



SLUTRAPPORT **UTREDNING OM ATT INFÖRA KUNDVAL I BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE ENLIGT LSS**

2019-05-17

Emelie Berglund & Eini Ruottinen

SOCN 2019/56

Sammanfattning

Utredningen handlar om ifall bostäder med särskild service enligt LSS kan bedrivas inom ramen för kundval (Lag om valfrihetssystem, LOV).

Slutsatsen är att det är svårt att i det korta perspektivet införa LOV för befintliga bostäder med särskild service enligt LSS men att det är möjligt att införa kundval för nytilkommande bostäder med särskild service enligt LSS i de fallen fastighetsägaren och utföraren samarbetar. Ett införande av kundval på befintliga bostäder med särskild service enligt LSS där kommunen LOU-upphandlat driften kommer sannolikt att öka kommunens kostnader avsevärt.

Införandet av ett kundval förutsätter att utföraren har ansvar för lokalen (gemensamhetslokal och lägenheter) vilket innebär att utföraren övertar ansvaret och risken för dessa från kommunen. Utförare och fastighetsägare är tveksamma till ökat risktagande. Mindre utförare har inte möjlighet att ta den risken vilket kommer att gynna de större aktörerna på marknaden.

Införandet av LOV innebär att kommunen inte kan säkra tillgången på lägenheter i de befintliga grupp- och servicebostäderna eller för de planerade eftersom en utgångspunkt för LOV är att utföraren kan ingå i flera kommuners kundval eller sälja enstaka platser till andra kommuner. Eftersom det nu och för flera år framåt är en brist på bostäder med särskild service enligt LSS i länet hamnar kommunen i en konkurrenssituation med närliggande kommuner och deras ersättningsnivåer.

Det finns en risk att kommunens tillgång till platser minskar om man beslutar att införa kundval på de befintliga LOU-upphandlade verksamheterna och i det kortsiktiga perspektivet även för de planerade boendena.

Eftersom det under flera år kommer att finnas en brist på lägenheter kommer införandet av kundval med stor sannolikhet inte leda till en ökad valfrihet för kunden.

Ordlista

Bostad med särskild service enligt LSS är ett samlingsbegrepp som innefattar både grupp- och servicebostad. Syftet är att vuxna personer med funktionsnedsättning som inte klarar eget boende ska ha möjlighet att flytta hemifrån och skapa sig ett eget hem. Gruppboende är för personer som har ett mer omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov än ett serviceboende. Idag reglerar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att gruppboende får bestå av tre till sex platser och servicebostad cirka tio platser.

Direktupphandling Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form. En direktupphandling används vanligen när det som ska köpas har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen. En direktupphandling kan också i vissa fall användas om det finns synnerliga skäl eller om kriterierna för att få tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda. När det gäller bostad med särskild service används direktupphandling när behovet hos en person inte kan tillgodoses inom befintligt bestånd.

Lag om Stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättning goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra. I lagens personkrets ingår tre grupper:

- personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar 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
- personer med betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
- personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd

Lagen om offentlig upphandling (LOU) När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggentreprenader sker det oftast genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.

Mervärdesskatt (Moms) Moms (mervärdesskatt) är en skatt som alla betalar när man köper varor och tjänster. Momsen är ofta inbakad i priset och därför inget privatpersoner behöver tänka på. Som företagare däremot behöver man oftast betala moms. Momsen är varken en intäkt eller kostnad i företagarens verksamhet, utan en skatt som man tar ut av kunden och för vidare till staten.

Ramupphandling – ett ramavtal tecknas mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Om den upphandlande myndigheten har tecknat ett ramavtal för en specifik vara eller tjänst, så behöver myndigheten inte gå ut i en ny upphandling varje gång den har behov av varan eller tjänsten, utan kan avropa (tilldela kontrakt) från ramavtalet.

Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt Lag om offentlig upphandling (LOU). LOV reglerar vad som ska gälla för de kommuner och regioner som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten.

Innehållsförteckning

I	Uppdrag.....	6
1.1	Utredningens genomförande.....	6
2	Nuläge	6
2.1	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) .	6
2.2	Bostad med särskild service enligt LSS	7
2.3	Ersättning.....	8
2.4	Upphandlad verksamhet (LOU)	8
2.5	Direktupphandlade platser (LOU).....	9
2.6	Boenden där fastighetsägare och utförare samarbetar	9
3	Förutsättningar för LOV	10
3.1	Kort beskrivning av LOV	10
3.2	Valfrihetssystemets marknad	10
3.2.1	Utbud och efterfrågan	10
3.2.2	Kundens möjlighet att göra ett informerat val.....	10
3.2.3	Utförarnas möjlighet att etablera sig i ett kundval.....	11
4	Olika perspektiv på att införa kundval (LOV).....	11
4.1	Anhörigas och intresseorganisationers tankar om kundval ...	11
4.2	Potentiella utförares perspektiv på kundval	12
4.3	Andra kommuners erfarenheter av LOV i bostad med särskild service enligt LSS	14
5	Fastighetsfrågor och lokaler	16
5.1	Nuvarande LSS-boenden inom Nackas kommungräns	16
5.2	Gemensamhetslokaler	17
5.3	Hyreskostnad för de enskildas lägenheter	17
5.4	Skattefrågor: Moms och möjlighet till frivillig skattskyldighet för lokaler	18
5.4.1	Befintliga LOU-upphandlade bostäder med särskild service enligt LSS.....	18

5.4.2	Moms.....	19
5.4.3	Frivillig skattskyldighet.....	19
5.4.4	De enskildas lägenheter	20
5.4.5	Lokaler som kommunen äger	20
5.4.6	Sammanfattning	20
5.5	Andrahandsuthyrning.....	20
6	Analys	21
6.1	Valfrihetssystemets marknad	21
6.1.1	Utförarens risktagande.....	21
6.1.2	Kommunens risktagande.....	22
6.2	Påverkas kvaliteten i bostäder med särskild service om LOV införs?	23
6.3	Att införa LOV utifrån lokalfrågan	24
6.3.1	Konsekvenser när kommunen inte står för lokalerna.....	25
6.4	Hur kan kommunen tänka framöver?	26
6.4.1	I de fall där fastighetsägare och utförare samarbetar från början	26
6.4.2	Kommande byggnationer när Nacka bygger stad.....	26
6.5	Parallell tillämpning av LOV och LOU	26
6.6	Varför kostar införande av kundval så mycket mer?	27
7	Ekonomiska konsekvenser	28
7.1	Ekonomiska jämförelser	28
7.1.1	Ekonomisk jämförelse med LOV i Solna kommun.....	28
7.1.2	Ekonomisk jämförelse med LOV i Stockholms Stad.....	29
7.2	Ett räkneexempel utifrån Stockholms ersättningsnivåer	31
7.2.1	Hemtagning av personer med direktupphandlad plats.....	31
8	Slutsatser.....	31

Bilaga I 34

I Uppdrag

Det övergripande målet i utredningen är att utreda om bostäder med särskild service enligt LSS kan bedrivas inom ramen för kundval (LOV).

Mål i utredningen:

- Utreda hur kundval påverkar kundernas valmöjligheter.
- Beskriva eventuella ekonomiska konsekvenser av att införa kundval.
- Beskriva skillnaden mellan olika driftsformer.

I.1 Utredningens genomförande

I utredningen har dialog förts med befintliga och potentiella utförare. Vi har tagit del av andra kommuners erfarenheter. Dialog har även förts med intresseorganisationer och anhöriga/företrädare för att få in kund- och anhörigperspektiv. Även fastighetsägarna har tillfrågats för att kunna belysa deras synpunkter. Inköpsenheten och enheten för fastighetsförvaltning har bidragit med sin kompetens gällande upphandling och lokalfrågor.

2 Nuläge

2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättning goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Stödet ska grundas i respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Enligt 6§ LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

LSS har definierat tio olika insatser varav en är en bostad med särskild service enligt LSS. För kommunens del innebär detta att när den enskilde får ett biståndsbeslut för en bostad med särskild service enligt LSS har kommunen tre månader på sig att verkställa beslutet. Om beslutet inte verkställs i tid riskerar kommunen att få en särskild avgift (vite). Ett etiskt ställningstagande som ofta tas inom LSS-området är att den enskilde har rätt att bo kvar i sin lägenhet så länge hon eller han vill. Detta kallas ibland för kvarboendepincipen. Vanligen bor kunden på samma service- eller gruppboendestad under hela sitt vuxna liv.

2.2 Bostad med särskild service enligt LSS

Nacka kommun har idag 18 bostäder med särskild service enligt Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Åtta av bostäderna med särskild service enligt LSS drivs av den kommunala utföraren Valfärd samhällsservice och övriga elva drivs av fem olika privata utförare. Det finns idag två bostäder med särskild service enligt LSS belägna i Nacka kommun där Nacka kommun har direktupphandlade lägenheter. Nedan finns en sammanställning av platserna i Nacka kommun.

Tabell 1. Platsantal i befintliga bostäder med särskild service LSS.

Kommunal regi	Antal platser	Privat regi	Antal platser
Bergåsen	7	Ametisten södra	4
Draken	7	Ametisten norra	6
Kvarnvägen	6	Hedvigslund 1, Lillvägen 16	7
Laken	8	Hedvigslund 2, Lillvägen 26	7
Skymningsvägen	6	Kantatvägen	6
Solsidevägen	6	Kompassen	5
Tollare Port	10	Rodret	5
Vattenverksvägen	6	Rudsjövägen	6
		Skogalundsklippan	13
		Tellusvägen	6
Summa platser	56	Summa platser	65

Direktupphandlade	Antal platser		
Braxen	8		
Henriksdal	5		
Utanför kommunen	34		
Summa platser	47	Totalt antal platser	168

Totalt har 168 medborgare i Nacka bostad med särskild service enligt LSS i april 2019.

Enligt befolkningsprognosen finns ett behov av ytterligare cirka 200 platser i bostäder med särskild service enligt LSS till och med 2035. Till och med 2029 är 165 platser inplanerade. I planen finns både gruppboheter och servicebostäder.

2.3 Ersättning

År 2018 kostade bostäder med särskild service enligt LSS (inklusive lokalerna) knappt 155,3 miljoner kronor i Nacka kommun. Socialnämndens kostnader totalt för året var 727,1 miljoner kronor. I genomsnitt betalade socialnämnden 5,7 miljoner kronor per gruppboende 2018 för driften. En plats i bostad med särskild service enligt LSS i befintliga LOU-upphandlade grupp- och servicebostäder kostar i genomsnitt 940 tusen kronor inklusive lokalkostnader.

För att avgöra vilken typ av stöd en person som flyttar in i bostad med särskild service enligt LSS har behov av gör handläggare en nivåbedömning innan personen flyttar in med en uppföljning inom tre månader. Nivåbedömningen delas i Nacka in i fem olika nivåer som utföraren sedan får ersättning för. Nivåbedömningen görs om vid behov.

Ersättningen som beräkningarna i denna utredning utgått ifrån är de nivåer som angavs i Nacka kommuns senaste upphandling.

Tabell 2. Ersättningsnivåer bostad särskild service LSS i Nacka.

	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5
Ersättning (kronor per dygn)	660	9 10	1 660	2 430	3 380
Andel personer med respektive nivå	4%	7%	28%	25%	35%

De flesta personerna har nivå fem. 35 procent av personerna har nivå 5, 25 procent har nivå 4 och 28 procent nivå 3. 7 procent har nivå 2 och 4 procent nivå 1.

2.4 Upphandlad verksamhet (LOU)

Idag upphandlas driften i bostad med särskild service enligt LSS enligt LOU i de flesta fall. Vid särskilda skäl tecknas överenskommelser med den kommunala utföraren. Oftast hyr Nacka kommun lokalen av en fastighetsägare. Det finns fem bostäder med särskild service enligt LSS som Nacka kommun äger.

Av de 18 bostäder med särskild service enligt LSS som finns i Nacka drivs fram till årsskiftet åtta av den kommunala utföraren Valfärd samhällsservice och övriga tio boenden av fem olika privata utförare. En ny upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) har gjorts. 14 bostäder med särskild service enligt LSS omfattades av upphandlingen. Avtalslängden är tre år med möjlighet till förlängning två år och sedan ytterligare ett år. Avtalen börjar gälla från 1 januari

2020. I upphandlingen upphandlades driften av bostäderna. Nacka kommun står för lokalerna.

Kommunens LOU-upphandlade bostäder med särskild service enligt LSS kan inte överföras till kundval så länge avtalstiden gäller.

2.5 Direktupphandlade platser (LOU)

Behov av bostad med särskild service enligt LSS är större än tillgången på bostäder. För att kunna tillgodose den enskildes behov måste därför omsorgsenheten direktupphandla platser. Direktupphandling sker också då personens vård- och omsorgsbehov inte kan tillgodoses i någon av de grupp- och servicebostäder som finns i kommunen.

Idag bor 34 personer utanför kommunen varav 15 personer förväntas vilja flytta tillbaka till Nacka kommun när nya boenden byggs i kommunen. En anledning till att kommunen inte är i fas när det gäller behovet av bostäder med särskild service enligt LSS är de långa byggprocesserna som ofta fördröjs. Vid överklagan fördröjs byggprocessen med cirka två år.

Enstaka platser ute i landet har skiftande priser. I de fall där den enskilde har särskilda behov eller behöver plats snabbt är det svårt för Nacka kommun att förhandla om pris då det finns konkurrens från andra kommuner som också behöver platser. Bland de 34 placeringarna utanför Nacka varierar ersättningen mellan 2 000 och 10 000 kronor per dygn.

Det finns två bostäder med särskild service enligt LSS belägna i Nacka där kommunen har direktupphandlat platser. Den genomsnittliga kostnaden för dessa direktupphandlade platser är drygt 1,1 miljoner kronor per år och plats. Utfallet 2018 i de bostäder med särskild service enligt LSS där kommunen LOU-upphandlat driften var 940 tusen kronor per plats inklusive lokalkostnader. Noteras bör att de personer som ingår i kostnaden för direktupphandlade platser har en lägre nivåbedömning än de personer som ingår i LOU-upphandlade platser.

2.6 Boenden där fastighetsägare och utförare samarbetar

Idag finns två boenden i Nacka där fastighetsbolag och utförare samarbetar. Ytterligare ett boende kommer öppnas under nästa år. Utföraren har ansvar för både verksamhet och lokaler och kommunen betalar ersättning direkt till utföraren. Utföraren disponerar ersättningen som de anser bäst när det gäller

personalkostnader, lokalkostnader och så vidare. Utföraren får mer frihet att styra sin egen verksamhet, kan anpassa utbudet utifrån behovet och blir mindre styrd av kommunen. Nackdelen för hemkommunen är att man inte kan förvänta sig att få tillgång till alla platser eftersom utföraren säljer till flera olika kommuner.

Denna företeelse är vanlig inom äldreomsorgen. Skillnaden mellan äldreomsorgen och funktionsnedsättningsområdet är att det inom funktionsnedsättning är mindre volymer och därmed mindre omsättning. Detta kombinerat med höga byggkostnader och markpriser gör att det inte funnits lika stort intresse hos LSS-företagen.

3 Förutsättningar för LOV

3.1 Kort beskrivning av LOV

I lagen om valfrihetssystem (LOV) regleras vad som ska gälla för de kommuner som vill konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till kunden. Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Lagen bygger på de grundläggande EU-rättsliga principerna, proportionalitetsprincipen, icke diskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Inom sociala omsorgsprocessen i Nacka kommun finns elva olika valfrihetssystem enligt LOV.

3.2 Valfrihetssystemets marknad

3.2.1 Utbud och efterfrågan

En förutsättning för ett fungerande kundval är att det finns ett tillräckligt antal utförare så att individen har en valmöjlighet inte bara i teorin utan också i praktiken. Det behöver också finnas ett brett utbud, till exempel att det finns boenden inriktade på att möta olika kundgruppers individuella behov och förutsättningar utifrån deras funktionsnedsättning. Utbudet behöver vara större än efterfrågan. Utförare kan välja att auktorisera sig i flera kommuners valfrihetssystem.

3.2.2 Kundens möjlighet att göra ett informerat val

När det gäller LSS är den enskildes rätt till självbestämmande centralt i lagstiftningen. Den enskilde som får insatser enligt LSS ska vara delaktig i insatsens utformade. Val av bostad med särskild service enligt LSS är ett stort och livsavgörande beslut för den enskilde. Detta beslut diskuteras och planeras oftast tillsammans med kunden och kundens anhöriga långt i förväg. Inom LSS är kundens val därmed viktigt oavsett upphandlingsform.

Grundtanken med kundval är att kunden ska kunna välja, men också välja om ifall kunden inte är nöjd. Konkurrens mellan utförare uppstår när kunden använder tjänsten. Kunden behöver kunna göra ett informerat val. Inom socialtjänsten kan ett aktivt informerat val vara svårare än inom andra områden eftersom kunden kan ha en mer begränsad kognitiv förmåga.

3.2.3 Utförarnas möjlighet att etablera sig i ett kundval

Andra utredningar visar att för att utförarna ska vilja och kunna etablera sig i ett valfrihetssystem bedöms följande faktorer ha betydelse:

- **Tillgång till lokaler** För en privat utförare som avser att starta och driva ett boende inom LSS-området utgör fastighet och lokaler tillsammans med anställning av personal den stora affärsrisken.
- **Tillstånd från IVO** En privat utförare oavsett driftsform behöver ha IVO:s tillstånd när det gäller bostad med särskild service enligt LSS. För att få ett tillstånd behöver utföraren ha tillgång till lämpliga lokaler, ledning och personal med adekvat kompetens och lämplig bemanning.

Kommunens villkor för etablering Stora risker och höga kostnader kan medföra att det endast är de redan etablerade, större aktörerna som har förutsättningar att driva boenden inom ett valfrihetssystem enligt LOV. Mångfalden av små och stora utförare uteblir.

4 Olika perspektiv på att införa kundval (LOV)

4.1 Anhörigas och intresseorganisationers tankar om kundval

Dialog med intresseorganisationer och anhöriga/företrädare i Nacka visar att upphandlingsformen spelar en mindre roll. Det viktigaste för målgruppen är trygghet, kontinuitet och tillräcklig bemanning. Gruppsammansättningen i boendet upplevs också som viktig. Förändringar som sker gällande drift och bemanning skapar oro både för kunder och anhöriga/företrädare. Möjlighet att välja ses som positivt men brist på bostäder för målgruppen lyfts som ett problem. Anhöriga/företrädare upplever att det inte blir ett kundval på riktigt om det inte finns ett annat boende att byta till. Anhöriga/företrädare säger även att deras barn/huvudmän kan ha svårt att göra ett eget, välgrundat val på grund av sin funktionsnedsättning. Alla har inte närstående som hjälper till.

Anhöriga/företrädare lyfter frågan om vad som händer om en utförare missköter sig. Vad händer om kommunen inte har rådighet över lokalerna? Det finns en oro över att processen blir långdragen och drabbar kunden i slutändan.

När möjligheten för nya aktörer utanför kommunen att auktorisera sig i valfrihetssystem diskuteras framhåller anhöriga att närheten till familj och övrigt nätverk är viktig. Därför inte är de intresserade av att ha sina närstående boende i en annan kommun.

Intresseorganisationer i Stockholms stad anser att ersättningsnivåerna inte motsvarar behoven hos de enskilda. Detta, menar intresseorganisationerna, medför att få utförare har valt att ansöka om godkännande, vilket i sin tur bidrar till att den enskilde inte har någon reell valfrihet.

4.2 Potentiella utförares perspektiv på kundval

Utförarna är generellt positiva till kundval men det framkommer att det är viktigt för dem med rätt ersättning och rimliga villkor. Utförarna ser fördelar med att kunderna ska kunna välja men lyfter att det behöver finnas överkapacitet för att detta ska kunna vara möjligt.

Vid utförardialogen framkommer att utförarna ser en fördel med LOU-upphandling att kunna specialisera sig och visa vad som skiljer dem från en annan utförare. I ett kundval upplever utförarna att det finns en risk för en mer enformig och smal tjänst där olika behov är svårare för kommunen att beställa och även för utförarna att utföra. Utförarna upplever även att kommunen får lättare att upphandla det kommunen behöver utifrån en mer inriktad upphandling enligt LOU än genom kundval. En ytterligare fördel med LOU-upphandling är att utföraren vet i förväg hur de befintliga bostäderna ersätts idag och vilka personer som bor där. Det blir lättare för utförare att planera verksamheten och bemanningen. I och med förutsägbarheten blir risken för utförarna mindre.

Utförarna påpekar att de inom befintliga kundval inom länet teoretiskt sett kan ersättas enligt den lägsta nivån för samtliga boende. Det är viktigt för utförare att få liknande ersättningsnivå gällande alla kunder som bor på samma boende. De behöver bemanna verksamheten utifrån kunden med högsta ersättningsnivån. Om de övriga kunderna har lägre ersättningsnivåer är det svårt att få en tillräcklig lönsamhet i verksamheten. Detta bidrar till en tveksamhet att vara med i ett valfrihetssystem om kommunen ställer krav på att utföraren i första hand behöver ta emot kunder från en viss kommun eller ta emot samtliga kunder från

samma kommun. Utförare vill få möjlighet att styra vilka kunder de tar emot och vilken grupp sammansättning det blir.

Utförarna konstaterar att de idag har möjlighet att välja att vara utanför kundval. De kan till en viss mån välja sina kunder. Det finns inte incitament att vara med i ett valfrihetssystem där kommunerna ställer detaljerade krav eftersom det går att sälja platser direkt till olika kommuner oftast till ett högre pris utan lika detaljerade krav.

I ett valfrihetssystem där utföraren äger eller hyr fastigheten behöver de även stå för investeringskostnaden när det gäller fastigheten vilket är en risk. I utförardialogen framkommer att mindre utförare har svårt att stå för denna initiala kostnad. För att kunna söka IVO-tillstånd för driften behöver utföraren ha ett hyreskontrakt vilket innebär en del administration och ett startkapital behövs för att kunna stå för samtliga kostnader från första början. Kundval kan även enligt utförare medföra att de riskerar att stå med tomplatser. Även om det finns en brist på bostäder med särskild service enligt LSS och risken för tomplatser är liten är det ändå något som utförare behöver ta med i beräkningen. En idé som kom upp i dialog med utförare är att kommunen garanterar en andel av platserna med förbestämda ersättningsnivåer till en viss utförare. Detta skulle innebära att utförarna tar en mindre risk samtidigt som kommunen säkrar tillgången på platser.

Kontakt har tagits med utförare där direktupphandling skett ett flertal gånger, både inom och utanför kommunens gränser. Utförarna ställer sig generellt positiva till att gå med i ett eventuellt kundval men menar att ersättningsnivåer, ersättningsmodell och nivåbedömningsmodell är avgörande i beslutet om man ska gå med eller inte. Extra ersättning för nattbemanning nämns särskilt. Det spelar ingen roll för utförarna vilken kommun kunderna kommer ifrån egentligen.

Risken utförarna tar sträcker sig långt fram i tiden när det gäller nybyggnation. Utföraren måste göra en bedömning om de får lönsamhet i verksamheten kanske om sex år när de första hyresgästerna flyttar in. Det är ett osäkert läge att starta ett nytt boende eftersom utförarna behöver ta hänsyn till eventuella ändringar i lagstiftningen, IVOs eventuella förändringar i tillståndskrav, kommunens uppräknings av checkbelopp och vilka personer som flyttar in.

I dialog med utförare framkommer även att det är svårt att hitta mark till ett rimligt pris att bygga på i Stockholmsområdet. Ett sätt att minska kostnaderna skulle kunna vara att bygga om befintliga lokaler, men på grund av IVOs höga

krav på hur det ska byggas går det väldigt sällan att bygga om till ett rimligt pris. Utförarna påpekar att när det gäller ersättning är det viktigt att kommunen inte räknar endast bemanningskostnader eftersom det finns andra kostnader för utförare i form av administration och ledning som påverkar intresset att vara med i ett valfrihetssystem.

4.3 Andra kommuners erfarenheter av LOV i bostad med särskild service enligt LSS

Kartläggningen inom Stockholms län visar att kommunerna har förhållit sig olika till kundval inom bostad med särskild service enligt LSS. Gemensamt för länets kommuner är att för de som har beslutat att införa kundval inom området har det varit svårt att få kundvalet att fungera. Försök har gjorts till exempel i Stockholms stad, i Sollentuna och i Solna. Se sammanställning av Nackas jämförelsekommuner och Stockholms stad i tabellen nedan.

Tabell 3. Jämförelser av LOV i bostad särskild service LSS.

Kommun	Utrett frågan	Beslutat införa	Hur ser det ut nu?
Danderyd	Nej	-	Ramupphandlade platser enligt LOU
Sollentuna	Ja	Ja	LOV endast i egen regi, de privata utförarna har gått ur LOV:en, LOU-upphandlade boenden och enstaka platser
Solna	Nej	Ja	Har ett fåtal utförare i LOV:en, främst enstaka platser i andra kommuner. Har idag en kombination av LOV, LOU-upphandlade och boenden i egen regi.
Stockholm	Ja	Ja	2 boenden drivs enligt LOV, 46 är LOU-upphandlade och 106 drivs i egen regi
Tyresö	Nej	-	LOU-upphandlade och boenden i egen regi
Täby	Ja	Nej	LOU-upphandlade och boenden i egen regi

Sollentuna har infört LOV i delar av sina bostäder med särskild service enligt LSS. I valfrihetssystemet finns idag endast den kommunala utföraren. Det har tidigare funnits ett par andra utförare men dessa har sagt upp sig på grund av att de anser att ersättningsnivåerna är för låga. Marknaden för enstaka platser är god för utförarna och de kan få betydligt mer betalt vid direktupphandling. En anledning till att man inte infört LOV i alla boenden är momsreglerna som uppstår när hyresförhållanden förändras från att kommunen hyr till en privat utförare står för hyreskontraktet. Läs mer om moms och skattskyldighet i avsnitt 5.4.

Solna införde sitt LOV-system 2013. De har idag avtal med fem företag. Två av boendena har endast kunder från Solna. Övriga boenden ligger utanför kommunen och tar emot personer från flera kommuner. De upplever att det har varit svårt att få till ett fungerande valfrihetssystem eftersom det sällan finns någon ledig plats på boenden som är med i kundvalet. De har inte fått några nya ansökningar från utförare som vill vara med i valfrihetssystemet sedan 2015.

Stockholm har delvis infört LOV inom bostad med särskild service enligt LSS. För tillfället drivs 106 av boendena av kommunal utförare med interna överenskommelser, 46 boenden är entreprenadupphandlade och två boenden är upphandlade enligt LOV. Dessa två boenden drivs av en icke-vinstdrivande utförare. Stockholms stad önskar få fler utförare i sitt valfrihetssystem. Vid utförd dialogen i Nacka framgick att utförarna är medvetna om att det finns kundval inom Stockholms stad men att det inte är intressant för utförarna med befintliga krav och ersättningsnivåer. Det framkommer också att kraven i kundvalen begränsar utförarnas möjlighet att skapa verksamhet utifrån egna förutsättningar och att ersättningen inte täcker kostnader som blir höga i samband med nybyggnation.

Täby har i flera omgångar utrett frågan om valfrihetssystem inom bostad med särskild service och särskilt boende. Det framkommer att det kräver stora investeringar och ett finansiellt risktagande att bygga och driva ett särskilt boende. När lagen om valfrihetssystem tillämpas ligger denna risk hos leverantören. Täby anser att ersättningsmodellens utformning därför har stor betydelse för utförarnas vilja att etablera sig en kommun. Täby har föreslagit att LOV och LOU tillämpas parallellt då det inte finns något hinder för detta. LOU på befintliga boenden där kommunen idag råder över lokalerna och LOV för de boenden där utföraren råder över lokalerna samt möjlighet för nya utförare att ansluta sig. Täby har ännu inte infört LOV på bostäder med särskild service enligt LSS. De har uppmärksammat att LOV inom äldreomsorgen lett till att andra kommuner som betalar högre ersättning får en allt större andel av platser på äldreboenden belägna i Täby kommun.

Uppsala utredde under 2014 möjligheten att införa LOV inom bostad med särskild service enligt LSS. Man föreslog att LOV och LOU tillämpas parallellt. Slutligen beslutade man sig dock för att inte införa LOV utan ha kvar endast LOU på grund av momsreglerna.

5 Fastighetsfrågor och lokaler

5.1 Nuvarande LSS-boenden inom Nackas kommungräns

I nedanstående tabell redovisas befintliga LSS-boenden i kommunen, vem som äger fastigheten, avtalstid och regiform för driften av verksamheten. Två av boendena har hyreskontrakt till och med 2034. Fem av boendena ägs av kommunen.

Tabell 4. Fastighetsägare och utförare i befintliga bostäder särskild service LSS.

Boende	Fastighetsägare	Avtalstid	Regi	Utförare drift
Hedvigslund 1	Nacka kommun	-	Privat	Assist bostad och omsorg i Nacka AB
Hedvigslund 2	Nacka kommun	-	Privat	Assist bostad och omsorg i Nacka AB
Ametistens gruppboestad, norra	Ormea förvaltning AB	T.o.m. 2020-12-31	Privat	Frösunda LSS AB
Ametistens gruppboestad, södra	Ormea förvaltning AB	T.o.m. 2020-12-31	Privat	Frösunda LSS AB
Kompassens gruppboestad	Nacka kommun	-	Privat	Herden AB
Rodrets gruppboestad	Nacka kommun	-	Privat	Herden AB
Skogalundsklippans serviceboestad	BRF Skogalundsklippan i Nacka	Tillsvidare	Privat	Nytida AB
Kantatvägens serviceboestad	HSB Senaten	Tillsvidare	Privat	Nytida AB
Rudsjövägens gruppboestad	Sekelhus AB	T.o.m. 2020-10-31	Privat	Nytida AB
Tellusvägens gruppboestad	Nacka kommun	-	Privat	Olivia omsorg AB
Bergåsens serviceboende	Diligentia/Skandia	T.o.m. 2019-12-31	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Kvarnvägens gruppboestad	Genova Property Group	T.o.m. 2034-12-31	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Solsidevägens gruppboestad	Genova Property Group	T.o.m. 2034-12-31	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Skymningsvägens gruppboestad	Sekelhus AB	T.o.m. 2020-05-31	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Tollare Port	HEFAB	Kontrakt ej klart	Kommunal	Välfärd Samhällsservice
Vattenverksvägens gruppboestad	Sekelhus AB	T.o.m. 2021-05-31	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Fisksätra gruppboestad, Draken	Stena Fastigheter	Tillsvidare	Kommunal	Välfärd samhällsservice
Fisksätra gruppboestad, Laken	Stena Fastigheter	Tillsvidare	Kommunal	Välfärd samhällsservice

Av de fastighetsägare som kommunen idag tecknat hyresavtal med finns inget intresse av att överlåta kontrakten innan de löpt ut, däremot är flera öppna för att

teckna långa avtal med privata utförare i framtiden. Den fastighetsägare som äger de flesta fastigheterna är inte intresserad av att teckna hyresavtal med någon annan än kommunen.

5.2 Gemensamhetslokaler

En bostad med särskild service består av de enskildas lägenheter och gemensamhetsutrymmen. I gemensamhetsutrymmen innefattas personalutrymmen och en gemensamhetslokal där de boende exempelvis kan äta och umgås. Kostnaden för gemensamhetsutrymmen ska inte inkluderas i den enskildes hyra. Om utföraren är hyresgäst är det utföraren som står för kostnaden. I alla bostäder med särskild service som Nacka kommun har avtal med är det kommunen som står för denna kostnad. Om utföraren ska stå för kostnaden behöver de ersättas för detta. Detta handläggs på olika sätt. I vissa kommuner finns en särskild lokalpeng som är ett fast belopp. I andra kommuner bakas lokalpengen in i ersättningen för stödet.

5.3 Hyreskostnad för de enskildas lägenheter

Grundprincipen är att den enskilde betalar hyra för sin bostad direkt till hyresvärden. Nacka kommun är hyresvärd för alla kunder (hyresgäster) som bor i bostäderna med särskild service. Hyran varierar utifrån bostadens ålder och storlek.

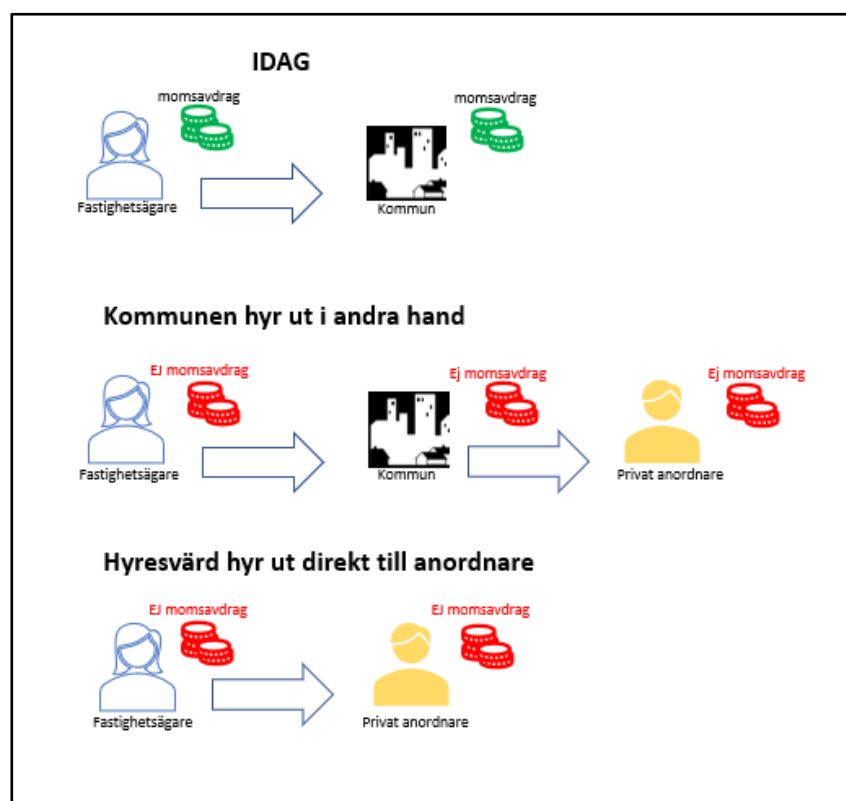
Kommunen saknar en fungerande rutin för hyreshöjningar men i ett samarbete mellan enheten för fastighetsförvaltning och omsorgsenheten kommer en femårsplan för hyreshöjningar upprättas. Den hyra som hyresgästerna betalar till kommunen utgör idag cirka 77 procent av den faktiska kostnaden för lägenheterna. I de nyproducerade fastigheterna blir hyran så hög att det finns en tveksamhet att flytta in. Omsorgsenheten har märkt av att hyreskostnaden påverkar valet av bostad med särskild service. I det senast byggda boendet Tollare Port har hittills fyra personer tackat nej till att flytta in på grund av för hög hyreskostnad.

För att undvika att enskilda personer tackar nej till erbjuden lägenhet på grund av hög hyra har många andra kommuner infört ett så kallat kommunalt bostadstillägg. Detta kan enskilda söka som inte har råd att betala hyran i sin lägenhet. Exempelvis i Stockholms stad kan de enskilda ansöka om kommunalt bostadsbidrag upp till 90 procent av den boendekostnad som överstiger försäkringskassans fastställda genomsnittshyror i Stockholms län.

5.4 Skattefrågor: Moms och möjlighet till frivillig skattskyldighet för lokaler

5.4.1 Befintliga LOU-upphandlade bostäder med särskild service enligt LSS

Som tidigare framkommit har andra kommuner beslutat att inte införa valfrihetssystem i sina befintliga bostäder med särskild service på grund av momsfrågan. Det blir skillnad för fastighetsägaren om hyresgästen är en privat utförare av en momsbefriad tjänst än om det är en kommun. I följande avsnitt beskrivs i en förenklad form vad skillnaden innebär för fastighetsägarna, kommunen och utförarna, se Figur 1. Skillnaden handlar om moms och frivillig skattskyldighet. Idag är det Nacka kommun som hyr lokalen av fastighetsägaren. Alternativen om LOV ska införas är antingen att fastighetsägaren hyr ut till Nacka kommun som hyr ut i andra hand till en utförare eller att utföraren hyr direkt av fastighetsägaren.



Figur 1. Momsavdrag i olika scenarier.

5.4.2 Moms

De flesta varor och tjänster som säljs innehåller moms, men det finns några undantag som är momsbefriade bland annat:

- sjukvård, tandvård och social omsorg
- hyra av fastighet (här finns dock flera undantag till exempel hotellrum, parkeringsplatser och mark och byggnader för djur).

Drift av bostad med särskild service enligt LSS är social omsorg och verksamheten är därmed momsfri. Detta innebär att utföraren som bedriver verksamheten inte ska ta ut moms vid försäljning och de har därmed inte heller rätt att göra avdrag för ingående moms på inköp till sin verksamhet. För fastighetsägaren så innebär detta att de inte får ansöka om att bli frivilligt skattskyldiga för denna fastighet och får då inte heller lägga moms på den del av hyran som inte är bostäder, och på motsvarande sätt så får de då inte heller tillgodoräkna sig avdrag för ingående moms på den del av sina driftskostnader som avser dessa utrymmen.

5.4.3 Frivillig skattskyldighet

Om fastighetsägaren däremot hyr ut till en kommun istället som i sin tur upplåter lokalen till en utförare av momsfri verksamhet så får fastighetsägaren ansöka om frivillig skattskyldighet för den aktuella fastigheten. Då får de tillbaka ingående moms på investeringar i fastigheten och kan göra löpande momsavdrag på drift och underhåll av fastigheten. Det går också att ansöka om tillstånd för att vara frivilligt skattskyldig under uppförandet av byggnaden. Detta undantag gäller inte när ett fastighetsbolag hyr ut till en privat utförare.

Om fastighetsägaren var frivilligt skattskyldig vid uppförandet av byggnaden och kontraktet överförs från kommunen till en privat utförare kan fastighetsägaren tvingas betala tillbaka avdragen mervärdesskatt. Det kan röra sig om delar eller hela beloppet avseende investeringar i fastigheten. Detta kallas jämkning. Enligt våra efterforskningar har detta inte prövats tidigare så ingen vet med säkerhet hur mycket det skulle röra sig om. Därför har ingen annan kommun överlåtit sina befintliga hyreskontrakt till privata utförare. Enligt en preliminär beräkning som enheten för fastighetsförvaltning gjort skulle kostnaden för de två boenden som är byggda inom de senaste tio åren (exklusive Tollare Port som öppnade i år) bli minst 1,7 miljoner kronor i engångsbelopp. Dessutom beräknas fastighetsägarnas kostnader för gemensamhetslokalerna öka med cirka 0,9 miljoner kronor per år när de inte längre har rätt att göra avdrag för ingående moms.

5.4.4 De enskildas lägenheter

Eftersom hyresgästernas lägenheter i lagens mening är en stadigvarande bostad kan de aldrig beläggas med moms. Det vill säga vare sig extern fastighetsägare eller kommun äger rätt att göra avdrag för ingående moms för ytor som ingår i någons stadigvarande bostad. Avdragsrätten gäller endast för gemensamhetsytan inklusive personalutrymmen.

5.4.5 Lokaler som kommunen äger

När det gäller de fem fastigheter där kommunen är ägare så kan dessa hyras ut till en privat utförare att driva verksamhet i. Om kommunen väljer att göra detta så kommer man att vara tvungen att agera som en ej frivilligt skattskyldig fastighetsägare på samma sätt som de privata fastighetsägarna. Frågan rör alltså inte vem som är uthyrare utan vem som är hyresgäst.

5.4.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär detta att när fastighetsägaren har möjlighet att vara frivilligt skattskyldig så blir kostnaderna lägre för kommunen eftersom både fastighetsägaren och kommunen har möjlighet att göra avdrag för ingående moms. På motsvarande sätt så ökar kostnaden för både fastighetsägaren, utföraren samt i slutänden även kommunen när kraven för frivillig skattskyldighet inte uppfylls. I bilaga 1 finns ett exempel för att tydliggöra hur det går till.

5.5 Andrahandsuthyrning

Andrahandsuthyrning innebär att kommunen står på hyresavtalet men hyr ut lokalerna i andra hand till en utförare. Fastighetsägaren kan bli tryggad med att kommunen står som hyresgäst och därmed får en långsiktighet i planeringen. Kommunen kan också genom andrahandsuthyrningen säkra att lokalerna används till bostad med särskild service enligt LSS långsiktigt. Fördelning av lokaler måste ske på ett konkurrensneutralt sätt.

En fördel med andrahandsuthyrning är att kommunen inte själv behöver äga lokalerna. En nackdel är att kommunen då får två avtalsförhållanden att beakta, ett mellan kommunen och fastighetsägaren och ett mellan kommunen och utföraren.

I de fall där fastighetsägaren inte vill ta risken med att hyra ut till privata utförare kan andrahandsuthyrning övervägas.

Det är viktigt att det är känt för fastighetsägaren redan när lokalen hyrs in, för vilket ändamål lokalerna hyrs av kommunen och om kommunen kommer att

upplåta lokalerna i andra hand. Det kan göra skillnad för fastighetsägaren om det är en privat eller kommunal utförare som hyr fastigheten i andra hand.

En fråga som uppkommit under utredningens gång är om kommunen skulle kunna göra momsavdrag om kommunen var mellanhand och hyrde ut fastigheten i andrahand. Detta går inte då möjligheten till frivillig skattskyldighet upphör om förstahandshyresgästen (kommunen) hyr ut till ett företag som bedriver verksamhet som inte är momspliktig vilket privata utförare är.

De ekonomiska konsekvenserna kommer att vara liknande som när en privat utförare samarbetar med en fastighetsägare. Ekonomiska konsekvenser redovisas i avsnitt 7.

6 Analys

6.1 Valfrihetssystemets marknad

En förutsättning för ett lyckat införande av valfrihetssystem är att det finns en fungerande marknad. Annars blir det ingen ökad valfrihet för kunden. Det finns ett antal kommuner som har infört kundval men ingen har ännu lyckats med att få till ett fungerande kundval som lockar en tillräcklig mängd utförare att ansluta sig. Detta trots att det finns en brist på bostäder med särskild service enligt LSS i de flesta kommunerna. Det kan finnas flera orsaker till varför det är så svårt att skapa ett fungerande kundval.

6.1.1 Utförarens risktagande

En del kan förklaras med vilken risk en blivande utförare behöver ta i ett valfrihetssystem i förhållande till att starta en annan verksamhet, exempelvis äldreboende eller att lägga anbud i en LOU-upphandling där driften av bostad med särskild service enligt LSS upphandlas. En förklaring kan även vara vilken ersättning som kommunen är villig att ge för utförd tjänst. Utförarna uppger att det finns många utmaningar med att starta nya bostäder med särskild service enligt LSS. Mark- och byggkostnaderna är höga och grupp- och servicebostäderna är små vilket innebär större risker för utföraren. Inestegskostnaden för att starta en bostad med särskild service enligt LSS och därmed risken är betydligt större än att exempelvis starta ett hemtjänstföretag.

Innan ett enskilt företag kan ansluta sig till ett valfrihetssystem krävs:

- **Tillgång till lokaler.** En privat utförare som avser att starta och driva bostad med särskild service enligt LSS inom ramen för LOV behöver bygga eller samarbeta med en fastighetsägare för att få tillgång till en

fastighet (bostäder och gemensamhetslokal) i god tid före ansökan till IVO. Tillsammans med anställning av personal är anskaffning av fastighet för verksamheten den stora affärsrisken. Den största andelen boenden är LOU-upphandlade i Nacka kommun, då står kommunen för lokalkostnaderna och står därmed för en stor del av den ekonomiska risken.

- **Tillstånd från inspektionen för vård och omsorg.** En privat utförare oavsett upphandlingsform behöver ha tillstånd när det gäller bostad med särskild service enligt LSS. För att få ett tillstånd behöver utföraren ha tillgång till lämpliga lokaler, ledning och personal med adekvat kompetens och lämplig bemanning. För att få IVO-tillstånd för bostad med särskild service enligt LSS får utföraren ha maximalt sex lägenheter på en gruppboende respektive tio lägenheter i en servicebostad. Intäkten blir svår att påverka för utföraren. Utföraren kan inte få mer lönsamhet genom att öka antalet lägenheter. Hemtjänstutföraren kan exempelvis genom att hålla hög kvalitet även öka antalet kunder och på så sätt öka sina intäkter. Detta kan även jämföras med ett äldreboende där utföraren kan få tillstånd för betydligt fler platser vilket möjliggör en bättre lönsamhet i verksamheten. Fler platser på äldreboenden bidrar till en bättre personalplanering samt bättre utnyttjande av personalutrymmen och gemensamhetsutrymmen. Utföraren kan i förväg planera hur stort äldreboendet behöver vara för att kunna få stordriftsfördelarna.
- **Risk för outhyrd lägenhet** För att kunden ska ha en reell möjlighet att välja bostad måste det finnas en viss överkapacitet. I ett fungerande kundval innebär det att utföraren riskerar att stå med en outhyrd lägenhet. Utförarna lyfter att det är svårt att klara av risken eftersom volymerna inom en grupp- eller servicebostad är så små. Man har inte råd att ha en lägenhet ledig. Till skillnad från kundval inom äldreomsorgen som omfattar cirka 660 lägenheter i Nacka kommun så är marknaden för LSS-boende betydligt mindre, cirka 120 lägenheter i Nacka kommun.

6.1.2 Kommunens risktagande

För att täcka behovet av bostäder med särskild service enligt LSS planerar Nacka kommun för ytterligare cirka 200 lägenheter till och med 2035. Med nuvarande upphandlingsmodell tar kommunen risken om prognosen slår fel eller byggnationen fördröjs. I ett valfrihetssystem där fastighetsägaren och utföraren samarbetar har utföraren det ekonomiska ansvaret för verksamhet och lokaler. Kommunen betalar ersättning direkt till utföraren och utföraren disponerar ersättningen som de anser bäst när det gäller personalkostnader och

lokalkostnader. Utföraren får mer frihet att styra sin egen verksamhet och kan anpassa utbudet utifrån behovet.

Detta innebär samtidigt en osäkerhet för kommunen jämfört med en LOU-upphandling där kommunen upphandlar driften av ett visst antal bostäder med särskild service enligt LSS. Utföraren kommer att vara fri att erbjuda plats till kunder från andra kommuner antingen genom att sälja platser som direktupphandlas eller inom ramen för en kommuns kundval. Kommunen kan ställa krav på att utföraren bara ska ta emot kunder från den egna kommunen men detta minskar intresset för utföraren att gå med i kundvalet, vilket har skett i Stockholms stads kundval. I detta sammanhang blir också andra kommuners ersättningsnivåer intressanta. De två kommuner inom länet som vi har gjort en jämförelse med ligger 18-30 procent högre än Nackas nuvarande kostnad för insatsen.

En annan risk är att utföraren förvandlar bostaden med särskild service enligt LSS till en annan boendeform om den är mer ekonomiskt lönsam. Den boende förlorar då sitt hyreskontrakt och omsorgsenheten behöver hitta en ny lägenhet i bostad med särskild service enligt LSS för den enskilde. Att släppa rådgivningen över lokalerna som kommun måste därmed ses som problematiskt då de kan påverka platstillgången ytterligare. Ett exempel på en tidigare lukrativ marknad är flyktingboende.

För att tillgodose behovet av bostäder med särskild service enligt LSS och ha en tillräcklig kapacitet för att kunden ska kunna göra ett val behöver ersättningen till utföraren vara attraktiv och förutsägbar över tid. Den behöver stå sig väl såväl i förhållande till andra kundval som till ersättning för enstaka platser som direktupphandlas av länets kommuner. Vid kundval annonseras förfrågningsunderlaget löpande vilket är positivt då nya verksamheter kan ansluta sig allt eftersom. Detta bidrar även till långsiktighet för anordnare och kunder då upphandlingar inte behöver genomföras med jämna mellanrum. Det blir även enklare för nybyggda boenden att ansluta sig till ett valfrihetssystem än att invänta kommunens upphandling.

6.2 Påverkas kvaliteten i bostäder med särskild service om LOV införs?

Positivt med att införa valfrihetssystem enligt LOV är att det kan vara samma utförare som driver boendet under lång tid. Detta bidrar i bästa fall till en långsiktighet och möjlighet till att skapa en god kvalitet. Det finns dock ingen garanti för att utföraryten inte sker eller att kvaliteten är konstant.

Om valfrihetssystem är infört och en utförare står för hyreskontraktet och kommunen av någon anledning vill avauktorisera utföraren behöver kontraktet för lokalen överföras till en annan utförare alternativt till kommunen. Ur juridisk synvinkel påverkas inte nämndens möjligheter att häva avtal med ickefungerande utförare oavsett om det är kommunen eller det utförande företaget som hyr boendet. Däremot är processen praktiskt tidskrävande och omfattande vilket kan bidra till att kommunen har kvar en icke-fungerande utförare under lång tid vilket i slutändan drabbar kunden.

6.3 Att införa LOV utifrån lokalfrågan

Om kundval ska införas i befintliga bostäder med särskild service enligt LSS behöver kommunen ta ställning till hur man ska hantera hyreskontrakten för gemensamhetslokalerna och för lägenheterna.

Det finns två möjliga handlingsalternativ:

- Kommunen säger upp hyreskontrakten med den privata fastighetsägaren, som sedan själv upprättar ett hyreskontrakt med en utförare.
- Kommunen kvarstår som förstahandshyresgäst (blockhyra) och upprättar ett andrahandshyreskontrakt med en utförare.

Att vara med i ett kundval innebär att fastighetsägare och utförare behöver ta en större risk än vad de behöver göra i dag i och med att de behöver projektera och bygga en grupp- eller servicebostad. Ett sådant projekt kan ta upp till sex år om det överklagas. Den risken och kostnaden står kommunen för i dag.

Det finns fastighetsägare som har uttryckt att de inte är intresserade av att bygga om någon annan än kommunen står som kontraktsinnehavare. Det kan dels bero på att de då inte kan sänka byggkostnaden genom att dra av byggmomsen men också på att de inte litar på anordnarens långsiktiga, ekonomiska bärkraft.

Fördelningen av befintliga lokaler måste ske på ett konkurrensneutralt sätt. Om det pågår verksamhet i lokaler som kommunen äger eller förhyr är det inte möjligt att upplåta dem till en privat utförare eftersom det då handlar om otillåten direktupphandling där ett visst företag gynnas i förhållande till andra. Detta innebär att det inte är möjligt att ändra en pågående upphandling enligt LOU till att istället omfattas av LOV.

När en fastighet eller hyreskontrakt ska överlåtas till ett privat företag ska det ske till marknadsmässiga villkor. Det bör vara möjligt att tilldela lokalerna utifrån till

exempel en fördelningsnyckel efter avtalstidens slut. Hur det ska gå till behöver utredas ytterligare om införande av kundval på befintliga LOU-upphandlade verksamheter blir aktuellt. Samma gäller även för andrahandsutnyrnning.

6.3.1 Konsekvenser när kommunen inte står för lokalerna

Det finns flera risker med att kommunen frånträder förstahandskontrakten för bostäderna med särskild service.

- Om kommunen väljer att frånga sin roll som förstahandshyresgäst lämnas ansvaret för uthyrningen till den privata fastighetsägaren som i sin tur upprättar hyreskontrakt med utföraren. Det kräver lyckade förhandlingar där samtliga parter är överens. Om en kommun säger upp ett pågående hyresavtal med en fastighetsägare i förtid, så kan kommunen bli skadeståndsskyldig.
- Eftersom den privata hyresvärden inte längre kan vara frivilligt skattskyldig för moms och dra av momsen för sina kostnader kommer den privata fastighetsägaren sannolikt vilja ha kompensation för detta. Om den privata fastighetsägaren varit frivilligt momsskyldig även under uppförandet av boendet så uppstår en situation där fastighetsägaren kan bli återbetalningspliktig om annan än kommunen har hyreskontraktet för boendet.
- Om kommunen frångår sin roll som förstahandshyresgäst kommer kommunen också att förlora rådigheten över lokalerna. Att frånga som hyresgäst innebär en risk för att den privata fastighetsägaren i framtiden använder lokalerna till något annat än till bostad med särskild service enligt LSS.
- Om den som driver bostaden med särskild service enligt LSS övertar förstahandsavtalet kommer frågan uppstå vilken hyra kunden (hyresgästerna) ska betala. För närvarande betalar kunden i genomsnitt 77 procent av hyreskostnaden och kommunen står för resterande del. Detta är en fråga som behöver lösas oavsett driftsform men den blir akut om kommunen beslutar att frånträda lokalerna.
- De framtida kunderna (hyresgästerna) kommer inte att kunna tacka ja till erbjudande om bostad med särskild service enligt LSS i de nyproducerade lägenheterna med mindre än att hyrorna kan hållas på en låg nivå, vilket är svårt med tanke på produktionskostnaden vid nyproduktion. Kommunen behöver ta ställning till hur denna fråga ska lösas genom att till exempel utreda frågan om införande av ett kommunalt bostadstillägg.

6.4 Hur kan kommunen tänka framöver?

6.4.1 I de fall där fastighetsägare och utförare samarbetar från början

Det finns ett visst intresse för utförare att starta bostad med särskild service enligt LSS i samarbete med ett fastighetsbolag. En gruppboende på Kocktorpsvägen (inflyttning 2020) är ett exempel på detta. För att kommunen ska kunna bevilja boende där och i eventuella framtida boenden krävs antingen en upphandling enligt LOU eller att kundval (LOV) införs.

Oavsett vilket beslut socialnämnden fattar behöver ersättningen vara konkurrenskraftig ställt i relation till vad andra kommuner kan erbjuda. Ersättningen behöver vara högre än i nuvarande LOU-upphandling utifrån att utförarna står med en högre risk och eftersom förstahandskontraktsinnehavaren inte kommer att vara kommun så kommer hyran för gemensamhetslokalerna att bli högre.

6.4.2 Kommande byggnationer när Nacka bygger stad

I Nacka kommuns framtida planering finns plan för att bygga både gruppboendestäder och serviceboendestäder fram till år 2035. Hur dessa nybyggnationer ska hanteras behöver diskuteras. Kommunen kan antingen upphandla driften enligt LOU som tidigare eller införa valfrihetssystem i alla kommande nybyggnationer. Kommunen kan planera för nya bostäder med särskild service i detaljplanen men sedan måste utförarna och fastighetsägarna vara villiga att ta risken och våga bygga grupp- och serviceboendestäder. Som tidigare har nämnts är markpriserna höga vilket gör att utförarna är tveksamma till risken på grund av små volymer.

Vid införande av LOV blir lokalfördelningen marknadsstyrd. De utförare som har ekonomiska förutsättningar kan etablera sig på marknaden genom ett samarbete med fastighetsägare. En stor risk är att variationen av större och mindre utförare minskar då det framförallt är de större utförarna som har möjlighet att ta de större investeringskostnader som krävs. Utförare hävdar att det finns en fördel med att kommunen tar risken vid nyproduktion då det finns ekonomiska förutsättningar och kommunen kan ha lättare att få tag på mark eller lokaler. Kommunen har också en intern kompetens kring dessa frågor som kan vara svårare för privata utförare att bygga upp och bibehålla.

6.5 Parallell tillämpning av LOV och LOU

Det finns en möjlighet att fortsätta upphandla de befintliga boendena enligt LOU samtidigt som valfrihetssystem enligt LOV kan införas i de fall där

fastighetsägaren och utföraren samarbetar. De kommuner där valfrihetssystem har införts har det gjorts parallellt med LOU. Anledningen till att kommunerna vill ha kvar LOU-upphandling av drift är att man kan säkerställa platstillgången. Även det osäkra läget med skatte- och momsfrågan gällande lokaler bidrar till att kommunerna vill ha ansvaret över lokalerna och därmed fortsätter att upphandla driften enligt LOU.

Om en fungerande marknad i valfrihetssystemet kan skapas kommer det bidra till mångfald av utförare och något mindre administration på länge sikt. En kombination av LOV och LOU kan vara ett sätt att testa hur stort intresset är. Dock har detta gjorts i andra kommuner med magert resultat. Andra kommuners erfarenheter visar att det är svårt att skapa ett attraktivt valfrihetssystem eftersom utförarna har en möjlighet att få en bättre ersättning genom att sälja platser separat till olika kommuner. Att släppa marknaden helt fri i ett valfrihetssystem skulle vara väldigt osäkert för kommunen eftersom man tappar kontrollen över antalet platser och riskerar att bidra till högre kostnader ifall kommunen blir tvungen att direktupphandla till ett högre pris. Ett förslag som utförarna har lyft är att kommunen garanterar beläggning av en andel av platserna med förbestämda ersättningsnivåer till en utförare som går med i kommunens LOV. Detta skulle innebära att utförarna tar en mindre risk samtidigt som kommunen säkrar tillgången på platser.

6.6 Varför kostar införande av kundval så mycket mer?

Utförardialogen visar att rimliga ersättningsnivåer är en viktig förutsättning för att utförarna ska vilja vara med i ett valfrihetssystem. Nackas befintliga ersättningsnivåer är lägre än vad Stockholm och Solna erbjuder till utförare i deras kundvalssystem. Införande av ett fungerande valfrihetssystem skulle troligen innebära ökade kostnader för Nacka kommun. Att ligga på samma nivå som Solnas och Stockholms stads ersättningsnivåer skulle innebära en högre kostnad från 220 till 434 tusen kronor per person och år, se mer i avsnitt 7. En faktor som bidrar till denna ökning är upphörandet av den frivilliga skattskyldigheten som skapar vissa ökade kostnader. Den största anledningen till ökad kostnad är dock utförarens ökade risktagande. Risken att ha tomplatser, små volymer på grund av IVOs krav på antalet platser och höga markpriser är kostnadsdrivande. Bristen på lediga platser är i sig kostnadsdrivande då utföraren på grund av den höga efterfrågan kan höja sina priser för att öka vinstmarginalen. Vid LOU-upphandling av drift är risken mindre eftersom utförarna varken behöver skaffa eller ansvara för egna lokaler. Utföraren vet antalet kunder, de befintliga ersättningsnivåerna och avtalsperioden i förväg. De har lättare att

bedöma behovet av bemanning under en längre tid. Därmed kan de även acceptera ett lägre pris eftersom de vet vilka kunder de har, ersättningsnivåerna är bestämda och därmed kan även bedöma behovet av bemanning på lång sikt.

7 Ekonomiska konsekvenser

Mycket tyder på att beslutet att införa valfrihetssystem skulle innebära negativa ekonomiska konsekvenser för socialnämnden. Hur mycket är svårt att beräkna eftersom det är beroende av olika ställningstaganden som socialnämnden behöver fatta beslut om. I detta avsnitt kommer vi presentera de ekonomiska konsekvenserna och jämförelserna som bedöms som relevanta inför beslutet att införa valfrihetssystem inom bostad med särskild service enligt LSS.

Det mest centrala för att kunna skapa ett fungerande valfrihetssystem är att checken som tas fram behöver vara attraktiv. Detta för att säkerställa att anordnare ansluter sig till Nackas kundval för att kunna erbjuda platser till kunder i Nacka. Erfarenheten från andra kommuner har visat att trots högre ersättning än den Nacka angivit i upphandlingen, är intresset svagt. Budget för bostäder med särskild service enligt LSS är idag cirka 21 procent av hela socialnämndens budget vilket innebär att även en mindre höjning har en stor effekt på socialnämndens totala budget.

Även moms och frivillig skattskyldighet blir en ekonomisk fråga. Frivillig skattskyldighet för den privata fastighetsägaren upphör om kommunen frånträder hyreskontrakt och en utförare tar över hyreskontraktet alternativt att kommunen står som mellanhand och vidarefakturerar hyreskostnaden. Bedömningen är att fastighetsägarna riskerar att behöva betala tillbaka minst 1,7 miljoner kronor i skatt för de två bostäderna med särskild service enligt LSS (exklusive Tollare Port) som har uppförts under de senaste tio åren. Dessutom kommer kostnaden för gemensamhetslokaler öka med cirka 0,9 miljoner kronor per år beräknat på de privata utförarna eftersom de inte kan göra avdrag för moms på samma sätt som kommunen kan. Det är fastighetsägaren som på kort sikt kommer att förlora på detta men på längre sikt innebär detta ökade kostnader för Nacka kommun i form av högre ersättningsnivåer till utförarna och högre hyror för de boende.

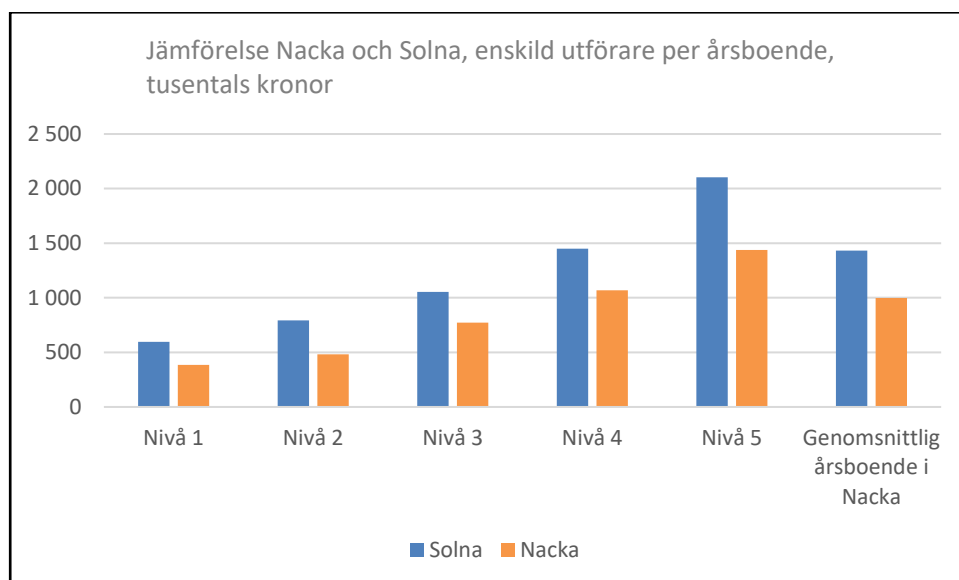
7.1 Ekonomiska jämförelser

7.1.1 Ekonomisk jämförelse med LOV i Solna kommun

Inom Stockholms län har Solna infört kundval i bostad med särskild service enligt LSS och har flera utförare. Solnas nivåbedömningsmodell liknar Nackas. I diagrammet nedan jämförs Nackas kostnader per år och person uttryckt i

tusentals kronor med Solnas ersättningsnivåer. Nackas ersättningar avser privata utförare (inklusive 6 procent momskompensation) per nivå. För att det ska bli jämförbart har en schablon för lokalkostnad för gemensamhetslokal lagts till per person och år för varje nivå. Sista stapeln jämför kostnaden i genomsnitt för ett årsboende utifrån Nackas genomsnittliga fördelning av personer per nivå för augusti 2018 med Solnas ersättningar. Detta är ingen exakt kostnadsjämförelse men den illustrerar att om Nacka skulle övergå till kundval och ha ett checkbelopp som är jämförbart med Solnas så innebär det en ökad bruttokostnad med 434 tusen kronor per person eller med cirka 30 procent per plats och år för en privat utförare.

Tabell 5



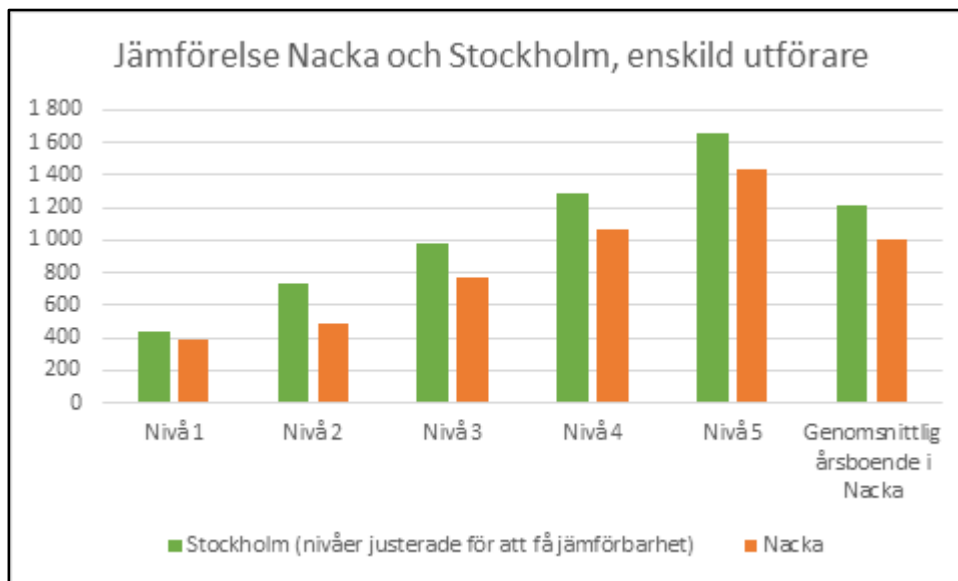
7.1.2 Ekonomisk jämförelse med LOV i Stockholms Stad

På utförardialogen i Nacka lyftes Stockholm Stads valfrihetssystem fram som ett exempel. Vid jämförelse mellan ersättningsnivåerna i Stockholm Stads valfrihetssystem och Nacka kommuns kostnader för bostad med särskild service enligt LSS är Stockholms ersättningsnivåer cirka 18 procent högre. Det är dock svårt att göra en helt likvärdig jämförelse eftersom kommunerna har olika nivåbedömningssystem och antal nivåer. Jämförelsen är dock intressant utifrån en faktisk situation. En gruppboende på Kocktorpsvägen kommer stå klar under första kvartalet 2020. Boendet ligger nära gränsen till Stockholms stad och eftersom det råder brist på bostäder med särskild service enligt LSS i länet kan

det bli så att Nacka kommun kommer att behöva konkurrera med andra kommuner om att få tillgång till platser på boendet om kundval införs.

I diagrammet nedan jämförs Nackas kostnader per år och person uttryckt i tusental kronor med Stockholms ersättningsnivåer. Stockholm har åtta nivåer och för att kunna jämföra dem med Nackas fem nivåer har till exempel medeltalet för nivå 0 och nivå 1 i Stockholm jämförts med Nackas nivå 1 och så vidare. Nackas ersättningar avser privata utförare (inklusive 6 procent momskompensation) per nivå. För att det ska bli jämförbart har en schablon för lokalkostnad för gemensamhetslokal lagts till per person och år för varje nivå. Sista stapeln jämför kostnaden i genomsnitt för ett årsboende utifrån Nackas genomsnittliga fördelning av personer per nivå för augusti 2018 med Stockholms ersättningar. Detta är ingen exakt kostnadsjämförelse men den illustrerar att om Nacka skulle övergå till kundval och ha en kundvalersättning som är jämförbar med Stockholm så innebär det en ökad bruttokostnad med cirka 220 tusen kronor per plats och år eller med cirka 18 procent per plats och år för en privat utförare. I denna jämförelse har Stockholms möjlighet att bevilja extra ersättning för lokalkostnader tagits med.

Tabell 6



Stockholms stad har även ett bidrag till nybyggda fastigheter för att stimulera nyetablering på 250 kronor per person och dygn de första tre åren. Vid dialog med Stockholms stad framkommer att de funderar hur de ska kunna stimulera marknaden ytterligare.

7.2 Ett räkneexempel utifrån Stockholms ersättningsnivåer

Utifrån Stockholms ersättningsnivåer är det intressant att räkna hur socialnämndens budget skulle påverkas av motsvarande ökning i Nacka. Om vi räknar med en liknande höjning som i Stockholms stads kundval när de planerade nybyggnationerna är färdiga 2030 skulle ökningen endast på nybyggnationerna vara 31 miljoner mer jämfört med att upphandla driften enligt LOU. Därutöver tillkommer samma kostnader som idag från LOU-upphandlingen.

Det är inte givet att ersättningarna behöver höjas med 18 procent som jämfört med Stockholm eller 30 procent som i Solna eftersom det måste anpassas till Nackas förhållanden. Det finns också andra förhållanden som påverkar utförarens vilja att etablera sig. Det gäller till exempel hur detaljerade villkor som kommunen väljer att ha. Räkneexemplet där Nackas kostnader jämförs med Stockholm är ett exempel för att visa i storleksordningen på vad det kan röra sig om.

7.2.1 Hemtagning av personer med direktupphandlad plats

I den brist på lägenheter som finns är det angeläget att Nacka har tillgång till tillräckligt många lägenheter i grupp- och serviceboenden för personer med funktionsnedsättning. På grund av att Nacka inte har kunnat tillgodose behovet så har det varit nödvändigt att direktupphandla enstaka platser utanför kommunen. Enligt omsorgsenhetens bedömning skulle 15 av dessa personer kunna bo i bostad med särskild service enligt LSS inom kommunen. Nettokostnaden är nästan 16 miljoner kronor per år. Om dessa personer kan erbjudas ett boende till en hyra som de kan acceptera så skulle den årliga kostnaden minska med cirka 6 miljoner per år. Om en sådan hemtagning ska lyckas är det angeläget att kommunen har ett system för att kunna subventionera hyran för kunden för de nyproducerade lägenheterna så att de kan acceptera ett erbjudande om bostad med särskild service enligt LSS i Nacka. Detta betonar ytterligare på vikten av att ha ett system för hyressubvention, exempelvis kommunalt bostadstillägg för målgruppen.

8 Slutsatser

I dagsläget kan man inte se att den enskildes valmöjlighet skulle öka med ett införande av kundval. Utifrån befintliga förutsättningar med den platsbrist som råder har driftsformen ingen betydelse för kundens valfrihet. Kommunen försöker så långt det är möjligt att tillgodose de enskildas val utifrån LSS-lagens intentioner om självbestämmande och delaktighet.

Mycket tyder på att införa kundval inom bostad med särskild service enligt LSS är ett mer kostsamt alternativ för kommunen än att upphandla enligt LOU. Om utförarna ska vilja gå med i ett kundval måste kommunen vara beredd att stå för de ökade kostnader som uppstår. Utförarna förväntas ta en större risk i ett kundvalssystem vilket de är tveksamma kring.

Stora utförare är positiva till att införa kundval så länge de får tillräcklig ersättning och frihet att styra sin egen verksamhet. Mindre utförare utesluts när riskerna blir höga, de har inget startkapital eller vågar inte stå för risken. Både större och mindre utförare menar att det är en fördel att kommunen tar investeringskostnaden och risken med nyproduktion. Den högre risken kan kommunen väga upp genom att kommunens villkor är långsiktiga och stabila och att ersättningsnivåerna är förutsägbara och är rimliga i förhållande till kostnaderna för att bedriva verksamheten. Ytterst är ett lyckat införande av kundval en fråga om noggrann planering, långsiktighet och tillit.

Kundval kan införas i de fallen där fastighetsägaren och utföraren samarbetar. Ersättningsnivåerna behöver höjas avsevärt för att Nacka kommun ska ha ett fungerande kundval inom bostad med särskild service enligt LSS. Som erfarenheterna från andra kommuner visar är risken mycket stor att utförarnas intresse att auktorisera sig uteblir.

När kundval diskuteras kommunerna emellan framkommer att ersättningen och villkoren är ett konkurrensmedel mellan kommunerna för att utförare ska vilja etablera sig i den egna kommunen. Ett valfrihetssystem i sig innebär inte att utförarna vill vara med eftersom det finns en marknad för platserna ändå. Kommuner som infört kundval inom insatsen har högre ersättningar i jämförelse med Nacka. Trots detta har de inte kunnat locka utförare med anledning av höga mark- och byggkostnader och för många och detaljerade krav. Om kundval införs både i de fallen där fastighetsägaren och utföraren samarbetar och även på befintliga LOU-upphandlade verksamheter finns det en risk att platstillgången minskar.

Något system för hyressubvention kommer att behövas oavsett upphandlingsform. Behovet blir än mer tydligt om LOV införs eftersom det blir fastighetsägarna som tar ut hyreskostnaden från de enskilda istället för kommunen. Även hyreskostnaderna för den enskilde kan komma att öka.

Bedömningen är att det finns stora svårigheter med att införa kundval på befintliga upphandlade bostäder med särskild service. Dels på grund av det osäkra läget med upphörande av den frivilliga skattskyldigheten som skulle orsaka högre kostnader för kommunen, dels på grund av momsreglerna och dels på grund av det finns fastighetsägare inte är intresserade av att hyra ut till någon annan än kommunen. Fördelningen av lokaler som måste ske på ett konkurrensneutralt sätt är inte utredd fullt ut. Det finns även en risk att införande av kundval på befintliga upphandlade bostäder med särskild service enligt LSS bidrar till en platsbrist på längre sikt eftersom utförarna med stor sannolikhet inte har intresse att bara vara med i en kommuns kundval.

Sammanfattningsvis leder införandet av kundval med stor sannolikhet inte till en större valfrihet för kunden utifrån dagens läge med brist på lägenheter. Det finns en risk att kommunens tillgång till platser minskar om man beslutar att införa kundval på de befintliga LOU-upphandlade verksamheterna. Det kommer att bli mer kostsamt för kommunen och kan leda till högre hyror för den enskilde. Ett införande av kundval kan bidra till en minskning av mångfalden av större och mindre utförare. Det är möjligt att införa kundval i de fall där utförare och fastighetsägare samarbetar.

Bilaga I

Nedan är två exempel för att visualisera skillnaderna mellan hyreskostnaden på gemensamhetslokaler om hyresgästen är en kommun eller en privat utförare.

I exempel 1 när kommunen är hyresgäst blir hyreskostnaden 1000 kr. I exempel 2 blir nettokostnaden tre procent högre.

Exempel 1: Kommunen är hyresgäst

Fastighetsägarens grundhyra:	1000 kr	
Moms 25 %		250 kr
Hyresdebitering	1250 kr	
Kommunens momsavdrag		-250 kr
Kommunens hyreskostnad		1000 kr

I detta fall är fastighetsägaren frivilligt skattskyldig och får därför fakturera lokalkostnaden med moms, eftersom kommunen har full avdragsrätt för den ingående momsen så är momsen i detta fall kostnadsneutral.

Exempel 2: En privat utförare är hyresgäst

Fastighetsägarens grundhyra	1000 kr	
Påslag (betala tillbaka moms)	100 kr	
Hyresdebitering	1 100 kr	
Faktura från utföraren		1 100 kr
Momsavdrag 6 %	- 66 kr	
Kommunens nettokostnad		1 034 kr
Skillnad mot idag	34 kr, 3 %	

I detta exempel är fastighetsägaren inte frivilligt skattskyldig och får inte lägga moms på fakturan till utföraren. Vi antar här att fastighetsägaren kommer att kompensera sig genom ett påslag på 10 procent för den kostnadsökning det innebär för dem att inte längre får göra momsavdrag för driftskostnader och reparationer av fastigheten. Utföraren kommer alltså att betala en högre hyra för gemensamhetslokalerna till fastighetsägaren.

I exemplet ovan ersätts utföraren enbart för hyreskostnaden av kommunen och det är bara en del av ersättningen som kommunen betalar till utföraren, detta för att endast visa hyreskostnadens ökning. Kommunen har alltid rätt att göra

återsökning av momskompensation för inköp av momsfria tjänster på sex procent vilket gör att kostnadsökningen för kommunen blir tre procent.

