

Handläggare  
Hedberg JennyDatum  
2014-08-18Diarienummer  
NHO-2014-0116.31

Nämnden för hälsa och omsorg

## Utredning om möjligheterna att tillämpa lag om valfrihetssystem (LOV) i bostad med särskild service

### Förslag till beslut

Nämnden för hälsa och omsorg föreslås besluta

**att** godkänna föreliggande slutrapport gällande möjligheterna att tillämpa lag om valfrihetssystem (LOV) i bostad med särskild service LSS,

**att** ge kontoret i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag i enlighet med förslagen i slutrapporten och att detta beslutas av nämnden senast i oktober, samt

**att** skicka slutrapport på remiss till politiska partier, intresseorganisationer och arbetstagarorganisationer samt bjuda in utförare till informationsmöte under september.

### Ärendet

I april 2014 gav nämnden kontoret i uppdrag att utreda möjligheterna att tillämpa lag om valfrihetssystem (LOV) vid upphandling av bostad med särskild service enligt LSS. Nämnden fattade även beslut om direktiv för utredningen. Utredningen har haft en styrgrupp bestående av det förstärkta arbetsutskottet. Därtill har representanter från intresseorganisationer varit adjungerade i styrgruppen. Styrgruppen har haft fem möten.

Utredningens slutsatser visar att det är möjligt att införa LOV för de boenden som nämnden idag har ramupphandlat med stöd om lag om offentlig upphandling (LOU). Det finns även möjlighet, om LOV införs, för andra intressenter att söka om godkännande och bli utförare för bostad med särskild service enligt LSS. Utredningen har även visat att det är ekonomiskt fördelaktigt att införa LOV för de idag ramupphandlade boendena. Det finns inget hinder för att tillämpa LOV och LOU parallellt. Det vill säga att nämnden även fortsättningsvis kan beställa fastigheter/boenden av kommunstyrelsen och sedan konkurrensutsätta driften av boendet enligt LOU.

Vidare finns förslag i utredningen om hur den enskilde kan få rätt att välja boende, vissa krav som bör finnas i ett förfrågningsunderlag samt övriga konsekvenser av att införa LOV. Dessa presenteras i den slutrapport som finns i ärendet.

Kontoret för hälsa, vård och omsorg

Tomas Odin  
T f direktör

Handläggare  
Jenny Hedberg

Datum  
2014-08-19

Diarienummer  
NHO- 2014-0116.31

## Utredning gällande möjligheten att tillämpa lag om valfrihetssystem vid upphandling av bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS

## Innehåll

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>LAG OM VALFRIHET.....</b>	<b>7</b>
	2.1 Kort beskrivning av LOV .....	7
<b>3</b>	<b>RAMUPPHANDLADE BOENDEN FÖR BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE .....</b>	<b>9</b>
	3.1 Nämndens kostnader för ramupphandlade boenden i bostad med särskild service.....	9
<b>4</b>	<b>EKONOMISKA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA LOV .....</b>	<b>11</b>
	4.1 Ersättningssystem i kommuner som infört LOV.....	11
	4.2 Jämförelse av kostnader för bostad med särskild service.....	12
	4.3 Ekonomiska konsekvenser om LOV införs i Uppsala.....	13
	4.4 Slutsatser och kommentarer.....	13
<b>5</b>	<b>SKATTE- OCH FASTIGHETSFRÅGOR.....</b>	<b>14</b>
	5.1 Inledning .....	14
	5.2 Entreprenad- och ramupphandlade boenden.....	14
	5.3 Tillämpning av LOV för alla boenden .....	14
	5.4 LSS-verksamhet är undantagen från skatteplikt.....	15
	5.5 Frivillig skattskyldighet.....	15
	5.6 Vidareuthyrning av LSS-bostäder som kommunen hyr.....	15
	5.7 Hur kan kommunen upphandla driften i "egna" boenden?.....	15
	5.8 Lokalernas fysiska utformning.....	16
	5.9 Slutsatser och kommentarer.....	16
<b>6</b>	<b>PARALLELL TILLÄMPNING AV LOV OCH LOU.....</b>	<b>17</b>
	6.1 Konsekvenser av att tillämpa LOV.....	17
	6.2 Tillvägagångssätt vid införande av LOV i ramupphandlade boenden.....	17
	6.3 Slutsatser och kommentarer.....	18
<b>7</b>	<b>ÖVRIGA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA LOV .....</b>	<b>18</b>
	7.1 Huvudmannaskap.....	18
	7.2 Nämndens möjligheter att häva avtal .....	19
	7.3 Konsekvenser för utbud och efterfrågan .....	19
	7.4 Den enskildes rätt att välja .....	19
	7.5 Uppföljning .....	20
	7.6 Konsekvenser för medarbetare .....	20
	7.7 Slutsatser och kommentarer.....	21
<b>8</b>	<b>STÄLLNINGSTAGANDEN INFÖR ETT FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG.....</b>	<b>22</b>
	8.1 Inledning .....	22
	8.2 Ickevalsalternativ.....	22
	8.3 Godkännande av utförare .....	22
	8.4 Avtalstid .....	24
	8.5 Krav på utförarens kompetens och erfarenhet.....	24
	8.6 Tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg.....	24
	8.7 Kompetensutveckling .....	24
	8.8 Tilläggstjänster .....	25
	8.9 Behovsanalyser.....	26
	8.10 Önskemål om framtida boendeformer.....	26
	8.11 Information till den enskilde och biståndshandläggarnas roll.....	27
	8.12 Slutsatser och kommentarer.....	28

**BILAGA 1. UTREDNINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR.....29**

## 1 Sammanfattning

I april 2014 gav nämnden för hälsa och omsorg (NHO) kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK) i uppdrag att utreda möjligheten att tillämpa lag om valfrihet (LOV) vid upphandling av bostad med särskild service enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Nämnden har också fattat beslut om direktiv för utredningen innehållande de frågeställningar som utredningen ska besvara. Frågeställningarna redovisas i bilaga 1.

Utredningen har haft en styrgrupp bestående av följande ledamöter från nämnden: Stig Rådahl, Martin Wisell, Benny Lindholm, Stefan Hamnstedt, Malena Ranch, Eva Christiernin och Liza Boëthius. Därtill har representanter för intresseorganisationer (HSO, FUB, Autism och aspergerföreningen, NHR och Attention) varit adjungerade i styrgruppen. Jenny Hedberg (HVK) har varit projektledare och har författat rapporten. Under utredningen har styrgruppen haft fyra möten.

Utredningens slutsatser och förslag sammanfattas i nedanstående punkter:

- Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV är avsedd att vara ett verktyg för kommuner som vill införa valfrihet och öppna för privata alternativ inom bl a funktionshinderomsorg. LOV kan också tillämpas i syfte att öka antalet aktörer. Enligt LOV ska alla utförare ersättas på samma sätt och därmed konkurrera enbart med kvalitet.
- 18 av de boenden som NHO har upphandlat enligt LOU är så kallade ramupphandlande boenden. I dessa boenden bedrivs verksamheten i lokaler som utföraren hyr eller äger.
- En av de mest komplexa frågeställningar som utredningen har haft att ta ställning till är om det är möjligt att överföra hyreskontrakten för de boenden som kommunen idag hyr till företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV. Utredningens slutsats är att rådande skattelagstiftning i praktiken gör det omöjligt att vidareuthyra eller överföra hyreskontrakten till privata företag.
- Det faktum att kommunen inte kan vidareuthyra eller överföra hyreskontrakten till privat utförare gör att de utförare som vill etablera sig i Uppsala behöver ha både ekonomisk stabilitet och kunskap för att själva kunna förvärva en fastighet. Ett mindre företag eller organisation kan ha svårt att etablera sig.
- De boenden som ansöker om godkännande inom ramen för LOV ska uppfylla Boverkets byggregler för bostäder samt de särskilda bestämmelser som finns i LSS förarbeten och Socialstyrelsens föreskrifter om bostadens fysiska utformning.
- Det finns inget som hindrar att en kommun har verksamheter som upphandlats enligt LOV parallellt med verksamheter upphandlade enligt LOU. Det finns inte heller något som hindrar att valfrihet tillämpas så att den enskilde fritt kan välja mellan alla boenden oavsett enligt vilken lag de har upphandlats.
- Det är ekonomiskt gynnsamt och legalt möjligt för NHO att införa LOV i de ramupphandlade boendena. Utredningens förslag är därför att kontoret ges i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag enligt LOV för bostad med särskild service enligt LSS.

- När ett förfrågningsunderlag har tagits fram föreslås att de utförare som idag har ramavtal med nämnden informeras om att de, så snart förfrågningsunderlaget finns tillgängligt, måste ansöka om att bli godkända som utförare enligt LOV för att fortsatt kunna vara utförare. Kontoret kommer att skyndsamt handlägga dessa ansökningar. För de boenden där NHO har upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr föreslås ingen förändring. De föreslås också fortsättningsvis upphandlas enligt LOU.
- Ett införande av LOV inom de boenden som idag är ramupphandlade påverkar inte kommunens roll som huvudman. I praktiken lär dock nämndens huvudmannaskap kräva mer arbete i de fall ett företag som hyr eller äger ett boende går i konkurs. I de fall NHO hyr boendet kan nämnden, utan förhandling med konkursförvaltare, hyresvärd eller det företag som har gått i konkurs, ingå ett avtal med en annan utförare om att ta över driften.
- Ur juridisk synvinkel påverkas inte nämndens möjligheter att häva avtal av om det är kommunen eller det utförande företaget som hyr boendet. Det spelar heller ingen roll om verksamheten är upphandlad enligt LOU eller LOV.
- Utredningen gör bedömningen att ett införande av LOV möjliggör att fler boenden tillskapas. NHO kan även fortsättningsvis möta ett ökat behov av boenden precis på samma sätt som har gjorts de senaste åren, dvs genom att medverka till att ett boende byggs som sedan konkurrensutsätts via LOU.
- Den enskilde föreslås få rätt att välja mellan de lediga boenden som motsvarar behovet, samt ha möjlighet att ställa sig i byteskö.
- Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetssätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för bostad med särskild service. Kontoret skulle fortfarande kunna arbeta med individ- och avtalsuppföljning på samma sätt som idag.
- Utförarens medarbetare påverkas inte om LOV tillämpas. Utredningen föreslår att samma krav som ställs i LOU-upphandlingar kring arbetsgivaransvar ställs om LOV tillämpas.
- Enligt LOV ska den upphandlande enheten, i detta fall NHO, tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte kan eller inte vill välja. Utredningen föreslår att den enskilde ska erbjudas det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes nuvarande boende, som har ledig lägenhet och kan tillgodose den enskildes behov.
- Utredningens förslag är att fyra ansökningsperioder för godkännande av utförare införs. Vidare bör utföraren kunna ange vilken målgrupp/personkrets det vänder sig till. Boendet ska vara beläget i Uppsala län. Utföraren ska kunna ange ett kapacitetstak i form av antal lägenheter som kan tillhandahållas Uppsala kommun.
- För att ge utföraren ett långsiktigt perspektiv på verksamheten föreslås att tillsvidareavtal med en ömsesidig uppsägningstid på 9 månader tillämpas. Avtalet avslutas om utföraren inte haft något uppdrag under 24 månader.
- Att driva bostad med särskild service kräver såväl kompetens och erfarenhet som ekonomisk styrka och stabilitet. Utredningen föreslår därför att tydliga och långtgående krav ställs inom detta område i ett kommande förfrågningsunderlag.

- Utförare behöver ha ett tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att få bedriva bostad med särskild service. Utredningen föreslår att tillstånd bifogas ansökan om godkännande för befintlig verksamhet, för nyetablering föreslås att kopia på tillståndsansökan ska bifogas ansökan. Utföraren kan dock inte få något uppdrag förrän IVO meddelat tillstånd.
- En fråga som av nämnden riktats till denna utredning är om ett införande av LOV kan öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med personalens kompetensutveckling. Utredningen drar slutsatsen att så skulle vara fallet. Slutsatsen baseras på att ett godkännande enligt LOV gäller tills vidare samt på att LOV, tack vare att utföraren endast ersätts för belagda boendeplatser, skulle ges ekonomiska incitament att satsa på kvalitetshöjande åtgärder, t ex kompetensutveckling av personal.
- Utredningen föreslår att så kallade tilläggstjänster inte tillåts, vilket ska framgå av förfrågningsunderlaget. **Alternativt** Utredningen föreslår att så kallade tilläggstjänster tillåts. Förfrågningsunderlaget bör dock innehålla tydliga krav på att tilläggstjänster inte får vara obligatoriska för att en person ska kunna välja ett visst boende. Vidare föreslås att alla tilläggstjänster som erbjuds den enskilde, och för vilken särskild avgift tas ut, ska godkännas av Uppsala kommun.
- För att kunna vara tydlig mot marknaden vilka behov av boenden som finns föreslår utredningen att förfrågningsunderlaget innehåller ett avsnitt om framtida behov av såväl förväntat boendebehov, målgrupper samt framtida önskemål om boendets utformning.
- Utredningens bedömning är att biståndshandläggarnas och boendesamordnarens roll inte påverkas av att LOV införs.



## 2 Lag om valfrihet

### 2.1 Kort beskrivning av LOV

Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV är avsedd att fungera som ett verktyg för de kommuner och landsting som vill införa valfrihet och öppna för privata alternativ inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Enligt LOV ska alla utförare ersättas på samma sätt och därmed konkurrera enbart med kvalitet.

NHO har konkurrensutsatt samtliga bostad med särskild service enligt LSS, med undantag för de så kallade servicebaserna. Upphandlingarna har genomförts enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Vid en LOU-upphandling ska de leverantörer som vill konkurrera om uppdraget lämna ett anbud senast det datum som anges i förfrågningsunderlaget. Den leverantör som lämnat det mest förmånliga anbudet vinner upphandlingen och tilldelas kontrakt.

Enligt LOV ska kommunen annonsera öppet efter anbudsgivare och därefter godkänna och skriva kontrakt med alla som lever upp till de ställda kraven. När en kommun inför LOV ska förfrågningsunderlaget löpande annonseras på [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se). Med löpande annonsering menas att förfrågningsunderlaget gäller tillsvidare och att det, till skillnad från en LOU-upphandling, inte finns något sista datum för att lämna anbud.

Varje fysisk eller juridisk person kan lämna en ansökan enligt LOV. Såväl privata företag som ideella organisationer kan alltså ansöka om att bli godkända som leverantörer. I det fall en leverantör inte själv kan uppfylla alla krav och villkor i förfrågningsunderlaget får leverantören samarbeta med andra företag. Detta kallas att en leverantör åberopar annans ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet.

Av förarbetena till LOV och av konkurrensverkets informationsmaterial framgår att kommunen kan ha verksamheter som drivs enligt LOV parallellt med LOU<sup>1</sup>. Det är alltså fullt möjligt för NHO att fortsatt upphandla bostad med särskild service enligt LOU samtidigt som LOV införs. LOV kan med andra ord också tillämpas i syfte att öka antalet aktörer.

Enligt lagtexten ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte vill eller kan välja.

NHO har redan infört LOV inom daglig verksamhet och ledsagarservice och äldrenämnden inom hemvård och särskilt boende.

Det går att införa valfrihet utan att införa LOV. Ett sådant exempel är att ÄLN fr o m den 1 november 2012 har infört rätten för personer som beviljats vård- och omsorgsboende att välja

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition 2008/09:29 samt konkurrensverkets informationsmaterial Lagen om valfrihetssystem – en introduktion

vilket boende de vill bo på. Beslutet innebär att den enskilde kan välja mellan de boenden som kommunen har upphandlat enligt LOU.

### 3 Ramupphandlade boenden för bostad med särskild service

#### 3.1 Nämndens kostnader för ramupphandlade boenden i bostad med särskild service

18 av de boenden som NHO har upphandlat enligt LOU är så kallade ramupphandlade boenden. I dessa boenden bedrivs verksamheten i lokaler som utföraren hyr eller äger.

**Tabell 1. Kostnader för ramupphandlade boenden**

Boende	Ersättning 2014	Platser	Dygnskostnad
Björkbackagården AB	16 785 360 kr	19	2 454 kr
Stationsgatan 23, Tärnan	4 559 760 kr	3	4 222 kr
S:t Persgatan 39 B, Einar	3 039 840 kr	2	4 222 kr
Jälla 85, Berggården	1 608 480 kr	1	4 468 kr
Jälla 85, Berggården	1 519 920 kr	1	4 222 kr
Skälbyvägen 16, Järfälla	1 519 920 kr	1	4 222 kr
Swedenborgsgatan 43	1 519 920 kr	1	4 222 kr
Jan Eriks väg 19, Storvreta	4 559 760 kr	3	4 222 kr
Enevadsvägen 6 Lövstalöt	7 599 600 kr	5	4 222 kr
Funbo Vargspåret 6	7 599 600 kr	5	4 222 kr
Backsippsvägen 2 Lövstalöt	6 581 520 kr	6	3 047 kr
Staffansbo 1 Järlåsa	3 200 400 kr	2	4 445 kr
Grevegruppen	1 455 480 kr	1	4 043 kr
Enköpingsvägen 39 Örsundsbro	1 312 200 kr	1	3 645 kr
Enköpingsvägen 39 Örsundsbro	1 620 000 kr	1	4 500 kr
Enköpingsvägen 39 Örsundsbro	1 615 680 kr	1	4 488 kr
Enköpingsvägen 39 Örsundsbro	1 615 680 kr	1	4 488 kr
Malm-Jerkers väg 42 Länna	1 462 320 kr	1	4 062 kr
Malm-Jerkers väg 42 Länna	1 557 000 kr	1	4 325 kr
Malm-Jerkers väg 42 Länna	1 470 240 kr	1	4 084 kr
Malm-Jerkers väg 42 Länna	1 836 000 kr	1	5 100 kr
Norbyvägen 45	1 432 080 kr	1	3 978 kr
Norbyvägen 45	1 321 920 kr	1	3 672 kr
Norbyvägen 45	1 285 200 kr	1	3 570 kr
Norbyvägen 45	1 404 000 kr	1	3 900 kr
Gunsta	1 915 560 kr	1	5 321 kr
Gunsta	1 584 000 kr	1	4 400 kr
Oxel	2 774 160 kr	2	3 853 kr

Jälla	1 514 520 kr	1	4 207 kr
<b>Summa</b>	<b>87 270 120 kr</b>	<b>67</b>	
<b>Vägt genomsnitt</b>			<b>4 014 kr</b>

Tabell 1 visar nämndens kostnader, inklusive moms-kompensation, för ramupphandlade boenden. I kolumnen "Ersättning 2014" visas den totala kostnaden år 2014 enligt avtal för de sex utförare, med totalt 67 platser, som de enligt avtal med NHO tillhandahåller. För 17 av dessa platser har äldrenämnden betalningsansvar då personerna är äldre än 65 år. Nämnden betalar endast för de platser som nyttjas och ersättningen är differentierad utifrån den enskildes behov. Därför förekommer att samma enhet finns med flera gånger i tabellen.

Alla avtal nämnden har ingått för bostad med särskild service innehåller en klausul som reglerar hur och när ersättningen ska ökas. Enligt avtalen ökar ersättningen årligen från den månad då verksamheten startades det första året. Detta beräknas enligt ett index (OPI) det datum avtalet ingåtts. Nämndens budget för 2014 bygger på att OPI ökar med 2,2 procent. Den genomsnittliga ersättningen för år 2014 blir därmed 4014 kronor, dvs den summa som anges i kolumnen "Dygnskostnad". Det är ett vägt genomsnitt som redovisas, det innebär att hänsyn har tagits till att antalet lägenheter är olika på boendena.

## 4 Ekonomiska konsekvenser av att införa LOV

### 4.1 Ersättningssystem i kommuner som infört LOV

Tre kommuner har beslutat att tillhandahålla boende i bostad med särskild service för vuxna enligt LOV. Samtliga kommuner, Sollentuna, Stockholm och Solna, har en modell där ersättningen varierar beroende på den enskildes stödbehov. Sollentuna och Solna har fem ersättningsnivåer där ett är lägsta nivå och fem är högsta nivå. Ersättningen i de olika nivåerna är dessutom differentierad beroende på om den enskilde har daglig verksamhet eller inte. Stockholm tillämpar åtta nivåer för servicebostad och sju nivåer för gruppboende. I alla tre kommuner finns ett system så att biståndshandläggaren kan fastställa nivå för varje enskild individ som beviljas bostad med särskild service.

Fördelen med ett nivåbaserat system är att personer med stora behov genererar en högre ersättning och tvärtom. Nackdelen är att det är mer tidskrävande för biståndshandläggarna eftersom en nivåbedömning måste göras av varje person som beviljas bostad med särskild service. Dessutom måste en ny nivåbedömning göras varje gång en utförare anser att den enskildes behov av stöd och service har förändras i sådan grad att nivåbedömningen kan behöva omprövas. Ersättningsnivåerna i de tre kommunerna redovisas i nedanstående tabell.

**Tabell 2. Ersättning i de kommuner som har infört LOV**

Kommun	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5	Nivå 6	Nivå 7	Nivå 8
Sollentuna, enskild m DV	1311	1824	2507	3533	5241	-	-	-
Sollentuna	1555	2067	2751	3776	5484	-	-	-
Solna, enskild m DV	1311	1824	2507	3533	5241	-	-	-
Solna	1555	2067	2751	3776	5484	-	-	-
Stockholm, servicebostad	826	1121	1574	2187	2757	3169	3555	4229
Stockholm, gruppboende	1400	1854	2467	3036	3448	3834	4508	-

I ersättningen, som visas inklusive moms-kompensation till privata utförare, ingår samtliga kostnader för tjänsternas utförande såsom personalkostnader, kostnader för kringtid, resor, administration, lokaler, transporter, material mm. Stockholm har utöver dygnsersättning en grundpeng på 528 kr för servicebostäder och 806 kr för gruppboende. Grundpengen täcker gruppboendets alla basala kostnader för verksamheten, förutom kostnaden för den enskildes omsorg som faller ut i nivåerna.

Solna och Sollentunas ersättningar har beräknas på ett antal årsarbetare kopplat till stödbehovet, t ex motsvarar nivå 5 4,5-5 årsarbetare. Erfarenheterna från Sollentuna visar att ett täthetschema (redovisning av bemanning och fördelning av tid över dygnet) hade varit att föredra i beräkningen istället för årsarbetare. Brukarorganisationer i Stockholms stad anser att ersättningsnivåerna inte motsvarar behoven hos de enskilda. Detta medför att få utförare har valt att ansöka om godkännande, vilket i sin tur bidrar till att den enskilde inte har någon reell valfrihet. Socialförvaltningen i Stockholm uppger att få utförare valt att ansluta sig till

systemet för bostad med särskild service för vuxna, medan flera har sökt om godkännande för barn och ungdom. Ersättningsnivåerna för ungdomsboende är cirka 5 % högre än vuxenboende.

Utifrån ovan angivna erfarenheter föreslår denna utredning att ett bedömningsinstrument med sex behovsnivåer och ersättningsnivåer baserade på personaltäthet utifrån bedömda behov tas fram. Ersättningsmodellen bör även vara elastisk såtillvida att den enskilde kan få mer tillfälliga önskemål och behov av stöd, omsorg, kommunikation, hälso- och sjukvård inklusive habilitering och rehabilitering tillgodosedda.

#### 4.2 Jämförelse av kostnader för bostad med särskild service

Socialstyrelsen redovisar i Öppna jämförelser bland annat kommunernas kostnader för omsorgen om personer med funktionsnedsättning. I nedanstående tabell visas en jämförelse mellan kostnader för bostad med särskild service per brukare. Jämförelse görs både med kommuner som liknar Uppsala samt de tre kommuner som infört LOV i bostad med särskild service.

**Tabell 3, Kostnad 2013 boende enligt LSS kr/brukare**

Kommun	Kostnad, inkl lokal	Kostnad, exkl lokal
<b>Liknande kommuner, snitt</b>	<b>806 906</b>	<b>721 863</b>
Linköping	681 490	627 590
Norrköping	789 998	682 275
Västerås	872 625	736 856
Umeå	740 488	676 767
Örebro	1 048 870	962 236
Jönköping	733 939	655 252
Borås	780 930	712 064
Sollentuna	1 133 692	1 000 143
Solna	1 184 117	1 134 064
Stockholm	1 298 513	1 175 032
<b>Uppsala</b>	<b>796 239</b>	<b>709 675</b>

Kommun	Kostnad, inkl lokal	Kostnad, exkl lokal
<b>Uppsala, endast ramupphandlade</b>	<b>1 445 000</b>	<b>-</b>

Av tabell 3 framgår kommunernas genomsnittliga kostnad per brukare<sup>2</sup>. Kostnaderna redovisas både inklusive och exklusive lokalkostnader. Uppsalas ersättning ligger cirka 1% lägre än genomsnittet för jämförbara kommuner samt mellan 30-40 % lägre än de kommuner som infört LOV. Uppsalas relativt låga kostnader kan förklaras av att det finns ett relativt stor

<sup>2</sup> Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting och externa intäkter för bostads- och lokalhyror, dividerad med antal barn och ungdomar i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdom enligt 9 § 8 LSS samt antal personer i bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Källa: SCB och Socialstyrelsen.

andel servicebaser, där behovet av personalstöd inte är lika omfattande som på gruppbostad. Sedan är både lönenivån och kostnader för lokaler högre i Stockholm än i Uppsala. Några generella slutsatser om hur LOV har påverkat kostnaderna i dessa kommuner går inte att dra då de har få eller inga utförare med avtal enligt LOV.

Genomsnittskostnaden kronor/brukare för de tre kommuner som infört LOV är 1 205 000 kronor. Genomsnittskostnaden kronor/brukare för Uppsala kommun i de ramupphandlade boendena är 1 445 000 kronor. Av denna jämförelse framgår att Uppsalas genomsnittskostnader för ramupphandlade boenden är 240 000 kronor högre per brukare och år än de kommuner som infört LOV.

#### **4.3 Ekonomiska konsekvenser om LOV införs i Uppsala**

Den genomsnittliga kostnaden (vägt medel) per plats och dygn år 2013 i Uppsalas entreprenadupphandlade boenden är 2036 kronor, exklusive lokalkostnader.

Genomsnittskostnaden för ramupphandlade boenden är 4014 kr per person och dygn. I denna ersättning ingår även kostnaden för lokalen. Kostnaden för de lokaler nämnden hyr uppgår i genomsnitt till 668 kronor per enhet och dygn.

Ett nivåsystem liknande det Sollentuna och Solna infört tar större hänsyn till de varierande behov som finns hos LSS målgrupp än det ersättningssystem som tillämpas i de ramupphandlade verksamheterna. Antaganden kan göras avseende hur mycket den genomsnittliga dygnsersättningen, om LOV tillämpas för de idag ramupphandlade boendena, kan minskas med. Detta redovisas nedan i tabell 4.

**Tabell 4, minskade kostnader vid lägre genomsnittlig dygnsersättning**

Minskad genomsnittlig ersättning/dygn	Årskostnad snitt	Minskade kostnader
300	66 852 000 kr	5 399 640 kr
700	59 652 000 kr	12 599 640 kr
1000	54 252 000 kr	17 999 640 kr

Utifrån en jämförelse med den kostnad som nämnden har för entreprenadupphandlade boenden, samt en jämförelse med de ersättningssystem kommuner som tillämpar LOV har (se avsnitt 4.2), bör den genomsnittliga ersättningsnivån för de idag ramupphandlade boendena kunna minskas. Hur stor denna minskning blir är avhängigt de enskildas behov av stöd och det nivåsystem som ska skapas om LOV införs.

#### **4.4 Slutsatser och kommentarer**

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller ekonomiska konsekvenser av att införa LOV i bostad med särskild service sammanfattas i nedanstående punkter:

- Ett bedömningsinstrument med sex behovsnivåer och ersättningsnivåer baserade på personaltäthet utifrån bedömda behov bör användas. Ersättningsmodellen bör även vara

elastisk såtillvida att den enskilde kan få mer tillfälliga önskemål och behov av stöd, omsorg, kommunikation, hälso- och sjukvård inklusive habilitering och rehabilitering tillgodosedda.

- Några generella slutsatser om hur LOV har påverkat kostnaderna i de kommuner som tillämpar LOV för bostad med särskild service går inte att dra, då få eller inga utförare har valt att ansluta sig enligt LOV.
- Kostnaderna för NHO skulle minska med drygt 5,3 mkr på helårsbasis om den genomsnittliga ersättningen för de boenden som nämnden idag har ramupphandlat minskas med 300 kr per person och dygn. Hur mycket ersättningen kan minskas är avhängigt stödbehov vilken ersättning som kopplas till stödbehovet.

## **5 Skatte- och fastighetsfrågor**

### **5.1 Inledning**

I 64 boenden har NHO upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr i första hand. LOV stadgar att alla leverantörer ersätts på samma sätt och att de därmed ska konkurrera enbart med kvalitet. För att en sådan konkurrenssituation ska kunna vara möjlig måste alla utförare inom LOV-systemet ha samma förutsättningar vad gäller lokalkostnader och möjligheter att utforma det "egna" boendet i riktning mot önskad kvalitetsprofilering.

### **5.2 Entreprenad- och ramupphandlade boenden**

I entreprenadupphandlade boenden har NHO enligt LOU upphandlat driften av verksamhet i lokaler som kommunen hyr. Den ersättning som utförarna erhåller ska endast täcka driften. Hyra, underhåll och investeringskostnader betalas av NHO.

I ramupphandlade boenden har NHO enligt LOU upphandlat en helhetslösning där utföraren står för både lokal och verksamhet. Utföraren hyr eller äger fastigheten. Hyra, underhåll och investeringskostnader betalas av utföraren.

### **5.3 Tillämpning av LOV för alla boenden**

I 64 boenden har NHO upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr i första hand. LOV stadgar att alla leverantörer ersätts på samma sätt och att de därmed ska konkurrera enbart med kvalitet. För att en sådan konkurrenssituation ska kunna vara möjlig måste alla utförare inom LOV-systemet ha samma förutsättningar vad gäller lokalkostnader och möjligheter att utforma det "egna" boendet i riktning mot önskad kvalitetsprofilering. Om LOV ska kunna införas i de boenden som kommunen hyr måste därför hyreskontrakten överföras till de företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV i boendena. Av skattemässiga skäl är en sådan vidareuthyrning inte möjlig (se 5.4-5.7).



För att främja möjligheterna för små företag och organisationer att bedriva bostad med särskild service skulle kommunfullmäktige kunna ge ett ägardirektiv till Uppsalahem AB att bygga gruppboendestäder för direkt uthyrning till små företag och/eller organisationer.

#### **5.4 LSS-verksamhet är undantagen från skatteplikt**

Mervärdesskattelagen stadgar att LSS-verksamhet är undantagen från skatteplikt. Det uttrycks i lagen på följande sätt: "Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som utgör sjukvård, tandvård eller social omsorg samt tjänster av annat slag och varor som den som tillhandahåller vården eller omsorgen omsätter som ett led i denna". Med social omsorg avser lagstiftaren i detta fall bland annat offentlig och privat LSS-verksamhet.

#### **5.5 Frivillig skattskyldighet**

Trots att LSS-verksamhet är undantagen från skatteplikt kan en fastighetsägare vid uthyrning till en kommun ansöka om skattskyldighet. Om så sker ska fastighetsägaren debitera moms på hyran och fastighetsägaren har sedan rätt att göra avdrag för ingående moms på kostnaderna för fastigheten. Den moms som fastighetsägaren debiterar kan kommunen begära återbetalning för. För kommunen är det alltså kostnadsneutralt om fastighetsägaren har ansökt om frivillig skattskyldighet eller inte. För fastighetsägaren är det ekonomiskt fördelaktigt.

#### **5.6 Vidareuthyrning av LSS-bostäder som kommunen hyr**

Om kommunen vidareuthyr en LSS-bostad till någon som inte bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet (t ex ett privat företag inom LSS-verksamhet) så upphör fastighetsägarens frivilliga skattskyldighet. I en sådan situation kan fastighetsägaren – utöver att han inte längre har möjlighet att göra avdrag för momsen på driftskostnaderna för fastigheten – också tvingas att genom skattjämkning återbetala hela eller delar av tidigare avdragen mervärdesskatt avseende investeringar i fastigheten.

#### **5.7 Hur kan kommunen upphandla driften i "egna" boenden?**

Kammarrätten har i en dom från 2000 rörande äldreomsorg ansett att i de fall en kommun vederlagsfritt upplåter en inhyrd vård- och omsorgsboende så bryts inte fastighetsägarens frivilliga skattskyldighet. För att en uthyrning av en fastighet ska anses föreligga förutsätts enligt hyreslagen samt enligt praxis från EG-domstolen att det utgår en hyra. Det innebär att det går att upphandla privata företag för att driva en LSS-bostad om företaget inte betalar hyra för boendet. Så sker för övrigt i de entreprenadupphandlingar NHO i dag genomför. Om LOV ska införas i de boenden som kommunen idag hyr krävs dock, som ovan har konstaterats, att hyreskontrakten (inkl hyreskostnad och möjligheter att långsiktigt styra fastighetens utformning) överförs till företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV. Då kan inte kommunen vederlagsfritt upplåta boendena till vissa aktörer.

### **5.8 Lokalernas fysiska utformning**

De generella byggbestämmelser som finns i Boverkets byggregler (BBR) gällande bostäder i allmänhet gäller även för bostäder i bostad med särskild service. Därtill finns särskilda krav på utformning och lokalisering av bostäder med särskild service vilket framgår av förarbetena till LSS<sup>3</sup> och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd 2002:9. I dessa finns även rekommendationer att antalet boende bör var 3-5 personer men att ytterligare någon person kan accepteras. Vidare anges att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor oavsett antalet personer som bor i boendet.

Utredningen ser inga hinder i att boendena anpassas i storlek och utformning för att tillgodose önskemål om sammanboende, så länge det totala antalet personer inte är fler än sex. Om LOV införs bör det i förfrågningsunderlaget framgå att boendet behöver anpassas i utformning och antal lägenheter beroende på målgrupp, stödbehov och diagnos.

### **5.9 Slutsatser och kommentarer**

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller skatte- och fastighetsfrågor, sammanfattas i nedanstående punkter:

- En av de mest komplexa frågeställningar som utredningen har haft att ta ställning till är om det är möjligt att överföra hyreskontrakten för de boenden som kommunen idag hyr till företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV. Utredningens slutsats är att rådande skattelagstiftning i praktiken gör det omöjligt att vidareuthyra eller överföra hyreskontrakten till privata företag.
- Det faktum att kommunen inte kan vidareuthyra eller överföra hyreskontrakten till privat utförare gör att de utförare som vill etablera sig i Uppsala behöver ha både ekonomisk stabilitet och kunskap för att själva kunna förvärva en fastighet. Ett mindre företag eller organisation kan ha svårt att etablera sig.
- De boenden som ansöker om godkännande inom ramen för LOV ska uppfylla Boverkets byggregler för bostäder samt de särskilda bestämmelser som finns i LSS förarbeten och Socialstyrelsens föreskrifter om bostadens fysiska utformning.

---

<sup>3</sup> Prop 1992/93:159, s 87.

## **6 Parallell tillämpning av LOV och LOU**

### **6.1 Konsekvenser av att tillämpa LOV**

I en upphandling enligt LOU ska förfrågningsunderlaget annonseras en viss tid och det finns en sista dag för att lämna anbud. Därefter värderas anbuden enligt den utvärderingsmodell som fastställts i förfrågningsunderlaget, enligt lägsta pris eller mest ekonomiskt mest fördelaktiga. Om upphandlingen är en så kallad ramupphandling ska beställaren rangordna de utförare som avtal tecknas med. Den utförare som rangordnas först ska först tillfrågas om uppdraget. Det finns vissa svårigheter med en rangordning inom ramen för bostad med särskild service då den enskildes behov måste vägas mot utförarens kompetens. Om nämnden har behov av fler bostäder behöver en ny upphandling göras.

En fördel med att tillämpa LOV är att förfrågningsunderlaget annonseras löpande, vilket innebär att nya verksamheter kan ansluta sig allt eftersom. En annan fördel är att nämnden styr ersättningen, till skillnad mot LOU där utföraren anger priset.

För att kunna erbjuda boenden med likvärdigt stöd och "kvalitetsnivå" för enskilda med beslut om bostad med särskild service behöver kraven i förfrågningsunderlag för LOV harmoniera med de krav som ställts i LOU-upphandlingar.

En risk som utredningen identifierat med att införa LOV är att utförare som idag har ramavtal och en hög ersättning kan välja att inte söka om godkännande. Om så sker behöver enskilda erbjudas annat boende.

Det kan även finnas en risk om skillnaden i ersättningen mellan entreprenadupphandlad verksamhet (LOU) och LOV är allt för stor att de utförare som har möjlighet att ingå i ett LOV-system väljer att inte lämna anbud i entreprenadupphandlingar enligt LOU. Detta skulle på något längre sikt urholka den konkurrenssituation som finns. Den ersättning som fastställs för LOV måste därför vara väl avvägd, för att för förebygga de risker som utredningen identifierat.

### **6.2 Tillvägagångssätt vid införande av LOV i ramupphandlade boenden**

Nämnden beslutade juni 2013 att inte ramupphandla bostad med särskild service. De ramavtal som finns gäller till och med sista december 2014. Utförarna har via kommunledningskontorets upphandlingsenhet meddelats att ambitionen är att införa LOV under hösten 2014. Dessa utförare måste då, innan avtalet löper ut, ansöka enligt LOV för att kunna fortsätta erbjuda bostad med särskild service till Uppsala kommun.

För att säkra övergången från ramavtal till LOV har kontoret informerat berörda utförare. Ett seminarium kommer att erbjudas till intresserade utförare i september för ytterligare information och möjlighet att lämna synpunkter.

### 6.3 *Slutsatser och kommentarer*

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller detta kapitel, parallell tillämpning av LOV och LOU, sammanfattas i nedanstående punkter:

- Det finns inget som hindrar att en kommun har verksamheter som upphandlats enligt LOV parallellt med verksamheter upphandlade enligt LOU. Det finns inte heller något som hindrar att valfrihet tillämpas så att den enskilde fritt kan välja mellan alla boenden oavsett enligt vilken lag de har upphandlats.
- Kapitel 4, 5 och 6 visade att det är ekonomiskt gynnsamt och legalt möjligt för NHO att införa LOV i de ramupphandlade boendena. Utredningens förslag är därför att kontoret ges i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag enligt LOV för bostad med särskild service enligt LSS.
- När ett förfrågningsunderlag har tagits fram föreslås att de utförare som idag har ramavtal med nämnden informeras om att de, så snart förfrågningsunderlaget finns tillgängligt, måste ansöka om att bli godkända som utförare enligt LOV för att fortsatt kunna vara utförare. Kontoret kommer att skyndsamt handlägga dessa ansökningar. För de boenden där NHO har upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr föreslås ingen förändring. De föreslås också fortsättningsvis upphandlas enligt LOU.

## 7 Övriga konsekvenser av att införa LOV

### 7.1 *Huvudmannaskap*

NHO har ansvar för funktionshinderomsorgen i Uppsala och är ytterst ansvarig för den enskilda verkställigheten och beslutar i alla frågor som innefattar myndighetsutövning. Kommunens ansvar som ytterst ansvarig för verksamheten är detsamma oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller är upphandlad enligt LOU alternativt LOV. Det innebär att kommunen även fortsättningsvis har det yttersta ansvaret för insatsen bostad med särskild service även om boendet ägs av en privat utförare som upphandlats enligt LOV.

Om ett företag som har vunnit en entreprenadupphandling skulle gå i konkurs finns enligt gällande upphandlingsregler möjlighet för NHO att ge ett uppdrag till Vård & bildning om att överta driften.

En skillnad mellan entreprenad- och ramupphandlad verksamhet är att det är företaget, och inte NHO, som i ramupphandlad verksamhet hyr boendet. Om ett företag som driver ett ramupphandlat boende skulle gå i konkurs så blir det en konkursförvaltare som övertar driften. Det är rimligt att anta att konkursförvaltaren i ett sådant läge skulle kontakta Uppsala kommun eftersom boendet drivs på uppdrag av kommunen och bebos av personer som har sitt myndighetsbeslut om bostad med särskild service verkställt på boendet. Om LOV införs för de boenden som idag är ramupphandlade enligt LOU så förändras ingenting på denna punkt eftersom företagen, oavsett om verksamheten har ramupphandlats enligt LOU eller har upphandlats via LOV, äger eller hyr de boenden som verksamheten bedrivs i.

## **7.2 Nämndens möjligheter att häva avtal**

Oavsett om boendet är entreprenad- eller ramupphandlat så har nämndens nuvarande förfrågningsunderlag en identisk paragraf rörande hävning av avtalet. Paragrafen innebär att om någondera parten väsentligt skulle brista i fullgörandet av avtalet och rättelse inte sker utan dröjsmål efter erinran, har motparten rätt att häva avtalet med omedelbar verkan. Detsamma gäller enligt avtalet om utföraren dömts för brott avseende yrkesutövningen enligt laga kraft vunnen dom.

De kommuner som infört LOV inom bostad med särskild service har liknande skrivningar i sina förfrågningsunderlag.

## **7.3 Konsekvenser för utbud och efterfrågan**

En av de frågeställningar som har riktats till denna utredning är vad ett införande av LOV innebär för utbud och efterfrågan på bostad med särskild service. Det vill säga om LOV kan tillämpas för fler boenden än de idag ramupphandlade. En viktig aspekt av frågeställningen är att kommunen, oavsett om bostad med särskild service upphandlas (och enligt vilken lag det i så fall ska ske), har ett lagreglerat ansvar att verkställa beslut utan oskäligt dröjsmål. Enligt gällande praxis kan sanktionsavgift utgå om beslut inte verkställts på tre månader.

Som redogjorts i avsnitt 6.1 annonseras ett förfrågningsunderlag enligt LOV löpande och att nya verksamheter kan ansöka om godkännande allt eftersom. Detta kan ha en positiv inverkan på utförare att vilja etablera sig i Uppsala, vilket då kan bidra till ett ökat utbud av bostäder med särskild service.

Det finns inte några begränsningar, utöver de som redovisas ovan i avsnitt 5, för att tillämpa LOV för nya boenden. Utredningen föreslår, i linje med vad nämnden tidigare beslutat, att nämnden även fortsättningsvis via kommunstyrelsen beställer nya boenden för att tillgodose de behov som finns. Dessa kommer då att drivas genom uppdrag till Vård & bildning, alternativt konkurrensutsättas (upphandling av driften) enligt LOU. LOV kan ses som ett verktyg att komplettera utbudet av bostad med särskild service.

## **7.4 Den enskildes rätt att välja**

För att införa eget val för den enskilde behöver flera delar belysas och utredas närmare. Det handlar dels om förutsättningar för den enskilde att kunna välja, d v s att det finns en saklig, relevant och lättillgänglig information om valbara boenden. För att erbjuda en reell valfrihet behövs även en viss överkapacitet av bostäder. Dels behövs administrativa system och resurser för att hantera t ex lediga lägenheter, kösystem, önskemål om byte av bostad och för kontroll av att verkställighet sker inom rimlig tid. Rutiner behöver utarbetas och fastställas för hur valet ska gå till. Detta handlar bland annat om hur och när den enskilde ska kunna titta på en lägenhet, inom vilken tid svar på erbjudande ska lämnas och vad som händer om den enskilde tackar nej. Innan eget val kan införas för samtliga personer beviljade bostad med särskild service, cirka 600 personer, behöver en behovsbeskrivning/nivåbedömning göras.

Utredningen föreslår att den enskilde ska få möjlighet att välja mellan de lediga lägenheter som motsvarar den enskildes behov och önskemål. Därtill ska det finnas möjlighet att ställa sig i byteskö.

## **7.5 Uppföljning**

NHO har antagit en uppföljningsplan som anger att syftet med de uppföljningar kontoret genomför på uppdrag av nämnden är:

- Att följa upp beviljade insatser för att säkerställa att den enskilde får de insatser som har beviljats samt att insatserna är av god kvalitet (individuppföljning),
- Att följa upp avtalade verksamheter för att säkerställa att utförare utför vad som utlovats i ingångna avtal (avtalsuppföljning).

Idag sker uppföljning av verksamhet upphandlad enligt såväl LOU som LOV, t ex bostad med särskild service (LOU) och daglig verksamhet (LOV). Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetsätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för bostad med särskild service. Kontoret skulle fortfarande arbeta med individ- och avtalsuppföljningar på samma sätt som idag. I dagsläget har kontoret begränsad möjlighet att på avtalsnivå följa upp de ramupphandlade boendena. Detta på grund av att denna upphandling har skett länsgemensamt, d v s nämnden är inte avtalstecknare för dessa. Det innebär att kontoret inte kan följa upp och vidta samma åtgärder som för de verksamheter där nämnden är ensam avtalstecknare. Det är avtalstecknaren som beslutar om och framställer krav på åtgärder till utföraren, vilket i de länsgemensamma upphandlingarna innebär en av de deltagande kommunerna. Då Uppsala varit avtalstecknare har Kommunstyrelsen tecknat avtalet.

I nämndens nuvarande förfrågningsunderlag (såväl LOU som LOV) finns skrivningar som ger nämnden rätt att följa upp verksamheten. Om LOV införs för bostad med särskild service så föreslår utredningen att motsvarande skrivningar införs i förfrågningsunderlaget. Vissa av de kommuner som idag upphandlar bostad med särskild service enligt LOV, t ex Stockholm och Sollentuna, har för övrigt sådana skrivningar i sina förfrågningsunderlag.

## **7.6 Konsekvenser för medarbetare**

En fråga som ställts i utredningen är om medarbetare hos utförare påverkas om LOV införs. Kommunalarbetareförbundet ställde sig i huvudsak bakom de förslag som Fritt val-utredningen presenterade 2008. Frågor som Kommunalarbetareförbundet lyfte fram i sitt yttrande var bland annat rätt till meddelarfrihet samt kollektivavtal och i övrigt goda arbetsvillkor.

Nämnden ställer idag krav på utföraren att fullgöra sin skyldighet som arbetsgivare, då arbetsgivaransvaret finns hos utföraren. Detta ansvar påverkas inte av upphandlingsform. Utredningen föreslår att samma krav ställs på utföraren i om LOV tillämpas som om LOU tillämpas.

## 7.7 *Slutsatser och kommentarer*

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller detta kapitel, övriga konsekvenser av att införa LOV, sammanfattas i nedanstående punkter:

- Ett införande av LOV inom de boenden som idag är ramupphandlade påverkar inte kommunens roll som huvudman. I praktiken lär dock nämndens huvudmannaskap kräva mer arbete i de fall ett företag som hyr eller äger ett boende går i konkurs. I de fall NHO hyr boendet kan nämnden, utan förhandling med konkursförvaltare, hyresvärd eller det företag som har gått i konkurs, ingå ett avtal med en annan utförare om att ta över driften.
- Ur juridisk synvinkel påverkas inte nämndens möjligheter att häva avtal av om det är kommunen eller det utförande företaget som hyr boendet. Det spelar heller ingen roll om verksamheten är upphandlad enligt LOU eller LOV.
- Utredningen gör bedömningen att ett införande av LOV möjliggör att fler boenden tillskapas. NHO kan även fortsättningsvis möta ett ökat behov av boenden precis på samma sätt som har gjorts de senaste åren, dvs genom att medverka till att ett boende byggs som sedan konkurrensutsätts via LOU.
- Den enskilde föreslås få rätt att välja mellan de lediga boenden som motsvarar behovet, samt ha möjlighet att ställa sig i byteskö.
- Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetssätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för bostad med särskild service. Kontoret skulle fortfarande kunna arbeta med individ- och avtalsuppföljning på samma sätt som idag.
- Utförarens medarbetare påverkas inte om LOV tillämpas. Utredningen föreslår att samma krav som ställs i LOU-upphandlingar kring arbetsgivaransvar ställs om LOV tillämpas.

## 8 Ställningstaganden inför ett förfrågningsunderlag

### 8.1 Inledning

Denna utredning har dragit slutsatsen att det är legalt möjligt och ekonomiskt gynnsamt för NHO att införa LOV i de ramupphandlade boendena. Utredningens förslag är därför att kontoret ges i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag. I detta kapitel behandlas ett antal frågor som endast är aktuella om NHO fattar beslut om att införa LOV och ger kontoret i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag.

### 8.2 Ickevalsalternativ

Enligt LOV ska den upphandlande enheten, i detta fall NHO, tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte kan eller inte vill välja. De kommuner som har infört LOV tillämpar närhetsprincipen, dvs det boende som ligger närmast den enskildes nuvarande boende, oavsett regiform.

Utredningens förslag är att ett ickevalsalternativ för bostad med särskild service ska följa närhetsprincipen. Det innebär att den enskilde ska erbjudas det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes nuvarande boende och som kan tillgodose den enskildes behov.

### 8.3 Godkännande av utförare

#### Ansökningstid och handläggningstid

Två av tre kommuner, Stockholm och Solna, som tillämpar LOV för bostad med särskild service för vuxna har valt att ha fyra ansökningsperioder per år. Sollentuna godkänner löpande de ansökningar som kommer in. Till varje ansökningsperiod finns ett datum från när avtalet börjar gälla, under förutsättning att inlämnad ansökan är komplett.

Stockholm	Ansökningsperiod	Avtal fr o m/driftstart
	15 februari	1 april
	15 maj	1 juli
	15 augusti	1 oktober
	15 november	1 januari

Solna	Ansökningsperiod	Avtal fr o m/driftstart
	31 december	1 april
	31 mars	1 juli
	30 juni	1 oktober
	30 september	2 januari

Fördelen med godkännandeperioder är ur kontorets synvinkel att de handläggare som arbetar med godkännandeprocessen på ett bättre sätt kan samordna och planera sitt arbete. Det medför kortare handläggningstid vilket är positivt för de företag som ansöker om



godkännande. Utredningens förslag är därför att fyra ansökningsperioder införs. För att undvika handläggning under semesterperioden föreslås att ansökan ska ha inkommit 15 februari, 15 maj, 15 augusti och 15 november. Längsta handläggningstid för kompletta ansökningar föreslås vara 1,5 månad.

### **Begränsningar i ansökan och godkännande**

För att kunna få en bra grupsammansättning och att den enskilde ska kunna få sina behov tillgodosedda av personal med rätt kompetens bör utföraren ha möjlighet att ange vissa begränsningar i sin ansökan. Dessa bör utgå från det tillstånd verksamheten har från IVO gällande målgrupp för verksamheten. Vidare föreslår utredningen att utföraren ska kunna ange begränsning i vilken eller vilka personkretsar som verksamheten vänder sig till. Det bör även finnas möjlighet att ange om boendet är anpassat till personer med särskilda behov utifrån det nivåsystem som kommer att finnas.

Samtliga av de tre kommuner som infört LOV för bostad med särskild service har angett inom vilket geografiskt område utföraren ska erbjuda boende. Det vill säga att boendet ska vara beläget inom angiven/angivna kommun/er eller län. En geografisk begränsning bör, vid ett införande av LOV, anges i förfrågningsunderlaget. Vid de medborgardialoger nämnden anordnat kring LSS-boenden samt i de kontakter Sektionen för LSS och socialpsykiatri har med enskilda beviljade insatsen framkommer att efterfrågan på bostäder är störst i Uppsala tätort.

Nämnden har i dagsläget ramavtal med två utförare med två verksamheter som är belägna utanför Uppsala kommun. Detta då det i förfrågningsunderlaget för ramupphandlingen angavs att verksamheten skulle vara belägen i Uppsala län. Sju personer har idag sin bostad i dessa verksamheter. Utredningens förslag är därför att de boendeenheter som ingår i Uppsala kommuns LOV-system ska finnas i Uppsala län.

### **Kapacitetstak**

Om LOV kommer att tillämpas som upphandlingsform bör utföraren kunna ange ett kapacitetstak i form av maximalt antal boendelägenheter som kan tillhandahållas. Kapacitetstaket ska avse de lägenheter som tillhandahålls de personer som Uppsala kommun beviljat insatsen. Detta innebär att viss del av boendet kan bebos av personer från andra kommuner. Utföraren har verkställighetsplikt inom ramen för sitt kapacitetstak, utifrån eventuella begränsningar i godkännandet enligt ovanstående förslag. Samtliga kommuner som infört LOV för bostad med särskild service tillämpar ett kapacitetstak i form av max antal lägenheter/platser.

Om utföraren önskar ändra sitt kapacitetstak bör detta vara möjligt efter att kontoret godkänt ändringen.

#### **8.4 Avtalstid**

Tillsvidareavtal med angiven uppsägningstid (3-12 månader) tillämpas av de kommuner som infört LOV för bostad med särskild service. Utredningen föreslår att även nämnden tillämpar tillsvidare med 9 mån uppsägningstid om LOV införs. Om beställaren säger upp individavtal eller motsvarande är uppsägningstiden 30 dagar. Denna process är vanligtvis längre än 30 dagar, så att den faktiska tiden för både den enskilde och utföraren är längre än 30 dagar för planering. Det är endast beställaren som kan säga upp placering för enskild individ.

Om utföraren inte haft något uppdrag under 24 månader föreslår utredningen att avtalet upphör. Liknade skrivningar finns i de förfrågningsunderlag som Stockholm och Sollentuna antagit.

#### **8.5 Krav på utförarens kompetens och erfarenhet**

Av de tre kommuner som infört LOV för bostad med särskild service har en av dem, Solna, ställt krav på att utföraren ska ha dokumenterad erfarenhet av verksamhetsområdet. Krav ställs även att utföraren har den kompetens som krävs för att klara ett uppdrag av den storleksordning som uppdraget innebär. Samtliga kommuner som infört LOV har krav på ekonomisk stabilitet.

Att driva bostad med särskild service kräver såväl kompetens och erfarenhet som ekonomisk styrka och stabilitet. Denna utredning föreslår därför att tydliga och långtgående krav ställs inom detta område i förfrågningsunderlaget.

#### **8.6 Tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg**

För att bedriva bostad med särskild service krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Vid tillståndsprövningen gör IVO en bedömning av verksamheten, bland annat granskar IVO kvalitetsledningssystem, lokaler och verksamhetschefens kompetens. Samtliga kommuner som infört LOV för bostad med särskild service har som krav att tillstånd från IVO ska bifogas ansökan. Erfarenheter från Sollentuna visar dock att IVO:s handläggningstid på 4-6 månader kan bidra till att utförare anser att risken att investera i nybyggnation är för stor då utföraren står för lokal- och personalkostnader under IVO:s handläggningstid.

Utredningen föreslår att tillstånd från IVO ska bifogas ansökan om godkännande för befintlig verksamhet. Vid nybyggnation, där verksamheten ännu inte kommit igång, ska en kopia på tillståndsansökan bifogas. Då kan avtal tecknas, men utföraren kan inte bli valbar/få uppdrag förrän de fått tillstånd från IVO.

#### **8.7 Kompetensutveckling**

En fråga som av nämnden riktats till denna utredning är om ett införande av LOV kan öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling (tack vare att treårsavtalen enligt LOU upphör).

Kontoret har i de uppföljningar som har genomförts av LOU-upphandlade boenden i vissa fall kunnat konstatera att utförarnas vilja att arbeta med kompetensuppföljning inte har varit tillräckligt hög mot slutet av en avtalsperiod. Dessa iakttagelser har gjorts både vad gäller Vård & bildning och privata utförare. Då bristerna tydligt har kunnat kopplas samman med att avtal har varit på väg att ta slut är det rimligt att ett införande av LOV skulle öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling.

Ytterligare en faktor som talar för att ett införande av LOV skulle öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling är att utförare enligt LOV endast får betalt för bebodda lägenheter. I ett system där kostnader för tomma lägenheter belastar utföraren, dvs om LOV införs, finns ekonomiska incitament för utföraren att satsa på kvalitetshöjande åtgärder så som kompetensutveckling för medarbetarna för att stärka sin konkurrenskraft.

### **8.8 Tilläggstjänster**

Tilläggstjänster är tjänster som ligger utanför det offentliga vård- och omsorgstagandet. Tilläggstjänsterna baseras på en överenskommelse mellan brukaren och utföraren och betalas av brukaren själv.

I LOV-utredningen<sup>4</sup> konstateras inledningsvis att nuvarande lagstiftning inte medger att kommuner tillhandahåller tilläggstjänster. Därefter resoneras utförligt om för- och nackdelar med att genom en utvidgning av den kommunala kompetensen tillåta kommunala aktörer i ett valfrihetssystem att utföra tilläggstjänster. En fördel som lyfts fram är konkurrensneutralitet mellan kommunala och privata aktörer i ett LOV-system. LOV-utredningens slutsats är dock att de risker och nackdelar det skulle innebära med en möjlighet för kommuner att tillhandahålla tilläggstjänster väger betydligt tyngre än de fördelar ett sådant system skulle innebära för kommuner och vissa brukare.

Den enskilde ska kunna få hela sitt behov tillgodosett inom ramen för bostad med särskild service. Denna utredning har inte kunnat hitta exempel på tilläggstjänster som erbjuds den enskilde inom bostad med särskild service. Ingen av de tre kommuner som tillämpar LOV inom bostad med särskild service har reglerat/omnämnt tilläggstjänster i förfrågningsunderlaget. Sollentuna anger vid intervju att de genom utesluta detta i förfrågningsunderlag anser att tilläggstjänster inte är tillåtna. Bakgrunden är att det kan upplevas som orättvist, samt att det finns en öppen marknad för den enskilde att vända sig till vid behov till exempel frisör, massage etc. Det blir en del i att "leva som andra" i enlighet med intentionerna i LSS.

**Alt 1:** Det finns en risk om tilläggstjänster erbjuds att det sker en förskjutning av vad som ingår i det tillhandahållna stödet. Det vill säga att den enskilde riskerar att få betala sådant som ska ingå i insatsen, till exempel fönsterputs och vissa fritidsaktiviteter. Ytterligare ett skäl att inte tillåta tilläggstjänster är villkoren för egen regi och externa utförare inte blir

<sup>4</sup> SOU 2008:15, sid 239-250

konkurrensneutrala, då egen regi inte får erbjuda tilläggstjänster. Utredningen föreslår därför att det tydligt framgår i förfrågningsunderlaget att utförare inte har möjlighet att erbjuda tilläggstjänster.

**Alt 2:** Tilläggstjänster kan stimulera till innovationer och verksamhetsutveckling. Dock finns en risk om tilläggstjänster erbjuds att det sker en förskjutning av vad som ingår i det tillhandahållna stödet. Det vill säga att den enskilde riskerar att få betala sådant som ska ingå i insatsen, till exempel fönsterputs och vissa fritidsaktiviteter. Utredningen föreslår därför att tilläggstjänster ska kunna erbjudas av utföraren men att dessa i förväg ska godkännas av nämnden för hälsa och omsorg. Vid individ- och avtalsuppföljning bör kontoret särskilt beakta om det finns förskjutningar i vad som ingår i det tillhandahållna stödet.

## 8.9 Behovsanalyser

Utredningen har tagit del av hur åtta andra kommuner, inom ramen för det så kallade 8-stadsnätverket<sup>5</sup>, genomför behovsanalyser och planerar framtida boenden. Samtliga kommuner utgår från demografisk utveckling, servicegrad och kännedom om personer från barn & ungdom. Denna modell används även av nämnden.

För att få en träffsäkrare analys och behovsbeskrivning kan samarbetet med barn och ungdom, särskola och IFO barn förbättras. Utöver detta samarbete kan beräkningar utifrån demografi och erfarenhet av volymökningar utöver demografi sett till de senaste fem åren användas. Att följa utvecklingen i samhället och hur det påverkar behov och rättigheter är nödvändigt för att kunna identifiera nya målgrupper. Som exempel kan nämnas att personer med Alzheimers sedan några år tillbaka anses tillhöra personkrets 2 LSS och därmed har rätt att ansöka om bostad med särskild service.

För att presentera behoven för marknaden bör förfrågningsunderlaget innehålla ett avsnitt där behov inom en fyraårsperiod presenteras. Detta avsnitt kan revideras årligen. På så sätt är nämnden transparent med behoven och kan på så sätt även till viss del förhindra en överetablering och oönskad överkapacitet.

## 8.10 Önskemål om framtida boendeformer

Om LOV införs behöver det klargöras i förfrågningsunderlaget vilken form av boenden som efterfrågas. Socialstyrelsens forskningsöversikt<sup>6</sup> talar om en generationsväxling och ”integrationsgenerationen”. D v s unga med funktionsnedsättning som växer upp idag är i större utsträckning än tidigare generationer inkluderade i samhället. De ställer därmed andra krav på sitt boende och individuellt anpassade lösningar efterfrågas i högre grad. Enligt Socialstyrelsen kommer efterfrågan på traditionella gruppboendestäder att minska.

<sup>5</sup> Nätverket syftar till att utbyta erfarenheter och kunskaper inom vård- och omsorg. Förutom Uppsala ingår Gävle, Eskilstuna, Enköping, Västerås, Örebro, Södertälje, Norrköping

<sup>6</sup> Socialstyrelsen *Bostad med särskild service och daglig verksamhet – En forskningsöversikt (2011-2-6)*

I den enkätundersökning FOU Södertörn<sup>7</sup> genomförd är det ungefär hälften av respondenterna som angett att de vill bo själva, andra hälften vill bo med en kompis, pojk/flickvän eller i kollektiv. En person (av 57 svarande) har uttryckt en önskan om att bo i gruppboende och fem personer vill inte flytta från sina föräldrar. Vidare visar FOU Södertörns studie att få av ungdomarna planerar sin flytt och har svårt att beskriva hur de vill bo. Brist på information och kunskap om hyresbolagens regler samt brist på konkreta bostäder att erbjuda lyfts i studien fram som förklaring till att få ungdomar planerar sin flytt. En annan förklaring är att det kan vara känsligt att som professionell, t ex lärare på särskola, diskutera att flytta hemifrån om den enskilde inte diskuterat det med sina föräldrar först.

PWC:s rådgivningsrapport<sup>8</sup> om behovet av bostad med särskild service i Västerås stad konstaterar att antalet servicebaser och servicebostäder varit relativt konstant de senaste fyra åren, medan antalet gruppboenden ökat stadigt. Detta trots att behov och önskemål hos enskilda att bo i mer individuella former. En ökning av servicebaser eller annat stöd i ordinärt boende, i stället för gruppboenden, skulle även minska stadens kostnader.

De synpunkter som framförts vid de medborgardialoger nämnden för hälsa och omsorg genomfört 2010 och 2012 med temat framtidens boendeformer LSS är samstämmiga med vad ovan nämnda studier och forskning visar. En person uttrycker det ”jag vill inte bli ensam i en lägenhet, men heller inte uppslukad i ett boende utan dörrar”. Vid medborgardialogerna har även möjlighet till parboende och att hyran inte får vara för hög lyfts fram. Det är viktigt för självkänslan att kunna betala själv för sitt boende.

### **8.11 Information till den enskilde och biståndshandläggarnas roll**

En av de bärande tankarna med valfrihetssystem är att kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har en god kvalitet. För en person som står i begrepp att välja boende är det därför viktigt att det finns aktuell och relevant information som beskriver boendenas kvalitet på ett fullgott och jämförbart sätt. Om nämnden fattar beslut om att införa LOV i bostad med särskild service bör information om de boenden som finns att välja mellan presenteras på ett lättillgängligt sätt, anpassat till målgruppen.

Vi har ovan konstaterat att en person som beviljats boende måste få relevant information om hur valet går till och om vilka boenden som finns att välja mellan för att valfrihet ska fungera. Biståndshandläggarna och boendesamordnaren har i det arbetet en nyckelroll eftersom det är med dem som den enskilde har kontakt när det är dags att välja.

<sup>7</sup> FoU Södertörns Skriftserie nr 103/11 *Mitt framtida boende – tankar och funderingar från ungdomar med funktionsnedsättning*

<sup>8</sup> PWC Rådgivningsrapport 2013-10-31, Västerås stad, *Kartläggning och analys av behovet av bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning*

### 8.12 Slutsatser och kommentarer

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller detta kapitel, ställningstaganden inför ett förfrågningsunderlag, sammanfattas i nedanstående punkter:

- Enligt LOV ska den upphandlande enheten, i detta fall NHO, tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte kan eller inte vill välja. Utredningen föreslår att den enskilde ska erbjudas det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes ordinära boende, som har ledig lägenhet och kan tillgodose den enskildes behov.
- Utredningens förslag är att fyra ansökningsperioder för godkännande av utförare införs. Vidare bör utföraren kunna ange vilken målgrupp/personkrets det vänder sig till. Boendet ska vara beläget i Uppsala län. Utföraren ska kunna ange ett kapacitetstak i form av antal lägenheter som kan tillhandahållas Uppsala kommun.
- För att ge utföraren ett långsiktigt perspektiv på verksamheten föreslås att tillsviareavtal med en ömsesidig uppsägningstid på 9 månader tillämpas. Avtalet avslutas om utföraren inte haft något uppdrag under 24 månader.
- Att driva bostad med särskild service kräver såväl kompetens och erfarenhet som ekonomisk styrka och stabilitet. Utredningen föreslår därför att tydliga och långtgående krav ställs inom detta område i ett kommande förfrågningsunderlag.
- Utförare behöver ha ett tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att få bedriva bostad med särskild service. Utredningen föreslår att tillstånd bifogas ansökan om godkännande för befintlig verksamhet, för nyetablering föreslås att kopia på tillståndsansökan ska bifogas ansökan. Utföraren kan dock inte få något uppdrag förrän IVO meddelat tillstånd.
- En fråga som av nämnden riktats till denna utredning är om ett införande av LOV kan öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med personalens kompetensutveckling. Utredningen drar slutsatsen att så skulle vara fallet. Slutsatsen baseras på att ett godkännande enligt LOV gäller tills vidare samt på att LOV, tack vare att utföraren endast ersätts för belagda boendeplatser, skulle ges ekonomiska incitament att satsa på kvalitetshöjande åtgärder, t ex kompetensutveckling av personal.
- Utredningen föreslår att så kallade tilläggstjänster inte tillåts, vilket ska framgå av förfrågningsunderlaget. *Alternativt* Utredningen föreslår att så kallade tilläggstjänster tillåts. Förfrågningsunderlaget bör dock innehålla tydliga krav på att tilläggstjänster inte får vara obligatoriska för att en person ska kunna välja ett visst boende. Vidare föreslås att alla tilläggstjänster som erbjuds den enskilde, och för vilken särskild avgift tas ut, ska godkännas av Uppsala kommun.
- För att kunna vara tydlig mot marknaden vilka behov av boenden som finns föreslår utredningen att förfrågningsunderlaget innehåller ett avsnitt om framtida behov av såväl förväntat boendebestånd, målgrupper samt framtida önskemål om boendets utformning.
- Utredningens bedömning är att biståndshandläggarnas och boendesamordnarens roll inte påverkas av att LOV införs.

## Bilaga 1. Utredningens frågeställningar

- Hur kan LOV införas i de av kommunen ramupphandlade boendena?
- Vilka för- och nackdelar finns med att införa LOV i de ramupphandlade boendena?
- Hur säkras övergången från ramavtal enligt LOU till LOV?
- Vilka erfarenheter finns från andra kommuner, SKL osv när det gäller att tillämpa LOV vid upphandling av bostad med särskild service enligt LSS?
- Ska godkännande ske löpande eller intervallvis? Hur gör andra kommuner?
- Hur genomförs och presenteras behovsanalyser? Hur kan dessa anpassas och presenteras efter stödbehov beroende på funktionsnedsättningens omfattning och konsekvenser?
- Vilka erfarenheter har brukarorganisationer i de kommuner som infört LOV?
- Vilka önskemål om boendeformer finns hos kommande generations brukare?
- Vad kan LOV ge för ekonomiska konsekvenser för nämndens verksamhet på kort och lång sikt?
- Hur ska ersättningsmodellen se ut? Vilka ersättningsnivåer kan vara rimliga om LOV införs? Påverkas nivån på något sätt om LOV införs parallellt med LOU? Hur kan ersättningsmodellen anpassas till skiftande behov hos målgruppen?
- Vad innebär LOV för kommunens huvudmannaskap för funktionshinderomsorgen ur ett långsiktigt perspektiv? Vem tar ansvar om utförare går i konkurs eller avslutas efter brister i kvalitet i förhållande till avtal?
- Ska tilläggstjänster erbjudas?
- Kan införande av LOV öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling (tack vare att treårsavtalen enligt LOU upphör). Hur påverkas arbetstagare/medarbetare om LOV införs?
- Hur påverkas nämndens arbete för individ- och avtalsuppföljning givet ett införande av LOV?
- Hur kan/behöver inflödet av boenden regleras så att inte överkapacitet uppstår?
- Hur ska eventuella tomplatser i LOV-upphandlade boenden hanteras givet att kontoret fortsätta äga rätten att ”matcha och erbjuda” boendeplats till enskild? Kan utföraren ta emot personer från andra kommuner?
- Vilka möjligheter finns för utförare att nischas inriktningen vid boendet? Kan godkännande ske för olika stödnivåer/målgrupper?
- Vilka krav ska ställas kring boendets fysiska utformning?
- Hur kan behovsanalyser genomföras på ett systematiskt sätt och presenteras till marknaden?
- Finns risker eller oönskade konsekvenser för brukarna att beakta om LOV används som upphandlingsverktyg?
- I vilken omfattning kan LOV användas för att tillgodose behov av boenden, utöver de boenden som idag är sk ramupphandlade boenden?
- Vilka delar behöver särskilt belysas och utredas vidare om fritt val/eget val ska införas?

