



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-02-22

Diarienummer 0397/19

Handläggare

Gisela Askne

Telefon: 031-368 00 03

E-post: gisela.askne@stadshuset.goteborg.se

Direktiv för förberedande åtgärder för att införa valfrihetssystem enligt LOV inom ledsagning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Direktiv och preliminär tidplan för förberedande åtgärder för att införa valfrihetssystem enligt LOV inom ledsagning, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.

Sammanfattning

Enligt beslutad budget för 2019 och flerårsplaner 2020-2021 ges kommunstyrelsen i uppdrag att förbereda införande av LOV inom ledsagning. Stadsledningskontoret har tagit fram förslag till direktiv samt preliminär tidplan för att införa ett gemensamt valfrihetssystem enligt LOV för insatserna ledsagarservice enligt LSS samt ledsagning enligt socialtjänstlagen. Ett införande av valfrihetssystem sker i tre steg. Direktivet avser det första steget som innebär utredning av förutsättningar för genomförande av ett nytt valfrihetssystem samt framtagande av förslag till förfrågningsunderlag.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt den preliminära tidplanen kommer arbetet med utredning samt framtagande av förslag till förfrågningsunderlag genomföras under 2019, vilket bl.a. innebär utredning gällande ekonomisk ersättning till utförare såväl privata som stadens utförande av ledsagning.

Införande av ett valfrihetssystem enligt LOV kräver medverkan från stadsdelsnämnderna, nämnden för konsument- och medborgarservice samt nämnden för intraservice. För stadsledningskontorets del bedöms arbete kunna genomföras inom budgetram. Införandet förutsätter en utveckling av e-tjänsten Jämför service samt aktuella IT-stöd. För nämnden för konsument- och medborgarservice samt nämnden för intraservice kan införandet medföra påverkan på Göteborgs Stads tjänsteplan för kommungemensamma tjänster, bl.a. inom vård och omsorg och IT-tjänster.

Barnperspektivet

Ledsagning är en insats som kan beviljas för invånare i alla åldrar. I mars 2019 har ca 75 personer under 18 år beviljats insatsen i Göteborg. Att Göteborgs Stad inför möjlighet att välja utförare av insatsen påverkar därmed barn, ungdomar och deras familjer. Vid

framtagande av krav på utförare av ledsagning är det av vikt att barnperspektivet säkerställs.

Mångfaldsperspektivet

De som beviljas insatsen ledsagning kan ha olika socioekonomiska förutsättningar, olika etnisk tillhörighet, olika religion eller annan trosuppfattning, olika kön och sexuell läggning, är i olika åldrar, samt har funktionsnedsättningar av olika art och omfattning. Alla ska bemötas och behandlas på ett likvärdigt sätt och få lika tillgång till insatsen.

Införande av valfrihetssystem syftar till att öka antalet utförare som de som beviljats insatsen ledsagning kan välja mellan. Ett valfrihetssystem kan medföra en ökad mångfald av utförare med olika inriktningar, exempelvis språk- och kulturkompetens.

Jämställdhetsperspektivet

Insatsen ledsagning beviljas till både män och kvinnor. Likaså finns medarbetare av båda könen. I framtagandet av förslag till förfrågningsunderlaget ska jämställdhetsperspektivet beaktats både ur ett brukarperspektiv och ett medarbetarperspektiv.

Miljöperspektivet

Vid framtagande av förfrågningsunderlag för valfrihetssystem inom ledsagning ska miljöperspektivet beaktas och möjligheten att ställa miljökrav ska utredas.

Omvärldsperspektivet

Valfrihetssystem för ledsagning har införts i strax under 40 kommuner. Det vanligaste är att dessa kommuner har gemensamt förfrågningsunderlag för flera insatser. Flertalet kommuner har gemensamt förfrågningsunderlag för hemtjänst och ledsagning och några kommuner har gemensamt förfrågningsunderlag för avlösarservice och ledsagning. Ett fåtal kommuner har separat förfrågningsunderlag för enbart ledsagning.

Samverkan

Information om förslag till direktiv har getts på CSG 2019-03-14 då beslut fattades om att en facklig referensgrupp ska utses.

Bilaga

KF:s budget, beslutad 2018-11-22 (protokoll nr 11)

Ärendet

Ärendet avser direktiv för införandet av valfrihetssystem enligt LOV inom ledsagning.

Beskrivning av ärendet

Enligt beslutad budget för 2019 ges kommunstyrelsen i uppdrag att förbereda införandet av LOV inom ledsagning.

Lag om valfrihetssystem (LOV)

Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter överlåter till den enskilde att välja en utförare av en tjänst bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. Valfrihetssystem ska utformas i enlighet med EU-rättens grundläggande principer om likabehandling och icke-diskriminering samt principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Det innebär bland annat att alla privata utförare i valfrihetssystemet ska behandlas lika och att kraven som ställs på utförarna ska vara rimliga.

Process för att införa valfrihetssystem

Uppdraget att införa valfrihetssystem utgår från den process som beskrivs i Kammarkollegiets vägledning 2011:3.1 (reviderad 2013-02-22). Processen för att införa och förvalta ett valfrihetssystem består av tre delprocesser:

1. Förbereda
2. Genomföra
3. Förvalta och utveckla

1. Förbereda

Delprocessen för att förbereda består av ett antal aktiviteter och avslutas med beslut i kommunfullmäktige gällande förfrågningsunderlag. Delprocessen delas upp i två delar vilka till viss del utförs parallellt.

- a. Utredning av förutsättningar för genomförande av ett valfrihetssystem
- b. Framtagande av förslag till förfrågningsunderlag.

Direktivet avser steg 1 i processen för införande av valfrihetssystem, dvs. att förbereda. Vilka delar som ingår i steg 1 förtydligas längre fram i tjänsteutlåtandet. Nedan beskrivs de påföljande stegen för att sätta förberedelsen i sitt sammanhang.

2. Genomföra

Delprocessen genomföra innebär att det av kommunfullmäktige beslutade förfrågningsunderlaget annonseras på www.valfrihetswebben.se som är Upphandlingsmyndighetens nationella webbplats för annonsering av valfrihetssystem enligt LOV. Annonsering av förfrågningsunderlaget sker löpande och innebär starten för privata utförares möjlighet att ansöka om att bli godkända som utförare.

Ansökningar från privata utförare handläggs av enheten för kontrakt och uppföljning på stadsledningskontoret. I handläggning av ansökan ingår kontroll av att ansökan är korrekt och komplett, att utföraren uppfyller de krav som anges i förfrågningsunderlaget samt att utföraren accepterar samtliga krav.

Samtliga privata utförare som uppfyller de krav som angetts i förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1 § LOV ska godkännas. Därefter tecknas

kontrakt och utföraren ska ges möjlighet att starta upp sin verksamhet i valfrihetssystemet och bli valbar för personer med beslut om ledsagning.

Valbara utförare presenteras i stadens e-tjänst Jämför service, vilket öppnar upp för de som har beslut om insatsen att välja utförare. Stadsdelsnämnderna har ansvar för att informera och vägleda den enskilde i valet av utförare.

3. Förvalta och utveckla

När det finns privata utförare i drift övergår valfrihetssystemet i delprocessen att förvalta och utveckla. Det innebär ansvar för att säkerställa att det kontinuerligt går att ansöka och bli godkänd som utförare samt uppföljning av att utförarna lever upp till kraven i förfrågningsunderlaget. Kommunstyrelsen som nämnd för stadsledningskontoret ska årligen fatta beslut om plan för uppföljning av utförare i konkurrensutsatt verksamhet enligt LOV. Planen utgör grunden för den uppföljning som genomförs.

Valfrihetssystemet ska också utvärderas för att säkerställa att systemet fungerar och uppfyller de behov och politiska mål som valfrihetssystemet avsåg att nå.

Enheten för kontrakt och uppföljning på stadsledningskontoret ansvarar för delprocess 3, förvaltning och utveckling.

Ledsagning

Enligt beslutad budget för 2019 ges kommunstyrelsen i uppdrag att förbereda införandet av LOV inom ledsagning. Inom socialtjänsten finns två olika insatser som kan definieras som ledsagning, ledsagarservice enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive ledsagning enligt socialtjänstlagen.

Ledsagarservice enligt LSS

Ledsagarservice regleras i 9 § 3 LSS. Av förarbetena till LSS anges bl.a. att ledsagarservice kan underlätta för personer med omfattande funktionsnedsättningar att delta i samhällslivet. Servicen bör erbjudas dem som tillhör personkretsen och som inte har personlig assistans för att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet eller för att bara promenera.

I februari 2019 har ca 280 personer beslut om ledsagarservice enligt LSS i Göteborgs Stad. Inom Göteborgs Stad utförs beslut om ledsagarservice enligt LSS inom sektor IFO-funktionshinder. Ansvaret för ledsagarservice finns oftast på en enhet som även utför andra insatser exempelvis personlig assistans, avlösning, boendestöd. SDF Lundby har en separat enhet som utför insatsen ledsagarservice och medarbetarna på enheten är till 100 procent timanställda.

För att som privat utförare ha rätt att bedriva ledsagarservice enligt LSS krävs från den 1 januari 2019 tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Kostnaden för ansökan är 30 000 kr.

SOU 2018:88, Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, överlämnades till regeringen den 10 januari 2019. Den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning förslås av utredningen träda i kraft den 1 januari 2022.

Utredningens förslag gällande ledsagarservice är att insatsen personlig service och boendestöd ska omfatta det som i dag ingår i insatsen ledsagarservice. Den särskilda insatsen ledsagarservice föreslås inte längre finnas i LSS.

Ledsagning enligt socialtjänstlagen

Enligt socialtjänstlagen ska kommunerna genom olika insatser verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. I förarbetena till socialtjänstlagen beskrivs ledsagning som en insats som gör det möjligt att besöka vänner, delta i kulturlivet eller bara att promenera. Syftet med insatsen är att bryta den isolering som kan uppstå på grund av en funktionsnedsättning och att ge den enskilde möjligheten att delta i samhällslivet och ha kontakter med andra.

I februari 2019 har ca 1 000 personer beslut om ledsagning enligt socialtjänstlagen. Av dessa beslut är ca 200 fattade inom funktionshinderverksamheten och ca 800 inom äldreomsorgen. För personer över 65 år utförs beslut om ledsagning till största delen inom hemtjänsten. För personer under 65 år skiljer sig utförandet åt mellan stadsdelarna. I vissa stadsdelar utförs ledsagningen av hemtjänst och i vissa stadsdelar utförs det inom IFO-funktionshinder.

En hög andel av de personer som har ledsagning enligt Socialtjänstlagen har även hemtjänst. För de personer som har hemtjänst finns idag inom valfrihetssystemet för hemtjänst möjlighet att välja hemtjänstutföraren även för sitt beslut om ledsagning enligt socialtjänstlagen.

Omvärldsbevakning

Valfrihetssystem för ledsagning har införts i 37 kommuner. Det vanligaste är att kommunerna har gemensamt förfrågningsunderlag för flera insatser. 24 kommuner har gemensamt förfrågningsunderlag för hemtjänst och ledsagning och tio kommuner har gemensamt förfrågningsunderlag för avlösarservice och ledsagning. De tre kommuner som har separat förfrågningsunderlag för enbart ledsagning är Uppsala, Värnamo och Mölndal.

Antalet godkända privata utförare av ledsagning varierar mellan kommunerna. För de tretton kommuner som har separata förfrågningsunderlag för ledsagning eller i kombination med avlösning varierar antalet godkända privata utförare. Stockholms Stad har 97 st godkända privata utförare, i övriga kommuner varierar antalet privata utförare mellan noll och elva.

Förfrågningsunderlag som krävställer utförande av mer än en insats, exempelvis både ledsagning och avlösning medför en ökad effektivisering gällande administrationen av handläggning av ansökningar från privata utförare om deltagande samt uppföljning av att utförare lever upp till kraven.

Ett valfrihetssystem som omfattar både ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt socialtjänstlagen medför att samtliga utförare måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO för att kunna ansöka om deltagande i valfrihetssystemet.

Direktiv

Direktivet innehåller en övergripande beskrivning av vad som behöver utredas, organisation samt en preliminär tidplan.

Stadsledningskontoret har tidigare utrett införande av LOV inom hemtjänst och daglig verksamhet. Erfarenhet därifrån ska tas tillvara vid införande av valfrihetssystem inom

ledsagning. Stadsledningskontoret har även fått i uppdrag att förbereda införandet av valfrihetssystem enligt LOV inom äldreboende, vilket behandlas i annat ärende.

Organisation för införande

Uppdragsgivare

Kommunfullmäktige är uppdragsgivare enligt beslut om budget 2018-11-22 (protokoll nr 11).

Styrgrupp

Stadsledningskontorets ledningsgrupp utgör styrgrupp. Styrgruppens ansvar är att stödja utredningsgruppen, ge rekommendationer inför beslut och säkerställa att arbetet sker utifrån direktivet.

Utredningsgrupp

Utredningsgruppen består av chef och medarbetare på enheten för kontrakt och uppföljning på stadsledningskontoret. Utredningsgruppen kommer därutöver utökas med kompetens från medarbetare, i stadsdelsförvaltningarna, förvaltningen för konsument- och medborgarservice, förvaltningen för intraservice samt på stadsledningskontoret. Utredningsgruppen ansvarar för att utreda aktuella frågor och ta fram förslag till förfrågningsunderlag samt ha dialog med aktuella grupperingar.

Politisk referensgrupp

Äldreberedningen föreslås som politisk referensgrupp och ska löpande följa arbetet med införandet.

Avstämningar i berörda chefsgrupperingar

Vid framtagandet av förslag till förfrågningsunderlag finns behov av avstämningar och dialog med berörda förvaltningar. I första hand kommer dessa dialoger ske med sektorschefer och områdeschefer inom sektor IFO-funktionshinder respektive Äldreomsorg samt hälso- och sjukvård.

CSG och Facklig referensgrupp

Den fackliga samverkan kommer ske i CSG. För att involvera fackliga företrädare ska CSG utse en facklig referensgrupp.

Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor och Göteborgs Stads pensionärsråd

Information och samråd i utredningen utifrån ett brukarperspektiv kommer att ske i Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor och Göteborgs Stads pensionärsråd.

Branschorganisationer

Famna, Vårdföretagarna och Svensk Vård kommer att bjudas in för dialog under framtagandet av förslag till förfrågningsunderlag.

Finansiering

Utredningen och framtagande av förslag till förfrågningsunderlag kommer genomföras på stadsledningskontoret inom befintliga resurser. Införandet förutsätter en utveckling av e-tjänsten Jämför service samt aktuella IT-stöd. För nämnden för konsument- och medborgarservice samt nämnden för intraservice kan införandet medföra påverkan på tjänsteplanen för Vård och omsorg.

Avgränsningar

Valfrihetssystemet för ledsagning ska medföra valfrihet att välja utförare för personer oavsett ålder som har beslut om ledsagarservice enligt LSS eller ledsagning enligt socialtjänstlagen.

Valfrihetssystemet innefattar beslut om ledsagarservice enligt LSS så länge ingen ny lagstiftning ersatt den nu gällande. Om ny lagstiftning medför att insatsen ledsagarservice enligt LSS utgår kvarstår valfrihetssystemet för ledsagning enligt socialtjänstlagen.

Valfrihetssystem inom ledsagning kan i stora delar jämföras med införandet av valfrihetssystemet för hemtjänst och daglig verksamhet och erfarenheter från det införandet ska tas tillvara.

Arbetet med att utreda och ta fram förslag till förfrågningsunderlag koncentreras till de krav som bör skilja sig i förhållande till förfrågningsunderlaget för hemtjänst som kommer att revideras under 2019.

Samverkan och inhämtande av synpunkter

Samverkan sker med de fackliga organisationerna i CSG och av CSG utsedd facklig referensgrupp.

När förslag till förfrågningsunderlag tagits fram skickas förslaget, utan föregående politisk hantering, på remiss till:

- Stadsdelsnämnderna, i rollerna som beställare och som utförare av egen regi
- Brukarråd; Göteborgs Stads pensionärsråd, Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor,
- Branschorganisationer; Vårdföretagarna, FAMNA, Svenska Vård.

Utredning av förutsättningar för genomförande av ett nytt valfrihetssystem

Nedan följer beskrivning av vad som bör ske under processteg 1a. enligt den process som beskrivits ovan.

Följande delar ska ingå i utredningen:

- Behov av förberedelser för stadsdelsförvaltningarnas myndighetsutövning gällande ex. information och vägledning till brukare.
- Behov av förberedelser för stadsdelsförvaltningarnas utförande av ledsagning i egen regi.
- Behov av förberedelser på stadsledningskontorets enhet för kontrakt och uppföljning.
- Behov av utveckling av e-tjänsten Jämför service för att även omfatta ledsagning.
- Behov av utveckling och anpassning av utförarregister, eventuellt system för hantering av ickeval samt verksamhetssystem för privata utförare av ledsagning.

Framtagande av förslag till förfrågningsunderlag

Nedan följer beskrivning av vad som bör ske under processteg 1b. enligt den process som beskrivits ovan.

Det finns likheter mellan det redan införda valfrihetssystemet för hemtjänst och ett kommande valfrihetssystem för ledsagning. Arbetet med att ta fram förslag till förfrågningsunderlag ska koncentreras till de krav som bör skilja sig i förhållande till förfrågningsunderlaget för hemtjänst. Exempelvis bör följande utredas:

- Krav på utföraren, exempelvis medarbetares respektive verksamhetsansvarigs kompetens
- Krav på tjänsten, exempelvis tider på dygnet insatsen ska kunna utföras.
- Kontraktsvillkor och ersättningsmodell. Vid utredning av modell för ersättning (beviljad eller utförd tid) behöver ställningstagande göras gällande ev. användande av registrering av tid via stadens upphandlade IT-stöd samt eventuell ersättning för ledsagarens omkostnader.
- Övriga förutsättningar, exempelvis ickevalsalternativ, möjlighet till geografisk begränsning (uppdrag för ledsagning gällande enskilda som bor i ett specifikt område), möjlighet till kapacitetstak.

Preliminär tidplan

Inför år 2020 ska enligt beslutat förfrågningsunderlag för hemtjänst ett nytt ickevalsalternativ införas inom hemtjänsten, dvs ett system för vilken utförare som tilldelas för den som inte kan eller vill välja utförare. I samband med detta kommer stadsledningskontoret föreslå revideringar av förfrågningsunderlaget för att förtydliga vissa krav på privata utförare. Ärendet planeras för politisk behandling i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i augusti/september 2019.

Det reviderade förfrågningsunderlaget för hemtjänst bör utgöra grunden för förfrågningsunderlag för ledsagning vilket påverkar tidplanen.

Kvartal 4 2019	Förslag till förfrågningsunderlag på remiss
Kvartal 2 2020	Förslag till förfrågningsunderlag för beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.
Kvartal 2 2020	Annonsering av förfrågningsunderlag.
Kvartal 4 2020	Utförare godkända och brukare kan välja utförare.
Kvartal 4 2020	Privata utförare i drift.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att införande av valfrihetssystem enligt LOV inom ledsagning innebär ett mindre omfattande utredningsarbete jämfört med hemtjänst, daglig verksamhet samt äldreboende. Det finns likheter mellan det redan införda valfrihetssystemet för hemtjänst och ett kommande valfrihetssystem för ledsagning. Arbetet med att ta fram förslag till förfrågningsunderlag kan koncentreras till de krav som bör skilja sig i förhållande till förfrågningsunderlaget för hemtjänst.

Införande av ett nytt valfrihetssystem enligt LOV kräver medverkan från stadsdelsnämnderna, nämnden för konsument- och medborgarservice samt nämnden för intraservice.

Lisbeth Nilsson	Eva Hessman
Direktör Valfärd och utbildning	Stadsdirektör