

Omsorgsförvaltningen

Handläggare:
Petra Sundström

Missiv och förslag till beslut att upphandla Personlig assistans inklusive basansvar

Förslag till beslut

Omsorgsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta:

att kommunfullmäktige godkänner att omsorgsnämnden konkurrensutsätter verksamhetsområdet personlig assistans

Omsorgsnämnden beslutar för egen del

att sådan konkurrensutsättning sker enligt lagen om offentlig upphandling, LOU

Sammanfattning

Fler assistansberättigade väljer privata assistansanordnare framför kommunen samtidigt som dyrare assistansärenden tenderar bli kvar inom kommunen. Detta bidrar till att det blir allt svårare för kommunen att bedriva assistans på ett kostnadseffektivt sätt. Enligt utfall i september 2019 hamnade nämndens egen regiverksamheten personlig assistans på resultat -8,2 mnkr jämfört med budget. Om nettokostnaden fortsätter på samma nivå kommer egenverksamheten personlig assistans vid årsskiftet 2019 hamna på runt -11 mnkr mot budget.

Förslaget innebär att nämnden upphandlar personlig assistans inklusive ansvaret för att tillhandahålla vikarie vid akut uppkomna situationer hos privata assistansanordnare. En upphandling av verksamhetsområdet skulle få betydelse för nämndens arbete att få budget i balans.

Omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Direktör

Bilaga 1: Utredning inför förslag till beslut att upphandla Personlig assistans inklusive basansvar

Omsorgsförvaltningen

Handläggare:
Petra Sundström

Utredning inför förslag till beslut att upphandla Personlig assistans inklusive basansvar

Nämnden har ett ansträngt ekonomiskt läge och enligt prognos i augusti kommer nämnden göra ett underskott på 70,1 mnkr mot budget för år 2019. Förvaltningen har i uppdrag att se över nämndens verksamhetsområde och utreda vilka åtgärder som nämnden kan ta för att få ekonomi i balans.

Under senare år har nämnden haft ett negativt resultat inom egenverksamheten för personlig assistans. Enligt utfall i september 2019 hamnade verksamheten personlig assistans på resultat -8,2 mnkr jämfört med budget. Om nettokostnaden fortsätter på samma nivå kommer egenverksamheten personlig assistans vid årsskiftet 2019 hamna på runt -11 mnkr mot budget. En anledning till ökat underskott kan delvis förklaras av att volymerna för egen regi minskade påtagligt under första halvåret 2019. Nämnden fick därigenom stora omställningskostnader för personal.

Fler assistansberättigade väljer privata assistansanordnare framför kommunen samtidigt som dyrare assistansärenden tenderar bli kvar inom kommunen. Detta bidrar till att det blir allt svårare för kommunen att bedriva assistans på ett kostnadseffektivt sätt.

Nämnden har genom åren genomfört upphandlingar i olika verksamheter, både genom Lagen om offentlig upphandling (LOU) och inom Lagen om valfrihetssystem (LOV). Verksamheter där nämnden har tillämpat upphandling enligt LOU finns inom bostad med särskild service LSS och SoL, korttidsvistelse och korttidstillsyn LSS, personliga ombud och Estetisk verksamhet. Inom daglig verksamhet och ledsagarservice upphandlar nämnden via LOV.

En upphandling av kommunal verksamhet får i övervägande fall en positiv effekt på nämndens ekonomi då privata leverantörer ofta kan bedriva verksamheter till en lägre kostnad utan att nämndens kvalitetskrav på verksamheten förändras. När en kommun upphandlar en verksamhet som inte är momspliktig kompenseras kommunen för ingående moms, den så kallade Ludvikamomsen (upp till 6 %).

Inom personlig assistans så har det länge funnits privata assistansanordnare vid sidan om den kommunala assistansen. Detta på grund av att personlig assistans är den insats i LSS som i lagtexten ger brukaren rätt att själv välja sin assistansanordnare. Man

kan på så sätt säga att personlig assistans har ett inbyggt "eget val-system" i sitt utformande. Enligt uppgifter på Assistanskoll.se så finns det drygt 162 assistansanordnare i Uppsala län inklusive kooperativ. I Uppsala kommun har drygt 78 procent av alla assistansberättigade valt att ha sin assistans anordnad utanför den kommunala regin.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att den som beviljats assistans även får denna insats utförd och därför måste kommunen tillhandahålla personlig assistans för dem som inte förmår eller vill välja en privat utförare.

Förslaget innebär att nämnden upphandlar personlig assistans inklusive ansvaret för att tillhandahålla vikarie vid akut uppkomna situationer hos privata assistansanordnare. En upphandling av verksamhetsområdet skulle få betydelse för nämndens arbete att få budget i balans.

En upphandling av personlig assistans bör genomföras enligt LOU. Bakgrunden till denna bedömning är att en upphandling enligt LOU bättre kan säkerställa att nämnden får kvalificerade och erfarna assistansanordnare som har kapacitet att utföra uppdraget åt nämnden. Vid en upphandling enligt LOU kan även medarbetare erbjudas verksamhetsövergång till den eller de assistansanordnare som ska bedriva verksamheten åt nämnden. Att medarbetare inom nämndens regi erbjuds en fortsatt anställning hos ny utförare ser förvaltningen som betydelsefullt både för medarbetaren och för brukaren.

Beslutsgång

Eftersom konkurrensutsättning av verksamhet anses vara en fråga av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och kommunfullmäktige i Uppsala inte på ett tillräckligt tydligt sätt angett ramarna för konkurrensutsättning i Uppsala kommun, måste beslut om att konkurrensutsätta verksamheten personlig assistans som bedrivs av omsorgsnämnden, fattas av kommunfullmäktige.

Om fullmäktige tillåter en konkurrensutsättning äger nämnden frågan om hur sådan konkurrensutsättning ska ske, inom ramen för sitt ämnesansvar enligt reglementet. Bedömningen är att upphandling bör ske enligt LOU, på de skäl som redogjorts för ovan.

Personlig assistans

Brukare som beviljas personlig assistans enligt LSS (Kommun) eller assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken (Försäkringskassa) har rätt att välja att få sin insats utförd av en personlig assistent anordnad av kommunen eller få ersättning för sådan assistans så att denne själv kan anordna eller köpa sin assistans av en privat assistansanordnare. Lagstiftaren har därmed skapat en form av valfrihet för brukaren i insatsen personlig assistans. Detta har även bidragit till att det finns många väletablerade assistansanordnare med stor kunskap och många års av erfarenhet att bedriva assistans.

I Uppsala kommun finns omkring 450 brukare¹ som har assistans och totalt utförs runt 200 000 timmar personlig assistans varje månad. Av dessa är kommunen utförare för drygt 100 brukare och motsvarande cirka 20 procent av assistanstimmarna.

¹ Baserat på rapportering till utjämningsystemet

I Uppsala kommun viktas sig fördelning mellan kommunalt utförd assistans och privat utförd assistans i huvudsak mot den privata marknaden, vilket innebär att allt fler brukare aktivt väljer att ordna sin assistans genom privata assistansanordnare (tabell 1). Vid Försäkringskassans analys över assistansfördelningen i landet ser man att fördelningen mellan kommunalt utförd assistans och privat utförd assistans allt mer förskjuts till den privata sektorn (se tabell 2).

Tabell 1: Andel assistansmottagare fördelat på privat och kommunalsektor i Uppsala kommun

År	Privat anordnare/ kooperativ/egen	Kommun
2015	72%	28%
2016	72%	28%
2017	76%	24%
2018	76%	24%

Tabell 2: Andel assistansmottagare fördelat på privat och kommunal sektor i landet

År	Privat anordnare/ kooperativ/egen	Kommun
2002	33%	66%
2006	43%	56%
2010	55%	45%
2016	76%	24%

Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2017:4

Kommunens ansvar för utförande av personlig assistans

Kommunen har det yttersta ansvaret att säkerställa att den som har beviljats personlig assistans även får den utförd. I kommunens yttersta ansvar (sk basansvar) ingår även skyldigheten att tillsätta vikarie vid akut uppstående situation hos brukare vid dennes ordinarie assistents sjukfrånvaro eller annan oförutsedd händelse.

Kommuners kostnadsansvar för personlig assistans

Vid beslut enligt socialförsäkringsbalken är det den statliga schablonersättningen som betalas ut oavsett om det är en kommun eller en privat assistansanordnare som utför assistansen. Kommunen har alltid betalningsansvaret för de 20 första timmarna vid dessa beslut.

Kommunen har även det ekonomiska ansvaret att ersätta privata assistansanordnares merkostnader vid den ordinarie assistentens sjukfrånvaro (sjuklön). Kommunen bär även kostnaderna för beslut om tillfälliga utökningar som inte täcks av assistansersättningen enligt SFB.

Andra kommuner och drift av personlig assistans

Allt fler kommuner väljer att upphandla hela eller delar av den kommunala assistansen. Den övervägande orsaken till att kommuner väljer att upphandla personlig assistans är ur ett ekonomiskt perspektiv där den kommunala verksamheten går med negativt resultat och/eller att kommunen har svårigheter att bedriva assistansen på ett kostnadseffektivt sätt.

Kommuner som har upphandlat personlig assistans är bland annat Nynäshamn, Västerås, Kalmar, Karlstad, Gotland, Täby, Vaggeryd, Staffanstorps och Lidingö. Under 2019 har även Upplands-Bro, Trelleborg, Nordmalings kommun och Säffle kommun fattat beslut om att upphandla personlig assistans.

Ovan nämnda kommuner har genomfört olika typer av upphandlingar, vissa har upphandlat enligt LOU och andra enligt LOV. Det finns även kommuner som har upphandlat olika ansvarsområden inom assistansen i olika upphandlingar. Västerås stad har till exempel genomfört en upphandling enligt LOU för basansvaret att tillhandahålla vikarier medan de har ett LOV-system för icke-vals alternativ för utförandet av assistans. I ersättningen inom LOV-systemet i Västerås ligger inte kostnader för sjuklön med i ersättningen till utföraren utan denna kostnadspost ligger kvar inom kommunen. Detta gör att det inte rakt av går att jämföra ersättningen för en assistanstimme mellan kommunerna.

Ekonomiska konsekvenser upphandling av personlig assistans

En upphandling av den kommunala driften av personlig assistans skulle ge en positiv effekt på nämndens ekonomi.

Sveriges kommuner och Landstings (SKL) uppskattar att kostnaden för den kommunala assistansen ligger ca 10 - 12 procent högre än den statliga schablonersättningen². För år 2019 ligger den statliga ersättningen på 299 kronor och 80 öre. Kostnaden för en assistanstimme inom nämndens egen regi är i snitt 340 kr per assistanstimme. Kostnaden per assistanstimme inom egen regi ligger i linje med den uppskattning som SKL har gjort över kommunernas assistanskostnader för assistans.

Det är svårt att förutse volymförändringar, både vad det gäller antalet brukare och beslutade assistanstimmar. Med utgångsläge av nuvarande volymer och timkostnad per assistanstimme så beräknar förvaltningen att en upphandling av verksamhetsområdet personlig assistans, inklusive basansvaret för insatsen, kommer ge en nämnden en kostnadseffektivisering på runt 6,5 mnkr/år. Då privata assistansanordnare i de flesta fall kan drifva en verksamhet till en lägre timkostnad än verksamheter drivna i kommunal regi så kommer nämndens kostnadseffektivisering med stor sannolikhet att bli högre än vad som här presenteras. Att upphandla verksamhetsområdet personlig assistans skulle därmed få betydelse för en ekonomi i balans för omsorgsnämnden.

Konsekvenser för assistansberättigade vid en upphandling av personlig assistans

Förvaltningens uppfattning är att brukare kan tillförsäkras goda förutsättningar hos en privat utförare vars huvuduppgift är att utföra personlig assistans, till skillnad från kommunen som bedriver en mängd andra verksamheter riktad till personer med funktionsnedsättning. Allt fler privata assistanssamordnare erbjuder även den

² SKL´s rapport *Ha koll på assistansen – en handledning för kommuners analys*, 1:a upplagan, december 2015.

assistansberättigade juridisk rådgivning och stöd för att t.ex överklaga ett beslut. Detta kan vara en av förklaringarna till att allt fler brukare väljer att få sin assistans anordnad på annat sätt än genom kommunens egen regi.

Konsekvenser för personal vid en upphandling av personlig assistans

En upphandling enligt LOU av nämndens egen regiverksamhet för personlig assistans kommer innebära konsekvenser för personal som finns anställda då deras anställning kan komma att förändras. Nämnden har personliga assistenter anställda enligt olika avtal; HÖK och PAN där övervägande av anställningarna ligger enligt HÖK. Privata assistansanordnare använder PAN-anställningar i högre grad. PAN-anställningar kan anses vara en sämre anställningsform för den enskilde medarbetaren i jämförelse med att vara anställd enligt HÖK.

Vid anställningar enligt HÖK är utgångspunkten att den anställde får en tillsvidareanställning medan en anställning enligt PAN innebär att den anställde är anställd på begränsad tid för visst arbete. I kollektivavtalen för privata assistansanordnare kallas anställningsformen *anställning för viss tid så länge uppdraget varar*. Det innebär att PAN-anställningen är knuten till den brukare som assistenten arbetar för. Uppsägningstiden skiljer sig åt mellan avtalen. Anställda enligt HÖK har sex månaders uppsägning vid anställningar som har varat mer än ett år, annars en månad. Anställda inom PAN och i de privata avtalen gäller kortare uppsägningstid, i regel 14 dagar.

Skillnad i löneformer mellan de olika avtalen är att HÖK utgår från månadslön och PAN utgår från ersättning per timme. De privata avtalen rymmer både anställningar per timme och med månadslön. Ersättning för jour skiljer sig och PAN-avtal ger något lägre ersättning för arbetade timmar under jourtid. Genomsnittlig lön för personliga assistenter inom kommunal sektor i september 2018 var 23 700 kronor per månad och för den privata sektorn 23 500 kronor per månad. Grundmånadslön inklusive OB i kommunal sektor samma mätperiod låg på 27 700 kronor per månad och för den privata sektorn 26 800 kronor per månad.³

Hos privata assistansanordnare som i huvudsak är inriktade på personlig assistans finns många gånger större möjlighet till riktade utbildningar för personliga assistenter än vad kommunen kan erbjuda.

Lenita Granlund
Direktör

³ Uppgifter hämtade från SCB och assistanskoll.se

Omsorgsförvaltningen

Handläggare:
Petra Sundström

Information till nämnd kring personlig assistans och upphandlade verksamheter inom Omsorgsnämndens verksamheter.

Personlig assistans är den insats inom LSS, lagen om särskilt stöd, som kan liknas vid ett valfrihetssystem, där brukaren kan välja insatsen personlig assistans *eller* en skälig ersättning för sådan assistans så brukaren själv kan anordna eller köpa sin assistans via en privat assistansanordnare. Om brukaren själv väljer att anordna eller köpa sin assistans utanför den kommunalt anordnade assistansen så föreligger det inte någon avtalsförbindelse mellan kommunen och den privata assistansanordnaren. Brukaren kan då välja mellan 162 assistansanordnare inklusive kooperativ i Uppsala län enligt *Assistanskoll.se*. I Uppsala kommun har drygt 78 procent av alla assistansberättigade valt att ha sin assistans anordnad utanför den kommunala regin.

Omsorgsnämnden har fjorton olika verksamhetsområden/insatser där myndighetsbeslut verkställs och utförs. Inom tre av dessa verksamhetsområden tillämpas LOU eller LOV. Inom fem verksamhetsområden använder nämnden ramavtalsupphandling för att ha möjlighet att avropa platser vid behov som inte kan verkställas inom egen regi.

Den här presentationen börjar med en förklaring över de olika upphandlingsförfaranden som nämnden använder sig av i nuvarande verksamheter samt kort om kravprofil vid upphandlingar. Sist presenteras en översiktsbild över nämndens verksamhetsområden samt de områden som nämnden har konkurrensutsatt.

Konsekvenser för brukare och medarbetare som förvaltningen/nämnden kan se samt fördelning mellan kommunalt utförd assistans kontra privat utförd assistans finns att läsa i bifogad handling.

Kort om de olika upphandlingsförfarandena som finns inom nämndens verksamheter

Entreprenadupphandlad verksamhet: Nämnden har entreprenadupphandlad verksamhet enligt LOU för insatsen bostad med särskild service 9 § 9 (vuxna) LSS.

Denna upphandlingsform innebär att nämnden har valt att konkurrensutsätta boenden som drivs av nämndens egen regi.

Ramupphandlad verksamhet: I ramupphandlingar konkurrensutsätts inte egen verksamhet. Nämnden upphandlar avrop av platser vid behov i en extern leverantörs verksamhet, detta för att möjliggöra att nämnden kan verkställa de myndighetsbeslut som inte finns tillgängliga inom nämndens egen verksamhet. Ingen volym (antal köp av platser) garanteras extern utförare i denna upphandlingsform.

Upphandling enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV): I LOV konkurrensutsätter/upphandlar nämnden inte egen verksamhet. En konkurrensutsättning enligt LOV innebär att nämnden öppnar för andra leverantörer att bedriva verksamhet parallellt med nämnden för att öka den enskildes möjlighet att välja utförare och verksamhet. LOV-systemet tillämpas inom verksamhetsområdena Daglig verksamhet LSS och Ledsagarservice.

Kravprofil i upphandlingar

Kravprofilen utgår från de mål och krav som nämnden har för kvalitet och utförande inom respektive område som upphandlas. Vid beslut om upphandling tillsätts ett upphandlingsprojekt som tar fram ett förslag för förfrågningsformulär och här ingår kravprofilen. Det är upphandlingsutskottet (eller nämnden i vissa fall) som beslutar om upphandlingsstrategi och förfrågningsunderlag/kravprofil.

Om nämndens verksamhet för personlig assistans skulle upphandlas så ser förvaltningen att det är viktigt att lägga stor vikt på kvalificering av leverantör/leverantörer. Detta för att säkerställa att leverantörerna har den kapacitet och kompetens som behövs för att klara uppdraget.

Förvaltningen föreslår till nämnden att genomföra en upphandling genom Lagen om offentlig upphandling (LOU). Inom LOU ingår verksamhetsövergång vilket innebär att tills vidare anställda assistenter erbjuds anställning hos ny leverantör. Enligt LSS har brukaren rätt att vara med och påverka vem som ska utföra deras assistans, så i och med en upphandling enligt LOU finns det stor möjlighet att relationen mellan brukare och assistent kan fortgå även efter upphandling.

Den privata marknaden inom assistansutförande är väl etablerad i Uppsala kommun och många personer väljer också att arbeta hos privata assistansutförare.

Översikt över nämndens olika verksamhetsområden och de områden där konkurrensutsättning förekommer

Nedanstående redovisning för bostad med särskild service, korttidsboende, korttidshem och korttidstillsyn utgår från *antal verksamheter*. För daglig verksamhet och ledsagning utgår redovisningen från *antal brukare*.

Personlig assistans – ej konkurrensutsatt idag

Inom nämnden utförs 20 % av beviljade assistanstimmar i Uppsala kommun. Cirka 100 brukare av totalt 450 har valt kommunen som utförare

Bostad med särskild service vuxna LSS – LOU upphandling

Av nämndens 81 boenden är 29 boenden upphandlade enligt LOU, 36 %. Ramavtalsupphandling finns inom området

Bostad med särskild service, barn och unga LSS – ej konkurrensutsatt

Nämnden driver 2 boenden för barn och unga.

Daglig verksamhet – LOV

Egen regi driver 78 enheter för daglig verksamhet för totalt 758 brukare.
Inom LOV är finns det 11 externa leverantörer och 167 brukare har valt extern utförare för sin dagliga verksamhet, 18%

Korttidsvistelse LSS, vuxen – ej konkurrensutsatt

Nämnden driver 3 korttidshem för vuxna.

Korttidsvistelse LSS, barn och unga – ej konkurrensutsatt

Nämnden har 4 korttidshem för barn och unga.
Inom ramavtal finns 1 avtal med extern leverantör som driver 1 korttidshem.

Korttidstillsyn över 12 år LSS – ej konkurrensutsatt

Nämnden har 4 verksamheter för korttidstillsyn.
Inom ramavtal finns 6 verksamheter för korttidstillsyn, dessa är i övervägande fall placerade på den skola brukaren går.

Ledsagarservice SoL och LSS – LOV

Nämnden utför ledsagarservice till 268 brukare.
Inom LOV utför externa leverantörer ledsagning till 52 brukare.
16 %

Kontaktperson SoL och LSS – ej konkurrensutsatt

Nämndens utför uppdraget kontaktperson till 535 brukare.

Bostad med särskild service SoL – ej konkurrensutsatt

Nämnden driver 18 boenden enligt SoL.
Inom ramavtal finns 8 boenden SoL.

Korttidsboende inklusive träningsboende och hem för vård och boende (HVB) – ej konkurrensutsatt

Nämnden driver 4 korttidsboenden och 1 HVB.
Inom ramavtal driver externa leverantörer 12 korttidsboenden och HVB

Stöd i assistansliknande form SoL – ej konkurrensutsatt

Nämnden utför stassinsats till 30 brukare.

Boendestöd SoL – ej konkurrensutsatt

Nämnden utför insatsen boendestöd till 603 brukare.

Avlösarservice, anhöriganställning – ej konkurrensutsatt**Sammanfattning**

Nämnden har entreprenadupphandlad verksamhet enligt LOU för insatsen bostad med särskild service 9 § 9 (vuxna) LSS och **36%** av verksamheterna drivs i extern regi.

LOV-systemet tillämpas inom verksamhetsområdena daglig verksamhet LSS och ledsagarservice. Inom daglig verksamhet har 167 brukare valt extern utförare det motsvarar **18 %** av alla brukare med denna insats. Inom ledsagarservice har 52 brukare valt extern utförare och det motsvarar **16 %**.

Nämnden använder ramavtalsupphandling för att säkerställa att tillgång till platser finns om behov av särskild placering uppstår. Denna upphandlingsform ger något högre kostnad per plats då ingen volymgaranti finns i avtalen. Denna upphandlingsform används i de flesta kommuner inom omsorgen.

Kostnad för personlig assistans utgör 14,5 % av nämndens totala budget

Utmaningar inom personlig assistans

Om brukare väljer en ny utförare eller avlider så behöver de medarbetare som utfört assistansen ett annat arbete inom kommunen, då ersättningen är kopplad till respektive brukare och det är ofta många assistenter per brukare. Våra brukare har olika behov och de har varit med och påverkat kompetensen hos sina egna assistenter. Assistenterna behöver inte ha undersköterskekompetens. Som mest har det under augusti varit 28 årsarbetare som behövt omställning då 3 brukare avlidit eller bytt utförare samtidigt. Kommunen har idag ca 20 % av beslutad tid för assistans vilket ger en begränsning i omställning av medarbetare. Omställningsarbete sker också över förvaltningsgränser. I och med organisationsförändringen, från utförarbeställarorganisation, så bestämdes det att kommunen inte ska marknadsföra sin verksamhet, endast informera om kommunens verksamheter på hemsidan. Det pågår idag ett stort arbete kring ”ordning och reda” säkra framtagandet av volymer och statistik, bemanning, attraktiv arbetsgivare, utveckla ledarskapet, förändra kulturen inom verksamheten. Det finns 12 chefstjänster inom verksamheten personlig assistans och det har varit 9 chefsrekryteringar under ca 1,5 år på sex av dessa tjänster. En uppskattad bedömning är att det tar ungefär 1,5 – 2,0 år för att säkra detta arbete.

Sveriges kommuner och Landstings (SKL) uppskattar att kostnaden för den kommunala assistansen ligger ca 10 - 12 procent högre än den statliga schablonersättningen¹. För år 2019 ligger den statliga ersättningen på 299 kronor och 80 öre.

Kostnaden per assistanstimme inom egen regi ligger i linje med den uppskattning som SKL har gjort över kommunernas assistanskostnader för assistans.

¹ SKL:s rapport *Ha koll på assistansen – en handledning för kommuners analys*, 1:a upplagan, december 2015.