

Kommunstyrelsen

Yttrande angående förslag att Östhammars kommun ska införa valfrihetssystem inom boendestöd

Bakgrund

Från [REDACTED] Aktivt stöd har kommunen 2018-02-09 mottagit förslaget att Östhammars kommun ska införa valfrihetssystem inom boendestöd. Aktivt stöd är en privat utförare inom hemtjänst och daglig verksamhet som är verksam i Östhammars kommun enligt lagen om valfrihet (LOV).

Förslagsställaren beskriver hur alternativ till kommunens egen verksamhet kan innebära avlastning för kommunen och öka såväl mångfald som kvalitet i verksamheten. I förslaget hänvisas till hög brukarnöjdhet och kompetens bland privata utförare inom hemtjänst. Detta beskrivs som goda motiv för kommunen att tillämpa valfrihetssystem även inom boendestöd.

Bedömning

Lagen om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurransutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. För kommuner är det frivilligt att införa valfrihetssystem.

Östhammars kommun tillämpar valfrihetssystem inom hemtjänst och daglig verksamhet enligt LSS för vuxna sedan år 2010.

Merparten övriga kommuner i länet har i likhet med Östhammars kommun beslutat införa valfrihetssystem inom hemtjänst och flera av kommunerna även inom daglig verksamhet. Ett fåtal kommuner i Sverige tillämpar valfrihetssystem inom boendestöd, däribland Stockholms stad, nio av dess kranskommuner samt Västerås och Uddevalla kommuner.

Boendestöd är en biståndsbedömd insats i form av stöd i den dagliga livsföringen, riktat till särskilda målgrupper i eget boende. Boendestödet ska anpassas till den enskildes behov av och möjligheter att utveckla ett normalt vardagsliv. Till de särskilda målgrupper som insatsen riktar sig till hör personer med psykisk funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa. Biståndsbedömning inför eventuellt beslut om boendestöd sker av handläggare inom både vård och omsorg och individ- och familjeomsorg.

Vid en bedömning av lämpligheten att införa valfrihetssystem inom boendestöd bör socialnämndens mål utgöra utgångspunkt. I vilken grad valfrihetssystemet kan förväntas främja uppfyllelsen av nedan mål bör vara avgörande:

- Socialnämnden ska tillhandahålla tjänster av god kvalitet som ger trygghet, delaktighet, inflytande och valfrihet.
- Verksamhet ska bedrivas kostnadseffektivt med största möjliga nytta för kommuninvånare.
- Insatser ska stärka individen till ett mer självständigt liv.
- Genom en aktiv omvärldsbevakning skapar socialnämnden en innovativ och förebyggande socialtjänst som kännetecknas av ständig utveckling.

Boendestödets bemanning i Östhammars kommun utgörs i nuläget av 8 personer. Personalstyrkan är anpassad för att hantera antalet brukare som i nuläget uppgår till ca 65 personer. Antal insatstimmar i veckan uppgår i genomsnitt till ca 2 per brukare, vilket innebär att omfattningen är avsevärt mindre än inom såväl hemtjänst som daglig verksamhet.

Nuvarande personalstyrka ger förutsättningar att hantera sjukfrånvaro bland personalen utan att använda fördyrande timvikariat. Att etablera en konstruktiv kontakt mellan boendestöd och brukare kan i många fall innebära en tidskrävande process. Varje brukares livssituation är unik och boendestödets förhållningssätt behöver därmed anpassas efter den enskilde individen. För merparten brukare innebär det en trygghetsfaktor att så långt möjligt träffa samma personal vid varje insatstillfälle. Att bibehålla ett oberoende av timvikarier innebär således såväl kostnadsmässiga som kvalitetsmässiga fördelar.

Boendestödet inom Östhammars kommun har under senare år genomgått kvalitetsmässiga förändringar. Verksamheten präglas alltmer av stöd som syftar till att stärka individen till ett mer självständigt liv. En viktig utgångspunkt i detta arbete är att förmå individen att på egen hand klara alltmer av de sysslor som boendestödet stöttar med. I slutändan innebär detta alltså en ambition i varje enskild insats att boendestödet i möjligaste mån, ska avskaffa sitt självt. Nuvarande bemanning ger boendestödet möjligheter att ständigt förbättra sig. Boendestödet har under senare år deltagit i flera kunskapshöjande aktiviteter i syfte att förfina arbetssättet och därmed ge brukarna en så kvalitativ verksamhet som möjligt. Fortbildningsinsatserna har möjliggjorts eftersom bemanningens volym är tillräcklig för att personaltimmar ska kunna ägnas åt såväl vidareutbildning som daglig drift. Gruppens storlek innebär vidare att dess samlade kunskapsmassa ger förutsättningar att täcka in de kompetensområden som behövs för att möta boendestödets varierande målgrupp. Den är också en betydande förutsättning för att kvalitativa samordnade individuella planer (SIP) ska kunna upprättas för brukare som utöver boendestöd också erhåller psykiatriska vårdinsatser.

Positiva resultat från brukarundersökningar utgör tydliga indikatorer på en hög kvalitet i verksamheten. Kostnadsutvecklingen per brukartimme under senare år vittnar om verksamhetens ökande kostnadseffektivitet. År 2013 beräknades

kostnaden per brukartimme uppgå till 724 kr, medan den i nuläget beräknas till 555 kr.

Bedömningen är således att verksamhetens positiva utveckling till stor del har förutsatt en viss volym och personalkontinuitet. Vid en jämförelse med daglig verksamhet och hemtjänst kan konstateras att för dessa båda verksamheter har kommunen förutsättningar att bibehålla tillräcklig volym för god kvalitet, trots att insatserna utförs av flera aktörer. Eftersom boendestödet är en betydligt mindre verksamhet skulle en minskning av kommunens boendestöd riskera möjligheterna till kvalitetsutveckling, personalkontinuitet och kostnadseffektivitet i kommunens egen verksamhet. I sammanhanget bör noteras att även om privata utförare skulle etablera en verksamhet av hög kvalitet, krävs en fortsatt verksamhet också i egen regi. Detta för att kunna garantera insatser i de fall privata utförare skulle välja att minska eller avskaffa verksamhet samt eftersom det troligtvis skulle vara svårt att locka privata utförare med beredskap att utföra tjänster till samtliga boende och inom samtliga av kommunens geografiska områden.

Oavsett verksamhet innebär införandet av valfrihetssystem att utförare måste ha en flexibilitet i bemanningen, d.v.s. att personalstyrkan snabbt behöver kunna öka eller minska beroende av brukarnas val av utförare. Därmed uppstår svårigheter att undvika timvikariat. Boendestödets brukare tillhör en målgrupp där personalkontinuitet i många fall är oerhört avgörande för den upplevda tryggheten. Kortsiktiga bemanningslösningar riskerar samtidigt fördröjt och försämrat resultat beroende av den tidsåtgång som kan krävas innan personal och brukare nått en förtroendefull och konstruktiv bekantskap.

Innebörden av möjligheten för brukaren att kunna välja är en central aspekt i bedömningen av om valfrihetssystem bör införas inom boendestöd. Syftet med lagen om valfrihet är att skapa större mångfald bland utförarna och ge den enskilda möjlighet att själv välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Inom Östhammars kommun har ett flertal brukare inom daglig verksamhet och hemtjänst haft glädje av de privata utförare som etablerats vid sidan av kommunens verksamhet. Brukarundersökningar vittnar om stor nöjdhetsgrad bland brukare inom privat hemtjänst och inträdet av privata utförare inom daglig verksamhet har inneburit ett ökat utbud av aktiviteter för brukarna. Ett ökat antal utförare inom boendestöd kan leda till ökad mångfald i utbudet. Insatsens innehåll ska följa biståndsbeslutet och möjligheten till variation är betydligt mindre än inom daglig verksamhet. En vanlig nisch hos privata utförare är dock att tillhandahålla personal med kunskap i olika minoritetsspråk. Ett utökad antal utförare skulle dessutom ge möjlighet för brukaren att välja bort utförarpersonal om de upplever en icke fungerande kontakt. Samtidigt kan brukares psykiska funktionsnedsättning innebära att själva valsituationen medför en stress och en oro att välja fel. Biståndshandläggaren informerar brukaren om de olika alternativen, men lagen om valfrihetssystem innebär begränsningar i biståndshandläggarens möjlighet att ge brukaren råd om lämpligt val. Erfarenheter från andra kommuner utvisar därutöver att en strävan efter kontinuitet i livssituationen, kan hindra brukare från att utnyttja valfriheten för att erhålla insatsen från just den utförare som de bedömer mest lämplig. I en del kommuner där valfrihetssystem införts inom boendestöd, har brukare visserligen

i hög utsträckning utnyttjat möjligheten att välja utförare, men benägenheten att välja om har varit låg i de fall de har varit missnöjda med sitt val.

Valfrihetens innebörd för brukaren avgörs till stor del av i vilken utsträckning som utförare etablerar sig. Ett större antal utförare kan ge bättre förutsättningar för mångfald än om enbart en utförare etablerar sig. Positiva kvalitetseffekter som kan följa av konkurrens blir rimligtvis tydligare i ett valfrihetssystem där ett flertal utförare väljer att delta. Stockholmsregionen erbjuder potentiella utförare en stor volym brukare inom ett begränsat geografiskt område. Flera utförare är där etablerade i olika närliggande kommuner med betydande folkmängd. Bedömningen är att få utförare skulle finna det lönsamt nog att etablera sig i Östhammars kommun. Brukarunderlaget är begränsat och avståndet långt till mer tätbefolkade områden.

Införande av valfrihetssystem inom boendestöd medför ökade administrativa kostnader för kommunen. Om utförandets kvalitet ska kunna säkras krävs förfrågningsunderlag som kontinuerligt uppdateras efter behov. Därutöver krävs löpande uppföljning för att säkerställa att utförandet sker i enlighet med avtalsvillkoren. I sammanhanget är det en särskild utmaning att säkerställa insatsernas pedagogiska inriktning, d.v.s. att utföraren stärker den enskildes självständighet istället för att befästa ett beroende av boendestödet och därigenom säkra ersättningsberättigad utförartid. De ekonomiska förhållandena mellan kommun och utförare innebär betydande ekonomisk administration och kan medföra behov av systemtekniska lösningar för återrapportering av utförd tid. Fler utförare kan även innebära ökad tidsåtgång i handläggares ärendeföljning. Inom hemtjänst och daglig verksamhet har de administrativa kostnaderna kunnat motiveras mot bakgrund av den brukarnytta som valfriheten har inneburit. Utifrån de skäl som ovan beskrivits görs dock bedömningen att valfrihetssystem inom boendestöd snarare kan riskera befintlig brukarnytta, vilket innebär att den förväntade kostnadsökningen svårligen kan motiveras.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att valfrihet inom boendestöd kan innebära positiva effekter för enskilda brukare. Bl.a. kan en ökad mångfald avseende personalens språkkunskaper möjliggöra en mer individanpassad verksamhet. Ett utökat antal utförare skulle dessutom ge möjlighet för brukaren att välja bort utförarpersonal om de upplever en icke fungerande kontakt. Samtidigt kan valsituationen innebära en stress för brukaren och erfarenhet från andra kommuner visar att strävan efter kontinuitet kan hindra en del brukare från att välja om i de fall de inte är nöjda med kvalitén hos vald utförare. Att boendestödet även fortsättningsvis helt utförs i egen regi bedöms vara avgörande för att det kommunala boendestödet ska kunna bibehålla den bemanning som krävs för kvalitetsutveckling, kostnadseffektivitet och personalkontinuitet. En välfungerande verksamhet i egen regi skulle vara en nödvändighet även i en situation där flera utförare är verksamma. I likhet med den absoluta merparten av landets övriga kommuner, bör Östhammars kommun därmed avstå från att införa valfrihetssystem inom boendestöd. Det inkomna förslaget bör således avslås. Ett sådant ställningstagande ger fortsatta förutsättningar att säkra ett boendestöd som kännetecknas av

- God kvalitet och trygghet
- Kostnadseffektivitet med största möjliga nytta för kommuninvånare
- Insatser som stärker individen till ett mer självständigt liv
- En verksamhet som kännetecknas av ständig utveckling

I sammanhanget är det samtidigt viktigt att ständigt beakta att boendestödets verksamhet ska präglas av delaktighet och inflytande för brukaren, genom deltagande i genomförandeplaneringen av beslutad insats.