

Tyresö kommun
Socialförvaltningen
Monika André
Utredare

TJÄNSTESKRIVELSE

2015-09-29

1 (9)

Dnr 2015/SN 0172 50

Socialnämnden

Utredning om kundval enligt LOV för vård- och omsorgsboende för äldre

Förslag till beslut

1. Socialförvaltningen ges i uppdrag att vidare utreda förutsättningarna för LOV och olika driftsformer inom vård- och omsorgsboenden för äldre.
2. Den fördjupade utredningen ska presenteras för nämnden i mars 2016.

Socialförvaltningen


Åsa Danielsson
Förvaltningschef


Ansa Haapala
Stabschef

Sammanfattning

Socialförvaltningen har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att upphandla insatsen vård- och omsorgsboenden för äldre enligt Lagen om valfrihetssystem (2008:962).

SOU-utredningen ”Framtidens valfrihetssystem- inom socialtjänsten” fastslår att valfrihet inom vård- och omsorgsboende är en komplex fråga¹. Det behövs goda kunskaper inom bland annat fastighetsområdet, mervärdesskatt och ersättningssystem. De få kommuner i landet som infört valfrihet enligt LOV inom vård- och omsorgsboenden, 16 kommuner, använder sig av både LOV och LOU parallellt. LOV i vård- och omsorgsboende har endast funnits i några år och det saknas utredningar om effekter och konsekvenser i kommuner som infört systemet. SKL har påbörjat ett arbete med att ta fram kommunala strategier vid nyetablering av boenden i olika driftsformer. Utredningen väntas bli klar under senhösten 2015.

Kommunen kan använda sig av både LOV och LOU parallellt och tillämpa samma ersättning vid LOV som vid LOU vilket ger kommunen kostnadskontroll. Om man tillämpar renodlat LOV har kommunen ingen platsgaranti till skillnad från LOU. Genom att tillämpa LOU och LOV parallellt har kommunen viss platsgaranti.

Det är många komplexa frågor att ta ställning till vid ett införande av LOV. Förvaltningen bedömer därför att en fortsatt fördjupad utredning av förutsättningarna för LOV och olika driftsformer inom vård- och omsorgsboenden behöver genomföras.

Tidigare utredningar i Tyresö - LOV vård- och omsorgsboende

Frågan om införande av valfrihetssystem för särskilda boendeformer har tidigare utretts i kommunen, 2008 och 2012.

Den sammanfattade bedömningen av utredningen som genomfördes 2008 var att det skulle krävas relativt stora förändringar i organisationen exempelvis ökad administration för hantering av ansökningar, uppföljning och granskning samt en utveckling av beställar- och utförarrollen behövde ske för att anpassas till nya spelregler. Vidare att det initialt skulle vara nödvändigt med effektiviseringar av den kommunala verksamheten eftersom ersättningen till den kommunala utföraren inte får överstiga den

¹ SOU-utredningen ”Framtidens valfrihetssystem- inom socialtjänsten” februari 2014

som ges till privata utförare. Socialnämnden beslutade, 2008, att avvakta med införandet av LOV i vård- och omsorgsboenden.

År 2012 fick socialförvaltningen i uppdrag att föreslå verksamheter som skulle kunna konkurrensutsättas enligt LOV och en ny utredning genomfördes. Utredningen föreslog att man skulle börja med att utreda LOV inom andra verksamhetsområden, bland annat inom hemtjänsten, och avvakta vidare utredning när det gällde införandet av valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboende².

Vård- och omsorgsboende

Vård- och omsorgsboende är ett individuellt behovsprövat boende för äldre personer som behöver särskilt stöd. De flesta som bor i vård- och omsorgsboende behöver omfattande service, vård, omsorg och stöd dygnet runt. Omkring hälften av de som bor i vård- och omsorgsboende idag har en demenssjukdom och många vård- och omsorgsboenden har därför specialiserat sig på enbart demenssjukdomar.

Framtida behov

Under perioden 2016-2020 beräknas personer över 65 år öka med 5,2 procent i Tyresö kommun. Fram till år 2030 förväntas, enligt befolkningsprognosen, antalet äldre öka med drygt 2800 personer eller 38 procent. Ökningarna förväntas framförallt inom åldersgruppen 80 år och äldre³.

Tabell 1, Nuvarande vård- och omsorgsboenden

Boende	Utförare	Avtal löper ut
Ängsgården	Ansvar och Omsorg	170325
Trollängen	Förenade Care	170831
Krusmyntan	Vardaga	180413
Björkbacken	Kommunal regi	

Enligt investeringsplanen och den preliminära byggplanen kommer nedanstående vård- och omsorgsboenden färdigställas under perioden 2019-2026.

Tabell 2, Planerade vård- och omsorgsboenden

² LOV inom hemtjänst, ledsagarservice och avlösarservice enligt SoL och LSS infördes 1 april 2014

³ Behov av stöd och service för personer 65 år och äldre 2016-2020

Boende	Inflyttning	Antal platser
Krusmyntan 2	Våren 2017	55-60
Fornudden	2017/2018	55-60
Apelvägen	2020 - 2021	55-60
Fårdala	2021 – 2022	55-60
Strand allé	2025 – 2026	55-60

Vad kostar en plats på ett vård- och omsorgsboende?

En person som bor på ett vård- och omsorgsboende kostar i genomsnitt drygt 625 000 kronor/år för en kommun i landet enligt SKL:s öppna jämförelser för 2012. I Stockholms län är det stora variationer i kostnaden mellan kommunerna. Lägsta kostnaden har Upplands-Bro, cirka 503 000 kr/år och plats. Nykvarn har den högsta genomsnittskostnaden i länet med cirka 900 000 kronor. Genomsnittskostnaden för Tyresö är cirka 523 000 kr/år (tidigare siffror, 729 000 kronor/år, som rapporterats in till SKL är felaktiga då de även inkluderat korttidsboende).

Skillnader mellan LOU och LOV

Alla inköp över 505 000 kr måste upphandlas. Upphandling kan ske antingen enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, eller lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Upphandling enligt LOU när det gäller vård- och omsorgsboenden kan ske genom ramavtalsupphandling eller entreprenad/driftsftalupphandling. Ramavtal innebär att flera utförare ges avtal om att utföra en tjänst som beställs vid behov. Entreprenad innebär att avtal tecknas med en att driva en verksamhet till exempel ett vård- och omsorgsboende. Nedan framgår kortfattat skillnaderna mellan LOU och LOV.

LOU

- Kommunen kan begränsa hur många utförare som ska upphandlas i förfrågningsunderlaget.
- Anbud kan endast läggas under en begränsad tid och det går inte att göra ändringar i förfrågningsunderlaget.
- Avtalstiden är begränsad.
- När anbudstiden gått ut görs en utvärdering av vem/vilka som vunnit upphandlingen.

- Kommunen kan välja om den vill låta anbudsgivarna konkurrera utifrån priset på tjänsten eller så kan kommunen besluta vilken ersättning som gäller och låta anbudsgivarna konkurrera om kvalitet eller en kombination av dessa faktorer.
- Utföraren får ersättning för samtliga boendeplatser vid entreprenadavtal oberoende om dessa är belagda såvida inte annat avtalats.

LOV

- Kommunen kan inte begränsa antalet utförare.
- En LOV-upphandling sker fortlöpande och nya anbud provas kontinuerligt.
- Det finns möjlighet att ändra kraven i förfrågningsunderlaget under pågående avtalsperiod.
- Ersättningen är i förväg beslutad av kommunen.
- Det görs ingen utvärdering av anbuderna i förhållande till varandra.
- Prövningen av anbud är enklare då man specificerar ett antal grundkrav som utföraren ska uppfylla. Det görs ingen värdering av andra kriterier.
- Utföraren får endast ersättning för belagda platser.

Utmaningar vid införande av LOV

Enligt SOU-utredningen "Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten" finns det flera aspekter för kommuner att ta hänsyn till och förhålla sig till inom valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende. Det är framförallt frågor om fastighetsbeståndet som påverkar vilken typ av valfrihetssystem som är lämpligt i en kommun. Olika kommuner har olika förutsättningar och det finns ingen analys på nationell nivå av vad som skulle kunna fungera i samtliga kommuner. SOU-utredningen har uppmärksammat att det regelsystem som finns när det gäller mervärdesskatt är komplext. Det ställs vidare stora krav på kommunernas kompetens inom fastighetsområdet, mervärdesskatt, ersättningssystem, statsstödsregler, hur man ställer och följer upp kvalitetskrav etc.

Lokalkostnader och mervärdesskatt, moms

I ersättningen till utföraren ska det ingå såväl lokalkostnader som kostnader för att driva verksamheten. Lokalkostnaden kan skilja mellan olika objekt vilket innebär att det t.ex. blir mindre pengar till vård och omsorg i nya bostäder med högre lokalkostnader än i äldre bostäder med lägre lokalkostnader. En vidare utredning behöver göras för att tydliggöra kostnaderna för införande av LOV i vård- och omsorgsboenden. En modell för prissättning behöver tas fram som säkerställer att ersättningen för vård och omsorg

inte påverkas av skillnader i lokalkostnader samt att hänsyn tas till behov av ersättning för så kallade tomkostnader vid exempelvis in- och avflyttning.

Regelsystemet som finns rörande mervärdesskatt är komplext och leder till vissa skillnader för verksamhet som bedrivs i privat respektive kommunal regi. Kommunen måste ta hänsyn till ett flertal faktorer som mervärdesskattelagen, ersättningslagen, dold mervärdesskatt, frivillig skattskyldighet, konkurrensneutralitet osv.

Valfrihet för brukarna

Förutsättningen för valfrihetssystem enligt LOV inom vård- och omsorgsboenden är att det finns lediga platser, en överkapacitet av platser, för brukarna att välja mellan. Det måste finnas flera utförare och ett överutbud för att minska köbildning och främja konkurrens. Att ha en överkapacitet medför ökade kostnader för såväl utförare som för kommun vilket innebär att det i realiteten blir svårt att tillämpa valfriheten fullt ut. Detta innebär en begränsad valfrihet för brukarna, valfriheten blir en valfrihet mer i mån av plats.

Hyrorna på ett nybyggt vård- och omsorgsboende är ofta högre än på ett äldre boende vilket kan medföra begränsning av valfriheten för äldre med låg pension då bostadstillägget från Pensionsmyndigheten, maximalt 5 000 kr för ensamstående, inte är tillräckligt.

Erfarenheter från andra kommuner som infört LOV

Kontakt har tagits med fem kommuner i Stockholms län som infört LOV (Nacka, Norrtälje, Österåker, Lidingö och Upplands-Väsby). Nedan redovisas kortfattat de synpunkter som framkommit från kommunerna.

- Större möjlighet till mångfald av olika utförare med olika inriktningar.
- LOV innebär mer arbete när det gäller uppföljning och ställer högre krav på kompetens kring bland annat mervärdesskatt, statsstödsregler och fastighetsfrågor
- Nya boenden är oftare dyrare än äldre boende vilket kan innebära att en del brukare med låg pension inte har råd att flytta till ett nytt boende.

- Det står utföraren fritt att ta emot brukare från andra kommuner vilket kan innebära ökade kostnader, som kommunen inte kan kontrollera, exempelvis om brukaren mantalsskriver sig i kommunen.
- Om ersättningsnivåerna från andra kommuner är högre än den egna kommunens kan det leda till att utförare inte väljer att erbjuda platser till den egna kommunen eftersom de då får lägre ersättning.
- Lokalfrågan är komplex och det är svårt att fastställa en schablonkostnad för vad lokaler kan vara värda i ersättning.
- Syftet med valfrihet är att det ska finnas ett antal lediga platser, som brukaren kan välja mellan.

Olika modeller av valfrihetssystem

Enligt uppgifter från Valfrihetswebben är det 16 kommuner i landet som infört LOV inom vård- omsorgsboenden.⁴ De kommuner som har infört LOV i vård- och omsorgsboende har valt olika modeller för sitt valfrihetssystem som exempelvis geografisk indelning (endast boenden inom kommunen alternativt inom länet), renodlat LOV eller blandat LOU och LOV. De flesta kommuner som infört LOV använder sig av både LOV och LOU parallellt. Det finns dock en risk för att konkurrensneutralitet inte upprätthålls när boenden upphandlas enligt olika lagar.

Vid upphandling enligt LOV har kommunen fastställt ersättningen som gäller för alla utförare. Vid upphandling enligt LOU kan kommunen låta anbudsgivarna konkurrera utifrån priset på tjänsten eller så kan kommunen besluta vilken ersättning som gäller och låta anbudsgivarna konkurrera om kvalitet eller en kombination av dessa faktorer. Det är dock möjligt att ha samma ersättning vid LOV som vid LOU. Erfarenheter från andra kommuner visar på att LOV-avtal för enstaka platser, utanför kommunen, inte utnyttjas särskilt mycket. Många brukare som bott länge i en kommun vill helst bo kvar i kommunen och inte flytta till en annan kommun.

Ersättningar till utförare

Då både nivåmättningsmodeller och ersättningsmodeller varierar mellan kommunerna är det svårt att jämföra ersättningarna till utförarna. Nedan redovisas ersättningar till utförare i Tyresö kommun samt fyra kommuner i Stockholms län.

⁴ Uppgiften är hämtad från Valfrihetswebben, www.valfrihetswebben.se den 28 september 2015

Tabell 3, Ersättningar

Kommun	Privat utförare	Kommunal regi	LOV omvårdnad	LOV demens
Tyresö	1430 - 1619 kr	1725 kr	-	-
Sollentuna	1643 - 1950 kr	Kommunalt vårdföretag, fyra boende	1905 kr	1905 kr
Stockholm*	1821kr/omvårdnad 1935 kr/demens	1748 kr/omvårdnad 1857 kr/demens	Samma ersättning som vid LOU	Samma ersättning som vid LOU
Solna	1623 -1915 kr	1570 kr + anslag för paramedicinsk. personal och ersättning för markunderhåll	1726 kr	1922 kr
Österåker**	1559 kr/omvårdnad 1840 kr/demens	1514 kr/omvårdnad 1786 kr/demens	1755 kr privata	2036 kr privata

* Stockholms stad har samma ersättning för LOV-utförare och LOU-utförare. Momskompensation 4,2% (privata och entreprenörer). Utöver vårddygnsersättning tillkommer en lokalschablon/dygn om utföraren har kostnader för lokaler (105 kr för kommunal regi samt 130 kr för privata utförare)

** Österåker – endast ett boende. I LOV-ersättning ingår kompensation för lokalkostnader med ca 170 kr

Blandade driftsformer LOU (entreprenad) och LOV

Flertalet av de kommuner som infört LOV tillämpar LOV och LOU parallellt. Nedan redovisas några fördelar och nackdelar med blandade driftsformer enligt LOU och LOV.

Fördelar:

- Inga investeringskostnader - om kommunen beslutar att tillämpa LOV för alla boenden som planeras i kommunen.
- Säkerställer visst antal platser genom LOU. De boenden där kommunen äger eller hyr lokalen upphandlas enligt LOU.
- Genom att tillämpa samma ersättning vid LOV och LOU har kommunen kontroll över ersättningsnivåerna.
- Attraktivt för utförare att etablera sig i kommunen vid införande av LOV i nya boenden som byggs, då utföraren kan äga mark och byggnad.

Nackdelar:

- Flera olika avtalsformer att kontrollera och följa upp
- Om ersättningen för LOV inte är tillräckligt konkurrenskraftig finns risk att utförare inte vill ansluta sig.
- Risk att utföraren ansluter sig till LOV men sedan väljer att erbjuda platser till andra kommuner som betalar en högre ersättning. Detta kan leda till att kommunen tvingas höja ersättningen och därmed inte har kontroll över ersättningen.
- Utföraren kan besluta sig för att säga upp avtalet och bedriva annan typ av verksamhet i lokalerna.
- Kommunens möjlighet att säkerställa boendeplatser inom kommunen minskar vid LOV.

Förvaltningens bedömning

Ett införande av LOV rörande vård- och omsorgsboende är komplicerat och medför ställningstagande inom flera områden, exempelvis fastighetsvärdering, mervärdesskatt och ersättningssystem. LOV i vård- och omsorgsboende har endast funnits i några år och det saknas utredningar om effekter och konsekvenser i kommuner som infört systemet. SKL har påbörjat ett arbete med att ta fram kommunala strategier vid nyetablering av boenden i olika driftsformer. Utredningen väntas bli klar under senhösten 2015.

Förvaltningen bedömer att en vidare utredning behöver ske av förutsättningarna för att upphandla insatsen vård- och omsorgsboende enligt Lagen om valfrihetssystem.