

Socialförvaltning
Jessica Alfredson,
jessica.alfredson@bjuv.se

Utredning av konsekvenserna och möjligheterna att upphandla personlig assistans enligt LOV

Personlig assistans

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges åt personer som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med att tillgodose sina grundläggande behov.

Verksamheten bedrivs enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Personlig assistans kan ges till personer som tillhör personkrets 1, 2 eller 3 enligt 1 § LSS.

Insatsen personlig assistans har idag två huvudmän, kommunen och Försäkringskassan.

Det är LSS-handläggare, som på delegation från Socialnämnden, utreder behov och beslutar om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

I det fall den enskildes behov av hjälp med de grundläggande behoven överstiger 20 timmar i veckan är det Försäkringskassan som beslutar om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Om de grundläggande behoven understiger 20 timmar per vecka är det kommunen som fattar beslut enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Till de grundläggande behoven räknas:

- andning
- personlig hygien
- måltider
- av- och påklädning
- kommunikation med andra
- stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom
- stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov. För att få personlig assistans ska insatsen ha beviljats innan den enskilde fyller 66 år och därefter kan antalet assistanstimmar inte utökas.

När insats beviljats enligt LSS (Kommun) eller assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken (Försäkringskassa) kan den enskilde välja hur, av vem och på vilket sätt insatsen ska anordnas. Den enskilde kan välja ett assistansföretag, ett assistanskooperativ, kommun eller att själv vara arbetsgivare. Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) utfärdar tillstånd till utförare av personlig assistans, oavsett om insatsen utförs av ett företag eller ett kommunalt bolag. De brukare som ordnar sin assistans själv ska anmäla detta till IVO. Vidare har IVO ett tillsynsansvar. I augusti 2023 fanns 737 assistansanordnare i Sverige med tillstånd från IVO. exkl enskilda firmor och kommuner (enligt assistanskollen.se)

Tabellen nedan visar valet av utförare på nationell nivå:

Beslut av:	Egen				Antal pers
	Kommun	Assistansföretag	Kooperativ	arbetsgivare	
Kommun	43%	50%	6%	1%	4 811 pers
FK	17%	71%	6%	4%	13 294 pers

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 erfarenhet av att bedriva assistans. Kommunen har dock det yttersta ansvaret att säkerställa att den som beviljats personlig assistans även får den utförd.

I mars månad 2023 fanns 27 brukare med beviljade assistansersättning enligt SFB, av dessa har 19 valt annan utförare vilket motsvarar 73%. Trenden nationellt men som även syns i Bjuv är att nya ärenden i högre grad väljer privata.

Bjuvs kommun har idag ingen egen verksamhet för verkställandet av personlig assistans för de invånare som väljer kommunen som utförare. Sedan 2021 beställer nämnden detta genom uppdrag till Omsorg i Bjuv AB. Omsorg i Bjuv AB verkställer i dag 8 beslut.

Kommunens ansvar för utförandet av assistans

Kommunen har det yttersta ansvaret, så kallat basansvar, att säkerställa att den som har beviljats personlig assistans även får den utförd. I detta ansvar ingår även skyldigheten att tillsätta vikarie vid akut uppstående situation hos brukare.

Ersättning och ansvar

Vid beslut enligt socialförsäkringsbalken är det den statliga schablonersättningen som betalas ut oavsett om det är kommun eller privat assistansanordnare som utför assistansen. Schablonersättningen år 2024 är fastställt till 332,60 kronor. Under åren 2014–2020 ökade medellönerna i Sverige med 15 procent, medan assistansersättningen endast ökade med 8,7 procent. Inför 2022 var ökningen av schablonersättningen 1,5 procent. Utförarna har därmed successivt tagit ett allt större ansvar för kostnaderna inom den personliga 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.

Statligt huvudmannaskap

Det finns ett förslag om ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU 2023:9) som beräknas träda ikraft januari 2026. Detta innebär att de kommunala besluten löpande förs över till Försäkringskassan och då kommer Försäkringskassans ersättningsregler att tillämpas. Detta innebär i praktiken att kommuner som har högre kostnad för sin egenregi kan behöva vidta åtgärder då anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskas med 10 323 miljoner kronor i 2021 års kostnads- och volymnivå till följd av huvudmannaskapsförändringen

Varje utförare ska hantera sina egna sjuklöner.

Idag hanterar kommunerna även privata utförares sjuklöner. Att ge varje utförare eget ansvar skapar incitament att arbeta med sjukfrånvaro och arbetsmiljö relaterat till sjukskrivningar – något alla seriösa utförare vill hantera. Att det inte skett förut beror på att tidigare förslag innehållit otillräckliga höjningar av schablonersättningen, där sjuklöner inkluderas. Men med nuvarande förslag kommer privata utförare att klara av sjuklönekostnaderna, och både kommuner och privata utförare får en säkrare hantering och minskat administrativt arbete.

Kommunerna behöver inte längre medfinansiera de första 20 timmarna av den statliga assistansen.

Detta infördes 1997 med syfte att minska kommunernas vilja att överföra ärenden till staten och Försäkringskassan. Varken då eller senare har något visat på att kommunerna i praktiken överför ärenden. Därför är det ett positivt förslag att medfinansieringen tas bort.

Kommunerna behåller huvudansvaret för utförandet.

På så sätt säkras att alla som får insatsen personlig assistans beviljad också får insatsen utförd. Enskilda kommer fortfarande ha rätten att välja utförare och kommunen kommer givetvis vara beredd att utföra assistansen med trygghet och hög kvalitet.

Utredningens förslag är på remiss och ska vara besvarad 9 juni 2023. Förslaget är att det statliga huvudmannaskapet träder i kraft 1 januari 2026. Därefter överför kommunerna ärenden kontinuerligt under året, enligt en plan som Försäkringskassan tar fram. För att ingen ska förlora ekonomiskt på att få överlämna ärenden senare under året, kommer kommunerna att få ersättning för de ärenden som man har kvar under 2026.

Fram till dess att förslaget går igenom har kommunen både kostnadsansvaret för de första 20 timmarna samt att hantera utförarnas sjuklöner. Det krävs en administration för att bevaka och utföra båda dessa

delar även om kommunen beslutar om en upphandling av den personliga assistansen.

Upphandling LOV och LOU

Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Det primära syftet med LOV är att skapa ökade möjligheter till inflytande, delaktighet och valfrihet för den enskilde, kvalitetsutveckling samt större mångfald bland leverantörer.

Lagen om offentlig upphandling 2016:1145, LOU gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Grundprinciperna i offentlig upphandling är objektivitet och öppenhet. Upphandlande myndigheter får inte vara lojala mot det egna landets leverantörer eller mot tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på en affärsmässig grund. Valet ska utgå från vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer ska ha möjlighet att tävla om kontraktet på samma villkor i en upphandling.

Ickevalsalternativ ska finnas enligt 9 kap. 2§ LOV. Det innebär att om den enskilde inte gör något aktivt val av utförare tilldelas en utförare av de godkända leverantörerna genom turordning.

13 kommuner har idag upphandlat personlig assistans på LOV: Lund, Karlstad, Lomma, Västerås, Härnösand, Lidingö, Örkelljunga, Simrishamn, Tomelilla, Sjöbo, Vellinge, Uppsala och Höganäs. Dessutom har flera LOU (Lagen om offentlig upphandling) upphandlat, till exempel Trelleborg, Karlstad, Nynäshamn, Kalmar, Gotland, Staffanstorps, Täby, Vaggeryd, Ystad, Kalmar.

Personlig assistans i Bjuvs kommun

I november månad 2023 verkställer Omsorg i Bjuv AB 8 beslut medan 19 brukare valt annan utförare. Det betyder att 70% har valt annan utförare än kommunen till sin assistans.

Flertalet av de brukare som nu har Omsorg i Bjuv AB som utförare för sin assistans har haft kommunen som utförare i 20 år. Resterande av brukarna har haft kommunen som utförare av sin assistans i 10 år eller mer.

Ekonomiska konsekvenser vid en upphandling av personlig assistans

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

För år 2023 ligger den statliga ersättningen på 332,60 kr per assistanstimme. Samma ersättning utgår även vid LSS-beslut samt för sjuklöner.

Assistansersättningen ska täcka samtliga kostnader för anordning av personlig assistans såsom löner, administration och omkostnader.

Idag är socialnämndens kostnad betydligt högre för de assistanstimmar som utförs till de som valt kommunen (Omsorg i Bjuv AB) som anordnare, i snitt 425 kr per assistanstimme.

Detta motsvarar utifrån 2022 års förutsättningar en merkostnad om 5 mkr för Socialnämnden.
(Kostnad 23 mnkr, schablonersättning 18 mnkr)

Merkostnaden beror till största del på;

- Att de kommunala kollektivavtalen (HÖK och AB) inte harmonierar med ersättningsmodellen för personlig assistans. Anställningsvillkoren som regleras i huvudsak av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal påverkar flexibiliteten och möjligheten att tillgodose den assistansberättigades behov. Kollektivavtal upprättade mellan privata utförare och Kommunal erbjuder en större flexibilitet utifrån omsorgstagarnas förändrade behov. De avtal som Omsorg i Bjuv AB har tecknat med Kommunal (HÖK/ AB) erbjuder inte samma flexibilitet/ möjlighet att ställa om vid förändringar. De avtal som kommunen och kommunala bolag använder sig av är överlag anpassade till kommunal verksamhet.
- Overheadkostnader för gemensamma resurser såsom central administration, licenser och lokaler.

Merkostnaden innebär att Socialnämnden årligen behöver tillföra mellanskillnaden från den ram man tilldelats för att tillhandahålla tjänster inom socialtjänst, äldreomsorg och funktionsstödsverksamhet.

Utöver detta så har kommunen en kostnad på 2,6 mkr för de första 20 timmarna för de ärenden som verkställs genom Omsorg i Bjuv AB. Kommunen har även kostnaden för de 20 första timmarna för de ärenden som har valt annan utförare.

Med utgångsläge av nuvarande volymer och timkostnad per assistanstimme så beräknar förvaltningen att en upphandling enligt LOV av verksamhetsområdet personlig assistans, inklusive basansvaret för insatsen, kommer ge nämnden en kostnadseffektivisering på cirka 5 mnkr/år. Att upphandla personlig assistans inom verksamhetsområdet funktionsstöd skulle därmed få stor betydelse för en fortsatt ekonomi i balans.

Konsekvensanalyser

Det här är ett förslag fram tills kommunfullmäktige har fattat beslut om en eventuell upphandling. Omsorg i Bjuv AB har härefter att ta ställning till om bolaget ska delta vid en eventuell upphandling enligt LOV enligt förfrågningsunderlaget. Detta innebär att Omsorg i Bjuv AB ännu inte genomfört några konsekvensanalyser för medarbetarna eller de assistansberättigade utan de konsekvenser som beskrivs är övergripande.

En förändring av verksamhet berör alltid den som blir föremål av förändringen på ett eller annat sätt. För att minimera negativa konsekvenser för den enskilde krävs en god kommunikation samt planering från socialnämndens sida.

Konsekvenser för den assistansberättigade vid en upphandling av personlig assistans

Intentionen med LSS är att den enskilde ska vara delaktig i besluten som rör det dagliga livet. Att kunna välja utförare av insatserna ger den enskilde en möjlighet till delaktighet. Den enskilde kan välja fritt bland de utförare som är godkända. Om den enskilde inte är nöjd med sin utförare är det enkelt att byta till en ny utförare. I ett valfrihetssystem konkurrerar alla utförare om kvalitet och inte pris. Ersättningen till utföraren är alltid densamma.

Att välja upphandling enligt personlig assistans enligt LOV ger möjlighet för både lokala och större bolag att verka i kommunen. Vidare skapar LOV en kvalitetskonkurrens bland de godkända utförarna.

Förvaltningens uppfattning är att brukare kan tillförsäkras goda förutsättningar hos en privat utförare vars huvuduppgift är att utföra personlig assistans. Allt fler privata assistanssamordnare erbjuder även den assistansberättigade juridisk rådgivning och stöd för att t.ex. överklaga ett beslut.

De ärenden som i dag verkställs av Omsorg i Bjuv AB har haft kommunen som utförare mellan 10-20 år, där flertalet har haft kommunen som utförare av sin assistans i 20 år. Det blir en stor omställning för brukarna att efter i många år haft kommunen som utförare av sin personliga assistans byta assistansanordnare.

Kontroll och krav

Kommunen behöver upprätta en viss kontroll och tillsyn under avtalstiden vilket medför administrativt arbete. Syftet är att konkurrensen ska ske på lika villkor och säkerställa kvalitet och ekonomiska förutsättningar. I förfrågningsunderlaget finns de krav som kommunen ställer på utförare av personlig assistans enligt LOV. Kraven är samma för alla assistansutförare enligt valfrihetssystemet. Samtliga krav ska vara uppfyllda under hela avtalstiden. Den ersättning som utförarna får följer assistansersättningens schablonbelopp. Assistansutförarna konkurrerar därför inte med pris utan kvalitet.

Socialnämnden i Bjuvs kommun är fortsatt huvudman, ytterst ansvarig för verksamheten och beslut om insatser enligt bl a LSS och andra frågor som innefattar myndighetsutövning.