

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK
Utredning
Marie Björkman

Om alternativa driftformer för insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS för personer med funktionsnedsättning

Inledning

Varje kommun har ett ansvar för att inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av en funktionsnedsättning behöver ett sådant boende¹. Behovet av nytillskott inom denna boendeform förväntas enligt nu gällande prognos öka med cirka 100 lägenheter fram till 2027. Att bygga bostäder är dock en process som tar tid och innebär stora investeringar. Dessa omständigheter ställer krav på en noggrann och långsiktig planering.

Frågan om boenden för personer som tillhör LSS² målgrupp ska enligt den politiska viljeinriktningen vara i fokus under mandatperioden 2018-2022. Det är särskild angeläget att unga personer ges möjlighet att flytta till ett eget boende med särskilda stödinsatser. Nya boenden enligt LSS har planerats men genomförandet har tagit för lång tid och delvis varit otillräckligt. Därför ska nya driftformer förutsättningslöst prövas för att i närtid öka antalet boenden.

Med ovanstående som utgångspunkt är syftet med denna utredning att ge en bild av nuläget samt beskriva möjliga alternativa driftformer och konsekvenserna av dessa. Rapporten omfattar insatsen bostad med särskild service för barn och unga enligt 9 § 8 LSS samt för vuxna enligt 9 § 9 LSS. De bostadstyper som ingår i rapporten är gruppboende och serviceboende, däremot inte särskilt anpassad bostad.

Rapporten, som har sammanställts genom studier av rapporter och utredningar inom området, samtal med avdelning funktionsnedsättning, kontakter med andra kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting m fl, består av tre delar. Del 1 "Bakgrund" innehåller en beskrivning av målgruppen, insatsen och dess syfte, lagstiftarens intentioner, bostadens utformning och nuläget i Täby. Del 2 "Alternativa driftformer" innehåller en beskrivning av de driftformer som kan tillämpas för att utföra en tjänst som socialnämnden är huvudman för och del 3 "Sammanfattning" innehåller en sammanfattande bedömning samt förslag på fortsatta aktiviteter.

¹ 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL

² Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Del 1: Bakgrund

Under en stor del av 1900-talet hänvisades personer med olika funktionsnedsättningar till stora institutioner exempelvis anstalter, vårdhem eller sjukhus.³ Olika målgrupper blandades i en miljö som med tiden visade sig innebära risk för institutionsskador. I början av 1960-talet påbörjades därför en avveckling till förmån för mindre och mer hemlika boendeformer.

År 1986 trädde lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda ("omsorgslagen") i kraft. Den nya lagen gav den som tillhörde målgruppen rätt till vissa angivna insatser exempelvis boende i gruppboendestäder för vuxna. Omsorgslagen ersattes 1994 av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

LSS innebar i förhållande till omsorgslagen en utvidgad personkrets och gav människor med omfattande funktionsnedsättningar nya möjligheter att bestämma över sina egna liv. Ansvaret för insatser fördes över från landstingen till kommunerna. Kommunaliseringen pågick under flera år och innebar bland annat att de stora institutionerna successivt avvecklades till förmån för mindre och mer hemlika gruppboendestäder.

Insatser enligt LSS är frivilliga och ges endast om den enskilde faktiskt begärt insatsen. Vissa insatser, exempelvis bostad med särskild service, kan ha en motsvarighet i insatser som kan ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) SoL. En framställan om stöd eller service av en person som tillhör lagens personkrets ska dock i första hand prövas enligt LSS.

Funktionshinderpolitiken utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och är en del i arbetet för ett mer jämlikt samhälle där människors olika bakgrund eller förutsättningar inte ska avgöra möjligheten till delaktighet⁴. Detta avspeglas i LSS, där det uttalas att målet med de insatser som ges med stöd av denna lag är att människor med funktionsnedsättning har möjlighet att leva och bo så likt andra människor som möjligt.

Insatser enligt LSS ska vara varaktiga, samordnade och anpassade till mottagarens individuella behov, tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor (att jämföra med skälig levnadsnivå inom SoL). Vidare ska insatserna utformas så att de ökar den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Det bör eftersträvas att den enskilde själv tar aktiv del i beslut om olika insatser.

Om målgruppen

För att en person ska ha rätt till insatser enligt LSS krävs förutom att han eller hon tillhör lagens personkrets att det finns ett behov av sådan hjälp i sin livsföring och att behovet inte tillgodoses på annat sätt. Den som tillhör personkretsen och har behov som endast kan tillgodoses genom insatsen bostad med särskild service har därmed rätt till insatsen. Det kan

³ Exempelvis vanförestalter, asylum, mentalsjukhus, vårdhem och specialskolor.

⁴ Källa: Rapport "Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS". Socialstyrelsen 2018.

också innebära att en person som tillhör personkretsen men inte uppfyller kriterierna i övrigt inte kan beviljas den insats som han eller hon begärt.

Personkretsbedömningen görs av kommunens handläggare men måste alltid styrkas med ett utlåtande av läkare eller psykolog angående diagnos. LSS omfattar tre personkretsar:

- *Personkrets 1:* Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- *Personkrets 2:* Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- *Personkrets 3:* Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Insatsen bostad med särskild service kan beviljas till personer som tillhör personkrets 1 och 2.

Om insatsen bostad med särskild service

I Socialstyrelsens rapport⁵ beskrivs utformning av insatsen bostad med särskild service. Insatsen tillkom för att tillförsäkra personer med omfattande funktionshinder tillgång till en lämplig och individuellt anpassad bostad med service. Den nuvarande utformningen med mindre enheter där olika målgrupper inte blandas (till exempel barn och äldre) har som tidigare beskrivits en historisk förklaring. En bostad med särskild service är den enskildes hem och ska inte ha en institutionell prägel.

Bostadens utformning

För att målen med insatsen enligt LSS ska uppnås behöver bostaden lokaliseras och utformas så att den ger förutsättningar för den enskilde att delta aktivt i samhällslivet och möjlighet att leva som andra.

Bostäderna ska utformas utifrån Boverkets byggregler (BBR) och uppfylla de krav som gäller för bostäder i allmänhet. Det innebär att en lägenhet i gruppbofastad eller servicebostad måste vara fullvärdig och uppfylla Boverkets byggregler för bostäder i allmänhet oaktat tillgången till gemensamma utrymme etc. De regler⁶ om möjlighet att samordna vissa gemensamma utrymmen som gäller för exempelvis gruppbofastäder för äldre är inte tillämpliga på grupp- och servicebostäder.

⁵ Rapport: "Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS". Socialstyrelsens 2018.

⁶ Punkt 3.224 i BBR

Gruppens storlek och sammansättning

För att förhindra att gruppboendestäder och serviceboendestäder får en institutionsliknande utformning ska antalet lägenheter vara begränsat. Socialstyrelsen beskriver att antalet boende i en *gruppboendestad* i regel bör vara endast tre till fem personer. Ytterligare någon boende bör kunna accepteras men endast under förutsättningar att samtliga personer som bor i gruppboendestaden kan tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Antalet lägenheter i en gruppboendestad har sin bakgrund i "den lilla gruppens princip" som växte fram under 1960-talet som en princip för hur omsorgerna borde organiseras. I artikeln⁷ "Varför ska utvecklingsstörda bo i liten grupp?" ges följande beskrivning: "Utgångspunkten var de stora vårdavdelningarna på specialsjukhusen och vårdhemmen. När man nu byggde om eller byggde nytt så borde avdelningarna inte vara större än att de som bodde där kunde lära känna varandra och varandras vanor. Av någon anledning blev det i regel åtta platser från att tidigare ha varit upp emot 20. Men erfarenheten visade snart att även det var för många. Med stöd av sociologisk forskning och relationspsykologi formulerade då Karl Grunewald på Medicinalstyrelsen den lilla gruppens princip".

Eftersom boendeformen handlar om ett kollektiv boende över lång tid har även gruppens sammansättning stor betydelse. Så långt det är möjligt bör därför kommunen beakta de boendes önskemål och synpunkter när det gäller sammansättningen av den grupp som ska bo i gruppboendestaden.

I en *serviceboendestad* "bör antalet boende vara så begränsat att serviceboendet kan integreras i bostadsområdet och att en institutionell boendemiljö undviks".

Bemanning

Gruppboendestad och serviceboendestad är att betrakta som bostäder med särskild service. I dessa boendetyper ska det finnas fast bemanning. I en bostad med särskild service ingår också omvårdnad. Kommunen har även ansvar för viss hälso- och sjukvård i dessa boendeformer.

Nuläget i Täby

I mars 2019 var 141 personer beviljade insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS, varav 67 i gruppboendestad och 74 i serviceboendestad.

Vid mättillfället köptes 39 lägenheter av extern leverantör varav 13 genom ramavtal och övriga genom direktupphandling. Två lägenheter köptes av en annan kommun (AB Solom i Sollentuna).

Omräknat i årsplatser handlade det om totalt om 139⁸ varav 3,5 var i bostad med särskild service för barn.

⁷ Författare Peter Brusén 1991, dåvarande direktör på Socialstyrelsen.

⁸ Källa: Socialnämndens årsredovisning 2018

För närvarande finns det 101 lägenheter i bostad med särskild service fördelade på 51 lägenheter i gruppboende och 50 i serviceboende. Förteckning över enheter och antal lägenheter per enhet mm finns i bilaga.

Del 2: Driftformer

I den politiska viljeinriktningen (verksamhetsplanen 2019) beskrivs att unga personer som tillhör LSS personkrets ska ges möjlighet att flytta till ett eget boende med särskilda stödinsatser. Vidare uttrycks att då planering och genomförande av nya boenden tagit för lång tid och delvis varit otillräckligt ska nya driftformer förutsättningslöst prövas för att i närtid öka antalet boenden.

Kommunens ansvar för att planera för och inrätta boendeformer för personer med funktionsnedsättning framgår i 5 kap. 7 § SoL. Av lagen framgår att "kommunen skall inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter som avses i första stycket behöver ett sådant boende".

På grund av långa ledtider från beslut till färdigt boende förutsätts en långsiktig planering. I behovsprognosen för perioden 2018-2027 (dnr. SON 2018/155-72) beskrivs att behovet av gruppboende och serviceboende enligt LSS uppskattas öka med cirka 100 lägenheter under perioden.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Totalt |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Gruppboende | 5 | 7 | 7 | 6 | 4 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 42 |
| Serviceboende | 7 | 8 | 6 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 4 | 3 | 51 |
| Barnboende | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Årligt behov | 13 | 16 | 14 | 11 | 10 | 8 | 7 | 6 | 6 | 6 | 97 |

Tabell 1: Prognosticerat behov av tillkommande lägenheter inom LSS 2018-2027. Källa: Behovsprognos 2018-2027.

Behovsprognosen ligger till grund för den lokalförsörjningsplan som beskriver hur behoven ska tillgodoses. Åtgärderna kan handla om att anpassa befintligt bestånd, bygga i egen regi eller upplåta mark till en privat aktör.

Alternativa driftformer

Alternativ drift innebär att det är någon annan än den egna kommunen som utför uppgiften. Möjligheten att överlåta en kommunal angelägenhet till en privat utförare regleras i kommunallagen⁹, socialtjänstlagen¹⁰ och hälso-och sjukvårdslagen¹¹.

I kommunallagen stadgas att fullmäktige i kommuner eller landsting får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en privat utförare, d v s en juridisk person¹² eller en enskild individ.¹³

Privata utförare definieras i 10 kap. 7 § KL på följande sätt: ”Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap 1 § KL. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap 6 § KL.”

Kommuninvånare ska kunna förvänta sig att de tjänster som kommunen erbjuder håller en likvärdig kvalitet oavsett om de utförs i egen regi eller av en privat utförare. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen eller landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

Vem kan bli utförare?

Huvudlinjen är att offentligt finansierade välfärdstjänster utförs i kommunal regi. Det innebär att kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Kommunen har direkt kontroll över verksamheten genom sin egen politiska organisation och verksamhetens egna medarbetare.

Under de senaste decennierna har konkurrensutsättning av offentlig driven verksamhet blivit allt vanligare. Grunden för att starta en process för ökad konkurrens och alternativa driftformer är att det finns ett tydligt uttalat politiskt ställningstagande om varför detta är viktigt. Motiven till att upphandla offentligt finansierade välfärdstjänster kan variera. Det kan till exempel handla om att

- stimulera till en ökad kvalitet, effektivitet och kostnadsmedvetenhet i den egna organisationen
- uppmuntra verksamhetsutveckling
- öka valfriheten och mångfalden och få till stånd en bättre näringslivsutveckling

Det finns i huvudsak två upphandlingsformer som kan användas vid upphandling av omsorg. Privata aktörer kan bli utförare genom att

⁹ 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) KL

¹⁰ 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL

¹¹ 15 kap. § § hälso-och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

¹² Med juridisk person avses företagsformer så som aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar.

¹³ Enskild firma och enskild näringsidkare är inte en juridisk person då ägaren och firman är samma person.

1. Bli godkänd som utföraren i ett valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) eller
2. Vinna en offentlig upphandling enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). En LOU-upphandling kan utformas på olika sätt:
 - a. Upphandling av hel verksamhet (så kallad driftentreprenad)
 - b. Upphandling av enstaka tjänster till kommunen genom ramavtal. En ramavtalsupphandling kan göras både med och utan volymgarantier från kommunens sida.
 - c. Genom direktupphandling av enstaka lägenheter (individantal).

Valfrihetssystem enligt LOV

Ett valfrihetssystem enligt LOV innebär att utförare som kvalificerat sig godkänns att ingå i systemet. Ett grundläggande krav för att godkännas som utförare inom tjänstekategorin bostad med särskild service LSS är att utföraren har tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det förutsätter i sin tur att utföraren har tillgång till lokaler som är godkända för ändamålet.

Ett valfrihetssystem enligt LOV bygger sammanfattningsvis på följande principer:

- Valfrihetssystemet omfattar en tjänstekategori eller insats, exempelvis bostad med särskild service enligt LSS.
- Kommunen fastställer kvalificeringskrav, villkor för uppdraget och ersättning i ett förfrågningsunderlag, som annonseras löpande i den nationella databasen "Valfrihetswebben."
- Utförare som vill ansluta sig till valfrihetssystemet kan när som helst ansöka om att delta.
- Kommunen kan inte begränsa antalet utförare i ett valfrihetssystem.
- Någon volymgaranti lämnas inte till vare sig beställare eller utförare, det är brukarens val som avgör volymerna.
- En kommun kan inte "abonnera" på ett visst antal lägenheter i ett boende som ingår i ett valfrihetssystem.
- Utföraren kan ingå i flera kommuners valfrihetssystem samtidigt och därmed fritt sälja sina lägenheter till fler än en kommun.

Ingen garanti om volymer

En grundläggande princip i ett valfrihetssystem är att det är brukarens val som avgör volymerna. Ett fungerande brukarval förutsätter att det finns tillgång till valbara utförare och att det dessutom finns lediga, lämpliga lägenheter i valsituationen. Till skillnad från ett särskild boende för äldre, där den genomsnittliga boendetiden är cirka 12 månader, är omsättningen av hyresgäster mycket låg i bostäder med särskild service. Det gör att lediga lägenheter i befintliga boenden sällan uppstår.

Kapacitetstak

Som nämnts ovan är grundprincipen i ett valfrihetssystem att det är brukarens val som avgör volymerna. Därav följer att varken kommunen eller utföraren har några garantier om att få köpa eller sälja ett visst antal lägenheter. I avtalsvillkor anges vanligen att utförare ska ta emot de brukare som valt utföraren. Det förutsätter dock att det finns en ledig lägenhet.

En privat utförare som ansöker om att ingå i ett valfrihetssystem enligt LOV kan, förutsatt att kommunen angett det i förfrågningsunderlaget, ange ett kapacitetstak. Med det menas att utföraren väljer att begränsa sitt åtagande gentemot kommunen upp till en viss nivå. Kapacitetstak är vanligt inom rörliga tjänster, t ex hemtjänst, där det inte finns en given "högsta nivå" för uppdraget. Utföraren åtar sig uppdrag upp till den angivna kapacitetsnivån, inom hemtjänsten vanligen uttryckt i timmar per månad. När taket är nått har utföraren rätt att tacka nej till brukare som valt utföraren.

I tjänstekategorier som omfattar boenden anges vanligen inte något kapacitetstak. Utföraren kan inte ta emot flera brukare än antalet lägenheter, är efterfrågan större än vad antalet lägenheter är blir det fråga om kö. Eftersom utförare kan ingå i flera kommuners valfrihetssystem kan kön bestå av brukare från flera kommuner och vem som erbjuds den lediga lägenheten avgörs av utföraren. Finns möjlighet att ange ett kapacitetstak kan utföraren begränsa hur många lägenheter en viss kommun har möjlighet att få tillgång till.

Täby kommun har utrett frågan om kapacitetstak utifrån frågeställningen om det är möjligt för en kommun att ställa krav på att en utförare tillhandahåller ett visst antal lägenheter, d v s att utföraren anger hur många lägenheter en kommun är garanterad att få nyttja. Något egentligt juridiskt hinder finns egentligen inte från att införa ett sådant krav som bör vara förenat med någon form av sanktion vid utebliven leverans.

Att ställa krav på att utförare ska tillhandahålla ett visst antal lägenheter är dock inte i linje med intentionerna i LOV, där det är brukarens val som ska vara avgörande. Vidare har en utförare som driver ett boende höga kostnader, såväl fasta som rörliga, vilket förutsätter full beläggning. Om kommunen inte kan hänvisa en brukare till en ledig lägenhet måste utföraren kompenseras eftersom en nyttjandegaranti innebär att utföraren inte kan erbjuda den lediga lägenheten till en annan kommun.

Ett krav på att tillhandahålla en viss mängd lägenheter till en specifik kommun skulle också begränsa utförares frihet att styra över sin verksamhet och det finns en uppenbar risk att ett sådant krav skulle upplevas vara för högt vilket kan påverka utförares vilja att verka i en kommun. Ett krav på kapacitetstak skulle därför sannolikt inte ge det resultat som efterfrågas, d v s en ökad tillgång på lägenheter, utan snarare ha motsatt effekt d v s att utförare inte ansluter sig eller väljer att avsluta sitt uppdrag hos kommunen.

Kommunfullmäktiges beslut 2010

I verksamhetsplanen för år 2009/2010 gav kommunfullmäktige socialnämnden i uppdrag att införa kundval inom LSS-verksamheten med start från år 2010. Målsättningen var att dels

skapa ökad valfrihet för den enskilde, dels lika villkor för alla utförare genom en enhetlig modell för kundval. När det gäller tjänstekategorin bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS utreddes frågan om valfrihetssystem särskilt under 2010.

Utredningen (daterad 2010-10-05) kom sammanfattningsvis fram till att det inte var lämpligt att införa valfrihetssystem inom nämnda tjänstekategori. Skälen till det var bland annat att det är en komplex tjänst som i hög grad måste individanpassas och att brukaren därför har stor möjlighet att oaktat valfrihetssystem påverka valet av boende.

Kommunfullmäktige beslutade den 20 december 2010 (dnr 164/2010 -72, § 161) i enlighet med utredningens förslag att inte tillämpa LOV för den aktuella tjänsten utan istället tillämpa ramupphandling enligt LOU.

Offentlig upphandling enligt LOU

Driftentreprenad

Vid en entreprenadupphandling enligt LOU överläter kommunen driften av en kommunal verksamhet till en privat utförare under en begränsad tid. Kommunen står för lokalerna som utföraren får nyttja vederlagsfritt (se vidare under "Lokaler"). Kontrakt kan vanligen tecknas för 4-6 år med möjlighet till två förlängningsperioder. I den senaste LOU-upphandlingen, som avsåg det särskilda boendet Tibblehemmet, är kontraktstiden fyra (4) år med möjlighet till förlängning i ytterligare tre plus tre år, totalt alltså tio år. Därefter måste en ny upphandling göras. Det är dock formellt möjligt med längre avtalstider.

Denna upphandlingsform ger inte något nytillskott av lägenheter eftersom det handlar om att konkurrensutsätta driften av en befintlig eller planerad kommunal verksamhet. I Täby finns för närvarande inte några entreprenadupphandlade bostäder med särskild service inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Ramupphandling

Ett ramavtal är ett avtal som en upphandlande myndighet ingår med en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. De utförare som kvalificeras att ingå i upphandlingen rangordnas utifrån fastställda kriterier. När beställaren behöver en tjänst, t ex en lägenhet i bostad med särskild service, vänder sig beställaren till den utförare som står först på listan. Finns ingen ledig lägenhet där kan beställaren gå vidare till nummer två o s v.

Som tidigare nämnts har kommunfullmäktige beslutat att LOV inte ska tillämpas för tjänstekategorin bostad med särskild service enligt LSS utan istället tillämpa ramupphandling enligt LOU.

I Täby kommun finns f n ett ramavtal för den aktuella insatsen. I avtalet regleras villkor för uppdraget inklusive ersättning. Justering av ersättningen görs årligen efter beslut av

socialnämnden. Avtalet gäller t o m den 11 september 2020, därefter måste en ny upphandling göras

En utförare ingår i ramavtalet med Täby kommun. Ramavtalet omfattar två boenden, Kaveldunet och Näsbyvägen. För närvarande bor det 13 brukare från Täby i dessa boenden

Köp av enstaka lägenheter (direktupphandling)

En direktupphandling är ett enklare förfarande jämfört med övriga upphandlingsformer enligt LOU, bland annat finns inget krav på annonsering. Vid en direktupphandling finns även möjlighet att förhandla med leverantörerna. För direktupphandlingar finns gränsvärden, d v s värdet av det som upphandlas får inte överstiga vissa nivåer. En direktupphandling får genomföras på grund av lågt värde, på grund av synnerliga skäl eller på grund av att det inte är lämpligt att begära in anbud genom annonsering (Källa: "Handla rätt i Täby". Riktlinje Täby kommun. 2018).

Inom funktionshinderområdet används direktupphandlingar vid köp av enstaka lägenheter. I mars 2019 var 26 lägenheter upphandlade genom direktupphandling. Vid en sådan upphandling sätts priset av utföraren (den som säljer lägenheten) vid upphandlingstillfället. En direktupphandlad lägenhet kostar vanligen mer än vad den fastställa ersättningen genererar. Det är därför mer attraktivt för en utförare att sälja lägenheter genom direktupphandling än ingå i t ex ett valfritetssystem.

Enligt Avdelning omsorg för personer med funktionsnedsättning ligger priset för en direktupphandlad lägenhet i serviceboende i genomsnitt 1 870 kronor över fastställd peng (d v s den ersättning som lämnas till kommunala utförare). För lägenhet i gruppboende ligger priset cirka 1 160 kronor över peng. Nivåerna påverkas av brukarens behov och de faktiska summorna kan variera, prisnivån ska därför inte ses som exakt. Skillnaden mellan en direktupphandlad lägenhet och en lägenhet inom kommunen egen regi/upphandlad med peng är i storleksordningen 500 tkr på årsbasis.

Möjlighet för en kommun att ingå i en annan kommuns valfritetssystem

Emellanåt har frågan uppstått om en kommun kan ingå i en annan kommuns valfritetssystem. När det gäller bostad med särskild service skulle det innebära att en kommun ställer sina lägenheter till förfogande för en annan kommuns invånare. Frågan har ställts till SKL:s juridiska avdelning, som svarat att utgångspunkten i kommunallagen (2017:725) KL är att en kommun endast får ha hand om angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller medlemmar (2 kap. 1 § KL) enligt den så kallade lokaliseringsprincipen. Vidare anförs att en kommun visserligen får bedriva näringsverksamhet men endast om den riktar sig till de egna medlemmarna. Den samlade bedömningen är att det mot bakgrund av i första hand lokaliseringsprincipen inte är möjligt för en kommun att ingå i en annan kommuns valfritetssystem.

Avtalssamverkan

Sedan den 1 juli 2018 finns enligt 9 kap. 37 § KL en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommuner. Bestämmelsen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen. Enligt SKL är dock syftet med bestämmelsen inte att öka möjligheterna för kommuner och landsting att i konkurrens med privata företag delta i upphandlingar (Prop. 2017/2018:151, sid 31). Ett valfrihetssystem är visserligen ingen upphandling¹⁴ men skulle kunna jämföras med en sådan i det här sammanhanget eftersom det handlar om en situation där privata aktörer konkurrerar om uppdrag från det offentliga.

Möjligheten att använda avtalssamverkan som ett sätt att öka tillgången till platser begränsas av bestämmelserna om var ett beslut om bostad med särskild service ska verkställas. I "LSS-boken – Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma"¹⁵ (sid. 143-144) beskrivs följande avseende verkställighet:

"Beslut om boende enligt LSS

Den grundläggande utgångspunkten är att insatser enligt LSS ska tillgodoses i den kommun där man är bosatt (16 § LSS, prop. 2000/01:6 s. 7 och 2000/01:SoU4). Inget hindrar emellertid att beslut verkställs i en annan kommun än bosättningskommunen (17 § LSS) men när det gäller beslut om bostad enligt 9 § 8 eller 9 LSS krävs särskilda skäl (16 c § LSS). Vad som avses med särskilda skäl framgår av prop. 2000/01:6 och socialutskottets betänkande 2000/01:SoU4 (se hänvisning i prop. 2010/11:49 s. 93). Som exempel på situationer då särskilda skäl kan finnas nämns följande:

- Det individuella behovet av anpassade lösningar och särskild kompetens i omvårdnaden kan vara så speciellt, t.ex. för personer som har ovanliga diagnoser eller har komplicerade funktionsnedsättningar, att det kan vara svårt att utforma insatser med god kvalitet i den egna kommunen.
- I kommuner med ett litet befolkningsunderlag och få personer med funktionsnedsättningar kan det i vissa fall vara svårt att anordna även permanent bostad med särskild service med god kvalitet för dem som är bosatta i den egna kommunen. Framför allt kan det uppstå svårigheter med att erbjuda valmöjligheter för den enskilde mellan olika boendegrupper t.ex. vad gäller åldersfördelning och personalens kompetens. Det kan därför finnas behov av samverkan mellan kommuner för att kunna erbjuda fler alternativ som passar för personer med olika behov av stöd.
- Praktiska svårigheter att ordna boende på hemorten.
- Då den enskilde har önskemål om vissa speciella boendeformer, exempelvis sådana som bedriver antroposofisk verksamhet.

¹⁴ Ett valfrihetssystem enligt LOV definieras som en tjänstekoncession, vilket är ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänsten.

¹⁵ "LSS-boken - Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma. Englund och Englund/Lindblom, Norstedts Juridik (2018).

Tanken är att LSS-beslut om boende som verkställs i en annan kommun i flertalet fall ska vara tidsbegränsade och att kommuner ska bygga upp verksamheter för sina invånare i stället för att köpa dem i andra kommuner.

Möjligheten att verkställa boendebeslut i en annan kommun påverkar inte rätten för den enskilde att på eget initiativ flytta till annan kommun. För personer som själva väljer att flytta till annan kommun har den ursprungliga hemkommunen inte något ansvar."

Möjligheten till avtalssamverkan finns även inom LSS men den är i enlighet med ovanstående begränsad".

Om marknaden

En bra upphandling och ett fungerande valfrihetssystem förutsätter kunskap om hur marknaden fungerar. Det innebär i sin tur att det behövs kunskap om vilka företag som finns på marknaden och vad de kan erbjuda. Det är också viktigt att ha kännedom om vilka omständigheter som är avgörande för om en utförare ska vara intresserad av att etablera sig, hur marknaden förändras m m.

Aktörer

Vårdföretagarna, som är en branschorganisation för företag inom vård-och omsorgsbranschen, har vid kontakt ¹⁶ beskrivit att de generellt är positiva till LOV inom LSS, både vad gäller daglig verksamhet och boende, förutsatt att ersättningsnivåerna är i nivå med den kvalitet som efterfrågas samt att de regelbundet justeras upp för att garantera kvalitet för brukarna.

Villkor för uppdraget

Oavsett om verksamheten ska upphandlas enligt LOU eller LOV måste kommunen i egenskap av beställare fastställa villkor för uppdraget i ett förfrågningsunderlag med tillhörande avtalsvillkor. Av förfrågningsunderlaget ska framgå vilka krav som ställs för att bli godkänd som utförare (LOV) alternativt vinna upphandlingen (LOU).

Det ska också framgå vilka kvalitetskrav som ställs på uppdraget samt principer för ersättning. Kraven ska vara proportionerliga i förhållande till vad som ska utföras och så långt det är möjligt desamma för kommunala och privata utförare. Helt lika villkor och förutsättningar är dock inte möjliga, bland annat därför att kommunen alltid har ett sistahandsansvar och för att privata och kommunala utförare omfattas av olika regler vad gäller tillståndsplikt och mervärdesskatt.

¹⁶ Mailkontakt med Karl Rydå, näringspolitisk expert hos Vårdföretagarna.

Ersättningsmodeller

Ersättningsvillkor ska formuleras så klart att potentiella leverantörer kan fatta ett välgrundat beslut i frågan om de ska delta i en upphandling eller ansöka om att delta i ett valfrihetssystem.

År 2017 genomförde konsultföretaget PwC på uppdrag av Täby kommun en utredning om LOV i bostad med särskild service som resulterade i rådgivningsrapporten "LOV inom LSS boende vuxna" (mars 2017). Där konstateras att det är viktigt att ersättningen är korrekt satt och att den bör baseras på de faktiska kostnaderna för att driva ett gruppboende. Vid underprissättning finns risk att kommunen inte får några utförare eller utförare, vid överprissättning kan det strida mot EU:s statsstödsregler då dessa kräver konkurrensneutralitet¹⁷. En indikator på att priset är för lågt är att det är inga eller endast ett fåtal utförare i valfrihetssystemet.

Under uppdraget tog PwC kontakt med bland annat Stockholms stad som tillämpar LOV för tjänstekategorin bostad med särskild service. Staden beskrev att man hade haft svårt att attrahera utförare enligt LOV. Även Solna stad hade samma erfarenhet. Motivet beskrevs vara en uppfattning om att valfrihetssystem för den aktuella insatsen fungerar dåligt eftersom det sällan eller aldrig finns lediga lägenheter för nya brukare.

Stockholms stad angav också att man upplevt att utförare aktivt valde att inte ansluta sig till ett valfrihetssystem eftersom det är möjligt att till ett högre pris sälja lägenheter genom direktupphandling till följd av den lägenhetsbrist som då rådde inom Stockholmsområdet (det gäller fortfarande).

Relationen beställare - utförare

För att identifiera vilka faktorer som har positiv effekt på relationerna mellan beställare och utförare lät Sveriges kommuner och landsting (SKL) forskare vid Lunds universitet studera kommunerna Varberg och Solna. Resultatet presenterades i rapporten "Kommunala strategier vid marknadsstyrning – omsorg om relationer" (2013). Där beskrivs fyra framgångsfaktorer för en god relation: kontraktets utformning, aktivt arbete med styrning för kontroll och utveckling, medias bevakning (skapar öppen kommunikation) och långsiktighet genom t ex långa kontrakt. Olika driftformer ger olika förutsättningar att uppfylla dessa faktorer.

Utblick i andra kommuner

Utifrån den information som lämnas på kommunernas hemsidor förefaller det som att det i Stockholms län är två driftformer som dominerar: kommunal regi och upphandling enligt LOU.

Kommuner som tillämpar LOV är skyldiga att annonsera i den nationella databasen Valfrihetswebben. Enligt aktuella annonser tillämpas LOV inom tjänstekategorin bostad med

¹⁷ Källa: "Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten". Betänkande av utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten. Stockholm 2014.

särskild service enligt 9 § 8 och 9 LSS i fem av 26 kommuner i Stockholms län och därutöver i Gävle.

I Stockholms län handlar det om kommunerna Sollentuna, Solna, Nacka, Stockholm och Täby. I de kommuner som har utförare kombineras LOV med såväl kommunal drift som upphandling enligt LOU. Beskrivning av fördelning av driftform per kommun finns i bilaga, tabell 2.

Nacka har under våren avslutat en stor upphandling av bostäder med särskild service enligt LSS. Det handlar om driftentreprenader enligt LOU och gäller från den 1 januari 2020. Därutöver kommer man att ha några interna överenskommelser med den kommunala utföraren i de fall lokalerna bedöms inte uppfyller kraven från IVO. Nacka avser att också införa kundval på några nya gruppboendestäder som håller på att byggas.

I Täby kommun tillämpas LOV för tjänstekategorin bostad med särskild service för barn (9 § 8 LSS). Valfrihetssystemet har tidigare omfattat en utförare vars boende låg i Järna. Sedan boendet godkändes 2013 har inga Täbybarn bott där. Dels beroende på det geografiska läget men också därför att insatser till barn i första hand ges i föräldrahemmet. Utföraren kvarstår inte längre i valfrihetssystemet som för närvarande inte har några utförare. Fem barn är för närvarande placerade på direktupphandlade platser.

Valfrihetssystem i andra kommuner

Närmare 160 kommuner tillämpar LOV inom en eller flera tjänstekategorier. Den största tjänstekategori är hemtjänst. Däremot är det än så länge endast ett tjugotal kommuner som valt att tillämpa LOV inom de tjänstekategorier som handlar om boende.

Att så förhållandevis få kommuner tillämpar LOV för permanenta boendeformer kan bero på en rad faktorer. Olika studier och rapporter¹⁸ visar på såväl för- som nackdelar med att tillämpa LOV.

Som fördelar kan nämnas

- LOV innebär ett mer långsiktigt perspektiv än vad en upphandling enligt LOU medger (ny upphandling måste göras när avtalet går ut, ofta med byte av utförare).
- Möjlighet att välja utförare ger inflytande till brukare som har förutsättningar att välja.
- Kommunens egen regi får möjlighet att mäta sig med utförare i privat regi.
- Ur ett kommunalt perspektiv kan det vara en fördel om privata utförare står för den investering som krävs vid nybyggnation och nystart av särskilda boenden.

Tänkbara nackdelar:

¹⁸ Exempelvis kartläggning och probleminventering inför eventuellt införande av LOV i särskilt boende för äldre i Järfälla kommun 2015.

- Brukare som på grund av funktionsnedsättning har svårt att göra egna val har inte samma möjlighet att välja vilket begränsar inflytandet över tjänsten.
- Kommunens inflytande över verksamheten minskar i jämförelse med verksamhet som drivs i egen regi eller på entreprenad enligt LOU.
- Införandet av valfrihet inom särskilt boende ställer stora krav på kommunernas kunskap och kompetens kring bland annat mervärdesskatt, statsstödsregler och fastighetsfrågor.

3. Sammanfattande bedömning

Uppdraget som lämnats i den politiska kappan handlar om att i närtid, d v s på kort sikt, genom alternativa driftformer öka antalet bostäder med särskild service och därigenom också förutsättningarna för unga med funktionsnedsättning att kunna flytta hemifrån. Med alternativ driftform menas att boendet drivs av någon annan än kommunen, d v s en privat utförare. För att kunna anlita en privat utförare måste kommunen antingen göra en upphandling enligt LOU eller inrätta ett valfrihetssystem enligt LOV.

Bostad med särskild service är en insats som är avsedd för personer som har en i de flesta fall medfödd eller förvärvad funktionsnedsättning som innebär ett livslångt behov av omsorg och stöd. Brukare som tillhör personkrets 1, som är den största målgruppen, är i regel kända av kommunen sedan tidig ålder. Att flytta från föräldrahemmet till en bostad med särskild service är en lång process som kräver god planering.

Varje brukare ska ha möjlighet att vara delaktig i planeringen och ha önskemål om var han eller hon vill bo. Eftersom det handlar om ett kollektivt boende under lång tid är det viktigt att matcha en ny brukare mot övriga boenden. Det är också viktigt att ta hänsyn till olika behovskategorier. Boenden har olika inriktningar baserat på behovsgrupper vilket inte gör det möjligt för brukaren att fritt välja boende.

Planeringen inför en flytt till bostad med särskild service sker i samråd med brukaren och dennes företrädare.

Socialnämndens ansvar som huvudman innebär att bidra till kommunens planering så att behovet av bostäder med särskild service kan tillgodoses. Att gå från planering till färdigställande av exempelvis ett gruppboende är en process som ofta tar lång tid. Inte minst därför att denna typ av beslut ofta överklagas av privatpersoner. Ska antalet boendet öka inom närtid handlar det om att i första hand få tillgång till boenden som redan är färdigställda och/eller redan planerade i till exempel flerfamiljshus.

Idag drivs samtliga gruppboenden och serviceboende i Täby kommun i kommunal regi. Många kommuner har en kombination av egen regi och entreprenad. Endast fem av länets kommuner tillämpar LOV för tjänstekategorin bostad med särskild service. Det förefaller som att intresset fortfarande är svagt från marknaden att ingå i valfrihetssystem enligt LOV eftersom det är möjligt att sälja lägenheter på annat sätt (exempelvis genom ram- eller direktupphandlingar).

Alternativ drift kan bli aktuellt genom entreprenadupphandling enligt LOU, valfrihetssystem enligt LOV eller köp av enstaka lägenheter (ramavtal) enligt LOU.

En entreprenadupphandling enligt LOU innebär att driften av en kommunal verksamhet, befintlig eller planerad, konkurrensutsätts. Detta alternativ skulle inte öka lägenhetstillgången på kort sikt.

Ramupphandling görs också med stöd av LOU. I den nu aktuella ramupphandlingen finns en godkänd utförare. Varför inte fler utförare har valt att ingå i upphandlingen är inte känt, sannolikt har det att göra med villkoren som gäller för uppdraget och då i synnerhet ersättningsnivån. Avtalet löper ut hösten 2020, en ny upphandling måste göras under våren. Inför upphandlingen måste villkor ses över och ersättningsnivåer beräknas o s v. Detta görs lämpligen utifrån uppdraget för barnboende och med förutsättningarna för kommunens egen regi som grund. I en ramupphandling är det möjligt att ange särskilda villkor t ex att boendena ska ha en viss inriktning. Här kan inriktningen på de lägenheter som idag köps via direktupphandling ge viss vägledning.

Valfrihetssystem och kundval fungerar relativt väl för mindre komplexa tjänster, exempelvis hemtjänst. För brukaren är det förhållandevis enkelt att få en överblick över tjänsten. Utförare kan anpassa sin produktion till efterfrågan och relativt snabbt ta emot en ny brukare. Om brukaren vill byta utförare krävs inga stora åtgärder och bytet är inte heller inte förenat med stora kostnader.

Valfrihetens gynnsamma effekter tenderar att försvagas när det gäller mer komplexa tjänster som präglas av hög grad av professionalitet och individanpassning, till exempel olika former av biståndsbedömda boenden. Den som har ett behov av denna typ av boende har vanligen omfattande omsorgsbehov och inte sällan någon form av kognitiv svikt som kan försvåra valsituationen. Valet sker därför ofta helt eller delvis med hjälp av en närstående.

Socialstyrelsen¹⁹ har definierat "lätt att byta utförare" som en (av flera) grundläggande förutsättningar för ett fungerande valfrihetssystem. Just byte av utförare antas ha en stor påverkan på kvaliteten eftersom utförare som inte håller måttet antas väljas bort till förmån för någon med bättre kvalitet.

I en bostad med särskild service är antalet lägenheter få och omsättningen låg. Den som flyttar till en bostad med särskild service gör det med ett långt tidsperspektiv, ofta livslångt.

Ett valfrihetssystem kan innebära ett tillskott på lägenheter förutsatt att utförare ansluter sig till systemet. Socialnämnden har i egenskap av beställare dock ingen rådighet över lokalerna och ingen garanti om att få köpa vissa volymer. Så vitt kan bedömas av "läget inom LOV" är intresset än så länge vagt eftersom det är möjligt att sälja lägenheter genom direktupphandling till ett högre pris. Ersättningsnivåerna har följaktligen även här stor betydelse.

Den utförare som vill etablera sig står för den ekonomiska risken bland annat eftersom utföraren måste ha tillgång till egna lokaler för att bli godkänd av IVO och att utföraren inte

¹⁹ "Valfrihetssystem ur befolknings- och patientperspektiv" (2011)

har någon garanti om att få sälja vissa volymer. Har boendet en speciell inriktning kan det bli särskilt svårt.

Det är för övrigt mycket tveksamt om valfrihetssystemets egentliga syfte, nämligen att stärka brukarens ställning genom möjligheten att välja och välja om, fungerar inom denna tjänstekategori eftersom det inte finns ett överskott på lägenheter och omsättningen i det närmaste är obefintlig. Och eftersom den målgrupp som omfattas, d v s personer med utvecklingsstörning och förvärvad hjärnskada, vanligen har kognitiva funktionsnedsättningar som innebär svårigheter att göra egna val. Dessutom förutsätter en flytt till bostad med särskild service generellt att stor hänsyn tas till brukarens behov och önskemål oavsett om LOV tillämpas eller inte.

Om kommunens rådighet

För att kunna verkställa beslut såväl i närtid som på sikt behöver kommunen säkerställa och ha rådighet över vissa volymer. I vilken grad kommunen har denna rådighet, d v s möjligheter att styra och påverka, avgörs av om

- Kommunen är fastighetsägare
- Kommunen är hyresgäst
- En privat aktör är fastighetsägare och hyresgäst

I de olika alternativen a kan omsorgen utföras antingen av kommunens egen regi eller av en privat aktör.

| Strategiska val | | |
|--|---|--|
| 1. Kommunen är fastighetsägare | 2. Kommunen är hyresgäst | 3. Privata alternativ |
| 1a) Kommunen bygger (alt. bygger om) nya lägenheter och utför omsorgen. | 2 a) Kommunen hyr en fastighet och utför omsorgen. | 3 a) En privat aktör bygger fastighet (alt. hyr) och utför omsorg. Kvalificering sker via LOV. |
| 1 b) Kommunen bygger (alt. bygger om) nya lägenheter oh handlar upp driften via LOU. | 2 b) Kommunen hyr en fastighet och handlar upp driften via LOU. | 3 b) En privat aktör bygger en fastighet (alt. hyr) och utför omsorg. Upphandling av ramavtal via LOU. |

Tabell 2: Olika strategiska val med utgångspunkt från fastigheten. Ur "Strategiska val för vård – och omsorgsboenden". SKL 2015.

I alternativ 1 a och b har kommunen full rådighet över såväl lokaler som verksamhet.

I alternativ 2 a och b har kommunen viss rådighet. Hyreskontrakten i dessa fall sträcker sig vanligen över en lång tidsperiod och har långa uppsägningstider. Det finns dock en risk att fastighetsägaren kan vilja nyttja lokalerna till annat när avtalet upphör.

I alternativ 3 a och b har kommunen ingen rådighet över vare sig lokaler eller verksamhet. Ju större andel av verksamheten som ingår i alternativ 3 a eller b, desto mindre rådighet har alltså kommunen över på vilket sätt beslutade insatsers kan tillgodoses.

Slutsats

Det finns i nuläget inte några självklara alternativa driftformer som kan bidra till att öka antalet lägenheter för i första hand yngre personer med funktionsnedsättning. Att införa ett valfrihetssystem enligt LOV skulle teoretiskt kunna vara ett alternativ förutsatt att utförare ansluter sig. I nuläget förefaller dock marknaden inte ha något intresse av att ingå i valfrihetssystem eftersom det finns möjlighet att sälja lägenheter via direktupphandling.

Hur villkor och ersättningar är utformade är avgörande för utförarens vilja att etablera sig i en kommun. Om en ny ramupphandling ska göras 2020 bör den föregås av en noggrann marknadsanalys.

Att tillgodose ett ökande behov av bostäder med särskild service är en process som kan ta lång tid och påverkas av en rad faktorer, t ex överklaganden av beslut. Planering bör ske med god framförhållning och med ett långt tidsperspektiv. Såväl ny- som ombyggnationer bör övervägas.

De flesta kommunerna i landet står inför en liknande problematik som Täby, d v s brist på lägenheter. Bristen kan dock variera över tid och här skulle samverkan mellan kommuner kunna innebära vissa möjligheter att lösa åtminstone enstaka behov. Förutsättningarna för kommunal samverkan bör framför allt ur ett juridiskt perspektiv utredas vidare.

När ett gruppboende planeras har såväl lokalisering som utformning stor betydelse. Som beställare bör socialnämnden utveckla en funktionsbeskrivning av hur en gruppboende ska utformas vad gäller storlek, standard, faciliteter o s v. Med en sådan beskrivning som utgångspunkt ges förutsättningar för styra över såväl planering som finansiering.

Referenser

Lag (2011:45) om offentlig upphandling LOU.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS.

Socialtjänstlagen (2001:453) SoL.

Hälsa-och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

Kommunallagen (2017:725) KL.

Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS”. Socialstyrelsen 2018.

Byggregler (BBR-BFS 2011:6). Boverket.

Behovsprognos 2018-2027 (dnr. SON 2018/155-72). Socialnämnden 2018.

”Handla rätt i Täby”. Riktlinje Täby kommun. 2018.

Tjänsteutlåtande Södermalms stadsdelsförvaltning 2017-04-10, dnr. 377-2017-8.

”Valfrihetssystem ur befolknings-och patientperspektiv”. Socialstyrelsen 2011.

”Strategiska val för vård – och omsorgsboenden”. SKL 2015.

Rådgivningsrapport ”LOV inom LSS boende vuxna”. PwC 2017.

LSS-boken - Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma. Englund och Englund/Lindblom, Norstedts Juridik (2018).