

Mottagare
Socialnämnden

Remissvar. Motion - Inför rätt att välja äldreboende

Förslag till beslut

Socialnämnden avslår motionen och överlämnar tjänsteskrivelsen som nämndens yttrande till regionstyrelsen.

Sammanfattning

Kristdemokraterna på Gotland har inkommit med en motion avseende att Region Gotland inför ett system för valfrihet gällande äldreboende/särskilt boende för äldre/demensboende, företrädesvis baserat på lagen om valfrihetssystem (LOV).

Socialförvaltningen bedömer att det inte är aktuellt att införa LOV för tjänstekategorin särskilt boende och säga upp befintliga entreprenad- och ramavtal.

Ärendebeskrivning

Regionfullmäktige har 2022-10-24 fattat beslut RF § 189 om att överlämna motionen till regionstyrelsen för beredning. Socialförvaltningen har berett ärendet och lämnar förslag till beslut om yttrande till regionstyrelsen.

Ärendet

Bakgrund

Riksdagen beslutade under 2008 att från och med januari 2009 införa Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Lagen ger möjlighet för kommuner och regioner att stimulera brukarnas fria val av utförare av främst vård- och omsorgstjänster för äldre och för personer med funktionsnedsättningar. LOV utgör ett alternativ till konkurrensutsättning med stöd av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Lagen är frivillig att tillämpa för kommunerna.

Valfrihetssystemets utformning

Det främsta syftet med ett valfrihetssystem är att stärka brukarens ställning genom möjligheten att göra aktiva val. Ur såväl beställarens som brukarens perspektiv är det framför allt tillgången på valbara leverantörer (boenden) som är avgörande för att valfrihetssystemet ska fungera.

Tjänstekategorin särskilt boende

Ett valfrihetssystem omfattar vanligen en tjänstekategori, det vill säga en insats (exempelvis särskilt boende). Vilka tjänster som kan omfattas av LOV regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 2105/2002.

Av 1 kap.1 § LOV framgår att lagen kan tillämpas för vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst. Vissa tjänster inom dessa sektorer är dock

undantagna, t ex ambulanssjukvård.

Uppgifter hämtade från upphandlingsmyndigheten.se visar att det är mer ovanligt att ha LOV inom särskilt boende än hemtjänst. Uppgifterna om fördelning var i december 2022 enligt följande:

- 161 av 290 kommuner har LOV inom hemtjänst och service (56%)
- 38 av 290 kommuner har LOV inom daglig verksamhet LSS (13%)
- 26 av 290 kommuner har LOV inom särskilt boende (9%)

Kvalificeringskrav

För att godkännas att ingå i valfrihetsystemet måste leverantören uppfylla ett antal krav. Dessa beskrivs i ett förfrågningsunderlag som publiceras i den nationella databasen "Valfrihetswebben". Upphandlingsmyndigheten ansvarar för databasen (3 kap. 1-2 §§ LOV).

För att bli godkända måste leverantörerna

- Ha tillstånd från IVO att bedriva särskilt boende, som bland annat förutsätter tillgång till lokaler, adekvat kompetens, finansiell förmåga och lämplig bemanning.
- Ha tillgång till lokaler att bedriva verksamheten i (äga eller förhyra). Dessa ska inrymma bostadslägenheter, gemensamhetsytor, personalutrymmen, kontor, tvättstugor, hygienutrymmen m.m. Lokalernas utformning ingår i IVO:s tillståndsprovning.
- Uppfylla de lokala kriterier som beställaren (socialnämnden) fastställt i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor. Tillståndet är knutet till den juridiska eller enskilda person som beviljats tillståndet. Från och med 2019 är såväl ansökan om tillstånd som ändringar av befintligt tillstånd avgiftsbelagda.
- Samtliga sökande som uppfyller ställda krav och som inte har uteslutits vid provningen ska godkännas (8 kap. 1 § LOV). Det innebär att regionen inte kan begränsa antalet leverantörer i ett valfrihetssystem. Leverantör som inte godkänns kan överklaga beslutet och har också möjlighet att inkomma med en ny ansökan.

Nuläge

Socialförvaltningen erbjuder boendeplatser på totalt 20 olika särskilda boenden/enheter. Av dessa drivs nio boenden av privata utförare. Entreprenadavtal är upprättade med totalt fem av de privata utförarna. Övriga fyra har socialförvaltningen ramavtal med och köper enstaka platser hos.

LOV på särskilt boende

En kommun¹ som tillämpar LOV tillåter privata aktörer att fritt etablera sig med egna eller hyrda fastigheter. Förutsättningen är att aktörerna uppfyller kommunens krav (som kan motsvara dem som ställs i en LOU-upphandling). Målsättningen är att skapa en mångfald av aktörer där den enskildes val avgör vilken aktör som anlitas. Kommunen har också möjlighet att definiera vad som gäller om en aktör inte uppfyller kommunens/regionens krav vid godkännande och under avtalsperioden.

En grundläggande princip i LOV är konkurrensneutraliteten, det vill säga att alla utförare, offentliga som privata, behandlas likvärdigt. I lagens förarbeten anges till exempel att ersättningen till utförarna ska baseras på kostnaderna i egenregi.

När nämnden bedriver all verksamhet i egen regi agerar nämnden både som beställare och producent och har kontroll och rådighet över verksamhetens styrning och utformning. I ett valfrihetssystem enligt LOV har nämnden rådighet över valfrihetssystemets konstruktion, kriterierna för att godkänna leverantörer och villkoren för uppdraget. Däremot kan nämnden inte påverka om och i vilken takt privata leverantörer etablerar sig eller i vilken omfattning platser nyttjas hos en viss leverantör, det senare avgörs av brukarens val och tillgången till valbara leverantörer i övrigt. Alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven ska godkännas, nämnden kan inte styra över antalet. Socialnämnden kan inte heller avtala om några särskilda volymer.

Det råder delade meningar om det är mer ekonomiskt fördelaktigt för kommunen med LOV eller ramavtal i särskilt boende. En del kommuner pekar på att det blir dyrt om det uppstår tomma platser i kommunala äldreboenden som inte avvecklas. Samtidigt har kommunen kontroll över ersättningen i ett LOV-system som kan ändras vid behov. I en ramupphandling sätts priset för framtida avrop och kommunen kan avgöra antalet köpta platser.

Fördelar med LOV-system som framhålls av kommunerna och de privata aktörerna är de äldres valfrihet, en tydligare ansvarsfördelning mellan kommun och utförare, samt möjligheten för den privata aktören att utforma det särskilda boendet enligt sitt koncept. Det bidrar även till ökad mångfald. Privata aktörer har bland annat startat särskilda boenden med inriktning mot viss religion, hbtqi eller livsstil, såsom kultur, trädgård eller sport.

Exempel på konsekvenser om LOV införs på särskilt boende

- Region Gotland skulle komma att vara en av flera möjliga aktörer som planerar och bygger/iordningställer särskilda boenden vilka kan drivas enligt LOV och som medborgare utifrån beviljat bistånd kan välja som sitt permanenta boende.
- Att upprätta ett valfrihetssystem för särskilt boende kan initialt innebära administrativa kostnader.

¹ Kommun likställs här med Region Gotland

- Socialnämnden kan i och med LOV på särskilt boende hamna i en situation med så kallade ”tomplatser” på sina egna särskilda boenden. De kvalificerade privata aktörerna ska samtidigt ha ersättning utifrån att brukare valt deras boende. LOV på särskilt boende är kostnadsdrivande för socialnämnden om medborgare väljer privata aktörer i den utsträckningen att ovannämnda inträffar.
- Beroende på population och enskildas intresse kan särskilda boende med viss inriktning till målgruppen bli svår att driva på grund av Gotlands litenhet.
- Uppsägning av befintliga avtal bör ske.

Bedömning

Socialförvaltningen bedömer att det inte är aktuellt att införa LOV för tjänstekategorin särskilt boende och säga upp befintliga entreprenad- och ramavtal. Vidare bedöms befintliga arbetsätt tillförsäkra att enskilda utifrån regionens förutsättningar i möjligaste mån får det önskade särskilda boendet.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse SON 2022/470, 2023-01-30
Motion Inför rätt att välja äldreboende, 2022-12-22
RF §189, 2022-10-24

Socialförvaltningen

Marica Gardell
Socialdirektör

Skickas till

Registrator regionstyrelsen, ärendenummer: RS 2022/1498
Öystein Berge, kvalitetschef socialförvaltningen
Therése Thomsson, myndighetschef socialförvaltningen