



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2013 -05- 1 6	
Dnr	Rnr

1 (2)  
KS 20130614

2013-05-14

Tjänsteskrivelse

Kontor

Social-och  
omsorgskontoret

Handläggare

Lisa Mattsson  
08-5230 3422

Kommunstyrelsen, dnr 13/83

## Yttrande med anledning av Revisionsrapport nr 6/2012 – Granskning av införandet av LOV

### Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de kommunala revisorerna har Ernst & Young översiktligt granskat införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) inom hemtjänsten. Revisorernas syfte med granskningen har varit att bedöma om beslutsunderlaget som låg till grund för införandet av LOV varit tillfyllest och berett på ett tillräckligt sätt. Granskning har också gjorts för att bedöma om effektiva åtgärder har vidtagits när äldreomsorgsnämnden uppmärksammat att kostnaderna ökat kraftigt efter införandet av LOV. Revisionens bedömning är att beslutsunderlaget inför införandet av LOV var bristfälligt. Revisionen lyfter i sin sammanfattande bedömning fram följande förslag på förbättringar:

- Uppföljningsenheten inom socialkontoret bör omgående komma igång med arbetet med att kontinuerligt genomföra uppföljningar av såväl kvalitet, kompetens som kostnader.
- Vid mer genomgripande förändring i ersättningsstrukturer behöver kommunen framledes göra mer systematiska och genomgripande riskbedömningar. Jämförelser med andra kommuner som genomfört liknande förändringar bör vara ett viktigt inslag i dessa bedömningar.
- Det bör säkerställas att myndigheten för biståndsbedömning har tillräcklig kompetens för att göra rättssäkra och likvärdiga biståndsbedömningar som är förenliga med kommunens riktlinjer.

Revisionen önskar kommunstyrelsens kommentarer till granskningens slutsatser och förbättringsområden. Social- och omsorgskontoret har upprättat ett förslag till yttrande och föreslår att kommunstyrelsen antar kontorets förslag till yttrande och översänder detsamma som svar till kommunrevisorerna.

### **Beslutsunderlag**

Social- och omsorgskontorets tjänsteskrivelse, daterad 2013-05-14

Yttrande över Revisionsrapport nr 6/2012 – Granskning av införandet av LOV, daterad 2013-05-14

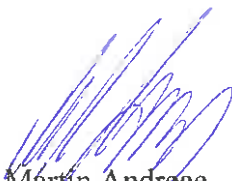
Revisionskrivelse 2013-02-21 samt Revisionsrapport 6/2012 – Granskning av införandet av LOV

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

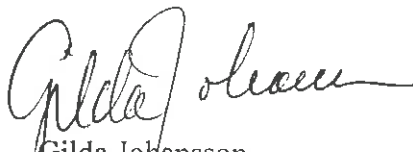
Ärendet medför inga direkta ekonomiska konsekvenser eller behov av finansiering.

### **Kommunförvaltningens förslag till kommunstyrelsen:**

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande och översänder detsamma som svar till kommunrevisorerna.



Martin Andreae  
Stadsdirektör



Gilda Johansson  
Socialdirektör

*Beslutet expedieras till:*

*Kommunstyrelsen*

*Äldreomsorgsnämnden*

*Kommunrevisorerna*

*Akten*



Yttrande över Revisionsrapport nr 6/2012 –  
Granskning av införandet av LOV

## **Bakgrund**

På uppdrag av de kommunala revisorerna har Ernst & Young översiktligt granskat införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) inom hemtjänsten. Revisorernas syfte med granskningen har varit att bedöma om beslutsunderlaget som låg till grund för införandet av LOV varit tillfyllest och berett på ett tillräckligt sätt. Granskning har också gjorts för att bedöma om effektiva åtgärder har vidtagits när äldreomsorgsnämnden uppmärksammat att kostnaderna ökat kraftigt efter införandet av LOV.

## **Yttrande**

Revisionens bedömning är att beslutsunderlaget inför införandet av LOV var bristfälligt och att det varken fanns ekonomiska eller verksamhetsmässiga effektanalyser av vad ett införande av LOV skulle kunna komma att innebära för kommunen. Efter genomförd granskning vill revisionen att nedanstående förslag beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

- *Uppföljningsenheten inom socialkontoret bör omgående komma igång med arbetet att kontinuerligt genomföra uppföljningar av såväl kvalitet, kompetens som kostnader.*

## **Social- och omsorgskontorets kommentarer:**

Ett valfrihetssystem kräver en administrativ organisation som kan hantera såväl uppföljning av avtal som effektiv kostnadskontroll. Under hösten 2012 har en uppföljningsenhet bildats med uppdraget att ta fram en plan för uppföljning, fastställa metoder för uppföljning, utföra uppföljning samt rapportera resultatet av uppföljningen till nämnderna. Arbetet med uppföljning av hemtjänstutförare inleddes under hösten 2012, då planen togs fram. Under inledningen av 2013 arbetade enheten med praktiska föreberedelser för inför verksamhetsbesöken. Uppföljning av samtliga hemtjänstutförare har genomförts under mars-april 2013, utifrån en mall som omfattar de områden som kravställs i förfrågningsunderlaget. Ekonomisk uppföljning av volymer sker varje månad i managementrapporten som redovisas för äldreomsorgsnämnden. I början av 2013 har en ny styrgrupp för myndigheten inrättats, med syfte att följa upp resultat av uppföljningar och volymutveckling. Resultaten redovisas också på ledningsgruppens målstyrningstavla.

Under 2013 planerar kontoret att införa ett digitalt system för uppföljning av utförd tid, för att få säkrare underlag för debitering. Kontoret deltar också i projektet Kvalitetssäkrad välfärd som pågår fram till slutet av 2014 och som leds av SKL. Syftet är att ge kommunerna stöd i att bygga upp system och rutiner för uppföljning.

- *Vid mer genomgripande förändringar i ersättningsstrukturer behöver kommunen framledes göra mer systematiska och genomgripande riskbedömningar. Jämförelser med andra kommuner som genomfört liknande förändringar bör vara ett viktigt inslag i dessa bedömningar.*

**Social- och omsorgskontorets kommentarer:**

Kontoret instämmer i revisionens uttalande om vikten av systematiska riskanalyser vid genomgripande förändringar. Nämnden har också antagit ett nytt övergripande styrdokument gällande Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete enligt SOSFS 2011:9, där det fastslås att riskanalyser ska göras i samband med upprättandet av verksamhetsplaner. Viktiga områden att analysera är exempelvis förändrade arbetssätt och införandet av nya ersättningsystem.

Kontoret arbetar kontinuerligt med omvärldsbevakning, där ny lagstiftning, föreskrifter samt rapporter och analyser från främst Socialstyrelsen och SKL ingår. Omvärldspaningen delges representanter i ledningsgruppen, som använder denna i strategiskt beslutsfattande såsom anpassning och utveckling av verksamhet, samt för analyser av kostnadsutveckling. Information som bedöms vara av övergripande strategisk karaktär ges också som muntlig information på äldreomsorgsnämnden. Kontoret sammanställer också årligen ett PM med relevant omvärldsinformation, som delges äldreomsorgsnämnden.

Kontoret har under många år deltagit i olika kommunnätverk, främst i SKL:s regi och gör så även fortsättningsvis. Kontoret deltar exempelvis, liksom tidigare, i SKL:s Valfrihetsnätverk där erfarenheter av införande av valfrihetssystem utbyts med stöd av SKL:s projektledare.

- *Det bör säkerställas att myndigheten för biståndsbedömning har tillräcklig kompetens för att göra rättssäkra och likvärdiga biståndsbedömningar som är förenliga med kommunens riktlinjer.*

**Social- och omsorgskontorets kommentarer:**

Myndighetsenheten har under slutet av 2012 varit föremål för en extern konsultgranskning. I samband med denna har frågan om resurser och kompetens inom enheten belysts. Rapporten presenterades för äldreomsorgsnämnden i februari 2013. Ett arbete med att kollegiegranska kvaliteten på biståndshandläggningen inleddes i mars månad 2013. Arbetet utförs av externa, visstidsanställda handläggare och beräknas vara avslutat den sista maj 2013. Erfarenheter och kunskap från denna granskning ska användas för att utveckla biståndshandläggningen.

För närvarande utreds också förutsättningarna för att införa ett nytt behovsinriktat arbetssätt för myndighetsutövningen. Modellen kallas Äldres behov i centrum (ÄBIC) och bygger på WHO:s (Världshälsoorganisationen) klassifikationssystem ICF. Socialstyrelsen har anpassat systemets begrepp till svenska förhållanden och ansvarar för grundläggande utbildning i arbetssättet. Målbilden, enligt Socialstyrelsen, är att införandet av ÄBIC medför tydligare biståndsbeslut med individens behov i fokus, ökad rättssäkerhet och ett gemensamt språk för beställare och utförare.

Till Kommunstyrelsen  
Äldreomsorgsnämnden

cc. Kommunfullmäktige

## Revisionsrapport nr 6/2012 – Granskning av införandet av LOV

På uppdrag av oss revisorer har vårt biträde, Ernst & Young, översiktligt granskat införandet av lagen om valfrihet (LOV) inom hemtjänsten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om beslutsunderlaget som låg till grund för införandet av LOV varit tillfyllest och berett på ett tillräckligt sätt. Granskning har också gjorts för att bedöma om effektiva åtgärder har vidtagits när äldreomsorgsnämnden uppmärksammat att kostnaderna ökat kraftigt efter införandet av LOV.

Till grund för beslutet om att införa LOV i hemtjänsten har i huvudsak legat den utredning som förvaltningen gjort. Detta beslutsunderlag förekommer inga omfattande analyser och riskbedömningar. Det enda som konstateras rörande kostnader är att de administrativa kostnaderna kan komma att stiga till följd av utökad uppföljning och kontroll.

Efter införandet av LOV har en utredning gjorts om varför kostnaderna för hemtjänst markant har ökat. Den slutsats som dras är att det i huvudsak kan bero på att flera av de företag som etablerats på marknaden marknadsför sig mot grupper av kommuninvånare med en annan språklig, kulturell och etnisk bakgrund än svensk och att personer i dessa grupper tidigare inte känt till rätten att erhålla biståndsbedömd hemtjänst bekostad av kommunen.

Vidare har en uppföljning genomförts av personalens kompetens. Resultatet visade att det endast var 4 av totalt 11 leverantörer som levde upp till kompetenskraven i förfrågningsunderlaget. Krav på att komma tillrätta med detta har under hösten ställts.

Skärpta kompetenskrav på personalen har införts i förfrågningsunderlaget. Vidare har även beslut fattats att inte tillåta anhöriganställningar.

Inom socialkontoret har en särskild uppföljningsenhet skapats för att förbättra kontorets uppföljningsarbete av bland annat om ställda kompetenskrav uppfylls av leverantörerna.

Det kan enligt vår mening konstateras att beslutsunderlaget inför införandet av LOV var bristfälligt. Det fanns varken ekonomiska eller verksamhetsmässiga effektanalyser av vad ett införande av LOV skulle kunna komma att innebära för kommunen. Vi noterar att vissa åtgärder omgående har vidtagits då det konstaterats att kostnaderna för hemtjänst ökat markant. Det återstår dock att se i vilken omfattning vidtagna åtgärder rörande förbättrad och tätare uppföljning samt skärpta kompetenskrav i förfrågningsunderlag får för ekonomisk effekt.

Efter genomförd granskning vill vi att följande förslag beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet:

- Uppföljningsenheten inom socialkontoret bör omgående komma igång med arbetet att kontinuerligt genomföra uppföljningar av såväl kvalitet, kompetens som kostnader.
- Vid mer genomgripande förändringar i ersättningsstrukturer behöver kommunen framledes göra mer systematiska och genomgripande riskbedömningar. Jämförelser med andra kommuner som genomfört liknande förändringar bör vara ett viktigt inslag i dessa bedömningar.
- Det bör säkerställas att myndigheten för biståndsbedömning har tillräcklig kompetens för att göra rättssäkra och likvärdiga biståndsbedömningar som är förenliga med kommunens riktlinjer.

Revisionen önskar senast den 30 april kommunstyrelsens respektive äldreomsorgsnämndens kommentarer till granskningens slutsatser och förbättringsområden.

För revisorerna i Södertälje kommun

  
Elisabet Komheden

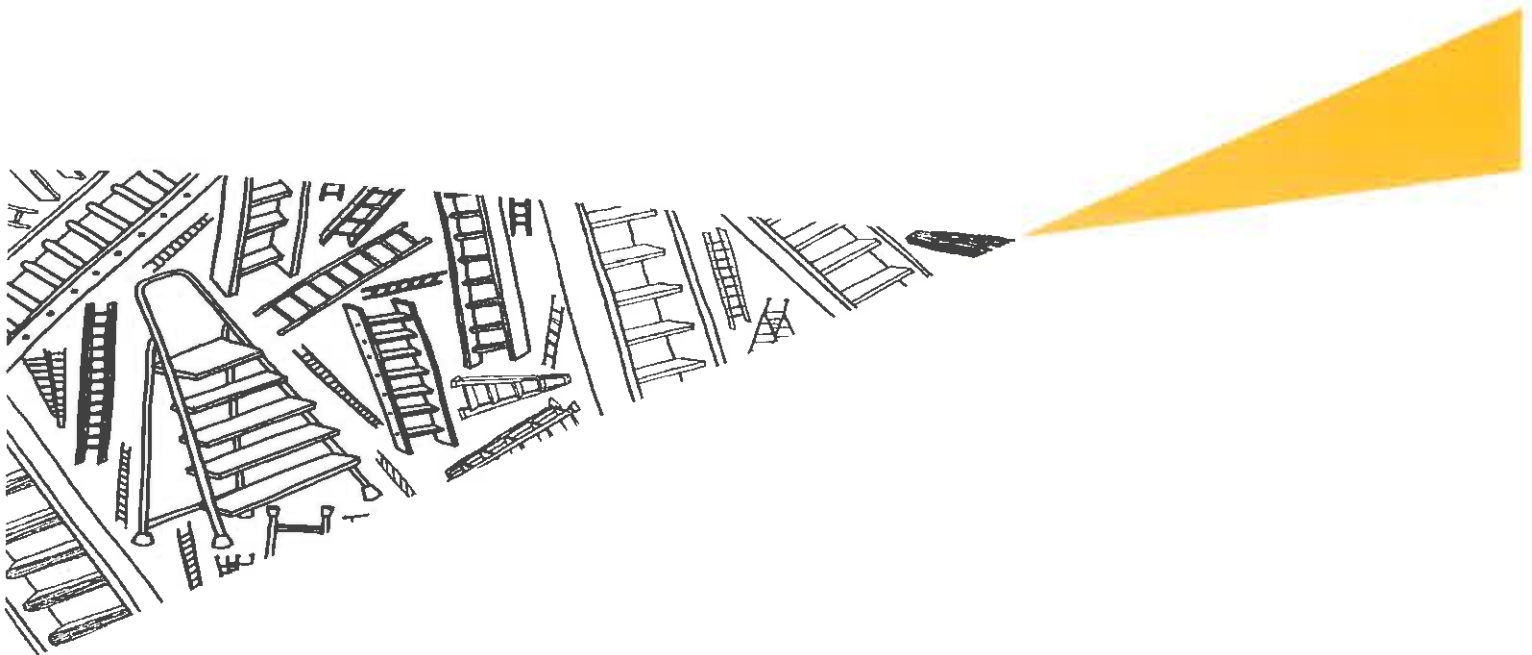
  
Erik Ternert

Bilaga: Revisionsrapport nr 6/2012 - Införandet av LOV

Revisionsrapport 6 / 2012  
Genomförd på uppdrag av revisorerna  
Januari 2013

# Södertälje kommun

Granskning av införandet av LOV





## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte.....	4
2.3. Revisionsfrågor .....	4
2.4. Revisionskriterier.....	5
2.5. Metod .....	5
<b>3. Inför beslut om införande av LOV .....</b>	<b>5</b>
3.1. Förutsättningar för ett eventuellt införande av LOV inom hemtjänsten i Södertälje kommun.....	5
3.2. Erfarenhetsutbyte .....	7
<b>4. Efter beslut om införande av LOV .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Efter införande av LOV.....</b>	<b>8</b>
5.1. Uppföljning av effekter efter införande av LOV .....	8
5.2. Uppföljningsenhet.....	9
<b>6. Bedömning.....</b>	<b>9</b>

Källförteckning

## 1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun har Ernst & Young granskat införandet av lagen om valfrihet (LOV) inom hemtjänsten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om beslutsunderlaget för införandet av LOV var förberett på ett tillräckligt sätt. Granskning har också gjorts om effektiva åtgärder har vidtagits när nämnden uppmärksammat att kostnaderna ökat kraftigt efter införandet av LOV.

I huvudsak är det en utredning som kommunen genomfört som legat till grund för beslutet om att införa LOV inom hemtjänsten. I utredningen förekommer inga omfattande analyser och riskbedömningar. Det enda som konstateras rörande kostnader är att de administrativa kostnaderna kan komma att stiga till följd av utökad uppföljning och kontroll.

Efter införandet av LOV har en utredning gjorts om varför kostnaderna för hemtjänst markant har ökat. Den slutsats som dras är att det i huvudsak kan bero på att flera av de företag som etablerats på marknaden marknadsför sig mot grupper av kommuninvånare med en annan språklig, kulturell och etnisk bakgrund än svensk och att personer i dessa grupper tidigare inte känt till rätten att erhålla biståndsbedömd hemtjänst bekostad av kommunen.

Vidare har en uppföljning genomförts av personalens kompetens. Resultatet visade att det endast var 4 av totalt 11 leverantörer som levde upp till kompetenskraven i förfrågningsunderlaget. Krav på att komma tillrädda med detta har under hösten ställts.

Skärpta kompetenskrav på personalen har införts i förfrågningsunderlaget. Vidare har även beslut fattats att inte tillåta anhöriganställningar.

En uppföljningsenhet har skapats för att förbättra kontorets uppföljningsarbete, bland annat rörande kompetensuppföljning.

Vår övergripande bedömning är att beslutsunderlaget inför införandet av LOV var bristfälligt. Det fanns varken ekonomiska eller verksamhetsmässiga effektanalyser av vad ett införande av LOV skulle komma att innebära för kommunen. Vår bedömning är vidare att vissa åtgärder har vidtagits då det konstaterats att kostnaderna för hemtjänst ökat markant. Det återstår dock att se i vilken omfattning vidtagna åtgärder rörande förbättrad och tätare uppföljning samt skärpta krav i förfrågningsunderlag får ekonomisk effekt.

Efter genomförd granskning har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Uppföljningsenheten bör omgående komma igång med arbetet att kontinuerligt genomföra uppföljningar av kvalitet, kompetens och kostnader.
- ▶ Vid mer genomgripande förändringar i ersättningsstrukturer behöver kommunen framledes göra mer systematiska och genomgripande riskbedömningar. Jämförelser med kommuner som genomfört liknande förändringar bör vara ett viktigt inslag i dessa bedömningar.
- ▶ Det bör säkerställas att myndigheten för biståndsbedömning har tillräcklig kompetens för att göra rättssäkra och likvärdiga biståndsbedömningar som är förenliga med kommunens riktlinjer.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Lagen om valfrihet (LOV) ger medborgarna möjlighet att välja mellan olika leverantörer av tjänster inom vård och omsorg. Detta skapar möjligheter för privata företag och organisationer att utföra tjänster som kommunen eller landstinget tidigare utfört i egen regi.

Det bygger på att det inte råder någon egentlig priskonkurrens mellan leverantörerna och är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Det är den enskilde kunden som själv väljer vilken leverantör som ska anlitas, till skillnad från när upphandling sker enligt LOU, då kommunen fattar beslut om leverantör.

Kommunen väljer själv om den ska tillämpa LOV eller inte. Under våren 2012 infördes LOV inom hemtjänsten i Södertälje kommun. Kostnaderna har därefter ökat kraftigt och äldreomsorgsnämnden prognostiserar ett väsentligt underskott för 2012.

Revisorerna har med anledning av detta beslutat genomföra en granskning av införandet av LOV i kommunen.

### 2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om beslutsunderlaget för införande av LOV var förberett på ett tillräckligt sätt. Vidare granskas om effektiva och tillräckliga åtgärder vidtagits i tid när nämnden uppmärksammat de snabbt ökande kostnaderna. Granskningen begränsas till att omfatta äldreomsorgsnämnden och kommunstyrelsen under åren 2008-2012.

### 2.3. Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har analyser och riskbedömningar gjorts av vilka effekter införandet av LOV får i Södertälje kommun?
- ▶ Har underlag från analyser som gjorts inför införandet av LOV i andra kommuner använts?
- ▶ Vilka effekter förväntades införandet av LOV få i Södertälje kommun?
  - ▶ Ekonomiska effekter?
  - ▶ Verksamhetsmässiga effekter?
- ▶ Har åtgärder vidtagits utifrån resultatet av eventuell genomförd effektanalys?
- ▶ Hur har nämnden och kommunstyrelsen agerat när kostnaderna snabbt ökade efter införandet av LOV?
- ▶ Vilka kompetenskrav ställs på personalen för att bli godkänd att arbeta inom hemtjänsten?
  - ▶ Vilka kontroller genomförs av nämnden för att kontrollera att utförarna lever upp till dess krav, både vid auktorisationstillfället och därefter?

## 2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I föreliggande granskning utgörs revisionskriterierna av nämndens ansvar för intern styrning och kontroll enligt kommunallagen.

## 2.5. Metod

Granskningens resultat är baserat på intervjuer med tjänstemän som deltagit i arbetet efter införandet av LOV. Tjänstemän som ansvarade för arbetet innan beslut om införandet fattades finns inte kvar i den kommunala organisationen, och har därför inte intervjuats.

Följande funktioner har intervjuats:

- Kvalitets- och utvecklingschef Social- och omsorgskontoret
- Verksamhetscontroller Social- och omsorgskontoret

Vidare har samtliga dokument förelagda för kommunstyrelsen respektive äldreomsorgsnämnden inför och efter införandet av LOV granskats.

## 3. Inför beslut om införande av LOV

Under våren 2008 motionerades det i kommunfullmäktige rörande möjligheten att ansöka om statliga stimulansbidrag för att utveckla valfriheten inom äldre- och handikappomsorgen. Motionen remitterades till äldreomsorgsnämnden, kommunala handikapprådet samt social- och omsorgsnämnden för yttrande.

Under 2008 hade Socialstyrelsen i uppdrag att fördela 280 mnkr i bidrag till kommunerna för att förbereda och utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg. Syftet med stimulansbidraget var att ekonomiskt stödja kommunerna som beslutar att eventuellt införa eller anpassa sig till valfrihetssystem i linje med den föreslagna lagstiftningen.

Under hösten 2008 ansökte kommunen om ett statligt stimulansbidrag motsvarande 2 mnkr för att undersöka möjligheterna att utveckla valfrihet inom äldre- och handikappomsorgen.

### 3.1. Förutsättningar för ett eventuellt införande av LOV inom hemtjänsten i Södertälje kommun

Efter att kommunen erhållit det statliga stimulansbidraget tillsattes en utredare vid kommunen med uppdraget att utreda förutsättningarna för införande av LOV. Av de totala 2 mnkr som erhöles från staten avsattes 750.000 kr för utredningen.

Enligt uppgift debatterades det eventuella införandet av LOV inom hemtjänsten flitigt under perioden innan beslut fattades. Frågan upplevs ha varit politiskt laddad. Intervjuade tjänstemän uppger att de inte haft inblick i vilka frågor som diskuterades på politisk nivå. En fråga som enligt uppgift diskuterades flitigt var om utförare som endast var intresserade av mindre geografiska områden i kommunen skulle godkännas.

2009-07-09 presenterade utredaren, som sorterat under ekonomienheten vid kommunstyrelsens kontor, skrivelsen *Förutsättningar för ett eventuellt införande av LOV inom hemtjänsten i Södertälje kommun*. Syftet med utredningen var att utreda och beskriva eventuella konsekvenser som kan uppkomma i samband med ett införande av valfrihetssystem i kommunen.

I utredningen beskrivs initialt skillnaderna mellan LOV och lagen om offentlig upphandling (LOU). Den mest väsentliga skillnaden mellan LOV och LOU är att i ett valfrihetssystem enligt LOU får den leverantör som vunnit upphandlingen ett garanterat tidsbestämt uppdrag med en garanterad volym. I ett valfrihetssystem enligt LOV får alla som vill och uppfyller kraven tillträde till systemet. Det finns inte heller någon bestämd tid för start utan det står varje leverantör av tjänsten fritt att när som helst lämna anbud på att få tillträde till marknaden. Detsamma gäller om leverantören vill avsluta sin närvaro på marknaden. Det är den person som tar emot tjänsten som väljer leverantör vilket gör att företagen konkurrerar med kvalitet.

Det konstateras vidare i utredningen att det dåvarande systemet med kundval bland tre upphandlade leverantörer i kommunens centrala delar inte var kompatibelt med LOV.

I kapitlet rörande kvalitet konstateras att det för leverantörerna handlar om att leva upp till kvalitetskraven enligt SoL, men även till den av brukarna subjektiva uppfattningen av vad kvalitet är. Lagen ställer krav på att personal som utför arbetet ska ha lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Övriga kvalitetskrav som kan komma att ställas beslutar kommunen själv om. Det konstateras att det i slutändan blir brukarens val och uppfattning om vad god kvalitet är som avgör vilka leverantörer som klarar sig bäst på marknaden.

I utredningen hänvisas till SOU 2008:15 (LOV att välja – lag om valfrihetssystem), där det konstateras att det kan vara kostnadskrävande för kommunerna att administrera ett system med fritt val. Kostnaderna kan stiga genom att de administrativa kostnaderna ökar på grund av fler utförare; till exempel för flera och tätare kontakter för uppföljning och kontroll.

Hanteringen av personal i samband med övergång till ett valfrihetssystem skiljer sig från vad som gäller i samband med upphandlad verksamhet enligt LOU. Enligt LOV finns inga krav på automatisk personalövergång.

Det konstateras vidare att rollerna i den kommunala organisationen kommer att förändras vid ett införande av LOV. Politikens roll kommer förändras så till vida att den inte längre har möjlighet att delta i de operativa besluten. I stället blir den av karaktären att den kan formulera mål och styra på ett mer övergripande plan.

Det konstateras avslutningsvis i utredningen att biståndsbedömarens roll kommer förändras på så sätt att det blir dennes uppgift att presentera de olika valmöjligheter som föreligger brukaren. Detta kan vara mycket delikat i ett för brukaren mycket utsatt läge.

De nackdelar med LOV som presenteras rör den kritik som riktats mot valfrihetssystemet att vårdenheterna kommer koncentreras i tätorterna där befolkningsunderlaget är större och möjligheterna att göra vinst bättre, och att glesbygd och förorter blir utan vårdenheter. Utredaren anser dock att då det rör hemtjänst torde riskerna för detta minska om aktörerna ges rätt förutsättningar och incitament att ta sig an de kommundelar med glesare befolkning.

De fördelar med LOV som presenteras är att det finns tydliga förfaranden, att det finns tydliga skall-krav för utförarna samt möjligheterna till fritt inträde till samt utträde från marknaden. Enligt utredaren fanns det vid tillfället för utredningen en tydlig riktning och vilja i övriga kommuner i regionen att införa LOV. Enda undantaget uppges ha varit Botkyrka kommun.

Som bilaga till utredningen presenteras resultatet från en brukarenkät om kundvalssystemet inom hemtjänsten.

### 3.2. Erfarenhetsutbyte

Enligt intervjupersonerna ingick kommunen i ett nätverk instiftat av Sveriges kommuner och landsting. Inom ramen för nätverket diskuterades särskilda frågor rörande utvecklingen av valfrihetssystem enligt LOV. Nätverket leddes enligt uppgift av en erfaren projektledare med spetskompetens rörande införandet av LOV. Projektledaren höll även ett seminarium tillsammans med kommunens politiker om införandet av LOV.

## 4. Efter beslut om införande av LOV

I kommunens mål- och budgetdokument 2010-2012 som beslutades 2009-11-23 fastslogs det att inom äldreomsorgen ska *"försöket med valfrihet inom hemtjänsten utvecklas till att omfatta alla som har rätt till hemtjänst. Samtliga ska kunna välja hemtjänst utförd i kommunal regi eller av externa företag och organisationer. För att kunna erbjuda detta införs Lagen om valfrihet (LOV) i Södertälje kommun från och med den 1 oktober 2010, där certifierade företag får möjlighet att bli leverantörer av hemtjänst i hela kommunen. För de som inte gör ett aktivt val kommer kommunen att ansvara för hemtjänsten."*

I tjänsteskrivelse daterad 2010-03-29 berörs kortfattat de ekonomiska konsekvenser som införandet av LOV medför. Det konstateras att den ersättning externa leverantörer får blir beroende av hur många brukare som har valt leverantören och antal utförda hemtjänsttimmar. Det konstateras att utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som egenregiverksamhet. Det konstateras att det även kan bli så att kommunens egen verksamhet kan bli dyrare än de externa leverantörernas verksamhet eftersom myndighetens yttersta ansvar för alla brukare kan medföra högre kostnader. I underlaget konstateras det vidare att det inte finns någon generell erfarenhet från de kommuner som infört LOV om hur verksamhetens kostnader påverkas. Däremot märks en omfördelning av kostnader från ledning av drift av verksamhet till information och kontroll/uppföljning.

Avslutningsvis gör förvaltningen bedömningen att införandet av LOV kan medföra viss ökning av driftskostnader för IT-stöd och systemförvaltning. Detta beror på införande av system för uppföljning av utförda insatser, samt för förstärkning av funktioner för information, kontroll och uppföljning av både ekonomi och verksamhet. Detta ligger i linje med vad som konstaterades i den utredning som gjordes inför beslut fattades om att införa LOV i hemtjänsten.

2010-06-15 beslutade kommunstyrelsen att datumet för införande måste skjutas framåt i tiden. Detta för att säkerställa ett valfrihetssystem med hög kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet för brukaren. Nytt datum för införandet av LOV beslutas till 2011-02-01. Som beslutsunderlag för detta finns bland annat kommunförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2010-05-11.

Det konstateras i underlaget att av de 2 mnkr som erhöles i stimulansmedel kvarstår 1,5 mnkr vilket anses vara tillräckligt för att införa kundvalssystemet och LOV.

Den 19 november 2010 beslutas återigen av kommunstyrelsen att skjuta upp införandet. Detta görs för att pröva om det är mer fördelaktigt att genomföra reformen på ett annat sätt. Tanken är att undersöka om det är möjligt att reglera antalet utförare av hemtjänst till vad som är rimligt med tanke på antalet personer i kommunen som har hemtjänst. Beslutet fattas mot bakgrund av att erfarenheter från andra kommuner visar att kvaliteten kan bli bristande med många utförare på marknaden.

Justeringar av förfrågningsunderlag och kravspecifikation görs. Bland annat införs krav på att utföraren ska medverka till att regelbunden insyn och kontroll från kommunens sida säkerställs, både gällande verksamhet och ekonomi. Vidare införs bland annat även krav på att utföraren inte ska ha möjlighet att säga nej till brukare som önskar deras tjänster samt att marknadsföring inte får ske genom hembesök eller telefonsamtal.

Beslut fattas 2011-06-23 av kommunstyrelsen att återigen skjuta upp införandet av LOV till 2012-03-01.

## **5. Efter införande av LOV**

Efter införandet den 1 mars 2012 ansökte återigen social- och omsorgskontoret om stimulansbidrag från Socialstyrelsen på 600 tkr, för utveckling av valfrihetssystemet.

Redan efter en månad efter införandet konstaterades att kostnaderna för hemtjänst ökade markant.

I juni 2012 beslutade kommunstyrelsen att uppdra till stadsdirektören att utreda vad som ligger bakom det kraftigt ökade behovet av hemtjänst, att kontrollera att de utförare som godkänts uppfyller kriterierna samt att utvärdera kriterierna för certifiering av hemtjänstutförare.

### **5.1. Uppföljning av effekter efter införande av LOV**

I september 2012 presenterades en uppföljande rapport av effekter efter införandet av LOV i kommunen.

I rapporten konstateras att från 31/1 2012 fram till 15/8 2012 ökade antalet brukare inom hemtjänsten med 286 personer, från 1819 till 2082. Under perioden januari till juli ökade antalet utförda timmar från 47 251 till 63 109. Detta innebär att antalet brukare totalt från januari till augusti har ökat med drygt 14 procent och antalet utförda timmar under samma tid ökade med drygt 33 procent. En presentation görs av förändringen av antalet brukare per bostadsområde före och efter införandet av LOV. Antalet har ökat mest i Fornhöjden, Geneta, Hovsjö och Ronna. Fördelningen mellan extern och kommunal hemtjänst visar att externa leverantörer har valts av 43 procent av brukarna medan den kommunala hemtjänsten valts av 57 procent.

I rapporten spekuleras om att den stora ökningen i vissa områden kan vara en effekt av dels att flera företag i sina presentationer anger att målgruppen i första hand är personer med annan språklig, kulturell och etnisk bakgrund än svensk. Det kan också bero på att företagen informerar om att bistånd från kommunen är möjligt, något som tidigare kan ha varit okänt i dessa grupper.

Vid en jämförelse med sex andra kommuner på Södertörn konstateras att det genomsnittliga antalet timmar per brukare sammantaget uppgår till 30,5 per vecka. Detta innebär att Södertälje kommun ligger över genomsnittet. Vid en jämförelse över tiden visar resultatet också att antalet beviljade timmar per brukare ökar successivt.

Vid en jämförelse bland länets kommuner hamnar Södertälje på plats 11 rörande äldreomsorgens totala nettokostnader. Södertälje har en lägre nettokostnad än länsgenomsnittet. Kommunen har dock en större andel invånare än länsgenomsnittet som har insatser i ordinärt boende. Södertälje är vidare en av de tolv kommuner som har mindre än fyra procent av den äldre befolkningen placerad på särskilt boende.

#### **5.1.1. Kompetens och utbildning**

En första uppföljning av personalens kompetens gjordes i maj 2012, d v s efter införandet av LOV. Då fanns 11 verksamma externa leverantörer i kommunen. Endast fyra av de verksamma företagen uppnådde kravet att minst 50 procent av personalen ska ha relevant utbildning. Krav på att komma tillrätta med detta har under hösten gått ut till samtliga företag, annars riskerar de att få sitt tillstånd indraget.

Vid en översiktlig granskning som gjorts av tillgängliga förfrågningsunderlag bland kommuner i länet framgår att de flesta kommuner tillåter anhörganställningar. Uppföljningar som gjorts visar dock på problem i samband med anställningsformen.

För godkännande av företag att utföra hemtjänst hos brukare i kommunen och för detta erhålla ersättning finns särskilda krav på kompetens hos personalen. Av riktlinjerna framgår att minst 50 procent av den totala personalstyrkan ska ha relevant utbildning. Med relevant utbildning avses utbildning till undersköterska, genomgåendet omvårdnadsprogram vid gymnasiet, annan jämförbar gymnasieutbildning eller kompetens validerad enligt modellen Kravmärkt Yrkesroll.

Enligt riktlinjerna ska leverantören säkerställa att all personal behärskar svenska språket i tal och skrift. Det är vidare önskvärt att flera personer i personalen behärskar andra språk än det svenska. Jämn könsfördelning och etnisk mångfald i personalstyrkan ska eftersträvas.

Då ansökan lämnas in till kommunen ska leverantören presentera organisationsplan samt tidsplan för nyrekrytering.

Särskilda krav ställs på verksamhetschefer. Krav som ställs är;

- Erfarenhet av arbetsledning
- Dokumenterad relevant utbildning eller minst 36 månaders praktisk erfarenhet av heltidsarbete inom omsorgsverksamhet. Erfarenheten ska vara förvärvad under de senaste tio åren.
- Ingående kunskaper om tillämpliga lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

## 5.2. Uppföljningsenhet

Under hösten har en uppföljningsenhet bildats och en uppföljningsstrategi anställts för att förbättra kontorets uppföljningsarbete, och för att bland annat arbeta med kompetensuppföljning. Förhoppningen är att detta ska leda till att problemen med för låg kompetens vid företagen rättas till. Enligt intervjupersonerna är det dock viktigt att påpeka att även inom de delar av hemtjänsten som utförs i kommunal regi är det endast drygt 50 % av personalstyrkan som lever upp till kraven.

Utifrån resultatet av rapporten föreslås att beslut fattas att upphandlingsunderlaget ändras så att information till brukare från leverantör endast får ske i skriftlig form och att anställning av anhöriga/närstående för att ge insatser till egna anhöriga/närstående inte tillåts. Förslaget berör både kommunens egen hemtjänst och externa utförare.

Beslut fattades i nämnden den 25 september 2012 att ovan beskrivna förändringar av förfrågningsunderlaget genomförs.

## 6. Bedömning

Några omfattande analyser och riskbedömningar gjordes inte inför beslutet att införa LOV i kommunen. Det enda underlaget inför beslutet var den utredning som gjordes av kommunens tjänsteman.

Rörande kostnader konstateras att de administrativa kostnaderna kan komma att stiga till följd av fler utförare vilket innebär fler och tätare kontakter för uppföljning och kontroll. Vidare konstateras att makten kommer att förskjutas från politiken till brukaren.

Förutom erfarenhetsutbytet inom ramen för SKL:s nätverk om införandet av LOV gjordes inga analyser eller jämförelser kring hur det initialt har fungerat i kommuner som tidigare infört LOV. Vi



noterar att det i samband med konkurrensutsättning av verksamheter i kommuner ofta förekommer initiala kostnadsökningar och att riskerna för detta borde ha beaktats i planeringsfasen.

Dokumenterade analyser av vilka effekter införandet av LOV skulle komma att få i Södertälje kommun finns inte.

Vår bedömning är att underlaget respektive nämnd hade inför beslut om införande av LOV var bristfälligt.

Redan en månad efter införandet konstaterades att kostnaderna stigit kraftigt och att antalet ansökningar om hemtjänst ökat kraftigt. Några långtgående analyser har inte gjorts av detta. Dock antas det bero på att många av leverantörerna nischer sig mot de grupper med annan språklig, kulturell och etnisk bakgrund än svensk, vilket är grupper som tidigare inte i stor utsträckning ansökt om hemtjänst hos kommunen.

Efter uppföljning har kompetenskraven skärpts upp i förfrågningsunderlagen. Vidare har det även införts skrivningar om att anhörganställningar inte är tillåtet, samt att hårdare krav på hur marknadsföring får göras införs.

Den uppföljningsenhet som bildats har ännu inte avgivit några rapporter rörande uppföljning av kvalitet och kompetenskrav i hemtjänsten. Vår bedömning är att en dylik funktion är nödvändig. Det bör dock understrykas att det är av lika stor vikt att uppföljningar görs av den hemtjänst som bedrivs i egen regi, för att möjliggöra jämförelser mellan formerna för hemtjänst. Vår rekommendation är att uppföljningarna genomförs med kontinuitet, av såväl kvalitet, kompetens som kostnader.

Stockholm den 18 januari 2013

Anders More  
Verksamhetsrevisor

## Källförteckning

- 2008-06-18, Socialstyrelsen – Stimulansbidrag för att förbereda och utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg
- 2008-08-18, Äldreomsorgskontoret – Stimulansbidrag för att förbereda och utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg
- 2008-08-26, Äldreomsorgsnämnden – Stimulansbidrag för att förbereda och utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg
- 2008-10-08, Social- och omsorgsnämnden – Ansökan om stimulansbidrag för att utveckla valfriheten inom äldre- och handikappomsorgen
- 2009-07-09, Kommunstyrelsens kontor – Förutsättningar för ett eventuellt införande av LOV inom hemtjänsten i Södertälje Kommun
- 2010-04-19, Äldreomsorgskontoret – Förfrågningsunderlag – hemtjänst genom kundval i Södertälje kommun
- 2010-05-11, Kommunförvaltningen – Framskjuten start av kundvalssystem enligt LOV
- 2010-11-19, Kommunstyrelsen - Utbyggnaden av valfrihet inom äldreomsorgen skjuts upp
- 2011-06-23, Kommunstyrelsen – Valfrihet inom hemtjänsten, uppskjutande av införade
- 2011-09-13, Äldreomsorgskontoret – Införande av kundval inom hemtjänst enligt LOV (lag om valfrihetssystem 2008:962)
- 2011-09-27, Äldreomsorgsnämnden – Införande av kundval inom hemtjänst enligt LOV (lag om valfrihetssystem 2008:962)
- 2012-03-09, Social- och omsorgskontoret – Ansökan om stimulansbidrag för utveckling av valfrihetssystem
- 2012-03-27, Äldreomsorgsnämnden – Ansökan om stimulansbidrag för utveckling av valfrihetssystem
- 2012-09-09, Social- och omsorgskontoret – Uppdrag med anledning av det kraftigt ökade behovet av hemtjänst i kommunen, Uppföljning av effekter efter införande av LOV
- 2012-09-25, Äldreomsorgsnämnden – Uppdrag med anledning av det kraftigt ökade behovet av hemtjänst i kommunen
- 2012-09-28, Kommunstyrelsen – Utredning om det kraftigt ökande behovet av hemtjänst mm