

2015-04-30

TJÄNSTESKRIVELSE
SOCN 2015/81

Socialnämnden

Översyn av kundvalet öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik

Förslag till beslut

Socialnämnden antar reviderade specifika villkor i kundvalet ”Öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik”.

Sammanfattning

Sociala kvalitetsenheten fick i uppdrag, av chefen för individ och familjeomsorgen Stefan Heinebäck, att undersöka förutsättningarna för fortsatt anslagsfinansiering av beroendemottagningen i relation till checkerna i kundvalet öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik.

Slutsatsen är att Nacka kommun kan anslagsfinansiera liknande tjänster inom den egna produktionen som även finns inom kundvalet ”Öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik”.

Förslaget är att göra mindre förändringar av befintliga tillämpningsanvisningar, främst en skrivning om att kundvalet är ett komplement till den kommunala produktionens tjänster och klargörande av vad som gäller vid ickevalsalternativ. Även andra mindre ändringar föreslås i auktorisationsvillkoren utifrån vad som hänt i omvärlden sedan kundvalets start.

Ärendet

Förutsättningar

Nacka var första kommun i landet att erbjuda kundval för öppenvårdsbehandling för personer med missbruksproblematik. Kundvalet infördes 1 juli 2011.

Syftet med insatserna är att enskilda individer kommer ifrån sitt missbruk och att förhindra återfall. En kartläggning innan införandet av kundvalet visade att det fanns många anordnare av öppenvårdsinsatser för missbrukare i Stockholms län. 2007 uppgick antalet enheter som drevs av privata aktörer eller av ideella organisationer till cirka 16 procent vilket innebär att det förväntades finnas 31 stödenheter samt 67 behandlingsenheter i Stockholms län. Ingen privat öppenvård med behandlingsinsatser fanns etablerad i Nacka.



Flera möten anordnades med utförarna och den marknadsinventering som gjordes visade att det fanns ett stort intresse från befintliga anordnare att finnas med i kundvalssystemet.

Kundvalet omfattar verksamheter med behandlingsinriktningar:

- Strukturerad öppenvårdsbehandling
- Strukturerade samtalsserier

Dessutom ingår rådgivning, stöd och serviceinsatser:

- Rådgivning 1-3 samtal, därefter krävs biståndsbeslut
- Boendestöd
- Kontaktmannaskap

Vid införandet ansökte fyra anordnare om att delta i kundvalet. Idag finns tre anordnare av strukturerad öppenvårdsbehandling, två anordnare av strukturerade samtalsserier, två utförare av rådgivningsinsatser och två utförare av boendestöd. Ingen anordnare har ansökt om att utföra kontaktmannaskap. En anordnare av strukturerade samtalsserier har valt att gå ur kundvalet.

Den egna produktionen, beroendemottagningen, kunde vid införandet inte tillgodose kompetenskravet för behandlingspersonal avseende behandlingsinsatser och saknade personal som kunde utföra boendestöd och kontaktmannaskap. Idag har beroendemottagningen kvalificerad personal och arbetar i nära samverkan med landstinget. De erbjuder behandlingsinsatser på uppdrag av myndigheten och ger öppna rådgivningsinsatser i nära samverkan med landstinget. Det innebär att tjänsterna inte helt kan likställas med de i kundvalet eftersom de ges i nära samverkan med landstinget.

Upphandling av Sociala tjänster

Sociala tjänster är undantagna EU-direktiven. Det innebär att kommunen inte måste upphandla eller konkurrensutsätta dem.

Tidigare har upphandling genom ramavtal enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) skett. Den egna produktionen har då inte heller ingått i upphandlingen.

Lagen om valfrihet, LOV

Lagen om valfrihetsystem (LOV 2008:962) reglerar vad som gäller för kommuner och landsting som vill konkurrensutsätta sin verksamhet genom att överlåta valet av anordnare till medborgarna inom olika tjänster. Den förutsätter att medborgaren gör ett fritt val och kundens val styr därefter tilldelningen av resurserna till leverantören.

LOV är inte anpassat till komplexa tjänster där kompetenskraven är höga och det finns få anordnare. Lagen är bättre anpassad till enkla tjänster där det finns många anordnare och kompetenskraven inte är så höga. Det finns svårigheter att kostnadsberäkna de komplexa tjänsterna då individens behov av exempelvis behandlingsinsatser varierar i hög grad.



En fördel med LOV är att det finns möjlighet för kommunen att göra mindre justeringar av innehållet i uppdraget på ett sätt som inte är möjligt i upphandlingar gjorda enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). I LOV är tjänsten kostnadsfatt och alla får samma ersättning. Anordnare ansöker om att bli godkända/auktoriserade enligt LOV kan antingen skriva avtal för en begränsad tidsperiod eller på en obestämd tid.

I propositionen till lagen om valfrihet framkommer att en grundläggande princip är att det inte får vara skillnader mellan egenregiverksamheten och externa leverantörer som utför samma tjänster. Den egna regin ska varken gynnas eller missgynnas. Citat:

”Detta medför att den upphandlande myndigheten i största möjliga utsträckning ska ge egenregiverksamheten samma förutsättningar och ställa samma krav som de ställer på de externa leverantörerna, trots att en upphandlande myndighet inte kan teckna avtal med sin egenregiverksamhet.” (LOV-proposition sida 138)

Propositionen beskriver vidare att det är svårt att uppnå total konkurrensneutralitet eftersom den upphandlande myndigheten alltid måste ta det yttersta ansvaret för att biståndsbehövande får den hjälp de har rätt till.

Tjänstens innehåll ska beskrivas på samma sätt och utförarna ska få lika mycket ersättning men ytterligare ersättning kan ges till den kommunala produktionen om de gör något utöver. Beroendevården har ett delat huvudmannaskap varför en nära samverkan enligt lag ska ske med landstinget och dess privata anordnare.

Kommunens yttersta ansvar gör att man kan tillåta en viss konkurrensfördel för den egna produktionen eftersom det är den enda verksamheten som är lokaliserad inom kommunens gränser och en nära samverkan sker lokalt med landstinget och dess privata anordnare.

I villkoren bör man redogöra att upphandlingen enligt LOV görs som komplement till den egna produktionen.

Ickevalsalternativ

Eftersom det finns få anordnare med olika inriktningar inom varje tjänst är det inte lämpligt att ha ett roterande schema för ickevalsalternativet. Därför föreslås den kommunala produktionen vara ickevalsalternativ. Detta strider inte mot LOV.

Tillsyn över LOV

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV. De har i ett tillsynsbeslut konstaterat att de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet i LOV inte inbegriper kommunernas verksamhet som bedrivs i egen regi eftersom kommunerna inte är leverantör i lagens mening (konkurrensverkets beslut 2013-10-23) Dnr 348/2013. Konkurrensverket har i andra sammanhang gett uttryck för att samma ersättning bör utgå till verksamhet som bedrivs i egen regi som till de privata utförarna. Ytterligare en rekommendation som konkurrensverket gett är att kommunerna bör upprätta och offentliggöra efterkalkyler för verksamheten som bedrivs i egen regi.



Förslag till reviderade specifika villkor

Utredningens slutsats är att de specifika villkoren i kundvalet ”Öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik” bör revideras så att det tydligare framgår att upphandlingen är ett komplement till den kommunala produktionen.

I och med förändringar som skett sedan kundvalet infördes 2011 föreslås även andra mindre förändringar av formuleringar.

Alla förslag till förändringar finns markerade med grått i villkoren i bilaga 1.

Barnperspektivet

Barn som lever med föräldrar som missbrukar är en utsatt grupp. Det är därför extra viktigt att missbruksvården är lättillgänglig och finns i familjernas närhet.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär inga ekonomiska konsekvenser då ersättningen utgår som tidigare.

Bilagor

1. Reviderade villkor

Stefan Heinebäck
chef
Enheten Individ &
Familjeomsorg, vuxen
& barn

Susanne Eriksson
planerare/utvecklare
Sociala kvalitetsenheten

Emelie Berglund
planerare/utvecklare
Sociala kvalitetsenheten