

Handläggare
Tomas Odin

Datum
2013-03-24

Diarienummer
ALN-2012-0057.30

Utredning rörande möjligheten att tillämpa lagen om valfrihetssystem vid upphandling av särskilda boenden

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	LAGEN OM VALFRIHET	5
2.1	Kort beskrivning av LOV	5
3	RAMUPPHANDLADE VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN	6
3.1	Nämndens kostnader för ramupphandlade omvårdnadsplatser	6
3.2	Nämndens kostnader för ramupphandlade demensplatser	7
4	ENTREPRENADUPPHANDLADE VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN	8
4.1	Nämndens kostnader för entreprenadupphandlade omvårdnadsplatser	8
4.2	Nämndens kostnader för entreprenadupphandlade demensplatser	9
5	EKONOMISKA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA LOV	10
5.1	Ersättningssystem i kommuner som infört LOV	10
5.2	Genomsnittlig ersättning i kommuner som infört LOV i Stockholms län	10
5.3	Ekonomiska konsekvenser om LOV införs i Uppsala	11
5.4	Slutsatser och kommentarer	12
6	SKATTE- OCH FASTIGHETSFRÅGOR	13
6.1	Inledning	13
6.2	Lagstiftning rörande moms och frivillig skattskyldighet	13
6.3	Momsaspekter – hantering i andra kommuner	14
6.4	Besittningsrätt	14
6.5	Slutsatser och kommentarer	14
7	PARALLELL TILLÄMPNING AV LOV OCH LOU	15
7.1	Valfrihetssystem när både LOV och LOU tillämpas	15
7.2	Tillvägagångssätt vid införande av LOV i ramupphandlade boenden	15
7.3	Slutsatser och kommentarer	16
8	ÖVRIGA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA LOV	17
8.1	Huvudmannaskap	17
8.2	Nämndens möjligheter att häva avtal	17
8.3	Konsekvenser för utbud och efterfrågan	18
8.4	Uppföljning	18
8.5	Slutsatser och kommentarer	19
9	STÄLLNINGSTAGANDEN INFÖR ETT FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG	20
9.1	Inledning	20
9.2	Ickevalsalternativ	20
9.3	Auktorisation	20
9.4	Krav på utförarens kompetens och erfarenhet	21
9.5	Kompetensutveckling	21
9.6	Tilläggstjänster	22
9.7	Köhantering	22
9.8	Information till den enskilde och biståndshandläggarnas roll	23
9.9	Slutsatser och kommentarer	24
	BILAGA 1. UTREDNINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR	26

1 Sammanfattning

I maj 2012 gav äldrenämnden (ÄLN) kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK) i uppdrag att utreda möjligheten att tillämpa lagen om valfrihet (LOV) vid upphandling av särskilda boenden för äldre. 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 äldrenämnden: Ebba Busch, Mats Hansén, Staffan Yngve, Eva Adler, Jeanette Escanilla, Erica Närlinge och Cecilia Bernsten. Tomas Odin (HVK) har varit projektledare och har författat rapporten. Under utredningen har styrgruppen haft fem styrgruppsmöten. 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 äldreomsorg. 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.
- Sju av de boenden som ÄLN har upphandlat enligt LOU är så kallade ramupphandlande boenden. I dessa boenden bedrivs verksamheten i lokaler som leverantören hyr eller äger. Kostnaderna för ÄLN skulle minska med drygt 5,6 mkr på helårsbasis om LOV införs i de vård- och omsorgsboenden som nämnden idag har ramupphandlat. Beräkningen baseras på att ersättningsnivåerna i Uppsala ligger på samma nivå som genomsnittsansättningen i de fyra kommuner i Stockholms län som har infört LOV i vård- och omsorgsboenden.
- I 26 boenden har ÄLN enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr i första hand. I dessa boenden skulle nämndens kostnader öka om LOV införs. Dessa boenden förslås också fortsättningsvis upphandlas enligt LOU.
- 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 i en framtid skulle vara 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 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 (när LOV och LOU tillämpas parallellt) så att den enskilde fritt kan välja mellan alla boenden oavsett enligt vilken lag de har upphandlats.
- Det är legalt möjligt och ekonomiskt gynnsamt för ÄLN att införa LOV i de ramupphandlade boendena. Utredningens förslag är därför att kontoret ges i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag enligt LOV för demens- och omvårdnadsboenden.
- När ett förfrågningsunderlag har tagits fram föreslås att de leverantörer som idag har ramavtal med nämnden informeras om att de, i god tid innan nuvarande avtal löper ut, måste ansöka om att bli godkända som utförare enligt LOV för att fortsatt kunna vara utförare.

- 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 ÄLN 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 ett avtal av om det är kommunen eller det utförande företaget som hyr vårdboendet. Det spelar heller ingen roll om verksamheten är upphandlad enligt LOU eller LOV.
- Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetssätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för vård- och omsorgsboenden. Kontoret skulle fortfarande kunna arbeta med individ- och avtalsuppföljning på samma sätt som idag.
- Enligt LOV ska ett ickevalsalternativ finnas för personer som inte kan eller vill välja. Utredningen föreslår att den enskilde som ickevalsalternativ ska erbjudas det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes hem och som har en ledig plats.
- Vissa kommuner har löpande auktorisation vilket innebär att inkomna ansökningar behandlas löpande under året. Andra kommuner tillämpar ett system med fyra ansökningsperioder. Utredningens förslag är att fyra ansökningsperioder införs.
- Att driva ett vård- och omsorgsboende kräver såväl kompetens och erfarenhet som ekonomisk styrka och stabilitet. Utredningen föreslår därför att tydliga och långtgående krav ställs inom detta område i förfrågningsunderlaget.
- Utredningen drar slutsatsen att LOV kan öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling. Slutsatsen baseras på att ett godkännande enligt LOV gäller tills vidare samt på att LOV, eftersom utföraren endast ersätts för belagda platser, skulle ge ekonomiska incitament att satsa på kvalitetshöjande åtgärder, t ex kompetensutveckling av personal.
- 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.
- ÄLN fattade under våren 2012 beslut om den enskildes rätt att välja vård- och omsorgsboende. Rätten att välja infördes den 1 november 2012 och idag kan de enskilde fritt välja mellan de boenden som nämnden har upphandlat enligt LOU. Det kösystem som har byggts upp behöver inte ändras om LOV införs.
- Biståndshandläggarnas roll bör inte påverkas av att LOV införs.
- Utredningen gör bedömningen att ett införande av LOV inte medverkar till ökad platsbrist. Ställningstagandet baseras på att ÄLN också fortsättningsvis kan möta ett ökat behov av platser precis på samma sätt som har gjorts de senaste åren, dvs genom att medverka till att ett boende byggs som sedan konkurrensutsätts via LOU. Vidare är det rimligt att anta den möjlighet som LOV ger alla presumtiva leverantörer att starta ett boende med en speciell kvalitetsprofilering medför att några boenden startas som annars inte hade startats.

2 Lagen om valfrihet

2.1 Kort beskrivning av LOV

Lagen (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.

ÄLN har konkurrensetsatt alla kommunens vård- och omsorgsboenden. Upphandlingarna har genomförts enligt lagen (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. 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 man kan ha verksamheter som drivs enligt LOV parallellt med LOU¹. Det är alltså fullt möjligt för ÄLN att fortsatt upphandla vissa vård- och omsorgsboenden 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.

ÄLN har redan infört LOV inom hemvård och nämnden för hälsa och omsorg har infört LOV inom daglig verksamhet och ledsagning.

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

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

3 Ramupphandlade vård- och omsorgsboenden

3.1 Nämndens kostnader för ramupphandlade omvårdnadsplatser

Sju av de boenden som ÄLN har upphandlat enligt LOU är så kallade ramupphandlande boenden. I dessa boenden bedrivs verksamheten i lokaler som leverantören hyr eller äger. Två av boendena bedriver en specialiserad verksamhet som i dagsläget inte omfattas av rätten att välja boende för en person som beviljas vård- och omsorgsboende. Det ena är Von Bahr, ett boende för personer med missbruksproblem och stora omvårdnadsbehov. Det andra är Fortuna, det boende nämnden driver för finskspråkiga personer. Fortuna startades bl a därför att Uppsala kommun är sk förvaltningsområde för finstalande.

Tabell 1. Kostnader för ramupphandlade omvårdnadsplatser

Boende	Ersättning 2013	Antal platser	Dygnskostnad (per plats)	Dygnskostnad (alla platser)
Andreas And	19 801 940 kr	29	1 897 kr	55 005 kr
Liljeforstorg	21 479 674 kr	32	1 865 kr	59 666 kr
Sandelska huset	24 495 596 kr	36	1 890 kr	68 043 kr
Topelius	28 413 000 kr	40	1 973 kr	78 925 kr
Summa	94 190 209 kr	137		261 639 kr
Vägt genomsnitt			1 910 kr	

Tabell 1 visar nämndens kostnader, inklusive momskompensation, för ramupphandlade omvårdnadsplatser. I kolumnen "Ersättning 2013" visas den totala kostanden år 2013 enligt avtal för de fyra utförare som enligt avtal med ÄLN tillhandahåller omvårdnadsplatser. Enligt avtal garanteras utförarna betalning för alla platser oavsett om de är belagda eller för tillfället står tomma.

Alla avtal nämnden har ingått för vård- och omsorgsboenden 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. Stiftelsen Anderas And, som startade verksamheten 1 april 2006 och tillhandahåller 29 platser, får därmed ökad ersättning enligt ett index (OPI) den 1 april varje år. Enligt avtal är ersättningen årets första tre månader 1855 kr per plats och dygn. Nämndens budget för 2013 bygger på OPI ökar med 3 procent. Från den 1 april är därför den budgeterade ersättningen för Andreas And knappt 1911 kr per dygn ($1855 * 1,03$). Den genomsnittliga ersättningen för år 2013 blir därmed 1897 kronor, dvs den summa som anges i kolumnen "Dygnskostnad per plats". Den genomsnittliga dygnskostnaden per plats är framräknat enligt samma princip för Liljeforstorg, Sandelska huset och Topelius.

Längst ned i tabell 1 redovisas att nämndens genomsnittliga dygnskostnad per plats år 2013 i ramupphandlade omvårdnadsboenden är 1 910 kronor. Det är ett vägt genomsnitt som redovisas, det innebär att hänsyn har tagits till att antalet platser är olika på de fyra boendena.

3.2 Nämndens kostnader för ramupphandlade demensplatser

Tabell 2 är utformad enligt samma principer som tabell 1 (fg sida). Tabellen visar att nämndens genomsnittliga dygnskostnad per plats år 2013 för ramupphandlade demensplatser är 1 863 kronor. Värt att notera är att den genomsnittliga kostnaden för demensplatser är lägre än genomsnittskostnaden för omvårdnadsplatser (se tabell 1). Det förklaras av att ersättningen för platserna vid Ebbagården (som drivs av Diakonistiftelsen) är förhållandevis låg.

Tabell 2. Kostnader för ramupphandlade demensplatser

Boende	Ersättning 2013	Antal platser	Dygnskostnad (per plats)	Dygnskostnad (alla platser)
Ebbagården	18 331 380 kr	30	1 697 kr	50 921 kr
Liljeforstorg	11 411 077 kr	17	1 865 kr	31 697 kr
Sandelska huset	12 247 798 kr	18	1 890 kr	34 022 kr
Topelius	28 413 000 kr	40	1 973 kr	78 925 kr
Summa	70 403 255 kr	105		195 565 kr
Vägt genomsnitt			1 863 kr	

4 Entreprenadupphandlade vård- och omsorgsboenden

4.1 Nämndens kostnader för entreprenadupphandlade omvårdnadsplatser

I entreprenadupphandlade vård- och omsorgsboenden har ÄLN 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 ÄLN.

Tabell 1. Kostnader för entreprenadupphandlade omvårdnadsplatser

Boende	Ersättning (totalt år 2013)	Lokalkostnader (totalt år 2013)	Summa	Antal platser	Dygnskostn. (per plats)
Balder	14 498 280 kr	2 098 971 kr	16 597 251 kr	34	1 356 kr
Bernadotte	18 420 085 kr	3 586 009 kr	22 006 094 kr	40	1 528 kr
Björkgården	9 313 770 kr	1 959 628 kr	11 273 398 kr	18	1 740 kr
Björklingegården	7 958 788 kr	1 100 342 kr	9 059 130 kr	16	1 573 kr
Eriksdalsgården	18 698 266 kr	2 715 656 kr	21 413 922 kr	40	1 487 kr
Ferlin	9 077 182 kr	867 679 kr	9 944 861 kr	20	1 381 kr
Glimmervägen	15 770 357 kr	1 636 499 kr	17 406 856 kr	34	1 422 kr
Granbommen	10 154 549 kr	995 380 kr	11 149 929 kr	22	1 408 kr
Hagundagården	8 989 139 kr	1 712 772 kr	10 701 910 kr	18	1 652 kr
Hasselparken	9 188 424 kr	1 026 270 kr	10 214 694 kr	20	1 419 kr
Höganäs	14 524 607 kr	1 817 802 kr	16 342 409 kr	33	1 376 kr
Karl- Johansgården	27 947 527 kr	5 978 276 kr	33 925 802 kr	63	1 496 kr
Lillsjögården	15 159 118 kr	895 524 kr	16 054 642 kr	33	1 351 kr
Linné	36 902 590 kr	4 430 667 kr	41 333 257 kr	80	1 435 kr
Lundgården	5 812 290 kr	3 719 115 kr	9 531 405 kr	12,5	2 118 kr
Myrbergsska Gården	7 959 866 kr	1 017 625 kr	8 977 491 kr	17	1 467 kr
Skogsgården	6 544 238 kr	664 646 kr	7 208 884 kr	14	1 430 kr
Stenhagen	18 359 469 kr	2 034 427 kr	20 393 896 kr	40	1 416 kr
Tunåsen	16 649 085 kr	1 163 780 kr	17 812 864 kr	36	1 374 kr
Vigmund	9 372 821 kr	529 058 kr	9 901 878 kr	20	1 375 kr
Västergården	17 744 461 kr	2 792 370 kr	20 536 831 kr	40	1 426 kr
Summa	299 044 910 kr	42 742 496 kr	341 787 406 kr	651	
Vägt genomsnitt					1 460 kr

Kolumnen "ersättning" visar den totala kostanden år 2013 enligt avtal. Ersättning för tomplatser och årlig höjning av ersättningen sker på samma sätt som i ramupphandlade boenden. Kolumnen "Lokalkostnader" redovisar budgeterade kostnader 2013 för hyra och underhåll. Budgeten baseras främst på faktiska kostnader år 2012 uppräknande med 1,42 procent. Längst till höger i tabellen redovisas nämndens totala dygnskostnad per plats. Tabellen visar att flertalet boenden ligger i intervallet 1 350 – 1 500 kr per plats. I de boenden där stora underhåll eller ombyggnation äger rum, t ex vid Lundgården, blir kostnaden per plats högre.

Den genomsnittliga kostnaden per plats (vägt genomsnitt) beräknas under 2013 bli 1 460 kronor. Genomsnittskostnaden drivs självklart uppåt av de större ombyggnationer eller renoveringar som för närvarande pågår. Då nämnden hyr ett ganska stor antal boenden så pågår dock varje år renoveringar och/eller ombyggnation i några boenden. För att inte underskatta nämndens verkliga genomsnittliga kostnad per plats har vi därför valt att ta med dessa kostnader. Vidare har hänsyn tagits till att privata utförare erhåller momskompensation.

4.2 Nämndens kostnader för entreprenadupphandlade demensplatser

Tabell 4. Kostnader för entreprenadupphandlade demensplatser

Boende	Ersättning (totalt år 2013)	Lokalkostnader (totalt år 2013)	Summa	Antal platser	Dygnskostn. (per plats)
Balder	7 777 901 kr	925 025 kr	8 702 925 kr	16	1 511 kr
Bernadotte	19 139 849 kr	3 404 002 kr	22 543 851 kr	40	1 566 kr
Björkingegården	8 416 418 kr	1 171 291 kr	9 587 709 kr	18	1 480 kr
Dalbyhemmet	8 771 274 kr	1 060 055 kr	9 831 329 kr	19	1 437 kr
Ferlin	18 872 332 kr	1 747 963 kr	20 620 295 kr	40	1 432 kr
Glimmervägen	8 368 125 kr	813 132 kr	9 181 257 kr	16	1 594 kr
Granbommen	3 230 993 kr	291 576 kr	3 522 569 kr	7	1 398 kr
Hagundagården	11 426 573 kr	2 241 122 kr	13 667 695 kr	24	1 582 kr
Hasselparken (exkl BPSD)	18 376 848 kr	1 913 821 kr	20 290 669 kr	40	1 409 kr
Höganäs	7 730 438 kr	869 849 kr	8 600 288 kr	16	1 493 kr
Karl-Johansg	12 421 123 kr	2 371 788 kr	14 792 911 kr	28	1 468 kr
Lillsjögården	3 674 938 kr	675 950 kr	4 350 887 kr	8	1 511 kr
Lundgården	3 904 524 kr	1 859 558 kr	5 764 082 kr	7,5	2 135 kr
Myrbergska	15 715 854 kr	1 918 530 kr	17 634 384 kr	34	1 441 kr
Skogsgården	6 544 238 kr	744 156 kr	7 288 394 kr	14	1 446 kr
Stenhagen	19 932 284 kr	2 013 127 kr	21 945 411 kr	40	1 524 kr
Sävjahus	12 484 836 kr	1 852 797 kr	14 337 633 kr	26	1 532 kr
Tavastehus	8 591 588 kr	748 445 kr	9 340 033 kr	16	1 622 kr
Tunåsen	5 599 905 kr	347 759 kr	5 947 664 kr	11	1 502 kr
Vigmund	5 313 465 kr	258 978 kr	5 572 443 kr	10	1 548 kr
Västergården	4 436 115 kr	985 801 kr	5 421 916 kr	10	1 506 kr
Årstagården	31 240 642 kr	6 184 897 kr	37 425 538 kr	68	1 529 kr
Summa	241 970 264 kr	34 399 621 kr	276 369 886 kr	509	
Vägt genomsnitt					1 510 kr

Tabell 4 är utformad enligt samma principer som tabell 3 (fg sida). Tabellen visar att nämndens genomsnittliga dygnskostnad per plats år 2013 för entreprenadupphandlade demensplatser är 1 510 kronor. I princip alla platser ligger i intervallet 1 400 – 1 600 kronor.

5 Ekonomiska konsekvenser av att införa LOV

5.1 Ersättningssystem i kommuner som infört LOV

Fem kommuner har beslutat att upphandla platser på särskilt boende enligt LOV. Fyra av dem, Stockholm, Lidingö, Uppvidinge och Nacka, har en modell där ersättningen varierar beroende på omsorgstagarens behov av resurser för vård- och omsorgsinsatser. Stockholm och Lidingö har tre ersättningsnivåer där nivå ett ger den lägsta ersättningen och nivå tre den högsta. Uppvidinge och Nacka har fem nivåer. I alla fyra kommunerna finns system för att mäta vårdtyngden så att biståndsbedömare kan fastställa vårdnivån för varje person som beviljas omvårdnads- eller demensboende. Den femte kommunen, Upplands Väsby, skiljer sig från de övriga kommunerna såtillvida att ersättningen inte är nivåbaserad. Istället finns en ersättning för omvårdnadsplatser och en för demensplatser.

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 omvårdnads- eller demensboende. Dessutom måste en ny nivåbedömning göras varje gång en utförare anser att omsorgstagarens omvårdnadsbehov har förändras i sådan grad att nivåbedömningen kan behöva omprövas. Ersättningsnivåerna i de fem kommunerna redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 5. Ersättning i de kommuner som har infört LOV

Kommun	Omvårdnad					Demens				
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5
Lidingö	1 577 kr	1 907 kr	2 236 kr			1 577 kr	1 907 kr	2 236 kr		
Stockholm	1 215 kr	1 791 kr	2 116 kr			1 215 kr	1 791 kr	2 116 kr		
Nacka	1 057 kr	1 322 kr	1 572 kr	1 801 kr	2 200 kr	1 157 kr	1 422 kr	1 672 kr	1 901 kr	2 300 kr
Uppvidinge (2012)	425 kr	790 kr	1 212 kr	1 688 kr	2 153 kr					
Väsby	1 804 kr					1 960 kr				

I ersättningen, som visas inklusive momskompensation till privata utförare, ingår samtliga kostnader för tjänsternas utförande såsom personalkostnader, kostnader för kringtid, resor, administration, lokaler, transporter, material mm.

5.2 Genomsnittlig ersättning i kommuner som infört LOV i Stockholms län

I en undersökning som initierades av Stockholms stad år 2011 framkom att den genomsnittliga ersättningen låg nära nivå två i både Stockholm och Lidingö medan den i Nacka låg mellan nivå tre och fyra.

I nedanstående tabell uppskattas den genomsnittliga ersättningen i de fyra stockholmskommunerna. Uppvidinge har utelämnats eftersom kommunen inte har bedömts som jämförbar med Uppsala beroende på att den är belägen i en helt annan del av Sverige

(sydsvenska höglandet) och att den största tätorten endast har ca 2500 invånare (Åseda). Tabellen baseras på 2013 års ersättningsnivåer och bygger på antagandet att de uppgifter som framkom i den av Stockholm initierade undersökningen fortfarande stämmer när det gäller genomsnittliga vårdnivåer, dvs att genomsnittskostnaden ligger nära nivå två i Stockholm och Lidingö samt mellan nivå tre och fyra i Nacka. Upplands Väsby har bara en ersättningsnivå för omvårdnad respektive demens varför ersättningsnivån och den genomsnittliga ersättningen självklart är samma sak.

Tabell 6. Genomsnittlig ersättning i Stockholm, Lidingö, Nacka och Upplands Väsby

Kommun	Omvårdnad	Demens
Lidingö	1 907 kr	1 907 kr
Nacka	1 687 kr	1 787 kr
Stockholm	1 791 kr	1 791 kr
Upplands Väsby	1 804 kr	1 960 kr
Genomsnitt	1 797 kr	1 861 kr

Tabell 6 visar den genomsnittliga ersättningen per kommun år 2013 med de antaganden som beskrivs i ovanstående avsnitt. Om ett genomsnitt för de fyra kommunerna beräknas är den genomsnittliga ersättningen för omvårdnadsboenden 1 797 kronor per dygn och plats. Genomsnittet för demensboenden är 1 861 kronor.

5.3 Ekonomiska konsekvenser om LOV införs i Uppsala

Den genomsnittliga kostnaden per plats och dygn år 2013 i Uppsalas entreprenadupphandlade omvårdnadsboenden är 1 460 kronor (se tabell 3). Genomsnittsansättningen i stockholmskommunerna är 1 797 kronor (tabell 6). Om LOV införs i Uppsala, och om ersättningen sätts till 1 797 kronor, så skulle kostnaderna för ÄLN alltså öka. Detsamma gäller för de entreprenadupphandlade demensboendena där genomsnittskostnaden per dygn och plats är 1 510 kronor (tabell 4) och genomsnittsansättningen i stockholmskommunerna är 1 861 kronor.

Det går att diskutera om genomsnittsansättningen i Stockholmskommuner är rätt att använda i Uppsala där lönerna är något lägre än i Stockholm. Statistiska centralbyrån presenterar årligen lönestatistik. Den senaste statistiken, som presenterades i maj 2012, visar löneläget år 2011. Statistiken visar att en undersköterska i Uppsala län tjänade i genomsnitt 23 800 kronor i månaden medan en undersköterska i Stockholms län tjänade 24 500 kronor². Undersköterskan i Uppsala tjänade alltså ca tre procent mindre än kollegan i Stockholm. Då lönekostnader är den absolut största kostnaden inom vård- och omsorgsboenden, samt då undersköterskor är den dominerande yrkeskategorin, skulle ersättningen i Uppsala kunna vara lägre än i

² Statistiken återfinns på SCBs hemsida:

<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Produkt.asp?produktid=AM0106>

Stockholmskommunerna om LOV införs i vård- och omsorgsboenden. För att det ska bli ekonomiskt lönsamt för ÄLN att införa LOV så måste dock ersättningen ligga ca 19 procent lägre i Uppsala än i Stockholmskommunerna.

I de ramupphandlade omvårdnadsboendena är den genomsnittliga kostnaden år 2013 per plats och dygn 1 910 kronor i Uppsala (tabell 1). I de ramupphandlade demensboendena är genomsnittskostnaden 1 863 kronor. Bägge summorna är högre än genomsnittsansättningen i Stockholm varför det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för ÄLN att införa LOV i de ramupphandlade boendena om ersättningen sattes på samma nivå som stockholmskommunerna. Detta redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 7. Ekonomisk vinst av att införa LOV i ramupphandlade boenden

	Omvårdnad	Demens
Genomsnitt fyra kommuner	1 797 kr	1 861 kr
Genomsnitt Uppsala	1 910 kr	1 863 kr
Skillnad Uppsala - riket	113 kr	2 kr
Antal platser i Uppsala	137	105
Summa	5 569 712 kr	72 957 kr

Tabell 7 visar att kostnaderna för ÄLN skulle minska med drygt 5 569 tkr per år om LOV införs i de omvårdnadsboenden som nämnden idag har ramupphandlat. I de ramupphandlade demensboendena skulle nämndens kostnad minska med drygt 72 tkr. Förutsättningen för dessa beräkningar är att ersättningen sätts på samma nivå som i Stockholmskommunerna. Om ersättningen skulle sättas något lägre, t ex för att lönenivåerna i Uppsala är lägre än i Stockholm, så skulle nämndens kostnadsminskningen bli något större.

5.4 Slutsatser och kommentarer

Utredningens slutsatser och kommentarer när det gäller ekonomiska konsekvenser av att införa LOV i vård- och omsorgsboenden sammanfattas i nedanstående punkter:

- I de entreprenadupphandlade boendena skulle nämndens kostnader öka om LOV införs med de ersättningsnivåer som stockholmskommunerna tillämpar. För att ett införande av LOV inte ska vara kostnadsdrivande i dessa boenden skulle ersättningen behöva ligga ca 19 procent lägre än i stockholmskommunerna.
- Kostnaderna för ÄLN skulle minska med drygt 5,6 mkr på helårsbasis om LOV införs i de vård- och omsorgsboenden som nämnden idag har ramupphandlat.

6 Skatte- och fastighetsfrågor

6.1 Inledning

I 26 boenden har ÄLN 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.

6.2 Lagstiftning rörande moms och frivillig skattskyldighet

Mervärdesskattelagen stadgar att äldreomsorg 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 bl a offentlig och privat äldreomsorg.

Trots att äldreomsorg är undantagen från skatteplikt kan en fastighetsägare vid uthyrning till en kommun ansöka om sk frivillig 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.

Om kommunen vidareuthyr ett vård- och omsorgsboende till någon som inte bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet (t ex ett privat företag inom äldreomsorg) 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 sk jämkning återbetala hela eller delar av tidigare avdragen mervärdesskatt avseende investeringar i fastigheten.

Kammarrätten har i en dom från 2000 ansett att i de fall en kommun vederlagsfritt upplåter ett inhyrt 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 ett vård- och omsorgsboende om företaget inte betalar hyra för boendet. Så sker för övrigt i de entreprenadupphandlingar som äldrenämnden 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.

6.3 Momsaspekter – hantering i andra kommuner

Det faktum att äldreomsorg är undantagen från skatteplikt – i kombination med regelverket rörande frivillig skatteskyldighet – gör det mycket **kostsamt och i praktiken omöjligt att överföra eller vidareuthyra ett vård- och omsorgsboende från kommunen till en privat utförare.**

Vissa kommuner, t ex Linköping och Danderyd, har utrett denna fråga på ett grundligt sätt. De har i utredningsarbetet fått stöd från SKL samt anlitat skattekonsulter från Ernst & Young och Price Waterhouse Coopers för att hitta sätt att överföra kommunalt förhyrda boenden till privata företag. I denna utredning har kontakter tagits med såväl utredarna i Linköping och Danderyd som med representanter för konsultföretagen. Utredningen har också tagit del av kommunernas och konsultföretagens rapporter. Vidare har frågan diskuterats med stadsjuristen och personer anställda vid kontoret för samhällsutveckling. **Ingen av de personer som har intervjuats anser att det finns någon juridisk lösning som möjliggör att de vård- och omsorgsboenden som kommunen hyr kan överföras eller vidareuthyras till privata företag.**

Det finns kommuner, t ex Nacka och Stockholm, som ibland hävdar att LOV har införts för alla boenden. Så är dock inte fallet. Istället har dessa kommuner infört ett valfrihetssystem där den enskilde har rätt att välja mellan alla boenden. Vissa boenden som den enskilde kan välja har dock inte formellt sett upphandlats enligt LOV. Nacka har några boenden som drivs av egen regi. På dessa boenden, som inte har upphandlats enligt LOV, ställs samma kvalitetskrav som på de LOV-upphandlade och ersättningen har satts på en nivå som ska skapa samma ekonomiska förutsättningar. Stockholm har valt en lösning där den enskilde fritt kan välja mellan boenden som i vissa fall har upphandlats via LOU och i andra fall genom LOV.

6.4 Besittningsrätt

En fråga som finns med i direktiven för denna utredning är om besittningsrätten påverkas genom att LOV införs om kommunen väljer att hyra ut boende till privata företag. Då det finns skattemässiga aspekter som i praktiken gör en sådan vidareuthyrning omöjlig har inte frågan om besittningsrätt utretts fullt ut.

6.5 Slutsatser och kommentarer

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

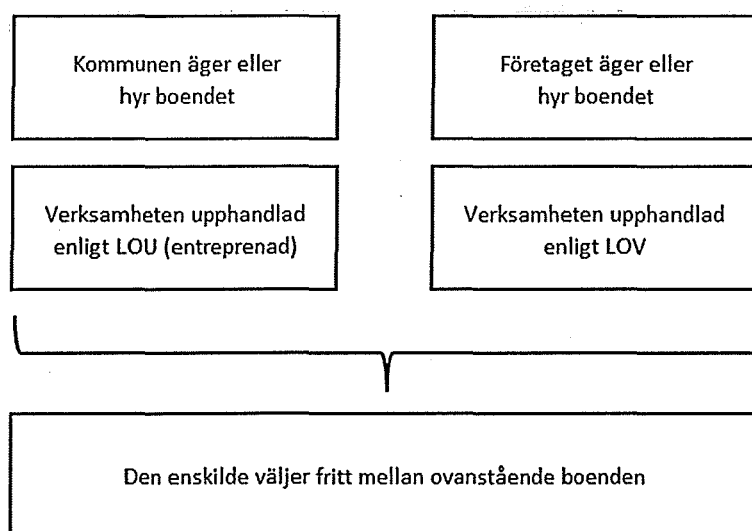
- En av de mest komplexa frågeställningar som utredningen har haft att ta ställning till är om det är möjligt att överföra hyreskontrakten för de boenden som kommunen idag hyr till företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV. Utredningens slutsats är att rådande skattelagstiftning i praktiken gör det omöjligt att vidareuthyra eller överföra hyreskontrakten till privata företag. 
- Det finns några kommuner, t ex Nacka och Stockholm, som i vissa sammanhang hävdar att LOV har införts fullt ut för vård- och omsorgsboenden. Så är dock inte fallet. Istället har dessa kommuner infört ett valfrihetssystem där den enskilde har rätt att välja vid vilket boende han eller hon vill bo. Alla boenden som den enskilde kan välja mellan har dock inte formellt sett upphandlats enligt LOV.

7 Parallell tillämpning av LOV och LOU

7.1 Valfrihetssystem när både LOV och LOU tillämpas

I föregående kapitel beskrevs att det finns kommuner som har infört LOV samtidigt som vissa boenden är upphandlade enligt LOU. I såväl förarbetena till LOV som i informationsmaterial framtaget av konkurrensverket framgår att en kommun kan ha verksamheter som drivs enligt LOV parallellt med LOU-upphandlad verksamhet. 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. Nedanstående figur beskriver en sådan lösning.

Figur 1: Valfrihetssystem och parallell tillämpning av LOV och LOU



7.2 Tillvägagångssätt vid införande av LOV i ramupphandlade boenden

När Upplands Väsby införde LOV inom vård- och omsorgsboenden fanns redan ett valfrihetssystem som gav den enskilde rätt att välja boende. Vissa av de boenden som ingick i valfrihetssystemet hade ramupphandlats på samma sätt som de ramupphandlingar som ÄLN har genomfört i Uppsala. I det förfrågningsunderlag som publicerades när Upplands Väsby införde LOV skrevs att ”privata utförare som kommunen redan har ramavtal med efter upphandling enligt LOU måste, i god tid innan avtalen löper ut, ha deltagit och blivit godkända i denna upphandling enligt LOV för att fortsättningsvis kunna ingå i kommunens valfrihetssystem”.

Om ÄLN beslutar att införa LOV för vård- och omsorgsboenden så kan nämnden gå tillväga på samma sätt som i Upplands Väsby. Om så sker förlängs inga av de ramavtal som finns avseende omvårdnads- och demensboenden (se tabell på nästa sida). De företag som idag har ramavtal med nämnden underrättas istället om att de, när nuvarande avtal löper ut, måste inkomma med en ansökan enligt LOV för att fortsatt kunna driva ett omvårdnads- eller demensboende på uppdrag av Uppsala kommun.

De vård- och omsorgsboenden som ÄLN har ramupphandlat sammanfattas i nedanstående tabell. Andreas And har endast omvårdnadsplatser och Ebbagården har endast demensplatser. Resterande boenden har både omvårdnads- och demensplatser. I kolumnen "Avtal upphör/kan gå in i LOV" framgår när nuvarande avtal går ut. Avtalen med Andreas And och Ebbagården slöts för tre år med start 2006 och rätt till förlängning två gånger tre år. När avtalen går ut 2015 måste ny upphandling ske. Avtalen för resterande tre boenden är inne på sin första treårsperiod och kan förlängas två gånger tre år.

Tabell 8. Kontraktstider för ramupphandlade boenden

Boende	Utförare	Uppsägning senast	Avtal upphör/ kan gå in i LOV
Andreas And	Stiftelsen Andreas And	kan ej förlängas	2015-03-31
Ebbagården	Diakonistiftelsen	kan ej förlängas	2015-03-31
Liljeforstorg	Förenade care	2014-09-01	2015-06-01
Sandelska huset	Attendo	2013-09-30	2014-06-30
Topelius	Attendo	2014-05-27	2015-02-27

Då avtalen för Andreas And och Ebbagården går ut 2015 behöver inte nämnden göra något mer än att informera stiftelserna om att de får ansöka om godkännande enligt LOV om de vill kvarstå som utförare. För resterande tre boenden måste nämnden säga upp avtalen minst 9 månader innan nuvarande avtalsperiod upphör, annars inträder en automatisk förlängning. Nämnden behöver inte ange något skäl för att säga upp avtalet så länge uppsägning sker 9 månader i förväg. Avtalet för Sandelska måste alltså sägas upp senast 2013-09-30 för att Attendo ska kunna ansöka om att Sandelska fr o m 2014-06-30 ska godkännas enligt LOV.

7.3 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 5 och 6 visade att det är ekonomiskt gynnsamt och legalt möjligt för ÄLN att införa LOV i de ramupphandlade boendena. Utredningens förslag är därför att kontoret ges i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag enligt LOV för demens- och omvårdnadsboenden.
- När ett förfrågningsunderlag har tagits fram föreslås att de leverantörer som idag har ramavtal med nämnden informeras om att de, i god tid innan nuvarande avtal löper ut, måste ansöka om att bli godkända som utförare enligt LOV för att fortsatt kunna vara utförare. För de 26 boenden där ÄLN har upphandlat driften i lokaler som kommunen hyr föreslås ingen förändring. De föreslås också fortsättningsvis upphandlas enligt LOU.

8 Övriga konsekvenser av att införa LOV

8.1 Huvudmannaskap

ÄLN har ansvar för äldreomsorgen i Uppsala och är ytterst ansvarig för den enskilda placeringen 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 det särskilda boendet 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 alltid möjlighet för ÄLN att ge ett uppdrag till Vård & bildning om att överta driften. Vidare finns ett ska-krav i nuvarande förfrågningsunderlag rörande vård- och omsorgsboenden som gör att nämnden kan inleda förhandlingar med andra företag om att överta driften i boendet. Ska-kravet lyder: "Utföraren åtar sig att efter förhandling stå till förfogande om behov av ny utförare skulle uppstå under tid som åtgår för ny upphandling och driftsättning vid annat boende."

En skillnad mellan entreprenad- och ramupphandlad verksamhet är att det är företaget, och inte ÄLN, 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 placerats på boendet via myndighetsbeslut. 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.

8.2 Nämndens möjligheter att häva avtal

Oavsett om ett vård- och omsorgsboende 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 har infört LOV har liknande paragrafer i förfrågningsunderlagen såtillvida att de vid väsentliga brister omedelbart kan häva avtalet. Några av dem, t ex Lidingö, har en textmassa som är tydligare än Uppsalas såtillvida att den beskriver att om utföraren brister i utförandet av uppdraget utdelas först en varning. Utföraren ska då svara med en handlingsplan som visar hur bristen ska åtgärdas. Om bristen inte åtgärdas utgår vite med 10 000 kronor. När vitet utgår har utföraren en tidsfrist inom vilken bristen ska åtgärdas. Om bristen kvarstår när tidsfristen löpt ut så hävs avtalet.

8.3 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 vårdboendeplatser. En viktig aspekt av frågeställningen är att kommunen, oavsett om vård- och omsorgsboenden upphandlas (och enligt vilken lag det i så fall ska ske), har ett **lagreglerat ansvar att tillhandahålla plats inom tre månader**.

Om alla vårdboenden i Uppsala skulle upphandlas enligt LOV så vore kommunen tvungen att förlita sig på att tillräckligt många vårdboendeplatser skulle byggas av företag villiga att ansluta sig via LOV. Ett vårdboende är en stor investering, både i tid och pengar, och ett företag som investerar i ett nytt boende vill sannolikt känna säkerhet i att det finns en efterfrågan på platser för att genomföra investeringen. **Det går därför inte att utesluta att perioder av platsbrist skulle kunna uppkomma om alla vårdboenden upphandlas via LOV.**

Med det förslag som utredningen presenterar i denna rapport, dvs att LOV och LOU ska tillämpas parallellt, så görs dock bedömningen att ett införande av LOV inte medverkar till ökad platsbrist. Ställningstagandet baseras på att ÄLN också fortsättningsvis kan möta ett ökat behov av platser på samma sätt som har gjorts de senaste åren, dvs genom att initiera att ett boende byggs som sedan konkurrensutsätts via LOU. Vidare är det rimligt att anta den möjlighet som LOV ger till alla presumtiva leverantörer att starta ett boende med en speciell kvalitetsprofilering medför att några boenden startas som annars inte hade startats. Det sistnämnda antagandet innebär att ett införande av LOV enligt utredningens förslag snarare minskar än ökar risken för platsbrist.

8.4 Uppföljning

ÄLN 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 upphandlade 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 vård- och omsorgsboenden (LOU) och hemvård (LOV). Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetssätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för vård- och omsorgsboenden. Kontoret skulle fortfarande arbeta med individ- och avtalsuppföljningar på samma sätt som idag. Om LOV införs skulle dock några nya ska-krav eventuellt tillkomma att följa upp. Ett sådant exempel kan vara att ett ska-krav om att eventuella tilläggstjänster alltid måste ha godkänts av nämnden innan tjänsterna erbjuds den enskilde.

I nämndens nuvarande förfrågningsunderlag (såväl LOU som LOV) finns skrivningar som ger nämnden rätt att följa upp verksamheten. Om LOV införs för vård- och omsorgsboenden så föreslår utredningen att motsvarande skrivningar införs i förfrågningsunderlaget. Vissa av de kommuner som idag upphandlar vård- och omsorgsboenden enligt LOV, t ex Stockholm och

Lidingö, har för övrigt sådana skrivningar i sina förfrågningsunderlag. Lidingö skriver t ex att staden har rätt att göra oanmälda besök och rätt att ta del av de underlag som krävs för att kunna följa upp verksamheten.

8.5 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 ÄLN 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 vårdboendet. Det spelar heller ingen roll om verksamheten är upphandlad enligt LOU eller LOV.
- Vare sig nämndens uppföljningsplan eller arbetssätten vid kontorets uppföljningar skulle behöva ändras om LOV införs för vård- och omsorgsboenden. Kontoret skulle fortfarande kunna arbeta med individ- och avtalsuppföljning på samma sätt som idag.
- Utredningen gör bedömningen att ett införande av LOV inte medverkar till ökad platsbrist. Ställningstagandet baseras på att ÄLN också fortsättningsvis kan möta ett ökat behov av platser precis på samma sätt som har gjorts de senaste åren, dvs genom att medverka till att ett boende byggs som sedan konkurrensutsätts via LOU. Vidare är det rimligt att anta den möjlighet som LOV ger alla presumtiva leverantörer att starta ett boende med en speciell kvalitetsprofilering medför att några boenden startas som annars inte hade startats.

9 Ställningstaganden inför ett förfrågningsunderlag

9.1 Inledning

Denna utredning har dragit slutsatsen att det är legalt möjligt och ekonomiskt gynnsamt för ÄLN 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 ÄLN fattar beslut om att införa LOV och ger kontoret i uppdrag att ta fram ett förfrågningsunderlag.

9.2 Ickevalsalternativ

Enligt LOV ska den upphandlande enheten, i detta fall ÄLN, tillhandahålla ett ickevalsalternativ för de personer som inte kan eller inte vill välja. De kommuner som har infört LOV har hanterat detta krav på olika sätt. Lidingö stad skriver i förfrågningsunderlaget att ickevalsalternativet är vård- och omsorgsboenden som drivs i stadens regi. Stockholm och Nacka tillämpar närhetsprincipen, dvs det boende som ligger närmast den enskildes ordinära boende, oavsett regiform. Nacka skriver i förfrågningsunderlaget att den som inte vill eller kan välja erbjuds första lediga plats inom ett boende för den egna målgruppen. Om det finns flera lediga platser erbjuds den plats som ligger närmast den enskildes bostad.

Utredningens förslag är att ett ickevalsalternativ för vård- och omsorgsboende ska följa Nackas modell. Det innebär att den enskilde ska erbjudas det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes ordinära boende och som har en ledig plats.

9.3 Auktorisation

Upplands Väsby och Stockholm tillämpar ett system med fyra ansökningsperioder. I Upplands Väsby ska t ex en ansökan ha inkommit innan 15 feb, 1 maj, 15 augusti och 15 november. Stockholm har också fyra ansökningsperioder, men datumen är annorlunda (15 januari, 15 april, 15 juli och 15 oktober). Resterande kommuner har löpande auktorisation, det innebär att inkomna ansökningar behandlas löpande under året.

Alla kommunerna har förhållandevis snabb handläggningstid, Stockholm och Upplands Väsby skriver exempelvis att avtal skrivs 1,5 månad efter det datum ansökan ska ha inkommit under förutsättning att inkommen ansökan är komplett.

Fördelen med auktorisationsperioder 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.

9.4 Krav på utförarens kompetens och erfarenhet

De fem kommuner som har infört LOV i vård- och omsorgsboenden ställer krav på att utföraren skall ha dokumenterad kompetens och erfarenhet både vad gäller start och löpande drift av ett vård- och omsorgsboende. Lidingö ställer bl a följande krav på kompetens och erfarenhet:

- Utförarens organisation ska antingen ha drivit motsvarande verksamhet avseende äldreomsorg under minst tre år, eller så ska den anbudsgivande organisationen ha minst en person i ledningen som varit ansvarig för driften av ett vård- och omsorgsboende under minst tre år. Vidare krävs dokumenterad relevant högskoleutbildning för den person som ska vara chef för boendet.
- Sökande ska ha en ekonomisk stabilitet och finansiell styrka för att på ett tryggt sätt kunna genomföra uppdraget. Det innebär att den sökande ska ha minst kreditvärdighet A enligt AAA Soliditets AB kreditvärderingsmodell eller motsvarande för att kunna godkännas.
- Ekonomiska föreningar, andra organisationer, enmansföretag, företag som är nystartade eller föremål för omkonstruktion samt utländska företag ska lämna annan ekonomisk dokumentation, enligt LOU (SFS 2007:1091 kap.11 §7), som visar att den sökande har förutsättningar att fullfölja sina åtaganden enligt ansökan.

Att driva ett vård- och omsorgsboende 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.

9.5 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 vissa 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 belagda platser. I dagsläget har den enskilde att rätten att välja boende samtidigt som utföraren garanteras ersättning oavsett om en plats är belagd eller inte. Det innebär att en utförare inte har några ekonomiska incitament att satsa på kvalitetshöjande åtgärder, t ex kompetensutveckling av personal, för att personer ska välja utförarens boende. I ett system där kostnader för tomplatser belastar utföraren, dvs om LOV införs, finns sådana incitament.

9.6 Tilläggstjänster

Tilläggstjänster är tjänster som ligger utanför det offentliga vård- och omsorgstagandet. En tilläggstjänst kan dels vara en tjänst som ingår i biståndsbeslutet men som brukaren vill utöka på något sätt, t ex hur ofta tjänsten utförs, dels tjänster som inte ingår i biståndsbeslutet. Tilläggstjänsterna baseras på en överenskommelse mellan brukaren och utföraren och betalas av brukaren själv.

I LOV-utredningen³ 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.

De kommuner som har infört LOV i vård- och omsorgsboenden har resonerat olika när det gäller tilläggstjänster. Stockholm har valt att inte beröra frågan i förfrågningsunderlaget medan Nacka och Lidingö tillåter tilläggstjänster. I Nackas och Lidingös förfrågningsunderlag finns tydliga krav på att tilläggstjänster inte får vara obligatoriska för att en person ska kunna välja ett visst boende. Vidare finns krav på att utföraren aldrig får kräva eller acceptera betalning för tjänster som omfattas av biståndsbeslutet. Nacka kommun kräver vidare att eventuella tilläggstjänster ”som erbjuds kunden, och för vilken särskild avgift tas ut, ska godkännas av Nacka kommun”.

Frågan om tilläggstjänster har vid två tillfällen diskuterats i denna utrednings styrgrupp. Utredningens förslag är att tillåta tilläggstjänster med de villkor och begränsningar som Lidingö och Nacka slår fast i sina respektive förfrågningsunderlag.

9.7 Köhantering

Kösystemen fungerar olika i de fem kommuner som upphandlar vård- och omsorgsboenden enligt LOV. I Stockholm kan den enskilde ställa sig i kö och rangordna valet inom ett begränsat antal boenden. I övriga fyra kommuner kan den enskilde ställa sig i kö till alla valbara boenden. Oavsett kösystem uppger alla kommunerna att de kan erbjuda plats inom tre månader, men i vissa fall blir den enskilde erbjuden ett annat boende än det/de som har valts. Brukarna kan i alla fem kommunerna, efter inflytt på ett boende som inte har valts, behålla sin köplats till det valda boendet i avvaktan på att en plats ska bli ledig. Enligt en rapport som Konkurrensverket publicerade i början av 2013 förekommer omval och flytt i liten grad i de fem kommuner som har infört LOV.

Det finns fler kommuner än ovanstående fem som infört en rätt för den enskilde att efter fattat biståndsbeslut välja vård- och omsorgsboende. Det gäller exempelvis Uppsala kommun där

³ SOU 2008:15, sid 239-250

ÄLN under våren 2012 fattade beslut om den enskildes rätt att välja vård- och omsorgsboende. Rätten att välja infördes den 1 november 2012 och idag kan de enskilde fritt välja mellan de boenden som nämnden har upphandlat enligt LOU. Det kösystem som har byggts upp behöver inte ändras om LOV införs.

Det är detta sammanhang viktigt att skilja på rätten att välja boende och ett införande av LOV. Ur den enskildes perspektiv spelar det i själva valtilfallet mindre roll om ett boende är upphandlat enligt LOU eller LOV. På längre sikt kan dock ett införande av LOV medföra att en person har fler boenden med olika profilering att välja mellan. Det beror på att LOV medger en rätt för alla utförare som uppfyller förfrågningsunderlagets krav att etablera sig och att en utförare som ser behov av ett boende med en viss profilering fritt kan etablera ett sådant boende (under förutsättning att alla förfrågningsunderlagets krav är uppfyllda).

9.8 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. I samband med att rätten att välja boende infördes gav ÄLN kontoret i uppdrag att ta fram ett verktyg för att presentera vård- och omsorgsboenden på kommunens webbplats. Verket ska också göra det möjligt för medborgarna att jämföra vissa kvalitetsmått. Om nämnden fattar beslut om att införa LOV i vård- och omsorgsboenden bör information om de boenden som finns att välja mellan presenteras i det systemet.

Arbetet med att ta fram ovanstående verktyg har påbörjats inom ramen för projektet "Hitta och jämför vård- och omsorgsboenden på uppsala.se". Projektplan och förslag på relevanta kvalitetsmått har tagits fram och för närvarande studeras olika tekniska lösningar för hur boenden och kvalitetsmått ska visas och hur jämförelse ska kunna gå till. Målet är att publicering på webben ska ske i oktober 2013.

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

Stockholms stad införde den 1 juli 2008 valfrihet inom vård- och omsorgsboenden för äldre. Ett år senare utvärderas det nya systemet och i samband med utvärderingen fick stadens alla handläggare fylla i en enkät där de bl a ombads besvara om de hade upplevt några svårigheter med att informera om valfrihet. Drygt 40 procent svarade att de hade upplevt svårigheter trots att staden hade ett mycket bra IT-system för att jämföra valbara boenden på stadens hemsida. De svårigheter som hade upplevdes var:

- Vissa äldre personer har svårt att själva söka information via internet och att det borde därför finnas skriftlig information om samtliga valbara boenden.

- Det saknas en kortfattad broschyr med information om själva valfrihetssystemet.
- Det är svårt att ge objektiv information om valbara boenden.

Stockholm försökte initialt åtgärda den första punkten genom att trycka upp en katalog med alla boenden. Det visade sig dock omgående att katalogen snabbt blev inaktuell pga av att boenden tillkom eller ändrade inriktning. Lösningen blev att IT-systemet på stadens hemsida alltid hölls aktuellt och att handläggarna skrev ut information till de äldre personer som efterfrågade skriftlig information. Om det system/verktyg som Uppsala bygger upp (se föregående avsnitt) blir välfungerande så kan samma lösning tillämpas i Uppsala. En kortfattad broschyr som beskriver hur val av vård- och omsorgsboende går till finns redan i Uppsala.

När det gäller den sista punkten som upplevdes vara svår av Stockholms handläggare, dvs en svårighet att ge objektiv information, så konstaterades i Stockholm att alla handläggare måste ges "tillräcklig kunskap om valfrihetssystemet för att kunna ge en professionell och objektiv information". I den mån Uppsalas handläggare upplever svårigheter med att ge objektiv information så hänger svårigheterna snarare samman med den redan införda rätten att välja boende än med ett eventuellt införande LOV.

9.9 *Slutsatser och kommentarer*

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

- Enligt LOV ska den upphandlande enheten, i detta fall ÄLN, 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 och som har en ledig plats.
- Vissa kommuner har löpande auktorisation vilket innebär att inkomna ansökningar behandlas löpande under året. Andra kommuner tillämpar ett system med fyra ansökningsperioder. Utredningens förslag är att fyra ansökningsperioder införs.
- Att driva ett vård- och omsorgsboende 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.
- 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 platser, skulle ges ekonomiska incitament att satsa på kvalitetshöjande åtgärder, t ex kompetensutveckling av personal.
- 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.

- ÄLN fattade under våren 2012 beslut om den enskildes rätt att välja vård- och omsorgsboende. Rätten att välja infördes den 1 november 2012 och idag kan de enskilde fritt välja mellan de boenden som nämnden har upphandlat enligt LOU. Det kösystem som har byggts upp behöver inte ändras om LOV införs.
- I samband med att rätten att välja boende infördes gav ÄLN kontoret i uppdrag att ta fram ett verktyg för att presentera vård- och omsorgsboenden på kommunens webbplats. Verktöget ska också göra det möjligt för medborgarna att jämföra vissa kvalitetsmått. Om nämnden fattar beslut om att införa LOV i vård- och omsorgsboenden bör information om de boenden som finns att välja mellan presenteras i det systemet.
- Utredningens bedömning är att biståndshandläggarnas roll inte påverkas av att LOV införs.

Bilaga 1. Utredningens frågeställningar

- Vilka möjligheter finns att införa LOV i de entreprenadupphandlade boendena?
- Är det möjligt att överföra hyreskontrakten för de boenden som kommunen idag hyr till företag som är villiga att bedriva verksamhet enligt LOV? Hur kan en sådan överföring i så fall genomföras?
- Kan besittningsrätten påverkas genom att LOV införs om kommunen väljer att fortsatt hyra ut lokalerna?
- Vilka övriga för- och nackdelar finns med att införa LOV i de entreprenadupphandlade boendena?
- I vilken utsträckning kan kommunen tillåta att privata utförare/egen regi själva uppför och äger fastigheten för vårdboende? Vilka konsekvenser får olika ägarformer för nämndens möjligheter att häva avtal?
- Hur kan LOV införas i de av kommunen ramupphandlade boendena?
- Vilka för- och nackdelar finns med att införa LOV i de ramupphandlade boendena?
- Vilka erfarenheter finns från andra kommuner, SKL osv när det gäller att tillämpa LOV vid upphandling av vård- och omsorgsboenden?
- Är det möjligt att parallellt tillämpa LOV och LOU vid upphandling av vård- och omsorgsboenden? Vilka för- och nackdelar finns med att tillämpa bägge lagarna parallellt?
- Ska auktorisation ske löpande eller intervallvis? Hur gör andra kommuner?
- Vad kan LOV ge för ekonomiska konsekvenser för äldre nämndens verksamhet?
- Vilken ersättningsnivå kan vara rimlig om LOV införs? Påverkas nivån på något sätt om LOV införs parallellt med LOU?
- Vad innebär LOV för kommunens huvudmannaskap för äldreomsorgen ur ett långsiktigt perspektiv? Vem tar ansvar om utförare går i konkurs?
- Kan införande av LOV öka utförarnas vilja att arbeta långsiktigt med kompetensutveckling (tack vare att treårsavtalen enligt LOU upphör).
- Vad innebär ett införande av LOV för utbud och efterfrågan på vårdboendeplatser? Hur säkrar kommunen sitt lagreglerade ansvar att tillhandahålla vårdboendeplats inom 3 månader om det finns ett underskott av platser?
- Hur påverkas äldre nämndens arbete för individ- och avtalsuppföljning givet ett införande av LOV?
- Enligt LOV ges privata utförare möjligheten att erbjuda tilläggstjänster, men inte egen-regiverksamhet. Hur påverkar detta konkurrensneutraliteten mellan utförarna ur ett vårdboendeperspektiv? Vilka tilläggstjänster ska man kunna välja som individ på ett vårdboende?

- Vilket ansvar har kommunen för att följa upp erbjödanden utföraren gör inom sin verksamhet som inte ingår i de grundläggande ska-kraven i auktorisationsunderlaget.
- Vilket system behövs för att den enskilde ska kunna fatta ett informerat beslut om vårdboende?
- Hur påverkas/förändras biståndshandläggarens roll?
- Hösten 2012 införs möjligheten att välja mellan de boenden som tidigare har upphandlats enligt LOU. I samband med införandet byggs ett kösystem upp. Behöver det kösystemet ändras om LOV införs?

