift från Ekerö kommun, sagt upp samtliga avtal med alla fotvårdsutförare per den 1 januari 2022 och därav är det inte längre möjligt att direktupphandla utifrån regionens avtal.

3.2 Familjerådgivning

Familjerådgivning inom valfrihetssystemet enligt LOV erbjuds av kommunen sedan 2012. Familjerådgivning är en öppen verksamhet som inte kräver något biståndsbeslut från socialtjänsten. I förfrågningsunderlaget för familjerådgivning har kommunen definierat insatsen som en samtalsserie på max 5 samtal per familj eller par och år. I insatsen ingår inte terapi.

Kommunen ska enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen erbjuda familjerådgivning. Insatsen är samtalsbaserad i syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Familjerådgivning kan erbjudas till par dels som vill förbättra sin situation och fortsätta

¹⁷ Ekerö Kommun., *Avtalsuppföljning Medicinsk fotvård*, Dnr SN17/116.2017

¹⁸ Ekerö kommun, *Avtalsuppföljning Medicinsk fotvård*, Dnr SN17/116, 2017

¹⁹ Ekerö kommun, *Till godkända utförare av medicinsk fotsjukvård Ekerö kommun*, LOV-Fotsjukvård: SN19/12, 2019.

leva tillsammans, dels där en eller båda vill separera, dels personer som behöver stöd efter en separation, dels personer som behöver stöd i sitt föräldraskap.

KOMMUNEN HAR AVTAL MED FJORTON UTFÖRARE INOM FAMILJERÅDGIVNING

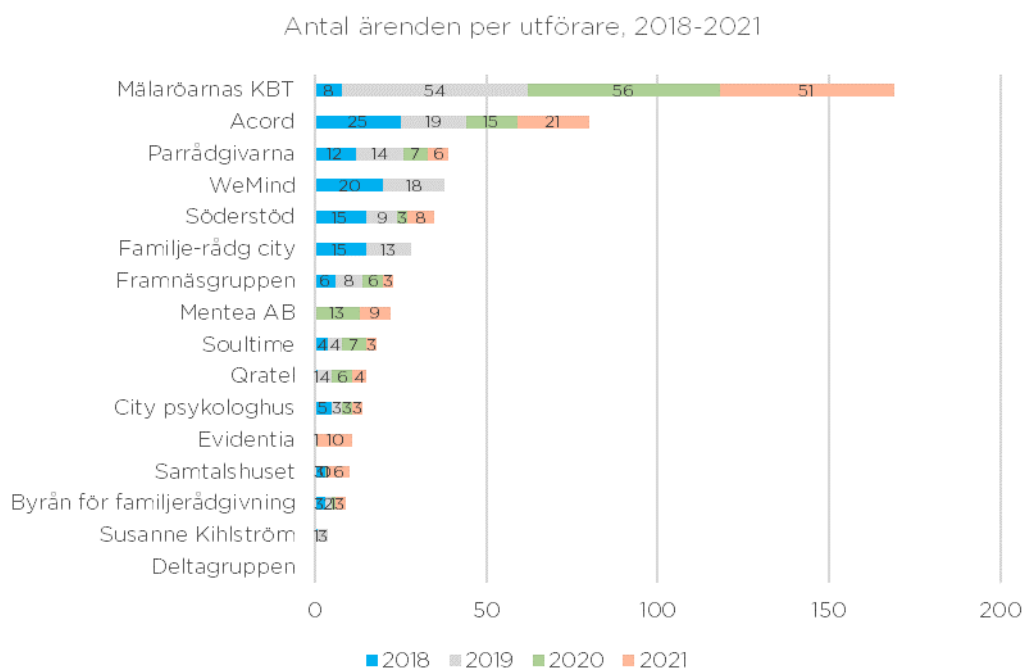
Antalet utförare har utvecklats från en utförare 2012/2013 till 14 utförare 2022. De 14 utförarna är: Psykologmottagning Susanne Kihlström AB, Acord Familjerådgivning, Samtalshuset AB, City Psykologhus, Framnäsgruppen, AB Söderstöd i familjerådgivning, Soultime Familjebehandling, Parrådgivarna Sverige AB, Byrån för familjerådgivning och psykoterapi AB, Familjerådgivningen City, Mälaröarnas KBT terapeuter AB, Familjeterapimottagningen i Stockholm/Gratel AB, Evidentia Psykologi AB, Deltagruppen AB.

De flesta utförarna är lokaliserade i centrala Stockholm, Södermalm och andra kommuner i länet såsom Sollentuna och Nacka. En leverantör har mottagning på Ekerö, Mälaröarnas KBT.

BRUKARNA FÖRDELAR SIG OJÄMNT MELLAN UTFÖRARNA

En av de privata utförarna, Mälaröarnas KBT, innehar 40 procent av brukarunderlaget. Tillgänglig statistik visar att det år 2021 fanns totalt 14 utförare, varav knappt hälften hade tre eller färre ärenden. Se figuren nedan.

Figur 1 Antal ärenden av familjerådgivning fördelat på utförare



Statistiken visar även att antalet ärenden har varierat över tid. Ärendena ökade markant under 2019, från 118 till 151 ärenden, för att minska under 2020 till 119 ärenden. Under 2021 ökade antalet ärenden återigen, till 127. I intervjuer beskriver representanter från kommunen att brukarunderlaget tidigare var mer jämnt fördelat mellan olika utförare, även om det alltid funnits utförare med få antal brukare. Det går även att utläsa av figur 4. Mälaröarnas KBT har ökat sitt brukarunderlag markant de senaste två åren, där deras marknadsandelar utvecklats från 7 procent (2018) till 36 procent (2019) till 47 procent (2020) och sedan minskat till 40 procent (2021). Coronapandemin kan således ha påverkat

brukarnas behov av att nyttja tjänsten lokalt, men samtidigt ser vi att trenden startade redan innan pandemin.

I intervjuer med såväl representanter från kommunen som utförare framkommer att familjerådgivningen generellt är en tjänst som attraherar flera utförare. Förfrågningsunderlagen är vanligtvis standardiserade vilket gör det enkelt för utförare att etablera sig i flera närliggande kommuner. Därtill är familjerådgivning en tjänst som flera nyttjar i anslutning till sitt arbete, varför flera mer centralt belägna utförare etablerar sig i flera kommuner i länet. Det kan förklara det höga antalet utförare, i jämförelse med andra tjänster inom valfrihetssystemet. Således kan utförare med endast enstaka brukare eller inga alls från Ekerö kommun fortsatt bedriva verksamhet, givet att brukare från andra kommuner också är aktuella hos dem.

INFORMATION OM VALFRIHET FÖR BRUKAREN FINNS

På Ekerö kommuns hemsida informeras medborgaren om dennes rätt att göra ett val bland utvalda utförare, de privata utförarna har ett kort informationsblad där de fått beskriva verksamheten. Det saknas information om rätten till omval. Om brukaren gör ett icke-val kommer denna att placeras hos någon av utföraren, vilken utförare det blir beror på vilken månad på året. Detta är beskrivet på Ekerö kommuns hemsida.²⁰

BEHOV AV ATT SE ÖVER STÄLLDA KRAV I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

Enligt representanter från kommunen är nuvarande krav och villkor för familjerådgivning utformade utifrån ett relativt standardiserat förfrågningsunderlag. I intervjuer lyfter representanter från kommunen att de har identifierat behov av att utveckla de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Dels behöver revideringar genomföras i enlighet med nya lagstiftningar (såsom GDPR), dels behöver vissa kompetenskrav uppdateras.

UPPFÖLJNING AV FAMILJERÅDGIVNING GENOMFÖRDES 2015

Senast genomförda uppföljningen var en avtalsuppföljning 2015.²¹ Det saknas därmed ett uppdaterat underlag som visar hur ändamålsenligt tjänsten bedrivits under de senaste åren.

I Ekerö kommuns förfrågningsunderlag för familjerådgivning framkommer att kommunen kommer att genomföra uppföljningar för att säkerställa att utförarna håller god kvalitet. Uppföljning kommer att ske årligen, eller när kommunen så bedömer att det finns behov. Kommunen har valt att inte genomföra årlig uppföljning av tjänsten på grund av det relativt låga brukarantalet i kombination med att socialförvaltningen behöver prioritera uppföljning av andra tjänster som är avgörande för människors hälsa. I intervju beskriver representanter från kommunen att det relativt höga antalet utförare också skapar en tung administrering av tjänsten, både vad gäller hantering av ansökningar och uppföljning.

I avtalsuppföljningen från 2015 framkommer att vissa utförare utifrån synpunkter och klagomål förbättrat samtalsrummets fysiska utformning och utvecklat hur samtalen genomförs.

²⁰ Ekerö kommun, *Välj utförare- Lagen om valfrihet (LOV)*, u.å.

²¹ Ekerö kommun, *Uppföljning av utförare inom familjerådgivning*, Dnr SN15/125-756. 2015.

3.3 Ledsagar- och avlösarservice

Ledsagarservice är en insats som kan beviljas enligt LSS eller SoL till personer med stora och varaktiga, ofta livslånga, funktionshinder och avser stöd till fritidsaktiviteter för att kunna delta i samhällslivet samt till exempel kunna uträtta vissa ärenden.

Avlösarservice är en insats som kan beviljas enligt LSS eller SoL och avser avlastning till anhöriga som vårdar eller hjälper en närstående med stora och varaktiga funktionshinder.

KOMMUNEN HAR AVTAL MED TRE UTFÖRARE

Ekerö kommun införde valfrihet inom ledsagar- och avlösarservice 2013 och har idag avtal med tre utförare. Utöver den kommunala utföraren finns två privata utförare, God omsorg och Revida omsorg. Revida omsorg etablerade sig i kommunen 2019 och God omsorg etablerade sig 2020.

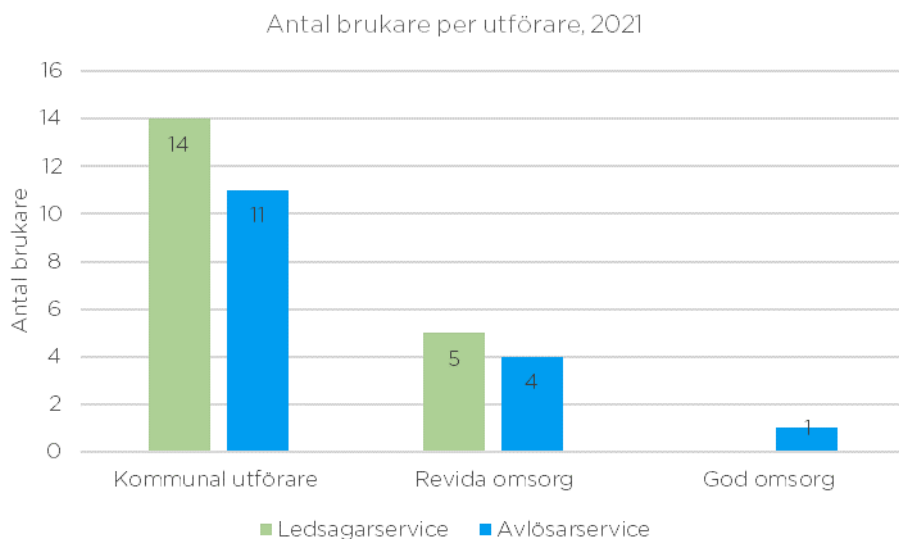
Revida omsorg är lokaliserade i Bromma och är utöver Ekerö kommun verksamma i Täby och Stockholms kommun. God omsorg är lokaliserade i Solna och är verksamma i flera kommuner i Stockholmsområdet.

DEN KOMMUNALA UTFÖRAREN HAR MAJORITETEN AV BRUKARUNDERLAGET

Den kommunala utföraren hade under föregående år störst andel av marknaden inom ledsagar- och avlösarservice (71 procent), vilket motsvarar totalt 25 brukare. Den näst största utföraren är Revida omsorg som har 26 procent av marknaden, vilket motsvarar 9 brukare. Den tredje utföraren med lägst andel av marknaden, 3 procent, är God omsorg som har 1 brukare totalt.

Ramboll saknar uppgifter om hur behovet av ledsagar- och avlösarservice har förändrats över tid, sedan införandet av valfrihetssystemet enligt LOV 2013.

Figur 2 Brukarunderlaget för ledsagar- och avlösarservice fördelat på utförare



Fram till och med 2019 var endast den kommunala utföraren etablerad inom systemet, vilket betyder att det under några år inte fanns någon valfrihet för brukaren inom systemet. I intervjuer med representanter från kommunen framkommer att det är ett relativt litet inflöde av nya uppdrag till utförarna inom valfrihetssystemet.

INFORMATION TILL BRUKARE FINNS MEN KAN UTVECKLAS

Information om rätten att välja utförare finns på Ekerö kommuns hemsida. Där finns också information om brukarens rätt att göra ett icke-val och vad som gäller för icke-valsalternativet. På hemsidan finns informationsblad om Revida omsorg och God omsorg där det framgår hur många anställda utförarna har, personalens utbildning, specialistkompetenser, verksamhetens inriktning m.m. Motsvarande information om den kommunala utföraren saknas.²² På hemsidan saknas information om att brukaren kan byta utförare om de är missnöjda med insatsen.

UPPFÖLJNING AV LEDSAGAR- OCH AVLÖSARSERVICE SKER PÅ INDIVIDNIVÅ

I förfrågningsunderlaget framgår att kommunen ska kontrollera och följa upp verksamheten. Där framgår att utföraren, årligen eller när kommunen så begär, ska redovisa uppföljning av verksamheten i enlighet med den uppföljningsmall som kommunen anvisar.²³ Enligt uppgifter från representanter från kommunen sker uppföljning på individnivå. Kommunen har inte genomfört någon årlig kvalitetsuppföljning av ledsagar- och avlösarservice, eller några brukarundersökningar. Ramboll har därför inte tillräckligt med underlag för att bedöma hur kommunen säkerställer kvalitet inom tjänsterna eller hur brukare upplever dem.

3.4 Hemtjänst

Hemtjänst erbjuds personer för att underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra. Att utföra stödinsatser i ordinärt boende i form av service, personlig omvårdnad, ledsagning eller avlösning av anhörigvårdare för personer som beviljats bistånd enligt Socialtjänstlagen (SoL). Hemtjänst kan vara allt från hjälp med enklare sysslor några timmar per månad till omfattande omsorg flera gånger per dygn. Syftet med insatserna är att ge brukaren möjligheten att kunna bo kvar i sitt hem.

FYRA PRIVATA UTFÖRARE ÄR ETABLERADE I EKERÖ KOMMUN

Valfrihetssystemet enligt LOV infördes 2010 för hemtjänst. Sedan dess har fyra privata utförare etablerat sig i Ekerö kommun. Utöver en kommunal utförare, Ekerö hemtjänst, finns fyra privata utförare; Adeocare AB, Mälaröarnas hemtjänst AB, Mälarö omsorg Stockholm AB och Proffssystemen i Stockholm AB.

De fyra privata utförarna är lokaliserade i länet och i Ekerö kommun. Mälaröarnas hemtjänst AB finns bara i kommunen. Mälarö omsorg är verksamma både i Ekerö kommun och Bromma. Proffssystemen i Stockholm AB är etablerade i flera stadsdelsområden i Stockholms stad. Adeocare har också etablerat sig i flera stadsdelsområden i Stockholms stad, men även två kommuner i länet (Lidingö stad och Sigtuna kommun) samt Norrköpings kommun.

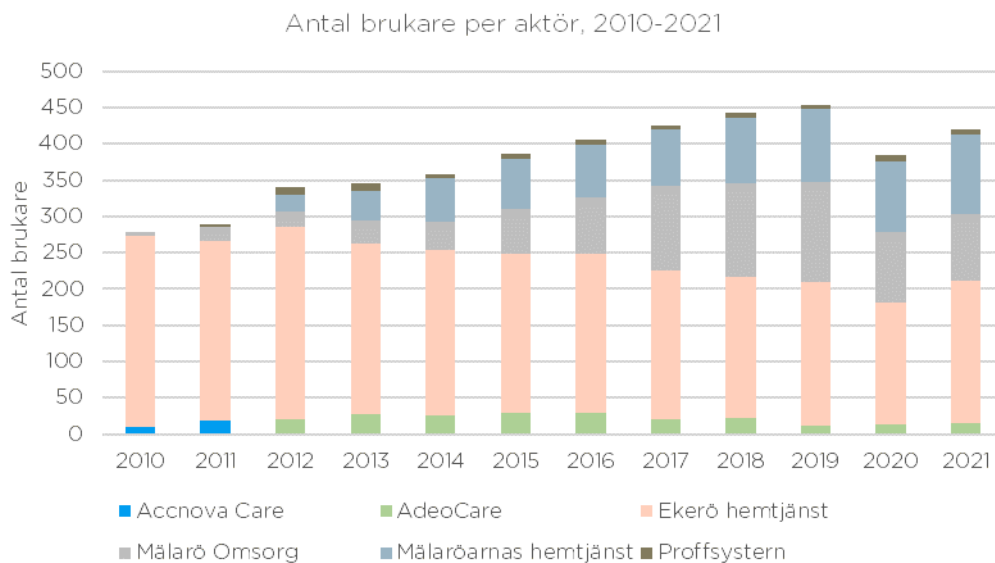
DEN KOMMUNALA UTFÖRAREN HAR DEN STÖRSTA ANDELEN BRUKARE

419 brukare beviljades hemtjänst i Ekerö kommun under 2021. Den kommunala utföraren, Ekerö hemtjänst var den största utföraren med 195 brukare (andel av marknaden: 46,5 %). Även Mälaröarnas hemtjänst och Mälarö omsorg har stora andelar av marknaden. Mälaröarnas hemtjänst hade under 2021 108 brukare (25,8 %) och Mälarö omsorg 93 brukare (22,2 %).

²² Ekerö kommun, *Välj utförare- Lagen om valfrihet (LOV)*, u.å.

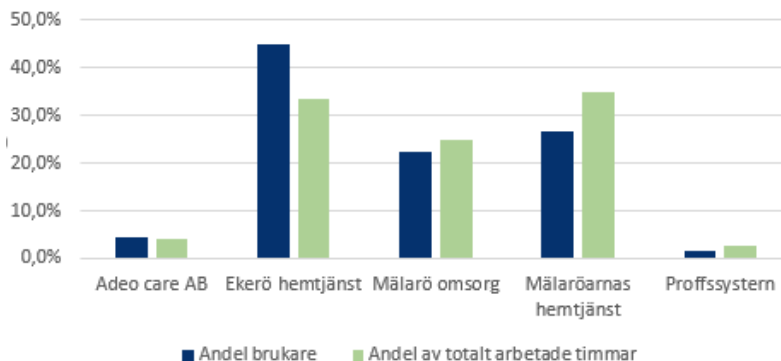
²³ Ibid.

Figur 3 Brukarunderlaget för hemtjänst fördelat på utförare



Vid jämförelse mellan antal brukare och totalt antal arbetade timmar skiljer sig fördelningen mellan utförarna. I genomsnitt per månad har 12 341 timmar arbetats.

Jämförelse mellan andel brukare och andel arbetade timmar fördelade mellan utförare



Volymerna har förändrats under pandemin. Under pandemin har färre sökt sig till boende, samtidigt beskriver utförare att det har varit enklare att få en boendeplats och att brukare inte blivit kvar lika länge som tidigare i hemtjänst. Volymerna väntas även öka över tid givet den demografiska utvecklingen. Till och med 2024 prognostiseras antalet äldre i kommunen öka med ca 5 procent. Antalet äldre över 80 år väntas under samma period öka med ca 18 procent, vilket motsvarar ca 250 personer. Kommunen ser därför ett ökande behov av hemtjänst men också platser i vård- och omsorgsboende.²⁴

²⁴ Ekerö kommun, Förslag till driftbudget för 2022 med riktning mot 2023-2024, Dnr SN21/9. 2021.

3.5 Boendestöd

Boendestöd erbjuds personer över 18 år som har en psykisk eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Boendestöd är en praktisk, social och pedagogisk insats som syftar till att underlätta för den enskilda att hantera sin vardag. Målet är att individen ska utvecklas och på sikt bli självständig.

KOMMUNEN HAR AVTAL MED FYRA UTFÖRARE AV BOENDESTÖD

Valfrihetssystemet enligt LOV infördes 2012 för boendestöd. 2014 etablerade sig den första privata utföraren, som komplement till den kommunala. Idag finns det totalt fyra utförare, tre privata: Revida Omsorg, Adeocare och nytt från 2021 Mälaröarnas boendestöd, samt en kommunal utförare: Ekerö boendestöd.

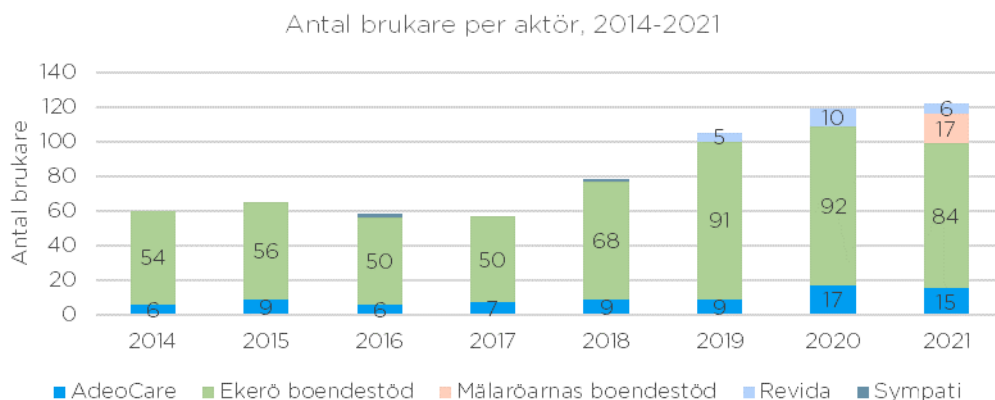
Utförarna är lokaliserade i länet och framför allt i Ekerö kommun. Det är enbart Revida omsorgs boendestöd som är beläget utanför kommunen. Adeocare har sitt huvudkontor i Stockholm och utför andra omsorgstjänster i andra kommuner, men boendestöd finns enbart i Ekerö kommun. Mälaröarnas boendestöd och Ekerö boendestöd finns enbart i Ekerö kommun.

DEN KOMMUNALA UTFÖRAREN HAR EN MAJORITET AV BRUKARUNDERLAGET

Ekerö boendestöd hade under föregående år störst andel av marknaden (69 procent), vilket motsvarar totalt 84 brukare. De näst största utförarna är Mälaröarnas boendestöd och Adeocare, som har 14 respektive 12 procent av marknaden, vilket motsvarar 15 respektive 17 brukare. Den fjärde och sista utföraren med lägst andel av marknaden, 5 procent, är Revida som har 6 brukare totalt.

Både behovet av boendestöd och antalet utförare har ökat över tid, sedan införandet av valfrihetssystem enligt LOV. Inledningsvis fanns endast en utförare i egen regi och först 2014, två år efter införandet, etablerade sig den första privata utföraren. Därefter har en utförare anslutit sig för att sedan gå ur systemet och två nya utförare har tillkommit. Från och med 2021 finns totalt fyra utförare, varav den nyetablerade utföraren, Mälaröarnas boendestöd, har haft en relativt snabb rekrytering av brukare. Den kommunala utföraren har minskat sina andelar av marknaden över tid, från 90 procent 2014 till 69 procent 2021. Se figuren nedan.

Figur 4 Brukarunderlaget för boendestöd fördelat på utförare



Det finns flera anledningar till att volymerna har ökat de senaste åren. För det första motsvarar det den demografiska utvecklingen i linje med övrig utveckling i andra kommuner. För det andra uppges kommunen ha förändrat sina arbetssätt och börjat att sträva mer mot

självständighet för brukarna. Det innebär att vissa brukare som tidigare beviljats boenden utnyttjar boendestödet i högre grad. För det tredje kan ökningen även förklaras av att privata utförare marknadsför sig mer, vilket medfört att fler brukare fått upp ögonen för tjänsten. Denna uppåtgående trend förväntas hålla i sig även framåt, vilket kan peka på att marknaden blir mer attraktiv för såväl befintliga som potentiella utförare.

5. Omvärldsanalys

Ramboll har genomfört en omvärldsanalys i syfte att undersöka hur valfrihetssystemet enligt LOV fungerar i fem jämförbara kommuner i Stockholmsområdet, för tjänster som Ekerö kommun inte har inom systemet. Omvärldsanalysen syftar till att ge inspel på vad som är viktigt att tänka på vid en utvidgning av valfrihetssystemet enligt LOV. Intervjuerna har därför fokuserat på att utreda kommunernas erfarenheter av tjänster Ekerö kommun inte har inom valfrihetssystemet idag. I omvärldsanalysen har Ramboll genomfört intervjuer med representanter från kommuner där valfrihetssystemet innefattar tjänsterna: personlig assistans, särskilt boende (LSS och SoL), dagverksamhet eller daglig verksamhet samt öppenvårdsinsatser.

Tabell 2. Översikt tjänster

Tjänst	Upplands-Bro	Lidingö	Vallentuna	Danderyd	Nynäshamn/ Haninge
Avlösning/avlösarservice	x	x			
Dagverksamhet eller daglig verksamhet		x	x		x
Hemtjänst i ordinärt boende	x	x	x	x	x
Familjerådgivning		x	x	x	
Ledsagning/ledsagarservice	x	x			
Personlig assistans		x			
Särskilt boende LSS	x	x	x		
Särskilt boende (SoL äldre)	x	x		x	
Öppenvårdsinsatser			x		

I följande kapitel redogör vi för vad som framkommit i intervjuerna.

5.1 Viktiga aspekter att beakta vid ett införande av ett valfrihetssystem enligt LOV

Det finns både likheter och skillnader i hur kommunerna har infört valfrihetssystem enligt LOV, som både beror på skillnader mellan kommunerna och tjänsterna. I följande avsnitt beskriver vi mer ingående vad kommunrepresentanterna lyfter som viktiga aspekter att beakta vid ett införande samt vad som har varit utmaningar och framgångsfaktorer vid införandet.

UTFORMA KRAV SOM ÄR ANPASSADE EFTER DEN SPECIFIKA TJÄNSTEN

Krav och villkor på utförare kan vara mer eller mindre komplex och behöver utformas efter respektive tjänst. Vissa "enklare" tjänster, såsom familjerådgivning och dagverksamhet,

beskrivs vara lättare att utforma utifrån relativt standardiserade förfrågningsunderlag. Andra tjänster, såsom särskilt boende (LSS och SoL) kan behöva mer anpassade krav, till exempel krav gällande ett nära ledarskap och erfarenhet hos verksamhetschefen. Flera kommuner har även särskilda krav på bemanning för särskilda boenden, exempelvis att sjuksköterskekompetens ska finnas tillgänglig dygnet runt veckans alla dagar och att varje individ ska ha en vårdansvarig sjuksköterska. Vissa kommuner ställer också krav på geografisk lokalisering, till exempel att boendet ska vara beläget inom Stockholms län.

Flera kommunrepresentanter beskriver att de fört dialog med potentiella utförare inför ett införande, först genom en marknadsundersökning/intressentanalys, och därefter genom att skicka ett utkast på förfrågningsunderlag på remiss och bjudit in till frågestund. Att ge utförarna möjlighet att komma med inspel i ett tidigt skede beskrivs underlätta för att ta fram krav som är utformade efter den specifika tjänsten. Detta är även något som efterfrågas av leverantörerna (se kapitel 5). Andra kommuner har genomfört en intressentanalys, men inte förberett utförarna mer än att skicka ut ett färdigt förfrågningsunderlag. Kommunen har i stället för att inhämta utförarnas perspektiv på vilka krav som är viktiga att ställa, gjort det genom samtal med närliggande kommuner som har tjänsten inom valfrietssystem enligt LOV.

Vissa kommunrepresentanter beskriver att de har harmoniserat sina kravställningar med närliggande kommuner. Detta beskrivs underlätta för utförarna, som ofta verkar i flera närliggande kommuner, eftersom de redan har genomfört en ansökan kan de på ett relativt enkelt sätt ansöka om att få ingå i valfrietssystemet i en närliggande kommun. I vissa fall delar kommunerna även uppföljningen med varandra.

Kommunrepresentanterna upplever att privata utförare enklare kan redogöra för hur de uppfyller kraven, än kommunala utförare. Det beskrivs främst bero på att privata utförare är vana vid att följas upp och har rutiner på plats. Kommunala utförare har inte samma arbetssätt och rutiner, eftersom de inte har varit konkurrensutsatta och det inte funnits samma vana av uppföljning. Vissa kommuner beskriver att det kan medföra en viss administrativ kostnad internt, eftersom den kommunala utföraren kan behöva mer stöd i hur de ska redogöra för hur de uppfyller kraven. Samtidigt beskrivs relationen mellan utförare och kvalitetsenhet riskera att förändras när uppföljningen blir viktigare. Det beror främst på att det blir en tydligare distinktion mellan utförare och beställare när tjänsten konkurrensutsätts.

Flera kommuner beskriver även att ersättningsnivåerna är viktiga att anpassa efter respektive tjänst. Likt andra krav beskrivs det vara enklare att sätta ersättningsnivåer för "enklare" tjänster samtidigt som det krävs mer anpassning för mer komplexa tjänster.

FÖRBERED BRUKARE FÖR VALFRIHETSSYSTEM ENLIGT LOV, I SYFTE ATT DE SKA KUNNA GÖRA INFORMERADE VAL

Flera kommunrepresentanter beskriver att brukare i god tid behöver förstå vad ett valfrietssystem enligt LOV betyder för dem, för att de ska kunna göra informerade val. Detta är en förutsättning för att valfrietssystemet ska fungera ändamålsenligt. Det blir därför viktigt att kommunen exempelvis kommunicerar att brukaren själv väljer utförare, hur de gör valet samt att de kan byta utförare om de är missnöjda med tjänsten. För detta krävs en användarvänlig hemsida med lättillgänglig information och möjlighet att jämföra utförare. Vissa kommuner har på sina hemsidor brukarundersökningar lättillgängliga för att nya brukare ska kunna göra ett informerat val. Slutligen är det även viktigt vilken information biståndshandläggare ger och på vilket sätt i samtalen med brukare.

Kommunrepresentanterna beskriver att de flesta brukarna inom valfrihetssystemet gör ett val, men att det skiljer sig mellan olika typer av tjänster. Allra störst är skillnaderna mellan insatser enligt SoL och LSS. Personer med LSS-insatser har ofta lägre benägenhet att själva göra valet, samtidigt som det oftast finns en anhörig som gör valet åt dem. En kommunrepresentant lyfter att de har haft vissa utmaningar med att det framför allt är en utförare som brukarna väljer, på grund av hur utföraren marknadsför sig. Detta har resulterat i hårdare krav och uppföljning. Brukare är generellt sett nöjda med insatserna, men det är ingen kommun som under intervjuerna kunnat påvisa en förändring av brukarnas nöjdhet efter införandet av tjänsten i valfrihetssystemet enligt LOV. För att valfrihetssystemet ska fungera i praktiken behöver brukarna kunna välja utförare utifrån relevant information och byta om de är missnöjda med tjänsten.

Kommunerna använder icke-valsalternativ för att placera brukare som inte väljer utförare. Det hanteras främst genom en rullande lista, där olika utförare tilldelas brukaren, exempelvis efter månad. För särskilt boende eller liknande insatser används i vissa fall närhetsprincipen.

Brukarnas benägenhet att byta leverantör är låg, men förutsättningarna varierar beroende på typ av tjänst. Tröskeln för att byta beskrivs vara särskilt hög bland brukare i särskilda boenden, där brukaren behöver flytta vid ett byte. En kommunrepresentant beskriver att brukare vanligtvis inte byter utförare trots att de är missnöjda med boendet. För andra tjänster, såsom personlig assistans, daglig verksamhet eller familjerådgivning, beskrivs brukarnas benägenhet att byta vara högre om de är missnöjda, samtidigt som det är en låg andel som byter.

UNDERSÖK VOLYMMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT INFÖRA VALFRIHETSSYSTEM

Brukarunderlaget för respektive tjänst behöver analyseras både på kort och på lång sikt för att kunna bedöma hur ändamålsenligt valfrihetssystemet enligt LOV skulle vara för den specifika tjänsten. Det uppger samtliga kommunrepresentanter. Om brukarunderlaget är relativt litet finns en risk att det inte skapar utrymme för flera leverantörer att etablera sig, vilket i sin tur inte ger brukaren valfrihet. Då kan andra system vara att föredra.

Brukarunderlaget har utgjort en utmaning för vissa kommuner, men inte för andra. För tjänster såsom boende med särskilt stöd (LSS) beskriver vissa kommunrepresentanter att brukarunderlaget är relativt litet (storleken på boenden varierar vanligtvis mellan ca 6–12 personer), varför just brukarunderlaget inte behöver vara en utmaning. Däremot lyfter flera att det är en utmaning att brukarnas behov kan variera så pass mycket att det kan kräva boenden med olika inriktningar. När det gäller särskilt boende för äldre är representanterna överens om att det krävs ett relativt stort brukarunderlag, för att fler leverantörer ska vilja etablera sig. Boendena tar vanligtvis ca 60 brukare.

I en av kommunerna utgör geografin, med stora avstånd och begränsad kollektivtrafik, en utmaning då utförare bedömer att brukarunderlaget är för litet och för utbrett för att de ska etablera sig, särskilt för tjänster där brukaren själv behöver förflytta sig men även för tjänster där utföraren behöver åka långa sträckor. En representant från en annan kommun beskriver att de inte upplevt utmaningar med brukarunderlaget, tack vare deras geografiska placering med kringliggande kommuner.

Flera kommunrepresentanter beskriver att brukarunderlaget även påverkas av kommungränser. Inom LOV finns möjlighet att sälja platser till andra kommuner eller köpa platser från verksamheter i andra kommuner, vilket skapar en flexibilitet enligt vissa representanter. En kommuns kommunala utförare säljer boendeplatser till andra

kommuner, detta beskrivs dock ställa höga kvalitetskrav på utföraren och är inget som rekommenderas initialt vid införandet. Det är dock något som flera utförare önskar, i syfte att kunna fylla platser (särskilt boende). Vissa kommuners LSS-verksamheter har dock svårare att få brukarunderlag från andra kommuner. Detta förklaras med att brukares benägenhet att byta är lägre och de flesta värdesätter geografisk närhet. När det handlar om boenden beskriver flera kommuner att även äldre premierar geografisk närhet, i den kommunen man bor i.

UTFORMA RIMLIGA ERSÄTTNINGSNIVÅER FÖR ATT ATTRAHERA UTFÖRARE OCH HÅLLA NERE KOSTNADER

Det är viktigt att utforma rimliga ersättningsnivåer, som attraherar utförare och samtidigt hålla nere kostnaderna för tjänsten. Vidare beskriver representanterna att det enklast görs genom att undersöka hur andra närliggande kommuner har utformat ersättningsnivåerna. Samtidigt påpekar flera representanter att kommunens unika förutsättningar behöver beaktas i kalkylen. Geografiska utmaningar, såsom stora avstånd eller isolering från andra kommuner, kan behöva kompenseras för i ersättningsmodellen för att utförare ska vilja etablera sig. Vidare behöver det finnas rimliga ersättningsnivåer som täcker alla kostnader men också tar höjd för vissa förändrade behov.

Kostnaderna för en tjänst kan påverkas på olika sätt vid ett införande av valfrihetssystem enligt LOV. Kommunrepresentanterna beskriver att kostnaden framför allt drivs av ersättningsnivåer, antal tjänster samt antal utförare som etablerar sig. Flera kommunrepresentanter uppger att de vid införandet har sett över sina ersättningsnivåer, där vissa kommuner har sänkt sina kostnader vilket bidragit till att kostnad per brukare har minskat. Det beror i viss utsträckning på att privata utförare upplevs vara mer effektiva än kommunala utförare, och därför kan hantera lägre ersättningsnivåer. En kommunrepresentant lyfter att privata företag har bättre förutsättningar att dela resurser samt överföra kunskap och strukturkapital mellan enheter, vilket gör dem mer effektiva. Exempelvis har privata företag enklare att marknadsföra sig. Samtidigt beskrivs kommunala utförare i vissa fall inte ha samma förutsättningar att vara effektiva, eftersom de kan ha andra krav på sig, såsom exempelvis heltidsanställda och hållbarhetskrav (att de behöver använda miljöbilar). En kommunrepresentant lyfter vikten av att ha kvar egen regi för att kunna jämföra kostnadsutvecklingen och kvaliteten.

Det gäller att hitta "rimliga" ersättningsnivåer, i syfte att attrahera utförare och samtidigt hålla nere kostnaderna. Det understryker flera kommunrepresentanter och beskriver vidare att de har jämfört sina ersättningsnivåer med andra liknande kommuner, vid införandet. Det beskrivs också vara viktigt att förstå brukarunderlaget och vilka andra typer av insatser som erbjuds brukaren samt hur myndighetssidan beviljar insatsen. En kommunrepresentant beskriver bland annat att kostnadsutvecklingen påverkas av hur "generösa" socialsekreterarna är.

Även de interna kostnaderna ökar i viss utsträckning vid införande och/eller utökning av valfrihetssystemet enligt LOV. I vilken utsträckning det sker varierar beroende på antal leverantörer som etablerar sig och antal verksamheter och tjänster som valfrihetssystemet utökas med. En kommunrepresentant beskriver att administrationen kring ansökningsprocessen och uppföljningen ökat, eftersom de har ca 60 verksamheter att följa upp trots att de har få tjänster inom systemet. En annan kommunrepresentant, vars kommun har flera tjänster inom valfrihetssystemet enligt LOV, menar att en utökning till fler tjänster har haft marginell påverkan på de interna kostnaderna. Detta förutsatt att det finns en organisation för ansökan och uppföljning samt ett kvalitetsledningssystem som underlättar uppföljningen.

UNDERSÖK HUR MÅNGA OCH VILKA TYPER AV UTFÖRARE TJÄNSTEN KAN TÄNKAS ATTRAHERA, FÖR ATT TA BESLUT OM OCH PLANERA FÖR ETT INFÖRANDE

Antal utförare och typer av utförare som tjänsten kan tänkas attrahera bör undersökas för att kommunen ska kunna uppskatta om det är möjligt att införa valfrihetssystemet enligt LOV (om det finns tillräckligt många utförare som kan skapa valfrihet för brukaren). Underlaget kan även användas till att bedöma förväntad omfattning på intern administration av tjänsten. Om det exempelvis finns ett flertal utförare som är intresserade behöver kommunen planera för att administration, ansökningsprocess och uppföljning av utförarna, kommer att bli relativt omfattande. Vissa kommunrepresentanter beskriver att det även blir viktigt att undersöka vilka typer av utförare som är intresserade, eftersom det också kan påverka administrationen. En representant för en kommun lyfter exempelvis att små privata företag generellt behöva mer stöd vid ansökan och uppföljning.

Kommunerna har olika antal och typer av utförare beroende på vilken tjänst som valfrihetssystemet har införts inom. Flera kommunrepresentanter beskriver att kommunens geografiska placering också är avgörande för hur pass attraktivt det är för utförare att etablera sig. Om det finns närliggande kranskommuner kan det finnas flera utförare på en liten yta, givet att det finns ett tillräckligt stort brukarunderlag. Om det är möjligt att ta in brukare från andra närliggande kommuner underlättar detta ytterligare, särskilt om brukarunderlaget är mindre. Särskilda geografiska utmaningar, med stora geografiska avstånd och bristande kollektivtrafik, kan försvåra möjligheterna att få utförare. Exempelvis har en kommun, med glesbygd, försökt att införa LOV inom korttidsboende LSS, utan några ansökningar.

De kommuner som intervjuats har både stora och små leverantörer för majoriteten av alla tjänster. Generellt är det större privata utförare som etablerar boenden, eftersom boenden är förknippade med risker och långsiktiga investeringar. Inom tjänsterna personlig assistans och dagverksamhet/daglig verksamhet finns det generellt flera och mindre utförare.

PLANERA HUR KOMMUNALA UTFÖRARE SKA HANTERAS VID ETT INFÖRANDE

Kommunen behöver vid ett införande av valfrihetssystem enligt LOV ha en tydlig plan för hur den kommunala utföraren ska hanteras. Det kan se olika ut beroende på tjänst, i vissa fall behöver den kommunala utföraren avvecklas och i andra fall kan den kommunala utföraren bevaras, valet beror i hög utsträckning på utbud och efterfrågan.

Flera kommunrepresentanter beskriver att det är viktigt att beakta brukarunderlaget och antalet potentiella intressenter, när beslut fattas om hur den kommunala utföraren ska hanteras. I vissa kommuner har det skett en successiv etablering efter att LOV har införts, och då har det varit viktigt att ha den kommunala utföraren initialt för att det ska finnas olika val för brukaren. För särskilt boende för äldre beskriver flera kommunrepresentanter att de kommunala boendena avvecklades över tid, genom att de vid införandet ströp tillförseln av brukaren och därefter skedde en naturlig avveckling när brukare gick bort. En kommun avvecklade de kommunala boendena på sikt, när nya leverantörer etablerade sig avvecklades avdelning efter avdelning allt eftersom.

Inga av de intervjuade kommunrepresentanterna beskriver att deras kommun har haft problem med överkapacitet vid etablering av nya utförare, dvs. att brukarunderlag varit för litet i relation till antalet utförare. Detta kan förklaras genom att vissa avdelningar hos den kommunala utföraren avvecklades i takt med etableringen. Det finns alltså en risk för överkapacitet vid införande om befintliga platser inte ses över alternativt brukarunderlaget beräknas öka på sikt (så att en överkapacitet initialt kan accepteras). Däremot beskriver

flera representanter att det finns en risk att den kommunala utföraren kan ha en överkapacitet om den inte är tillräckligt konkurrenskraftig. Om den kommunala utföraren ska finnas kvar beskrivs det vara viktigt att den får förutsättningar att ställa om för att kunna konkurrera med privata utförare. Flera kommuner har gett den kommunala utföraren omställningsbidrag för att se över sin verksamhet, effektivitet och kostnader.

Vissa kommunrepresentanter upplever att det kan vara en utmaning att ha både privata och kommunala utförare inom vissa tjänster. Som tidigare beskrivits kan den kommunala utföraren ha andra förutsättningar än privata utförare, till exempel kanske de saknar en marknadsenhet, inte har några stordriftsfördelar, har andra typer av krav såsom heltidsanställda och miljökrav. Detta beskrivs i vissa fall försvåra möjligheterna att skapa konkurrensneutralitet mellan utförarna. En representant beskriver att kraven ledde till att den kommunala utförarens budget aldrig var i balans, vilket till slut resulterade i att den kommunala utföraren fick avvecklas. I en annan kommun upplevs olika förutsättningar för kommunala och privata utförare inte utgöra samma problem. I stället beskrivs vissa av de krav som kommunala utförare har, såsom rätten till heltid, ses som en konkurrensfördel – så länge den kommunala utföraren får förutsättningar att ställa om till de nya kraven.

Vid införande av valfrihetssystem enligt LOV avvecklades i en kommun inte bara delar av den kommunala utföraren utan LOU-boenden har i vissa kommuner har också etablerats inom systemet. Detta uppges ha fungerat bra. I en kommun finns kommunala och privata utförare inom LOV samt ett boende på entreprenad. Även det beskrivs fungera bra. Det skiljer sig mellan ersättningssystemen för verksamhet enligt LOV och på entreprenad.

GENOMFÖR LÖPANDE UPPFÖLJNINGAR FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ATT TJÄNSTEN BEDRIVS MED KVALITET

Majoriteten av kommunrepresentanterna understryker att löpande uppföljning är nödvändig för att upptäcka eventuella brister, både internt - hur kraven i förfrågningsunderlagen har utformats och externt - utförare som inte lever upp till kraven.

Kommunerna bedriver samma typ av uppföljning på olika nivåer. De följer upp utförarna på systematisk nivå: vad de har för rutiner och processer för verksamheten, som utförarna redovisar skriftligt, och hur de tillämpar metoder i arbetet, som oftast inhämtas kvalitativt via intervjuer. Därtill genomförs brukarundersökningar och medarbetsundersökningar som visar brukarnas och medarbetarnas upplevelse av tjänsten. Slutligen genomför kommunerna uppföljning på individnivå, där biståndshandläggarna i samtal med brukarna följer upp deras upplevelse av tjänsten (det kan ske antingen individuellt eller i grupp, beroende på tjänst och utrymme).

Vissa kommuner har under sina kvalitetsuppföljningar uppmärksammat att kraven kan utvecklas så att det enklare går att följa upp och utvärdera huruvida utförarna faktiskt lever upp till dem. I uppföljningen får utförarna möjlighet att påpeka eventuella brister i förfrågningsunderlaget. En kommunrepresentant beskriver att de för tillfället ser över ersättningsmodellen efter att utförare påpekat att nivåerna är för låga i relation till hur kraven är ställda. I dagsläget har utförarna ett kapacitetstak för antal brukare som de kan ta emot. Men kommunens geografi, med en del som är glesbygd och en del som är mer tätbefolkad, gör att det blir kostsamt för utföraren att verka inom hela kommunen. Kommunen ser därför över möjligheten att i stället för ett kapacitetstak låta utförarna avgränsa den geografiska ytan som de verkar inom, vilket förväntas attrahera fler utförare. Nackdelen med alltför geografiskt avgränsade ytor är att valfriheten för brukaren kan minska, beroende på hur attraktiv glesbygden är.

En kommun beskriver även att det finns ett värde av att harmonisera förfrågningsunderlagen för liknande tjänster inom valfrihetssystemet. Det kan dels underlätta för utförarna, som ofta etablerar sig inom flera tjänster i en kommun, att redogöra för hur de uppfyller kraven, dels underlätta uppföljningen för kommunen, eftersom arbetet kan systematiseras. En kommunrepresentant beskriver att de haft problem med oseriösa utförare, inom personlig assistans och hemtjänst, och att uppföljningen har blivit särskilt viktig för att uppmärksamma brister och kunna utesluta dessa utförare.

6. Intressentanalys

Ramboll har genomfört en intressentanalys i syfte att undersöka vilket intresse det finns hos potentiella leverantörer att etablera sig i Ekerö kommun inom tjänster som inte finns inom valfrihetssystemet enligt LOV idag. Syftet har även varit att utforska vilka förutsättningar leverantörerna upplever som särskilt viktiga för etablering. För intressentanalysen har intervjuer utförts med sex leverantörer som bedriver insatser inom områdena särskilt boende äldre (SoL), boende med särskild service (LSS), dagverksamhet och daglig verksamhet samt personlig assistans.

I följande kapitel redogör vi för vad som framkommit i intervjuerna.

6.1 Intresse hos leverantörer att etablera sig

Intresse för att etablera sig på Ekerö kommun finns hos samtliga sex intervjuade utförare. Alla Utförare är väldigt glada att bli involverade tidigt i processen och ser fram emot ytterligare kontakt inför ett eventuellt införande av ytterligare tjänster inom valfrihetssystemet enligt LOV. Tre utförare har tidigare undersökt möjligheter att etablera sig på Ekerö. Utförarna beskriver att Ekerös geografiska placering, med närliggande kommuner, gör det till en attraktiv marknad. Vidare beskrivs att de har haft en bra dialog, både på tjänstemannanivå och politisk nivå, med kommunen. Därtill visar Utförarnas påbörjade undersökningar att det verkar finnas ett tillräckligt brukarunderlag, framför allt inom särskilt boende äldre med hänvisning till befintligt underlag men också den demografiska utvecklingen.

VISSA TJÄNSTER ÄR MER ATTRAKTIVA ATT INFÖRA VALFRIHET ENLIGT LOV INOM, ÄN ANDRA

Majoriteten av leverantörerna föredrar LOV framför LOU, med hänvisning till kundens valfrihet och till större förutsägbarhet som utförare. LOU innebär för utföraren förnyad konkurrensutsättning efter ett visst antal år, vilket kan innebära att tjänsten sägs upp. Samtidigt beskriver en leverantör att LOU kan vara att föredra inom särskilt boende (LSS), eftersom de i dagsläget tycker att det fungerar med LOU och saknar exempel på kommuner där det fungerat väl med LOV. Vidare beskrivs det finns utmaningar att etablera boenden (LSS) om det inte går att nisch inriktningen för boenden efter särskilda behov, utan att brukaren får välja fritt. Risken finns att det blir en stor spridning av behov mellan brukare, där brukaren med störst vårdbehov sätter grundbemanningen på boendet. Det kan exempelvis innebära att det behöver finnas personal som arbetar natt för en enda person, vilket driver höga kostnader.

För personlig assistans är det en av de intervjuade utförarna som är positiv till att ingå i ett system om valfrihetssystem enligt LOV. Samtidigt menar en annan utförare att LOU för tjänsten kan vara att föredra eftersom det dels redan är en valfrihetsmarknad där brukaren väljer utförare, dels kräver ett basansvar som kan vara svårt att upphandla enligt LOV (då tjänsten kräver ett specifikt jouravtal). Samtidigt upplevs fördelen med LOV inom personlig assistans vara att kommunen ger utförarna en kvalitetsstämpel, vilket beskrivs underlätta för privata utförare.

6.2 Viktiga aspekter att beakta vid ett införande av ett valfrihetssystem enligt LOV

Det finns flera aspekter en kommun behöver undersöka inför ett införande av valfrihetssystem enligt LOV. Det handlar framför allt om att analysera och kommunicera

förutsättningar inför ett införande (såsom hur brukarunderlaget ser ut och vad som kommer att hända med befintliga kommunala utförare). Det handlar även om att undersöka potentiella utförares intresse och inhämta deras inspel på utformning av tjänsten. Därtill krävs en ändamålsenlig utformning av ersättningsnivåer, krav och uppföljning. I följande avsnitt beskriver vi mer ingående vad utförarna lyft som särskilt viktiga aspekter att beakta vid ett införande av valfrihetssystem enligt LOV.

ANALYSERA BRUKARUNDERLAGET, FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ATT DET FINNS ETT FAKTISKT BEHOV

Utförare efterfrågar tydlig information om brukarunderlaget för respektive tjänst, eftersom det utgör beslutsunderlag för om de ska etablera sig samt minskar risken för felbedömningar. Samtliga utförare beskriver att kommunen behöver undersöka hur brukarunderlaget ser ut, om det finns en över- eller underkapacitet, hur en eventuell kö ser ut etc. Vissa tjänster, såsom särskilt boende och personlig assistans, kräver mer omfattande underlag i syfte att utförarna ska kunna göra en bedömning om att etablera sig. För personlig assistans och särskilt boende LSS beskriver utförarna att det är viktigt att veta vilka olika funktionshinder som brukare har och vilket behov av stöd som finns, i syfte att de ska kunna planera hur boenden skulle kunna utformas. Även för särskilt boende för äldre (SoL) beskrivs det vara viktigt att få tillgång till god information om brukarunderlaget, exempelvis efterfrågar en utförare detaljerade behovsbeskrivningar och riktlinjer över vad kommunen vill ha för mix på boenden. Ju mer information utföraren kan få, desto enklare beskrivs det vara att bedöma om boenden kan anpassas efter brukarunderlaget.

Kommunen behöver även säkerställa att brukarunderlaget är så pass stort att det finns möjlighet för fler utförare att etablera sig, i syfte att valfrihetssystemet ska fungera i praktiken. Om det bara finns brukarunderlag för en utförare menar en av de intervjuade utförarna att behoven kan tillgodoses på annat sätt än valfrihetssystem enligt LOV.

UNDERSÖK POTENTIELLA LEVERANTÖRERS INTRESSE OCH INHÄMTA DERAS SYNUNKTER PÅ UTFORMNING AV TJÄNSTEN

Fler utförare understryker att de vill involveras i ett tidigt skede i processen, för att kommunen och utförarna tillsammans ska kunna utforma en ändamålsenlig tjänst. De ser även att det finns behov av en mer initierad intressentanalys, vid ett eventuellt införande av fler tjänster i valfrihetssystemet enligt LOV.

Utförarna beskriver att de inför en utvidgning av valfrihetssystem enligt LOV, inom fler tjänster än de som Ekerö har idag, önskar en initierad intressentanalys. Vidare beskriver flera att analysen bör vara dialogbaserad och utgå ifrån kommunens analys över förutsättningar att utöka systemet. Analysen bör exempelvis innehålla hur brukarunderlaget ser ut, förväntade volymer framöver, tillgång till mark eller lokaler etc.

Flera utförare vill även att kommunen inför ett införande etablerar en dialog med potentiella utförare och skickar ut ett utkast på förfrågningsunderlag. Det möjliggör för utföraren att dels komma med inspel på utformningen (kraven), dels ta ställning till och kommunicera om de är intresserade eller inte.

KOMMUNICERA VAD SOM HÄNDER MED BEFINTLIGA KOMMUNALA UTFÖRARE

Flera utförare lyfter att kommunen behöver kommunicera vad som kommer att hända med den kommunala utföraren inom respektive tjänst, i syfte att de ska kunna planera inför en etablering. Det behöver både framgå om den kommunala utföraren ska finnas kvar eller om den ska avvecklas. Informationen beskrivs vara särskilt viktig när det handlar om

särskilda boenden (LSS och SoL), eftersom det blir särskilt viktigt att kunna fylla platser för de boenden som de investerar i. Om kommunen planerar att avveckla den kommunala utföraren successivt behöver detta ske i dialog med potentiella privata utförare. En utförare beskriver att det kan ske i form av en bostadsförsörjningsplan som analyserar behovet på sikt i takt med att ett eller flera kommunala boenden avvecklas.

Vissa utförare lyfter potentiella utmaningar med att bevara den kommunala utföraren vid införande av valfrihetssystem enligt LOV inom personlig assistans och särskilt boende (LSS). Det beror på att brukarnas benägenhet att byta leverantör är mycket låg för tjänsten, om brukarna är nöjda med egen regi finns risken att det inte sker någon rörelse till nyetablerade utförare. Detta utgör främst en utmaning om brukarunderlaget är litet.

ANPASSA ERSÄTTNINGSMODELLEN EFTER RESPEKTIVE TJÄNST

Samtliga utförare understryker att ersättningsmodellen behöver vara anpassad efter respektive tjänst, för att det ska vara attraktivt att etablera sig. Utförarna lyfter framför allt att ersättningsnivåerna behöver vara anpassade efter tjänsten. Samtidigt är ersättningsmodellen inte allt, utan flera utförare beskriver den går att kompensera för genom styrning och uppföljning, samarbete och bra dialog och ett tillräckligt stort brukarunderlag.

Det skiljer sig mellan olika tjänster vad ersättningsmodellen behöver täcka. Flera utförare menar att det därför blir viktigt att kommunen har kännedom om vad insatsen faktiskt kostar. Flera utförare som bedriver särskilt boende beskriver att kommunen behöver beakta etableringskostnaderna i ersättningsmodellen för nya utförare. Att införa valfrihetssystem enligt LOV inom särskilt boende är förknippat med höga investeringskostnader (för att bygga nya boenden), vilket i sin tur driver högre hyreskostnader som debiteras brukaren. Det beskrivs vara särskilt viktigt att ersättning för nya lokaler inkluderas i ersättningsmodellen, i syfte att den privata utföraren ska kunna hålla nere hyreskostnaderna så att det inte blir avsevärda hyresskillnader mellan kommunal och privat utförare. Annars riskerar nya utförare att stå utan brukare på grund av för höga hyreskostnader. Detta medför ökade kostnader för kommunen.

Det behöver finnas ersättningsnivåer i modellen som är anpassade efter tjänsten och minimerar administration. Det understryker flera utförare. Vidare beskriver utförarna att det finns en risk att ha för många nivåer i modellen, speciellt för särskilt boende för äldre. Det beror på att äldres vårdbehov kan förändras flera gånger under kort tid. Om det finns för många nivåer, där leverantören behöver söka utökade medel vid förändring i brukarens behov, ökar administrationen för såväl leverantören som kommunen. Att byta ersättningsnivå för brukare flera gånger beskrivs kunna skapa grund för misstroende, alltså att utförare misstänks vid byte av ersättningsnivå äska efter mer pengar utan hänsyn till brukares behov. Detta beror förstås på hur tillitsfull relationen mellan beställare och utförare är. En utförare understryker att modellen inte bör överstiga fyra nivåer för särskilt boende för äldre. Samtidigt beskriver utförarna att det kan finnas fler nivåer inom tjänsterna bostad med särskild service och daglig verksamhet, eftersom brukarnas behov inte ändras lika ofta inom tjänsten.

Utförarna understryker att ersättningsnivån inte är allt, utan mycket går att kompensera för genom styrning och uppföljning, samarbete och bra dialog, kunskap om kostnader samt vårdbehov och kö. En utförare lyfter en kommun som dåligt exempel, där det finns krav på att etablera boenden i kommunen i kombination med en 7-gradig nivåskala. En annan utförare föreslår att kommunen ser över möjligheterna att låta äldre flytta till boenden i närliggande kommuner om det är svårt att få in leverantörer inom Ekerös

geografiska område. De tror dock att det finns goda förutsättningar att etablera sig i Ekerö kommun.

Slutligen menar utförarna att det är viktigt att ersättningsnivåerna inte sänks tätt inpå ett införande. Vissa utförare beskriver att de råkat ut för att ersättningsnivåerna sänkts väsentligt tätt efter att valfrihetssystemet enligt LOV införts, både för personlig assistans och särskilt boende för äldre (SoL). Det beskrivs vara särskilt förödande inom särskilt boende där stora investeringar gjorts i lokaler, vilket gör att det inte går att dra sig ur systemet.

UTFORMA KRAV OCH UPPFÖLJNING UTIFRÅN SPECIFIKA TJÄNSTER

Utförarna ger flera exempel, och i vissa fall olika syn, på vad som är viktigt för kommuner att beakta i krav och uppföljning för tjänster i valfrihetssystem enligt LOV. Dessa presenteras nedan.

- **Utförarna har olika bild av huruvida kommunen endast bör använda målstyrning eller om de kan detaljstyra.** Vissa utförare menar att kommunen bör målstyra men inte detaljstyra, eftersom utförarna anser sig vara experter på sin verksamhet. Exempel på detaljstyrning är personaltäthet, andel heltidsanställda, krav på sjuksköterska dygnet runt. Andra utförare menar att kommunen kan detaljstyra, inom rimliga gränser. Kraven behöver dock vara anpassade efter tjänsten (t ex krav att man inte får sälja platser till andra kommuner är svåra att uppfylla om man inte också har exempelvis ersättningsgaranti) och ersättningsnivåer.
- **Möjliggör för utförare att ta emot brukare från närliggande kommuner, inom särskilt boende.** Flera utförare understryker att det ökar attraktiviteten att kunna ta emot brukare från andra kommuner, i syfte att kunna fylla platserna, särskilt för kommuner med mindre brukarunderlag.
- **Skapa dialog i samband med uppföljningen och ge utförarna möjlighet att åtgärda eventuella brister.** Flera utförare beskriver att kommuner som vid uppföljning påtalar brister och ger utförare möjlighet att åtgärda dessa skapar en särskilt god relation. Vidare beskriver en utförare att majoriteten av alla utförare vill göra rätt, men att man ibland har missat vissa krav som oftast kan åtgärdas efter att de uppmärksammas.
- **Var en förtroendeingivande part genom dialog, transparens och tydlighet.** Utförarna analyserar budgeten för flera år framåt och är därför känsliga för eventuella förändringar i avtalet. Därför är viktigt att specifika krav inte ändras väsentligt efter införandet, som kan påverka deras kostnader för insatsen.

SÄKERSTÄLL ATT VALFRIHETEN FUNGERAR I PRAKTIKEN, FÖR ATT BRUKAREN SKA KUNNA GÖRA UPPLYSTA VAL

Kommunen behöver säkerställa att brukare kan göra upplysta val. Leverantörerna beskriver bland annat att hemsidan behöver vara ändamålsenligt utformad, där sökord behöver ses över i syfte att de inte ska ge en leverantör fördel framför en annan samt att kommunen kan överväga att skapa en roterande lista över utförarna, i syfte att den som hamnar högst upp på listan inte ska få en konkurrensfördel. Leverantörer beskriver vidare att det är viktigt att nyetablerade utförare kommuniceras till såväl brukare som handläggare, i syfte att de ska ha samma möjligheter att bli valda.

VISSA UTFÖRARE LYFTER ÄVEN ANDRA FÖRUTSÄTTNINGAR SOM ÄR VIKTIGA FÖR KOMMUNEN ATT BEAKTA

Vissa utförare har lyft ytterligare aspekter som kommunen kan beakta, för att skapa ett utökat intresse för etablering. Det handlar om konkurrensneutralitet, tillgång till attraktiv mark samt en önskan om att få veta antalet potentiella utförare.

Vissa utförare beskriver att det behöver råda konkurrensneutralitet, där alla leverantörer förhåller sig till samma spelregler. Det blir därför viktigt att inte bara privata utförare utan även kommunala utförare, har samma krav på sig. Som tidigare nämnts kan kommunala utförare ha andra typer av krav på sig, såsom miljökrav.

Flera utförare som bedriver särskilda boenden (LSS och SoL) tydliggör även att det behöver finnas attraktiv mark och tomter att bygga boenden på. Det innebär framför allt tomter med god tillgång till kommunikationer, vilket är en förutsättning för att få personal samt att anhöriga ska kunna hälsa på brukaren på ett smidigt sätt. Dock ser utförarna att det är viktigt att de involveras i dialogen om vad som betraktas som attraktiv mark.

Vissa utförare önskar få veta antalet potentiella utförare kommunen för dialog med, vid ett införande. Det beskrivs ge utförarna en fingervisning om marknaden är attraktiv, och minska risken för överetablering. Det gäller framför allt för särskilt boende (LSS och SoL) när utförare har höga investeringskostnader.

7. Risk- och konsekvensanalys

Ramboll har inom ramen för uppdraget genomfört en risk- och konsekvensanalys i syfte att belysa eventuella risker och konsekvenser med att utvidga valfrihetssystemet enligt LOV med ytterligare tjänster. I samråd med Ekerö kommun har risk- och konsekvensanalysen avgränsats till särskilt boende SoL och bostad med särskild service LSS. Avgränsningen baseras framför allt på vilka tjänster andra liknande kommuner har inom valfrihetssystemet samt vad som uppdragsgivaren beskrev vara mest intressant att fördjupa sig i.

SÄRSKILT BOENDE ANSES FUNGERA VÄL I NUVARANDE DRIFTSFORM

Ekerö kommun har tre särskilda boenden enligt SoL, varav två bedrivs i egen regi och ett av en upphandlad utförare enligt LOU. Ekerö kommun har elva boenden enligt LSS, varav nio bedrivs i egen regi och två är upphandlade enligt LOU.

Enligt representanter från kommunen är särskilt boende SoL och LSS två välfungerande insatser i dess nuvarande form. De beskriver bland annat att nuvarande organisation av tjänsterna är ändamålsenliga och att det finns en nära och fungerande samverkan och dialog med de olika boendeenheterna. Vidare beskriver kommunrepresentanter att kommunen har fungerande rutiner för uppföljning och kontroll.

Kommunen uppges för närvarande ha den kapacitet som krävs för att möta behovet av boendeplatser och att kommunen inte har några problem med över- eller underkapacitet av boendeplatser eller kö till boendeenheterna. Det kan däremot vara kö och viss väntetid till vissa boenden som är eftertraktade av brukarna. Det är i genomsnitt tre dagars väntetid från beslut till första erbjudna inflyttningsdatum för bostad med särskild service och 22 dagars väntetid för särskilt boende för äldre.²⁵

Ekerö kommun har gjort prognoser av behovet av insatserna och uppges ha vidtagit åtgärder för att anpassa kapaciteten utifrån behov. Exempelvis ska kommunen öppna ytterligare ett särskilt boende enligt SoL för att säkerställa antalet platser i takt med att antalet äldre ökar.

ENLIGT INTRESSENTANALYSEN FINNS INTRESSE HOS UTFÖRARE ATT ETABLERASIG INOM SÄRSKILT BOENDE FÖR ÄLDRE

Särskilt boende för äldre fungerar väl i dess nuvarande form, enligt representanter från kommunen. Det framkommer i intressentanalysen att det finns ett intresse bland flera utförare att etablera sig inom särskilt boende för äldre i Ekerö kommun. Även om etableringen innebär höga investeringskostnader för dem är boendena ofta tillräckligt stora och brukarnas behov är relativt likartade, vilket gör etableringen attraktiv.

Vidare visar intressentanalysen att leverantörerna är mindre intresserade av att etablera sig inom ett valfrihetssystem för bostad med särskild service (LSS). De ser framför allt utmaningar kopplat till brukarunderlaget och brukares varierande behov. I mindre kommuner är brukarunderlaget inte lika stort vilket gör att det blir svårt att ha olika inriktningar på boendet. I Ekerö kommun finns inte boendeenheter med olika inriktningar i dagsläget. När boendena inte har särskilda inriktningar finns risken för att det blir en stor spridning av behov mellan brukare inom en boendeenhet, där brukaren med störst

²⁵ KOLADA, *Kommunens kvalitet i korthet*, u.å.

vårdbehov sätter grundbemanningen på boendet. När boendeenheten behöver ha en viss specialiserad grundbemanning men när övriga brukare inte har samma omfattande behov ökar kostnaderna. Det kan exempelvis innebära att det behöver finnas personal som arbetar natt för en enda person, vilket driver höga kostnader. Höga kostnader minskar intresset hos leverantörerna att etablera sig, om ersättningsmodellen inte kompenserar för detta (vilket kan innebära ökade kostnader för kommunen). Tjänsten blir helt enkelt mer kostnadseffektiv när fler brukare har liknande behov som kan matchas med samma typ av bemanning.

ETT EVENTUELLT BEGRÄNSAT UTBUD AV ATTRAKTIV MARK KAN FÖRSVÅRA ETABLERING

Representanter från kommunen beskriver att det kan finnas begränsningar avseende etablering av särskilda boenden på kommunens mark vilket kan påverka möjligheten att etablera sig i kommunen. Enligt kommunrepresentanter är kommunens mark attraktiv för flera typer av kommunala verksamheter. De ser därmed att det kan finnas ett begränsat utbud av attraktiv mark för potentiella utförare vid införande av LOV särskilt boende för äldre. Samtidigt kan det finnas något bättre förutsättningar för utförare att etablera sig inom särskilt boende LSS då det ofta handlar om mindre enheter. Mindre enheter har också möjlighet att etablera sig i befintliga lokaler.

ETT INFÖRANDE AV LOV KAN MINSKA KOMMUNENS RÅDIGHET ÖVER TILLGÅNGEN TILL PLATSER

Ett införande av LOV kan potentiellt innebära utmaningar för kommunen att säkra tillgången till platser för brukare inom särskilt boende LSS och SoL. Det finns exempelvis risk för att inte tillräckligt många utförare etablerar sig i kommunen. En annan risk är att kommunen tvingas säga upp avtal med utförare vid kvalitetsbrister. Det gör att det kan krävas en kommunal utförare som på ett flexibelt sätt kan säkerställa kommunens kapacitet. Det kan också innebära olika typer av reglering för att säkerställa kapaciteten, exempelvis ersättningsnivåer som är rimliga i förhållande till de kapacitetskrav som ställs. Alla dessa risker kan innebära ökade kostnader för kommunen.

INFÖRANDE AV LOV KAN PÅVERKA KOMMUNENS MÖJLIGHET ATT STYRA DEN GEOGRAFISKA PLACERINGEN AV BOENDEN

Vid ett införande av LOV för särskilt boende finns risk för att kommunens möjligheter att styra den geografiska placeringen av nya boenden minskar. När tillgången till attraktiv mark kan begränsa utförares etablering i kommun finns ett scenario där utförare utanför kommunen ingår i valfrihetssystemet i större utsträckning. Det betyder att brukare kan välja mellan boenden som är belägna i andra kommuner. Det är dock vanligt att reglera detta på olika sätt, vissa kommuner i Stockholms län har krav på en viss geografisk närhet till kommunen.

Att flera utförare etablerar sig, inom och utanför kommunen, är givetvis bra för brukares valfrihet men det finns risk att brukare inte väljer dessa. Enligt kommunrepresentanter väljer brukare generellt sett utförare som är geografiskt placerade i Ekerö kommun. Det kan medföra att nyetablerade privata utförare i andra kommuner får svårt att konkurrera med den redan etablerade utföraren i kommunen.

Mot bakgrund av eventuella begränsningar i tillgången finns det risk för att utförare inte etablerar sig i kommunen. Det kan i sin tur innebära en marknad med få utförare inom kommunens geografiska gränser och begränsad valfrihet för brukaren.

**INFÖRANDE AV LOV INOM SÄRSKILT BOENDE KAN INNEBÄRA ÖKAD
ADMINISTRATION FÖR KOMMUNEN**

Ett införande av LOV inom särskilt boende SoL och LSS kan innebära ökad administration för kommunen i form av ökad hantering av ansökningar, upprättande av avtal samt uppföljning av avtal och kvalitet. En konsekvens av ett införande medför att kommunen behöver se över sina resurser.

8. Slutsatser

I följande kapitel redogör vi för våra slutsatser och rekommendationer.

8.1 Slutsatser avseende nuvarande tjänster

I följande kapitel redogör vi för slutsatser och förbättringsförslag för de tre tjänsterna medicinsk fotvård inom särskilt boende, familjerådgivning och ledsagar- och avlösarservice.

MEDICINSK FOTVÅRD BEDÖMS INTE VARA ÄNDAMÅLSENLIGT ATT BEDRIVA ENLIGT LOV

Ramboll bedömer att det inte är ändamålsenligt att bedriva medicinsk fotvård enligt LOV i Ekerö kommun. Översynen visar att brukarna ofta har begränsade möjligheter att välja utförare och att valet ofta hamnar på boendepersonalen eller på brukarens anhöriga. Brukaren informeras inte heller alltid om rätten att välja utförare.

Vidare visar översynen att det finns utmaningar med att säkerställa konkurrensneutralitet mellan utförare inom valfrihetssystemet. Det framkommer bland annat att boendepersonalen ofta väljer de utförare som brukar användas av de olika boendeenheterna. Kommunen har vid upprepade tillfällen vidtagit informationsåtgärder för att säkerställa att processer och rutiner för valfrihetssystemet fungerar men kommunen ser fortfarande utmaningar med detta.

Mot bakgrund till ovan rekommenderar Ramboll att kommunen ser över möjligheten att upphandla den medicinska fotvården enligt LOU.

FAMILJERÅDGIVNING BEDÖMS I HUVUDSAK VARA ÄNDAMÅLSENLIGT ATT BEDRIVA ENLIGT LOV, MEN UTVECKLINGSBEHOV FINNS

Ramboll bedömer att familjerådgivning i huvudsak är ändamålsenligt att bedriva inom valfrihetssystemet enligt LOV. Det höga antalet utförare säkerställer att det finns valfrihet för brukarna. Att fördelning av brukarunderlaget förändrats över tid mellan utförare visar på att klienterna gör informerade val. Samtidigt lämnas ett stort ansvar på klienterna att jämföra de 14 utförarna och det finns därmed risk att deras val inte är tillräckligt informerade.

Vidare visar översynen att det finns ett behov av att se över de krav och villkor som finns i förfrågningsunderlaget. Detta avser både formella krav som behöver uppdateras i enlighet med gällande regelverk och villkor som kan behöva förtydligas för att styra tjänsten mot större ändamålsenlighet, såsom hur utförare lever upp till kvalitetskrav och hur det kan följas upp. Relativt låga krav gör att fler leverantörer är intresserade av att etablera sig, vilket också medför ökad administration vid behandling av nya ansökningar.

På grund av tilltron till att klienter gör informerade val som en resursstark grupp och det stora antalet utförare som medför ökad administration har inte en systematisk uppföljning av utförare gjorts på länge. Ramboll rekommenderar att kommunen utvecklar en systematisk kvalitetsuppföljning och strukturerad dialog och samverkan med utförarna, hur omfattande detta ska vara behöver ställas i relation till vilket värde det skapar. För att underlätta såväl administrering av tjänsten som möjligheten för brukare att göra informerade val rekommenderar Ramboll vidare att kommunen ser över möjligheten att justera kraven för tjänsten i syfte att minska antalet utförare. Kommunen kan exempelvis

undersöka möjligheterna att utesluta utförare som exempelvis inte haft någon brukare från Ekerö kommun det senaste året.

FÖRDJUPAD PROGNOIS KRÄVS FÖR ATT FÖRSTÅ VOLYMMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT FORTSÄTTA BEDRIVA LEDSAGAR- OCH AVLÖSARSERVICE ENLIGT LOV

Ramboll bedömer att det mellan 2013–2019 inte var ändamålsenligt att bedriva ledsagar- och avlösarservice inom valfrihetssystemet enligt LOV. Detta då det endast fanns en kommunal utförare inom valfrihetssystemet och det därmed inte fanns någon valfrihet för brukaren.

Avsaknaden av årliga kvalitetsuppföljningar (förutom individuppföljningar som Ramboll av sekretesskäl inte har tillgång till) för ledsagar- och avlösarservice medför att Ramboll inte kan dra några större slutsatser om hur ändamålsenlig tjänsten är idag. Vi ser dock att det inte verkar vara ändamålsenligt att bedriva ledsagar- och avlösarservice inom valfrihetssystemet enligt LOV. Detta då det inte tycks finnas ett tillräckligt stort brukarunderlag i relation till antalet utförare. I nuläget har den kommunala utföraren majoriteten av utförarna vilket delvis kan förklaras av att den första utföraren etablerade sig inom valfrihetssystemet under 2019. De privata utförarna har visserligen blivit valda av några brukare sedan de etablerades men givet att det är ett relativt litet inflöde av nya uppdrag till utförarna kan det antas att den kommunala utföraren även för en tid framöver kommer att ha en majoritet av brukarunderlaget. En risk med att de privata utförarna har en liten andel av brukarunderlaget är om dessa skulle gå i konkurs eller välja att säga upp sina avtal. Det skulle innebära minskad valfrihet för brukaren.

Mot bakgrund till ovan ser Ramboll att Ekerö kommun bör genomföra en fördjupad prognos och analys av brukarunderlaget på kort och längre sikt. Med utgångspunkt från analysen bör kommunen bedöma om det finns ett tillräckligt stort brukarunderlag på sikt för att bedriva tjänsten inom ramen för ett valfrihetssystem eller om kommunen ska överväga att bedriva tjänsten i egen regi eller upphandla den enligt LOU.

8.2 Slutsatser avseende förutsättningarna för utvidgning av systemet

I följande avsnitt redogör vi för våra slutsatser avseende kommunens förutsättningar att utvidga valfrihetssystemet.

VISSA FÖRUTSÄTTNINGAR FINNS FÖR UTVIDGNING AV SYSTEMET FRAMFÖR ALLT INOM SÄRSKILT BOENDE SOL

Ramboll bedömer att det finns vissa förutsättningar för utvidgning av systemet för särskilt boende Sol. För särskilt boende finns potentiellt sett volymmässiga förutsättningar för att utvidga systemet med tjänsten, det krävs dock en förändring av den kommunala utförarens verksamhet för att inte skapa en överkapacitet som driver kostnaderna. Överkapaciteten skulle kunna vara begränsad till införandet beroende på i vilken takt som brukarunderlaget väntas öka. Det bedöms finnas ett tillräckligt stort brukarunderlag i relation till antalet utförare som kan etablera sig inom särskilt boende för äldre. Det finns ingen kö i dagsläget men den demografiska utvecklingen förväntas öka behovet av vård- och omsorgsboende för äldre. Det finns också ett intresse hos utförare att etablera sig, vilket krävs för att säkerställa valfrihet för brukare. Enligt intressentanalysen är många positiva till vidare dialog. Ett införande av särskilt boende för äldre inom valfrihetssystemet enligt LOV i närtid kan innebära påverkan på den kommunala utföraren och en plan och

beredskap för förändring och eventuell avveckling av boenden i kommunal regi behöver tas fram.

För bostad med särskild service LSS bedömer flera leverantörer att Ekerö kommun inte är tillräckligt attraktivt på grund av ett litet brukarunderlag med många varierande behov och att intresset därför är lågt för att etablera sig vid ett eventuellt införande. När brukarunderlaget är mindre finns risk för att färre utförare vill etablera sig på marknaden. Det kan i sin tur påverka brukares valfrihet. Det finns därför en risk att denna tjänst inte fungerar ändamålsenligt inom valfrihetssystemet i Ekerö kommun.

INFÖRANDE AV LOV INNEBÄR ÖKAD OSÄKERHET

Ramboll bedömer att en införande av särskilt boende för äldre inom valfrihetssystemet enligt LOV är förknippade med flera osäkerheter. I dagsläget anses särskilt boende fungera på ett bra sätt. Kommunrepresentanter anser att det finns en ändamålsenlig organisation och kommunen utökar sin kapacitet inom särskilt boende för äldre genom att etablera ytterligare boende för att möta framtida behov. Slutligen finns enligt kommunrepresentanter en viss möjlighet för brukare att välja boende i dagsläget eftersom det finns två boenden i egen regi och ett privat boende att välja mellan. Införande av LOV innebär osäkerhet på flera sätt, exempelvis påverkan på brukarnöjdhet och huruvida valfrihet kan säkerställas. Andra kommuner som har infört valfrihetssystemet för tjänsten har inte kunnat påvisa en ökad brukarnöjdhet, utan gjort det av ideologiska skäl.

FLERA RISKER MED INFÖRANDE HAR IDENTIFIERATS

Utöver vissa förutsättningar för etablering och osäkra skäl för att införa tjänsterna inom valfrihetssystemet enligt LOV finns även några risker. Kommunen riskerar att inte kunna styra utförarens geografiska placering, dessutom uppges tillgången till attraktiv mark eller befintliga fastigheter som ett hinder. Ett införande kan innebära ökad administration och ökade krav på styrning och uppföljning. Slutligen kan utvidgningen innebära en initial kostnadsökning för kommunen eftersom leverantörer ser behov av att bli kompenserade för investeringskostnaden.

FLERA FRÅGOR BÖR UTREDAS VIDARE OM KOMMUNEN VILL INFÖRA LOV INOM SÄRSKILT BOENDE SOL OCH LSS

Ramboll bedömer att det finns flera frågor som behöver utredas vidare i det fall kommunen vill införa LOV inom särskilt boende LSS och SoL. I följande avsnitt redogör vi för de aspekter som vi ser att kommunen i första hand behöver utreda vidare.

Analysera brukarunderlaget på kort och på lång sikt

Utifrån omvärldsanalysen framgår att det krävs ett relativt stort brukarunderlag inom särskilt boende för äldre, för att leverantörer ska vilja etablera sig i en kommun. Ramboll ser att Ekerö kommun bör analysera brukarunderlaget för särskilt boende SoL och LSS på kort och lång sikt för att kunna bedöma hur ändamålsenligt LOV skulle vara för respektive tjänst.

Genomför en målgruppsanalys över brukarnas behov

Utifrån omvärldsanalysen framkommer även att det är en utmaning att brukarnas behov varierar så pass mycket att det kan kräva boenden med olika inriktningar för särskilt boende LSS. Det framkommer även att leverantörer vill få information om vilka behov som finns för att kunna planera hur boenden ska kunna utformas. Mot bakgrund av detta ser Ramboll att kommunen bör genomföra en målgruppsanalys för att undersöka vilka behov som finns bland brukarna för särskilt boende LSS.

Genomför en fördjupad intressentanalys

Enligt risk- och konsekvensanalysen finns risk för att inte tillräckligt många utförare kan eller vill etablera sig inom särskilt boende SoL. Samtidigt visar intressentanalysen att ett intresse finns för att etablera sig i kommunen. Ramboll ser därför att kommunen behöver genomföra en fördjupad diskussion med intressenter gällande förutsättningar och intresse för etablering (t.ex. brukarunderlag, förändring av den kommunala utförarens verksamhet och tillgång till mark och lokaler).

Analysera och planera hur kommunala utförare ska hanteras

I intressentanalysen framkommer att det vid ett införande av LOV behöver finnas en plan för hur den kommunala utföraren ska hanteras. I vissa fall behöver den kommunala utföraren avvecklas och i andra fall kan den kommunala utföraren bevaras. Det beror i hög utsträckning på utbud och efterfrågan. Ramboll ser därför att kommunen, med utgångspunkt i brukaranalysen och antalet potentiella intressenter, utreder hur de kommunala utförarna ska hanteras och belyser risker och konsekvenser med att behålla respektive avveckla delar av den kommunala verksamheten.

Analysera tillgång till mark och lokaler för att etablera boenden

I risk- och konsekvensanalysen framgår att begränsad tillgång till attraktiv mark och lokaler kan innebära utmaningar för etablering av utförare i dessa tjänster. Ramboll ser därför att socialförvaltningen i samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen bör undersöka vilka förutsättningar som finns för etablering av särskilda boenden i kommunen. I denna dialog kan även potentiella leverantörer inkluderas för att förstå deras syn på attraktiv mark.

Se över kostnader och möjliga ersättningsmodeller

I intressentanalysen framgår att ersättningsmodellen behöver vara anpassad för respektive tjänst för att det ska vara attraktivt för utförare att etablera sig. Det framgår också att det är viktigt att veta vilka kostnader som ersättningen ska täcka. Ramboll ser därför att kommunen bör undersöka möjliga ersättningsmodeller för särskilt boende SoL och särskilt boende LSS samt beräkna vilka kostnader som ersättningen ska täcka.

Ramboll bedömer också att kommunen bör analysera vilka ekonomiska konsekvenser som ersättningsmodeller får på kommunens ekonomi och jämföra mot dagens kostnader för särskilt boende enligt SoL och LSS. Ramboll ser också att analysen bör beakta att eventuellt inkludera etableringskostnader i ersättningsmodellen för nya utförare, då detta lyfts som en viktig aspekt av utförare i intressentanalysen.

Överväg vilka krav som ska gälla för tjänsten för att stimulera marknaden

I det fall kommunen vill införa särskilt boende inom LOV behöver kommunen bestämma vilka krav som ska gälla för att en leverantör ska bli godkänd att leverera tjänsten i valfrihetssystemet och vilka krav som ska gälla under avtalstiden. Kommunen behöver exempelvis definiera vilka kvalitetskrav som ska ställas på utförarna samt hur kommunen ska jobba med uppföljning av tjänsten.

För att stimulera marknaden och göra det möjligt för nya utförare att komma i gång bör man överväga vilka krav som behöver vara uppfyllda på stadiet att bli godkänd. För höga och för många krav kan avhålla leverantörer från att ansöka om etablering. Ett exempel på krav som intressentanalysen adresserar och som kommunen behöver överväga är om kommunen ska möjliggöra för utförare att ta emot brukare från närliggande kommuner. Detta då det är något som enligt intressentanalysen ökar attraktiviteten för etablering.

Bilaga 1 Referenser

- Ekerö kommun, *Boendestöd*, u.å., <https://www.ekero.se/omsorg-hjalp/funktionsnedsattning/boendestod> [hämtad 2022-03-03]
- Ekerö kommun, *Ersättningsnivåer boendestöd för år 2020*. 2019.
- Ekerö kommun, *Ersättningsnivåer Hemtjänst 2020*. 2019.
- Ekerö kommun, *Förfrågningsunderlag Medicinsk fotvård*, 2010.
- Ekerö kommun, *Hemtjänst*, u.å., <https://www.ekero.se/omsorg-hjalp/hjalp-i-hemmet/hemtjanst> [hämtad 2022-03-03]
- Ekerö kommun, *Medicinsk fotvård*, u.å. <https://www.ekero.se/omsorg-hjalp/aldre/medicinsk-fotvard> [hämtad 2022-03-03]
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *Avtalsuppföljning Medicinsk fotvård*. Dnr SN17/116. 2017.
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *Driftbudget 2022 med riktning 2023*. Dnr SN21/9. 2021.
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *Kvalitetsuppföljning Boendestöd*. Dnr SN21/53, 2021.
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *Till godkända utförare av medicinsk fotsjukvård Ekerö kommun*, LOV Fotsjukvård: SN19/12. 2019.
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *PM-Uppföljning av internkontrollplan.2020*.
- Ekerö kommun, Socialnämnden. *Uppföljning av utförare inom familjerådgivning*. Dnr SN15/125. 2015.
- Kastberg, Gustav. *Valfrihet i vård, skola och omsorg- en uppdatering om kunskapsläget*. 2014. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-175-4.pdf> [hämtad 2022-03-03].
- Kastberg, Gustav. *Vad vet vi om kundval? En kunskapsöversikt*. 2010. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24abaab/1642671122877/7164-596-8.pdf> [hämtad 2022-03-03]
- KOLADA, *Brukarundersökning Funktionsnedsättning*. u.å. https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16540&tab_id=93286 [hämtad 2022-03-03]
- KOLADA, *Hemtjänst*, u.å. https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16540&tab_id=117467 [hämtad 2022-03-03]
- KOLADA, *Särskilt boende*, u.å. https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16540&tab_id=117473 [hämtad 2022-03-03]
- KOLADA, *Kommunen kvalitet i korthet*, u.å., https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16540&tab_id=74586 [hämtad 2022-03-03]

Meier, Helena, och Axelsson, Yvette. *Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna*. 2009. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

<https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61a15/1642602216730/7164-447-3.pdf> [hämtad 2022-03-03]

Sveriges kommuner och Regioner, *Fullmäktiges program, privata utförare*. 2021.

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/fullmaktiges tyrelserochnamnder/fullmaktigeuppdragochutveckling/fullmaktigesprogramprivatautfora re.3897.html> [hämtad 2022-03-03]

Sveriges kommuner och Regioner, *Social omsorg: valfrihetssystem, ersättningsmodeller*. 2022.

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemocher sättningsmodeller/socialomsorg.1758.html> [hämtad 2022-03-03]

Sveriges kommuner och Regioner, *Valfrihetssystem steg för steg*, u.å.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/lagen-om-valfrihetssystem-lov/valfrihetssystem-steg-for-steg/> [hämtad 2022-03-03]

Upphandlingsmyndigheten, *Lagen om valfrihetssystem (LOV)*, u.å.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/lagen-om-valfrihetssystem-lov/> [hämtad 2022-03-03]