

Handläggare
Christina Österling
Telefon: 08-508 36 214**Till**
Äldrenämnden
den 24 september 2019

Förslag till nytt ickeval inom hemtjänsten

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Äldrenämnden överlämnar förslaget till nytt ickevalsalternativ inom hemtjänsten till kommunstyrelsen för vidare beslut i kommunfullmäktige.
3. Äldrenämnden beslutar om omedelbar justering.

Margareta Östrand
Tf. förvaltningschefRaili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

I budget för 2019 med inriktning 2020 och 2021 har äldrenämnden fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ickevalsalternativet inom hemtjänsten ska utgå från en mångfald av utförare. Staden har sedan införandet av valfrihetssystemet för hemtjänsten år 2002 haft flera olika modeller för att hantera ickevalet. Oavsett vilken av modellerna som har använts kan äldreförvaltningen inte se att det har påverkat fördelningen av andelen kunder hos privata och kommunala utförare. Däremot så har det funnits både fördelar och nackdelar med de olika modellerna. Utifrån äldreförvaltningens erfarenheter av olika ickevalsmodeller och utifrån uppdraget om att utreda förutsättningarna för ett ickevalsalternativ inom hemtjänsten som utgår från en mångfald av utförare har ett förslag till nytt ickevalsalternativ tagits fram. Förslaget innebär att för den som inte kan eller vill välja utförare utförs ickevalet av närhetsprincipen, dvs. den utförare, både privat och egenregi, som har sin utförarlokal närmast den enskildes bostad har möjlighet att utgöra ickevalsalternativ. När det gäller akuta insatser hanteras dessa som i dag av egenregi.

Bakgrund

I budget för 2019 med inriktning 2020 och 2021 har äldrenämnden fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ickevalsalternativet inom hemtjänsten ska utgå från en mångfald av utförare.

Stadens olika modeller för ickeval från år 2002 och framåt. Staden har sedan införandet av valfrihetssystemet för hemtjänsten år 2002 haft flera olika modeller för att hantera ickevalet.

År 2002 till november 2009, respektive stadsdelsförvaltning

Från år 2002 fram tills november 2009 upphandlades privata utförare till valfrihetssystemet utifrån Lag om Offentlig Upphandling (LOU). Det fanns ingen nationell eller stadsövergripande bestämmelse om vad som gällde för personer som inte kunde eller ville välja utförare. Inom staden var det respektive stadsdelsförvaltning som hanterade detta själva.

December 2009 till november 2012, upphandlat enligt LOU

År 2009 kom Lag Om Valfrihetssystem (LOV). Av lagen framgår att den upphandlande myndigheten ska tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte väljer utförare. I ärendet Lag om valfrihet - tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg (dnr 327-214/2009) beslutades att ickevalsalternativet skulle upphandlas. Upphandlingen skulle även omfatta akuta insatser. I ärendet definieras akuta insatser som insatser som behöver påbörjas innan ett aktivt val har hunnit göras av den enskilde och/eller innan uppdraget kan påbörjas av vald utförare. Utförarnas uppdrag var att senast inom tre arbetsdagar efter det att de fått beställningen påbörja uppdraget.

Från december 2009 till november 2012 hade staden ett upphandlat ickevalsalternativ. Ickevalsalternativet upphandlades utifrån fyra regioner - västerort, innerstaden, östra söderort och västra söderort. Det var HSB Omsorg AB som utifrån genomförd upphandling hade tilldelats att vara ickeval i samtliga regioner. Ickevalsalternativet hade samma förutsättningar som övriga privat hemtjänstutförare förutom tillägget att det skulle vara ickeval och ta emot akuta insatser. HSB Omsorg AB sa upp avtalen avseende samtliga regioner och valde därmed att inte använda alla förlängningsoptioner. Det var bl.a. ekonomiska orsaker som föranledde att HSB Omsorg AB valde att säga upp avtalen - ersättningen var inte i relation till uppdraget. Det innebar att äldrenämnden behövde hitta en lösning.

December 2012 – december 2014, turordning genom lottning

Den 1 december 2012 infördes ickeval som byggde på turordning genom lottning. Modellen beslutades i ärendet ickevalssystem i hemtjänst för Stockholms Stad (dnr 0801-287/2012). Utförarna, såväl privata som kommunala, fick anmäla sig till att vara ickeval. Utförarna var ickevalsalternativ under en månad och sedan var det nästa i turordningen. För att utförarna skulle kunna anmäla sig som ickeval skulle följande kriterier vara uppfyllda:

- Utförare ska vara godkänd av Stockholms stad som utförare av hemtjänst.
- Utförare ska ha hemtjänstuppdrag i Stockholms stad som varat minst de senaste 15 månaderna.
- Utförare ska anmäla intresse för att utgöra ett ickevalsalternativ i en eller flera regioner.
- Utförare ska ha beredskap för brådskande ärenden.

Denna modell hade staden fram till år 2015.

Januari 2015 – fortfarande, egenregi

I budget för år 2015 med inriktning 2016 och 2017 framgick att så länge upphandling av privata utförare görs enligt LOV ska ickeval utgöras av egenregi. Sedan 1 januari 2015 utgörs ickevalet av stadens egenregi verksamhet.

Fördelar och nackdelar med de olika ickevalsmodellerna
Oavsett vilken av modellerna som har använts kan äldreförvaltningen inte se att det har påverkat fördelningen av andelen kunder hos privata och kommunala utförare.

Äldreförvaltningen uppskattar att det är ca två procent av kunderna som blir aktuella för ickevalsalternativet. Detta betyder inte att dessa kunder för all framtid är låsta till ickevalsalternativet utan de kan närsomhelst välja en ny utförare om de önskar. Däremot så har det funnits både fördelar och nackdelar med de olika modellerna.

Respektive stadsdelsförvaltnings egen lösning

- Inga tydliga stadsövergripande objektiva kriterier

Upphandling av ickeval

- + Tydligt uppdrag
- + Lätt och nåbar organisation
- + Konkurrensneutralt
- Ekonomiskt ofördelaktigt för utföraren
- Risk för lång och utdragen upphandlingsprocess, överklagan
- Risk att utförare inte fullföljer avtalstiden, säger upp avtalet i förtid

Turordning med lottning

- + Konkurrensneutralt
- + Utförarna bestämmer själva om de vill vara ickeval eller inte

- Krångligt och svåradministrerat för såväl äldreförvaltningen som stadsdelsförvaltningarna
- Utförare som inte förstår vilket uppdrag de har tagit på sig
- Utförare som har svårt att klara uppdraget

Egenregi

- + Enkelt att hantera och administrera

- Inte konkurrensneutralt

Ickeval inom äldreomsorgens övriga valfrihetssystem
Inom äldreomsorgen finns ytterligare fem valfrihetssystem - ledsagning och avlösning, boendestöd, dagverksamhet, servicehus samt vård- och omsorgsboende. För alla valfrihetssystemen utom ledsagning och avlösning används närhetsprincipen som ickeval. Ledsagning och avlösning har egenregi/entreprenad.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Samtliga stadsdelsförvaltningars beställarchef har getts möjlighet att komma med synpunkter på förslaget. De fackliga organisationerna har behandlat ärendet den 18 september 2019. Kommunstyrelsens pensionärsråd har behandlat ärendet den 17 september 2019. Det för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämnden gemensamma rådet för funktionshinderfrågor har tagit del av ärendet den 19 september 2019.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Enligt förarbetena till LOV - LOV att välja, Lag Om Valfrihetssystem SOU 2008:15 – framgår att ickevalsalternativet ska vara bestämt i förväg, vara ett fullgott alternativ och baseras på objektiva kriterier. Alternativ som anges som exempel är egenregi, förutbestämd turordning, närhetsprincipen och upphandling enligt LOU.

Utifrån äldreförvaltningens erfarenheter av olika ickevalsmodeller och utifrån uppdraget om att utreda förutsättningarna för ett ickevalsalternativ inom hemtjänsten som utgår från en mångfald av utförare föreslår äldreförvaltningen följande:

För de som inte kan eller vill välja

För den som inte kan eller vill välja utgörs ickevalet av närhetsprincipen, dvs. den utförare, både privat och egenregi, som

har sin utförarlokal närmast den enskildes bostad har möjlighet att utgöra ickevalalternativ. Det är ett konkurrensneutralt alternativ som också är lätt att administrera i funktionen Hitta och jämför service på stadens webbsida. Genom att skriva in den enskildes adress i ett sökfält sorteras utförarna utifrån den som ligger närmast den adress som den enskilde bor på. Om det förekommer att flera utförare ligger på samma avstånd är det respektive biståndshandläggare som får göra en rättvis bedömning. Har den enskilde ett särskilt behov av att få sina insatser utifrån språk och kultur ska hänsyn tas till detta. Detta administreras också i funktionen Hitta och jämför service genom att välja närmaste utförare med en viss språk- och kulturkompetens.

Ur ett utförarperspektiv ser inte äldreförvaltningen att förslaget skulle innebära några negativa konsekvenser utan snarare tvärtom. Exempelvis kan ickeval vara bidragande till att nya privata utförare kommer igång med sina verksamheter. Äldreförvaltningen ser inte heller att det finns anledning till oro för att de privata utförarna inte vill vara ickeval eller inte har kapacitet att klara av uppdraget. I stadens valfrihetssystem för hemtjänst finns möjligheten för de privata utförarna att ange ett kapacitetstak. Det innebär att utförarna kan begränsa sitt utförande till ett visst antal timmar per månad. Skulle en utförare som nått sitt kapacitetstak bli aktuell som ickeval så blir det istället nästa utförare som ligger närmast en kunds bostad. Är det någon privat utförare som inte vill utgöra ickeval anmäler utföraren detta till äldreförvaltningen som sedan informerar stadsdelsförvaltningarna.

Akuta insatser

När det gäller akuta insatser föreslås att de hanteras som idag av egenregi. I kontraktet är det reglerat att utförarna har tre dagar på sig att påbörja uppdraget, bl.a. för att de ska kunna förbereda ett bra mottagande och ha resurser. För en mindre utförare kan det vara svårt att omgående ta emot en kund med stora omvårdnadskrävande insatser. Den anledning som äldreförvaltningen dock anser väger tyngst är kommunens yttersta ansvar kopplat till exempelvis konkurser och hävningar. Vid konkurser och hävningar behöver staden snabbt kunna förbereda och flytta kunder. Hävningar genomförs på samma dag som den delges utföraren. Det innebär att samtliga kunder också ska byta utförare under samma dag. I dessa fall behöver staden kunna kommunicera, förbereda och genomföra hävningen samtidigt som kundernas insatser behöver säkras.