



Översyn av kundval med få kunder

2020-09-17

Emelie Berglund & Carina Smith

SOCN 2020/240

ÄLN 2020/79

Sammanfattning

Inom sociala omsorgsprocessen, enheterna barn- och familjeenheten, omsorgsenheten och äldregruppen finns elva kundvalssystem. Antalet kunder inom kundvalssystemen varierar stort, alltifrån 30 kunder under ett år till knappt 1600 kunder som är aktuella för insatsen en viss dag. Tre kundval har färre än 100 kunder: öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik, sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning och dagverksamhet för äldre.

En översyn av de kundval som har få kunder har gjorts utifrån tre aspekter: kvaliteten för kund, ekonomi samt organisering och effektivitet.

I kundvalet för sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning behöver en översyn över befintlig och kommande målgrupp i relation till andra aktörer göras. Befintliga villkor, ersättning och utbud av anordnare uppfattas inte motsvara dagens behov och samhällsutveckling. Det kan behövas helt andra typer av insatser för nya och befintliga målgrupper.

Ett kundval för öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik är mer kostnadseffektivt för kommunen än att direktupphandla insatsen och gör insatsen mer lättillgänglig för kommunens invånare. En upphandling av samma insatser skulle troligtvis kräva mer resurser än att bevara kundvalet.

Det är inte klarlagt att kundvalet dagverksamhet för äldre tillgodoser de behov som finns hos målgruppen, kanske behövs andra insatser som komplement.

Utredarna föreslår att ett antal kriterier för bedömning av avtalsform ska användas.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Bakgrund | 4 |
| 1.1 | Förutsättningar | 4 |
| 1.2 | Uppdrag | 4 |
| 1.2.1 | Kvalitet för kund | 4 |
| 1.2.2 | Ekonomi | 4 |
| 1.2.3 | Organisering och effektivitet..... | 4 |
| 2 | Nacka kommuns fokusområden..... | 5 |
| 3 | Kundvalssystem inom den sociala omsorgsprocessen | 5 |
| 4 | Aspekter av kundval med få kunder | 6 |
| 4.1 | Kvalitet för kund | 7 |
| 4.2 | Ekonomi | 8 |
| 4.3 | Organisering och effektivitet..... | 10 |
| 4.4 | Sociala omsorgsprocessens kundval med få kunder | 11 |
| 5 | Alternativ till kundval | 13 |
| 5.1 | Upphandling enligt LOU..... | 13 |
| 5.2 | Direktupphandling | 13 |
| 5.3 | Dynamiskt inköpssystem..... | 13 |
| 5.4 | Egenregi..... | 14 |
| 6 | Slutsatser..... | 14 |
| 7 | Förslag på fortsatt arbete | 17 |

I Bakgrund

I.1 Förutsättningar

Kommunfullmäktige har gett socialnämnden och äldrenämnden i uppdrag att under 2020 se över finansierings- och ersättningsmodellerna för kundval med få kunder.

I.2 Uppdrag

I uppdraget har enheterna valt att se över olika aspekter av kundval med få kunder. Översynen baseras på perspektiven kvalitet för kund, ekonomi samt kommunens organisering och effektivitet. En genomgång av sociala omsorgsprocessens befintliga kundval har gjorts.

Det är viktigt att kundvalssystemen är väl fungerande för medborgarna och attraktiva för anordnarna. Kvaliteten i alla verksamheter ska hålla en hög nivå och förbättras över tid. Utredningen har för avsikt att redovisa när det är lämpligt att använda kundval respektive upphandling.

Frågor som skulle besvaras:

- Vilka aspekter behöver det tas hänsyn till när man tittar på kundval med få kunder och maximalt värde för skattepengarna? Till exempel:
 - Går det att dra en gräns för när det är lämpligt att ha kundval? Var går i så fall den gränsen?
 - Hur ser ersättningsnivåerna ut i kundval med få kunder i jämförelse med andra jämförbara kommuner?
 - Hur ser val av ersättningsmodell ut i kundvalsinsatserna, särskilt i de kundval som har få kunder?

I.2.1 Kvalitet för kund

Kvalitet för kund innebär att den enskilde ska få stöd och omsorg av god kvalitet samt möjlighet att välja någon anordnare som passar. Det ska finnas verksamhet för alla målgrupper som har behov av den aktuella insatsen. Enligt Socialstyrelsen kan kvalitet sammanfattas i följande: tillgänglighet, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn, samordning, kunskapsbaserad verksamhet, effektivitet samt trygghet och säkerhet.

I.2.2 Ekonomi

Ekonomi belyses ur aspekten vad som är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen för att få maximalt värde för skattepengarna. Det ska även vara attraktivt för anordnarna att vara verksamma i Nacka kommun utifrån ekonomi, kvalitet och organisering.

I.2.3 Organisering och effektivitet

Översynen belyser hur stöd och omsorg kan organiseras på ett effektivt sätt inom Nacka kommun, när det är få kunder som är i behov av insatsen eller få anordnare som erbjuder insatsen. Översynen tittar på vad som är mest effektivt ur beställarens perspektiv.

2 Nacka kommuns fokusområden

Bästa utveckling för alla: Socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet och erbjuda utveckling för socialtjänstens kunder. Kommunen ska möta kunder och utförare med flexibilitet, enkelhet, snabbhet och öppenhet. Stor valfrihet ska känneteckna Nacka.

Maximalt värde för skattepengarna: Kommunen behöver ha effektiva avtalsprocesser för att kunna använda skattemedel på ett så effektivt sätt som möjligt. Nacka ska erbjuda hög kvalitet och effektiv service till alla Nackabor.

Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka: Nacka ska vara en välkomnande, tolerant och nyskapande plats att bo på, besöka och arbeta i. För detta behöver kundvalen vara väl fungerande.

Stark och balanserad tillväxt: Nacka ska ha ett företagsklimat i toppklass. Tillväxten sker med ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet på kort och lång sikt. Kundvalen ska utvecklas i nära samspel med nackabor, civilsamhälle och näringsliv genom att tänka nytt, långsiktigt och innovativt.

3 Kundvalssystem inom den sociala omsorgsprocessen

| Kundval | Antal anordnare | Antal kunder per 31 juli 2020. | Ersättningsmodell | Antal kommuner som har LOV för insatsen |
|----------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|---|
| Hemtjänst, ledsagning, avlösning | 16 privata anordnare | 1 538 | Timersättning | 168 |
| Särskilt boende för äldre | 9 privata boenden, 5 kommunala boenden | 610 | Dygnsersättning i olika nivåer | 22 |
| Familjerådgivning | 28 privata anordnare, 1 kommunal anordnare | 891 kunder under 2019 | Per besök | 17 |
| Familjebehandling | 10 privata anordnare, 1 kommunal anordnare | 218 kunder under 2019 | Per behandlingstimme | 1 |
| Dagverksamhet, äldre | 4 kommunala verksamheter | 88 | Per deltagande dag | 5 |

| | | | | |
|--|---|----------------------|---|----|
| Sysselsättning | 4 privata verksamheter, 3 kommunala verksamheter (Nacka, Tyresö & Stockholm) | 47 | Per halvdag | 9 |
| Boendestöd | 7 privata anordnare, 1 kommunal anordnare | 1048 | Per timme | 13 |
| Korttidsvistelse, LSS | 15 privata verksamheter, 1 kommunal verksamhet | 164 | Per dygn | 8 |
| Öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik | 2 privata anordnare | 30 kunder under 2019 | Per behandling | 1 |
| Daglig verksamhet, LSS | 37 privata verksamheter, 4 kommunala verksamheter | 252 | Per heldag eller halvdag utifrån stödnivåer | 33 |
| Ledsagarservice, avlösarservice, LSS | 16 privata anordnare | 1340 | Per timme | 25 |
| Bostad med särskild service LSS | 1 privat boende i kundvalet, 18 boenden utanför kundvalet (7 privata, 11 kommunala) | 126 | Per dygn utifrån stödnivåer | 8 |

4 Aspekter av kundval med få kunder

Att ha väl fungerande kundval förutsätter att det finns en fungerande marknad med många anordnare. Kommunen måste sätta ett checkbelopp som lockar anordnaren att auktorisera sig istället för att sälja sina tjänster till andra kommuner. En fungerande marknad med olika aktörer innebär en viss konkurrens som kan höja kvaliteten för kunden. Kundval med få kunder och få anordnare kan innebära konsekvenser för kunderna. Till exempel har verksamheter inte samma incitament att utvecklas och det finns inget underlag för nya anordnare att etablera sig när kundunderlaget är litet.

4.1 Kvalitet för kund

Att kunna välja och byta anordnare på ett enkelt sätt är positivt för kunderna och kan verka kvalitetshöjande. Kunder som inte är nöjda med sin anordnare kan byta genom att kontakta sin handläggare. Kunden behöver inte uppge anledningen till bytet.

Det är sällan som missnöjda kunder byter anordnare. Det kan bero på vilken situation kunden befinner sig i och om kunden har engagerade anhöriga eller närstående. Valfriheten för kunderna påverkas av antalet anordnare att välja mellan.

I vissa insatser är det extra viktigt med kontinuitet för kunden, i dessa fall kan en upphandling vara till nackdel då det kan ske ett utförarbyte vid ny upphandling. I egenregi och kundval är möjligheten större att kunden kan behålla samma utförare. I en del kundval är kontinuitet med samma anordnare under en längre tid oviktigt för kunden, exempelvis kortare insatser som familjerådgivning.

Sett till socialstyrelsens kvalitetsaspekter går det oftast att ställa samma krav oavsett avtalsform. Vissa aspekter är dock lättare att upprätthålla beroende på avtalsform.

| Kvalitetsaspekt | Skillnad mellan olika avtalsformer |
|-------------------------|---|
| Tillgänglighet | Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad. Problem uppstår dock om det inte finns tillgängliga anordnare att välja inom ett kundval. Anordnare kan sätta kapacitetstak, vilket kan medföra att de inte är valbara. I insatser där flera utförare konkurrerar är det kortare väntetider för kunden. |
| Delaktighet | Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad. |
| Självbestämmande | Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad. |
| Helhetssyn | Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad. |
| Samordning | Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad. I vissa insatser är det extra viktigt med kontinuitet för kunden, i dessa fall kan en upphandling vara till nackdel då det kan ske ett utförarbyte vid ny upphandling. I |

| | |
|-----------------------------------|--|
| | egenregi och kundval är möjligheten större att kunden kan behålla samma utförare. I en del kundval är kontinuitet med samma anordnare under en längre tid oviktigt för kunden, exempelvis kortare insatser som familjerådgivning. |
| Kunskapsbaserad verksamhet | Det går att ställa samma krav. I ett kundval är det lättare att uppdatera kraven när ny forskning publiceras, såvida ändringarna inte är omfattande. |
| Effektivitet | <p>Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad.</p> <p>Många utförare leder till färre kunder per utförare, och därmed längre resväg där det är aktuellt. Ersättningen inkluderar en viss kringtid, som bland annat ska täcka kostnaderna för resväg. Få kunder kan resultera i att kostnaderna inte täcks för resvägen. Det kan leda till en mer stressad personal, vilket kan sänka kvaliteten för kunderna.</p> |
| Trygghet och säkerhet | <p>Det går att ställa samma krav, därmed är det ingen skillnad.</p> <p>Det kan vara skillnad på större och mindre utförare men inte skillnad på grund av avtalsform.</p> |

4.2 Ekonomi

I våra befintliga kundval ska de godkända anordnarna utföra tjänsterna utifrån kraven som ställs i auktorisationsvillkoren. De beslutade checkbeloppen avgör vilken ersättning anordnarna erhåller. Det kan vara svårt att locka nya anordnare till kundval med få kunder eftersom volymerna är små. Ersättningen kanske inte motsvarar verksamhetens inriktning och ambitionsnivå. Detta gör att kommunen blir mer begränsad i sitt utbud, vilket kan medföra svårigheter att tillgodose målgruppens behov.

Anordnarna har mindre incitament att arbeta i enlighet med nya evidensbaserade metoder om ersättningen inte täcker stora förändringar. Det kan bli en viss inlåsningseffekt både för kunder och anordnare eftersom kundval med få kunder inte uppmuntrar till förnyelse.

För att få maximalt värde för skattepengarna är det viktigt att ha en balans mellan ersättning och krav på kvalitet. Det är viktigt för kunden att få rätt insats och att anordnaren uppnår önskat resultat. För en del insatser, till exempel inom

beroendevård och sysselsättning, kan det vara mer ekonomiskt att ha en utförare med mer personalintensiv verksamhet och högre ersättning under en period. Om resultatet blir en nykter person som kan gå tillbaka till arbetslivet eller en person som kan komma närmare arbetsmarknaden ger det maximalt värde för skattepengarna i det långa loppet.

Det kan vara svårt för små företag att etablera sig. Kommunen ställer krav som kan medföra att företagen till exempel måste ha personal i beredskap, tillgång till administrativa system och kunskaper i dessa, vilket förutsätter att företagen har ekonomiska resurser.

För att anordnare ska leverera insatser av den kvalitet som är kravställd måste checkbeloppen vara affärsmässiga. Det har visat sig i Nacka kommun, och i många andra kommuner, att kommunala anordnare inte går runt ekonomiskt i kommunernas kundval. Kommunala och privata anordnare har inte samma förutsättningar. Sveriges kommuner och regioner har gjort en sammanställning av kommunala respektive privata utförares villkor i vad man kallar *Lika villkor och olika förutsättningar i valfrihetssystem* som redovisas i tabellen nedan.

| Konkurrensackdelar för kommunala utförare | Konkurrensfördelar för kommunala utförare |
|--|--|
| Offentlighetsprincip, Självkostnadsprincip, Likställighetsprincip, Laglighetsprövning | Fria nyttigheter (exempelvis tillgång till jurist, fordon eller lokaler) |
| Sistahandsansvar, yttersta ansvar | Skalfördelar genom den offentliga utförarens relativa storlek |
| Fördelade centrala kostnader | Avdrag för ingående moms |
| Särskilda huvudmannauppsdrag | Ingen tillståndsplikt |
| Övergripande mål (hållbarhetsmål, socialt ansvar) | |

Källa: Sveriges kommuner och regioner:

<https://skr.se/tjanster/kurserochkonferenser/dokumentation/alldokumentation/dokumentationlikavillkorocholikaforutsattningaromvalfrihetssystem.26989.html>

Både den statliga utredningen Framtidens valfrihetssystem - inom socialtjänsten (SOU 2014:2) och Konkurrensverket (Rapport 2013:08) gjorde bedömningen att transparensen inom valfrihetssystem måste stärkas. Utredaren föreslog att kommunerna årligen bör analysera om uppdragen är jämförbara, redovisa intäkter och kostnader för den kommunala verksamheten och redovisa eventuella ekonomiska konsekvenser av att kommunen har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla service och omsorg.

4.3 Organisering och effektivitet

Kundval bidrar i bästa fall till en långsiktighet samt möjlighet att skapa en god kvalitet och maximalt värde för skattepengarna. En positiv aspekt med kundval både utifrån anordnarnas och kommunens perspektiv är att anordnare kan auktoriseras löpande. Det är också positivt för anordnarna att inte behöva oroa sig för nya upphandlingar som kan innebära andra och uppdaterade krav som deras verksamhet inte uppfyller. Med framförhållning går det att utveckla och uppdatera befintliga auktorisationsvillkor, dock inte med övergripande förändringar.

Administration av avtalsformer

LOU-upphandlingar har sina administrativa utmaningar för kommunen eftersom det ofta är tids- och resurskrävande att göra en upphandling. LOU-upphandlingar kan även påverka kunden, eftersom en ny upphandling kan innebära ett nytt utbud av utförare.

Hanteringen av kundval kräver generellt mycket resurser, både i ansöknings- och godkännandeprocessen, men framför allt i uppföljningsprocessen för att säkerställa kvaliteten för den enskilde och att anordnaren följer Nackas auktorisationsvillkor. I kundval finns ingen möjlighet för kommunen att begränsa antalet anordnare, vilket kan göra att det blir väldigt många anordnare att följa upp och ha kontakt med.

Det är stor skillnad mellan de olika kundvalssystemen avseende hur tidskrävande de är i organisering och effektivitet. Det finns kundvalssystem, till exempel hemtjänstkundvalet, där det görs många utredningar och översyner som ofta resulterar i revideringar av auktorisationsvillkoren. Dessa utredningar och översyner kan vara mycket resurskrävande och ökar administrationen i kommunen.

En mångfald av verksamheter

En fördel med att ingå ramavtal där utförare sätter sitt pris kan vara möjligheten att få ett bredare utbud. En utförare med mindre personalkrävande insatser kan sätta ett lägre pris. Utförare som erbjuder insatser till personer med komplexa och svåra behov kan lägga anbud med högre pris. Detta gör att kommunen kan få ett större och bredare utbud av utförare. I dagsläget finns ett konkret exempel inom sysselsättningskundvalet där potentiella anordnare inte är intresserade av att vara med eftersom de anser att ersättningen är för låg. Detta gör att kunder har en begränsad möjlighet att välja en passande anordnare.

En annan aspekt är den verksamhet som bedrivs i grupp, som exempelvis gruppbehandling. Här krävs att det finns ett tillräckligt stort underlag av kunder för att gruppen ska kunna starta. Finns det inte tillräckligt många personer med ett visst behov i en kommun behöver en utförare kunna ta emot kunder från flera kommuner. Kommunerna behöver då ställa liknande krav, antingen via kundval

eller upphandlad verksamhet, för att det ska vara möjligt för utföraren att driva verksamhet.

4.4 Sociala omsorgsprocessens kundval med få kunder

Sysselsättning

Inom kundvalet sysselsättning finns för närvarande 47 kunder och 9 anordnare. 2015 fanns 66 kunder och sedan 2016 har antalet kunder i kundvalet legat mellan 40 och 50 kunder. 2019 var kommunens kostnader för sysselsättning cirka 2,9 miljoner kronor. Av de 66 kunderna har 12 kunder sysselsättning på individuell sysselsättning på extern arbetsplats. Bland de kommuner som har valfrihetssystem för sysselsättning har Nacka lägst ersättning. Både när det gäller ersättning per timme eller halvdag och när det gäller ersättning per månad.

Synsättet på sysselsättning har ändrats de senaste 15 åren från att handla mer om att personerna ska sysselsättas till att sysselsättningen förväntas leda till att personerna närmar sig arbetsmarknaden. Eftersom sysselsättningsverksamheter har så bred spridning i syfte, aktivitet och målsättning är det svårt att ställa tydliga krav i ett auktoritetssystem som förväntas vara allmänt hållet. På marknaden finns flera olika slags aktörer som erbjuder stöd och som inte finns representerade i Nackas kundvalssystem. Eftersom sysselsättningsverksamheter mer och mer närmar sig arbetsmarknaden har gränsdragningen till arbets- och företagsnämnden i Nacka blivit otydligare och en definition av gränsen behövs.

Befintliga villkor, ersättning och utbud av anordnare uppfattas inte motsvara dagens behov och samhällsutveckling. En översyn över befintlig och kommande målgrupp i relation till andra aktörer behövs. Det kan behövas helt andra typer av insatser för nya och befintliga målgrupper.

Öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik

Kundvalet innefattar följande insatser:

- Rådgivning och förstärkt stöd 1-5 samtal, därefter krävs biståndsbeslut
- Strukturerade samtalsserier, enskilt
- Strukturerad öppenvårdsbehandling i grupp, primärvård
- Strukturerad öppenvårdsbehandling i grupp, eftervård

Kundvalet öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik gjordes om 2019 för att ställa tydligare krav på insatsen. I samband med detta hölls dialog med befintliga anordnare om hur kundvalet fungerar. Anordnarna är nöjda med kundvalet, särskilt efter de förändringar som gjordes där kraven tydliggjordes och ersättningen delades upp på ett annat sätt. I kundvalet finns få kunder. En fördel med kundvalet är att kunder kan komma direkt till en anordnare och be om hjälp, utan att behöva passera socialtjänsten.

Utanför kundvalet finns Nacka beroendemottagning som drivs av Nackas kommunala utförare och Region Stockholm. Nacka beroendemottagning erbjuder rådgivning och information i missbruksfrågor, samtal enskilt eller i grupp, råd och stöd till anhöriga samt medicinsk behandling och rådgivning.

Dessa insatser är ett komplement till de insatser som finns i kundvalet men kan inte ersätta dem.

Ingen av Nackas jämförelsekommuner har några alternativ som motsvarar insatserna i kundvalet upphandlade. De erbjuder istället liknande insatser i egen regi. I vilken omfattning varierar mellan olika kommuner, men vanligt är 5-10 icke biståndsbedömda samtal, återfallsprevention och anhörigprogram. Tyresö har egen tolvstegsbehandling och återfallsprevention. Täby har en heltäckande öppenvård i egen regi med bland annat beroendebehandling och stöd. Skulle något behov uppstå där de inte kan erbjuda insats gör de en direktupphandling. Då övriga kommuner erbjuder insatserna i egen regi har inte någon jämförelse av ersättningsnivåer kunnat göras.

Kundvalet underlättar för socialsekreterarna i jämförelse med att behöva leta efter platser och direktupphandla. I relation till flera andra insatser tar kundvalet lite administrativ tid för kvalitetsutvecklare. En upphandling av samma insatser skulle troligtvis kräva mer resurser än att bevara det vi har. Skulle Nacka avsluta kundvalet skulle vi behöva tillföra någon mer högintensiv behandling på Nacka beroendemottagning alternativt direktupphandla insatserna.

Nacka kommun betalar en lägre ersättning i kundvalet än vad man skulle göra om man direktupphandlade insatsen. 2019 var kommunens kostnader för öppenvård missbruk inom kundvalet cirka en halv miljon kronor.

Dagverksamhet för äldre

En större översyn av kundvalet dagverksamhet för äldre är nyligen gjord. Översynen resulterade i en del stora förändringar och därmed ett nytt kundvalssystem:

- anordnarna kan välja mellan att bedriva dagverksamhet med social- eller demensinriktning
- uppdaterade auktorisationsvillkor
- ändrad ersättning.

I dagens kundval har den kommunala anordnaren tre verksamheter, däremot har ingen privat anordnare anslutit sig. Att ingen privat anordnare finns i kundvalet kan bero på att checkbeloppet är för lågt och att ingen separat ersättning utgår för lokaler. Anordnarna ersätts per dag som kunden deltar i verksamheten. Checkbeloppet är något högre för verksamhet med demensinriktning än för verksamhet med social inriktning. Huddinge kommun, Stockholms stad och Täby kommun har samma ersättningsmodell som Nacka, dock med lägre checkbelopp. Stockholms stad ersätter även med ett schablonbelopp för lokaler, men ersättningen är även totalt lägre än Nackas checkbelopp. I Huddinge finns endast kommunala utförare. I Stockholm finns åtta privata verksamheter och 18 kommunala verksamheter. I Täby finns två privata utförare och en kommunal utförare.

För att öka valfriheten för de kunder i Nacka som är i behov av dagverksamhet, skulle ett alternativ till kundval vara att ha verksamhet i egen regi och att upphandla privata utförare. Det är inte klarlagt att dagverksamheten tillgodoser de behov som finns hos målgruppen, eventuellt behövs andra insatser.

2019 var kommunens kostnader för dagverksamhet för äldre cirka 7,9 miljoner kronor.

5 Alternativ till kundval

5.1 Upphandling enligt LOU

Sociala omsorgsprocessen gör oftast upphandlingar i form av ramavtal. Ramavtalet fastställer villkoren för kontrakt som ska tilldelas under en viss tidsperiod. Upphandlingsmyndigheten beskriver ramavtal som en effektiv och användbar avtalsform när den upphandlande myndigheten, med rimlig grad av säkerhet, kan förutse framtida återkommande behov och vill planera för dessa.

Ramavtal kan ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Ett ramavtal upphandlas på samma sätt som ett vanligt upphandlingskontrakt. Skillnaden är att ramavtalet fastställer villkoren för framtida avrop under ramavtalets giltighetstid medan ett vanligt upphandlingskontrakt avser en faktisk anskaffning och innehåller en fullständig reglering av leverantörens åtagande.

Det finns en risk att kommunen inte får några intresserade leverantörer, alternativt få intresserade leverantörer, om de beräknade volymerna är små.

5.2 Direktupphandling

Upphandlingsmyndigheten beskriver direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form. Den vanligaste situationen då direktupphandling används är då det som ska köpas har ett värde som inte överstiger direktupphandlingsgränsen, som 2020 är 615 312 kronor. Direktupphandlingsgränsen avser alla kontrakt som kommunen ingår, och är av samma slag, under avtalets hela löptid.

Insatserna i de mindre kundvalen som är redovisade i rapporten, det vill säga sysselsättning, öppenvård missbruk och dagverksamhet för äldre, överstiger direktupphandlingsgränsen under 2019.

5.3 Dynamiskt inköpssystem

Ett dynamiskt inköpssystem (DIS) är en helt elektronisk metod för upphandling. Systemet är öppet för nya leverantörer under hela giltighetstiden och antalet leverantörer får inte begränsas.

Upphandlingsmyndigheten beskriver DIS som ett flexibelt system som ökar möjligheterna att få in nya produkter och lösningar till upphandlande

myndigheter och enheter. DIS liknar en vanlig upphandling men är en snabbare process. I Nacka finns exempelvis DIS för kulturskolans lovverksamheter.

Till skillnad från ett kundval så blir varje kunds beviljade insats, till exempel placering på ett korttidsboende, ett avrop där samtliga leverantörer bjuds in att lämna ett anbud. De är inte tvungna att göra det och för varje avrop behöver leverantörerna få minst tio dagar på sig att formulera sitt anbud.

5.4 Egenregi

Egenregi innebär att beställaren skriver ett internt avtal med den kommunala utföraren. Det ger kommunen kontroll över verksamheten och innebär att kommunen kan ändra den när så behövs eller önskas.

6 Slutsatser

Nacka kommun kommer i projektet *Kundval 2.0 – Utveckling* göra en genomgång och översyn av alla kundval under 2021, i projektdirektivet beskrivs att:

”Översyn av respektive kundval och avvägning kring om konkurrens ska ske genom kundval eller upphandling. Kundval ska användas för individuella tjänster och upphandling för gemensamma tjänster enligt kommunens grundläggande styrprinciper. Detta inbegriper också en avvägning av strukturen av respektive kundval, dvs. om det finns närliggande kundval och det därför finns skäl att slå samman dessa eller på annat sätt utveckla respektive kundval.”

I och med denna översyn kommer en djupare genomgång av de kundval som beskrivits i denna rapport att göras.

I inledningen av rapporten ställdes ett antal frågor. Här redovisas utredarnas svar:

- Vilka aspekter behöver det tas hänsyn till när man tittar på kundval med få kunder och maximalt värde för skattepengarna?
I rapporten tas aspekterna Kvalitet för kund, Ekonomi samt Organisering och effektivitet upp.

En viktig aspekt när man tittar på insatser för socialtjänstens målgrupp är kvalitet för kund. Kvalitet för kund innebär att kunden får rätt utbud av insatser att välja mellan. Utbudet ska inte bara tillgodose kundens önskemål utan även hantera de behov som kunden har för att bibehålla eller förbättra sin livssituation.

En annan viktig aspekt är att kommunen ska få maximalt värde för skattepengarna, att kommunen som beställare får det som vi har krävställt. Det är viktigt att kommunen ställer korrekta, relevanta och tydliga krav utifrån respektive insats. Det innebär att kommunen ibland måste tillhandahålla en dyrare insats för att uppnå ett mer långsiktigt resultat för kunden. Ett exempel är en dyrare placering på ett boende i relation till en billigare öppenvårdsinsats för personer med beroendeproblematik.

När det gäller organisering och effektivitet kräver olika insatser och avtalsformer olika mycket administration. Det är viktigt att göra en bedömning utifrån de specifika förutsättningarna.

- Går det att dra en gräns för när det är lämpligt att ha kundval? Var går i så fall den gränsen?
Det går inte att dra en absolut gräns, eftersom flera faktorer behöver tas hänsyn till. Faktorerna varierar beroende på vilket område som är aktuellt. Tabellen nedan kan användas för att avgöra lämpliga avtalsformer.
- Hur ser ersättningsnivåerna ut i Nackas kundval med få kunder i jämförelse med andra jämförbara kommuner?
 - **Sysselsättning:** Nacka har relativt låg ersättning jämfört med andra kommuner som har valfrihetssystem för sysselsättning.
 - **Öppenvård:** Ingen annan kommun har valfrihetssystem för öppenvård och få kommuner ramupphandlar insatsen. Ersättningsnivåerna för öppenvård är lägre än om insatsen direktupphandlas. Att ha kvar kundvalet i dess nuvarande form anses vara maximalt värde både för kunden och för kommunen.
 - **Dagverksamhet för äldre:** Nacka har högre ersättning jämfört med andra kommuner. Det är få kommuner som har valfrihetssystem för dagverksamhet för äldre. Det är ovanligt med privata anordnare i valfrihetssystemen. Trots att Nacka har den högsta ersättningen har ingen privat anordnare anslutit sig till kundvalssystemet.
- Hur ser val av ersättningsmodell ut i kundvalsinsatserna, särskilt i de kundval som har få kunder?
Ersättningsmodellerna redovisas i avsnitt 3. Modellerna utgår mer från typ av insats än storlek på kundvalet.

Linköpings kommun har tagit fram olika kriterier för att bedöma när det är lämpligt med olika avtalsformer. Sociala omsorgsprocessen anser att bedömningarna stämmer väl in även i Nacka kommun.

| KRITERIER FÖR BEDÖMNING utifrån vad kommunen har behov av eller önskar uppnå | Kundval | LOU | Egen regi |
|---|----------------|------------|----------------------|
| Ge kunden möjlighet att göra egna val av utförare | + | (+) | - |
| Behov att främja mångfalden av utförare | + | + | - |
| Behov att begränsa antalet utförare | - | + | + |
| Möjlighet för medarbetare till val bland flera arbetsgivare | + | + | - |
| Behov av samverkan mellan olika vård- och omsorgsformer | - | + | + |
| Behov av flexibilitet inom uppdragen över tid | + | - | + |
| Möjlighet att styra utbudet geografiskt | - | + | + |
| Möjlighet till kostnadskontroll i meningen förutsägbarhet och planeringsbarhet | - | + | + |
| Behov att kunna hantera höga investerings- och utrustningskostnader | - | + | + |
| Behov att möta svårbedömda eller föränderliga individuella behov | + | - | + |
| När uppdraget är svårbeskrivet eller svårt att avgränsa | - | - | + |
| När uppdraget omfattar del av annan insats (samordningsvinster) | - | - | + |
| Behov av specialiserad kompetens | - | + | + |
| Behov att hålla samman kompetens, teamsamarbete | - | + | + |
| Uppföljnings- och kvalitetsindikatorer behöver formuleras över tid | - | - | + |
| Kommunen behöver egen kompetens för att säkra ”yttersta ansvaret” | - | - | + |
| Uppdraget innehåller ett stort mått av utvecklingsinsatser, t.ex. behov av digitalisering | - | - | + |
| Vid start av verksamhet för målgrupper som är känsliga för förändringar | (+) | - | + |
| Behov av kontinuitet för brukare | + | - | + |
| Rådighet över lokaler | - | + | + |
| Rådighet över antal insatser/platser | - | + | + |
| Behov av organisatorisk beredskap vid kris och förhöjd beredskap | - | - | + |

7 Förslag på fortsatt arbete

En djupare genomgång av samtliga kundvalssystem i kommunen kommer att göras i projektet *Kundval 2.0 – Utveckling*.

Utredarna föreslår att tabellen ovan som redovisar kriterier för bedömning av avtalsform ska användas.

Inom sociala omsorgsprocessen finns ett verktyg för att skapa nya kundvalssystem. Förslaget är att använda detta verktyg när ett nytt kundvalssystem införs för att minska risken att kundvalssystem som inte ger maximalt värde för skattepengarna införs.

En målgruppsinventering av målgruppen personer med psykisk funktionsnedsättning behöver göras och en genomgång av vad insatsen sysselsättning ska syfta till.

En målgruppsinventering av gruppen som använder och inte använder dagverksamhet behöver göras för att se om det finns behov av andra insatser.

Öppenhet och mångfald

*Vi har förtroende och respekt för människors kunskap
och egna förmåga - samt för deras vilja att ta ansvar*

