

Mottagare
Arbetsmarknads- och socialnämnden

Redovisning av uppdrag att utreda upphandling av insatsen boendestöd enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens förslag till beslut till arbetsmarknads- och socialnämnden

1. Informationen noteras.
2. Förvaltningschefen ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att organisera insatsen boendestöd för personer i ordinärt boende inom antingen kommunal regi eller att genomföra upphandling som omfattar kommunalt alternativ, enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

Anna-Lena Engstedt
Förvaltningschef

Sammanfattning

I samband med arbetsmarknads- och socialnämndens beslut den 29 oktober 2019¹ att boendestödet i kommunal regi skulle upphöra som utförare inom valfrihetssystemet, fick förvaltningschefen i uppdrag att utreda upphandling av insatsen boendestöd enligt LOU. Förvaltningen föreslår att uppdraget vidgas till att även omfatta alternativ i egen regi.

Beskrivning av ärendet **Insatsen boendestöd enligt SoL**

¹ § 1094

Boendestöd är en biståndsbedömd insats enligt socialtjänstlagen (SoL) för särskilda målgrupper i ordinärt boende, som syftar till att underlätta för den enskilde att hantera den dagliga livsföringen. Insatsen beviljas i syfte att stärka den enskildes förmåga att hantera sitt dagliga liv och motverka social isolering.

Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen används boendestöd som insats huvudsakligen inom vuxenheten och socialpsykiatri, totalt är det cirka 140 personer som beviljats insatsen. Ytterligare 70 personer är beviljade insatsen genom äldre- och omsorgsförvaltningen.

Bakgrund

2014 fattade socialnämnden beslut om att införa valfrihetssystem enligt LOV² för insatsen boendestöd. Orsaken var att boendestödet behövde utvecklas och omfatta fler målgrupper. Dessutom skulle insatsen göras tillgänglig alla dagar klockan 07-22. Som ickevalsalternativ skulle turordning användas.

Innan LOV infördes organiserades boendestödet av Hästkons stöd- och boendeenhet och av verksamhet för omsorg om personer med funktionsnedsättning, samt via externa köp av insatsen.

Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutade på sitt sammanträde den 29 oktober 2019³ att boendestödet i kommunal regi skulle upphöra som utförare inom valfrihetssystemet eftersom det inte fanns förutsättningar att bedriva verksamhet inom de ekonomiska ramarna. Förändringen betraktades som ett första steg, där nästa steg var att upphandla boendestödet enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Det bedömdes också att behovet av boendestöd skulle minska i takt med införande av andra insatser som exempelvis samlingslokaler.

Det kommunala boendestödet avskaffades, men de som inte kunde tänka sig att byta fick behålla insatsen i kommunal regi.

Förvaltningschefen gavs i samband med det i uppdrag att utreda upphandling av insatsen boendestöd enligt LOU. På grund av pandemin har detta inte prioriterats.

Tre utförare ingår idag i valfrihetssystemet, Lindalens omsorg AB, Stora Sköndal och Funkisgruppen.

I början av 2021 fanns fyra utförare, men Bra Liv sa upp sitt avtal med kommunen med kort varsel (tre månader) efter att de inte fått tillstånd av IVO⁴ att bedriva hemtjänst. Beslutet från IVO gjorde att Bra Liv bedömde att det

² Lag (2008:962) om valfrihetssystem

³ § 1094

⁴ Inspektionen för vård och omsorg

inte var ekonomiskt möjligt att fortsätta enbart med boendestödsinsatser. Bra Liv hade merparten av uppdragen från kommunen.

Risken för kvalitetsbrister var stor i samband med detta och om inte ett av de andra företagen erbjudit sig att ta över de pågående uppdragen hade klienterna troligen inte fått sina insatser i tid, kanske inte alls under en period.

Upphandlingsformer

LOV – Lag om valfrihetssystem

Möjligheten för brukare att välja utförare anges vanligen som den största fördelen med LOV. Priset är fast och konkurrensen sker genom kvalitet. Brukarnas valmöjlighet ska skapa incitament för utförarna att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet, för att inte riskera att stå utan brukare och slås ut från marknaden.

Alla företag eller organisationer som uppfyller villkoren och kraven i anbudsunderlaget blir antagna och ingår efter godkännande i valfrihetssystemet. Det går inte att begränsa antalet utförare och nya utförare kan antas successivt. Utförare i egen regi konkurrerar på samma villkor som övriga utförare.

LOV kräver en omfattande administration i form av löpande annonsering och uppföljning. Kommunen måste ha beredskap och kapacitet att bedöma och teckna avtal med nya utförare kontinuerligt.

Som upphandlande myndighet ansvarar kommunen för att ge tillräcklig information till brukaren för att möjliggöra ett medvetet val.

LOU – Lag om offentlig upphandling

Vid upphandling enligt LOU är tiden för anbud begränsad. En fördel med att använda LOU vid upphandling är att antalet utförare kan begränsas, samtidigt som ett kundvalssystem kan tillämpas bland de upphandlade utförarna. Färre utförare ger bättre förutsättningar för att skapa tätare relationer, vilket i sin tur ger goda förutsättningar för uppföljning och samverkan. Vid upphandling enligt LOU finns också större möjligheter att kvalitetssäkra upphandlade utförare på förhand, till exempel genom referenstagning.

Att teckna avtal med ett mindre antal utförare under en på förhand definierad avtalsperiod främjar kontinuitet för brukaren samt ökar förutsättningarna för goda relationer mellan myndighet och utförare.

Det kommunala ansvaret

Brister i kvalitet och avtal har uppmärksammats under året och flera extra avtalsuppföljningar har genomförts under hösten. Det har rört sig om samverkansproblem, tillsättande av verksamhetschefer som inte uppfyller

kraven i avtalet, brister i omdöme hos personalen och bristande dokumentation. Några händelser av mer allvarlig karaktär där brister i utförandet påverkat effekten av insatsen har också inträffat.

Konsekvenserna efter att en av de större utförarna inte beviljades tillstånd från IVO har påverkat hur förvaltningen bedömer behovet av kommunal beredskap vid liknande händelser. Kommunen har det yttersta ansvaret och bör ha en uppbyggd verksamhet som snabbt kan ställa om och ta emot klienter i händelse av att någon utförare inte fullföljer sitt uppdrag.

Att erbjuda insatsen som kommunalt alternativ, antingen genom kundval enligt LOU eller enbart i egen regi, ger förutsättningar för att alltid kunna säkerställa en trygg situation för enskilda som beviljats insatsen. Insatsen boendestöd blir dessutom allt viktigare i framtidens välfärdslösningar där institutionsvård och köp av insatser utanför kommunen inte kan ses som värdeskapande för individen.

Forskning

I en avhandling från Umeå universitet kring valfrihetssystem inom socialpsykiatri⁵ konstateras att det för brukaren är viktigt med kontinuitet som bygger på ett visst mått av förutsägbarhet. I motsats till intentionerna att ge deltagarna mer makt i och med friheten att välja utförare, visar resultaten snarare en oro hos deltagarna som är kopplad till oförutsägbarhet och osäkerhet. En av de viktigaste aspekterna för deltagarna som beskrevs var relationen till de som arbetade där.⁶

En studie av kvalitetsaspekter inom valfrihetssystem som genomförts inom äldreomsorgen har visat att möjligheten att välja utförare genom valfrihetssystem inte har drivit på kvalitetsförbättringar. Brukaren kan ha svårt att göra val, exempelvis på grund av kognitiva svårigheter. Studien visar inte heller på ökad effektivitet. Många aktörer kan istället leda till att kostnaderna ökar. Användarnas nöjdhet skiljer sig heller inte åt beroende på vilken organisation som utför insatsen.⁷

Socialstyrelsen⁸ har också visat att personer som till följd av sjukdom eller bristande kognitiv förmåga har svårt att ta del av tillgänglig information och på egen hand nyttja möjligheten att välja. På så vis kan de heller inte ta tillvara de

⁵ Insatsen som studerades var meningsfull sysselsättning.

⁶ ”Valfrihetssystem som styrstrategi inom svensk socialpsykiatri”, Maria Fjellfeldt, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet [Choice as governance in community mental health services \(diva-portal.org\)](https://www.diva-portal.org/)

⁷ Hjalmarsson & Wänell (2013). *Valfrihetens LOV. En studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har bemyndigad, för kommunen och för utförarna*. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, Rapport 2013:1.

⁸ Socialstyrelsen (2012). *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Slutredovisning*.

fördelar som valfrihetssystemen avser att ge. Om intresset hos brukare för att välja alternativt byta utförare är lågt, hämmas den kvalitetsförbättring man avser att få till stånd.

Förvaltningens slutsatser

Intresset hos brukare i de aktuella målgrupperna för att välja, alternativt byta utförare, har visat sig vara lågt, vilket hämmar den kvalitetsförbättring man avsett att få till stånd genom valmöjligheten. I samband med att nya utförare antagits eller utförare avslutats i valfrihetssystemet har det varit svårt att ge rätt information i rätt tid till brukarna. Det skapar oro för just den här målgruppen som är beroende av stabilitet och förutsägbarhet.

Förvaltningen bedömer att målgruppens behov kan tillgodoses med ett mindre antal utförare där kvaliteten säkerställs genom upphandling enligt LOU eller i egen regi. Resurseffektiviteten ökar vid upphandling enligt LOU när upphandling och uppföljning kan planeras utifrån kända faktorer om vilka utförare som ingår i kundvalet.

Mot bakgrund av ovanstående samt att brister avseende kvalitet och avtal under året har uppmärksammats, föreslår förvaltningen att uppdraget vidgas till att även omfatta alternativ i egen regi.

Efter pandemin har öppnande av träfflokaler påbörjats vilket på sikt kan generera ett minskat behov av boendestöd eftersom isoleringen bryts.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att förvaltningschefen ges i uppdrag att utreda om boendestöd ska organiseras inom kommunal regi eller om upphandling av insatsen boendestöd i ordinärt boende ska genomföras enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, där boendestöd i kommunal regi ingår i kundvalet.

Eftersom insatsen tillhandahålls även genom äldre- och omsorgsförvaltningen ska äldre- och omsorgsnämnden informeras. Om utredningen leder till förslag om förändringar i organisation eller upphandlingsform ska både arbetsmarknads- och socialnämnden och äldre- och omsorgsnämnden fatta beslut i ärendet.

Förslaget till beslut föreslås finansieras inom ramen för verksamhetsområde 3.

En prövning av barnets bästa har genomförts. Ett boendestöd av god kvalitet och hög kontinuitet ger trygghet och möjlighet till ett mer självständigt liv för vuxna personer i ordinärt boende. Detta påverkar barnens situation i positiv riktning. Inga risker har identifierats utifrån förslaget.