

Datum: 13-04-29
Handläggare: Ingela Oscarsson, Andreas Hassellteg, mfl.
Direktnr:
Beteckning

Bilaga till beslutsunderlag

Utredning angående införande av lagen om valfrihetssystem inom särskilt boende

Bakgrund

Våren 2009 beslutade kommunfullmäktige att vård och äldreomsorgsnämnden skulle tillämpa Lag om valfrihetssystem, LOV (SFS 2008:962) inom hemtjänsten. Syftet med lagen är "att tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och landsting som vill öka valfriheten inom sina verksamheter" (prop. 2008/09:29).

Lagen reglerar vad som ska gälla för de kommuner som vill konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till vårdtagaren eller patienten.

Kommunfullmäktige tog 2012-12-12 beslut om att ge vård och äldreomsorgsnämnden tillåtelse att införa valfrihetssystem för särskilda boendeformer för äldre, i enlighet med lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Särskilda svårigheter vid LOV-isering av särskilda boende

Hittills är det endast ett fåtal kommuner som har infört valfrihetssystem när det gäller särskilda boendeformer. Det beror sannolikt på de särskilda problem som är förknippade med dessa boendeformer ur ett valfrihetsperspektiv.

Särskilda boenden innebär höga fasta kostnader och både kommuner och externa leverantörer kan ha svårt att finansiera den överkapacitet som i vissa fall krävs för att valfriheten ska bli reell. I vissa fall är det den upphandlade leverantören som äger den aktuella fastigheten vilket gör att det kanske är mer ändamålsenligt att tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. I andra fall är det kommunen som äger fastigheten, vilket ofta för med sig olika typer av hyresrättsliga frågor som behöver klargöras i avtalet. Det kan t.ex. handla om frågor om besittningsskydd i de fall kommunen vill säga upp avtalet med leverantören. Ibland är kommunen intresserad av att öronmärka vissa platser för kommunens egna behov av äldreomsorgsplatser, vilket också måste regleras på lämpligt sätt i avtalet. Sammantaget finns således en rad frågeställningar som behöver belysas och klargöras för att underlätta införandet av valfrihetssystem inom särskilda boenden.

Uppdrag från regeringen att utreda valfrihetssystemet

Regering beslutade i september 2013 att en särskild utredare ska analysera och utvärdera effekterna av införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, på

socialtjänstområdet. Utvärderingen ska särskilt fokusera på vilken effekt reformen har haft för brukarna och därutöver ge en samlad bild när det gäller utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv, hur LOV fungerar ur konkurrenssynpunkt samt vilken betydelse reformen haft för utvecklingen av bland annat kvalitet, kostnader och effektivitet i de kommuner och inom de områden där LOV tillämpas. I uppdraget ingår också att göra en kartläggning av de verksamhetsområden där LOV i dag tillämpas och utifrån denna kartläggning bedöma lämpligheten av att införa valfrihetssystem inom fler verksamhetsområden inom socialtjänsten.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag inklusive följdändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014 (Kommittédirektiv 2012:91).

Omvärldsanalys

En omvärldsanalys är genomförd där förvaltningen varit i kontakt med flera av de kommuner som har LOV inom särskilt boende samt några kommuner som ligger i en utredningsfas inför ett eventuellt införande. Kontakt har även tagits med vårdvalsenheten i VästraGötaland för att ta del av erfarenheter från införandet av vårdval på vårdcentraler och regeringens särskilda utredare (Greger Bengtsson) för valfrihetssystem inom socialtjänsten samt studerat alla aktuella förfrågningsunderlag, som finns tillgängliga för LOV på särskilt boende (8 st) på valfrihetswebben (www.valfrihetswebben.se).

De principer som gäller för vårdvalet för vårdcentraler är inte överförbara till kommunens verksamhet för särskilt boende. Vårdcentralernas kunder är rörligare och kan på ett enklare sätt byta utförare. Inom särskilt boende behöver "kunden" säga upp hyresavtal och flytta om de vill byta utförare.

Lagen om valfrihet (LOV) och/eller Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Lagen om valfrihet (LOV) trädde i kraft 2009 och gäller när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem vad gäller vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänster. Myndigheten ställer upp ett antal krav och kriterier i ett förfrågningsunderlag och de företag som svarar upp till dessa blir godkända som leverantörer. Ersättningen för tjänsterna anges i förfrågningsunderlaget och blir lika för alla som blir godkända. Sedan är det upp till brukarna att välja leverantör och pengarna följer brukarnas val.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar hur myndigheter och annan verksamhet som finansieras med allmänna medel får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. Myndigheter är enligt lagen skyldiga att annonsera alla inköp överstigande vissa belopp för att intresserade företag skall beredas möjlighet att lämna anbud.

Ekonomiska skillnaderna mellan lagstiftningarna är att inom LOU finns en prispressande faktor där ett lägre anbud generellt ökar möjligheterna till ett avtal medan LOV fastställer en ersättning. Därmed ökar möjligheten att upphandlad verksamhet enligt LOU blir billigare än verksamhet enligt LOV.

Framräknad ersättning enligt LOV i särskilt boende i Alingsås

Förslag på ersättning till utförare enligt LOV är baserad på förvaltningens självkostnad för egenregin. Beräkningen baseras på gruppboende och en ersättning enligt nedan:

• Personalresurser inkl OH-personal	1 253: - per boendedygn
• Fastigheter	260: - per boendedygn
• Övriga kostnader	161: - per boendedygn
• Förslag på momskompensation (5,4 %)	90: - per boendedygn
• Total ersättning inkl. momskompensation	1 764: - per boendedygn

Ovanstående dygnersättning inkluderar inte intäkter för hyra (cirka 170: - per dygn) eller eventuellt intäkter för kost (cirka 100: - per dygn) från de boende. Ersättningen ovan avses minskas med motsvarande om ovan nämnda intäkter faktureras brukarna av LOV-entreprenörer. Ersättningen för fastigheter tar inte hänsyn till att nyproduktion av fastigheter medför högre fastighetskostnader än förvaltningen har idag, ej heller tar fastighetsersättningen hänsyn till att momsregler skiljer sig åt, se separat avsnitt "LOV ur momssynpunkt".

Fastighetsersättningen behöver utredas ytterligare för att fastställa en nivå som gör det möjligt för en nybyggnation att kunna finansieras av ersättningsnivån, framförallt finns tre områden som behöver utredas rörande fastighetsersättningsnivån:

- Momskompensation för fastigheterna utifrån Ludvikamomssystemets effekter.
- Kompensation utifrån att hyresuttaget mot de boende blir högre för en nybyggd fastighet än för det generella beståndet.
- Eventuell nybyggnadspremie.

Eventuella konsekvenser av Socialstyrelsens föreskrifter om individuell behovsbedömning och minimibemanning på särskilt boende är inte inkluderade i ersättningarna ovan.

Beräknat behov av särskilt boende fram till 2027

Den demografiska utvecklingen påvisar att antalet äldre personer över 80 år successivt kommer att öka i Alingsås. Vid en preliminär beräkning kan man förvänta sig att antalet tillkommande äldre med behov av särskilt boende kommer att öka med 35 personer fram till 2022. Därefter är ökningen i de högre åldersgrupperna mer markant och fem år framåt i tiden, 2027, beräknas behov finnas av ytterligare 90 platser i särskilt boende. I förhållande till befolkningen ökar antalet personer med omsorgsbehov mer i Bjärke och Hemsjö än i centralorten Alingsås.

Behovet av särskilt boende för de närmaste åren, 2013-2016, beräknas vara tillgodosett inom den volym av äldreboendeplatser som Vård och äldreomsorgen förfogar över inom förvaltningen idag. Planerade ombyggnationer av befintliga äldreboenden tillsammans med kommande utökning av trygghetsbostäder och att antalet övriga bostäder i kommunen blir mer tillgängliga, bidrar till att behovet av nya bostäder i särskilt boende har skjutits framåt i tiden något.

LOV ur momssynpunkt

Samtliga kommuner ingår i ett system som kallas för kommunkontosystemet (även kallat Ludvikamoms). Detta innebär i korthet att kommuner kompenseras för ingående moms i verksamhet som inte är momspliktig. Kommunen kan då göra avdrag för t.ex. boende med beslut enligt SOL och LSS.

När en privat aktör bedriver verksamhet enligt LOV och hyr lokaler för verksamheten kommer inte momskompensation ske på samma sätt. Exempelvis finns annorlunda regler för moms gällande gemensamma lokaldelar och momskompensation för verksamhetskostnader. Detta beräknas ge en merkostnad på drygt 300 tkr för ett

boende med 50 platser som drivs enligt LOV. Skatteverket har i nuläget meddelat att momskompensation är möjlig att få för bostadsdelen om denna är specificerad i den avgift som utbetalas till privat utförare. Det finns dock en viss osäkerhet kring moms på bostadsdelen och förvaltningen återkommer när skriftligt besked från skatteverket inkommit om det avviker från ovanstående.

Möjlighet att försälja fastighet

Prissättning av kommunal egendom som ska försälas ska alltid bygga på marknadstänkande. Marknadspriset, i princip det högsta priset som kan erhållas, gäller som utgångspunkt. Det kommunalrättsliga grundregelverket, primärt 2 kap. Kommunallagen ställer bl.a. krav på att kommunen inte får ekonomiskt gynna en eller flera enskilda eller enskilda företag. All försäljning av egendom, fast och lös, samt ideella rättigheter ska ske till marknadspris. Sker det under marknadsvärdet har ett kommunalt stöd till enskild eller enskilt företag utgått vilket, i princip, strider mot kommunallagen. Värderingen är mycket viktig i processen och behöver därför genomföras väl. Sannolikt är det nödvändigt att värderingen genomförs sakligt och objektivt och av en utomstående professionell värderare. (Uppdrag rörande frågor om prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal, Statskontoret 2008)

Vård och äldreomsorgsförvaltningens omvärldsanalys påvisar att det finns svårigheter med en försäljning av ett boende som är i drift. Problemet är svårigheten att uppskatta värdet av de personer (vårdtagare) som finns i verksamheten. Därtill kan det uppstå svårigheter för en privat utförare att få tillstånd från Socialstyrelsen att bedriva äldreomsorg i en fastighet som en kommun bedriver äldreomsorg inom.

Omställningskostnader

Vård och äldreomsorgsförvaltningen bedömer att verksamheten har tillräckligt med äldreboendeplatser för att klara efterfrågan de närmaste åren. Detta medför att vid byggnation av nya boenden enligt LOV kommer sannolikt befintliga äldreboendeplatser behöva avvecklas. Avveckling bedöms medföra vissa omställningskostnader rörande fastigheten och driften.

Omställningskostnader fastigheter

Vid granskning av omställningskostnader av fastighetsbeståndet har AB Alingsåshem undersökt två boendeenheter, en större boendeenhet och en mindre boendeenhet. För den större boendeenheten bedöms fastigheten delvis behöva rivas för att återuppbyggas som lägenheter. Omställningskostnaderna bedöms för den större boendeenheten hamna kring cirka 25 mnkr varav 21,5 mnkr är hänförligt till att det bokförda värdet på befintlig fastighet minskas. Därtill tillkommer kostnader för rivning.

För den mindre boendeenheten bedöms fastigheten till fullo behöva rivas och marken gå till försäljning. Omställningskostnaderna bedöms för den mindre boendeenheten hamna kring cirka 15 mnkr där hela summan är hänförligt till det bokförda värdet på befintlig fastighet minskas. En uppskattning är gjord att markvärdet motsvarar rivningskostnaderna för fastigheten.

Omställningskostnader driften

Med en långsiktig planering inför att boendeplatser behöver avvecklas kan omställningskostnader begränsas. Dock uppskattas omställningskostnader om cirka en månads drift för personalkostnader uppkomma när ett större boende behöver

avvecklas. Vid avveckling av 50 boendeplatser motsvarar detta en omställningskostnad om cirka 1,9 mnkr. Avtal kring kost och städ kan medföra att förvaltningen inte får full avräkning vid en avyttring och kan därtill medföra att omställningskostnaden för avtalsstyrda områden blir längre än en månad.

Sammantaget bedömer förvaltningen att omställningskostnaderna för driften kommer uppgå till mellan 2,0 – 3,0 mnkr vid avveckling av 50 boendeplatser.

Omställningskostnader vid konvertering till trygghetsboenden

Om minskningen av äldreboendeplatser för egenregi istället sker genom att särskilda boendeplatser konverteras till trygghetsboenden kommer fastighetsomställningskostnaderna istället uppgå till den subvention som varje boendelägenhet uppbär (skillnaden mellan fastighetshyra per lägenhet och hyresintäkt per lägenhet). Därtill kan vissa kostnader för anpassning av fastigheterna tillkomma. Uppskattningsvis medför en konvertering av 50 boendeplatser till trygghetsboenden en årlig merkostnad om cirka 2,0 – 2,5 mnkr. En konvertering till trygghetsboenden kan dock medföra positiva ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för övriga äldreomsorgen. Dels genom ett minskat tryck på äldreboendeplatser och dels genom effektiv hemtjänst.

Möjliga alternativa lösningar, "Stockholmsmodellen"

Stockholms stad har genomfört försäljning av äldreboenden som stått tomma men avstått från att sälja äldreboende som är i drift. De befintliga äldreboenden som idag ingår i LOV, har upphandlats enligt LOU med samma förfrågningsunderlag och samma ersättning som används vid köp av platser/boenden enligt LOV. Det företag som lovar mest kvalité utöver LOV-kraven vinner upphandlingen och man sluter långa entreprenadavtal med dessa utförare. Utöver denna form finns en fri etableringsrätt genom att ansluta sig till ett "vanligt" LOV-system där möjlighet ges för etablering av hela boenden eller enstaka platser. Kommunerna i Stockholm har valt att reglera flyttning över kommungränserna i samband med val av äldreboende på ett liknande sätt som idag finns mellan kommunerna i val av gymnasieskola.

Ökad inflyttning

Om Alingsås kommun har flera attraktiva särskilda boende som har lediga platser finns det en möjlighet att kommunen kan bli attraktiv för målgruppen. Detta kan innebära att äldre som tillhör en annan kommun väljer att flytta till Alingsås för att få bo på ett särskilt utvalt boende. Då inga överenskommelser gjorts med närliggande kommuner på det vis som idag finns i Stockholmskommunerna bedöms detta i dagsläget medföra risk för ökade kostnader.