

Datum
2020-04-21Diarienummer
VON-2020/448.183Handläggare
Maria Jonsson
08-535 378 47
Maria.Jonsson@huddinge.se

Vård- och omsorgsnämnden

Införa kundval inom särskilt boende för äldre enligt lag om valfrihetssystem, LOV

Inledning

Socialförvaltningen har under hösten 2019 och våren 2020 utrett ett införande av LOV för särskilt boende för äldre. Arbetet har bedrivits i projektform i syfte att få tillstånd ett livskraftigt kundval med start den 1 april 2021. I projektet har bland annat ingått att analysera förutsättningar för ett införande, att analysera organisatoriska och ekonomiska konsekvenser samt identifiera eventuella risker. Studiebesök har genomförts i fyra kommuner som infört LOV samt till tre fristående leverantörer. En referensgrupp från pensionärsrådet har lämnat skriftliga synpunkter. De synpunkter och erfarenheter som framkommit i samtalen med kommuner och leverantörer liksom synpunkterna från pensionärsrådet kommer att beaktas i samband med framtagandet av förfrågningsunderlaget. Arbetet har löpande redovisat till projektets styrgrupp.

Studiebesök i fyra kommuner

Förvaltningen har gjort studiebesök i fyra kommuner som har infört LOV inom särskilt boende för äldre, Stockholm, Sundbyberg, Solna och Nacka. Alla kommuner utom Sundbyberg tycker att valfrihetssystemet är välfungerande. Samtliga fyra kommunerna lyfter att närheten till hemmet i stor utsträckning styr valet av boende. Till skillnad från de andra kommunerna har Nacka valt att låta sin egen regi ansöka om att delta i valfrihetssystemet.

Tabell 1. Jämförelse LOV i fyra kommuner

	LOV sedan	Geografisk avgränsning	Parboende	Korttids-boenden	Profil-boenden	Enkel eller differentierad ersättningsmodell¹
Nacka	2009	Kommunen	Där det är möjligt	Ingår inte	Ingår inte	Fem omvårdnadsnivåer
Solna	2013	Länet	Ingår inte	Ingår	Ingår inte	Två kategorier
Stockholm	2009	Länet	Där det är möjligt	Ingår inte	Ingår inte	Två kategorier
Sundbyberg	2017	Länet	Där det är möjligt	Ingår inte	Ingår inte	Enhetlig

¹ Samma ersättning oavsett kategori eller differentierad utifrån vårdbehov
HUDDINGE KOMMUN

Stockholm

Inom valfrihetssystemet finns totalt 137 boenden, både boenden i kommunal regi, entreprenadupphandlade² boenden och LOV-boenden³ (uppgift från hemsidan). Det finns i dagsläget ett stort överskott på platser i valfrihetssystemet vilket medför att det nästan alltid finns en ledig plats på ett boende i närheten där den enskilde bor.

Stockholm har ställt krav på att varje boende ska ange antal platser per kategori (somatic och demens) som upplåts till Stockholm. Det innebär att ett boende som har avtal med Stockholm och där det finns en ledig plats (inom angivet antal utlovade platser) inte får neka staden att avropa den platsen. Så länge boendet inte har upplåtit det avtalade antalet platser till Stockholm har Stockholm alltid förtur till dessa platser.

Solna

Inom valfrihetssystemet finns totalt 27 boenden varav nio finns inom kommunens gränser och 18 i övriga länet. Ett boende drivs av kommunen och sju på entreprenad. Ett privat LOV-boende finns inom kommunens gränser. Då många vill bo i den egna kommunen är det många som väljer den egna regionen. Det är kö till demensboenden men det finns ingen brist på platser i somatiska boenden.

Nacka

I valfrihetssystemet ingår fjorton boenden varav fyra drivs av kommunen. Samtliga boenden ingår även i Stockholm stads kundval. I profilboende ingår även språk. Nacka har idag ett överskott av platser inom kundvalet.

Sundbyberg

I valfrihetssystemet ingår sju boenden varav sex är geografiskt belägna i Sundbyberg, fyra drivs av kommunen och ett är upphandlat på entreprenad. Två privata boenden är med i valfrihetssystemet, ett i Sundbyberg och ett i Spånga.

Vid införandet av LOV fanns ett överskott av platser i egen regi. Det fick till följd att beläggningsgraden på de kommunala boendena påverkades negativt. För Sundbyberg har införandet av LOV varit kostnadsdrivande.

Studiebesök Utförare

Förvaltningen har gjort studiebesök hos tre leverantörer av särskilda boenden, Kavats vård AB i Stockholm som driver flera boenden med olika språkriktning, Stiftelsen Danviks hospital (Danvikshem) i Nacka samt stiftelsen Stora Sköndal i Stockholm. Alla tre ingår i Stockholms LOV, Danvikshem ingår även i Nackas LOV och Stora Sköndal har utöver boenden i Stockholm även ett boende i Nacka som ingår i Nackas kundval. Kavats vård driver elva boenden, nio i Stockholms län.

² Boenden som ägs av kommunen men där driften har upphandlats

³ Privat boende som säljer platser till vilka de vill

Datum
2020-04-21Diarienummer
VON-2020/448.183

På frågan hur boendena fördelar lediga platser mellan kommunerna har Stockholms krav på ett visst antal platser stor påverkan. Stockholm har också en högre ersättning än övriga kommuner. Leverantörerna menar att ersättningen är viktig men att det är minst lika viktigt att upprätthålla goda relationer med alla avtalsparter. Leverantörerna framhåller att en bra och öppen kommunikation mellan parterna är av stor betydelse.

Utifrån leverantörens perspektiv är det viktigt att kraven inte är för detaljerade, till exempel vad gäller krav på bemanning. Eftersom leverantörer ofta är med i flera valfrihetssystem är det också önskvärt att uppföljningssystemen mellan kommunerna är någorlunda likartade. Krav på dokumentation i kommunens verksamhetssystem ses som negativt då kommunerna ofta har olika verksamhetssystem.

Synpunkter från pensionärsrådets referensgrupp

De frågor som referensgruppen tar upp handlar i stor utsträckning om information till de som ska välja och på vilket sätt informationen görs tillgänglig. Många äldre har inte tillgång till datorer varför information och jämförelser även bör finnas i pappersform. Det finns även en uttalad oro bland många äldre och anhöriga över hur kvalitetskriterier tas fram och att klagomål inte mottas välvilligt. Kommunen bör därför utse en fristående person som inte är knuten till äldreomsorgen med ansvar för utvärdering av alla olika boenden.

Nulägesbeskrivning

Omfattning och avgränsningar

Den totala omfattningen av antalet platser inom särskilt boende var den 1 april 590 platser varav 456 finns inom egen regi och 134 platser på externa boenden. Placeringar enligt nuvarande system sker i första hand inom egen regi och i andra hand på externa boende eftersom förvaltningen redan har kostnader för boenden i egen regi.

Tabell 2. Aktuell omfattning

	Totalt antal platser
Egen regi	456
Externt placerade	134
Totalt	590

Förvaltningen föreslår att korttidsboenden och profilboenden inte ska ingå i valfrihetssystemet utan istället upphandlas genom ramavtal. Placeringar på korttidsboende sker i de allra flesta fall med kort varsel exempelvis direkt från sluten vård vilket inte möjliggör att ge den enskilde tid för ett upplyst val. Det råder också ofta brist på korttidsplatser vilket innebär att det inte finns något att välja emellan.



Datum
2020-04-21

Diarienummer
VON-2020/448.183

Placeringar på profilboende görs utifrån mycket specifika behov hos den enskilde och det finns i de flesta fall enbart ett fåtal boenden som kan tillgodose dessa, möjligheten till val är därmed mycket begränsad. En stor andel av profilboendena är dessutom lokaliserade utanför Stockholms län.

Med profilboende avses ett boende som har en profilering mot en särskild målgrupp med särskilda behov utifrån någon form av gemensam sjukdomsdiagnos eller funktionsnedsättning som till exempel frontallobsdemens, psykiatrisk problematik, psykiatriska diagnoser, förvärvade eller medfödda hjärnskador, Parkinsons sjukdom, ALS, grava syn- eller hörselnedsättningar.

Kommunens boenden i egen regi

Kommunen driver sju särskilda boenden för äldre uppdelade på 13 enheter med totalt 456 platser för permanent boende. Av dessa är 206 platser för personer med somatiska besvär och 250 platser för personer med en demensdiagnos.

Kommunens boenden i egen regi hade under 2019 i snitt en beläggningsgrad på 98 procent och då är de 51 korttidsplatserna inräknade där beläggningsgraden är betydligt lägre.

Tabell 1. Antal platser per boendeenhet i egen regi

	Platser demens	Platser somatik	Korttids demens	Korttids somatik
Strandgården		8		29
Tallgården		68		
Rosendalsgården		58		
Björnkulla 1	27	9		
Björnkulla 2	27	9		
Sjöliden	11			
Stuvstagården	24			
Ekgården	18		22	
Ängsgården	31			
Kullagården	29			
Västergården 1	27			
Västergården 2	27	36		
Nygården	29	18		
Totalt	250	206		

Egen regi kommer att fortsätta erbjuda finskspråkiga avdelningar på Björnkulla för att leva upp till de krav som ställs utifrån att Huddinge är ett finskspråkigt förvaltningsområde.

Datum
2020-04-21Diarienummer
VON-2020/448.183

Ramavtal och externa placeringar

För att tillgodose behovet av externa platser har förvaltningen upphandlat ramavtal med privata boenden. Syfte med avtalen är i första hand att tillgodose behovet av platser men också att få bättre kostnadskontroll, effektiva arbetsprocesser, bättre kvalitetskontroll och uppföljning av upphandlade leverantörer. Ramavtal upphandlas vart fjärde år och kan inte förlängas efter det att sista giltighetsdatum har löpt ut. Ramavtalen har upphandlats till fast pris (kommunen har bestämt pris per dygn) och placering på de olika boendena görs efter tillgång på plats och den enskildes behov. I det nuvarande ramavtalet ingår 45 olika boenden och avtalet löper ut 31 mars 2021.

2020-04-01 var 134 Huddingebor placerade på 28 olika särskilda boenden i extern regi. Fördelningen av personer från Huddinge på dessa 28 boenden varierar stort. På fyra av boendena (belägna i Farsta, Tumba, Flemingsberg och Vårby) bor sammanlagt 93 Huddingebor. På 17 boenden är det endast en person från Huddinge placerad på varje boende. På övriga boenden bor det mellan två till tio personer från Huddinge.

Framtida behov av kapacitet

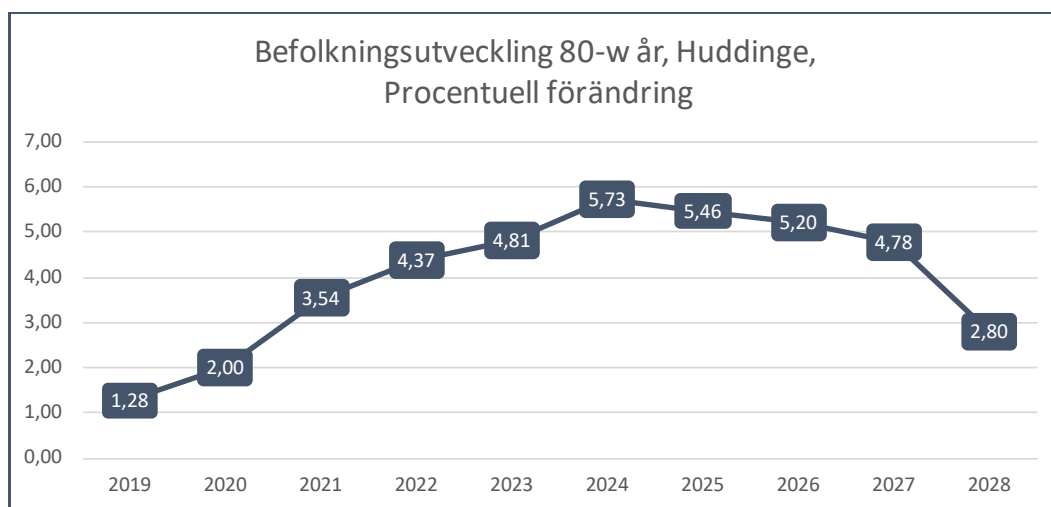
I tabellen nedan redovisas nämndens prognostiserade behov av platser från 2019 till och med 2028.

Tabell 2. Prognostiserat behov av platser 2019 till 2028

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Summa 2019- 2028
Behov 2019 och framåt	614	624	643	667	694	725	757	790	822	840	
Ökning per år		10	20	24	27	31	32	32	32	18	226

Under hösten 2021 kommer två nya särskilda boenden med totalt 169 platser att tas i drift. Ett av dess boenden byggs av en privat utförare det andra boendet byggs av Huddinge samhällsfastigheter. Det pågår även detaljplanearbete i flera kommundelar där flera externa aktörer är inblandade och planerar för byggande av särskilda boenden för äldre men där tidplanen är mer långsiktig, 2024 till 2028.

Diagram 1. Prognostiserad befolkningsutveckling 2019-2028



Källa: Huddinge kommun, Ekonomiavdelningen, Budget och kvalitetssektionen, Sandra Dovärn

Den enskildes möjlighet till val enligt nuvarande system

Idag får personer som fått biståndsbeslut om särskilt boende önska vilket boende de vill flytta till bland de kommunala boendena. Finns det inte plats på det boende som önskas i första hand får den enskilde flytta till ett boende med ledig lägenhet och sedan stå i en byteskö till det boende som önskades i första hand. Ifall det saknas plats inom kommunens boenden köper förvaltningen en plats i något av de boenden som upphandlats med ramavtal. I det fallet får den enskilde inte välja.

Väntetid till särskilt boende

Den 7 april 2020 väntade 21 personer på en plats i särskilt boende, varav 18 personer väntade på en plats i ett demensboende och tre till ett boende med somatisk inriktning. Tretton av dessa personer har inte fått något erbjudande medan åtta personer fått ett erbjudande men tackat nej.

Den genomsnittliga väntetiden från beslut till ett första erbjudande om plats på särskilt boende under 2019 var 54 dagar. I den siffran ingår även platser på så kallade profilboenden.

Konsekvenser av ett införande

Syftet med införandet av ett valfrihetssystem inom särskilt boende är att valfriheten för den enskilde ska öka. I teorin bör det därför finnas ett överskott av platser i valfrihetssystem dels för att en effektiv kvalitetskonkurrens ska gälla och dels för att tillgodose enskildas behov. Särskilda boenden för äldre består till stor del av fasta kostnader och varken kommunala eller privata utförare har tillräckliga resurser för att upprätthålla en överkapacitet. Det är därför vanligt att äldre står i kö för att flytta till ett särskilt boende trots att de har rätt till detta enligt ett biståndsbeslut. Det senare gäller oavsett om kommunen tillämpar valfrihetssystem eller inte.

Nedan redovisas tänkbara konsekvenser av ett införande utifrån olika intressenter, dels för den enskilde och dels ur ett ekonomiskt perspektiv. I det ekonomiska perspektivet ingår konsekvenser för den egna regionen.

Tänkbara konsekvenser för den enskilde

För den enskilde är det positivt att få möjlighet att välja boende. Ju fler boenden som deltar i valfrihetssystemet desto större valmöjlighet för den enskilde. Brist på platser inom ett valfrihetssystem är negativt för den enskilde eftersom det då uppstår konkurrens om platserna och valfriheten begränsas.

Ett överskott av platser i ett valfrihetssystem är positivt för den enskilde. I en sådan situation finns det större möjlighet för den enskilde att få sitt val tillgodosett samt att det finns större möjlighet att byta boende om man är missnöjd. Det innebär också att väntetiden minskar vilket också är positivt för den enskilde.

Vid brist på platser finns det en risk att en person med stort behov och som befinner sig på ett korttidsboende inte får välja utan placeras på ett boende med ledig plats oavsett vilket boende den enskilde har valt. Det kan medföra att den enskilde blir placerad på ett boende inom Stockholms län som kan ligga långt ifrån Huddinge kommun.

Tänkbara ekonomiska konsekvenser

Förvaltningens uppskattning av de ekonomiska effekterna bygger på antagandet att de föreslagna ersättningsnivåerna för valfrihetssystemet hade varit i drift under 2019 och med samma volymer. I ett sådant scenario hade nettokostnaden för köp av externa platser minskat med 13 miljoner kronor samtidigt som egen regi skulle ha erhållit knappt två miljoner kronor i högre intäkter. Sammantaget innebär den teoretiska kostnadsminskningen för externa köp och det ökade kostnadsutrymmet inom egen regi en potentiell nettobesparing för nämnden på 11 miljoner kronor. Detta förutsätter att behovet till fullo kan täckas inom ramen för LOV och att kommunens egen regi bibehåller nuvarande beläggningsgrad. Den potentiella besparingen utgör därför ett bästa scenario.

I de fall det finns brist på platser inom valfrihetssystemet kan det uppstå ett behov av att direktupphandla platser. Vid en direktupphandling finns risken att ersättningen blir högre än föreslagen ersättning inom valfrihetssystemet och kostnaderna skulle därmed kunna bli högre för dessa platser. Som exempel kan nämnas att kostnaden för en plats i dagens ramavtalsupphandling för demensboende är 341 kronor dyrare per dygn än den föreslagna ersättningen i valfrihetssystemet. Detta motsvarar en kostnad om 124 000 kronor per år och plats. Hur stort behov av platser som eventuellt inte skulle gå att täcka inom ramen för valfrihetssystemet går inte att avgöra eftersom det är många faktorer som spelar in kopplat till utförarnas vilja att delta. Förvaltningen anser det dock som sannolikt att visst behov initialt kommer behöva tillgodoses genom direktupphandling. Risken bedöms minska över tid.

I de fall det uppstår ett överskott av platser i valfrihetssystemet och att enskilda i större utsträckningen väljer externa leverantörer kan antalet tomma platser inom den egna regin öka. Kostnaden för en tom plats uppgår till cirka 1 800 kronor per dygn och motsvarar en kostnad på 650 000 kronor per år. Här har även spridningen av tomma platser mellan olika enheter betydelse. Är det flera tomma platser på ett och samma boende kan det vara enklare att vidta åtgärder avseende bemanningen än om det rör sig om enstaka tomma platser på flera olika boenden. Sannolikheten för att det ska uppstå tomma platser inom egen regi är svår att bedöma men förvaltningen bedömer risken som låg på kort sikt eftersom behovet i dagsläget överstiger egen regins kapacitet. På längre sikt och med fler externa boenden i valfrihetssystemet ökar risken.

Ett överskott på platser i valfrihetssystemet kan även ge positiva effekter för förvaltningen, bland annat till följd av lägre kostnader för korttidsplatser.

Utifrån ovanstående resonemang är den samlade bedömningen ändå att kostnaderna, framför allt för köp av externa platser, kommer att minska i och med införandet av valfrihetssystemet. Det är dock rimligt att anta att systemet inte når full effekt under det första året efter införandet.

Andra kostnader som kan vara förenade med ett införande så som till exempel administration, hantering av ansökningar, uppföljning med mera har inte tagits med i beräkningen.

Konsekvenser för egen regi

Utöver en förändrad modell för ersättning av belagd plats förändras principerna för hyresintäkter och hyreskostnader för egen regi. Förändring är nödvändig för att konkurrens mellan utförarna i valfrihetssystemet ska kunna ske på lika villkor.

Egen regi betalar idag hyra för lokalerna till hyresvärden Huddinge samhällsfastigheter. För detta får egen regi idag full kompensation från förvaltningen, vilket inkluderar både ersättning för de boendes hyror samt gemensamhetslokaler som intäkterna från de boende inte täcker.

Enligt den föreslagna ersättningsmodellen kommer hyresintäkterna från de boende att betalas ut till varje enskilt boende och den tidigare hyreskompensationen för gemensamhetslokaler ersätts inte separat utan räknas in i ersättningen för belagd plats. Det innebär att egen regi kommer att stå för hela risken när det gäller hyresintäkter. Ju fler tomma plaster desto mindre hyresintäkter och mindre ersättning.

Faktorer som bedöms påverka leverantörer att delta i valfrihetssystemet eller inte

De faktorer som förvaltningen bedömer kan ha betydelse för om en leverantör väljer att delta i valfrihetssystemet eller inte är på flera sätt delar av samma orsakssamband och antas påverka leverantörers ekonomiska incitament för ett deltagande.

Dessa faktorer är:

- Ersättningen och krav
- Boendets geografiska placering,
- Ifall boendet redan medverkar i andra kommuners valfrihetssystem
- Ifall den enskilde från Huddinge redan bor på det aktuella boendet samt antalet äldre.

Konsekvenser av få leverantörer (underskott av platser)

För få leverantörer kan leda till ett underskott av platser inom valfrihetssystemet vilket innebär att förvaltningen, för att tillgodose enskildas behov, tvingas direktupphandla dyrare platser.

Enligt förvaltningen kan det finnas incitament för ramavtalsupphandlade boenden med enstaka personer från Huddinge att inte delta i LOV, i vart fall inte inledningsvis. Det innebär att kostnaden för sådana platser ligger kvar på samma eller högre kostnad än idag. Demensplatser som är upphandlade på ramavtal ersätts idag med 2355 kronor per dygn, alltså 341 kronor mer per dygn än den föreslagna ersättningen i valfrihetssystemet.

Flera faktorer pekar på att detta är ett sannolikt scenario. Till skillnad mot en upphandling enligt LOU finns det enligt LOV inte något sista datum för när en ansökan måste ha kommit in. Istället sker ansökningar löpande och leverantörer kan därför vänta med att ansöka. Här bedöms ersättning, boendets geografiska placering samt antalet placeringar från Huddinge ha betydelse. Boenden i andra kommuner eller stadsdelar som gränsar till Huddinge bedöms i större utsträckning vara intresserade av att delta till skillnad från boenden med ett längre geografiskt avstånd till Huddinge. Även deltagande i andra kommuners valfrihetssystem bedöms ha betydelse beroende på om utföraren anser att det blir mer eller mindre lönsamt att administrera flera olika avtal.

På sikt bedömer förvaltningen att fler och fler leverantörer väljer att delta. Nya boenden som etableras och byggs inom Huddinge kommun kommer på sikt att bidra till utökning av antalet platser i systemet.

Konsekvenser av ett överskott av platser i valfrihetssystemet

Som tidigare nämnts är ett överskott av platser bra för en effektiv kvalitetskonkurrens mellan boendena i valfrihetssystemet. För den enskilde är detta positivt då valfriheten vid ett överskott ökar.

Ett överskott av platser ökar även risken för tomma platser i egen regi vilket kan bidra till ökade kostnader för förvaltningen.

Utvärdering

Det är viktigt att utvärdera effekterna av ett införande av LOV inom särskilt boende, det gäller både effekter för den enskilde och effekter för kommunen. Förvaltningen kommer därför att systematiskt följa vissa på förhand definierade så kallade mätpunkter för att på så sätt kunna analysera effekterna och vidta rätt åtgärder. Det kan till exempel handla om upplevd kvalitet, ersättningsmodellen, ekonomiska konsekvenser, avtalsfrågor med mera.