



Reviderat 2010-11-02

Marianne Aggestam

## **Utredning avseende införande av LOV för insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9:9 § LSS**

### **Bakgrund**

I verksamhetsplanen år 2009/2010 finns uppdraget att införa kundval inom LSS-verksamheten med start från år 2010. Målet är att skapa ökad valfrihet enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) för den enskilde samt att skapa lika villkor för alla leverantörer med en enhetlig modell för kundval inom LSS-verksamheten. Den målgrupp som berörs är personer som via biståndsbedömning har rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Arbetet med tillämpning av LOV inom LSS, är ett delprojekt inom LOV-projektet i Täby kommun och har förankrats i styrgruppen för LOV inom vilken socialchefen samt övrig projektorganisation för LOV organiseras.

För närvarande har LOV införts inom daglig verksamhet, ledsagarservice och avlösarservice i hemmet samt boendestöd för LSS personkretsar och socialpsykiatri. Ytterligare aktuella insatsområden är korttidsvistelse (enligt 9:6 § LSS), korttidsstillsyn (enligt 9:7 § LSS), bostad med särskild service för barn (enligt 9:8 § LSS) samt bostad med särskild service för vuxna (enligt 9:9 § LSS).

Den förutsättning som krävs för att LOV ska kunna tillämpas är fastställande av en ny enhetlig peng/ersättning per insatsområde som grundar sig på bedömning och kartläggning av den enskildes omsorgsbehov.

Inom insatsområdet bostad med särskild service för vuxna (enligt 9:9 § LSS) finns en peng/ersättning framtagen som delvis tillämpas i övergångstiden, dvs. i avvaktan på att insatsområdet upphandlas. Tidigare ramavtal med enskilda leverantörer gick ut 2009-12-31 och tillfälliga individuella avtal har tecknats med enskilda leverantörer på individnivå i avvaktan på ny upphandling.

### **Uppdrag**

I tjänsteutlåtande till socialnämnden 2009-10-07 med tidplan för införande av LOV inom LSS ligger uppdraget att utreda om LOV ska tillämpas för insatsen bostad med särskild service för vuxna (enligt 9:9 § LSS) under hösten 2010.

Vid ställningstagande om införande av LOV inom LSS har risker och konsekvenser med införandet analyserats. Rekommendationen blev att avvakta LOV för LSS boenden tills att alla konsekvenser utretts ytterligare.

Målet med denna utredning är att kunna ge förslag till beslut om LOV kan tillämpas för insatsområdet bostad med särskild service för vuxna samt om så inte är fallet även föreslå andra strategier så att kundval kan tillämpas. Den aktuella frågeställningen är;

- Är det lämpligt att upphandla bostad med särskild service för vuxna enligt LOV?

Erfarenhetsutbyte och kontakter med andra kommuner och privata leverantörer om LOV avseende LSS-boenden har tagits. Utredningen tar även fasta på lagstiftningen för LSS, propositionen som beskriver intentionen med insatsen boende, lagstiftning avseende upphandling enligt LOV och LOU samt uppföljningar från socialstyrelsen avseende hela LSS-området.

Socialnämnden har vid sammanträdet 2010-10-20 enligt § 104 ”Utredning om Lagen om Valfrihet (LOV) ska införas för insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9:9 § LSS” återremitterat ärendet för ytterligare utredning (dnr 199/2010-72). Yrkandet innehåller en begäran om fördjupad kunskap och fakta kring fördelar och nackdelar att införa LOV samt att inhämta synpunkter från berörda medborgare/brukare och intresseorganisationer.

Utredningen har bearbetats ytterligare utifrån socialnämndens begäran.

#### *Avgränsning*

Utredningen kommer inte att beröra kraven på bostädernas utformning eller bostadshyra som den enskilde betalar utan fokus i utredningen är lagstiftningens intentioner med insatsen och den enskilde möjlighet att vara delaktig i valet av bostad i ett framtida kundval samt hur det påverkas av att insatsen upphandlas enligt LOV. Uppföljning av nuvarande ersättning kommer att behandlas i separat ärende till socialnämnden.

#### **Insatsen bostad med särskild service för vuxna 9 § 9 enligt LSS**

Insatsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) tillkom 1994 i syfte att stärka funktionshindrades rättigheter att få leva ett självständigt liv. Införandet av LSS innebär bland annat att handikappolitiken ska genomsyras av ett antal bärande principer, såsom *delaktighet* och *självbestämmande*. Genom stödet ska den enskilde ha möjlighet att leva ett självständigt liv. Den enskilde ska ha ett *stort inflytande* över hur insatserna utformas, vilket bland annat innebär att ha ett eget hem med allt vad det innebär av trygghet och trivsel (Socialstyrelsen, 2007;22 ).

Kraven på kvalitet i verksamheten är skarpare i LSS än i sociallagstiftningen (SoL). Insatser enligt LSS ska vara av *god kvalitet* och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges *inflytande* och *medbestämmande* över insatserna som ges (6 § LSS).

Den som tillhör LSS personkrets har alltså redan idag långtgående möjligheter att påverka hur stödet ska utformas. I detta ligger också möjligheten att vara delaktig i val av boende. Eftersom det ofta handlar om ett livslångt boende är det särskilt viktigt att i god tid utreda vilken typ av boende som kan motsvara behov och önskemål. En bostad med särskild service är en boendeform, där inte bara behoven av stöd ska matchas med kompetens utan även mot övriga personer som finns i boendet. Detta gör biståndshandläggare tillsammans med andra berörda funktioner och i nära samråd med den enskilde och dennes anhöriga.

Två begrepp som nämns ofta i samband med att handikappolitiken enligt LSS berörs (prop. 1992/93:159 s. 43) är *valfrihet* och *integritet*. LSS är en rättighetslagstiftning och friheten att välja ett boende har alltså dessa personer redan garanterats genom LSS.

Sammanfattningsvis har den som tillhör LSS personkrets redan idag och oaktat om LOV tillämpas eller ej, långt gående rättigheter vad gäller att välja var han eller hon vill bo.

LSS boenden som bedrivs i enskild regi ska ha *tillstånd från Socialstyrelsen*.

### Upphandling

LOV har hittills främst tillämpats inom äldreomsorgen och då framförallt inom hemtjänsten. I dagsläget har fyra kommuner valfrihetssystem enligt LOV inom särskilt boende för äldre. Inom LSS-området är erfarenheterna begränsade. För närvarande är det omkring tio kommuner som har infört valfrihetssystem enligt LOV, varav merparten inom daglig verksamhet. En kommun, Stockholms stad, har infört valfrihetssystem inom boende enligt LSS.

(Källa: [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se))

I ett valfrihetssystem enligt LOV finns tre parter; kommunen som beviljar tjänsten, den enskilde, som väljer leverantör samt leverantören som utför tjänsten. LOV syftar till att göra det lättare för den enskilde att kunna välja och byta leverantör.

Enligt konkurrensverket kan upphandlad verksamhet enligt LOU även ingå i ett valfrihetssystem eller kundval. För att uppnå konkurrensneutralitet bör kraven i förfrågningsunderlagen mellan det som upphandlas enligt LOU och LOV vara så likvärdiga som möjligt. (Konkurrensverket, 2008;17)

Annonsering, förfrågningsunderlag, anbud, kvalificering, beslut, avtal, överprövning och skadestånd är samma för både LOV och LOU. Däremot kan man inte enligt LOU ha löpande annonsering, godkänna alla som uppfyller kraven eller skapa icke-val.

### **Fördjupad analys avseende valfrihet enligt LOV för insatsen boenden enligt LSS**

#### *Fördelar*

- om det finns ett större utbud än behoven av boenden med olika inriktningar avseende funktionsnedsättning att välja mellan så är valfriheten optimal då kan den enskilde välja mellan olika LSS-boenden
- löpande annonsering tillämpas inom LOV och medför att nya utförare kan tillkomma kontinuerligt

#### *Nackdelar*

- LSS-boenden är ofta ett livslångt boende och har låg omsättning på platser vilket innebär att LOV inom boendena inte kan fungera optimalt
- sammansättning av individer i boendet styrs av:
  - o ålderssammansättning (enligt lagstiftaren bör inte äldre dementa blandas med yngre personer t.ex.)
  - o typ samt omfattning av funktionsnedsättning (olika grupperingar utifrån diagnoser så som personer med lättare eller grav utvecklingsstörning, Aspergers syndrom, m.fl.), dvs. boendets inriktning vad gäller funktionsnedsättning
  - o sammansättningen motverkar möjligheten för leverantörer att erbjuda platser enligt intentionerna i LOV
- på grund av få platser så är det begränsat för leverantörer att kunna erbjuda plats
- valfrihet bör beaktas ur olika perspektiv; dvs. utifrån personer som redan bor i befintliga boenden (rätt till inflytande enligt LSS) samt utifrån de som står i begrepp att flytta in

#### *Synpunkter från intresseorganisationer*

Nedan följer en sammanfattning av ett antal synpunkter som inkommit.

#### Autism & Aspergerföreningen, Stockholms län

- föreningen är positiv till grundtanken med LOV och anser att LOV fungera mycket bra när det gäller äldreomsorg
- initialt har LOV inte varit avsedd för LSS

- insatser som kan fungera med LOV är ledsagning, avlösning, kontaktperson och daglig verksamhet
- att tillämpa LOV för boenden enligt LSS är föreningen kritisk till
- det råder brist på boenden vilket begränsar valfriheten och det blir inte någon kvalitetskonkurrens eftersom boenden kommer att fylla sina platser oavsett kvalitet när det råder brist
- föreningen anser det finns risk för att skapa missnöje och besvikna medborgare om man inte kan leva upp till intentionerna med valfrihet

#### FUB i Södra Roslagen, Täbygruppen

- de förordar LOV i LSS-boende men varnar för riskerna så som negativa övergångsproblem i befintliga kommunala verksamheter
- det egna boendet och det egna hemmet skall vara den trygga plattformen för goda levnadsvillkor som LSS föreskriver
- det är en riskfylld process att genomföra byten av boendemiljö och till boendet kopplad personal än byten inom daglig verksamhet
- de föreslår att man granskar och kvalitetssäkrar alla kommunala verksamheter innan dessa åläggs samma ekonomiska krav som externa LOV-intressenter
- förändringar i boendet pga. införandet av LOV får inte vara ett sätt för kommunen att slippa åtgärda brister i dåligt fungerande egen verksamheter
- kommunen måste planera för hur tomma platser ska behandlas, dvs. risken att ett boende blir "nedläggningshotat" pga. att för få individer bor där

#### *Synpunkter från leverantörer om LOV*

Erfarenheter av upphandling enligt LOV för LSS-boende från Stockholm stad påvisar i dagsläget att de inte fått in några ansökningar från leverantörer. De har ett förfrågningsunderlag i över ett års tid och står i begrepp att utvärdera sitt nuläge. Ett antal kommuner på norrsidan av Stockholm ska tillsammans upphandla daglig verksamhet, korttidstillsyn, korttidsboende, ledsagning och avlösarservice men väljer att avvakta med LSS-boende. Om de upphandlar enligt LOV eller LOU är inte fastställt ännu.

I Täby har diskussioner förts med ett antal leverantörer avseende upphandling av LSS boende. De synpunkter som framkommit är att man bör beakta valfrihet ur flera perspektiv så som tidigare påpekats för både nya personer som ansökt om bistånd och de som redan bor i befintliga boenden. Ytterligare en synpunkt som de framhåller är att upphandling enligt LOU gynnar en fri prissättning då leverantörer kan lämna anbud som täcker de kostnader de anser krävs för att bedriva aktuell verksamhet samt att det gynnar småföretagande. Socialnämnden har dock valt att upphandla till fast pris och med kvalitet som utslagskriterium. Ytterligare synpunkter från leverantörerna är att LSS-boende är ett livslångt boende och med LOV kan leverantören inte neka brukare plats vilket kan få konsekvenser för de enskilda personer som redan finns inom befintligt LSS-boende. Enligt LOU kan

boendet dock upphandlas till ett fast pris men det förutsätter att kommunen har identifierat rimlig nivå på ersättningen.

### **Analys och slutsatser**

I ovanstående utredning har en analys gjorts utifrån intentionerna med LSS, för- och nackdelar med LOV har belysts, synpunkter från berörda föreningar har tagits upp (kompletterande fördjupning). Möten med enskilda leverantör och egen regi har genomförts där synpunkter på upphandling enligt LOV har inhämtats. Erfarenheter från Stockholm som tillämpar LOV inom LSS har inhämtats samt en beskrivning av skillnader och möjligheter med att upphandla enligt LOV eller LOU har tagits med.

Att kunna välja mellan olika LSS-boende är en rättighet som redan garanteras enskilda som har LSS-insatser. Att enskilda kan välja mellan olika boende kan fortfarande tillgodoses genom att upphandla LSS-boenden enligt LOU genom ramavtal. Det motverkar inte kundvalsmodellen utan enskilda leverantör kan driva verksamhet. Nackdelarna som identifierats i nuläget med upphandling enligt LOV kan förändras. Att ramavtalsupphandla LSS-boende enligt LOU innebär att minimera risker och invänta fortsatt utveckling innan man beslutar om att tillämpa LOV utan att valmöjligheten för den enskilde reduceras.

Sammanfattande argument för att inte upphandla bostad med särskild service för vuxna enligt LOV;

- LSS är en rättighetslag och den enskildes önskemål betonas mycket starkt i lagstiftningen vilket innebär att deras möjlighet till delaktighet vid val av boende redan beaktas i LSS
- valfrihet ur olika perspektiv, den enskilde önskemål kontra övriga personer som redan bor i befintliga LSS-boenden, dvs. den enskildes rätt till inflytande över insatsens utformning enligt LSS
- åldersammansättning, typ samt omfattning av funktionsnedsättning ska beaktas vid utformning av LSS-boende
- LSS boendet är ett livslångt boende för den enskilde, tillgången av platser är begränsad
- för att skapa ett valfrihetssystem enligt LOV krävs ett överutbud dvs. av tomma platser, för närvarande är antalet boendeplatser begränsat
- intresset hos privata leverantörer att bedriva LSS-boende enligt LOV är litet med tanke på att plats kanske inte kan erbjudas eftersom tillgången är begränsad

Detta indikerar att det är mer lämpligt att i nuläget upphandla LSS-boende enligt LOU genom ramavtal än enligt LOV. Det reducerar inte möjligheten att i framtiden, som konkurrensverket nämner, även upphandla verksamhet enligt LOV. Upphandling enligt LOV och LOU kan ingå i ett gemensamt kundvalssystem, vilket är fallet inom äldreomsorgen i Täby kommun idag.

Utvecklingen avseende LOV och LSS bör följas noga för att i senare skede åter igen ta ställning om förutsättningarna och riskerna förändrats eller ser annorlunda ut.

**Källor**

**Socialstyrelsen**, 2007, ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning” Artikelnr. 2007-101-6, ISBN: 978-91-85483-35-8,

**Konkurrensverket**, 2008, december, ”Fritt val i vård och omsorg”

**Regeringens proposition**, 1992/93:159, ”Om stöd och service till vissa funktionshindrade.”

**Socialdepartementet**, SFS nr: 1993:387, ”Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,” utfärdad: 1993-05-27, Ändring införd: t.o.m. SFS 2010:480

**Kammarkollegiet**, [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se), Annonserna är allmänt tillgängliga på Valfrihetswebben och den som vill kan via annonser läsa vilka krav som ställs på utförarna