

Kartläggning av olika driftformer för personlig assistans

2025-01-28

Rapport -

Kartläggning av olika driftformer för personlig assistans, VON 2024/527.705

© Huddinge kommun

ISBN 91-85565-02-4

Inledning

Denna rapport syftar till att beskriva olika former för att utföra personlig assistans med fokus på en kvalitetssäker verksamhet ur både ett brukar- och ekonomiskt perspektiv.

Huddinge kommun har ekonomiska utmaningar med att driva assistansverksamheten i egen regi. Den kommunala utföraren redovisar ett underskott om -2,3 miljoner kronor för år 2023, och har även under tidigare år redovisat underskott. Kostnadsberäkningar visar dock att Huddinge kommun har en lägre kostnadsnivå för utförd personlig assistans jämfört med flertalet kommuner.

I rapporten redogörs för insatsen personlig assistans och kommunens ansvar enligt nuvarande lagstiftning.

Därefter beskrivs Huddinge kommuns organisering av utförandet av personlig assistans, följt av södertörnskommunernas upplägg och utblickar på hur andra kommuner organiserat sin verksamhet.

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Insatsen personlig assistans och kommunens ansvar	6
Insatsen personlig assistans.....	6
Delat ansvar mellan stat och kommun	6
Kommunens basansvar.....	7
Personer som beviljats personlig assistans kan välja utförare	7
Huddinge kommuns drift av personlig assistans	7
Olika driftformer av verksamheten personlig assistans.....	10
Entreprenad enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)	10
Lag om valfrihetssystem (LOV)	11
Att kombinera lag om valfrihetssystem (LOV) och entreprenad (LOU) ...	11
Grundansvaret som kommunen har kvar vid en upphandling av personlig assistans.....	11
Driftform av personlig assistans inklusive basansvaret i övriga kommuner inom Södertörnsområdet	12
Översiktlig genomgång av olika modeller ur ett ekonomiskt, medarbetar- och brukarperspektiv.	12

Sammanfattning

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för personlig assistans. För de grundläggande behoven, upp till 20 timmar per vecka, utreder och beslutar kommunerna (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS 1993:387). Vid mer omfattande behov utreder och beslutar försäkringskassan Socialförsäkringsbalken, SFB 2010:110).

Kommunerna har huvudansvar för att personlig assistans utförs och verkställs. Den enskilde individen kan tillhandahålla assistansen via kommunens egen regi, externa utförare eller själva anordna assistansen.

Såväl Huddinge kommun som kommuner inom Södertörn har svårt att finansiera den egna driften av personlig assistans utifrån den statliga assistansersättningen. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har under en längre tid framfört att det är en fråga som utgör ett nationellt problem.

De delar i utförandet som driver upp kostnaderna hänger ihop med det som regeringen kallade kommunernas basansvar. Det innebär bland annat att kommunen måste vara beredda att tillhandahålla personlig assistans. Bland annat ska kommunen ansvara för assistans som tillfälligt uppstår, exempelvis vid hemkomst från sjukhus, semesterresor, även om extra tid inte beviljats från Försäkringskassan. Är det så att privata utförare inte klarar av att utföra ett uppdrag, på grund av personalbrist, eller andra svårigheter, ska kommunen kunna ta över stödet.

Hur har kommuner inom Södertörn organiserat personlig assistans?

Nynäshamn och Tyresö har vardera upphandlat en leverantör som har tagit över kommunernas utföraransvar, inklusive basansvaret. Den avtalade ersättningen motsvarar den som beviljas av staten och Försäkringskassan för personlig assistans. Båda kommunerna har för tillfället samma leverantör.

Övriga södertörnskommuner har organiserat utförandet av personlig assistans enligt samma form som Huddinge kommun. I grunden har kommunerna en egen regi som ansvarar för basansvaret. Utöver det kan de assistansberättigade använda sig av privata leverantörer samt själva anordna assistansen.

Flera kommuner på Södertörn planerar att, eller har, överlåtit driften av personlig assistans till privata utförare. Ett av skälen som kommunerna uppger är att ekonomiskt effektivisera driften.

Insatsen personlig assistans och kommunens ansvar

Insatsen personlig assistans

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd åt personer som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med hygien, måltider, att klä av och på sig samt ibland med kommunikation och annan hjälp.

Enligt Socialstyrelsens kunskapsguide¹ kan personer som beviljas personlig assistans få hjälp med grundläggande behov. Den enskilde kan exempelvis behöva hjälp med sin personliga hygien, måltider eller att kommunicera med andra människor, det vill säga grundläggande behov. Individen kan också få stöd med andra personliga behov om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel förflyttningar, att laga mat, att kunna utöva fritidsaktiviteter eller arbeta. Målet med personlig assistans är att den enskilde ska kunna leva ett liv som andra.

De grundläggande behoven som utreds för rätt till assistansersättning är från 1 januari 2023: andning, personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra. Annat stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att hon eller han fysiskt skadar sig, någon annan eller egendom ses som grundläggande behov. 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 utreds också som ett grundläggande behov.²

Delat ansvar mellan stat och kommun

Enskilda kan beviljas personlig assistans enligt Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) av Huddinge kommun.

Försäkringskassan kan också besluta om personlig assistans (assistansersättning) utifrån Socialförsäkringsbalken (SFB 2010:110). Om Försäkringskassan beviljar assistansersättning utgår en ersättning enligt schablonbeloppet för utförande av assistans enligt 51 kap SFB (332,60 kronor per timme, 2024 och 342,60 kronor per timme 2025).

¹ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/personlig-assistans/om-personlig-assistans/>

² Sveriges Kommuner och Regioner,

<https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/funktionshinder/personligassistans.13829.html>

Kommunen utreder och beslutar om insatsen personlig assistans enligt LSS 9 § 2 i de fall personens grundläggande behov uppgår till 20 timmar per vecka.

Kommunen kan även anmäla till Försäkringskassan om det vid handläggningen framgår att personens behov av stöd, med de grundläggande behoven, överstiger 20 timmar per vecka. Försäkringskassan utreder och beslutar om assistansersättning utifrån socialförsäkringsbalkenen (SFB), där personens grundläggande behov överstiger 20 timmar per vecka.

Betalningsansvaret är delat mellan kommunen och Försäkringskassan. I de ärenden då en person har ett större behov av stöd betalar kommunen fortfarande för de första 20 timmarna per vecka, medan Försäkringskassan står för resterande del.

Kommunens basansvar

Ansvar för personlig assistans är delat mellan stat och kommun. Kommunerna är ansvariga för det som kallas ett *basansvar*. I kommunens basansvar ingår att:

- stå för sjuklöner hos samtliga leverantörer
- ansvara för att det alltid finns tillgängliga vikarier för samtliga leverantörer
- ge utökad stöd för tillfälliga behov av assistans som inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt SFB (vid tex sjukdomar, semestrar etc)
- stå för ickevalsalternativ, det vill säga när en individ som beviljats personlig assistans inte själv väljer utförare ska kommunerna erbjuda stödet

Personer som beviljats personlig assistans kan välja utförare

Den som är beviljad assistans kan antingen själv anordna vem som ska utföra det, alltså vara arbetsgivare. Personen kan också få sin assistans från privata utförare eller låta kommunen gå in som utförare. Inom lagstiftningen finns alltså ett inbyggt valfrihetssystem.

Huddinge kommuns drift av personlig assistans

Invånare som får personlig assistans i Huddinge kommun kan få hjälpen utförd på tre sätt, oavsett om de är beviljade assistans enligt LSS eller SFB. Personen kan välja kommunens egen regi som också står för kommunens basansvar d.v.s. när den enskilde inte själv önskar välja vem som ska utföra insatsen. Den som är beviljad stöd kan också välja att få det från en privat utförare. I vissa fall kan den som beviljats assistans välja att anordna stödet själv, till exempel om anhöriga vill utföra det.

I juni 2024 var det totalt 158 invånare som beviljats assistans (LSS 20 personer + SFB 138 personer) och av dem utförde kommunen insatsen åt 23 personer. Av samtliga var cirka fem egna företagare där i huvudsak anhöriga gav stödet.

I Huddinge kommun är den egna regin av personlig assistans uppdelad i två enheter med två enhetschefer och en biträdande enhetschef. Enheterna har strax över tio personer som har assistans vardera och antalet årsarbetande är cirka 34 per enhet. Personalens scheman kan behöva täcka hela dygnet, samtliga veckodagar och anpassas efter de assistansberättigades behov, vilket innebär att det är svårt att erbjuda heltidsanställning. För båda enheterna är det cirka 110 anställda personal.

Basansvaret som inte är myndighetsutövning innebär att Huddinge kommun helt tar över stödet om den privata utföraren inte klarar uppdraget. Exempelvis om en utförare inte kan tillgodose extra utökad stöd eller inte har vikarier. Huddinge kommun har därmed ingen vikariepool för de privata utförarna, det vill säga kommunen erbjuder inte personal till de privata utförarna om de har problem med bemanning.

Några insatser och aktiviteter där det är svårt att få ersättningen eller de beviljade assistanstimmarna att räcka till:

- Ibland behöver personerna extra utökad stöd utifrån akut förändrade behov, vilket kommunen då utför. Kommunen blir inte alltid ersatt för denna insats från Försäkringskassan. Det vill säga Försäkringskassan gör en annan bedömning.
- Punktinsatser ställer krav på scheman, bemanning och effektiv användning av den beviljade tiden. En tendens som kommunens personliga assistans noterar är att personer med personlig assistans beviljas färre timmar enligt SFB och att stödet allt mer liknar en hemtjänstinsats. Det betyder att rätt matchad personal ska besöka den assistansberättigade för punktinsatser vilket ställer högre krav på planeringen och att effektivt använda personalen.
- Att matcha rätt personal till de assistansberättigade tar administrativ tid.
- Ibland bedömer arbetsgivaren att det krävs dubbelbemanning utan att Försäkringskassan har beviljat det eftersom ersättningen är anpassad efter det som omsorgen kräver. Faktorer som gör att kommunen ibland bedömer att dubbelbemanning krävs kan till exempel vara hur bostaden är utformad och att det behövs två personer för att utföra insatsen på grund av bostadens utformning. Huddinge kommun ger stöd till en handfull personer där jourtid och dubbelbemanning används. Kostnaden för kommunen utöver schablonbeloppet från Försäkringskassan är 1,7 miljoner för 2023.

Resultatredovisning 2021 - 2023

I nedanstående tabell redovisas resultatet för personlig assistans enligt LSS och SFB inom den egna regin. Budgetavvikelsen för 2021 och 2022 är det samma som resultatet då verksamheten hade en nollbudget. Under 2023 tilldelades verksamheten inom egen regi två anslag, sammanlagt 2,4 miljoner kronor. Av dessa var 1,5 miljoner avsedda för det ökade personalomkostnadstillägget medan 0,9 miljoner avsåg att förbättra kontinuiteten och kvaliteten. Den totala budgetavvikelsen för 2023 uppgick därmed till -2,3 miljoner kronor då anslag för personalkostnadstillägg och medel för att förbättra kontinuitet och kvalitet medräknas.

Personlig assistans (egen regi)	2021 (tkr)	2022 (tkr)	2023 (tkr)
11 Försäljning av verksamhet	4 179	4 825	4 882
12 Bidrag	43 645	40 921	44 281
14 Övriga intäkter			30
19 Intern resursfördelning	5 334	3 807	2 632
Summa intäkter	53 158	49 553	51 825
20 Personal	-53 411	-48 011	-54 442
21 Lokaler	-19	-1	-4
24 Konsulter och inhyrd personal	-376	-6	
25 Varor och tjänster	-691	-719	-1 155
26 Övriga kostnader	-0		
29 Intern resursfördelning	-1 286	-846	-884
Summa kostnader	-55 783	-49 583	-56 485
Resultat	-2 625	-30	-4 660
Budgetförstärkning			2 400
Budgetavvikelse	-2 625	-30	-2 260

Sammanställning av volymer 2021 - 2023

I tabellen nedan framgår volymer för 2021–2023 för de utförda timmarna och antalet brukare inom egen regi med beslut om personlig assistans enligt SFB och LSS. Mät månaden för antalet brukare är december 2021, 2022 och 2023, det vill säga att antalet brukare totalt under året kan ha varit högre respektive lägre beroende på när besluten verkställs.

Volymer per år (egen regi)	2021	2022	2023
Personlig assistans enligt LSS (timmar)	14 047	9 314	5 349
Personlig assistans enligt SFB (timmar)	133 934	124 939	112 546
Antal brukare med LSS beslut	8	3	2
Antal brukare med SFB beslut	24	24	21

Olika driftformer av verksamheten personlig assistans

Entreprenad enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)

I en entreprenadupphandling, enligt lag om offentlig upphandling (LOU), väljer kommunen en leverantör som tar över driften av personlig assistans, det vill säga ansvarar för det utförande som kommunens egen regi står för.

Det vanligaste är att kommuner upphandlar personlig assistans enligt entreprenad, där även basansvaret ingår i avtalet. Det innebär bland annat att leverantören står för ickevalsalternativet, vikariebemanning samt ansvar när brukare får tillfälligt utökat stödbehov (även när individerna är beviljade assistans enligt SFB).

Nynäshamn kommun har upphandlat enligt entreprenad. Där ingår basansvaret i upphandlingen, att ha planering för att kunna bistå vid extra stödinsatser, all hantering av personal inklusive att stå för vikarier etc. Ersättningen enligt avtal täcks av den statliga assistansersättningen för allt som ingår, förutom sjukersättningen som kommunen hanterar³.

Nynäshamn kommun har för andra gången upphandlat personlig assistans och har avtal med ett nytt företag. Kommunen har inte haft egen regi under de senaste fyra åren. Leverantören ger stöd till enbart ett fåtal personer. De flesta som genom åren valt privata utförare har anlitat dem utanför kommunens upphandling.

Tyresö kommun har också upphandlat en leverantör. Den leverantören har tagit över grundansvaret och sköter den personliga assistansen på uppdrag av kommunen, inklusive basansvaret.

Tyresö kommun har upphandlat vid fyra tillfällen från och med 2012. Kommunen har använt samma modell med upphandling av en leverantör vid varje tillfälle och upphandlingarna har tilldelats större företag. Det har varit ett nytt företag vid varje tillfälle.

Ersättningsnivån Tyresö kommun har liknar Nynäshamns modell. Inom nuvarande upphandling så ersätts utföraren med det statliga schablonbeloppet. Ersättningen ska täcka allt utom sjuklöner.

I nuläget har Nynäshamn kommun och Tyresö kommun samma leverantör.

³ I lagstiftning ligger ansvaret för sjukersättningen på kommunerna, för samtliga Leverantörer

Lag om valfrihetssystem (LOV)

Genom upphandling utifrån Lag om valfrihetssystem (LOV) så lägger kommunen ut driften på ett icke bestämt antal leverantörer. Annonsering enligt LOV är öppen och nya leverantörer kan ansöka löpande. Syftet med LOV är att brukarna ska få ett utbud av leverantörer som utgår från antalet beviljade leverantörer.

Lidingö kommun upphandlar personlig assistans enligt LOV där även insatserna ledsagarservice och avlösarservice enligt LSS och ledsagning och avlösning enligt Socialtjänstlagen (SoL) ingår. Driften av personlig assistans innefattar basansvaret, inklusive ickevalsalternativet. Det omfattar bland annat att leverantörerna ska stå för tillfälligt utökat stöd.

Lidingö kommun har i nuläget fem leverantörer. Inom avtalet får leverantören välja vilka insatser av personlig assistans, samt ledsagarservice och avlösarservice enligt LSS och ledsagning och avlösning enligt socialtjänstlagen, som de ska utföras. Ett par leverantörer har valt personlig assistans och de assisterar ett mindre antal av de som är beviljande assistans efter som flertalet valt andra leverantörer utanför kommunens upphandling av basansvaret av personlig assistans.

Kommunen har en ickevalslista, som rullar per månad. Skulle det bli aktuellt med till exempel behov av vikarier för att en leverantör inte kan bemanna upp med vikarier utgår man från månadens ickevalsleverantör som tar uppdraget.

Att kombinera lag om valfrihetssystem (LOV) och entreprenad (LOU)

Västerås stad har tillämpat LOV för upphandling av personlig assistans för kommunens ickevalsalternativ samt upphandlat en leverantör enligt entreprenad som står för hanteringen av vikarier samt tillfälligt utökat stöd.

Om en assistansbeviljad inte väljer en egen privat leverantör eller blir egen arbetsgivare, tilldelas individen någon av utförarna inom LOV. Vid tillfällen då leverantörerna inte har personal går entreprenads-leverantören in med personal, de bistår även om den vanlige leverantören inte kan utföra assistansen vid tillfälligt utökat behov av stöd.

Grundansvaret som kommunen har kvar vid en upphandling av personlig assistans

Vid en upphandling är kommunen fortsatt, enligt nuvarande lagstiftning, ansvariga för finansieringen av personlig assistans LSS, samt uppföljning av kvaliteten av driften, medan utförandet övergår till en extern leverantör.

Driftform av personlig assistans inklusive basansvaret i övriga kommuner inom Södertörnsområdet

För närvarande har Botkyrkas, Haninges, Södertäljes och Salems kommuner formen och modellen som liknar Huddinge kommuns med en egen regi som genomför personlig assistans och ansvarar för basansvaret.

- Botkyrka kommun – Kommunen utför själva personlig assistans och ansvarar för basansvaret.
- Södertälje kommun – Kommunen utför själva personlig assistans och ansvarar för basansvaret.
- Haninge kommun – Kommunen utför själva personlig assistans och ansvarar för basansvaret.
- Salem kommun – Bakgrunden till Salems upphandling är att kommunen inte kunnat få balans i ekonomin för driften, bland annat på grund av att de har för få assistansberättigade med behov av heltidsanställd personal. Kommunen utför personlig assistans och ansvarar för basansvaret. Salem annonserade en upphandling av personlig assistans våren 2024, men ingen av anbudsgivarna uppfyllde helt kommunens krav.
- Nykvarns kommun – Kommunen har få personer som är assistansberättigade och har direktupphandlat de utförare som hjälper dem. Kommunen köper insatser från den kommunala hemtjänsten vid fall då de privata behöver stöd genom det så kallade basansvaret.

Översiktlig genomgång av olika modeller ur ett ekonomiskt, medarbetar- och brukarperspektiv.

Följande är en översiktlig genomgång av utfallet från flera kommuners processer att upphandla personlig assistans både inom Södertörn och nationellt.

Ekonomiskt – Det förefaller att det inom upphandlingar enligt entreprenad som att hela kommunens ansvar för utförardelen ingår. Samt att entreprenadupphandling av kommunens basansvar enligt ersättningarna täcks av assistansersättningen (SFB). Möjligen får företagen stordriftsfördelar genom att de har uppdrag i flera kommuner i samma region.

Några kommuner har också uppgett att de vid upphandling inte har inkommit några anbud från kvalificerade leverantörer.

Kommuner som fördelat basansvaret på flera leverantörer upplever problem med administrationen och att hålla driften effektivt. Med för många aktörer menar vissa kommuner att det är svårt att planera och att det går åt mycket tid och resurser till förvaltandet av verksamhetsområdet.

En större del av de kontaktade kommunerna menar att det är svårt att få balans i ekonomin genom att själva utföra personlig assistans där det oftast blir kommunen som ger stödet till personer med mest beviljad tid, där bland annat jourtid och dubbelbemanning ingår som inte alltid är inräknade schablonbeloppet. Det krävs omfattande planering och administrativ tid att vara förberedd för att tillgodose utökat stöd och bland annat vikariebemanning.

Personal – Vid en upphandling bör personal erbjudas att följa med till den nya leverantören. Den personal som väljer att inte gå över till en ny arbetsgivare kan eventuellt omplaceras inom kommunen. Det betyder att det generellt inte ska innebära uppsägningar av personal. Vid nyanställning bör personal anställas med minst samma villkor som hos kommunen.

Avtalsvillkoren skiljer sig ibland åt mellan kommunal och privat anställning inom personlig assistans. Huvudöverenskommelsen (HÖK) och Personlig assistans och anhörigvårdare (PAN) är två kollektivavtal som reglerar löner och anställningsvillkor för personliga assistenter i Sverige. Inom kommunal anställning går de flesta under HÖK. Framförallt gäller HÖK för tillsvidareanställning inom kommuner. Personal som är anställda under PAN måste erbjudas anställning vid en upphandling av kommunens drift i egen regi. PAN-anställningar är riktade till att en personal hjälper i huvudsak en person.

De som är beviljade personlig assistans – Kommunen ska ha en systematisk uppföljning av att leverantören följer kommunens avtal och ger en god omsorg. Vid en upphandling följer förmodligen en del av personalen med och brukarna kommer få insatserna av dem de är vana vid och känner. Kommunen kommer, innan förändringar av lagstiftningen, fortsatt följa upp individernas beslut och insatser inom LSS.