



Vård- och omsorgsförvaltningen
Karin Bodlund
Epost: karin.bodlund@vasteras.se

Kopia till

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

Tjänsteutlåtande - Utredda möjligheterna till att införa en kapiteringsersättning inom boendestöd

Förslag till beslut

Nämnden för personer med funktionsnedsättningar beslutar att i nuläget inte införa en kapiteringsersättning inom boendestöd

Ärendebeskrivning

Förvaltningen har utrett följande uppdrag:

Utredda modellen för boendestöd.

Utredningen ska ta hänsyn till
*att förenkla för privata aktörer att erbjuda boendestöd samt
att förstärka kvaliteten för individerna som är i behov av boendestöd*

Förvaltningen fick efter de första två utredningarna
*i uppdrag att utreda möjligheterna till att införa en kapiteringsersättning
inom boendestöd.*

Utifrån de omfattande förändringar som skett inom boendestödet under året, samt komplexiteten i bedömning och uppföljning föreslår förvaltningen att det inte införs någon kapiteringsersättning i nuläget. Att utveckla arbetssätt utifrån en förändring från utförd tid till en kapiteringsmodell kräver tid och resurser för såväl leverantörer som biståndsenhet. Biståndsenheten behöver få utrymme till att utveckla sina utrednings- och uppföljningsmetoder. Förvaltningens boendestödverksamhet behöver få möjligheter till att forma och utveckla verksamheten utifrån den mycket stora volymutveckling som har skett under våren 2022. Efter erforderlig tid kan ett införande av kapiteringsersättning prövas på nytt. Fram till dess kvarstår möjligheten om att ansöka om att bli LOV-leverantör med de villkor som gäller för närvarande.

Vård- och omsorgsförvaltningen har till nämnden för personer med funktionsnedsättning lämnat följande förslag till beslut:
Nämnden för personer med funktionsnedsättningar beslutar att i nuläget inte införa en kapiteringsersättning inom boendestöd.



Vård- och omsorgsförvaltningen
Karin Bodlund
Epost: karin.bodlund@vasteras.se

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

Utreda möjligheterna till att införa en kapiteringsersättning inom boendestöd

1. Om boendestöd

Boendestödet kännetecknas av sociala och motiverande, pedagogiska, utåtriktade och återhämtande aktiviteter där den enskilde är delaktig i stödets alla processer. Boendestödet ska befrämja återhämtning genom ett stödjande och motiverande förhållningssätt. Återhämtning innebär att boendestödet och den enskilde arbetar sida vid sida tills den enskilde uppnår sitt mål med insatsen. Insatsen avslutas när den enskilde inte har behov av stödet längre.

Målet för boendestödets insatser till målgruppen är att de ska ge den enskilde ett kvalificerat stöd för att minimera och kompensera effekten av funktionsnedsättningen, tills den enskilde kan fungera mer självständigt. Då boendestödet är ett återhämtningsinriktat stöd är målet att stödet fasis ut/upphör när den enskilde uppnått en sådan nivå av självständighet så att hjälpen inte längre behövs. Behandlande insatser får inte förekomma inom boendestöd.

Skillnad boendestöd - hemtjänst

Boendestöd är en stödjande och motiverande insats, där den enskilde ska vara delaktig i alla moment, medan hemtjänsten utgör ett praktiskt stöd för den som inte uppnår en skälig levnadsnivå av andra orsaker

Kompetens för att möta målgrupperna

Personalen behöver ha kunskaper kring hur man bemöter personer med psykisk och intellektuell funktionsnedsättning, personer med psykisk funktionsnedsättning i kombination med beroendeproblematik samt personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Målgruppen som omfattas av stödet behöver inte sällan motiveras till att ta emot insatsen.

Alliansbyggande med den enskilde är avgörande för att den enskilde ska kunna ta emot stödet, vilket förutsätter en hög kontinuitet och en förutsägbar planering tillsammans med den enskilde. Dessa behov till följd av funktionsnedsättningen. Man får således räkna med att det kan ta en tid innan man blir ”inläppt” hos sina kunder.

2. Bakgrund till de utredningar som genomförts

Hösten 2021

Utifrån att två leverantörer sade upp sina kontrakt enligt LOV under våren 2021 beslutade förvaltningen att genomföra en summarisk utredning där några kommuners förfrågningsunderlag jämfördes med Västerås.

Förvaltningen läste översiktligt igenom och jämförde sex förfrågningsunderlag som har LOV inom boendestöd med varandra för att få en uppfattning om det fanns några väsentliga skillnader i kravställning och ekonomi. Vidare ställde förvaltningen uppföljande frågor till dessa kommuner och fick svar i varierande omfattning. Det var trots detta inte helt enkelt att göra en helt objektiv jämförelse mellan de olika kommunerna beroende på variationer kring målgrupp, kommunal struktur och andra avtalsvillkor.

Beträffande ersättningen så kunde det finnas vissa smärre variationer kring vad som ingår i den men i stort sett så drog förvaltningen slutsatsen att ersättningen i allmänhet täckte samtliga kostnader för uppdraget. Det fanns, i denna jämförelse, en kommun som betalade ut mer per timme än Västerås. En annan kommun betalade för beställd tid, övriga utifrån utförd tid. Vissa kommuner betalade för s k ”bomtid”, (när kunden av olika skäl inte är hemma eller släpper in boendestödjaren vid bestämd tid) andra gjorde det inte vilket har betydelse för leverantörernas intäkter.

Nämnden tog del av rapporten i oktober 2021 och beslutade att förvaltningen skulle inkomma med vidare återkoppling i ärendet och arbeta vidare med det uppdrag som gavs förvaltningen under nämndens arbetsutskott 2021-10-06 §278 vilket var följande:

Nämnden för personer med funktionsnedsättning arbetsutskott ger förvaltningen i uppdrag att *utreda modellen för boendestöd. Utredningen ska ta hänsyn till att förenkla för privata aktörer att erbjuda boendestöd samt att förstärka kvaliteten för individerna som är i behov av boendestöd.*

Vinter/vår 2021-2022

Förvaltningen genomförde utredningen i enlighet med nämndens uppdrag. Den samlade bedömningen från förvaltningen beskrivs nedan:

Det finns ett antal utmaningar som gör denna insats svårbedömd i sin helhet. Några exempel:

- Svårigheten att göra en ”säker” bedömning av såväl behov som tid i samband med utredningen.
- Uppföljningen som inte sker i erforderlig omfattning utifrån arbetsbelastningen på biståndsenheten.
- Svårigheten att kunna kontrollera registrering av utförd tid när insatsen inte registreras i hemmet, s k efterregistrering.
- Differensen mellan utförarna i utförd tid. Varför är det så?

- Insatsens komplexitet i såväl form av innehåll som variationer i mottagarnas motivation till att ta emot insatsen. ”

Förvaltningen talade med de två kvarvarande privata utförarna i december 2021. Det framkom vid detta möte att leverantörerna hade svårt att få ihop ekonomin med nuvarande ersättning. På direkt fråga vilken ersättningsmodell de föredrog så uppgav de att det skulle underlätta om de fick betalt för beställd tid i stället för utförd tid eller få ersättning för så kallad ”bomtid”. Förvaltningen bad leverantörerna att återkomma med en beräkning på hur mycket ersättning de ansåg sig behöva för att ”gå runt” men de återkom inte kring detta.

Problemet med att ersätta utifrån beställd tid eller att utge ersättning för ”bomtid” är att nämndens kostnader för boendestöd skulle öka väsentligt vilket redogjordes för i utredningen. Förvaltningen föreslog då att en så kallad kapiteringsmodell skulle kunna vara en väg att gå men dess för- och nackdelar behövde utredas först i så fall. Förvaltningen påpekade att en sådan modell inte med säkerhet skulle tillgodose leverantörernas behov av ökade intäkter om inte nämnden ökade denna budgetpost.

Nämnden behandlade utredningen den 23 mars 2022. Utredningen hade dessförinnan passerat nämndens arbetsutskott den 22-03-09, § 74, och då gavs förvaltningen *i uppdrag att utreda möjligheterna till att införa en kapiteringsersättning inom boendestöd.*

Vår/sommar 2022

Förvaltningen genomförde utredningen och av den framgick bland annat följande:

Det finns ingen ”perfekt” ersättningsmodell. Olika modeller har olika effekter och konsekvenser. En så kallad kapiteringsersättning går kort ut på att nämnden, utifrån en av nämnden beslutad ersättningsnivå, ersätter leverantören för varje enskild individ som erhåller boendestöd. I en sådan modell bedömer biståndsenheten enbart behovet, inte antalet timmar. Den enskilde och leverantören kommer överens om hur, när samt tidsåtgång. Vissa personer har behov av stöd i stor omfattning. Andra behöver mindre. Biståndsenhetens uppdrag blir att följa upp målen med insatsen – får den enskilde sina behov tillgodosedda? Nämnden skulle med denna modell få bättre kontroll på utflödet av ersättningen. Leverantören skulle få bättre kontroll på inflödet av ersättningen och således bättre planeringsförutsättningar för sina insatser. Det är dock inte säkert att en sådan modell tillgodoser leverantörernas behov av intäkter om inte nämnden ökar denna budgetpost. Modellen ger heller inte utföraren incitament för att avsluta insatsen.

De 13 kommuner i landet som har LOV inom boendestöd har, såvitt förvaltningen känner till, valt att ersätta enligt beställd- eller utförd tid. Den senare modellen med eller utan möjlighet att få ersättning för ”bomtid”.

Under våren 2022 avslutade de resterande två privata leverantörerna sina uppdrag.

Förvaltningens förslag till nämnden i juni var att nämnden mellan den 1 juli – 31 december 2022 skulle testa en kapiteringsmodell. Försöket skulle ske hos Skultuna kommundelsförvaltning. Ärendet passerade nämndens AU och skulle därefter hanteras på nämndens junimöte.

Några dagar innan mötet blev emellertid utredaren kallad till ett möte där stadsjuristen framförde att biståndsbeslut avseende boendestöd måste omfatta en tidsangivelse. Alltså, det saknades lagstöd för att leverantören och den enskilde skulle kunna komma överens om tiden. Förvaltningen som i sig hade en annan uppfattning i frågan såg i denna situation ingen annan möjlighet än att föreslå nämnden att återremittera ärendet vid mötet 22-06-21, § 172. Samtidigt fick juridikenheten i uppdrag att göra en rättslig analys, 22-06-21, § 171. Juridikenheten genomförde detta och skrev i sitt utlåtande att ”det bör var möjligt att inte ange tidsomfattning i beslut om boendestöd men inför en sådan förändring behöver besluten om boendestöd kvalitetssäkras.”

3. Boendestöd inom LOV

På valfrihetswebben, en annonsplats för LOV-tjänster finns det för närvarande 13 förfrågningsunderlag enligt LOV. Av de 13 återfinns 11 inom Stockholmsområdet. Ingen, förutom Västerås, i det så kallade R 9 nätverket (jämförbara kommuner), Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Norrköping, Örebro, Uppsala, Södertälje och Linköping bedriver boendestöd inom LOV. Linköping har dock genomfört en upphandling av boendestöd utifrån LOU. Leverantörerna erhåller ersättning enligt utförd tid. Om upphandling inte sker via LOV eller LOU bedrivs således verksamheten i kommunal regi.

4. Ersättningsfrågan

Som tidigare nämnts är nivån på ersättning av stor betydelse för leverantörerna. Man vill helst ha beställd tid alternativt ersättning för ”bomtid”. Linköping som har upphandlat enligt LOU har en timersättning på 414 kronor oavsett tätort eller landsbygd. Motsvarande ersättning i Västerås tätort är 436 kronor för personer som har färre än 140 timmar vilket är vanligast förekommande. Ersättningen för insatser på landsbygden uppgår till 502 kronor. Varken Linköping eller Västerås ersätter ”bomtid”.

Den ekonomiska beräkningen från våren 2022 fann att om nämnden gav ersättning utifrån beställd tid skulle kostnaderna öka med cirka 10 mnkr. Det är inte helt enkelt att göra en beräkning på kostnadsökningen för nämnden gällande ”bomtiden” men sannolikt kommer det att registreras i relativt hög omfattning. Detta förfarande ställer i sin tur krav på resurser för kontroll av tidsregistrering.

De privata leverantörerna har generellt genom åren registrerat mycket mer utförd tid än egenregin.

5. Nuläge

För närvarande finns det inte några privata aktörer som bedriver boendestöd. Ett av företagen avslutade sitt uppdrag utifrån en affärsmässig bedömning. I

det andra fallet hävde nämnden avtalet då de registrerat utförd tid och fakturerat förvaltningen trots att insatserna inte genomförts.

Västerås vård och omsorg därför tagit emot ca 280 personer från de företag som har upphört med sin verksamhet under våren 2022. För att kunna hantera uppdraget har verksamheten anställt 30 nya medarbetare. Antalet klagomål på verksamheten har ökat i samband med övergången och en del personer har av sagt sig insatsen. Företaget där nämnden hävde avtalet överlämnade inte de enskildas genomförandeplaner till Västerås vård och omsorg vilket också har inverkat menligt på kvaliteten i mottagandet. Övergången till förvaltningens boendestödsverksamhet har således inte varit smärtfri vilket beror på det stora antalet tillkommande personer på kort tid. I november 2022 hade 463 personer beslut om insatsen boendestöd.

6.Sammanfattning och bedömning

Uppdraget har varit att:

Utreda modellen för boendestöd.

Utredningen ska ta hänsyn till
*att förenkla för privata aktörer att erbjuda boendestöd samt
att förstärka kvaliteten för individerna som är i behov av boendestöd*

Förvaltningen fick efter de första två utredningarna
*i uppdrag att utreda möjligheterna till att införa en kapiteringsersättning
inom boendestöd.*

Det sista uppdraget har dock inte redovisats fullt ut till nämnden 2022-06-08,
§ 168 utifrån juridikenhetens invändning.

Förslaget till nämnden i juni som återremitterades:

Förvaltningens förslag till nämnden i juni var att nämnden mellan den 1 juli
– 31 december 2022 *testa* en kapiteringsmodell. Försöket skulle ske hos
Skultuna.

I förslaget till *modell* bedömer biståndsenheten enbart behovet, fattar beslut
innehåll och mål med insatsen, inte antalet timmar. Den enskilde och
leverantören kommer därefter överens om hur, när samt tidsåtgång. Det är
således inte i strid med gällande lagstiftning. Leverantören skulle i denna
modell erhålla en ersättning per person och månad, en så kallad
kapiteringsersättning. *Förenklingen för de privata utförarna* (och även för
egenregin) skulle då innebära att de inte behövde registrera tiden. Frånvaro
av tidsregistrering skulle kunna innebära en risk för att vissa personer inte
skulle få några insatser. Biståndsenheten skulle i denna modell behöva en
personell förstärkning för att kunna följa upp målen och beslutade insatser.
Förändringen skulle kunna innebära/förstärka ett perspektivbyte från
uppföljning/granskning av "kvantitet" i form av inregistrerad tid till
"kvalitet", utförandet av insatsen, *förstärka kvaliteten för individerna.*

Som tidigare nämnts är det inte helt enkelt att göra en helt objektiv jämförelse mellan de olika LOV/LOU kommunerna beroende på variationer kring målgrupp, kommunal struktur och andra avtalsvillkor. Av landets 290 kommuner har 13 valt att lägga ut boendestöd på LOV. Det kan finnas fler kommuner än Linköping som har genomfört en LOU -upphandling. Den absoluta merparten av landets kommuner har dock endast kommunen som utförare av boendestöd. Skälen varierar men en del faktorer som beskrivits under rubriken *Vinter/Vår 2021-2022* gällande utmaningar kan påverka valet av driftsform.

Ärendet har varit föremål för överläggning vid nämndens sammanträde i november och december. Att utveckla arbetsätt utifrån en förändring från utförd tid till en kapiteringsmodell kräver tid och resurser för såväl leverantörer som biståndsenhet. Utifrån de omfattande förändringar som skett inom boendestödet under året, samt komplexiteten i bedömning och uppföljning föreslår därför förvaltningen att det inte införs någon kapiteringsersättning i nuläget. Biståndsenheten behöver få utrymme till att utveckla sina utrednings- och uppföljningsmetoder. Förvaltningens boendestödverksamhet behöver få möjligheter till att forma och utveckla verksamheten utifrån den mycket stora volymutveckling som har skett under våren 2022. Efter erforderlig tid kan ett införande av kapiteringsersättning prövas på nytt. Fram till dess kvarstår möjligheten om att ansöka om att bli LOV-leverantör med de villkor som gäller för närvarande.