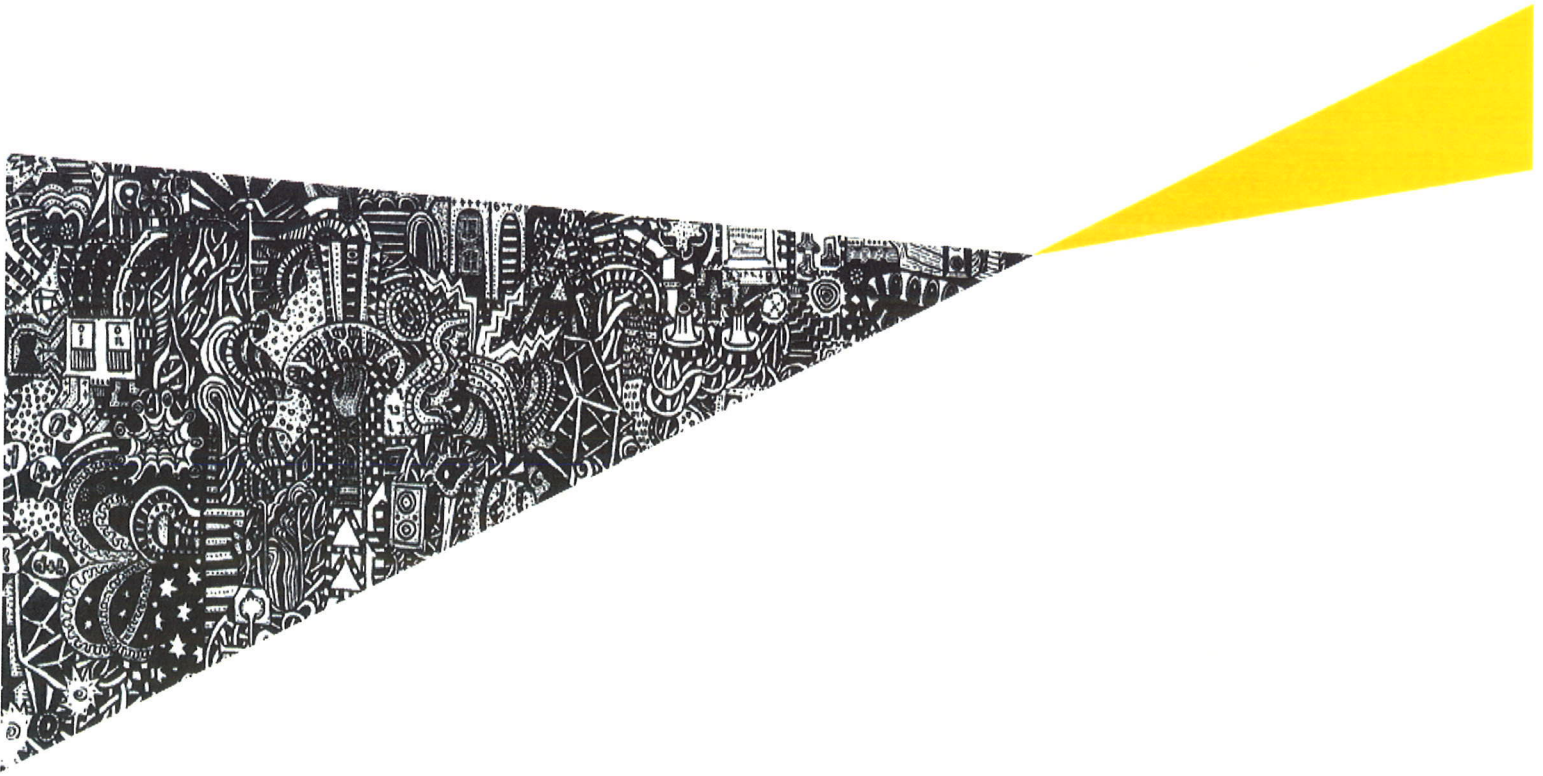


# Stenungsunds kommun

Förstudie av införandet av valfrihetssystem  
inom hemtjänsten



## Innehåll

<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och avgränsning .....	2
1.3. Revisionsfrågor .....	2
1.4. Metod .....	2
<b>2. Införandet av valfrihetssystem inom hemtjänsten</b> .....	<b>3</b>
2.1. Lagen om valfrihetssystem .....	3
2.2. Uppfyller utformningen av valfrihetssystem i kommunen det syfte och de intentioner som fullmäktige beslutat om för införandet? .....	3
2.3. Hur har prissättningen av tjänster inom hemtjänsten tagits fram och hur ser kommunens ersättningsmodell till utförare av hemtjänst ut?.....	5
2.4. Hur har kommunens kostnader för hemtjänst inom serviceområdet påverkats av införandet av valfrihetssystemet? .....	5
2.5. Vilken uppföljning gör Kommunstyrelsen av utförare av hemtjänst, både interna och externa?.....	6
<b>3. Sammanfattande bedömning</b> .....	<b>7</b>

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund**

Verksamhetsområdet Vård och äldreomsorg ansvarar för äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård i form av hemtjänst, särskilt boende och hemsjukvård. Stenungsunds kommun har från 1 mars 2010 infört LOV, lagen om valfrihetssystem för serviceinsatser som städ, tvätt och inköp.

Valfriheten innebär att kommuninvånaren, efter ett biståndsbeslut, själv ska kunna välja leverantör utifrån ett antal godkända leverantörer som kommunen tecknat avtal med. Insatserna gäller service dvs. städ, tvätt och inköp. Övriga insatser ligger kvar i kommunens hemtjänst.

De förtroendevalda revisorerna har i arbetet med risk- och väsentlighetsanalys bedömt det väsentligt att under 2012 genomföra en förstudie av införandet av valfrihetssystem för servicetjänster inom hemtjänsten och hur kommunstyrelsen säkerställer uppföljning av de utförare som kommunen kontrakterat.

### **1.2. Syfte och avgränsning**

Syftet med förstudien är att översiktligt granska kommunstyrelsens införande av valfrihetssystem för servicetjänster inom hemtjänsten och om styrelsen har säkerställt rutiner för uppföljning av de utförare som kommunen kontrakterat.

### **1.3. Revisionsfrågor**

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

1. Uppfyller utformningen av valfrihetssystem i kommunen det syfte och de intentioner som fullmäktige beslutat om för införandet?
2. Hur har prissättningen av tjänster inom hemtjänsten tagits fram och hur ser kommunens ersättningsmodell till utförare av hemtjänst ut?
3. Har kommunens kostnader för hemtjänst inom serviceområdet påverkats av införandet av valfrihetssystemet?
4. Vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av utförare av hemtjänst, både externa och interna?

### **1.4. Metod**

Förstudien har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Telefonintervjuer har genomförts med projektledaren för LOV och ansvarig controller för upprättandet av ersättningsmodell och prissättning. Information har även inhämtats genom att skriftliga frågor tillställts berörda.

## **2. Införandet av valfrihetssystem inom hemtjänsten**

### **2.1. Lagen om valfrihetssystem**

Lag om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten.

Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på Hälso- och sjukvårdstjänster.

Vårdvalssystemet ska utformas så att alla utförare behandlas lika. Enligt LOV är priset fastställt på förhand och utförare konkurrerar med sin kvalitet. Det är upp till den enskilde att välja det alternativ som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Vårdgivare, som uppfyller de krav som kommunen ställer, har rätt att etablera sig i kommunen med offentlig ersättning.

### **2.2. Uppfyller utformningen av valfrihetssystem i kommunen det syfte och de intentioner som fullmäktige beslutat om för införandet?**

Kommunfullmäktige beslutade 2008-06-09 att servicetjänster som städ, tvätt och inköp skulle komma att utföras av extern utförare efter utredning och beviljat beslut enligt socialtjänstlagen. Detta skulle ske i enlighet med lagen om valfrihet som trädde i kraft den 1 januari 2009.

Kommunfullmäktige beslutade 2009-06-08 vilka tjänster och krav som skulle ingå i utformningen av förfrågningsunderlag från Vård och Äldreomsorg. Det beslutades även att den egna hemtjänsten inte skulle vara ett valbart alternativ när det gällde serviceinsatser.

Inför införandet av LOV tillsattes en projektledare. Förstudien visar att projektledarens uppdragsbeskrivning inte var tydligt definierat men genom kontinuerliga avstämningar med Allmänna utskottet<sup>1</sup> och Vård och Äldreomsorgs styrgrupp klargjordes projektledarens uppdrag.

Av Kommunfullmäktiges protokoll från 2009-06-08 framgår att syftet med lagen om valfrihet är att personer efter biståndsbeslut ska kunna välja leverantör utifrån ett antal godkända företag som kommunen tecknat avtal med. Inför införandet av LOV specificerades inga ytterligare syften eller mål av Kommunfullmäktige.

I samband med Kommunfullmäktiges beslut om att införa valfrihetssystem för serviceinsatser beslutades även att en uppföljning skulle genomföras året efter införandet. I enlighet med beslutet genomförde projektledaren för LOV och den dåvarande avdelningschefen för hemtjänst en utvärdering som resulterade i en utvärderingsrapport. Rapporten antogs av Kommunfullmäktige 2011-06-20.

Av utvärderingsrapporten framkommer att syftet med att införa LOV avseende service i hemtjänsten har preciserats i följande mål:

- Öka valfriheten för omsorgstagare att kunna välja leverantör
- Öka småföretagandet
- Börja i liten skala och få det att fungera först
- Att det blir bra för omsorgstagare och verksamhet

<sup>1</sup> Allmänna utskottet har från och med budgetåret 2011 bytt namn till Personal- och ekonomiutskottet

Av intervjuer med projektledare och ekonom framgår att ovan nämnda mål har arbetats fram i dialog mellan projektledaren och Allmänna utskottet. Målen uppges ha varit styrande för införandet av valfrihetssystemet samt för uppföljningen av detsamma.

I följande stycken redovisas den uppföljning som gjorts utifrån respektive mål.

### ***Öka valfriheten för omsorgstagare att kunna välja leverantör och öka småföretagandet***

I samband med införandet av LOV genomförde Stenungsunds kommun i samarbete med Tjörns kommun en inspirationskväll för anställda inom Vård och äldreomsorg. Syftet med kvällen var att uppmuntra till företagsamhet. Utfallet blev att 5 personer som tidigare var anställda inom Vård och äldreomsorg startade två företag som kommunen ingick avtal med. Företagen är aktiva idag.

Av intervjuerna framkommer att större företag som även bedriver omvårdnadsinsatser inte såg det som ekonomiskt lönsamt att bedriva verksamhet i Stenungsund, då valfrihetssystemet enbart infördes för servicetjänster i kommunen. Resultatet blev därmed att det främst var mindre företag som ansökt om godkännande och som kommunen slöt kontrakt med. Totalt har kommunen slutit kontrakt med åtta leverantörer. En av leverantörerna har sagt upp sitt avtal då de inte fått in uppdrag, en annan leverantör har sagt upp sitt avtal på grund av för få uppdrag och en av leverantörerna har blivit uppsagda på grund av skatteskulder. I dagsläget finns fem olika leverantörer för omsorgstagarna att välja bland.

Vid intervjuerna framhålls även att då kommunens hemtjänst inte kan väljas för servicetjänster ökade attraktiviteten för mindre företag att etablera sig i kommunen.

### ***Börja i liten skala och få det att fungera först***

Projektledaren menar att införandet av LOV har startat i liten skala och att det nu fungerar. En definition av "liten skala" framgår inte av granskade dokument men har enligt projektledaren uttryckts på Allmänna utskottets möten. De intervjuade menar att "liten skala" innebär att LOV enbart införs för just serviceinsatser. Detta för att sedan införa valfrihet även för omsorgsinsatser enligt beslut i Kommunfullmäktige 2010-11-15 (Dnr 0756/10).

### ***Att det blir bra för omsorgstagare och verksamhet***

Kundnöjdheten avseende serviceinsatserna har följts upp genom en utvärderingsenkät som omsorgstagare svarade på under 2011. I enkäten mättes nöjdhet med bemötande, trygghet, information om LOV och leverantörens information. Av intervjuerna framkommer att utfallet av enkäterna visar att det har blivit bra för omsorgstagarna då de överlag är nöjda med insatserna. Det saknas en definition om vad som avses med "bli bra för omsorgstagarna".

Under 2011 genomfördes även ett antal andra enkätundersökningar där enhetschefer, hemtjänstpersonal och biståndshandläggare i kommunens hemtjänst fick besvara frågor avseende införandet av LOV i kommunen. Resultaten av enkäterna framgår av utvärderingsrapporten och enligt de intervjuade visar utfallet att de tillfrågade i stort är nöjda med införandet av LOV. Exempelvis visar enkäterna att 90 % av omsorgspersonalen är nöjda med att enbart utföra omsorgsinsatser.

Projektledaren framför att ett antal informationsinsatser genomfördes i verksamheterna innan LOV infördes som ett led i att verka för att det skulle bli bra för verksamheten. Projektledaren besökte då arbetsplatsträffar vid samtliga hemtjänstenheter för att föra en dialog med de anställda om deras syn på ett eventuellt införande av LOV. Efter kommunfullmäktiges beslut om införandet genomfördes ytterligare träffar med personal och enhetschefer. Projektledarens uppfattning är att den generella bilden av införandet har varit och är positiv ute i kom-

munens hemtjänstverksamhet. Definition av vad som avses med "bli bra för verksamheten" eller nyckeltal för att mäta resultaten saknas.

### **2.3. Hur har prissättningen av tjänster inom hemtjänsten tagits fram och hur ser kommunens ersättningsmodell till utförare av hemtjänst ut?**

I samband med att lagen om valfrihet trädde i kraft bildades en gemensam arbetsgrupp i Göteborgsregionen (GR) med uppdrag att ta fram en modell för beräkning av ersättning till hemtjänstleverantörer. Bakgrunden till framarbetandet av en gemensam ersättningsmodell var att det bedömdes finnas en risk för att privata utförare skulle se hela GR som en marknad och att leverantörerna därmed skulle söka sig till de områden som ger störst lönsamhet. Elva GR-kommuner deltog i framtagandet av beräkningsmodellen. Från Stenungsund deltog avdelningschef för Vård och Äldreomsorg och ekonom.

Med hjälp av modellen har ett timpris för utförande av serviceinsatser i Stenungsund räknats fram. Hänsyn har tagits till kommunspecifika kostnader för serviceinsatser avseende löner och antal timmar i månaden utifrån ett dagtidsmått. Ett påslag för kringtid har gjorts med 25 %, skillnad mellan centrum och landsbygd har inte beaktats. Utöver kringtiden har ytterligare ett påslag om 7 % för OH-kostnader gjorts samt 25 kronor per timme för övriga kostnader som exempelvis lokaler, bilar, utbildning, arbetskläder, telefon och IT. Resultatet blev ett fastställt timpris på 280 kronor. Priset var gällande fram till och med februari 2011 och höjdes sedan till 285 kronor till och med februari 2012. Prisjustering beslutades därefter ske vartannat år.

Ersättningsmodellen är konstruerad så att utförd tid ersätts efter att den registrerats av leverantören. Ersättning utgår endast till privata utförare då kommunens egen hemtjänst inte är ett alternativ för servicetjänster. Registrering av utförda timmar görs på ett formulär där leverantören skriftligen fyller i utförd tjänst samt den tid tjänsten tog i anspråk. Omsorgstagaren signerar sedan formuläret. Blanketten skickas därefter till handläggare inom kommunen för utbetalning av ersättning till leverantören. Handläggaren kontrollerar att den utbetalda ersättningen inte överstiger den beviljade tiden.

### **2.4. Hur har kommunens kostnader för hemtjänst inom serviceområdet påverkats av införandet av valfrihetssystemet?**

Kommundirektören i Stenungsund har under 2011 genomfört en översyn av hemtjänstens ekonomi och verksamhet utifrån redovisat underskott. Tjänsteskrivelsen redovisades för Kommunstyrelsen 2012-04-30. Kommundirektören visar i sin skrivelse att det borde ha blivit en minskning av personal i samband med att LOV infördes. Istället blev det en ökning med 26 årsarbetare vilket motsvarar 50 232 timmar.

I den ekonomiska delårsuppföljningen av Vård och äldreomsorg som redovisades för Sociala utskottet 2011-04-18 (Dnr 0371/11) samt i utvärderingsrapporten från 2011 lyfts frågan om ökade kostnader i samband med införandet av LOV. Det framgår att införandet av LOV indirekt kan ha lett till ökade kostnader för hemtjänststimmar. I och med införandet uppstod en omställningsproblematik som resulterade i följande faktorer:

- Volymökning omvårdnad
- Förändrad schemaläggning
- Förändrad planering av den egna hemtjänsten

De intervjuade menar att volymökningarna av omvårdnadstimmar kan härledas till att det i och med införandet av LOV genomfördes en översyn av utförd tid samt en avstämning mot

beviljad tid. Översynen ledde till att förbättringsåtgärder uppmärksammandes för att den utförda tiden skulle motsvara den beviljade tiden, därmed uppkom en volymökning av genomförda omvårdnadstimmar. Vid intervjuerna framhålls dock att LOV inte infördes som en besparingsåtgärd.

Införandet av LOV innebar även en förändrad planering av kommunens omvårdnadsinsatser som inte längre kunde samordas med serviceinsatser. Ny schemaläggningen har medfört fler delade turer, kortare arbetspass och svårigheter schemamässigt att anställa personal på heltid. Sammantaget har detta lett till att kommunens kostnader för omvårdnadsinsatser har ökat.

## **2.5. Vilken uppföljning gör Kommunstyrelsen av utförare av hemtjänst, både interna och externa?**

Som tidigare redovisats genomfördes, enligt Kommunfullmäktiges beslut, en genomgripande utvärdering av LOV ett år efter införandet. Uppföljningen genomfördes av projektledaren för LOV och den dåvarande avdelningschefen för Vård och äldreomsorg. I utvärderingen redovisas aktuella leverantörer, ekonomi, resultat av utvärderingsenkäter och kvalitetsuppföljning.

Stenungsunds kommun har även tagit fram en uppföljningsplan för kvalitetssäkring av kommunens leverantörer av serviceinsatser. Enligt vad som framkommit vid intervjuer är uppföljningsplanen det främsta styrande dokumentet för uppföljning av serviceinsatser. Planen är daterad 2011 men är inte politiskt beslutad. Enligt planen är avdelningschefen för hemtjänst, projektledare för LOV samt biståndshandläggare och inköpsansvarig ansvariga för den uppföljning som ska ske.

Enligt uppföljningsplanen genomförs nationella och lokala brukarundersökningar. Det framgår inte med vilken frekvens dessa sker. Resultaten av de lokala brukarundersökningarna publiceras på kommunens hemsida med de olika leverantörernas resultat. Av planen framgår även att uppföljning ska ske mot upprättade avtal. Leverantörerna kontrolleras då mot de krav som satts upp i avtal, förfrågningsunderlag och kravspecifikation. Enligt planen ska avtalsuppföljning ske en gång per år. Det har inom ramen för förstudien inte genomförts någon närmare granskning av det praktiska arbetet med avtalsuppföljning. De intervjuade framhåller dock att avtalsuppföljningen i allt väsentligt har fungerat väl. Dock framhålls att ett utvecklingsområde framöver är att utöka och vidareutveckla systematiken i uppföljningen av externa leverantörer.

Av vad som framkommit av förstudien har projektledaren för LOV genomfört ett antal träffar med Kommunstyrelsen samt Allmänna utskottet och därefter Sociala utskottet. Vid dessa träffar har projektledaren presenterat nulägesanalys, verksamhetsuppföljning samt information om framtida utmaningar. Det är dock inte reglerat vad projektledaren ska redovisa för utskottet.

Uppföljning av den egna hemtjänsten görs inom ramen för kommunens och Vård och äldreomsorgens kvalitetsarbete eftersom kommunens hemtjänst inte är en leverantör inom valfrittssystemet.

### 3. Sammanfattande bedömning


Förstudien visar att ett antal mål har varit vägledande för införandet av valfrihetssystem för servicetjänster inom Stenungsunds kommun. Vår bedömning är dock att målen inte har definierats på ett tydligt sätt och inte heller brutits ned med mätbara nyckeltal, vilket bedöms ha försvårat en ändamålsenlig uppföljning. Målen är inte politiskt beslutade utan har arbetats fram av projektledaren för LOV, Vård och Äldreomsorgens styrgrupp samt Allmänna utskottet. Vår sammantagna bedömning är att den politiska styrningen av mål och syfte med införandet samt projektledarens uppdrag har varit otydlig.

Av förstudien framkommer att införandet av LOV för servicetjänster har medfört ökade kostnader. En del av kostnadsökningen kan härledas till den översikt och justering av utförd tid mot beviljad tid som gjordes i samband med framtagandet av prissättningen av servicetjänster, samt en förändrad schemaläggning och planering. Det ligger utom ramarna för förstudien att närmare analysera kostnadsutvecklingen. Vi bedömer dock att det kan finnas anledning att närmare granska ekonomi- och verksamhetsstyrningen inom Vård och äldreomsorg eftersom kostnaderna för hemtjänsten totalt har ökat.

Förstudien visar att det genomförts en uppföljning av införandet av LOV under 2011 i enlighet med kommunfullmäktiges beslut. Vidare finns en struktur för hur uppföljning av leverantörer ska ske, vilket bedöms vara positivt. Vi bedömer dock i enlighet med det utvecklingsområde som verksamheten själva uppmärksammat att det är viktigt att uppföljningen vidareutvecklas och systematiseras.

Projektledaren för LOV har vid ett flertal tillfällen träffat ansvarigt utskott och Kommunstyrelsen för uppföljning av verksamheten. Det bedöms positivt att Kommunstyrelsen har följt utveckling av införandet av LOV genom att ta del av de uppföljningar som gjorts.

Göteborg 2012-06-04  
Ernst & Young AB



Caroline Trowald  
Verksamhetsrevisor



Lina Tjernberg  
Verksamhetsrevisor