

Vård- och omsorgsförvaltningen  
**Tjänsteskrivelse till omsorgsnämnden**

Datum:  
2021-10-11

Diarienummer:  
OSN-2021-00460

Handläggare:  
Ulrika Jansson

## Verksamhet med personliga ombud i Uppsala kommun

### Förslag till beslut

Omsorgsnämnden beslutar

1. **att** inte genomföra en ny upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) av verksamheten när nuvarande avtal löper ut 30 september 2022,
2. **att** uppdra till kommunens egen regi att bedriva verksamheten med personliga ombud, samt
3. **att** uppdra till förvaltningen att utreda de kvalitativa och ekonomiska effekterna av verksamheten.

### Sammanfattning

Verksamheten med personliga ombud är upphandlat enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Nuvarande avtal sträcker sig till 2022-09-30 med Bräcke Diakoni som utförare. Verksamheten har varit upphandlad sedan år 2009. Vård- och omsorgsförvaltningen föreslår att nämnden inte genomför en ny upphandling utan att verksamheten återgår till egen regi.

## Ärendet

Personligt ombud riktar sig till personer som är 18 år eller äldre, med psykiska funktionsnedsättningar samt betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden. Stöd till kommunerna utgår i form av statsbidrag för att kunna erbjuda insatser för målgruppen över hela landet. Att tillhandahålla personligt ombud är dock inte obligatoriskt, eller lagstadgat verksamhet. Verksamheten syftar till att den enskilde ska

- ha bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället
- ha möjligheter att leva ett mer självständigt liv och få en förbättrad livssituation
- ges möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.

Verksamheten syftar även till att

- få myndigheter, kommuner och regioner att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov, och att
- ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister ifråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna fördela statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud.

Statsbidraget utgår som ett bidrag till lönekostnaden för de personliga ombuden. Statsbidraget har inte uppräknats under flera år. Regeringen beslutade dock i höstbudgeten år 2019 om en treårig höjning av anslaget till personligt ombud. Under perioden 2020–2022 är regeringens avsikt att avsätta 130 miljoner kronor per år för verksamheten. Bidrag utgår från kostnader för en årsanställning och antalet sökta ombudstjänster i förhållande till det totala anslaget.

Personliga ombud finns i 247 av landets 290 kommuner under år 2020. Många kommuner uttrycker sedan flera år tillbaka en oro för att kommunernas kostnadstäckning påverkas negativt när fler kommuner ska dela på statsbidragspotten. Det resulterar i att ju fler kommuner som etablerar verksamheten, desto mindre blir kommunernas medelstilleddning per årsanställning. Det har föranlett att bidraget i dagsläget endast täcker delar av lönekostnaden för ombuden men inte de fasta kostnaderna som verksamheten har.

Socialstyrelsen lämnar årligen en lägesrapport till regeringen om verksamheten med personliga ombud. I Socialstyrelsens lägesrapport för år 2020 framkommer att verksamheten med personliga ombud oftast drivs i kommunal regi.

I lägesrapporten från Socialstyrelsen framkommer även att kommunerna rapporterat att grupper som söker stöd från personliga ombud är på väg att förändras.

Kommunerna ser att det har skett en ökning från följande grupper:

- unga vuxna personer med neuropsykiatriska diagnoser,
- personer med fysiska funktionsnedsättningar,
- personer med utmattningssyndrom,
- hushåll med hemmavarande barn där flera i familjen har behov av stöd.

Kommunen är huvudman för verksamheten med personliga ombud. Samtidigt är det av vikt att personliga ombud innehar en oberoende ställning i förhållande till socialtjänsten. Personliga ombud representerar varken myndigheter eller vårdgivare.

Det är klienterna som söker kontakt med de personliga ombuden som är uppdragsgivare.

Personliga ombud arbetar på två nivåer: en individuell nivå där deras funktion är att hjälpa klienter att få mer kontroll över sin vardag (empowerment) genom att till exempel se till så att vård, stöd och omsorgsinsatser samordnas. Ombuden arbetar också på en strukturell nivå med att upptäcka och rapportera så kallade systemfel till Socialstyrelsen och till ledningsgrupp

Yrkesföreningen för personliga ombud (YPOS) har arbetat fram ett dokument som beskriver arbetsområden och arbetsuppgifter för personligt ombud. Personligt ombud bör inte dela lokal med andra verksamheter och inte heller ha en delad tjänst som kan påverka rollen som personligt ombud, detta för att bibehålla sin roll och tydligt stå på klientens sida. Socialstyrelsens rekommenderar att personliga ombud bör ha ca 15 klienter per heltidstjänst.

Verksamheten med personliga ombud har varit upphandlad på entreprenad sedan år 2009. Verksamheten drevs i kommunal regi mellan 2003–2009. Sedan oktober 2018 driver Stiftelsen Bräcke Diakoni verksamheten med sex personliga ombud på uppdrag av omsorgsnämnden. I samband med den senaste upphandlingen så beslutade nämnden att utöka antalet personliga ombud från fyra till sex heltidstjänster. Detta mot bakgrund av de höga antalet klienter i verksamheten.

Bräcke Diakoni lämnar varje tertiäl in statistik över verksamheten. I rapporteringen för perioden 2021-05-01-2021-08-31 så är det 91 klienter som är aktiva varav 12 klienter är nya. Under perioden har verksamheten avslutat kontakten med 38 klienter. Den främsta orsaken till kontakt med personliga ombud under perioden har varit utifrån stöd i kontakt med myndighet och ekonomi.

## **Övervägande**

Vid tidigare upphandling valde nämnden att inte förlänga den sista optionstiden då personer i behov av personliga ombud ökat med cirka femtio procent sedan den upphandlingen genomfördes. Både nationellt och lokalt beskriver verksamheten att målgruppen förändrats sedan personliga ombud inrättades, från att initialt handla om personer med psykosjukdomar till andra målgrupper som beskrivits ovan. Pandemin har lett till att den psykiska ohälsan i samhället ökat och konsekvenserna av detta vet vi inte ännu, förvaltningen ser också att det är svårt att förutse behov av bemanning framöver om antalet klienter som söker personligt ombud kraftigt ökar.

Verksamheten med personliga ombud har ett behov av att kunna förändra verksamheten organiskt vartefter verksamheten och målgruppen förändras. Huvudregeln är att upphandlande avtal inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Förvaltningens ser att det kan finnas ett behov framöver av att förändra verksamheten löpande avseende exempelvis målgrupp och bemanning vilket försvåras vid en upphandling.

I samband med uppföljning av verksamheten har även Bräcke Diakoni framfört att de ser utmaningar med samverkan utifrån avtalsförhållande. Vid upphandling får parterna en beställare-utförar-relation vilket kan försvåra samverkan. Det är klienterna som är uppdragsgivare vid verksamheten personliga ombud snarare än kommunen, för att underlätta samverkan ser förvaltningen att det finns samverkansvinster att verksamheten drivs i kommunal regi.

Bräcke diakoni har framfört önskemål om att ingå ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) avtal med omsorgsnämnden. Bräcke Diakoni har ett IOP avtal med Göteborgs stad. Ett IOP avtal är ett samverkansavtal där båda är likvärdiga parter, avtalet ska erbjuda ett mervärde. Vid ett IOP avtal ses båda aktörer som likvärdiga parter, formen skiljer således från upphandlings där parterna har en beställare-utförar-relation. Göteborg har ingått IOP utifrån uppdragets speciella karaktär och kommunens roll som myndighet. De mervärden som avtalet ger handlar om ett helhetsgrepp utifrån att Bräcke Diakoni bedriver andra verksamheter i staden, utifrån långvarig relation och att Bräcke har upparbetat kontaktnät bl.a. avseende samverkan med brukarorganisationerna, Bräcke Diakoni kan också genom sin verksamhet erbjuda kompetensutveckling och volontärer.

Att införa ett IOP avtal i Uppsala kommun är inte aktuellt dels då Bräcke Diakoni är en relativt ny aktör i Uppsala kommun och omsorgsnämnden inte haft samma långvariga relation med Bräcke Diakoni som i Göteborgs stad. Vård- och omsorgsförvaltningens bedömning är även att det inte finns samma förutsättningar i Uppsala för mervärden likt det som funnits i Göteborg. Bräcke Diakoni driver heller inte andra verksamheter i Uppsala kommun. I Göteborg var det också Bräcke diakoni som drev verksamheten på avtal enligt LOU (mellan åren 2006–2017) innan staden ingick en överenskommelse om IOP. En grundförutsättning för att ett IOP avtal överhuvudtaget ska vara möjligt är att det inte finns en marknad, en konkurrenssituation att vårda. Finns det en marknad ska verksamheten upphandlas enligt LOU. Marknadsläget kan variera beroende på ort. I Uppsala kommun har vi upphandlat tjänsten personliga ombud sedan år 2009 och det har varit olika leverantörer under de olika avtalsperioderna. Detta samt att det i senaste upphandlingen inkom anbud från flera leverantörer talar för att det finns en marknad i kommunen och då kan ett IOP avtal inte vara aktuellt.

I samband med en ny entreprenadupphandling av driften av verksamheten personliga ombud så kan det komma in en ny aktör och det kan då bli fråga om en verksamhetsövergång, leverantören är då skyldig att ta över personalen. Uppföljning av verksamheten har visat på att verksamheten har ett behov av att få jobba långsiktigt med verksamheten och det som framförts är att en verksamhetsövergång leder till att verksamheten tappar fart i verksamhetsutvecklingen.

Utredningen avseende Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) lyfter att kommunen vid planering av insatser särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Att kommunerna i större utsträckning ska jobba med uppsökande verksamhet. Förslaget till en ny socialtjänstlag förslås träda i kraft 1 januari 2023. Verksamheten med personliga ombud är en del av nämndens uppsökande verksamhet. Vård- och omsorgsförvaltningen kan se att det finns organisationsfördelar av att ha verksamheten i kommunal regi utifrån verksamhetskännedom och utifrån informationspridning. Förvaltningen ser även fördelar med att verksamheten inte upphandlas då det kommer införas ny lagstiftning som får påverkan på nämndens verksamheter och ansvarsområde.

Ersättning till Bräcke Diakoni inom ramen för nuvarande avtal är utifrån fast pris per heltidsresurs och månad, för närvarande 60 542 kr/mån. Upphandlingen genomfördes utifrån utvärderingsmodellen bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. I ersättningen ingår samtliga kostnader förknippade med verksamheten inklusive kostnadsansvaret för lokal och för chef.

I lägesrapporten från Socialstyrelsen så framkommer att det endast är ett fåtal kommuner, endast 12% som har valt annan regiform än kommunal regi för verksamheten. Det motsvarar sju verksamheter. I två län, Blekinge och Norrbotten, så drivs verksamheten av kommunalförbund på uppdrag av kommunerna. Även i Kronobergslän drivs verksamheten i samverkan mellan Kronobergs åtta kommuner och regionen Kronoberg dock inte som ett kommunalförbund. Förutom Uppsala kommun så är det endast sjutton kommuner i Skåne län och sex kommuner i Stockholms län som valt att upphandla verksamheten enligt LOU.

Utifrån att merparten av landets kommuner driver verksamheten i egen regi och utifrån det som lyfts ovan föreslår förvaltningen att omsorgsnämnden inte genomföra en ny upphandling utan att verksamheten återgår till egen regi.

Statsbidraget för verksamheten täcker enbart delar av personalkostnaden för verksamheten, resterande del samt övriga kostnader för verksamheten ligger utöver statsbidraget och finansieras av kommunerna. Utifrån att de statliga medlen inte finansierar verksamheten föreslår förvaltningen även att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att genomlys de ekonomiska och kvalitativa effekterna av verksamheten.

### **Beredning**

Ärendet har beretts inom avdelning för systemledning samt föredragits i vård- och omsorgsförvaltningens stabsledningsgrupp. Samverkan har skett med controller från Uppsala kommuns kommunledningskontor.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Nämndens kostnad för verksamhet med personliga ombud för 2020 har varit 4 207 331 kronor. Det statsbidrag som nämnden har erhållit för verksamheten för år 2020 var 2 415 828 kronor (402 638 kr per årsanställning). Nämndens faktiska kostnad var alltså cirka 1 500 000 kronor efter momskompensation.

Förvaltningen kan se en viss kostnadsbesparing genom att ta över verksamheten i kommunal regi. Förslag till beslut är dock inte grundat på ekonomiska effektiviseringar.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad 9 september 2021

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund  
Förvaltningsdirektör