



RAPPORT

Privata aktörer som bygger och driver särskilda boenden



Vårdföretagarna



Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för vårdgivare som bedriver vård och omsorg i privat regi, till exempel i form av aktiebolag, kooperativ eller ideella föreningar. Vårdföretagarna arbetar för ökad valfrihet och mångfald inom vård och omsorg och tydliggör den privat drivna vårdens betydelse för samhället. Föreningen har ca 2 000 medlemsföretag med 105 000 årsanställda.

Omslagsfoto: Anders G. Warne/Attendo, Vardaga, Norlandia och Humana.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Inledning | 04 |
| Sammanfattning | 06 |
| DEL 1 – Privata aktörer som bygger och driver särskilda boenden – så funkar det | |
| Upphandling av särskilda boenden, en bakgrund | 11 |
| Utvecklingen av privata alternativ inom särskilt boende..... | 11 |
| Entreprenadavtal enligt LOU..... | 12 |
| Ramavtal enligt LOU..... | 12 |
| Objektsupphandling..... | 13 |
| LOV inom särskilt boende..... | 13 |
| Val av upphandlingsform | 14 |
| Varför LOU?..... | 14 |
| Varför LOV?..... | 16 |
| Varför ramavtal?..... | 16 |
| Hantering av överskott av platser..... | 18 |
| Privata aktörer med boenden i egen regi - fördelar och risker | 19 |
| Ekonomi..... | 19 |
| Valfriheten..... | 20 |
| Snabbare process..... | 22 |
| Aktörer med kunskap och erfarenhet..... | 22 |
| Jämförelsemöjligheter och samarbetspartners..... | 23 |
| Kvalitetsuppföljning..... | 25 |
| Risk för konkurs eller avveckling..... | 27 |
| Ekonomiska förutsättningar | 28 |
| Privata aktörer kan avlasta kommunbudgeten..... | 28 |
| Vem bygger till lägst kostnad?..... | 28 |
| Momseffekten..... | 29 |
| Hur gör de privata aktörerna för att hålla nere kostnaderna?..... | 32 |
| Privata aktörers förslag för lönsamhet i mindre kommuner..... | 33 |
| Hur tänker de privata aktörerna? | 34 |
| Viktiga faktorer vid beslut om etablering..... | 34 |
| Framtiden | 36 |
| Avslutande kommentarer | 38 |
| DEL 2 – Behovet av särskilda boenden – idag och i framtiden | |
| Analys förutspår framtida brist | 41 |
| Dagens byggtakt otillräcklig..... | 42 |
| Svårt att förutse behovet på nationell nivå..... | 43 |
| Kommunala behovsanalyser ger vägledning..... | 44 |
| Variation i hur behov av omsorg tillgodoses..... | 45 |
| Ej verkställda beslut ökade före pandemin..... | 46 |
| Statistik för väntetider..... | 47 |
| Kvarboende en möjlighet eller ett tvång?..... | 48 |
| Vad utmärker kommuner med eller utan brist?..... | 48 |
| Flera kommuner kan tjäna på att öka tillgänglighet..... | 49 |
| Över 500 äldre bor i lägenheter utan eget badrum..... | 50 |
| Källor | 52 |

Inledning

En av de mest omdebatterade frågorna i svensk äldreomsorg är tillgången och tillgängligheten till särskilda boenden, kallade äldreboenden i dagligt tal.

Många äldre och anhöriga upplever att de måste vänta alltför länge för att få plats på ett särskilt boende. Det påverkar äldres hälsa och välbefinnande och skapar oro för anhöriga. Till viss del beror den långa väntan på att kommuner har en brist på särskilda boenden – ett problem som riskerar att växa under kommande år när allt fler av oss blir äldre.

Privata aktörer spelar en viktig roll i utvecklingen av nya särskilda boenden. Enligt siffror från Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2019 uppförs närmare 40 procent av alla nybyggda särskilda boenden av privata aktörer. Det finns flera fördelar för kommuner som samarbetar med privata aktörer. Bland annat kan kommunen slippa ta den risk och den investering ett nytt boende innebär. Samtidigt tvekar vissa kommuner inför att anlita privata aktörer. Det kan bero på ideologiska skäl eller på grund av oro över att tappa rådigheten och kontrollen över verksamheten. Farhågor kan uppstå om vad som händer om en privat aktör lämnar kommunen eller går i

”Vårdföretagarna försöker i den här rapporten belysa olika frågor som rör samverkan mellan privata aktörer och kommuner vid uppförande och drift av nya särskilda boenden”

konkurs.

Vårdföretagarna försöker i den här rapporten belysa olika frågor som rör samverkan mellan privata aktörer och kommuner vid uppförande och drift av nya särskilda boenden. Den ena delen av rapporten bygger på ett antal intervjuer som gjorts med både kommunföreträdare och privata aktörer. Där ger de sin bild av hur samverkan kan gå till samt vilka upplevda hinder och uppsidor som finns med olika former av samarbeten. Den delen av rapporten har en kvalitativ ansats och söker därför inte att ge några absoluta svar på vilka samverkansformer som är bäst. Den speglar helt enkelt

olika synsätt som finns hos privata utförare och kommuner som redan idag samarbetar. Den beskriver perspektiv som: Hur gör de kommuner som menar att de lyckas bra med både upphandlingen och uppföljningen? Vilka är motiven för de kommuner som väljer att låta de privata aktörerna bygga och driva särskilda boenden, och vilka är utmaningarna? Hur resonerar de privata aktörerna? Och är det en ekonomiskt bra lösning för kommunen?

Den andra delen i rapporten beskriver bristen på särskilda boenden i Sverige idag och under kommande år. Avsnittet bygger på befintliga prognoser och statistik från myndigheter och kommuner. Det ger inte en fullständig bild, eftersom det inte finns några exakta mått som kan beskriva bristen på särskilda boenden. Men den beskriver ett antal mått som i olika grad kan indikera att brist föreligger – alltifrån kommunernas egna bedömningar av om brist föreligger till hur långa väntetiderna är från biståndsbeslut till att den äldre får flytta in på ett äldreboende.

Rapporten är tänkt som ett underlag för politiker och tjänstemän som funderar på att anlita en privat aktör för att bygga ett särskilt boende och som vill orientera sig i frågan. Rapporten är också relevant för den som generellt intresserar sig för äldreomsorgens utveckling.

Den kvalitativa delen av rapporten som bygger på intervjuer med kommuner och privata utförare och är i huvudsak författad av konsultbyrån TeneliusHolm. Intervjuerna gjordes i början av 2020, strax innan covid-19-pandemin drabbade Sverige.

De intervjuade kommunerna är:

Falkenberg
Gävle
Mora
Norrtälje
Stockholm
Upplands Väsby
Västerås
Växjö
Östersund

De intervjuade privata aktörerna är:

A&O Ansvar och Omsorg
Ambea
Attendo
Ersta Diakoni
Humana
Norlandia
Silver Life

Sammanfattning

Privata aktörer spelar en allt större roll i utvecklingen av nya särskilda boenden. Under den första halvan av 90-talet tog kommunernas upphandling av särskilda boenden fart.

Sedan dess har en allt större andel upphandlats och idag bor närmare en femtedel av landets äldre på ett privat drivet särskilt boende. I vissa fall är det bara driften som kommunen upphandlar – i andra fall tillhandahåller den privata aktören både boende och drift.

De intervjuade kommunerna och privata aktörerna ser olika för- och nackdelar med olika upphandlingssätt. Ett motiv för kommunerna att upphandla entreprenader enligt LOU är kontrollen över nya etableringar och möjligheten att ge olika ersättningar till olika

boenden. Därtill ger upphandlingar ett tydligare besked om vad marknadspriset är för ett äldreboende, då priset i ett valfrihetssystem sätts av kommunen. Baksidan är den prispress som upphandlingarna ofta innebär samt den brist på kontinuitet som det innebär för både äldre och medarbetare.

Fördelar med LOV-system som framhålls av kommunerna och de privata aktörerna är de äldres valfrihet, en tydligare ansvarsfördelning mellan kommun och utförare, samt möjligheten för den privata aktören att utforma det särskilda boendet enligt sitt koncept. Det bidrar även till ökad mångfald. Privata aktörer har bland annat startat särskilda boenden med inriktning mot viss religion, hbtqi eller livsstil, såsom kultur, trädgård eller sport. Samtidigt kan alltför styrande krav från kommunen motverka innovation och mångfald och bidra till att de privata aktörernas särskilda boenden liknar kommunernas egna.

”En fördel för kommuner som låter privata aktörer uppföra särskilda boenden är att kommunen slipper både det arbete och den investering som ett nytt boende innebär.”

Även ramavtal upplevs ge bättre kontroll över etableringarna för kommunen jämfört med LOV-system. Privata utförare som förordar ramavtal anser att LOV är mer osäkert eftersom beställaren kan ändra villkor utan någon framförhållning eller föregående dialog.

Kommuner upplever både fördelar och risker med att låta privata aktörer bygga och driva särskilda boenden. Flera kommuner som öppnat för privata utförare ser det som en möjlighet till benchmarking. De privata aktörerna framhåller också att kommunen får en långsiktig partner som kan bidra vid utveckling av äldreomsorgen. De privata aktörerna kan också föra med sig erfarenheter från andra kommuner där de är etablerade.

Privata alternativ innebär också att uppföljning måste göras – flera kommuner framhåller dock att uppföljningen inte är så annorlunda eller mer kostsam än den som görs av den kommunala regin. Statliga myndigheter granskar också privata verksamheter, exempelvis inom tillsyn eller den tillståndsprocess som alla privata aktörer måste genomgå hos Inspektionen för vård och omsorg, IVO.

En fördel för kommuner som låter privata aktörer uppföra särskilda boenden är att kommunen slipper både det arbete och den investering som ett nytt boende innebär. Kommunen kan lägga pengarna

på andra prioriterade ändamål. Det finns samtidigt en oro att kontroll och rådgighet försämras.

De privata aktörerna framhåller att det ofta går snabbare när privata aktörer uppför ett äldreboende, vilket bland annat hänger samman med att ärendehantering i kommunen tar betydligt längre tid och att de privata aktörerna är specialiserade på att bygga just äldreboenden.

De utmaningar som kommuner upplever vid samverkan finns det enligt de privata aktörerna lösningar på. Bland annat kan en kommun styra över nyetableringar genom stadsplaneringen/bygglovsprocessen. Kommunen kan dock behöva lägga ner äldre och mindre attraktiva äldreboenden som väljs bort av dess invånare. Kommunen kan också säkerställa rådgighet över fastigheter den inte själv disponerar genom att i avtalet med den privata aktören säkra en rätt att ta över drift och rätt att nyttja fastigheten i vissa situationer.

Även om det finns studier som tyder på att privata aktörer sänker kostnaden för att driva särskilda boenden, finns det delade meningar om det är ekonomiskt fördelaktigt att låta privata aktörer bygga. Möjligheten att låna till låg ränta och gynnsamma momsregler är fördelaktiga om kommunen själv bygger och äger eller hyr fastigheten. De privata aktörerna

SAMMANFATTNING

framhåller att de bland annat genom att bygga snabbare och uppföra mer yteffektiva byggnader i slutändan utgör ett mer kostnadseffektivt alternativ.

Det råder delade meningar om det är mer ekonomiskt fördelaktigt med LOV eller ramavtal i särskilt boende. En del kommuner pekar på att det blir dyrt om det uppstår tomma platser i kommunala äldreboenden som inte avvecklas. Samtidigt har kommunen kontroll över ersättningen i ett LOV-system som kan ändras vid behov. I en ramupphandling sätts priset för framtida avrop och kommunen kan avgöra antalet köpta platser.

Om en kommun bestämt sig för att öppna för privata aktörer att bygga och driva ett särskilt boende gäller det också att de privata aktörerna ser förutsättningar för att etablera sig i kommunen. Det handlar bland annat om att det finns behov av äldreboende i kommunen, att privata aktörer är välkomna och att det finns ekonomiska förutsättningar för en etablering.

Privata utförare har en relativt positiv syn på kommunernas möjlighet att klara de växande behoven av särskilda boenden och när det gäller branschens möjligheter att bidra. De har också en rad förslag som skulle kunna gynna utvecklingen avseende särskilda boenden, såsom förenklade regelverk och handlägningsprocesser, men också ökad samverkan för att säkerställa tillgängligheten för äldre till särskilda boenden.

Behoven av särskilda boenden bedöms öka under kommande år på grund av den demografiska utvecklingen med allt fler äldre. De exakta behoven ute

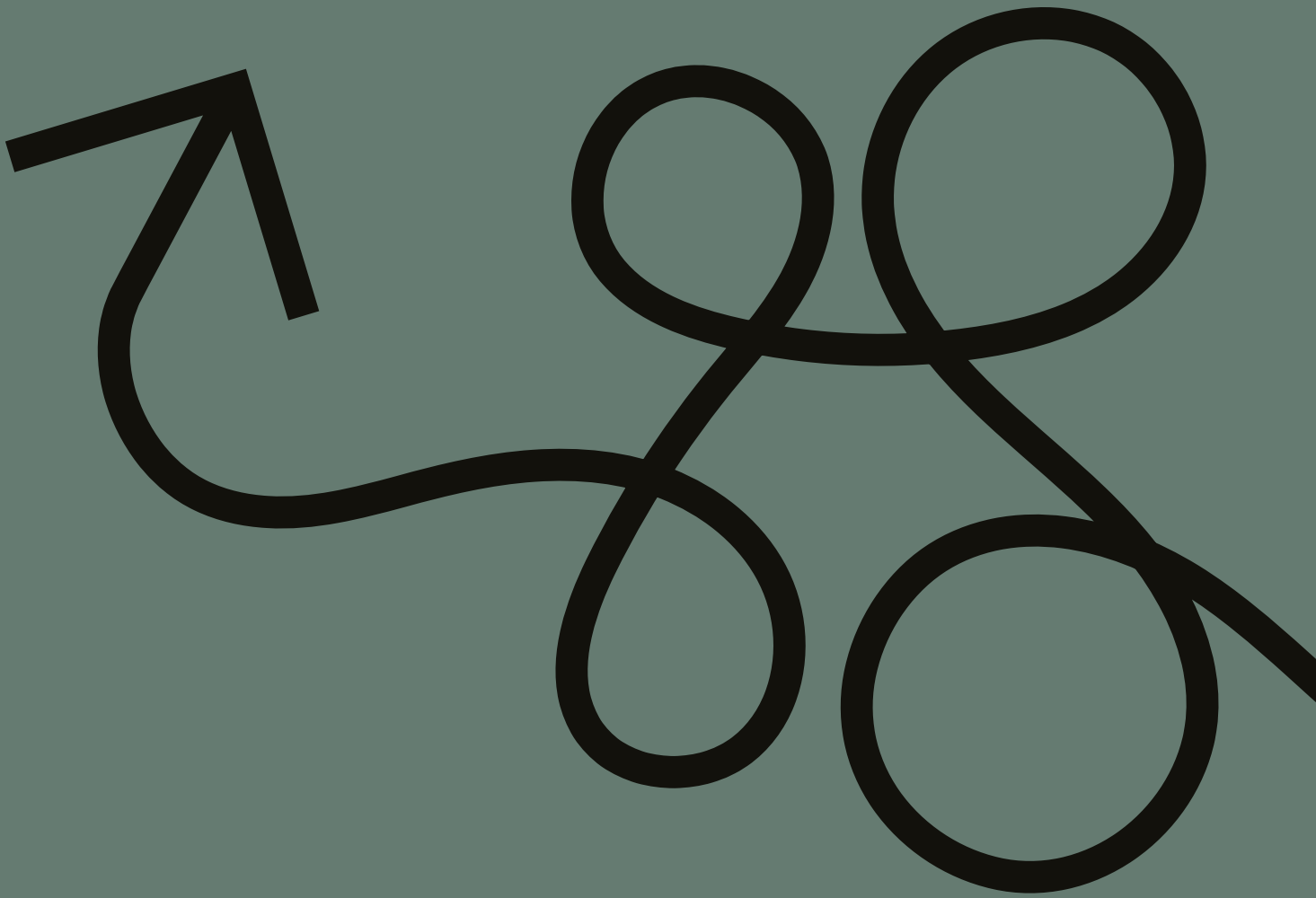
”Behoven av särskilda boenden bedöms öka under kommande år på grund av den demografiska utvecklingen med allt fler äldre.”

i kommunerna påverkas dock av en rad olika faktorer; bland annat den äldre befolkningens hälsa och preferenser och hur tillgängligt och anpassat kommunens bostadsbestånd är. Behovet av omsorg tillgodoses också på olika sätt. Vissa kommuner erbjuder i högre grad hemtjänst i stället för särskilt boende. Ett okänt antal särskilda boenden är också byggda för länge sedan och uppfyller inte myndigheternas krav vad gäller en god omsorg och arbetsmiljö. Det är därför en utmaning att göra exakta analyser av de framtida behoven på nationell nivå.

Redan idag uppger många kommuner att de har en brist på särskilda boenden. Bristen leder till att många äldre får vänta länge för att få sina biståndsbeslut verkställda. Det finns också en stor efterfrågan bland äldre som vill få plats på särskilt boende, men som får avslag. Analyser visar att flera kommuner skulle tjäna ekonomiskt på att erbjuda särskilt boende i stället för hemtjänst till äldre med omfattande omsorgsbehov. En kartläggning av kommuner som har brist på särskilda boenden visar att det ofta är ekonomi som ligger bakom bristen – här kan samverkan med privata aktörer vara en lösning.



DEL ETT



Privata aktörer som bygger och driver särskilda boenden – så funkar det

Upphandling av särskilda boenden, en bakgrund

Sveriges kommuner är enligt lag skyldiga att tillhandahålla särskilda boendeformer för äldre som har behov av särskilt stöd. Enligt socialtjänstlagens förarbeten ska det särskilda boendet tillgodose den äldres behov av service och vård dygnet runt. Det innebär också att det krävs ett biståndsbeslut om dygnetruntvård för den som ska flytta in i ett särskilt boende. Det särskilda boendet är en bostad, men samtidigt också en vård- och omsorgsmiljö och en arbetsplats.

De flesta lägenheter i den särskilda boendeformen består av cirka 30–40 kvadratmeter, med hall, rum och eget hygienutrymme. Det vanligaste är att den äldre hyr lägenheten genom ett andrahandskontrakt. Den äldre betalar hyra, en omvårdnadsavgift och avgift för mat och måltider.

Majoriteten av alla särskilda boenden drivs av kommunen, men kommunen kan också välja att anlita privata aktörer för driften. Omkring en av fem äldre bor idag i ett privat drivet särskilt boende.

Utvecklingen av privata alternativ inom särskilt boende

Kommunernas upphandling av särskilda boenden tog fart under den första halvan av 1990-talet, efter att riksdagen 1992 ändrat i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen för att öka konkurrensen i den kommunala

verksamheten. Lagändringarna gjorde tydligt att kommunen kan sluta avtal med en privat aktör om att utföra kommunens uppgift så länge det inte handlar om myndighetsutövning.

Samma år som dessa lagändringar gjordes tillkom den första versionen av Lagen om offentlig upphandling, LOU. LOU har därefter justerats i omgångar och anpassats till EU-rätten. När en kommun upphandlar ett särskilt boende enligt LOU finns det två huvudalternativ: antingen kan driften av ett helt boende upphandlas – alltså läggas ut på entreprenad – eller så kan kommunen via ett ramavtal köpa platser i ett boende där en privat aktör inte bara svarar för driften, utan också äger eller långtidshyr fastigheten.

Lagen om valfrihetssystem, LOV, trädde i kraft 2009. I kommuner är det vanligt att LOV tillämpas i hemtjänsten, men det område som ökat mest de senaste åren är LOV inom särskilt boende. I oktober 2021 tillämpade 23 kommuner LOV inom särskilt boende.¹

Sedan 2017 måste privata utförare som driver särskilt boende på entreprenad eller i egen regi ha tillstånd för detta. Kraven för att tillstånd ska beviljas innefattar bland annat att den privata aktören bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete och att föreståndaren och övrig personal har lämplig utbildning och erfarenhet. Tillståndsprövningen görs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Entreprenadavtal enligt LOU

En kommun som upphandlar driften av ett särskilt boende låter externa utförare lägga bud på driften. Kommunens krav och villkor ska beskrivas i ett upphandlingsunderlag. Den privata aktör som bäst uppfyller kraven får driva boendet i vanligtvis tre-fyra år, med möjlighet till förlängning i ett par omgångar, till exempel två år åt gången. Det vanliga är att avtalet förlängs om den privata aktören har skött sig enligt vad som avtalats. En sådan entreprenad omfattar bara den verksamhet som drivs i det särskilda boendet, alltså omsorgsinsatser, måltider och andra sociala aktiviteter. Kommunen ansvarar fortfarande för fastigheten, och de boende är hyresgäster hos kommunen eller det kommunala fastighetsbolaget.

Ramavtal enligt LOU

Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ramavtal upphandlas enligt LOU och kan ingås mellan en eller flera leverantörer och en eller flera upphandlande myndigheter. Till skillnad från en entreprenadupphandling, där det faktiska köpet och en reglering av hela åtagandet fastställs, så gäller ett ramavtal villkoren för framtida avrop under avtalets giltighetstid. I ramavtalsupphandlingen framgår det så långt det är möjligt uppgifter om värde eller storleksordning och frekvens på de kontrakt som ska tilldelas, men det innehåller vanligtvis inga fastställda volymer eller garantier.

När ett nytt särskilt boende upphandlas via ramavtal är det vanliga att den privata aktören först förankrar sina planer hos kommunen, och därefter låter ett byggföretag bygga fastigheten som den privata aktören sedan hyr på lång tid från en fastighetsförvaltare. En period på 10–12 år anger de privata aktörerna som ett minimum för att fördelarna med denna avtalsform ska kunna utnyttjas. I några fall äger de privata aktörerna fastigheten. Kommunen genomför upphandlingsprocessen, och tecknar ett ramavtal med den privata aktören om att den kan avropa platser i boendet vid behov enligt de villkor och krav som ställs i upphandlingen. Det förekommer att kommunen deklarerar en avsikt om att under perioden belägga en viss andel av platserna (denna är dock inte bindande). Precis som i LOV, se nedan, kan den privata aktören driva boendet utifrån sin egen idé och värdegrund, givet att kommunens krav uppfylls.

Huvudregeln för ramavtal är att avtalet bara får gälla under fyra år. Dock får undantag göras när avtalet kräver stora investeringar av leverantörerna, vilket alltså skulle kunna göra längre avtalsperioder möjliga när det gäller just särskilt boende även om det är ovanligt.²

En kommun kan också upphandla och teckna ramavtal som gäller platser på ett boende som finns sedan tidigare, på boenden i angränsande kommuner, och på boenden där också andra kommuner köper platser. Vanligen består ramavtalsupphandlingar av ett antal kvalitetskrav där aktörer inom ett visst geografiskt område (även omfattande kranskommuner) offererar och rangordnas efter sitt dygnspris.

Objektsupphandling

Objektsupphandling är en form av upphandling där kommunen bestämmer villkoren för ett framtida särskilt boende, till exempel storlek, var det ska ligga, inriktning på verksamheten och när huset ska stå klart. De privata aktörerna lämnar in anbud utifrån upphandlingsdokumenten, och den aktör vars anbud bäst motsvarar kraven får tillgång till tomten, kan bygga boendet och får ett avtal med kommunen om köp av platser.

LOV inom särskilt boende

En kommun som tillämpar LOV tillåter privata aktörer att fritt etablera sig med egna eller hyrda fastigheter. Förutsättningen är att aktörerna uppfyller kommunens krav (som kan motsvara dem som ställs i en LOU-upphandling). Målsättningen är att skapa en mångfald av aktörer där den enskildes val avgör vilken aktör som anlitas. Kommunen har också möjlighet att definiera vad som gäller om en aktör inte uppfyller kommunens krav vid godkännande och under avtalsperioden. En grundläggande princip i LOV är konkurrensneutraliteten, det vill säga att alla utförare, offentliga som privata, behandlas likvärdigt. I lagens förarbeten anges till exempel att ersättningen till utförarna ska baseras på kostnaderna i egenregi.

”Målsättningen är att skapa en mångfald av aktörer där den enskildes val avgör vilken aktör som anlitas.”



Foto: Vardaga

Val av upphandlingsform

Särskilda boenden som upphandlas på entreprenad enligt LOU har förekommit i decennier. De senaste åren har också andra former av upphandling uppkommit. Allt fler kommuner tillämpar exempelvis LOV, Lagen om valfrihetssystem, för särskilda boenden. Även i kommuner utan LOV kan privata aktörer etablera sig med fastigheter som de låtit bygga själva, för att sälja platser till kommunerna upphandlade i ramavtal. Också denna form blir vanligare.

Hur snabbt denna förändring skett kan illustreras med utvecklingen i Stockholm, där både LOV och LOU tillämpas parallellt. År 2014 var 39 procent av platserna inom särskilt boende upphandlade enligt LOU, 2020 var andelen nere på 14 procent. Samtidigt uppgick andelen som drevs av privata utförare enligt LOV till 51 procent. Knappt 35 procent av platserna i Stockholm drevs i kommunal regi.³

Varför LOU?

Det finns kommuner som är mycket öppna för privata alternativ i omsorgen, men som föredrar LOU-upphandlad drift. En av dem är Västerås, där den politiska majoriteten anser att LOU passar dem bättre, både av ekonomiska skäl och för att de menar sig ha bättre kontroll över verksamheten. Ett motiv för en kommun att upphandla entreprenader enligt LOU kan också vara att formen tillåter olika ersättningar till boendena. Det är möjligt att anslå mer pengar per plats till ett nybyggt boende där kostnaderna är högre än vad man betalar för driften

i äldre boenden. Dessutom ger en LOU-upphandling besked om vad det egentliga marknadspriset för driften är genom de privata aktörernas olika anbud. En kommun som bara tillämpar LOV får det svårare att avgöra vad marknadspriset för en plats är och hur det förändras eftersom ersättningen bestäms av kommunen.

De intervjuade privata aktörerna, liksom flera av kommunerna, är idag mindre entusiastiska över LOU-entreprenader i äldreomsorgen. En anledning är den prispress som de menar att upphandlingarna tycks leda till, trots att diskussionen i flera år handlat om att kvaliteten måste väga tyngre än priset.

En annan anledning är bristen på kontinuitet. Varje gång avtalet löper ut ska driften av det särskilda boendet upphandlas på nytt, vilket kan innebära att en ny aktör tar över driften. Både för de boende och för personalen blir bytet av driftsansvarig, som förr eller senare måste ske, en påfrestning. För den som har valt att bo på eller arbeta i det särskilda boendet i fråga kan bytet vara ovälkommet.

En tredje anledning är den korta avtalstiden. En privat aktör som vinner upphandlingen får i regel ett avtal som sträcker sig på tre eller fyra år, med möjlighet till förlängning i ett par omgångar, ett eller två år. Tiden blir med det synsättet för kort för att en ambitiös aktör ska kunna utveckla verksamheten. Dessutom kan den utmätta tiden medföra att det blir mindre motiverat att göra nya investeringar mot slutet.



Så resonerar Östersund

Östersund har både kommunala boenden och boenden där driften är upphandlad enligt LOU. De kommunala boendena hade vid tiden för intervjun en genomsnittlig driftskostnad (exklusive lokalkostnad) på cirka 1500 kronor per dygn medan de LOU-upphandlades ersättning låg på cirka 1200 kronor per dygn. Om LOU infördes skulle den ersättningen behöva höjas ordentligt för att komma i nivå med kommunens kostnad. Den totala kostnaden för kommunen skulle därmed öka, och möjligheten att dra nytta av privata utförares effektivitet minska.

Kommunen har genomfört en fullskalestudie där driftentreprenad respektive kommunal drift prövades i två identiska boenden.⁴ Entreprenadboendet drevs de första åren till en betydligt lägre kostnad. Förklaringen var främst hur personalens scheman utformades. Den privata aktören var bättre på att hålla nere personalstyrkan när behoven inte var så stora.

Enligt Börje Hoflin, uppdragschef i kommunen, är de begränsade avtalstiderna inte något problem. Avtalstiden blir relativt lång, 6–8 år, förutsatt att den privata aktören sköter sig. Inte heller påverkas kvaliteten av att en privat aktör mot slutet vet att den tvingas lämna över verksamheten till någon annan: "De privata aktörerna är professionella. De vill vara med på nästa upphandling, och vill att andra kommuner ska kunna ringa till Östersund och använda oss som referens", säger Börje Hoflin. Vid behov finns också möjligheter för kommun och privat aktör att dela på kostnaden av en innovation som görs i slutet av avtalsperioden.

Varför LOV?

Kommuner som infört LOV motiverar beslutet med att valfriheten för de äldre är viktig. Men det finns också andra motiv, som att kommunens egen personal inte påverkas på samma sätt som om driften av boenden skulle upphandlas enligt LOU. När ett kommunalt boende LOU-upphandlas är det vanligt att personalen får följa med till den utförare som vunnit upphandlingen. De anställda måste alltså byta arbetsgivare om de vill fortsätta arbeta på boendet, något som åter kan bli aktuellt när upphandlingen görs om nästa gång. Om LOV tillämpas har personalen därmed större möjlighet att själv välja arbetsgivare.

Med LOV blir också ansvaret tydligt. En av de intervjuade kommunerna beskriver det som att LOV eller ren kommunal drift är det enda tänkbara, eftersom LOU-upphandlad drift gör att kommunen och den privata aktören kan skylla eventuella brister på varandra. Kommunen kommer alltid att ha synpunkter på driften, och den privata aktören kommer att anmärka på kommunens fastighet. Ingen tvingas att ta ansvar för helheten.

De motiv som de privata aktörerna anger för LOV kan också formuleras som valfrihet – de föredrar att ständigt bli valda i konkurrens med andra än att vinna en upphandling vid ett enda tillfälle. De privata aktörerna påpekar också att administrationen minskar när upphandlingar inte behöver göras om, såsom fallet är när LOU tillämpas.

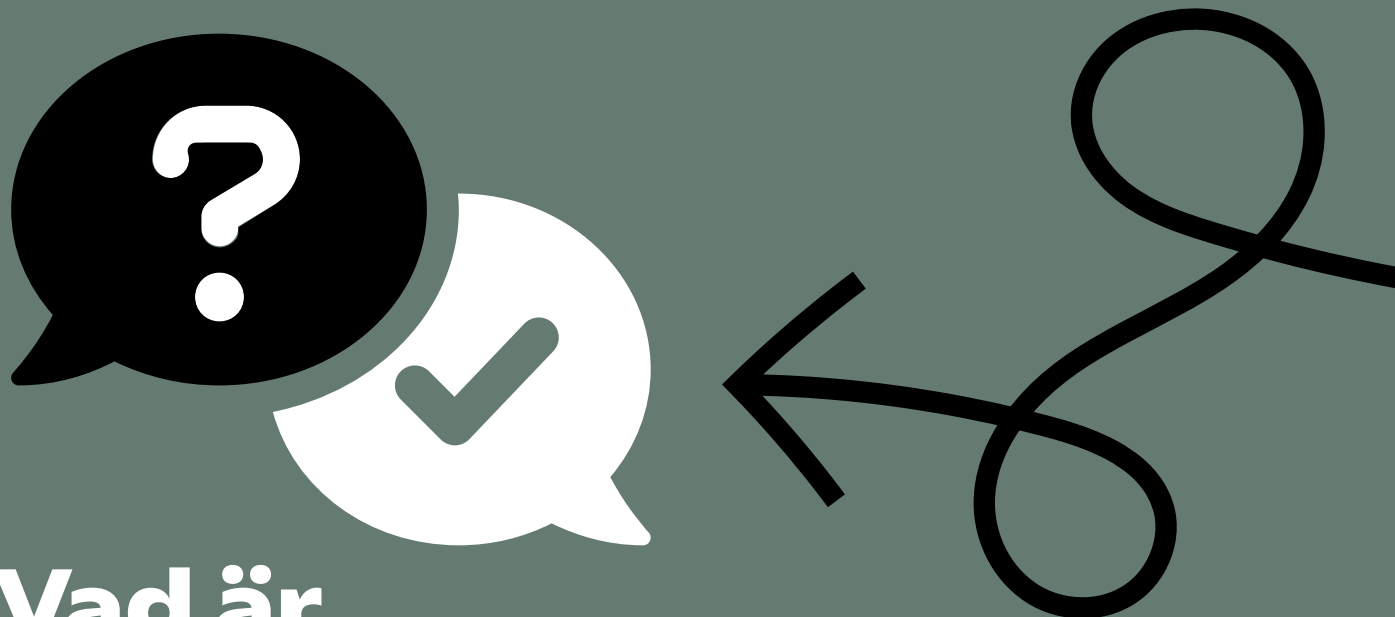
Men det viktigaste motivet till att de privata aktörerna föredrar LOV (och även ramupphandlingar) är möjligheten

att i högre grad utforma fastigheten och driva verksamheten så som man själv vill – givetvis utifrån de grundläggande krav som kommunen ställer. En av de idéburna organisationerna med en värdegrund utvecklad sedan 1800-talet jämför med ett LOU-upphandlat boende som de driver: där måste de följa kommunens värdegrund. Detta trots att förmodligen både kommunen och många boende uppfattar att det är organisationens egen idé som styr verksamheten, och dessutom ser en poäng i detta.

Varför ramavtal?

De kommuner som föredrar ramupphandling framför LOV motiverar det med att ramavtalet ger bättre kontroll över etableringarna. Risker blir mindre för överetablering och tomma platser som kostar pengar. Exempelvis Gävle har valt att anlita privata aktörer med ramavtal, men utan att garantera köp av ett visst antal platser. Det blir något dyrare per plats för kommunen, men å andra sidan får den privata aktören bära hela kostnaden ifall platser på boendet står tomma. Väljer kommunen att köpa ett garanterat antal platser vid avrop blir priset samtidigt något lägre.

Inom LOV äger beställaren både kravställandet och ersättningen. Privata aktörer som förordar ramavtal anser att LOV är mer osäkert. Dels kan beställaren utan egentlig dialog sänka ersättningarna, dels finns det risk för överetablering vilket gör det svårare att konkurrera om brukarna. Fördelen med ramavtal med garanterat köp av visst antal platser vid avrop är att det ger en trygghet, i alla fall till dess att avtalsperioden är slut.



Vad är Objektsupphandling? Fallet Falkenberg

En form av upphandling som blir alltmer populär är så kallad objektsupphandling. Kommunen gör klart att den vill ha ett nytt boende färdigt ett visst datum, vilket antal platser det ska innehålla och vilken typ av verksamhet som ska bedrivas. Kommunen kan både bestämma läget och påverka innehållet. Den privata aktör vars anbud bäst motsvarar kraven får köpa tomten, bygga huset och driva boendet i åtminstone 10 år.

Falkenberg har tillämpat modellen. Dock avstod kommunen från att peka ut en viss tomt, utan lät de privata aktörerna själva leta. Kravet var att boendet skulle ligga inom en radie av fem kilometer från stadskärnan och att det fanns väg fram till tomten. Fem privata aktörer hittade tomter och lämnade anbud. Objektsupphandlingen och den etablering som blir resultatet ger kommunen möjlighet att eventuellt ersätta ett befintligt boende som måste renoveras.



Foto: Humana

Hantering av överskott av platser

Både LOV och etableringar där de privata aktörerna säljer platser via ramavtal kan leda till överskott av platser i en kommun. De nya boendena är i många fall mer attraktiva än de äldre, som då riskerar att stå med tomma platser. Detta kan bli dyrt för kommunen som ofta äger dessa äldre boenden.

Rådet från både kommuner och privata aktörer är att planera gemensamt. En kommun måste vara transparent med både behov och egna planer, och de privata aktörer som funderar på att etablera sig i kommunen måste se till att ha en bra dialog med denna inför ett beslut. Annars finns risken att också den privata aktören står med tomma platser eller rent av inte får uppdrag av kommunen.⁵

Även om en kommun tillämpar LOV finns det goda möjligheter att styra över

nyetableringar. Det kan ske genom ett bra samarbete mellan den som svarar för äldreomsorgens utveckling i kommunen och den som utformar stadsplaner och ger bygglov.

I en kommun där det byggs nya attraktiva boenden måste kommunen räkna med att det boende som har lägst standard kanske måste avvecklas, trots att det kan ha byggt upp ett gott rykte. Även om en nedläggning är motiverad kan allmänhet och medier uppfatta det som att äldreomsorg avvecklas i ett läge då behoven är stora. Kommuner som lyckats bra med kommunikationen har varit framgångsrika med att förmedla fördelarna med nya boenden, exempelvis att de kan erbjuda bättre förutsättningar för en god arbetsmiljö för medarbetarna och en långsiktigt bättre kvalitet i omsorgen.

Privata aktörer med boenden i egen regi - fördelar och risker

Kommunerna ser både fördelar och risker med att privata aktörer bygger och driver boenden i egen regi. Kommunen slipper både det arbete och den investering som ett nytt särskilt boende innebär när privata aktörer står för byggnationen. Det finns samtidigt en oro att kontroll och rådighet ska försämrats. Ur den privata aktörens perspektiv innebär egen regi en långsiktighet och bättre möjligheter att fullt ut arbeta enligt sitt koncept.

Ekonomi

Det råder delade meningar bland de intervjuade kommunerna om det är ekonomiskt fördelaktigt med LOV eller ramavtal i särskilt boende. Kommuner som tillämpar LOV har fastställt en ersättning som ges per belagd plats och som tillämpas gentemot alla utförare som är godkända. Systemet kan bli dyrt för kommunen om det uppstår tomma platser i kommunala boenden som inte kan avvecklas eller användas på annat sätt.

Samtidigt har kommunen kontroll över den ersättning som betalas ut till privata aktörer. Kommunen behöver dessutom inte använda resurser till ekonomisk uppföljning av de privat drivna verksamheterna, så som enheter i kommunal regi måste följas upp. De privata aktörerna har sin egen budgetkontroll och den kommunala

förvaltningen behöver inte bry sig om till exempel hur budgetprognosen ser ut. Privata aktörer måste klara sig på den fastställda ersättningen, även om de drabbas av oförutsedda kostnader för till exempel tomma platser.

I en ramupphandling där den privata aktören låter bygga och förvalta fastigheten är kommunens förutsättningar för budgetkontroll bättre såtillvida att kommunen själv avgör antalet köpta platser. När kommunen gör sin upphandling kan den sätta villkoren för framtiden, och genom att priset per plats fastställs i avtalet vet kommunen vad varje plats som den avropar kommer att kosta under lång tid framåt.

”Ur den privata aktörens perspektiv innebär egen regi en långsiktighet och bättre möjligheter att fullt ut arbeta enligt sitt koncept”



Foto: Norlandia

Valfriheten

Medborgarnas valfrihet är ett tungt argument för de kommuner som infört LOV. De privata aktörerna ska bidra med alternativ som gör det meningsfullt att välja. Privata aktörer har bland annat startat särskilda boenden med inriktning mot en viss religion, hbtqi eller livsstil, såsom kultur, trädgård eller sport.

Samtidigt, menar en av de intervjuade kommunerna, har kraven på de privata aktörerna när det gäller kvalitet och processer gjort att de alltmer liknar kommuner i stället för entreprenörer som ständigt letar efter nya lösningar. För den som ska välja är det privata boendet inte så mycket annorlunda än det kommunalt drivna. För att stimulera mångfald och innovationer bör kommunen därför undvika alltför många och hårt styrande krav i upphandlingar. Kommunen bör dra nytta av de privata aktörernas innovationsförmåga och till exempel tillåta utvecklade mat- och aktivitetskoncept eller en bemanning som är anpassad till teknik och planlösningar.

Alternativen behöver inte bara handla om inriktning på verksamheten eller kulturell profil. En av de intervjuade privata aktörerna har i ett par LOV-kommuner utvecklat ett koncept där senior- och vård- och omsorgsboende kombineras. Den boende ska kunna flytta in frisk i boendet och ha tillgång till gemensamma aktiviteter och service och så småningom hemtjänst. När behovet av vård och omsorg blir större kan den boende efter biståndsbeslut flytta till ett särskilt boende inom samma komplex. Övergången blir mjukare då omgivning och personal är känd, vilket enligt den privata aktören bidrar till att individen mår bättre genom att slippa en påfrestande flytt i ett skört läge. Behovet av kvalificerade vårdinsatser kan skjutas fram, något som inte bara är bra för individen utan också borde vara fördelaktigt för kommunens ekonomi.



Så gjorde Kävlinge

Kävlinge införde LOV 2018. Reformen gick till att börja med inte helt smärtfritt. Det uppstod oro i förvaltningen och i den kommunala regin. Men den politiska ledningen försökte vara tydlig med att reformen skulle lyckas, och att öppnandet för privata aktörer inte innebar någon kritik mot den kommunalt drivna äldreomsorgen.

Den politiska ledningen gjorde också klart från början att LOV skulle renodlas. Inget kommunalt boende skulle läggas ut på entreprenad. De särskilda boenden som dittills drivits i kommunens regi skulle få fortsätta på samma sätt. Däremot skulle det inte ske någon utökning av den kommunala driften. Behovet av nya platser fick mötas av privata aktörer.

"Vi har varit tydliga med att vi också måste se till den kommunala regins konkurrensfördelar när vi tillämpar LOV. Vi ska utveckla den kommunala verksamheten, och vi vet vad våra medborgare vill ha", säger Annsofie Thuresson, ordförande i omsorgsnämnden.

Snabbare process

När en kommun låter en privat aktör sköta hela byggprocessen för att sedan driva boendet går det ofta snabbare än om allt sker i kommunal regi. Orsakerna är enligt de intervjuade privata aktörerna flera:

- När kommunen bygger tar den kommunala budgetprocessen och övrig ärendeberedning tid. De privata aktörernas beslutsprocess är betydligt snabbare.
- Kommunen måste upphandla varor och tjänster som följer med byggnationen enligt LOU, en process som i sig tar tid, och kan bli ännu längre vid överprövningar. Det slipper den privata aktören.
- Den privata aktören och det byggbolag som det samarbetar med har som regel god erfarenhet av att bygga särskilda boenden och har därmed kort startsträcka, särskilt om kommunen har en tomt med färdig detaljplan.

De privata aktörerna uppger själva att de, om detaljplanen finns, kan ha ett färdigt hus på 18 månader. Den kommunala processen kan ta betydligt längre tid. Som ett exempel kan nämnas att socialnämnden i Sundsvall den 18 juni 2014 beslutade att bygga ett särskilt boende vid Norra kajen och i Skönsberg. Dessa stod sedan klara för inflyttning i december 2017 respektive mars 2019.⁶ De två kommunala projekten tog alltså 42 respektive 57 månader. Enligt kommunens fastighetsförvaltning var det främst ambitionen att hitta bra lösningar och en upphandling som behövdes göras om som gjorde att projekten tog lång tid. De privata aktörerna menar att de kan undvika sådana orsaker till tidsutdräkt

”Fördelen med en snabbare byggprocess är att ett växande behov kan mötas relativt snabbt.”

genom de utvecklade processer de har och det faktum att de i sina egna upphandlingar inte behöver förhålla sig till regleringar som gäller för en kommun.

Fördelen med en snabbare byggprocess är att ett växande behov kan mötas relativt snabbt. Men det handlar också om ekonomi. En lång process som involverar kommunal personal kräver resurser, och den budget som gällde vid det ursprungliga beslutet kan bli inaktuell om priserna i byggbranschen förändras under tiden.

Aktörer med kunskap och erfarenhet

De privata aktörerna kan ha mångårig erfarenhet av att bygga och driva särskilda boenden, något som de kan tillföra den kommun som de samverkar med. Motsvarande expertis kan vara svårt att bygga upp i en mindre kommun där socialförvaltningen måste hantera ärenden inom allt från barnomsorg till försörjningsstöd. Den privata aktören kan fokusera på just äldreomsorg.

De privata aktörer som regelbundet bygger särskilda boenden har också uppdaterad kunskap om och erfarenhet av hur moderna och rationella särskilda boenden bör utformas med hänsyn till både boendes, medarbetares och myndigheters önskemål och krav. Flera av aktörerna har samlat erfarenheter från hela Sverige, några också genom verksamhet i våra nordiska grannländer. I en kommun som sällan bygger eller renoverar särskilda boenden kanske den nyckelperson som ledde det senaste projektet har slutat när det är dags att bygga det nya boendet. Kommunen måste då uppfinna hjulet på nytt.

Större privata aktörer har också möjlighet till bra priser vid upphandling av till exempel mat och inredning. Med många uppdrag och stora volymer ökar de privata aktörernas möjligheter att investera i till exempel mer avancerade ledningssystem, investeringar som kommunen inte alltid kan prioritera.

Jämförelsemöjligheter och samarbetspartners

Flera kommuner som öppnat för privata utförare ser det som en möjlighet till benchmarking. Den kommunala regin kan jämföra sitt resultat, exempelvis gällande omsorgens kvalitet, med det privata alternativets. Själva jämförelsen räcker dock inte för att detta ska vara en framgångsfaktor. Båda sidor måste vara öppna för att ta till sig av den andra partners goda exempel.

De privata aktörerna beskriver denna möjlighet till samarbete som en av de

verkliga uppsidorna för den kommun som anlitar dem. Kommunen får en långsiktig partner som kan bidra när till exempel ledningssystem, uppföljning och andra arbetsmetoder utvecklas. En av de privata aktörerna berättar att några kommuner som de har samtal med är intresserade av gemensamma utbildningsinsatser.

Flera kommuner bjuder in till dialog mellan parterna genom till exempel branschråd eller utförarmöten. En kommun som utnyttjar samarbetsmöjligheterna strategiskt är Gävle. När en upphandling är klar startar ett partnerskap, där kommunen och den privata aktören har ett gemensamt ansvar för de äldre som placeras på den privata aktörens boende. Kvaliteten är i fokus och allt annat, som affärsrelaterade frågor, läggs då åt sidan.



Foto: Humana



Foto: Anders G. Warne/Attendo

Så gör Upplands Väsby

Upplands Väsby har en inarbetad modell för samverkan på skolområdet. Under ledning av utbildningsdirektören bjuds både kommunala och privata verksamhetschefer in till huvudmannamöten. Mötena har lett till att förtroendet och tilliten ökat mellan de medverkande. Nu ska modellen tillämpas också på omsorgsområdet: "Vi har flera nya vårdaktörer på väg in. Ser man dem som ett hot går det inte, man måste se dem som en partner som vi kan lösa gemensamma problem tillsammans med, till exempel kompetensutveckling" säger Margareta Hamark, ordförande i omsorgsnämnden.

Kvalitetsuppföljning

Kvaliteten måste följas upp när privata aktörer anlitas. En vanlig kommentar från kommunerna är dock att uppföljningen inte är så mycket annorlunda eller mer kostsam än den som görs av den kommunala regin. De privata aktörerna påpekar att också myndigheter som Inspektionen för vård och omsorg, IVO, och Arbetsmiljöverket granskar deras verksamhet, vilket borde avlasta kommunerna i arbetet med uppföljningen. De privata aktörerna måste uppfylla vissa krav för att få tillstånd, och de kan annars drabbas av förelägganden och viten.^{7,8}

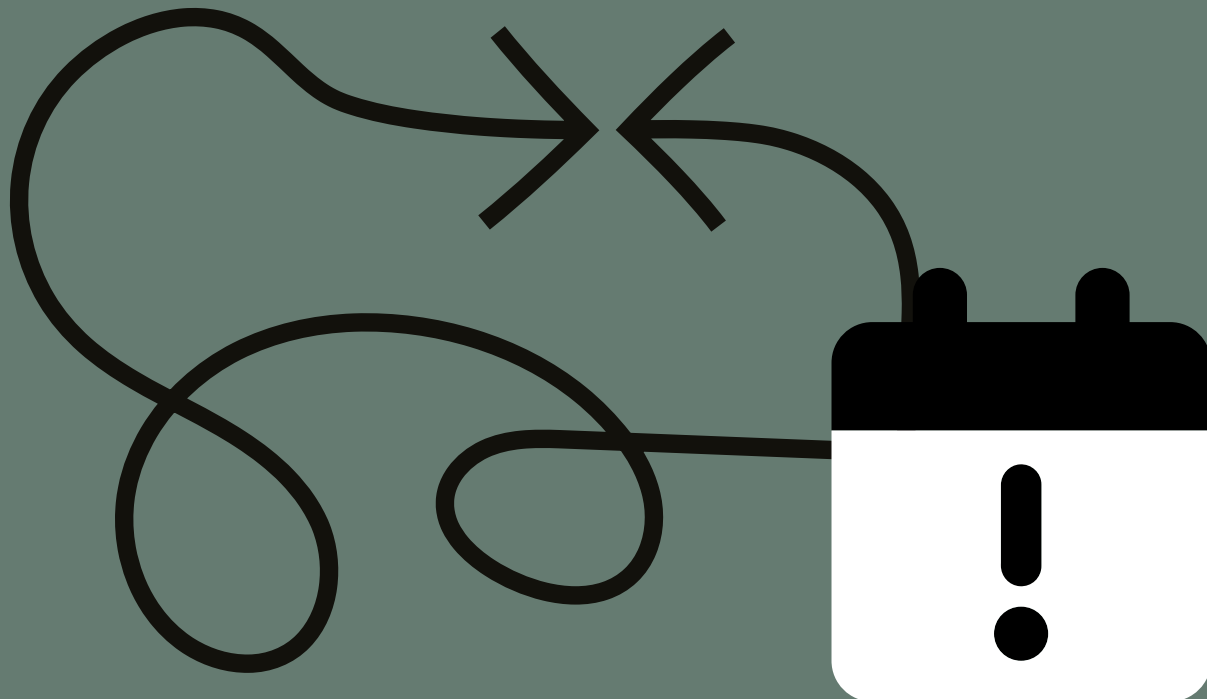
Frågan är dock hur en kommun ska hantera ett privatägt och drivet särskilt boende som vid uppföljningen visar sig inte klara kvalitetskraven, och inte förmår att rätta till bristerna. I en LOU-entreprenad kan detta regleras i avtalet och är inte komplicerat rent juridiskt sett. Om leverantören inte förmår att leverera det som avtalats kan kommunen säga upp avtalet, och ta över driften. Fastigheten har kommunen redan rådighet över, eftersom entreprenaden bara gäller driften av det särskilda boendet.

Men om kommunen saknar rådighet över fastigheten begränsas handlingsfriheten. Om den privata aktören inte förmår att uppfylla kraven kan kommunen säga upp ramavtalet, eller utesluta den privata aktören om det är LOV som tillämpas. De boende finns ändå kvar i fastigheten som disponeras av den privata aktören, och kommunen måste hitta nya platser någon annanstans om ingen annan lösning finns.

De privata aktörerna föreslår att frågan kan lösas i avtalet mellan kommunen och den privata aktören. Där kan former för kommunen att ta över driften och rätten att nyttja fastigheten i vissa situationer och under vissa förutsättningar skrivas in. En av de intervjuade aktörerna erbjuder en sådan klausul till kommuner som oroas över risken. Hittills har dock ingen kommun begärt att få med klausulen i ett avtal.

De intervjuade kommunerna menar att en sådan situation kan förebyggas med en fungerande kvalitetsuppföljning i kombination med en kontinuerlig dialog med de privata utförarna. I Stockholms stad anses hotet om att utestängas från den kommunala finansieringen i LOV göra att en privat aktör är starkt motiverat att rätta till eventuella brister.

”I Stockholms stad anses hotet om att utestängas från den kommunala finansieringen i LOV göra att en privat aktör är starkt motiverat att rätta till eventuella brister.”



Så gör Växjö

Växjö tillämpar LOV för särskilt boende sedan 2014, men har arbetat med denna uppföljningsmodell sedan 2008:

- Tydliga kvalitetskrav ställs i förfrågningsunderlaget
- Avtalet följs upp en gång per år, oftare om det finns tecken på brister
- Uppföljning av resultat i den nationella brukarundersökningen
- Uppföljning görs också utifrån omsorgsnämndens mål, som gäller för både kommunala och privat drivna boenden
- Oanmälda besök i verksamheterna
- Ifall något boende har sämre resultat än vad som krävs görs en extra uppföljning som redovisas i omsorgsnämnden.

”Det händer inte ofta att vi behöver göra en särskild uppföljning utifrån avtalen hos ett privat företag. De stora privata företagen har goda rutiner och bra arbetssätt. Däremot kan särskilda uppföljningar av olika slag bli aktuella till exempel vid sämre resultat i brukarundersökningar eller om det kommit in många synpunkter avseende verksamheten.”

Lena Tibblin, utredare vid omsorgsförvaltningen
VÄXJÖ KOMMUN

Risk för konkurs eller avveckling

Varken kommunerna eller de privata aktörerna kan i intervjuerna ge något exempel på att en aktör som drivit särskilt boende har gått i konkurs eller dragit sig ur mot kommunens vilja.⁹ Kommuner som anlitar privata utförare i omsorgen kan ändå vilja ha en beredskap om en privat aktör går i konkurs eller av annat skäl avvecklar sin verksamhet, exempelvis om boendet inte fylls, och därmed blir olönsamt. Då kan den privata aktören vilja avveckla det särskilda boendet och ändra inriktning till en boendeform som lönar sig bättre. Fastigheten kanske säljs till någon som har andra planer för huset.

De intervjuade kommunerna är inte särskilt oroade för konkursrisk eller att de privata aktörerna ska avveckla boenden. En kommunföreträdare pekar på att de boende har i och med sina hyreskontrakt besittningsrätt, och att om en privat aktör drar sig ur eller går i konkurs kan kommunen snabbt gå in med intensiv hemvård för att klara den akuta situationen.

I Växjö har omsorgsförvaltningen tillsammans med kommunjuristerna tagit fram en beredskapsmodell som gäller alla områden där privata utförare anlitas. Vid konkurs anges att en konkursförvaltare kan driva det särskilda boendet i avvaktan på en permanent lösning där kommunal drift kan vara en möjlig väg. Förvaltningen har också arbetssätt för att kunna fånga upp tecken på till exempel ekonomisk obalans och ska verka för att känd personal stannar vid enheten.¹⁰

”Varken kommunerna eller de privata aktörerna kan i intervjuerna ge något exempel på att en aktör som drivit särskilt boende har gått i konkurs eller dragit sig ur mot kommunens vilja.”

Falkenbergs kommun har i sitt avtal med den privata aktören en uttrycklig klausul om att kommunen ska ha möjlighet att ta över fastigheten om den privata aktören går i konkurs eller om avtalet upphör av annan anledning. Utföraren är skyldig att i sitt avtal med den part som äger eller förvaltar byggnaden att skriva in ett villkor om att kommunen har rätt att ta över avtalet i dessa fall.

Kommunerna påpekar att de privata aktörer som låter bygga och driver särskilt boenden i egen regi i regel är väletablerade. De uppfattas inte som lika sårbara som till exempel mindre privata aktörer som är verksamma i hemtjänst där LOV tillämpas. Kommunen bör ändå följa upp både ekonomi och framtidsplaner i dialogen med den privata utföraren, enligt de intervjuade kommunföreträdarna.

Ekonomiska förutsättningar

Det finns ekonomiska fördelar för kommuner som anlitar privata aktörer för att bygga och driva särskilda boenden. Att kommunen slipper att göra investeringen och ta den därmed förknippade risken är ett viktigt argument. Även om det finns studier som tyder på att privata aktörer sänker kostnaden för att driva särskilda boenden¹¹, finns det delade meningar om det är ekonomiskt fördelaktigt att låta privata aktörer bygga. Möjligheten för kommunen att låna till låg ränta och gynnsamma momsregler är fördelaktiga om kommunen själv bygger och äger eller hyr fastigheten. De privata aktörerna framhåller att de bland annat genom att bygga snabbare och uppföra mer yteffektiva byggnader i slutändan utgör ett mer kostnadseffektivt alternativ.

Privata aktörer kan avlasta kommunbudgeten

Ett argument för privat finansiering av fastigheterna som några av kommunerna lyfter fram är att kommunernas investeringsbudget avlastas. Kommunerna behöver också investera i till exempel skolor och infrastruktur. Om en kommun når sitt investeringstak blir det svårt att låna till ytterligare investeringar. Att privata aktörer på detta sätt är med och tar en del av den risk som stora investeringar innebär nämns också som en fördel.

Vem bygger till lägst kostnad?

Kommuner kan i allmänhet låna pengar till en lägre ränta än vad de privata aktörerna har möjlighet till. Framst kommer lånen via Kommuninvest, en ekonomisk förening där merparten av kommunerna och drygt hälften av regionerna är medlemmar. Den låga räntan blir möjlig på grund av den mycket höga kreditvärdighet som kommunsektorns ekonomiska styrka ger.

Detta skulle kunna innebära att fastigheter som byggs för pengar som privata aktörer lånat till marknadsränta blir dyrare än de som kommunen finansierar. Det förutsätter dock att alla andra kostnader är likställda, vilket ofta inte är fallet enligt de privata aktörerna.

Observera att denna jämförelse bygger på att den privatbyggda fastigheten finansieras med lån till marknadsränta. I vissa fall finansieras fastigheterna via investerare som inte kräver lika hög ränta, eller av kapitalstarka ägare hos privata aktörer.

De privata aktörerna låter vanligtvis byggföretag bygga de nya fastigheterna för att sedan långtidshyra dem av en fastighetsförvaltare. Den hyra som fastighetsägaren tar ut ska inte bara täcka kapital- och räntekostnader, utan också kostnader för drift och underhåll. För att jämföra kostnaderna mellan privat och kommunalt byggda boenden

bör kalkylen för det kommunala alternativet därför innehålla både den årliga avskrivningen, samt ränte- och kapitalkostnader och kostnaden för löpande och framtida underhåll.

De kommuner som öppnat för de privata lösningarna upplever inte de olika förutsättningarna för finansiering som något problem i sig. Det avgörande är den nivå de privata aktörerna bedömer att priset behöver ligga på för att verksamheten ska kunna drivas enligt de krav kommunen ställer i upphandlingen.

Momseffekten

Social omsorg och andra välfärdstjänster är undantagna från mervärdesskatt (moms). Bakgrunden till detta är att verksamheten i huvudsak finansierats med skattemedel och traditionellt tillhandahållits av det offentliga. Något mervärde att beskatta har därför inte ansetts föreligga. Kommunen kan därför inte lägga på moms på avgiften för den tjänst den levererar, men får heller inte dra av moms på inköp av varor och tjänster som rör dessa välfärdstjänster. Kommunerna kompenseras fullt ut för de extrakostnader som uppkommer genom den ingående moms via ett särskilt regelverk. Momsersättningen finansieras kollektivt av kommunsektorn genom ett minskat statsbidrag.

Motsvarande undantag gäller för den privata aktör som levererar en sådan välfärdstjänst på kommunens uppdrag. Den privata aktören får alltså inte dra av moms på varor och tjänster som



de måste köpa in för att kunna utföra sitt omsorgsuppdrag. Till skillnad från kommunen kompenseras inte den privata aktören för den ingående moms. Det får till följd att den privata aktören måste inkludera sina momsutgifter i det pris som kommunen ska betala. Det finns en "dold" moms i priset.

För att kommunens val mellan att bedriva verksamheten kommunalt eller att upphandla inte ska vara beroende av momsreglerna kompenseras kommunen för den dolda moms enligt en schablon när den anlitar en privat aktör. Den schablonmässigt beräknade ersättningen är 6 procent på den totala kostnaden. Om kommunen kan visa att en del av kostnaden gäller lokaler är ersättningen 18 procent för denna del och 5 procent för resten.¹² Skillnaden i ersättning har främst motiverats utifrån att det ska vara möjligt att lämna högre ersättning i de fall en upphandlad momsfri verksamhet har höga lokalkostnader, till exempel vid nyproduktion.

Även uthyrning av fastigheter undantas från moms som huvudregel. Det finns dock undantag till den regeln. I särskilda boenden finns förutom lägenheter och utrymmen som är gemensamma för hyresgästerna också "verksamhetsytor", i huvudsak kontor och personalutrymmen. Dessa ytor kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, omfattas av frivillig momsplikt. Om kommunen hyr fastigheten kan hyresvärden i så fall lägga moms på uthyrningen av verksamhetsytorna. Momsen, 25 procent på hyresbeloppet, får kommunen tillbaka ur det självfinansierade systemet. För kommunen är det alltså kostnadsneutralt om fastighetsägaren har ansökt om frivillig skattskyldighet.

Motsvarande undantag finns inte för en privat aktör. Om den privata aktören hyr hela fastigheten och sedan i sin tur fakturerar kommunen får den privata aktören inte dra av moms. Fakturan blir på totalkostnaden, utan specificerad moms. Även här uppstår en dold moms. Kommunen får då inte ersättning för den faktiska moms – utan med ett belopp framräknat via schablonen för dold moms.

För resten av huset, bostäder och ytor som är kopplade till bostäderna som matsal och andra lokaler som är gemensamma för de boende, uppstår också en dold moms, men den kostnaden bärs till stor del av de privata hyresgästerna, alltså de äldre som har plats på det särskilda boendet.

Det råder delade meningar om den dolda moms som den privata aktören måste ta ut för verksamhetsytorna gör det lönsamt för en kommun att äga eller hyra fastigheten själv och bara lägga ut driften på entreprenad enligt LOU.

I en analys som Linköpings kommun låtit göra av momseffekterna, och som andra kommuner refererar till, skulle lokalkostnaderna bli 5–10 procent högre om ett särskilt boende ägdes och drevs privat i LOV jämfört med om kommunen ägde boendet och upphandlade driften enligt LOU.¹³ Denna skillnad har dock sin förklaring i att kommunen tar med intäkter för uthyrning av bostäder i beräkningen.

”Kommunen får då inte ersättning för den faktiska moms – utan med ett belopp framräknat via schablonen för dold moms.”

De privata aktörerna menar dock att effekten är liten med hänvisning till att verksamhetsytorna är mycket begränsade i de hus som de själva låter bygga. Verksamhetsytorna utgör enligt de privata aktörerna omkring 30 procent av ett modernt särskilt boende som byggs i privat regi. Momseffekten blir därför i slutändan liten i förhållande till den ersättning som kommunen betalar och övervägs av de kostnadsfördelar som ges när en privat aktör bygger och driver särskilt boende, såsom en kort byggtid och yteffektiva lokaler. Skillnaden kan också ställas i relation till variationen i vårddygnspris mellan kommuner som uppgår till flera tusen kronor per dygn.¹⁴

Foto: Humana



Bland andra Svenskt Näringsliv menar att momsreglerna behöver reformeras för att öka transparensen och motverka snedvriden konkurrens. Dagens undantag är inte förenliga med momsens grundläggande syften och ändamål. Problemet med den dolda momsen finns inte bara inom omsorgen. Exempelvis friskolor och fria förskolor kan ha svårt att hitta och hyra lokaler. Inte bara för att det blir dyrare på grund av den dolda momsen, hyresvärdar vill i stor utsträckning helt undvika hyresgäster med undantagen ("momsfri") verksamhet även på grund av den krångliga momsadministration som uppkommer. Skatteverket har lagt fram ett förslag om att utvidga den frivilliga skattskyldigheten vid uthyrning lokaler genom att ta bort kraven på hyresgästens beskattningsstatus.¹⁵

Hur gör de privata aktörerna för att hålla nere kostnaderna?

De privata aktörerna ger främst tre förklaringar till att de trots högre kostnader för lån och moms kan erbjuda konkurrenskraftiga priser:

- Yteffektivitet. De privata aktörerna menar att kommunens egna fastigheter kan ha uppåt 30 procent större yta jämfört med de hus som de privata aktörerna låter bygga, trots att de privata aktörerna uppfyller alla krav som ställs på särskilda boenden. Enligt de privata utförarna är lägenheterna i deras nya boenden lika stora som i de kommunala.
- Kortare byggtid ger en lägre kostnad. Som nämnts ovan kan de privata byggprojekten genomföras på kortare tid än ett byggprojekt i kommunal regi, vilket innebär en lägre kostnad.
- De privata aktörerna strävar också efter att optimera planlösningen för att underlätta den dagliga driften. Exempelvis kan boendena ha kortare korridorer för att medarbetare på boendet snabbare ska kunna ta sig mellan de äldre. Rum som personalen behöver tillgång till, såsom personalrum eller tvättstuga ligger i nära anslutning till de äldres lägenheter. Placering av matintag förläggs så att matleveranserna inte ska ta tid från personalen.

”De privata aktörerna eftersträvar att ha hög bemanning när det behövs, och lägre bemanning när behovet inte är lika stort, som mitt på dagen.”

Några av de privata aktörerna räknar också med att en god arbetsmiljö i ett nybyggt särskilt boende kan bidra till lägre sjukfrånvaro och ökad trivsel med lägre personalomsättning till följd.

Utöver effekterna från byggnationen framhåller de privata aktörerna att de uppnår kostnadsfördelar genom rationell bemanning. De privata aktörerna eftersträvar att ha hög bemanning när det behövs, och lägre bemanning när behovet inte är lika stort, som mitt på dagen. De menar att kommunens scheman inte alltid är lika flexibla, så att bemanningen vissa tider blir högre än nödvändigt på kommunalt drivna boenden.

Privata aktörers förslag för att bygga nytt i mindre kommuner

Underlaget för nya särskilda boenden är givetvis bättre i de större kommunerna. Där finns helt enkelt fler äldre med behov av särskilt boende. Men betyder det att privata aktörer saknar intresse av att etablera sig i mindre kommuner? De intervjuade aktörerna menar att det finns ett intresse för att bygga även i mindre kommuner, men att det kan krävas särskilda arrangemang för att få det nya boendet att gå ihop ekonomiskt. När underlaget inte riktigt räcker till för ett fullskaligt boende har de privata aktörerna följande tips till kommunerna:

- Grannkommuner kan gå samman om ett ramavtal och dela på ett boende. Det gäller förstås att hitta rätt placering, som gör boendet attraktivt

för de tilltänkta hyresgästerna oavsett vilken av kommunerna de kommer ifrån.

- Kombinera det särskilda boendet med någon annan verksamhet, som trygghetsboende eller förskola. Några av de privata aktörerna har inom sig olika verksamhetsgrenar som kan dela hus.
- Bygg ett mindre boende och acceptera att det blir lite dyrare.

Ett exempel på en mindre kommun som upphandlat ett särskilt boende är Krokoms kommun, som med sin objektsupphandling av ett särskilt boende också vann anbudspriset¹⁶ för en väl genomförd upphandling.¹⁷



Foto: Norlandia

Hur tänker de privata aktörerna?

Viktiga faktorer vid beslut om etablering

Om en kommun bestämt sig för att öppna för privata aktörer att bygga och driva ett särskilt boende gäller det också att de privata aktörerna ser förutsättningar för att etablera sig i kommunen. Ett antal faktorer påverkar de privata aktörernas beslut om att göra en satsning.

För det första måste det finnas ett behov i kommunen. Den privata aktören har som regel en bra bild av situationen i kommunen, utifrån den statistik som finns tillgänglig och egen lokal kännedom. Bland annat baserar de privata aktörerna sig på hur kommunens demografi ser ut och om några av kommunens boenden har så låg standard att de bör ersättas. Utifrån uppgifter om vad kommunen betalar för befintliga platser framgår också om det finns ekonomiska argument för ett nytt boende ur kommunens perspektiv.

Om det gäller etablering i en LOV-kommun är de privata utförarna noga med att analysera utbudet av platser och konkurrenternas planer. Ingen privat aktör vill riskera att stå med tomma platser under en längre tid. Det innebär dock inte nödvändigtvis att de privata aktörerna väljer bort en kommun där de befintliga platserna täcker behovet för stunden. Om det finns mindre attraktiva boenden som skulle väljas bort ifall ett modernare

”Om den politiska ledningen i kommunen är tveksam till privata aktörer är kommunen inte aktuell för en etablering, även om behovet av nya boenden är stort.”

alternativ erbjuds kan det ändå vara intressant att bygga.

För det andra måste kommunen vilja ha privata aktörer som utförare. Det finns exempel på boenden som lämnats tomma för att kommunen och den privata utföraren inte varit överens. Idag säger alla privata utförare att de är noga med att göra upp med kommunen innan spaden sätts i marken. Om den politiska ledningen i kommunen är tveksam till privata aktörer är kommunen inte aktuell för en etablering, även om behovet av nya boenden är stort.

För det tredje måste kommunens ekonomiska förutsättningar vara rätt.



Foto: Vardaga

Kommunen måste förmå att betala vad de nya platserna skulle kosta. I en LOV-kommun är ersättningen visserligen given, men är risken stor att kommunen av budgetskäl kan komma att sänka ersättningen i framtiden kan privata utförare avstå från en etablering av det skälet.

För det fjärde måste det finnas förutsättningar att bygga just det attraktiva boende som den privata utföraren i fråga vill kunna erbjuda. Om alla andra förutsättningar är uppfyllda men det saknas en tomt i ett tillräckligt bra läge finns det risk att privata aktörer inte anser att det finns tillräckliga förutsättningar för etablering i kommunen. Det attraktiva läget kan finnas någorlunda centralt i samhället, eller i en naturskön omgivning – alltså platser där människor i gemen skulle trivas att bo. Det bör vara enkelt för medarbetare att ta sig till jobbet. Om kommunen hänvisar till en svårbebyggd tomt i utkanten av samhället och som även andra tänkbara intressenter avvisat, då saknar den förmodligen de kvaliteter som den privata aktören vill se hos ett modernt särskilt boende.

Framtiden

Privata utförare har en relativt positiv syn på utvecklingen av äldreomsorgen, både när det gäller utsikterna för branschen och kommunernas möjlighet att klara växande behov. Här är de privata utförarnas framtidsspaningar:

- Eftersom särskilda boenden är dyra i drift kommer kommunerna att utveckla nya boendeformer, som eftervårdsenheter för att ta emot klinikfärdiga patienter från sjukhusen, olika former av trygghetsboenden och seniorboenden – enklare boendeformer med hemtjänstpatruller i husen.
- Fler kommuner kommer att anlita externa aktörer för att finansiera och bygga nya boenden, både på grund av minskat skatteunderlag och behov av kunskap från andra.
- Fastighetsbolag och omsorgsbolag kommer att öka sin marknadsföring gentemot kommunerna. Fler kommuner kommer att möta privata utförare med idéer och kalkyler, vilket innebär att fler kommer att kunna jämföra kostnaderna för olika alternativ.
- Det kommer ett tekniksprång i äldreomsorgen inom kort som ger nya möjligheter inom både hemtjänst och särskilda boenden. Teknik som både bevarar integriteten och underlättar för personalen kommer att spridas, liksom IT-lösningar som underlättar kommunikation och gör vården och omsorgen tryggare.
- Entreprenadupphandlingar av driften i särskilda boenden kommer att minska när allt fler kommuner ser svårigheter i att uppnå förväntad kvalitet om leverantörerna samtidigt konkurrerar med priset, eller när det pris kommunen är beredd att betala inte räcker för att locka seriösa leverantörer som kan leverera den önskade kvaliteten.
- Kvalitetsmätningar utvecklas och kommer att bli mer nationella och gälla lika för privat och offentlig drift, eftersom det blir allt mindre rimligt att kommunerna är kontrollorgan även för egen verksamhet.

Privata utförare har också önskemål om reformer och arbetssätt som de menar skulle gynna utvecklingen:

- Det bör bli ett större fokus på hur särskilda boenden kan höja livskvaliteten de sista åren i livet. De som idag flyttar in på särskilt boende är mycket sjuka jämfört med för något decennium sedan. Personer som idag har omfattande hemtjänst skulle bättre kunna tillgodogöra sig den trygghet och den sociala samvaro som ett särskilt boende erbjuder om inte flytten dit dröjer alltför länge. Det är inte säkert att det behöver bli dyrare.
- En omsorgsgaranti bör införas för att äldre ska få en plats på äldreboende i enlighet med socialtjänstlagens intentioner. Om kommunen inte lyckats ordna en plats inom 90 dagar efter biståndsbeslut får den sökande rätt att själv välja ett boende som kan erbjuda plats.
- Regelverket måste förenklas. Onödiga och kostnadsdrivande fastighetskrav från myndigheter som IVO och Arbetsmiljöverket bör ersättas med en mer pragmatisk syn. Till exempel gäller det Ivo:s krav på kokmöjlighet i varje lägenhet.
- Kommunernas vilja att detaljstyra måste ersättas med en högre tilltro till de professionellas förmåga att driva och utveckla äldreomsorgen. Kommunerna bör fokusera på beställningen och utvärderingen.
- Ny teknik måste bejakas tillsammans med den effektiviseringspotential som kommer med den. Det gäller exempelvis Inspektionen för vård och omsorgs syn att nattbemanningen inte kan minskas vid införande av tekniska lösningar som medför säkrare och effektivare natttillsyn.
- Det måste bli mer av dialog mellan branschen och kommunerna om hur äldreomsorgens utmaningar ser ut, för att ge kommunerna möjlighet att redovisa hur de tänker och för att privata utförare ska kunna redovisa hur de kan möta önskemålen. I dialogen kan de goda exemplen delas.
- IVO bör fortsätta att vara ansvarig myndighet för godkännande av vårdfastigheter, men både kommunala och privata utförare ska omfattas och godkännande måste ske på ritningen av en byggnad i stället för på den färdiga fastigheten för att främja innovation och mångfald. Följs inte den godkända ritningen kan den ansvariga privata aktören bötfällas.
- Att fler kommuner inför LOV eller en förenklad och snabbare upphandlingsprocess med ramavtal för att möta behoven av särskilda boenden med hjälp av privata aktörer.
- Fler kommuner samverkar likt Stockholmsregionen om platser på särskilda boenden, där äldre kan ansöka om hjälp i hemkommunen för att bosätta sig i någon av de samverkande kommunerna. Överenskommelsen syftar till att underlätta för både kommunen och den äldre att flytta mellan de 13 berörda kommunerna. Det underlättar för kommunerna att möta behovet av platser och ökar mångfalden av boenden.¹⁸

Avslutande kommentarer

Det finns olika bedömningar av hur stor bristen på äldreboenden är och förväntas bli i framtiden, men alla prognoser pekar åt samma håll: det byggs inte tillräckligt idag. Samtidigt har debatten som följt av coronapandemin visat att det finns en politisk vilja att utveckla äldreomsorgen. Regeringsföreträdare talar om att Sverige ska ha världens bästa äldreomsorg. En viktig ambition borde i så fall vara att säkra ett tillräckligt antal äldreboenden så att dagens och morgondagens äldre inte ska behöva vänta på en plats. En lång väntetid kan vara förödande för den som

”Privata aktörer kan och vill vara en del av lösningen för att bygga bort bristen på äldreboenden och samhället har mycket att vinna på att ta dem till hjälp.”

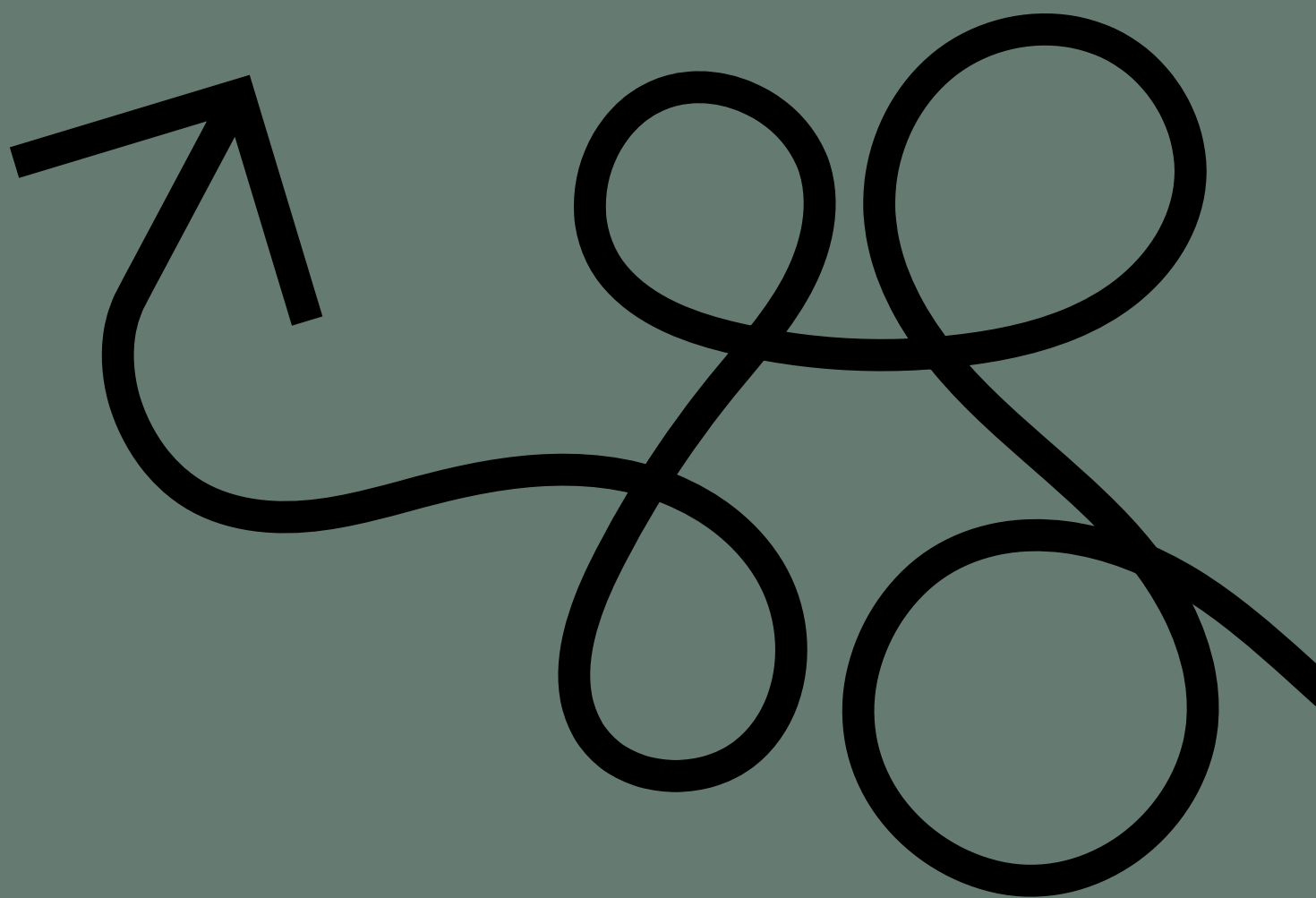
känner sig otrygg och isolerad hemma. Att planera en god tillgång till äldreboenden under kommande år bör därför ligga högt upp på varje politikers agenda.

Vårdföretagarnas rapport visar att det finns flera fördelar för kommuner som samverkar med privata aktörer. De får del av de privata aktörernas kompetens när det gäller både kvalitet och kostnadseffektivitet och kan på relativt kort tid få ett boende färdigställt. Kommunerna slipper också den risk och den investering som det innebär och kan prioritera andra nödvändiga satsningar. Dessutom ger det ett partnerskap som kommunen och den privata aktören kan lära och utvecklas av. Men det finns samtidigt upplevda hinder för denna samverkan bland kommunerna, såsom frågor om rådighet över fastigheten eller oro för vad som händer om en privat aktör inte lever upp till kommunens kvalitetskrav. I många fall finns lösningar på dessa problem, vilket Vårdföretagarna beskriver i rapporten.

Genom att belysa olika frågeställningar som aktualiseras när privata aktörer bygger och driver äldreboenden hoppas Vårdföretagarna kunna bidra till att fler kommuner ska våga ta steget att pröva ett samarbete. Privata aktörer kan och vill vara en del av lösningen för att bygga bort bristen på äldreboenden och samhället har mycket att vinna på att ta dem till hjälp.



DEL TVÅ



Behovet av särskilda boenden – idag och i framtiden

Analys förutspår framtida brist

Enligt olika bedömningar förutses behoven av särskilda boenden att öka under kommande år på grund av den demografiska utvecklingen med allt fler äldre.

De exakta behoven ute i kommunerna påverkas dock av en rad olika faktorer; bland annat den äldre befolkningens hälsa och preferenser eller hur tillgängligt och anpassat kommunens bostadsbestånd är. Behovet av omsorg tillgodoses också på olika sätt, där somliga kommuner i högre grad erbjuder hemtjänst i stället för särskilt boende. Många särskilda boenden är också byggda för länge sedan och uppfyller inte myndigheternas krav vad gäller en god omsorg och arbetsmiljö.

Det är därför en utmaning att göra exakta analyser av de framtida behoven på nationell nivå.

Redan idag uppger många kommuner att de har en brist på särskilda boenden. Bristen leder till att många äldre får vänta länge för att få sina bostadsbeslut om plats på särskilt boende verkställda. Det finns också en stor efterfrågan bland äldre som vill få plats på särskilt boende, men som får avslag. Frågan är om den så kallade kvarboendepincipen drivits för långt? Analyser visar att flera kommuner till och med skulle tjäna ekonomiskt på att erbjuda särskilt boende i stället för hemtjänst till äldre med omfattande omsorgsbehov. En kartläggning av kommuner som har brist på särskilda boenden visar att det ofta är ekonomi som ligger bakom bristen – här kan samverkan med privata aktörer vara en lösning.

Dagens byggtakt otillräcklig

Andelen äldre i befolkningen kommer att öka under kommande år och antalet personer som är 80 år och äldre förväntas enligt SCB öka från dagens 557 000 personer till 810 000 personer år 2030.¹⁹ Det innebär stora utmaningar för kommunerna att kunna tillgodose omsorgen. Inte minst när det gäller att tillhandahålla särskilda boenden.

Finansdepartementet har gjort beräkningar av behovet av nya särskilda boenden som betingas av den demografiska utvecklingen. Den senaste bedömningen gjordes sommaren 2019 då 560 nya särskilt boenden bedömdes behöva byggas fram till år 2026. Finansdepartementets uträkning utgick ifrån andelen äldre i åldersgrupperna 65–74 år och 80 år och äldre som vid tidpunkten bodde på särskilt boende.²⁰

År 2021 reviderade tankesmedjan Timbro finansdepartementets beräkningar utifrån nya befolkningsprognoser. Genom att utgå ifrån dagens byggtakt om 69 boenden per år (ett snitt för åren 2020 till 2022) kom Timbro fram till att det kommer att saknas 289 särskilda boenden till år 2026 och 418 boenden till år 2030. Enligt Timbro skulle två nya särskilda boenden per vecka behöva öppnas från början av år 2022 ända fram till år 2030, vilket innebär en betydligt högre byggtakt än idag.²¹ Även fackförbundet Kommunal har utifrån en enkät till Sveriges kommuner bedömt att byggtakten är för låg för att uppnå finansdepartementets mål om 560 äldreboenden till år 2026.²²

Under pandemin har antalet personer som bor på ett särskilt boende minskat till följd av att färre flyttat in på grund av oro för smittan, men också på grund av intagningsstopp och restriktioner såsom besöksförbud. Det har medfört att platser på särskilda boenden stått tomma. Det är oklart hur pandemin påverkar behovet av platser på kort sikt – om det blir färre som står i kö för en plats på ett särskilt boende eller om det uppstått ett uppdämt behov där äldre som väntat med att flytta blivit mer sjuka i hemmet och snabbt behöver en plats. Enligt Socialstyrelsen har inflyttningstakten på särskilda boenden återhämtat sig efter pandemin. Under januari–juni 2021 låg andelen nyinflyttade på särskilt boende på drygt 170 per 100 000 personer 70 år och äldre, vilket motsvarar den nivå som gällde före pandemin. Dock förekommer regionala variationer.²⁴

” Även fackförbundet Kommunal har utifrån en enkät till Sveriges kommuner bedömt att byggtakten är för låg för att uppnå finansdepartementets mål om 560 äldreboenden till år 2026.”

Antal personer som bor permanent i särskilt boende

Källa: Socialstyrelsen



Svårt att förutse behovet på nationell nivå

Även om det går att uppskatta behovet av särskilda boenden betingat av den demografiska utvecklingen under kommande år, är det komplicerat att göra mer detaljerade prognoser. Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att på nationell nivå beskriva behovet av och tillgången av särskilda boendeformer för äldre.²⁵ Slutsatsen av uppdraget är just att bedömningen är svår, vilket bland annat beror på att det saknas uppgifter på gruppnivå om behoven hos de enskilda personer som beslut om särskilt boende grundar sig på. Men även om sådana uppgifter fanns tillgängliga väljer varje kommun olika strategier för att tillgodose behoven av omsorg hos de äldre, till exempel genom hemtjänst eller särskilt boende.

Bristen på tillgängliga nationella data påtalades också av den statliga utredningen "Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer" (SOU 2017:21). Utöver avsaknaden av information om den individuella hälsoutvecklingen hos de äldre som har hemtjänst, pekade utredningen också på att det var svårt att bedöma hur många som framöver kommer att insjukna

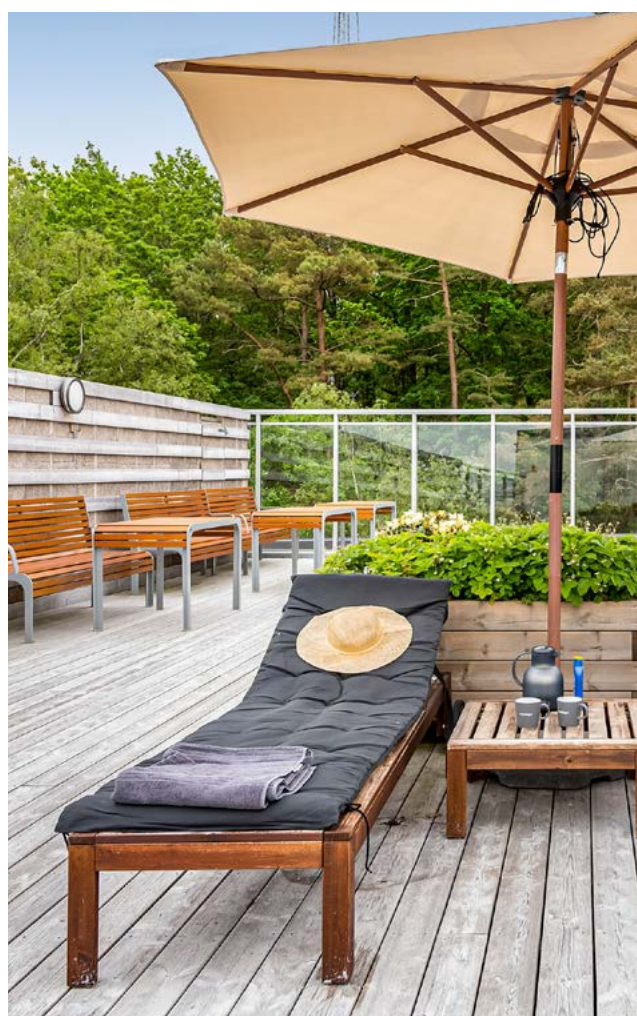


Foto: Vardaga

i sjukdomar som exempelvis demens, som kan medföra behov av vård och omsorg på särskilt boende. Förebyggande insatser och faktorer som bättre läkemedel kan också påverka det totala behovet av särskilda boenden.²⁶

Kommunala behovsanalyser ger vägledning

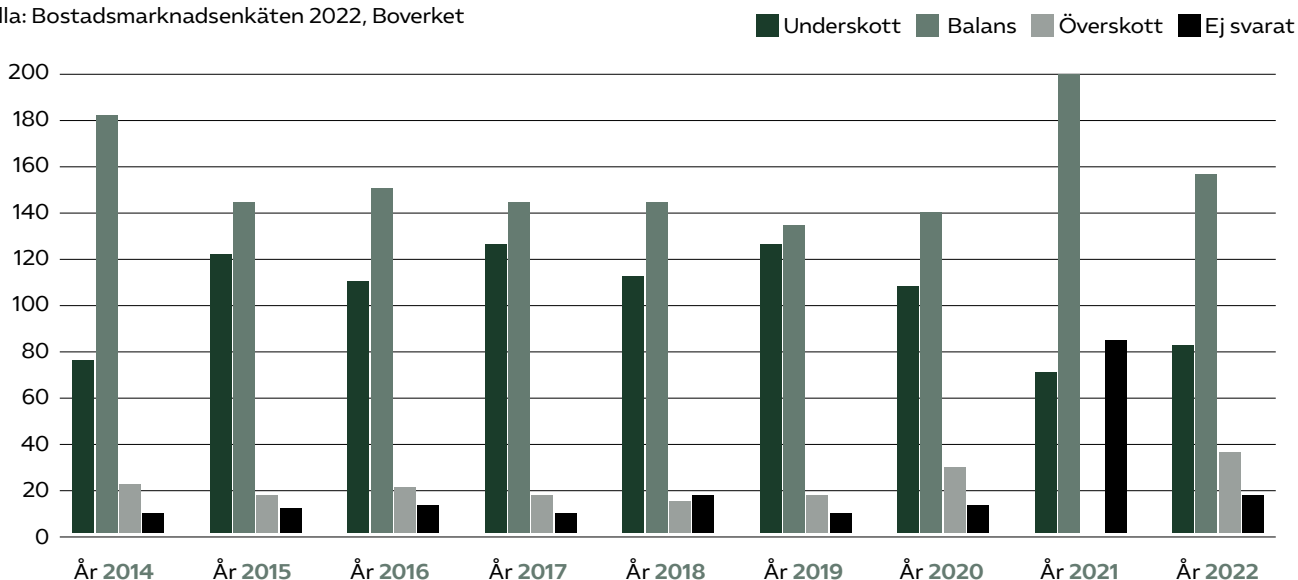
För att bedöma behovet i en specifik kommun är den nationella statistiken än mer otillräcklig. Jämfört med genomsnittet har vissa kommuner en äldre befolkning, lägre medellivslängd, en mindre andel anpassade lägenheter för äldre och/eller en högre andel av svårt sjuka. Det gör att andelen invånare som kommer att behöva bo på särskilt boende kan skilja sig från kommun till kommun. Därför är det viktigt att kommunerna själva kartlägger de lokala förhållandena.

En viss vägledning av hur behoven av särskilda boenden ser ut ges i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät där

kommunerna själva gör en bedömning. I den senaste enkäten från maj 2022 svarar närmare en tredjedel, eller 83 kommuner, att de har ett underskott av särskilda boenden för äldre. Störst är underskottet i Storgöteborg och högskolekommunerna. Där uppger drygt 40 procent av kommunerna att de saknar äldreboenden. Resultaten är fortsatt påverkade av pandemin, varför de är särskilt svåra att lägga till grund för en bedömning av framtida behov. På fem års sikt bedömer hälften av kommunerna att behovet av särskilda boenden kommer att vara täckt, medan en fjärdedel bedömer att det kommer att finnas en brist och lika många uppger att de har svårt att bedöma behoven.

Utbud av bostäder i särskilda boendeformer för äldre. Antal kommuner 2014–2022

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2022, Boverket



Förmågan att göra behovsanalyser varierar mellan kommunerna, något som konstateras i SKR:s skrift "Prognos av särskilda boenden" (2019). I kommuner där det finns bra rutiner och en tydlig ansvarsfördelning är förutsättningarna bättre för kommunens medarbetare att göra en kvalitetsssäkrad uppskattning av behoven i kommunen. I kommuner där en viss person har uppdraget att utvärdera behoven är förutsättningarna sämre, till exempel om kunskap går förlorad när medarbetaren slutar. Felmarginalen blir därmed större i vissa kommuner än i andra.

Svårigheter att göra behovsbedömningar framgår också om man följer tidigare uppskattningar om framtida behov som funnits i Boverkets årliga enkät. I 2013 års enkät uppskattade 228 kommuner att de inom de närmaste åren förväntade sig ha balans eller överskott av platser på särskilda boenden. Fem år senare visade det sig att prognosen stämde för 129 av kommunerna, medan resterande 99 i stället hade underskott av platser

Variation i hur behov av omsorg tillgodoses

Kommunerna beslutar hur de ska lösa behoven av vård och omsorg, till exempel genom att erbjuda hemtjänst eller särskilt boende. Statistik visar också på att det finns stora skillnader mellan kommunerna i hur stor andel av de äldre över 80 år som har en plats på särskilt boende. Enligt Socialstyrelsens statistik ligger spannet från en enstaka procent av de äldre upp till 18 procent år 2020, med ett snitt för riket på 11 procent.²⁷

”Statistik visar också på att det finns stora skillnader mellan kommunerna i hur stor andel av de äldre över 80 år som har en plats på särskilt boende.”

Den forskning som finns kring skillnader mellan kommuner pekar på att det inte är objektiva faktorer som avgör andelen äldre som får hemtjänst i stället för plats på särskilt boende, såsom skillnader i ekonomiska förutsättningar eller politisk inriktning. Det som i stället har störst betydelse för ett biståndsbeslut är hur de tidigare biståndsbesluten utformats i kommunen. Detta gör att det också är svårt att veta om det alternativ som kommunen erbjuder den äldre är det som objektivt sett är bäst. Det gäller inte bara ur individens perspektiv, utan också utifrån den kommunala resursanvändningen - alltså i vilken utsträckning det hade varit mer rationellt för kommunen att i stället för hemtjänst erbjuda plats på särskilt boende.²⁸

Ej verkställda beslut ökade före pandemin

En indikation på hur behovet av särskilda boenden tillgodoses är statistiken för icke verkställda beslut. Den som beviljas en plats på särskilt boende ska inte behöva vänta för länge för att få tillträde till boendet. En lång väntan kan få negativa konsekvenser för äldres hälsa och även påverka närstående negativt. Kommunerna har därför en skyldighet att i princip omedelbart verkställa ett beslut.²⁹

Väntetiden måste ställas i relation till att äldre bor en begränsad tid i särskilt boende. Medianvårdtiden varierar mellan kommunerna, men är i genomsnitt två år. Ett halvt år efter flytten har i genomsnitt en av fem avlidit. Många äldre med biståndsbeslut hinner inte flytta in efter de får ett erbjudande, vilket bland annat IVO konstaterat i sin tillsyn.³⁰

Kommunens socialnämnd har en skyldighet att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om beslutet inte verkställts inom tre månader från att biståndsbeslutet fattats. Om IVO bedömer att kommunen inte har verkställt insatsen inom skälig tid kan IVO ansöka om att förvaltningsrätten dömer ut en särskild avgift.

Antalet ärenden om icke verkställda beslut ökade strax före pandemin, vilket bröt en tidigare minskande trend. Drygt 5400 äldre hade icke verkställda beslut om plats på särskilt boende under 2019 med en medianväntetid på 6 månader. I drygt 40 procent av fallen var det den äldre som

själv tackade nej, vilket exempelvis kan bero på att personen inte vill bo på det boende där det finns lediga platser. I drygt 50 procent av fallen anger kommunen brist på platser som skäl till att den äldre fått vänta på sin bostad, vilket var en ökning med ca 40 procent jämfört med föregående år.³¹

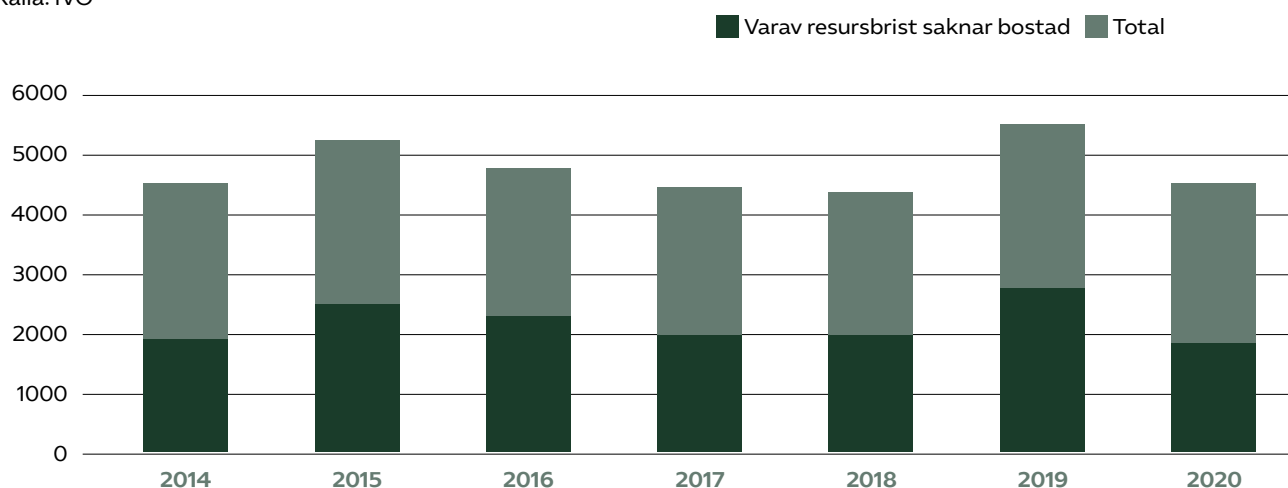
Under pandemin har det skett en nedgång av ej verkställda beslut, men det måste ses i ljuset av en kraftig nedgång av antalet äldre som flyttade in på särskilt boende. Enligt Socialstyrelsen bidrog pandemin till ett intagningsstopp på de särskilda boenden där det fanns smitta, att fler äldre tackade nej till boende, och att färre personer ville flytta in.³²



Foto: Norlandia

Antal inkomna ärenden om icke verkställda beslut avseende särskilt boende per år samt antal som beror på avsaknad av platser

Källa: IVO

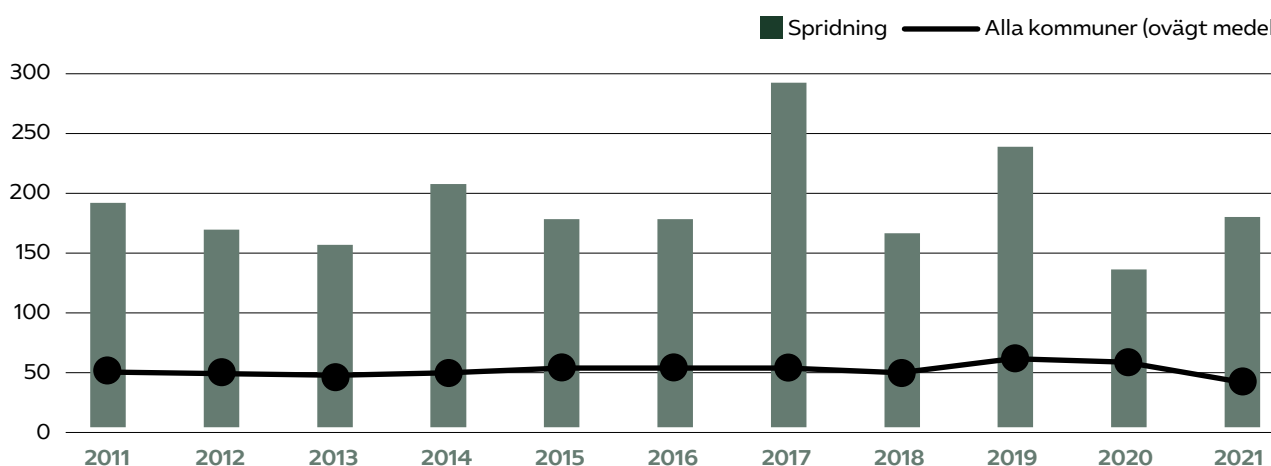


Statistik för väntetider

Ett annat sätt att mäta tillgängligheten är att titta på statistiken för hur länge en person får vänta från ansökan till erbjudande om inflyttning. Av Socialstyrelsens kartläggning av behov och tillgång till särskilt boenden framgår att väntetiden ökade före pandemin och låg i snitt på 67 dagar i riket. Det var samtidigt en stor spridning mellan kommunerna, mellan fyra dagar och 250 dagar under år 2019.³³ Under 2020 och 2021 minskade de genomsnittliga väntetiderna (till 63 respektive 44 dagar), vilket måste ses i ljuset av att pandemin påverkade inflyttningen.³⁴

Väntetid i antal dagar från ansökningsdatum till första erbjudet inflyttningsdatum till särskilt boende, medelvärde. Riket samt spridning i kommunerna, år 2011-2021

Källa: Kolada hämtad 2022-01-04.



Kvarboende en möjlighet eller ett tvång?

Det är ytterst kommunen som beslutar hur man ska tillgodose den äldres behov av omsorg, men det finns dock kritik mot att strävan om att flytta in så sent som möjligt på särskilda boenden har drivits för långt, exempelvis från pensionärsorganisationer.³⁴ Trots en god intention upplevs att den s.k. kvarboendeprincipen snarare blivit en skyldighet för äldre – inte en rättighet.³⁶

Att behovet tycks vara stort visas också av att ett stort antal äldre som söker plats på särskilt boenden får avslag. Det finns ingen samlad statistik för hur stor andel äldre som får avslag i olika kommuner, men enligt en kartläggning av Sveriges radio fick minst 1000 personer avslag på att få flytta till ett särskilt boende under det första halvåret 2021.³⁷ Enligt flera kommuner som besvarat enkäten finns det ett mörkertal kring avslagen, eftersom en del äldre låter bli att söka eller drar tillbaka sin ansökan när de i samtal får reda på att deras ansökan troligen skulle avslås.

Vad utmärker kommuner med eller utan brist?

Socialstyrelsen har i en intervjustudie sökt mer kunskap om vad som utmärker kommuner som har brist respektive balans när det gäller tillgång till särskilda boenden.³⁸ Kommunerna har fått beskriva sitt arbete med att planera och prognostisera tillgång till boenden och beskriva orsaker till brist och framgångsfaktorer för balans.

De kommuner som hade balans beskriver olika arbets- eller förhållningssätt som de upplever främjar en balans mellan behov och tillgång till särskilda boenden. Många gånger är det arbetssätt som främjar kvarboende och minskar efterfrågan på särskilt boende, såsom en väl fungerande hemtjänst eller ett bra förebyggande arbete. Vikten av en politisk vilja att tillgodose behovet av platser samt en god planering och prognostisering lyfts också fram.

De kommuner som beskriver brister förklarar det bland annat med att kommunerna har gamla boenden som inte uppfyller kraven på en god boende- eller arbetsmiljö. De kräver ofta en omfattande ombyggnation, vilket är kostsamt - samtidigt som det tar tid med nybyggnation och kommunen inte alltid har råd med det. En annan förklaring till bristen kan vara politiska beslut som inte är långsiktiga eller som innebär att äldre ska bo hemma så länge som möjligt, vilket gör att kommunen inte vill expandera för mycket. Ytterligare en orsak kan vara sparbetning inom äldreomsorgen.

Sammantaget kan man konstatera att kommunens ekonomi och den stora investering som bygget av ett nytt särskilda boende innebär är en gemensam nämnare i bristkommunerna. Samtidigt är det ett hinder som kan avhjälpas genom att anlita privata aktörer för att bygga nya särskilda boenden. På så sätt kan kommunen slippa både investering, en mängd arbete förknippat med projektering och risken med att bygga ett särskilt boende.



Foto: Vardaga

Flera kommuner kan tjäna på att öka tillgängligheten

Ett skäl till att kommuner strävar efter att skjuta upp inflyttningen på ett särskilt boende och i stället tillhandahålla mer hemtjänst är att en plats på ett särskilt boende kostar mer. Men det beror samtidigt på hur stora insatser som behövs av hemtjänsten. Det finns en brytpunkt när det blir mer kostnadseffektivt med en plats på ett särskilt boende.

När Högskolan i Dalarna fick i uppdrag att identifiera brytpunkten angav flera av de intervjuade dalakommuner att brytpunkten låg kring 120 timmar. Med SKR:s jämförelsemått Kostnad per brukare (KPB) var enligt samma studie kostnaden för en plats på ett särskilt boende 2013 600 000 kronor på ett år, vilket motsvarade 120–125 timmar hemtjänst per månad eller fyra timmar per dag.³⁹ Vetlanda kommun har bedömt att kostnaden är ungefär 12 000 kronor lägre per månad för en plats på ett särskilt boende jämfört med 120 timmars hemtjänst i månaden.⁴⁰

Det vanliga är dock att en kommun bedömer att flytt till ett särskilt boende bör ske vid ett lägre behov. Medelvärdet vid flytt var åren 2019–2020 ett behov på drygt 60 timmar hemtjänst i månaden.⁴¹

Statistik från 2019 indikerade att ungefär 5400 äldre enligt denna bedömning har hemtjänstinsatser som kostar mer än vad en plats på ett särskilt boende rimligen skulle kosta.⁴² Ett genomsnittligt särskilt boende har plats för ungefär 50 boende. Om en kommun har 50 hemtjänsttagare som har vårdbehov med 120 timmar eller mer är det därför en indikation på att kommunen har både underlag för och ett stort behov av ett nytt särskilt boende. 19 kommuner hade 2019 minst 50 brukare med minst 120 beviljade hemtjänsttimmar.⁴³

Statistiken ger ingen exakt uppskattning av underlaget eftersom vissa individer kanske självmant väljer att bo hemma längre eller får ett tillfälligt utökat antal beviljade timmar, men det ger ändå en fingervisning om att vissa kommuner skulle kunna tjäna på att öka tillgängligheten till ett särskilt boende.

Över 500 äldre bor i lägenheter utan eget badrum

Många särskilda boenden som finns idag byggdes på 60-, 70- och 80-talet och uppfyller inte myndigheternas krav. Att dessa boenden ändå finns kvar beror bland annat på att boendestandarden på särskilt boenden inte prioriteras i tillsynen av IVO.⁴⁴ För kommunala särskilda boenden finns heller ingen granskning inom ramen för tillståndsplikten, såsom för privata utförare.

Det finns inga samlade uppgifter om hur många särskilda boenden som inte uppfyller samtliga krav från myndigheter såsom IVO, Arbetsmiljöverket eller Boverket. Socialstyrelsen för däremot statistik över antalet äldre som bor i olika bostadstyper vilket ger bild av en dimension av bostadsstandard.

Enligt siffror från Socialstyrelsen fanns det närmare 900 äldre som bodde i lägenheter utan tillgång till egen toalett, dusch och bad år 2019. År 2020 hade antalet minskat till 517, men det är oklart om minskningen fullt ut kan förklaras av att lägenheter utan badrum fasats ut ur beståndet eller om det kan vara en tillfällig pandemieffekt.⁴⁵

Det är för de allra flesta vuxna en självklarhet att man inte ska behöva dela badrum med okända personer i sitt hem. Det vore högst anmärkningsvärt om andra principer skulle gälla för att vi blir äldre. Inte minst ur ett smittskyddsperspektiv är det ytterst tveksamt, vilket coronapandemin aktualiserat. Av socialtjänstlagen framgår att socialtjänstens omsorg om äldre ska

inriktas på att äldre får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Äldreomsorgen bör värna och respektera var och ens rätt till privatliv och integritet. IVO har också uttryckt att avsaknaden av ett eget badrum inte är förenligt med god kvalitet:

"Lägenheter som saknar tillgång till egen toalett och dusch saknar grundläggande funktioner som utmärker ett långsiktigt boende och att detta begränsar den enskildes möjlighet till ett privat liv, självbestämmande och integritet. Många av de som har sitt boende på ett särskilt boende för äldre har stora behov av stöd, inte minst då det gäller att gå

"Det är för de allra flesta vuxna en självklarhet att man inte ska behöva dela badrum med okända personer i sitt hem. Det vore högst anmärkningsvärt om andra principer skulle gälla för att vi blir äldre."

sköta sin hygien och att gå på toaletten. Av integritetsskäl är det därför av vikt att den boende har tillgång till såväl egen dusch som toalett. Lägenhet utan tillgång till egen toalett och dusch uppfyller därmed enligt IVO inte kravet på god kvalitet enligt socialtjänstlagen.⁴⁶

Enligt statistik från Socialstyrelsen var det också nära 16 300 personer som bodde i lägenheter på särskilt boende som saknade kokmöjlighet 2019 (16 123 år 2020).⁴⁷ Av Sveriges 290 kommuner var det enligt statistiken 38 som hade minst 100 lägenheter på särskilda boenden som saknade kokmöjlighet. Vad gäller kokmöjligheter skriver IVO att:

" Vad gäller kokmöjligheter anser IVO att utgångspunkten ska vara att detta ska finnas i varje lägenhet på ett särskilt boende för äldre. Ur integritetssynpunkt är det enligt Ivo:s bedömning lika allvarlig brist med avsaknad av kokmöjligheter som att behöva dela lägenhet eller att sakna egen toalett och dusch. Trots utgångspunkten att kokmöjligheter ska finnas i varje lägenhet kan IVO vid en sammantagen bedömning, i enskilda ärenden bedöma att det finns omständigheter som ändå gör att verksamheten kan bedrivas med god kvalitet och säkerhet även om kokmöjligheter saknas."⁴⁸

Samtliga 38 kommuner med lägenheter utan kokmöjligheter har fått chansen att kommentera statistiken, av dem har 18 svarat. 13 kommuner bekräftar att statistiken stämmer helt eller till stor del. En kommun förklarar det höga antalet med att kokmöjligheten kopplats ur och fyra kommuner säger att det gäller nya boenden som helt enkelt inte byggts på det sättet.



Foto: Anders G. Warne/Attendo

Fotnoter och källor

1. Valfrihetssystem i kommuner, beslutsläget oktober 2021
2. Upphandlingsmyndigheten.se, Frågeportalen
3. Uppgift från Stockholms stad, januari 2021
4. **Östersundsstudien**, En modell för uppföljning och analys av kvalitet, arbetsvillkor och ekonomi på enhetsnivå inom äldreomsorgen (mars 2015), Nordic Healthcare Group.
5. Upphandlingsmyndighetens webbplats innehåller råd om tidig dialog och samarbeten vid upphandling.
6. Nyhetsinslag i P4 Västernorrland 19 juni 2014 "**Ja till särskilt boenden i Sundsvall**", pressmeddelanden från Sundsvalls kommun **14 december 2017** samt **8 april 2019**.
7. Inspektionen för vård och omsorg: **SoL-tillstånd och LSS-tillstånd**
8. Arbetsmiljöverket: **Omsorg och sociala tjänster**
9. Den bilden förstärks också av att de privata aktörerna klarat pandemin, trots att många särskilda boenden haft tomma platser och därmed gått miste om en stor del av ersättningen.
10. Beredningsplan vid upphörande av privat utförare inom omsorgsnämndens område, Växjö kommun, beslutad 2021-11-19
11. Se tex **Bergman et al.** Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden, 2016 där införandet av privata alternativ inom särskilt boende sänkte kostnaden med 1,7 procent samt Östersundsstudien.
12. Kommunernas moms - ett häfte om kommunkontosystemet, Sveriges Kommuner och Landsting, juni 2010
13. Lag om Valfrihetssystem (LOV) i vårdbostäder, svar på utredningsuppdrag om införande, 2013-04-04, Dnr 2013-83
14. En överslagsräkning av vårddygnspriset kan erhållas genom att dela kostnad per brukare (ur **Kolada**) med 365 dagar. År 2020 var medianen för vårddygnspriset 2700 kronor, men varierade stort mellan kommunerna. Merparten av kommunerna hade en kostnad på mellan 2000 och 4000 kronor per dygn.
15. Utökad möjlighet till frivillig skattskyldighet avseende mervärdesskatt vid uthyrning av lokal, Dnr 8-1604837, 2022-04-04
16. Anbudspriset är att pris som delas ut årligen till den upphandlare, upphandlingsgrupp eller avtalsförvaltare som står bakom ett affärsmässigt och kvalitativt offentligt upphandlat avtal. Bakom priset står en ideell förening med företag och näringslivsorganisationer som medlemmar.
17. Så lyckades Krokoms med särskilt boendeupphandling: "Förtroendevalda måste avsätta tid", Dagens Samhälle 29 december 2021.
18. Överenskommelse om bibehållet kostnadsansvar vid flyttning till särskilt boende mellan kommunerna i Stockholms län, Storsthlm – kommuner i samverkan.
19. SCB Befolkningsframskrivningar
20. **Stora behov i kommuner och regioner**, pressmeddelande från Finansdepartementet, 12 juni 2019
21. Och den ljusnande ålderdom är vår? Timbro, september 2021
22. Det tysta övertagandet – en kartläggning av ägandet av särskilda boenden för äldre, Kommunal 2022.
23. Ett exempel på där efterfrågan snabbt har vänt är Halmstad där ett överskott på platser under våren byttes till en brist på platser under hösten 2021, vilket rapporterades i **Hallandsposten**.
24. **Fortsatt färre äldre än tidigare som sökt och fått hemtjänst**, pressmeddelande Socialstyrelsen, 13 december 2021

25. Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre. Socialstyrelsen, 2021
26. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer, SOU 2017:21 s 90, 187, 329
27. Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2020, Socialstyrelsen 2021
28. Se SOU 2017:21 s. 217, samt SKL, Prognos av särskilda boenden, juni 2019, s. 17.
29. Enligt 16 kapitlet 3 § SoL ska kommuner omedelbart verkställa gynnande beslut.
- 30. lakttagelser från IVO**, NR 1/2019, Inspektionen för vård och omsorg
31. Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, Socialstyrelsen, 2021
32. Vård och omsorg för äldre, Lägesrapport 2021, Socialstyrelsen
33. Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, Socialstyrelsen, 2021
34. Kolada, Väntetid i antal dagar från ansökningsdatum till första erbjudet inflyttningsdatum till särskilt boende, ovägt medelvärde.
- 35. PRO riktar hård kritik**: Det är bråttom, Aftonbladet 20 mars 2019
- 36. Kvarboendepincipen – för vems bästa?** november 30, 2018/i Nyheter /av Riksföreningen Äldres Hälsa
- 37. Ensamma äldre tvingas bo kvar hemma**, Sveriges radio, 26 oktober 2021
38. Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre. Socialstyrelsen, 2021
39. Bruhn, Å, Högskolan Dalarna, Brytpunkt för kostnadseffektivitet - särskilt boende kontra hemtjänst
40. SVT Nyheter/Jönköping 2019-03-04: **Här införs maxgräns för hemtjänst**
41. Kolada Genomsnittligt antal hemtjänsttimmar för timregistrerade hemtjänsttagare 65+ i ordinärt boende med hemtjänst, månaden före inflytt till särskilt boende, timmar/hemtjänsttagare. Att medelvärdet vid inflytt ligger lägre kan delvis förklaras av att hemtjänsttagare med ett lägre antal beviljade timmar kan få ett akut behov av plats på ett särskilt boende till exempel efter en sjukhusvistelse.
42. Kolada Hemtjänsttagare 65+ med hemtjänst i ordinärt boende med 120+ beviljade timmar per månad. Statistiken avser ett månadssnitt och kan därför inkludera personer som tillfälligt har fler än 120 timmar eller personer som bara haft det under en del av året.
43. Botkyrka, Eskilstuna, Falun, Gotland, Göteborg, Haninge, Helsingborg, Hässleholm, Järfälla, Kalmar, Lidingö, Linköping, Lund, Malmö, Nacka, Stockholm, Trollhättan, Umeå, Uppsala, Varberg, Västerås, Växjö och Örebro.
44. Skriftligt svar från IVO daterat den 26 november 2019.
45. Antalet ofullständiga lägenheter minskar över tid, men när det gäller statistiken från 2020 kan en viss del av minskningen bero på pandemin eftersom fler platser stod tomma under hösten då mätningen gjordes. Det går därför inte med säkerhet att dra slutsatsen att hela minskningen berodde på att lägenheter mer lägre standard fasats ut ur beståndet.
46. Skriftligt svar från IVO daterat den 26 november 2019
47. Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform, Socialstyrelsen, 2020
48. Skriftligt svar från IVO daterat den 26 november 2019

INTERVJUADE KOMMUNALA FÖRETRÄDARE

Luis Soto, avtalscontroller, Falkenberg

Karina Zettlin Lindholm, utredare Valfärd, Gävle

Annsophie Thuresson, ordförande i omsorgsnämnden (M), Kävlinge

Marie Ehlin, socialchef, Mora

Bino Drummond, kommunstyrelsens ordförande (M), Norrtälje

Patric Rylander, förvaltningschef vid äldreförvaltningen, Stockholm

Margareta Hamark, ordförande i omsorgsnämnden (L), Upplands Väsby

Mathias Bohman, andre vice ordförande i kommunstyrelsen (S), Upplands Väsby

Bengt-Åke Nilsson, ordförande i äldrenämnden (L), Västerås

Lena Tibblin, utredare vid omsorgsförvaltningen, Växjö

Börje Hoflin, uppdragschef, vård- och omsorgsförvaltningen, Östersund

INTERVJUADE FÖRETRÄDARE FÖR PRIVATA UTFÖRARE

Malin Appelgren, tillväxtchef, och Anton Vajk, etableringschef, Ambea (Vardaga)

Anders Broberg, affärsområdeschef äldreomsorg, Humana

Kerstin Stålskog, VD Norlandia Sverige

Petra Andersson, affärsutvecklare sociala verksamheten, Ersta diakoni

Malin Fregardh Huber, regionchef egen regi syd, Attendo

Peter Turell, biträdande affärsutvecklingschef, Attendo

Mats Sundbom, VD, Silver Life

Sakarias Mårdh, VD/koncernchef, A&O Ansvar och Omsorg

Frågor?



ANNA BERGENDAL
NÄRINGSPOLITISK EXPERT

+46 8 762 69 86

+46 72 550 42 80

anna.bergendal@vardforetagarna.se