|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Borås Stad  Magnus Jungvid  Handläggare  033 353072 | **SKRIVELSE** | | Sida  1(1) |
| Datum  2019-11-11 | Instans  **Kommunstyrelsen**  Dnr KS 2019-00152 1.1.2.0 | |
|  |  | |
|  | | | |

# ALTERNATIVT FÖRSLAG

# LOV-företagens ersättning och regler (Budgetuppdrag 2019)

## Kommunstyrelsen föreslås Kommunfullmäktige att besluta

Förändra följande i förfrågningsunderlag Hemtjänst 2020:

* Tillämpa samma villkor som Borås Stad avseende semester och timlön för de anställda på privata bolagen
* Införa en möjlighet till högre ersättning på 7 kronor per timme om bolagen väljer att erbjuda heltid till sin personal
* Oförändrad förändring i ersättningsreglerna men ersättningsbeloppet för 2020 höjs:



* Införa omsorgsprisindex som uppräkningsmodell
* Stadsledningskansliet uppdras utreda hur ersättningen för omvårds- och serviceinsatser utanför tätort kan utformas så att förutsättningar för LOV-företag att verka även där skapas. Utredningen ska redovisas senast hösten 2020.
* Utred och inför turordning som icke-val. De individer som inte väljer eller klarar att välja får den utförare som står på tur.
* Vård- och äldrenämnden uppdras att i kommande års förslag till timersättning till externa utförare inom hemtjänstvalet, även redovisa egenregins ersättningsnivå.
* I samband med fastställandet av timersättning till externa utförare inom hemtjänstvalet, ska egenregins ersättningsnivå fastställas i Kommunstyrelsen, samt
* Vård- och äldrenämnden uppmanas att löpande informera medarbetare om möjligheterna att starta lov-företag.

[Beslutets innebörd ska framgå i klartext och vara utformat som om nämnden redan hade fattat beslutet. Syftet är att texten ska kunna flyttas över direkt till protokollet.

Beslutet ska kunna förstås separat utan att behöva läsas tillsammans med bilagor och därför får formuleringar såsom ”nämnden beslutar i enlighet med föreliggande förslag”, ”avge skrivelse enligt förslag” inte användas. Beslutet får skrivas i punkt-form om det blir tydligare i ett sådant format.

Under denna rubrik anger du även eventuella reservationer i de fall ärendet expedieras internt. Lägg till en ny rubrik med formatet Rubrik 1 och skriv; Reservation ]

## Sammanfattning

I Borås Stads budget för 2019 har Kommunstyrelsen fått i uppdrag att utreda LOV-företagens ersättning och vilka regler som kan förenklas. Till detta uppdrag kommer målet att de auktoriserade bolagen ska bedriva sin verksamhet med goda villkor och att utbildningsnivån är god för de som jobbar i verksamheten.

Förslaget innebär att ersättningen höjs och nuvarande ersättningsvillkor behålls. Avgörande för bedömningen har varit att alternativa ersättningsvillkor är lika komplicerade. Att i det läget investera i nya metoder utan att få någon motsvarande förenkling är inte försvarbart.

I uppdraget har det ingått att se över andra villkor som kan förenklas men inte funnit att någon förenkling av reglerna eller minskad administration skulle uppstå. De auktoriserade bolagen har kommit till samma slutsats. Bolagen delar dessutom samma slutsats som Konkurrensverket kom fram till 2013.

De villkor som föreslås förändras är vissa grundläggande krav inom arbetsrättens område. Krav på viss minimitimlön och semester samt möjliggöra för bolagen att erbjuda rätt till heltid till medarbetare. Krav på utbildningsnivå får avvakta tills en nationell standard är framtagen. En standard förväntas under 2020-talet.

[Sammanfattningen ska på kortfattat informera om vad ärendet i stora drag handlar om och varför det initierats.

Ta aldrig bort denna rubrik.

Sammanfattningen ska så långt det är möjligt kunna användas i protokollet. Den ska stämma överens med övrig text i skrivelsen. Fakta som inte återfinns i någon annan del av dokumentet ska heller inte vara en del av sammanfattningen.]

## Ärendet i sin helhet

## Uppdrag och syfte

I Budget 2019 har Kommunstyrelsen fått i uppdrag av fullmäktige att utreda LOV-företagens ersättning och vilka regler som kan förenklas. Till uppdraget läggs den politiska ambitionen att de auktoriserade bolagen ska bedriva sin verksamhet med goda villkor och att utbildningsnivån är god för de som jobbar i verksamheten.

## Rättslig reglering och ramverk

#### Principer

Om en kommun väljer att införa valfrihetsystemet finns vissa principer eller ramverk att förhålla sig till och som måste följas. Ursprunget till principer och regler finns i EG-fördragets direktiv, nationell lagstiftning samt i rekommendationer och krav från svenska myndigheter. En princip som man finner i EG-fördraget är principen om etableringsfrihet. Den innebär i huvudsak att medborgare i en medlemsstat ska få etablera sig fritt och bedriva verksamhet på en annan medlemsstats territorium utifrån de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. Utöver etableringsfriheten regleras tjänsters fria rörlighet. Regleringen innebär ett förbud mot att diskriminera aktörer från andra EU-länder som etablerat sig inom tjänstesektorn i vårt land.

I upphandlingsdirektivet utvecklas dessa principer genom ytterligare regler kring icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande. Etableringsfriheten kräver att upphandlande myndigheter ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt vid upphandlingar.

Principen om icke-diskriminering innebär att även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformandet av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste till exempel vid samma tillfälle få den information som är relevant för upphandlingen.

Med transparens avses främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna samt rätten för leverantörer att få tillgång till denna information så att de i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen och i efterhand kan kontrollera kontraktstilldelningen.

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än vad som behövs och som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Principen om ömsesidigt erkännande innefattar att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska godtas också i andra medlemsstater.

#### Nationell lagstiftning

I lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) får en utförare uteslutas som är i konkurs eller är föremål för ansökan om konkurs eller liknande, är dömd för brott avseende yrkesutövningen, eller till allvarliga fel i yrkesutövningen, inte har fullgjort sina åligganden avseende skatter eller avgifter eller i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av bestämmelserna i lagen om valfrihet.

Den ideologiska grunden bakom Alliansens skapande av valfrihetskonstruktionen under mandatperioden 2006 - 2010 var en vilja att ge den enskilde möjligheter att välja utförare inom äldreomsorgen, inom stödverksamhet för personer med funktionsnedsättning samt inom hälso- och sjukvården. Tanken var att detta skulle stärka individens inflytande över de stödinsatser som ges utifrån gällande lagstiftning. Den nya lagen skulle dessutom få effekter genom att bjuda in externa utförare att konkurrera med egenregiverksamhet i kommuner och landsting. Detta menade man skulle leda till en ökad kvalitet och effektivitet i kommunens och landstingens verksamheter. Det blir den enskilde som avgör vem som får uppdraget att utföra de vård-, omsorgs- och stödinsatser som den enskilde har rätt till. Genom att underlätta för och uppmuntra kommuner och landsting att införa fritt val möjliggörs nytänkande och mångfald, ges bättre möjligheter för kvinnors företagande och större möjligheter för små företag att vara leverantörer till offentlig sektor. Fritt val leder, enligt dåtidens regering, sannolikt även till bättre villkor för arbetstagarna genom att systemet bidrar till ökad konkurrens på arbetsmarknaden och genom att systemet underlättar för de arbetstagare som så önskar att i stället själva driva verksamhet inom de olika områdena. En av målsättningarna med införandet av fritt val var att det skulle bli mer attraktivt att arbeta med omsorgs- och stödverksamhet avseende äldre och personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvård.

#### Konkurrensverket

Enligt Konkurrensverkets slutrapport från 2013 ”*Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*” skulle externa utförare gynnas om kommuner:

* Fokuserade på långsiktighet. Externa utförares vilja att investera påverkas av osäkerhet kring valfrihetssystemets villkor vilket innebär att ett av målen med skrivelsen är att söka en bred politisk överenskommelse som håller under lång tid.
* Inför turordning som icke-val. De individer som inte väljer eller klarar att välja får den utförare som står på tur.
* Inför en öppen redovisning av prissättningen utifrån egenregins kostnader - Utgångspunkten för konkurrensneutralitet bör vara att de externa utförarna ska få samma ersättning som egenregiverksamheten. För att kunna prissätta tjänsten rätt är det viktigt att kommunen räknar ut de faktiska kostnaderna för egenregiverksamheten.
* Upprättar enkla tydliga förfrågningsunderlag
* Inför en årlig öppen redovisning av kommunens efterkalkyl för egenregiverksamheten

Under flera år har det lokala branschrådet för de privata utförarna inom hemtjänsten i Borås uppmärksammat att den kommunala hemtjänsten ersätts med ett högre belopp än de privata utförarna. Denna skillnad motiveras inte utifrån kraven som ställs på de olika aktörerna. Ersättningen påverkar konkurrensen mellan den offentliga och privata verksamheten vilket sänker stadens attraktionskraft för näringslivet. Branschrådet anser också att villkoren för de privata och offentliga aktörerna skiljer sig åt eftersom krav och kontroller ser olika ut för respektive part.

### **Ersättningen utifrån biståndsbedömningen**

Innan ersättning till kommunala eller privata utförare blir aktuellt har flera steg i handläggningen av ärendet skett. Vid utredningen av behoven har man konstaterat att vissa behov ska tillgodoses av annan aktör men de behov som ingen annan ska tillgodose ska socialtjänsten bistå med. Biståndet ska ges så att skälig levnadsnivå uppnås.



De insatser som ges ska ha ett syfte eller mål. Målet ska beskrivas i en beställning till den utförare som den enskilde väljer. Utföraren ska utföra insatsen så att målet uppnås. För att det ska bli meningsfullt måste utredningen vara så detaljerad att det framgår av beställningen vilka moment den enskilde ska ha hjälp med.

Hur utföraren genomför insatsen och hur målet med insatsen uppnås ska dokumenteras. Om målet med insatsen inte uppnås måste utföraren jobba vidare med uppdraget. Förändras individens tillstånd måste utföraren återkoppla till handläggaren.

Det pågår en utredning i vård och äldreförvaltningen (Dnr VAN 2018-00094) på uppdrag av nämnden som handlar om att införa förenklad biståndshandläggning vilket är möjligt efter en lagändring 1 juli 2018. Bestämmelsen har innebörden att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre personer under förutsättningen att kommunen följer upp insatserna som har erbjudits med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet och värdegrunden för äldre. Tanken med förenklad biståndshandläggning är att ge de individer som kan en större valfrihet att bedöma hur hemtjänsten ska utformas.

## Uppdragets innehåll

Kommunstyrelsen har fått i uppdrag av fullmäktige att utreda LOV-företagens ersättning och vilka regler som kan förenklas.

#### Förenklade regler för ersättningen

Dagens ersättning bygger på utförd tid, ersättningen begränsas av den beviljade tiden. I huvudsak finns fyra olika principer som kan styra ersättningen till utförare. Det är dels att ersätta utifrån tid eller att ge ett fast belopp för en insats och dels att kombinera ersättningsmetoden ifråga med att knyta den till beviljad insats/tid eller utförd insats/tid. Den vanligaste modellen för ersättning är att betala per timme. Betalningen kan ske för utförd eller beviljad timme och 2013 var det en klar majoritet kommuner som betalade för utförd tid men den andelen har minskat. Det har blivit vanligare att betala för beviljad tid. Den troliga orsaken är att kommuner inte vill ge för mycket ersättning till utförarna och att systemet med betalning för beviljad tid förenklar arbetet med kontroller vid utbetalningar.

Nedan följer en matris som visar hur de kommuner som infört LOV har valt år 2013 och 2018 i antal kommuner.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2013** | **Beviljad tid** | **Utförd tid** |  | **2018** | **Beviljad tid** | **Utförd tid** |
| **Per timme** | 45 | 91 |  | **Per timme** | 72 | 72 |
| **Fast pris** | 12 |  |  | **Fast pris** | 13 |  |

Det råder en konsensus kring att utförd tid ger en något tyngre administration men å andra sidan driver det bolagen att utföra besöken samvetsgrant i enlighet med vad som är beviljat. Ett införande av beviljad tid skulle innebära lägre intäkter till bolagen eftersom grupptiden inte skulle kunna tillämpas. Beviljad tid skapar ett nytt kontrollmoment hos handläggarna som inte funnits tidigare.

En fast ersättning för en insats innebär att man betalar ett fast belopp för en viss insats. Olika insatser har olika prissättningar. Exempelvis ersätts en dusch med 150 kronor medan en städning ersätts med 395 kronor.

I verksamheten uppkommer situationer till exempel vid uppstart av ny brukare eller oplanerad frånvaro. För dessa situationer är viss ersättning reglerad.

#### Övriga villkor

Ovan beskrivna ersättningsmodeller går att kombinera med ytterligare villkor. Frågan om hur ersättningen ska se ut vid oplanerad frånvaro till exempel eller för att starta upp en ny brukare behöver en egen reglering. Dessa kostnader går att lägga in i ersättningen som en schablon. Att ersätta med schabloner innebär att det slår orättvist mot utförarna. Vissa utförare kommer att drabbas av högre kostnader än andra och idén ogillas av de flesta utförare den har diskuterats med.

#### Förslag: Förenklade regler för ersättningen

Inga förändringar i reglerna för ersättningssystemet görs eftersom ett förändrat ersättningssystem inte gör det enklare.

#### Ersättningen – beloppet för privata respektive kommunala utförare

*Vad ingår i ersättningen?*

Förutom kraven att följa samtliga nationella regler som gäller för hemtjänst ställs olika krav på den privata respektive den kommunala hemtjänsten. Den tydligaste skillnaden är att de privata aktörerna utför sina hemtjänstinsatser mellan 07:00 och 22:00. Det innebär att kommunen måste utföra insatser nattetid samt hantera larm.

I förslaget till ny ersättning och ersättningsmodell har ersättningsnivån beräknats utifrån ett genomsnitt av ersättningen i de åtta kommuner som SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) i sin rapport ”Ersättningssystem i hemtjänst” placerat i samma kategori som Borås. För 2019 är genomsnittsersättningen för omvårdnadsinsatser utförda i tätort i den här gruppen 425 kr per timma att jämföra med Borås Stads ersättning på 406 kr. I Borås Stads ersättning för 2020 föreslås att de företag som erbjuder sina anställda heltidstjänster får ett påslag med 7 kr per timma. I förslaget ingår att ersättningen justeras varje år med omsorgsprisindex (OPI) som SKL publicerar i december varje år. I tabellen nedan är ersättningen beräknad med 2019 års OPI vilket kommer att justeras när 2020 års index fastställs.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Ersättning LOV |  | Budget 2020 |  |
| Snittersättning LOV 2019 |  | 425 kr |  |
| Höjning med OPI 2019 (ändras till 2020 års värde) |  | 12 kr |  |
| Ersättning Borås |  | 436 kr |  |
| Heltid |  | 7 kr |  |
| Ersättning Borås 2020 med heltid |  | 443 kr |  |

#### Förslag: Ersättning



I budget 2020 finns medel avsatta för ökningen av ersättningen.

#### LOV-företagen ska ha samma anställningsvillkor som anställda i kommunen

Att ta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandlingar handlar inte enbart om arbetstagarnas sociala skydd. Skötsamma leverantörer ska inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med undermåliga anställningsvillkor. Sådana hänsynstaganden bidrar till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens. I de nya upphandlingslagarna finns bestämmelser om att en upphandlande myndighet eller enhet får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

De arbetsrättsliga villkoren ska bestämmas enligt den lägsta nivå som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige för motsvarande arbetstagare inom den aktuella branschen. Ett villkor får dock inte bestämmas till en nivå som understiger den lägsta nivå som följer av lag. Villkoren ska anges som minimivillkor vilka leverantören minst ska tillförsäkra arbetstagarna.

#### Rätt till erbjuden heltid?

I Borås Stads tillämpas rätten till heltid för alla medarbetare som anställs tillsvidare. Vill en anställd jobba mindre ska man ansöka om tjänstledighet. Det innebär att heltid är utgångspunkten för varje tillsvidareanställning. Möjligheten att anställa på timmar finns dock fortfarande kvar.

Konsekvenserna av förslaget kan – i vissa fall – ge en viss ökning av lönekostnaderna. För ett stort företag kan kostnadsökningen bedömas som marginell men för ett mindre företag med ett fåtal anställda kan kostnaden – i förhållande till intäkterna – bli högre. Detta kan utgöra ett hinder för små nischade företag eller verksamheter som startar utan större tillgångar från starten. För att upprätthålla villkoren måste en kontrollfunktion skapas. Kontrollfunktionen måste känna till att det går att kringgå de nya villkoren genom att inte informera den man vill anställa om rättigheten ifråga, bara anställa individer som kan jobba ”per timme” eller genom att övertala de anställda att inte utnyttja rättigheten. I praktiken kan det innebära att villkoret blir utan effekt eftersom ett avtalsbrott måste bevisas och detta kommer att vara en utmaning. Proportionalitetsprincipen innebär också att kraven som ställs på tjänsteutövaren ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas.

De auktoriserade bolagen anser att förslaget om semestervillkor, lön och arbetstid redan följs och kontrolleras av arbetstagarorganisationer och att de arbetsrättsliga kraven därmed redan är uppfyllda. Om rätten till heltid anser bolagen däremot att de måste få behålla sin frihet att bedriva verksamheten utifrån de egna förutsättningarna och att den fria företagsamheten inskränks av förslaget. För att inte inskränka friheten för mycket föreslås att åtagandet är frivilligt med ett tillägg på 7 kronor per timme och att de bolag som väljer att anta villkoret också får en högre ersättning.

#### Förslag: LOV-företagen ska ha samma anställningsvillkor som anställda i kommunen

Det tillkommer en punkt i förfrågningsunderlag som reglerar timlön och semester samt rätt till heltid.

#### Indexreglerad uppräkning

Indexeringen av ersättningen ska leda till att den ekonomiska ersättning som en utförare får för att bedriva en verksamhet förblir relativt oförändrad genom åren reallönemässigt.

Bolagen anser att en indexreglering är bättre än den uppräkning som har tillämpats sedan införandet. Budgeterade medel ökar dock inte med motsvarande indexreglering vilket kan innebära att budgeterade medel kan urholkas på sikt. Effekten torde dock vara marginell. SKL rekomederar också kommuner att använda sig av omsorgsprisindex (OPI) vid upphandling av vård- och omsorgstjänster.

#### Förslag Indexreglerad ersättning

Införa omsorgsprisindex som uppräkningsmodell.

#### Välutbildad personal

I förfrågningsunderlaget ”*Personalens utbildningsbakgrund*” krävs att bolagens utbildningsnivå ska motsvara den som förekommer i kommunens regi. Vidare under punkten definieras vad som menas med utbildning i form av vilka poäng och inom vilka ämnen samt hur de värderas.

Eftersom det är den kommunala personalens utbildningsbakgrund som ska jämföras med de privata utförarnas anställda måste bedömningen göras på ett likvärdigt sätt. I Heroma framgår till exempel hur många som är anställda och hur många som har undersköterskeutbildning. Bedömningen av utbildningen görs dock inte på samma sätt vid de privata eller kommunala anställningarna. Det går därför inte att jämföra utbildningsnivåerna på detta sätt. Ett annat sätt är att bedöma enligt nationella kriterier men det finns idag inga sådana. Regeringen har lämnat ett förlag på hur en sådan bedömning skulle kunna se ut men den kommer inte att gälla förrän i mitten på 2020-talet.

#### Förslag Välutbildad personal

Ingen förändring av villkor.

[Under denna rubrik beskrivs ärendet i sin helhet, hur ärendet initierats, vad som hänt hittills samt man kommit fram till och varför. Det är här själva utredningen av ärendet sker. Dela gärna upp en längre text i stycken och använd informativa underrubriker

I de fall ärendet kan beskrivas på högst en halv A4-sida kan rubriken Sammanfattning användas istället och man ersätter rubriken ”Sammanfattning” med Ärendet i sin helhet.

För att få en allsidig belysning av ett ärende kan nedanstående checklista användas:

* Omvärld, forskning, evidens?
* Statistik, uppföljning och analys?
* Lagstiftning, myndigheters förskrifter, praxis, rättssäkerhet?
* Vision 2025, andra styrdokument, tidigare beslut?
* Konsekvenser avseende ekonomi, organisation, miljö och brukare/medborgare?
* Samråd och dialog med intressenter i ärendet, t ex. medborgare, andra myndigheter eller förvaltningar i kommunen, berörda organisationer, pensionärsråd?]

## Beslutsunderlag

1. Kommunfullmäktigeskrivelse, 2019-11-11

[Här anges de handlingar som ska skickas med till nämnden. Handlingarna ska vara daterade och uppställda i den ordning som handlingarna ska ligga när de skickas till nämnden.]

[Under denna rubrik anges när ärendet har samverkats med de fackliga organisationerna. Är det ingen samverkan tar du bort rubriken]

## Beslutet expedieras till

1. Vård- och äldrenämnden

2. Sociala Omsorgsnämnden

[Under denna rubrik anger handläggaren vilka som ska ta del av beslutet. Ange även e-postadress/postadress.

Ska beslutet inte expedieras ange då: ”Ingen expediering”]

Malin Carlsson  
**Allianspartierna i Borås**

**Moderaterna Kristdemokraterna**

Annette Carlson Niklas Arvidsson