

Tyresö kommun  
Socialförvaltningen  
Mia Ledwith  
utredare  
08-5782 92 57  
mia.ledwith@tyreso.se

## TJÄNSTESKRIVELSE

2012-06-11

1 (11)

Dnr 2012/SN 0111-010

Socialnämnden

# Införande av valfrihetssystem enligt LOV inom daglig verksamhet enligt LSS

## Förslag till beslut

1. Ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, införs för daglig verksamhet enligt LSS gällande personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd och förvärvad hjärnskada i vuxen ålder.
2. Förvaltningschefen får delegation att anta förfrågningsunderlag och teckna avtal med utförare i valfrihetssystemet.
3. Förvaltningschefen får delegation att utforma ett ersättnings-system inom ramen för gällande budget för daglig verksamhet.
4. Samtliga utförare i valfrihetssystemet är ickevalsalternativ enligt ett turordningssystem.

Socialförvaltningen

  
Ingrid Boheman Risto  
Förvaltningschef

  
Catarina Stavenberg  
Stabschef

tyresö kommun



## Sammanfattning

I socialnämndens nämndplan för 2012 ges förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna att införa ett valfrihetssystem för daglig verksamhet enligt LSS. Redan idag utförs en knapp tredjedel av den dagliga verksamheten för Tyresös brukare av andra utförare än kommunens egen. Dessa platser köps var för sig med individuella avtal för varje enskild brukare.

Införandet av eget val inom daglig verksamhet kan ge brukaren ett större utbud av verksamheter och utförare att välja mellan. Fokus på brukarnas önskemål förstärks i och med valfriheten, och konkurrensen om brukarna kan bidra till utveckling av metoder och förhållningssätt inom verksamheterna. Den ekonomiska ersättningen till utförarna beslutas av kommunen, vilket leder till ökad kostnadskontroll. Förvaltningen föreslår att eget val inom daglig verksamhet införs enligt lagen om valfrihetssystem, LOV. Planeringen är att valfrihetssystemet införs våren 2013.

## Bakgrund

I socialnämndens nämndplan för 2012 får förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna att införa ett valfrihetssystem för daglig verksamhet enligt LSS, i första hand enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Våren 2009 gjorde förvaltningen en översyn av den dagliga verksamheten och socialnämnden beslutade i augusti 2009 att det då inte var aktuellt att konkurrensutsätta den. Istället beslutades att göra en ramavtalsupphandling för köpta platser i extern regi.

Sedan lagen om valfrihetssystem trädde i kraft den 1 januari 2009 har förutsättningarna förändrats för hur kommuner kan ge ökade valmöjligheter för brukarna i olika insatser. Tidigare samarbetade många kommuner genom att göra gemensamma ramavtalsupphandlingar av insatser från externa utförare. Nu är allt fler kommuner istället intresserade av att införa valfrihetssystem enligt LOV – bl.a. för daglig verksamhet enligt LSS. För närvarande har 14 kommuner infört valfrihetssystem enligt LOV för daglig verksamhet och fler utreder ett införande. I Stockholms län har Nacka, Stockholm, Täby, Värmdö och Nynäs-hamn hittills infört valfrihetssystem för daglig verksamhet. Socialförvaltningen i Tyresö ansökte i april 2012 om 700 000 kr i stimulansbidrag från Socialstyrelsen för införande av valfrihetssystem enligt LOV inom daglig verksamhet i Tyresö.

Hösten 2011 genomförde Tyresö och Nacka kommun en brukarundersökning bland brukare inom bl.a. daglig verksamhet. Undersökningen visade att verksamheterna över lag höll god kvalitet. Tyresö fick kvalitetsindexvärdet 1,23 inom daglig verksamhet, vilket ligger väl över gränsen för god kvalitet vid 1,00. Värdet var dock det lägsta av de fem kommuner i riket (Tyresö, Nacka, Solna, Sollentuna och Olofström) som hittills genomfört undersökningen Kvalitetsbarometern LSS. Högst kvalitetsindex inom daglig verksamhet hade Olofström med 1,51. I Tyresö gav brukarna det högsta kvalitetsomdömet till den privata utföraren Resursteamet med 1,74, följt av Tyresö dagliga verksamhets (TYDA) Loppis med 1,59. Av de femton undersökta verksamheterna fick fyra verksamheter inom TYDA kvalitetsindexvärden under riktvärdet för god kvalitet.

### Daglig verksamhet enligt LSS

Det övergripande syftet med daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är att förse personer som har en utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1), eller förvärvad hjärnskada i vuxen ålder (personkrets 2), som är i yrkesverksam ålder och inte förvärvsarbetar eller studerar, en meningsfull sysselsättning under dagtid.

Vid val av verksamhet ska de individuella behoven beaktas. Det innebär att en stor variation av verksamheter innefattas i begreppet daglig verksamhet. Verksamheten kan utföras i form av produktionsinriktade uppgifter såväl som dagcenterverksamheter. Även aktiviteter med habiliterande inriktning (för att bibehålla funktionsförmågan) kan vara daglig verksamhet. För en del personer kan daglig verksamhet innebära en arbetsinriktad verksamhet som syftar till ett framtida deltagande i förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Enligt förarbetena till LSS bör det övergripande målet för daglig verksamhet vara att på kort eller lång sikt utveckla den enskildes möjligheter till arbete. Det bör dock understrykas att daglig verksamhet inte ska uppfattas som en anställningsform. Det är inte frågan om ett avlönat arbete och syftet är inte heller att producera varor eller tjänster. Däremot kan verksamheten med fördel utformas så att den bidrar till att öka personens förutsättningar att senare få en anställning. Det är också angeläget att möjligheten till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller inom Samhall prövas regelbundet. Verksamheten ska bedrivas utifrån den enskildes förutsättningar och önskemål. Vidare ska den erbjuda den enskilde trygghet, meningsfullhet, gemenskap, utveckling och

stimulans och på så sätt främja den enskildes personliga utveckling och delaktighet i samhället.

Daglig verksamhet enligt LSS får bedrivas inom såväl kommunal som privat regi. Privat bedriven verksamhet kräver dock tillstånd från Socialstyrelsen. Detta innebär att all daglig verksamhet som Tyresö kommun köper av privata utförare måste ha vederbörliga tillstånd för sina verksamheter.

En person som har beslut om daglig verksamhet enligt LSS kan också via utföraren ha en individuell placering eller företags-/sambällsplacering, vilket innebär att hon eller han har sin sysselsättning på ett företag, en förening, en kommunal arbetsplats eller liknande. Personen arbetar då inte i grupp med andra personer som har beslut om daglig verksamhet, utan integrerat på en reguljär arbetsplats. Det dagliga stödet och handledningen får den enskilde av någon eller några på arbetsplatsen, men det finns också ett stöd från arbetshandledare hos utförare av daglig verksamhet.

### **Daglig verksamhet för brukare i Tyresö kommun**

Daglig verksamhet i kommunens egen regi bedrivs idag av Tyresö dagliga verksamhet, TYDA. TYDA:s verksamheter finns på olika platser i kommunen och individuella placeringar erbjuds även på arbetsplatser utanför TYDA. För närvarande finns elva verksamheter inom TYDA, inklusive företagsplaceringar. Verksamheterna har olika inriktning för att möta brukarnas varierande önskemål och stödbehov. Utöver aktiviteterna i respektive verksamhet erbjuds brukarna bad, musik och trädgårdsaktivitet. 29 verksamhetshandledare i tre arbetslag ger stöd ute i de olika verksamheterna. En enhetschef och en arbetsterapeut finns som stöd i verksamhetshandledarnas arbete.

Inom ramen för KomAn-projektet fortgår diskussioner och planer inom två verksamheter – Café Ringen (som nu bl.a. erbjuder catering till Kvarnhjulet och driver caféverksamheten på Alby friluftsgård) och Loppis – på att omvandla verksamheterna till sociala företag. Den ideella föreningen Medvind har bildats av gruppen bakom Café Ringen som ett första steg i utvecklingen mot att bli ett socialt arbetskooperativ.

Kommunen köper därutöver platser i daglig verksamhet av externa utförare – verksamheter som antingen bedrivs i privat eller annan kommunal regi. Det är framför allt för personer med autismliknande tillstånd som Aspergers syndrom

samt för personer med förvärvad hjärnskada i vuxen ålder som externa platser i daglig verksamhet köps. TYDA har ingen verksamhet som särskilt riktar sig till dessa målgrupper.

I socialnämndens bokslut och verksamhetsberättelse för 2011 framgår att TYDA under året hade 74 helårsplatser, medan 36 helårsplatser köptes från externa utförare. Det innebär att en knapp tredjedel av den dagliga verksamheten idag utförs av andra utförare än kommunens egen. Dessa platser köps idag var för sig med individuella avtal för varje enskild brukare.

Samtliga brukare i kommunens egna dagliga verksamheter tillhörde personkrets 1, d.v.s. har en utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd. När det gäller köpta platser var 24 av 36 helårsplatser (67 %) för personer i personkrets 1, medan de återstående 12 helårsplatserna var för personer i personkrets 2, d.v.s. personer som har en förvärvad hjärnskada i vuxen ålder.

#### **Framtida behov och mål**

Antalet personer som får daglig verksamhet ökar. En förklaring är att fler elever placeras i särskola. I flera studier konstateras att personer som gått i särskola i praktiken stängs ute från arbetsmarknaden. De hänvisas till kommunens dagliga verksamhet och Arbetsförmedlingen prioriterar inte denna grupp. I och med den särskolereform som nyligen genomfördes kommer endast personer som har en utvecklingsstörning att gå i särskola framöver. Personer med autism eller autismliknande tillstånd ska gå i ”vanlig” skola.

Andra förklaringar till ökningen inom daglig verksamhet är ett ökat antal personer med neuropsykiatrisk diagnos (t.ex. autism och autismliknande tillstånd som Aspergers syndrom), en kärvare arbetsmarknad samt högre krav på arbetsförmåga hos Samhall.<sup>1</sup> I socialförvaltningens beräkning av behov av insatser för personer med funktionsnedsättning år 2012-2015 görs följande prognos av antal helårsplatser inom daglig verksamhet:

	Prognos 2012	Prognos 2013	Prognos 2014	Prognos 2015
Helårsplatser	110	116	119	120

<sup>1</sup> Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service och daglig verksamhet – En forskningsöversikt*, 2011

Nya former av, liksom alternativ till daglig verksamhet behöver utvecklas. Flera personer som går ut gymnasiesärskolan vill inte ha daglig verksamhet enligt LSS. Under de senaste tre åren har KomAn-projektet kunnat erbjuda arbetsmarknadsinsatser som syftar till arbete eller studier och egen försörjning för bl.a. personer som har en utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd som Aspergers syndrom och förvärvad hjärnskada – det vill säga personer som tillhör personkrets 1 och 2 enligt LSS och har rätt till daglig verksamhet om de har behovet och inte arbetar eller studerar. I december 2012 avslutas insatserna i KomAn-projektet och kommunen behöver därmed implementera insatserna eller utveckla nya former av verksamheter för målgruppen, till exempel sociala företag.

Även samverkan med andra huvudmän, som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, i mer arbetsinriktade insatser med syftet att den enskilde ska närma sig eller komma ut i arbete på den reguljära arbetsmarknaden, behöver utvecklas, t.ex. inom ramen för Samordningsförbundet Östra Södertörn eller i en gemensam ingång för alla i Tyresö som har behov av stöd till arbete eller studier och egen försörjning.

I aktuell forskning konstateras att ytterst få personer går från daglig verksamhet till den öppna arbetsmarknaden, trots att den yttersta intentionen med daglig verksamhet är just detta. Vid utformningen av ett ersättningssystem för daglig verksamhet är det därför viktigt med ett ekonomiskt incitament för utförarna att stötta brukarna till anställning på den reguljära arbetsmarknaden.

Ett av kommunens mål, som enligt kommunplanen ska uppnås till år 2014, är att personer med funktionsnedsättning dels får aktivt stöd inom ramen för daglig verksamhet för att komma närmare arbetsmarknaden, dels får aktivt stöd till alternativ till daglig verksamhet då de så önskar. Socialnämndens mål är att minst fyra personer som avslutar gymnasiesärskolan vårterminen 2012 börjar i en verksamhet med arbetsplatsanknytning, till exempel ett socialt företag. Ytterligare ett av nämndens mål är att minst två personer med daglig verksamhet enligt LSS får arbete inom den reguljära arbetsmarknaden, alternativt påbörjar studier, under innevarande år.

Under våren 2012 har ett förbättringsteam med representanter från biståndsavdelningen, Tyresö dagliga verksamhet, gymnasiesärskolan och KomAn-projektet bildats för att ta fram idéer och förslag till hur berörda

verksamheter kan utvecklas för att socialnämndens mål för 2012 (som nämns ovan) ska nås. När det gäller målet för personer från gymnasiesärskolan har kontakt tagits med Ung i Tyresö och Arbetsförmedlingen för att utveckla det samarbetet. Beträffande stöd att gå från daglig verksamhet till arbete eller studier diskuteras behovet av någon form av lots, en sammanhållande funktion med helhetsansvar för individens behov av stöd från olika parter, som även kan bistå med att ordna praktikplatser och företagsplaceringar på den reguljära arbetsmarknaden.

## **Införande av eget val inom daglig verksamhet**

### **Upphandling enligt LOU eller LOV?**

Vid införandet av ett system för eget val eller kundval i daglig verksamhet kan kommunen välja mellan två förfaringssätt – upphandling antingen enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. I en LOU-upphandling har kommunen möjlighet att i förfrågningsunderlaget begränsa hur många utförare som ska upphandlas, vilket inte är möjligt i en upphandling enligt LOV. När det gäller ersättning till utförarna för den tjänst som upphandlas kan kommunen i en LOU-upphandling välja om den vill låta anbudsgivarna konkurrera om priset på tjänsten eller om den beslutar i förfrågningsunderlaget vilken ersättning som gäller och låter anbudsgivarna konkurrera endast om kvalitet. I en LOV-upphandling är ersättningen beslutad av kommunen. Upphandling enligt LOU sker vid ett tillfälle och måste upprepas när avtalstiden löper ut, medan en LOV-upphandling sker fortlöpande och nya anbud provas så snart de kommer in till kommunen. Det möjliggör för nya utförare att successivt antas och integreras i systemet.

När det gäller eget val för brukare i daglig verksamhet anser förvaltningen att en upphandling enligt LOV är att föredra, eftersom antalet aktörer som erbjuder daglig verksamhet enligt LSS inte är så många som inom till exempel hemtjänst. Målgruppen för daglig verksamhet har också mycket varierande behov och önskemål, vilket gör det intressant att få in många olika utförare som tillsammans kan erbjuda verksamhet som möter alla olika behov och önskemål. En fortlöpande upphandling ökar den möjligheten, särskilt som marknaden för daglig verksamhet ständigt utvecklas i och med att fler kommuner inför eget val och fler aktörer tillkommer.

## Fördelar och nackdelar

Införandet av eget val inom daglig verksamhet kan ge brukaren ett större utbud av verksamheter och utförare att välja mellan, och därmed ökade möjligheter att hitta en verksamhet som passar just honom eller henne. Konkurrens om brukarna mellan flera utförare inom samma verksamhetsområde kan vidare bidra till utvecklingen av metoder och förhållningssätt, då fokus på brukarens önskemål förstärks i och med att hon eller han själv väljer utförare och verksamhet. Den ekonomiska ersättningen till utförarna är beslutad av kommunen och kostnadskontrollen ökar därmed.

Både Stockholm och Nacka har väl utvecklade system för valfrihet inom daglig verksamhet enligt LSS, vilket medför att det redan finns aktörer i Tyresös närhet som kan bli aktuella som utförare av daglig verksamhet till kommunens brukare. Redan idag köper kommunen många av de externa platserna i daglig verksamhet just av utförare i dessa båda kommuner. Dessutom har både Värmdö och Nynäshamn nyligen infört eget val inom daglig verksamhet, vilket ytterligare kan bidra till ett intresse från fler aktörer att etablera sig i närområdet.

En nackdel med valfrihetssystem enligt LOV är att det inte går att begränsa antalet utförare, utan alla utförare som uppfyller de ställda kraven i förfrågningsunderlaget ska godkännas. Bedömningen av anbud från nya potentiella utförare sker kontinuerligt. Ett valfrihetssystem enligt LOV förutsätter därför att kommunen dels har kapacitet att kontinuerligt bedöma nya anbud och teckna avtal med nya utförare, dels att följa upp kvaliteten i de olika utförarnas dagliga verksamheter. Valfrihetssystem ställer även mycket höga krav på information och kommunikation till brukare, anhöriga, gode män och utförare.

## Ramar och regelverk – förfrågningsunderlagets innehåll

Förfrågningsunderlaget för upphandling av utförare av daglig verksamhet kommer i möjligaste mån att utformas för att möjliggöra för små och nya utförare samt sociala företag att delta i Tyresös valfrihetssystem.

En geografisk begränsning av var den dagliga verksamheten för Tyresös brukare ska bedrivas föreslås. Verksamheten ska erbjudas med särskilda krav om maximal restid för brukarna. Det främsta skälet är att göra verksamheterna tillgängliga för brukarna, men det finns också en ekonomisk aspekt, eftersom kommunen finansierar resorna till och från verksamheterna för de brukare som



inte kan resa till sin dagliga verksamhet på egen hand. Resor till och från daglig verksamhet läggs utanför valfrihetssystemet och ingår därmed inte i upphandlingen.

BoDa-verksamheter omfattas inte av valfrihetssystemet. BoDa står för Boende och Daglig verksamhet i samverkan. Det innebär att de boende från en gruppbostad får daglig verksamhet som är förlagd nära boendet, och att verksamheten bedrivs av samma utförare i samverkan mellan personal i gruppbostad och den dagliga verksamheten. BoDa-verksamheter riktar sig primärt till personer med grav utvecklingsstörning och fysiska tilläggshandikapp.

Den habiliteringsersättning som betalas ut till brukarna i daglig verksamhet (i Tyresö 4:90 kr per timme) ingår i ersättningen till utförarna och betalas ut till brukarna direkt av utförarna. Vidare ställs krav på att utförarna ska använda socialnämndens verksamhetssystem för dokumentation.

Utförare får i anbudet möjlighet att ange dels för vilka behovsnivåer man erbjuder verksamhet, dels för vilka målgrupper. Behovet av stöd inom daglig verksamhet varierar från personer som i stort sett är självständiga i sitt arbete och endast behöver att en arbetshandledare finns till hands under dagen för kortare stöd, t.ex. att komma ingång med arbetet/aktiviteten, till personer som behöver stöd av minst en arbetshandledare för att kunna delta i arbetet eller aktiviteten. Ofta krävs även speciella lösningar i verksamhetens utformning och läge och ibland även att ytterligare arbetshandledare finns i närheten för dem med stora behov av stöd.

Även när det gäller målgrupperna inom daglig verksamhet varierar behoven väsentligt, t.ex. mellan personer som har Aspergers syndrom, personer med förvärvad hjärnskada i vuxen ålder eller personer som har utvecklingsstörning och tidig demens. En fördel med att utförarna har möjlighet att i anbudet ange hur många platser de kan erbjuda för vilka behovsnivåer respektive målgrupper, är möjligheten till mer nischade och specialiserade verksamheter och större sannolikhet att varje brukare kan hitta något som passar just dem. Risken är att det inte finns utförare som erbjuder platser för alla behovsnivåer och målgrupper, så att valfriheten inte kommer alla brukare till del. Om man istället kräver att alla utförare ska erbjuda verksamhet för samtliga behovsnivåer och målgrupper, är risken att endast stora, väletablerade utförare har kapacitet att lägga anbud i valfrihetssystemet och att antalet utförare blir mycket begränsat.

Utöver daglig verksamhet enligt LSS, ska i upphandlingen övervägas att även arbetsmarknadsinsatser och arbetsinriktade insatser för målgruppen inkluderas i upphandlingen, som ett alternativ för dem som inte i första hand vill ha daglig verksamhet, utan önskar stöd till arbete eller studier. Flera externa utförare inom daglig verksamhet erbjuder även insatser för att stötta personer med funktionsnedsättning till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Det ligger i linje med kommunens mål om att personer med funktionsnedsättning ska få aktivt stöd till alternativ till daglig verksamhet då de så önskar. Om alla som vill och kan arbeta ska ges stöd och förutsättningar att kunna göra det utifrån sin förmåga, vore det bra om detta stöd kunde ges utan att ett beslut om daglig verksamhet enligt LSS först måste fattas för att stöd till arbete ska bli tillgängligt för personer som tillhör LSS-målgruppen. Ett beslut om daglig verksamhet bör fattas först sedan olika möjligheter till stöd till arbete eller studier har prövats och uttömts. På så sätt minimeras risken för inlåsning i, och en automatisk övergång från gymnasiesärskolan till daglig verksamhet. Det här är ett viktigt utvecklingsområde för kommunen, där ett förbättringsarbete pågår och det ännu inte är klart hur organisation och finansiering ska lösas på bästa sätt. Genom att redan nu inkludera arbetsmarknadsinsatser för målgruppen i upphandlingen säkerställs att en större bredd av arbetsinriktade insatser anpassade till just denna målgrupps behov görs tillgängliga för dem framöver.

Insatser som syftar till att ge stöd till anställning till personer inom målgruppen som inte har eller vill ha beslut om daglig verksamhet kan och ska inte finansieras med medel för daglig verksamhet, utan dessa insatser skulle t.ex. kunna köpas och finansieras av Samordningsförbundet Östra Södertörns Resursråd eller av beställarenheter i kommunen. Om Tyresö kommun skapar en gemensam ingång för alla som behöver stöd till arbete eller studier och egen försörjning, skulle denna nya enhet kunna köpa arbetsmarknadsinsatser för målgruppen.

### Ersättningssystem

En prestations- och nivårelaterad hel- och deltidserättning ska utgå till utförarna. Förvaltningschefen får i uppdrag att utforma dels ett ersättningssystem för platser i daglig verksamhet inom budgetramen, dels en metod för bedömning av varje brukares behov av stöd inom daglig verksamhet.

De flesta kommuner som infört eget val inom daglig verksamhet har en särskild biståndsbedömare eller lots som gör samliga bedömningar av brukarnas behov

av stöd i verksamheten – detta för att säkerställa att bedömningarna är så likartade som möjligt. I de kommuner som har en lots har denne också en viktig funktion i att arbeta med information och rådgivning till brukare, anhöriga, gode män och utförare om valfrihetssystemet. Att det finns bra information anpassad för alla berörda om valfrihetssystemet och de olika utförarna och verksamheterna är helt avgörande för att eget val inom daglig verksamhet ska fungera tillfredsställande.

Utöver den ersättning som betalas ut till utförarna för platser i daglig verksamhet, ska i upphandlingen övervägas att ett ekonomiskt incitament ges för utförarna att stötta brukare till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Det kan till exempel innebära att utföraren får behålla ersättningen för brukaren under ett antal månader sedan denne har fått en anställning, eller att en fast bonus betalas ut när brukaren får en anställning.

### **Tidsplan och genomförande**

Förfrågningsunderlag för upphandlingen, instrument för behovsbedömning och ersättningssystem tas fram under hösten 2012, med målsättningen att upphandlingen kan påbörjas i början av år 2013. Beroende på hur snabbt anbud från utförare kommer in, kan prövas och antas, bör brukarna under våren 2013 kunna erbjudas att välja vilken utförare de vill ha för sin dagliga verksamhet. Alla brukare ska erbjudas att välja utförare och dagliga verksamhet – både nya brukare inom daglig verksamhet och de som redan idag har daglig verksamhet. De brukare som inte vill välja utförare kommer att erbjudas daglig verksamhet hos någon av utförarna i valfrihetssystemet enligt ett turordningssystem för ickevalsalternativ.