

Socialförvaltningen  
Sofia Lindholm-Åström

2024-04-17

Dnr SON 2024-568

Social- och omsorgsnämnden

## Ställningstagande till upphandling av kommunens basansvar inom personlig assistans

### Förslag till social- och omsorgsnämndens beslut

1. Kommunens basansvar inklusive ickevalsalternativ för personlig assistans ska upphandlas.
2. Uppdrag ges till socialdirektören att återkomma med förslag till upphandlingsdokument.
3. Uppdrag ges till socialdirektören att avveckla personlig assistans i egen regi när upphandlingen är genomförd.

### Ärende

Den reviderade internbudgeten fastställdes av nämnden den 28 mars 2024. Som en åtgärd i internbudgeten uttalade nämnden att förutsättningarna för upphandling av utförandet av personlig assistans ska utredas mot bakgrund av att det är ett verksamhetsområde där nämnden idag gör stora underskott samt att det finns närliggande kommuner där upphandling är genomförd.

Socialförvaltningen har utrett förutsättningarna och återkommer här med förslag att basansvar inklusive ickevalsalternativ för personlig assistans upphandlas. Personlig assistans utförd av den egna regin föreslås avvecklas när upphandlingen är genomförd och avtal har tecknats.

Erfarenheter från andra kommuner som upphandlat utförandet av personlig assistans är att det lett till kostnadsminskningar utan att det medfört olägenheter för enskilda.

---

### Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse – Ställningstagande till upphandling av kommunens basansvar inom personlig assistans.docx, 2024-04-17  
Eventuella bilagor

## **Bakgrund**

Social -och omsorgsnämnden har inför 2024 ett underskott om cirka 120 mnkr. En åtgärdsplan är framtagen och beslutad i samband med antagande av ny internbudget i mars 2024. Åtgärdsplanen har fokus på tre områden varav "effektivare verksamhet" är ett.

En del av underskottet kopplat till effektiv verksamhet härrör till kostnader inom LSS och då främst personlig assistans utförd i egen regi (inklusive basansvar).

Detta underskott har tidigare hanterats inom Leanlink som sorterade under kommunstyrelsen varför det inte direkt påverkat nämndens budget föregående år.

Personlig assistans, upphandling av ickevalsalternativ och kommunens basansvar

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp.

Den enskilde har ett stort inflytande över insatsen och har möjlighet att välja vem som ska vara utförare. Den assistansberättigade (brukaren) kan välja att anlita kommunen som utförare, att vara egen arbetsgivare, att få sin assistans via ett brukarkooperativ eller via en privat utförare som har tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Kommunen har dock det yttersta ansvaret för att samtliga individer som beviljats personlig assistans alltid får sina behov tillgodosedda oavsett på vilket sätt brukaren har valt att få sin assistans utförd, det så kallade basansvaret. I basansvaret ingår även att utföra personlig assistans (tillhandahålla personal) eller lämna ekonomiskt stöd för tillfälliga behov av utökad assistans som inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt SFB

## **LOV eller LOU som upphandlingsform för kommunens basansvar**

En kommun kan överlåta det egna utförandet av personlig assistans på entreprenad till en särskild assistansanordnare. En överlåtelse av det kommunala ansvaret för personlig assistans kan genomföras både genom upphandling LOU (lagen om offentlig upphandling) eller genom att göra insatsen tillgänglig enligt LOV (lagen om valfrihet)

Att lägga ut basansvaret på entreprenad till privat utförare via LOV innebär att varje utförare som uppfyller villkoren av det upphandlingsunderlag nämnden fastställt kan utföra uppdraget.

De kommuner som använder LOV har ofta ett schema för att säkerställa basansvaret, dvs att det i upphandlingsunderlaget framgår att godkända utförare under vissa perioder har ett utökat ansvar gentemot övriga assistansanordnare.

Väljer en kommun istället att upphandla assistansen enligt LoU hanteras uppdraget av enbart en utförare där tilldelning sker genom utvärdering av i upphandlingsdokumenten fastställda krav såsom kvalitet eller pris. I en upphandling kan även frågan om verksamhetsövergång aktualiseras vilket innebär en möjlighet för medarbetare att bli anställda av ny utförare med bibehållna villkor.

### **Personlig assistans i Linköping**

I Östergötland finns 133 registrerade utförare av personlig assistans. I dagsläget har 299 personer beslut om personlig assistans, antingen enligt socialförsäkringsbalken eller enligt LSS. Ca 85% av dessa har en tillståndsberättigad utförare eller är egen arbetsgivare.

### **Egen regi**

Sveriges Regioner och Regioner) uppskattar att kostnaden för den kommunala assistansen vanligtvis ligger cirka 10-12 % högre än den statliga schablonersättningen.

Enligt beräkning av medelkostnad 2020-2023 hade Leanlink LSS funktionsstöd cirka 16% högre kostnader för personlig assistans än den statliga schablonersättningen.

En upphandling av kommunens basansvar för personlig assistans skulle således reducera underskottet för LSS funktionsstöd och sänka kostnaderna för nämnden. I dagsläget utförs ca 15% av den totala assistansen i egen regi (ca 37 brukare, 22 personer med SFB-beslut och 15 personer med LSS-beslut) Totalt antal timmar per år ca 179.000

**Analys av underskott**

Underskott för personlig assistans i egen regi under åren 2020-2023 (mnkr):

År	Intäkt	Kostnad	Resultat
2020	62,1	- 67,5	- 5,4
2021	61,2	- 69,5	- 8,3
2022	60,3	- 67,2	- 6,9
2023	59,4	- 77,4	- 18

En analys av intäkter och kostnader visar att underskottet främst härrör till:

- Statlig ersättning har inte ökat i nivå med löneutvecklingen. Under år 2023 utgick viss kompensation för ökade löner. Från år 2014 till år 2023 har löneökningen varit i snitt 2,79% medan den statliga ersättningen har varit 1,66%. Ingen lönekompensation har utgått under dessa år förutom för år 2023. Beräkning utebliven kompensation uppgår till ca 5 mnkr.
- Sociala avgifter och pensioner har ökat, störst ökning mellan åren 2022 och 2023 (2,4 mkr)
- Rätten till högre önskad sysselsättningsgrad (Röhs). Personlig assistans gick in i Röhsen under 2023 vilket har inneburit en ökning av sysselsättningsgraden med 2,2 procentenheter mellan åren 2022 till 2023, vilket innebär en kostnadsökning med 1,4 mnkr. Den ökade sysselsättningsgraden har inte har kunnat omsättas till brukartid fullt ut.
- Förändrade beslut om assistanstimmar - har inneburit färre timmar och mer utspritt över dygnet, vilket har medfört svårigheter att få ihop effektiva scheman.
- Stor ökning av overheadkostnader mellan år 2022 och 2023 (3 mkr) bl a utifrån införande av BAS och PIR.

Under pandemiåren 2021 och 2022 utgick det extra ersättningar som höll nere underskottet trots att löneökningarna var högre än den statliga ersättningen.

## **Konsekvensbeskrivning**

### Beskrivning av målgruppen med assistans i egen regi:

LSS Funktionsstöd har för närvarande (mars 2024) assistansanordnare för 22 brukare med beslut ifrån SFB ( Socialförsäkringsbalken) och 15 brukare med beslut enligt LSS. Antalet beslutade timmar per brukare varierar från 43 timmar per vecka till ca 200 timmar per vecka.

### Konsekvenser för brukare:

En upphandling av det kommunala ansvaret för personlig assistans kan få konsekvenser för personalkontinuiteten. Beroende på om personalen får anställning hos en ny utförare, alternativt följer med vid eventuell verksamhetsövergång eller inte, kan en brukare riskera att få byta personlig assistent.

En mindre konsekvens är att personer i behov av assistans inte längre av ideologiska skäl kan välja kommunen som utförare utan blir då hänvisad till den upphandlade entreprenören.

Även information om personlig assistans kan inledningsvis vara försvårande för kommunmedborgarna när utförandet inte längre utförs i egen regi.

### Beskrivning personalgrupp:

En central del i insatsen personlig assistans är att brukaren ska ha ett stort inflytande avseende den personal som ska arbeta som personlig assistent. Det betyder att relationen och hur brukare och personal kommer överens kan vara viktigare än en adekvat utbildning.

Det finns två anställningsformer för personliga assistenter, HÖK och PAN.

PAN-anställning är tillämplig om den personliga assistenten inte uppfyller kraven som ställts för att HÖK ska vara tillämpligt.

PAN- anställning innebär att man är anställd för att arbeta hos en specifik brukare och om uppdraget hos den brukaren upphör av någon anledning, så upphör personalens anställning i kommunen efter 1 månads uppsägning och man har inget LAS-företrädare. Omfattningen av anställningen baseras på brukarens beslutade antal timmar.

HÖK-anställningen är det som flertalet övriga anställda har, vilket innebär att om uppdragen hos brukare upphör är arbetsgivaren skyldig att erbjuda annan anställning. Medarbetaren omfattas av LAS- företräde samt rätten till högre önskad sysselsättningsgrad (RHÖS) samt övriga villkor som gäller för denna anställningsform. Här kan man som arbetsgivare också ställa andra kompetenskrav jämfört med en PAN-anställning.

LSS Funktionsstöd har (mars 2024) 108 personliga assistenter med anställning HÖK och 43 personliga assistenter och anhörigvårdare med anställning PAN.

### Konsekvenser för medarbetare:

I samband med upphandling kommer arbetsuppgifterna som personlig assistent försvinna på SF och en omställningsprocess påbörjas enligt gängse arbetsgång. Det finns en risk för övertalighet och arbetsbrist. Beroende på om resultatet av upphandlingen och tilldelningen kan bli föremål för verksamhetsövergång så kan risken för övertalighet minska genom att befintliga medarbetare följer med till den nya arbetsgivaren.

## Sammanfattning, bedömning och förslag till beslut

Sammantaget har utförandet av personlig assistans i egen regi renderat underskott för nämnden under många år. Enligt SKR har i genomsnitt de flesta kommuner ett underskott för uppdraget om 10-12% jämfört med den ersättning som utgår från Försäkringskassan. För fd Leanlink har det genomsnittliga underskottet legat på närmare 16% vilket främst härleds till ambitionsökningar avseende rätt till heltid och förändrade beslut om assistanstimmar.

Flera kommuner har utifrån ekonomiska skäl valt att upphandla basansvaret och genom den åtgärden reducerat ett tidigare underskott för verksamheten.

Ett flertal av dessa kommuner framhåller dock att överlåtelsen av basansvaret bör genomföras genom en upphandling enligt LOU snarare än via LOV. Bakgrunden till denna bedömning är att en upphandling enligt LOU bättre kan säkerställa att kommunen får kvalificerade och erfarna assistansanordnare som har kapacitet att utföra uppdraget åt nämnden.

Upphandling enligt LOU möjliggör även att aktualisera frågan om verksamhetsövergång. Denna möjlighet måste dock vägas mot risken att få eller inga anbud avges vid sådana krav.

Dock finns det vinster ur både ett brukar och medarbetarperspektiv med verksamhetsövergång och en möjlighet är att använda det som utvärderingskriterium för mervärde tillsammans med andra pris och kvalitetskriterier.

Förvaltningen föreslår därför att kommunens basansvar inom personlig assistans upphandlas och att upphandlingen sker enligt LOU med efterfrågan om enbart en utförare. Förvaltningen föreslår vidare att verksamhetsövergång ska användas som ett utvärderingskriterium i upphandlingen, dock inte som ett krav.

Socialdirektören får i uppdrag att återkomma till nämnden med underlag för upphandling.

### Ekonomiska konsekvenser

Enligt förvaltningens åtgärdsplan så ska besparingen uppgå till 18 mnkr vilket är baserat på resultatet för år 2023. Utifrån redan planerade åtgärder under 2024 avseende sänkta kostnader för timlöner och ökade intäkter så beräknas besparingseffekten för år 2025 till resterande 11 mnkr. **Kommunala mål**

Enligt kommunens ekonomistyrningsregler ska varje nämnd ta fram en åtgärdsplan vid avvikelse för budget om mer än 1%. Social - och omsorgsnämnden har ett underskott som överskrider 1%. För att nå målet om en budget i balans föreslås åtgärd att upphandla det kommunala basansvaret inom personlig assistans.

[Länk till kommunfullmäktiges övergripande mål](#)

### **Jämställdhet**

Förslaget att upphandla kommunens basansvar för personlig assistans innebär ingen påverkan för kommunens arbete med jämställda villkor för flickor, pojkar, kvinnor och män. Kraven i upphandlingsunderlagen kommer att belysa kommunens målsättningar inom området. **Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet**

Förhandling enligt § 11 MBL är genomförd i samband med nämndssammanträdet.

Information har getts till berörda medarbetare, brukare och anhöriga.

Socialförvaltningen

Yvonne Thilander

Beslutet skickas till:  
Klicka här för att ange text.