

Tyresö kommun
Förvaltningen för liv & hälsa
Helena Wiberg
Utredare

TJÄNSTESKRIVELSE

2019-09-30

1 (10)

Diarienummer
2019/ASN 0121

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Omstrukturering av boendestödet i kommunal regi inom arbetsmarknads- och socialnämnden

Förvaltningens förslag till beslut i arbetsmarknads- och socialnämnden

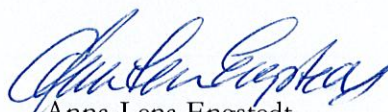
1. Boendestödet som drivs i kommunal regi inom arbetsmarknads- och socialnämnden ansvar upphör som utförare inom valfrihetssystemet (LOV).
2. Förvaltningschefen ges i uppdrag att utreda eventuell upphandling av insatsen boendestöd enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Förvaltningen för liv & hälsa



Iréne Hededal

Förvaltningschef



Anna-Lena Engstedt

Sektorchef

Sammanfattning

Sedan valfrihetssystem enligt lag (2008:926) om valfrihetssystem (LOV) infördes för boendestödet 2016 har den kommunala utföraren av boendestöd uppvisat ett ekonomiskt underskott varje månad. Förvaltningen för liv och hälsa har av förvaltningschefen fått i uppdrag att undersöka möjliga organisationsformer för det kommunala boendestödet i Tyresö kommun.



Förvaltningens bedömning är att tillskapande av en boendekedja samt träffpunkt för personer med psykisk funktionsnedsättning bör prioriteras. Samtidigt bör boendestödet i kommunal regi upphöra som utförare av valfrihetssystemet. Personalen som arbetar inom boendestödet i kommunal regi inriktas istället på stöd i den kommunala boendekedjan och träfflokal för målgruppen. Förvaltningen föreslår att förändringen sker efter en övergångsperiod med individuell bedömning av insatser för personer som idag har kommunen som utförare av boendestöd.

Förvaltningen föreslår vidare att förvaltningschefen får i uppdrag att utreda eventuell upphandling av boendestödet enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Uppdrag att utreda organisationsformer för det kommunala boendestödet

Sedan valfrihetssystem enligt lag (2008:926) om valfrihetssystem (LOV) infördes för boendestödet 2016 har den kommunala utföraren av boendestöd uppvisat ett ekonomiskt underskott varje månad. För att komma tillrätta med det ekonomiska underskottet har förvaltningschef gett förvaltningen för liv och hälsa i uppdrag att undersöka möjliga organisationsformer för det kommunala boendestödet i Tyresö kommun.

Bakgrund

Socialnämnden beslutade på sammanträde den 22 oktober 2014¹ att införa ett valfrihetssystem enligt lag (2008:926) om valfrihetssystem för boendestöd² (LOV). Driftsformen infördes under 2016. Samtliga utförare i valfrihetssystemet är ickevalsalternativ enligt ett turordningssystem. Förvaltningschefen har delegation att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal.

Innan införande av LOV gavs boendestödet främst inom kommunal regi. För ett antal brukare tillgodosågs behovet genom köp av extern utförare. Antalet externa köp ökade innan införandet av LOV till följd av att boendestödet inte kunde tillgodoses inom kommunal regi.

¹ § 1086

² Avser boendestöd enligt socialtjänstlag (2001:453)



Boendestödet omfattar personer med psykisk/neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, begåvningsmässig/intellektuell funktionsnedsättning samt personer med samsjuklighet/missbruksproblematik.

Socialpsykiatrin, där enheten som utför boendestödet i kommunal regi ingår, har tidigare haft organisatorisk tillhörighet inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Sedan januari 2019 har boendestödet organisatorisk tillhörighet inom individ- och familjeomsorgen, som prognosticerat ett kraftigt ekonomiskt underskott för 2019. Kommunstyrelsen³ och arbetsmarknads- och socialnämnden⁴ ställde på sina sammanträden i september tydliga krav på att förvaltningen behöver förbättra det ekonomiska resultatet för verksamheterna inom arbetsmarknads- och socialsektorn.

Sedan LOV infördes 2016 har den kommunala utföraren av boendestöd uppvisat ett ekonomiskt underskott varje månad

Boendestödet i Tyresö kommun idag

Aktuella utförare

I dagsläget finns tre utförare *utöver* den kommunala som tillhandahåller boendestöd i kommunen: Stora Sköndal, Lindalens Hemtjänst Stöd & Hushållsnära tjänster och Bra Liv i Sverige AB. Samtliga utförare i valfrihetssystemet är ickevalsalternativ enligt ett turordningssystem.

Omfattning

Socialförvaltningen bedömde i behovsprognos för åren 2015-2019 att antalet personer med boendestöd skulle öka till 117 under 2019.⁵ Insatsen boendestöd ökar mer än förväntat, och antalet aktiva boendestödsinsatser i september i år är 171 stycken. Insatsen har ökat bland annat i samband med att förvaltningen gör ”hemtagningar” och blir mer restriktiva med att bevilja externa placeringar⁶:

³ 10 september 2019 § 148

⁴ 24 september 2019 § 1082

⁵ Behov av insatser för personer med funktionsnedsättning - analys och beräkningar för år 2015-2019, socialnämndens sammanträde 2014-03-26 § 1031

<https://insynsverige.se/tyreso-social/protokoll?date=2014-03-26>

⁶ Avser brukare inom arbetsmarknads- och socialnämnden och brukare inom äldre- och omsorgsnämnden



	Prognos					Aktuellt antal
	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (sep)
Antal brukare	92	102	107	112	117	171

Utöver att antalet brukare ökar, så ökar också antal beviljade timmar.

Pågående boendestödsinsatser under arbetsmarknads- och socialnämndens ansvarsområden är i dagsläget (september 2019) fördelat på utförare enligt följande:

Bra liv	Lindalen	Stora Sköndal	Kommunal regi
57	8	9	49

Aktuellt ersättningssystem

Utföraren av boendestöd får tim-ersättning för utförd tid. I tim-ersättningen ska samtliga kostnader och omkostnader för tjänsten för tjänstens utförande ingå. Som utförd tid räknas tid tillsammans, alternativt telefonkontakt, med den enskilde. Även uppsökande och motiverande insatser kan efter godkännande från handläggaren räknas som utförd tid. Restiden till och från den enskilde, planering och arbetsledning, hanledning eller tid för dokumentation räknas inte. Beslutad tid som inte utförs får inte sparas till nästföljande månad.

Boendestödet som drivs i kommunal regi

Boendestödet som drivs i kommunal regi har i dagsläget totalt 52 brukare. 3 av dessa har beviljats insatsen inom äldre- och omsorgsnämndens myndighet för äldre och personer med funktionsnedsättning, och 49 personer har beviljats insatsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens vuxenenhet.

Ekonomi

Den kommunala utföraren uppvisar ett ekonomiskt underskott varje månad, och de negativa resultaten medföljer från föregående år. Sedan LOV infördes 2016 har den kommunala utföraren av boendestöd uppvisat ett ekonomiskt underskott varje månad. Ett negativt resultat på -806 tkr har medföljt från föregående år, och resultatet för 2019 visar på negativt utfall med 925 tkr (per augusti).

Förvaltningen har under 2018 analyserat de negativa resultaten och fann att underskottet bland annat berodde på relativt höga löne- och OH-kostnader, lokalkostnader, aktuella avtalsvillkor, ett lågt antal brukare som valt den kommunala utföraren (låg volym av ärenden) och till viss del en låg utförandegrad.

Personal

Boendestödet består av en mindre personalgrupp med tre heltidsanställda personer. Samtliga anställda har en hög utbildningsnivå och relativt sett höga löner i förhållande till yrkesgruppen. Den negativa trenden där boendestödet uppvisat ett ekonomiskt underskott varje månad, med återkommande effektiviseringskrav, har inneburit en påfrestande arbetsmiljö för arbetsgruppen.

Utförandegrad

Den kommunala utföraren av boendestöd hade i december 2018 en låg utförandegrad (cirka 35 procent), det vill säga skillnaden mellan beviljad/planerad och utförd tid där ersättning inte utgår för planerade insatser. Övriga utförare inom LOV hade en högre utförandegrad. Under 2019 har enheten arbetat med att effektivisera verksamheten, och utförandegraden har höjts till drygt 80 procent. Enligt de ekonomiska beräkningar som gjorts skulle samtliga anställda behöva utföra 39 timmar boendestöd (inklusive restid) per vecka. Där ingår inte tid för dokumentation, arbetsplatsträffar, förberedelseid eller tid för andra personalmöten, kompetensutveckling eller utveckling av arbetssätt och metoder. Det innebär att enheten inte kommer att uppnå en budget i balans oavsett utförandegrad.

Upphandling enligt LOV respektive LOU

Upphandling enligt Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

Vid ett upphandlingsförfarande enligt LOU gör upphandlaren ett anbudsunderlag där kvalitetskrav specificeras. Anbudsunderlaget publiceras under en begränsad tid, under vilken utförare lämnar anbud om att utföra tjänsten. När anbudstiden är över utvärderas anbudet, och den eller de utförare som bedöms uppfylla kraven bäst (och ibland till lägst pris) tecknar avtal med den upphandlande myndigheten. Avtalen är oftast tidsbegränsade. Kommunen kan välja att upphandla tjänsten till ett fast pris, och då bedöma vilket eller vilka företag som man anser kunna ge bäst kvalitet till det fasta priset.

Valfrihet enligt Lag (2008:962) om valfrihet, LOV

LOV växte delvis fram som en kritik mot att stora företag tagit över mycket av omsorgen, men den främsta anledningen var att den enskilde skulle ges möjlighet att välja verksamhet själv. Intresset hos målgruppen att själva välja utförare bedöms vara lågt.

Vid införande av LOV ska kommunen upprätta ett anbudsunderlag där ett antal grundkrav specificeras. Alla företag eller organisationer som uppfyller villkoren och kraven i anbudsunderlaget blir antagna i kommunens valfrihetssystem och ingår efter godkännande i valfrihetssystemet, där brukaren ges möjlighet att välja utförare. Det går således inte att begränsa antalet utförare. En LOV-upphandling möjliggör på så sätt att nya utförare successivt kan antas. I en upphandling enligt LOV går det också att ändra kraven i förfrågningsunderlaget under pågående avtalsperiod. Priset för tjänsten är fastställt från början och är densamma för alla utförare. Upphandlingen är inte heller tidsbegränsad.

LOV kräver löpande annonsering, ett i förväg bestämt ickevals-alternativ och att kommunen som upphandlande myndighet ger tillräcklig information till den enskilde för att möjliggöra ett medvetet val. Bedömningen av nya anbud sker kontinuerligt. Kommunen ska ha kapacitet att bedöma inkomna anbud och att teckna avtal med nya utförare. Det ställer också krav på avtalsuppföljning och kvalitetssäkring, vilket kan innebära en omfattande administration.

Aktuell forskning

Socialstyrelsen⁷ visar att intresset hos brukare för att välja och byta utförare är lågt. Vissa brukare kan ha svårt att göra aktiva val på grund av kognitiva svårigheter. Valfrihetssystem har inte heller visat positiva effekter när det gäller kontinuitet, brukarnöjdhet eller ökad effektivitet. I dagsläget använder endast 13 av Sveriges kommuner valfrihetssystem LOV för boendestödet.

Valfrihetssystemen genom LOV kan ge större förutsättningar (än LOU) när det gäller långsiktighet och kontinuitet, eftersom det inte finns några tidsbegränsade kontrakt. Samtidigt kan underlaget (antalet brukare) bli för litet inom LOV för att det ska vara lönsamt för ett företag att bedriva verksamhet i ett visst område.

Omstrukturering av verksamhet

Omstrukturering av Hästskons stöd- och boendeenhet

Ett förslag till omstrukturering av Hästskons boendeenhet presenteras i ett separat ärende på arbetsmarknads- och socialnämndens sammanträde i oktober 2019. Förslaget rekommenderar bland annat uppstart av en träffpunkt i aktuella lokaler och utveckling av en boendekedja för ökad självständighet.

Förslag att strukturera om det kommunala boendestödet för den planerade boendekedjan

I samband med omstruktureringen av Hästskons stöd- och boendeenhet ser förvaltningen en möjlighet att strukturera om det kommunala boendestödet, så att mer enhetlig och effektiv organisation kan inrättas. Förvaltningen ser en omstrukturering av boendestödet som ett led i att ge arbetsmarknads- och socialsektorn bättre förutsättningar för att nå en budget i balans, vilket i sig förväntas leda till en mer positiv arbetsmiljö för personalen som arbetar inom det kommunala boendestödet idag.

Boendekedja och träfflokal

Verksamheten har uppmärksammat att en fungerande boendekedja behöver utvecklas. En boendekedja ska leda till att de boende på Hästskons stöd- och boendeenhet efter en återhämtningsprocess med stöd av kvalificerad personal

⁷ *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Slutredovisning*. (2012).

kan flytta vidare till ett mer självständigt boende i form av träningslägenheter och försökslägenheter. Personalen kan motivera och stötta de boende i vardagskontakter och ge betydelsefullt stöd för att den boende så småningom ska kunna flytta vidare till ett mer självständigt boende. Arbetet kan utgå ifrån boendeplaner med både kort- och långsiktiga mål, anpassade efter varje boende. Grundinriktningen är att stödja individen och underlätta vägen till en högre grad av självständighet och delaktighet i samhället.

Förvaltningen har uppmärksammat ett stort behov av en träffpunkt för personer med psykisk funktionsnedsättning. Syftet med en sådan träffpunkt är att främja social delaktighet och trygghet för personer med psykiska funktionsnedsättningar, i enlighet med grundläggande värderingar för socialtjänsten.⁸

Förvaltningen ser att en sådan träffpunkt i vissa fall kan minska behovet av boendestöd som social insats.

Personalen som är verksam inom boendestödet i kommunal regi uppdras att istället ansvara för träffpunkten och för den nya boendekedjan. I samband med det kommer personalen ingå i större personalgrupp tillsammans med övrig personal på Hästskons stöd- och boendeenhet, med större delaktighet och möjligheter att få en övergripande helhetssyn i det dagliga arbetet. Förvaltningen bedömer att personalens höga utbildningsnivå lämpar sig väl för att stötta brukarna i sin återhämtningsprocess i en boendekedja.

Förvaltningens förslag

Förslag att boendestödet i kommunal regi upphör som utförare inom valfrihetssystemet

Förvaltningen föreslår att boendestödet i kommunal regi, i samband med aktuell omstrukturering, utgår som leverantör av boendestöd inom valfrihetssystemet. Förändringen förväntas leda till vissa svårigheter för personer som valt den kommunala utföraren som leverantör av boendestöd. Förvaltningen ser därför

⁸ 1 kap. 1 § SoL

en övergångsperiod med individuell bedömning av insatser för aktuella personer som nödvändig.

Icevalsalternativ och det yttersta ansvaret

Tyresö kommun har fortsatt det yttersta ansvaret för att boendestödet levereras i enlighet med gällande lagstiftning. Förvaltningen ser att samtliga utförare som i fortsättningen ingår i valfrihetssystemet även i fortsättningen ska vara icevalsalternativ enligt ett turordningssystem. I och med förvaltningens förslag att den kommunala utföraren av boendestöd ska upphöra som en del av valfrihetssystemet, upphör den kommunala utföraren också att vara ett icevalsalternativ.

Översyn av avtal och information till övriga utförare

Förvaltningen har planerat att se över avtal för LOV boendestöd under hösten 2019/våren 2020 för eventuella förtydliganden eller redigeringar kring vad som ingår i LOV. Inga nya utförare är i dagsläget på ingång inom LOV:en, ett avslag har gjorts under 2019.

Samtliga utförare bör informeras så snart som möjligt om omstruktureringen av det kommunala boendestödet, eftersom övriga utförare påverkas av att den kommunala utföraren upphör som utförare i valfrihetssystemet. Förvaltningen ser att övriga utförare kan behöva tid att ställa om för att möjliggöra mottagande av fler brukare. Samtidigt ges de övriga utförarna möjlighet att utöka sina volymer, vilket kan betraktas som en fördel för utförarna.

Förslag att utreda upphandling enligt Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

Förvaltningen föreslår att omstruktureringen av boendestödet i kommunal regi och förslaget att boendestödet i kommunal regi upphör ska betraktas som ett första steg. Nästa steg skulle då vara att utreda om boendestödet istället bör upphandlas enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Valfrihetssystem enligt LOV ger brukare större möjligheter att själv välja utförare. Förvaltningen har sett ett lågt intresse bland de personer som beviljats boendestöd att välja och/eller byta utförare. En samlad utförandeenhet kan innebära större möjligheter för utförare att åstadkomma en effektiv bemanning

och hög personalkontinuitet. Vidare ges kommunen möjligheter till ökad kontraktsstyrning vid nytt upphandlingsförfarande enligt LOU.

Under övergångsperioden bör myndigheten göra en noggrann bedömning kring varje enskild brukare under övergångsperioden, för att brukare inte ska slussas mellan flera olika utförare under kort tid. Vidare bör utredning om upphandling enligt LOU påskyndas, och eventuell upphandlingsprocess vidta ha ett långsiktigt perspektiv.

Samtliga utförare som är verksamma inom valfrihetssystemet bör informeras så snart som möjligt om utredningen.