



Datum
2025-03-04

Diarienummer
VON-2025/192

Handläggare
Niklas Granfeldt
Michael Johansson
Maria Jonsson

Vård- och omsorgsnämnden

Framtidens hemtjänst i Huddinge

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Socialförvaltningen
141 85 Huddinge

Besök
Hälsövägen 7

Tfn 08-535 300 00
Tfn vxl 08-535 300 00

sof@huddinge.se
www.huddinge.se



Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	3
Uppdraget.....	4
Metod	4
Avgränsningar	4
Nuläge	5
Hemtjänsten idag	5
Lagen om valfrihetssystem (LOV)	5
Välfärdsbrott	5
Kostnaden för hemtjänsten ur ett nationellt perspektiv	6
Olika alternativ.....	9
Alternativ 1	9
Alternativ 2	9
Alternativ 3	9
Ekonomiska konsekvenser.....	10
LOU med områdesindelning.....	10
Konsekvenser av alternativen utifrån hållbarhetsdimensionerna.....	11
Omvärldsbevakning	14
Sollentuna	14
Värmdö	15
Södertälje	16
Privata aktörer	17
Tidsperspektiv	17
Förvaltningens förslag	18
Motivering.....	18



Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att utreda hur hemtjänsten kan utvecklas för att öka kvaliteten för brukarna genom personalkontinuitet, flexibilitet och hänsyn till var och ens individuella behov.

Förvaltningen har gjort en omfattande genomlysning av hemtjänsten. Utredningen har gjorts utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna – social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet.

Förvaltningen har vidare jämfört två olika alternativ vid upphandling av utförare och ett alternativ med enbart egen regi. I alternativen har kommunen delats in i områden där det i det första alternativet finns *en* utförare i varje område och där egen regi verkar i ett område motsvarande 40–50 procent av volymen. I det andra alternativet är det *två* utförare i varje område, en upphandlad utförare per område samt att egen regi är verksam i alla områden och i det tredje alternativt är egen regi verksam i alla områden som enda utförare.

Utifrån genomlysningen föreslår förvaltningen att tillämpningen av lag om valfrihetssystem (LOV) avvecklas och att kommunen i stället upphandlar utförare enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare föreslår förvaltningen att kommunen delas i geografiska områden med en utförare i varje område.

Förvaltningen bedömer att förslaget är socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart.

Enligt det som lyfts fram under avsnitten för de olika alternativen innebär förslaget kvalitetsförbättringar i förhållande till dagens system, till exempel förbättrade förutsättningar för arbetet med god och nära vård och omsorg och förenklat samarbete med vårdcentraler och andra, för den enskilde, viktiga samarbetspartners. Förslaget kommer inte att påverka den enskildes behov av hjälp men däremot möjligheten att välja och byta utförare.

Förslaget bedöms ha positiv påverkan på restider och skapar goda förutsättningar för att så många som möjligt av resorna i samband med hemtjänstbesök kan göras med cykel alternativt gång.

Förvaltningen menar att fördelarna med en sådan lösning är att utföraren har större möjligheter att planera sin verksamhet och vara effektivare inom ett avgränsat område. Förvaltningens bedömning är att det första alternativet har störst potential att bidra till minskade kostnader eftersom restiden inom egen regi förväntas minska.

Inledning

Äldreomsorgen står inför stora utmaningar i framtiden, bland annat en ökande andel äldre befolkning, finansieringsutmaningar och brist på kvalificerad personal. Målsättningen är att äldre personer både ska kunna och vilja bo kvar hemma så länge som möjligt. För att uppnå detta krävs en rättssäker och individanpassad biståndshandläggning som säkerställer att den äldre beviljas rätt insatser utifrån aktuellt behov.



Hemtjänsten spelar en viktig roll i detta arbete och målet är att insatsen ska bidra till trygghet och stärka den enskildes självständighet. Detta kan uppnås genom kontinuitet, delaktighet och inflytande. Samverkan med aktörer runt den äldre, exempelvis anhöriga, hemtjänstutförare och regionen, är också viktig.

För att uppnå en mer sammanhållen vård och omsorg om äldre med behov av insatser från både kommun och region, behöver samverkan med primärvården utvecklas. Förvaltningen menar att den fasta omsorgskontakten¹ har en nyckelroll i att uppnå en hemtjänst som får den äldre att vilja bo kvar i det egna hemmet.

Uppdraget

Kommunfullmäktige har gett vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att utreda hur hemtjänsten kan utvecklas för att öka kvaliteten för brukarna genom personalkontinuitet, flexibilitet och hänsyn till vars och ens individuella behov. En hållbar bemanningsstrategi och kvalitetssäkrad kompetens där delaktighet och reellt inflytande för medarbetare som möter individer i behov av stöd, vård och omsorg ska stå i fokus.

Utredningen har tagit hänsyn till de tre hållbarhetsdimensionerna:

- Social hållbarhet - leverera hemtjänst med god kvalitet nu och framåt
- Ekologisk hållbarhet - minimera miljöpåverkan
- Ekonomisk hållbarhet - bästa nytta för minsta skattekrona, med fokus på långsiktig hållbarhet

Målet är att skapa en hållbar utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att få sina behov tillgodosedda.

Metod

Förvaltningen har utrett om alternativa organisationsformer för hemtjänsten kan möta framtidens krav samtidigt som kvaliteten bibehålls.

En utgångspunkt i det arbetet har varit att beskriva nuläget, att omvärldsbevaka samt att göra bedömningar utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna – social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet.

Målet är att hitta en organisationsform som kan möta framtidens krav och samtidigt bibehålla kvaliteten i hemtjänsten.

Avgränsningar

Utredning har inte undersökt tillkommande kostnader för verksamhetsförändringar och har heller inte i detalj utrett processen för en eventuell avveckling av LOV.

¹ 4 kap. 2 b § socialtjänstlagen



Nuläge

Hemtjänsten idag

I kommunen är det cirka 1 280 personer som har hemtjänst (exklusive de med enbart larm). Av dessa har 780 personer (61%) insatsen via egen regi och 500 personer (39%) har insatsen från privata utförare.

Antalet beviljade timmar per månad är cirka 41 500 varav egen regi har 22 500 timmar (54%) och 19 000 timmar (46%) är fördelade mellan de privata utförarna².

Samtliga fem privata utförare är verksamma i kommunens alla områden.

Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Hemtjänsten i Huddinge bedrivs idag enligt lagen om valfrihetssystem. LOV infördes 2009 och hade som primärt syfte att flytta makt från politiker till medborgare, att öka valfriheten och inflytandet för brukarna och att främja en mångfald av utförare³.

I ett LOV-system kan kommunen inte reglera antalet utförare utan alla som uppfyller de krav som ställts ska godkännas. Utförare i ett LOV-system är inte garanterade någon volym och eftersom antalet brukare är detsamma oavsett antalet utförare utgör det en osäkerhetsfaktor för utförarna. Det innebär att utförarna behöver ha hög flexibilitet och anpassningsförmåga eftersom antalet brukare för varje enskild utförare kan variera över tid.

Ansökningar från utförare som vill delta i ett system enligt LOV kan inkomma löpande och så länge kommunen tillämpar LOV. Detta är en skillnad mot en upphandling enligt lag om offentlig upphandling (LOU) där ansökningarna hanteras under en begränsad tid i samband med upphandlingen. Det gör att LOV kräver tillgång till mer administrativa resurser. Under åren 2017 till 2023 har det i genomsnitt inkommit 13 ansökningar per år. Antalet ansökningar har dock minskat betydligt de två senaste åren, 2022 och 2023 inkom 4 respektive 3 ansökningar och hittills under 2024 har ingen ansökan inkommit. Senast en ny utförare godkändes var 2021.

Välfärdsbrott

Brottslighet som riktas mot samhällets ekonomiska utbetalningssystem kallas ibland för välfärdsbrott och kan bland annat handla om aktörer som inte följer de avtal som de ingått, eller om andra oegentligheter och brott så som bedrägerier. Välfärdsbrottsligheten drabbar samhället dels ekonomiskt, men ofta också i form av kvalitetsbrister inom till exempel vård och omsorg. Dessutom leder den ofta till att seriösa aktörer inte kan konkurrera med dem som inte följer reglerna i samband med till exempel upphandlingar⁴.

Välfärdsbrott förekommer inom vård och omsorg, exempelvis har gängkriminella använt företag i vårdsektorn för att fakturera för tjänster som inte utförts, eller för

² Uppgifter för oktober 2024.

³ SOU 2008:15

⁴ BRÅ, Faktablad om att förebygga välfärdsbrott

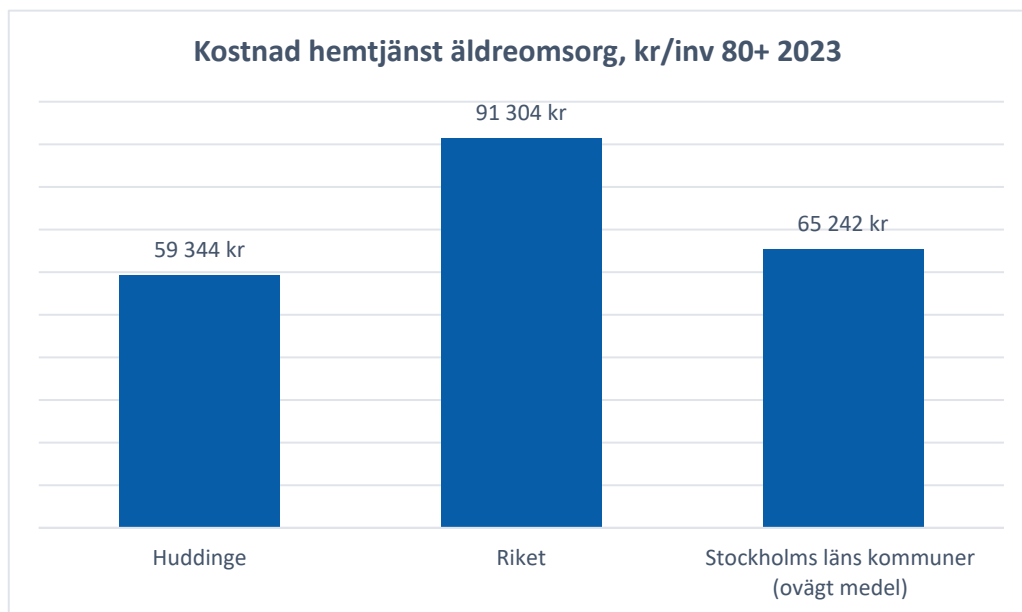


att ta ut ersättning för överdrivna behov. Sådana brott kan involvera direkt kontroll över verksamheter eller genom användning av målvakter. Fusk har även identifierats inom personlig assistans och äldreomsorg, där oseriösa aktörer manipulerat ansökningar eller överdrivit behov för att få högre ersättning. Välfärdsbrottslighet kostar det svenska samhället stora summor varje år. Enligt uppskattningar från 2022 uppgår det till cirka 15 miljarder kronor årligen⁵.

Flera kommuner, inklusive Huddinge, har vittnat om att det inom hemtjänsten förekommer fusk vilket det bland annat skrivits om i boken Hemtjänstmaffian⁶. Fusket har till största delen handlat om manipulering av tidsrapporteringen av utförda timmar, insatser som registrerats men aldrig utförts samt otillåtna anhöriganställningar. Flera av företagen som förekommer i boken har varit verksamma i Huddinge men avtalen med dem har antingen hävts eller så har företagen själva valt att avsluta sin verksamhet i Huddinge.

Kostnaden för hemtjänsten ur ett nationellt perspektiv

Huddinge kommun redovisar jämförelsevis låga kostnader för hemtjänst i ordinärt boende för befolkningsgruppen invånare 80 år eller äldre⁷. För hemtjänst inom äldreomsorgen uppgick den genomsnittliga kostnaden per invånare över 80 år till 59 344 kronor under 2023. Detta kan jämföras med riksgenomsnittet som uppgick till 91 304 kronor och genomsnittet för kommunerna i Stockholms län som uppgick till 65 242 kronor⁸.



Huddinge kommun redovisar även jämförelsevis låga kostnader när man tittar på kostnaden per hemtjänsttagare⁹ med en redovisad kostnad 2023 av 239 331 kronor

⁵ Texten är sammanställd med hjälp av AI

⁶ Hemtjänstmaffian, Mira Klingberg - Karl Martinsson, Bokförlaget Atlas 2021

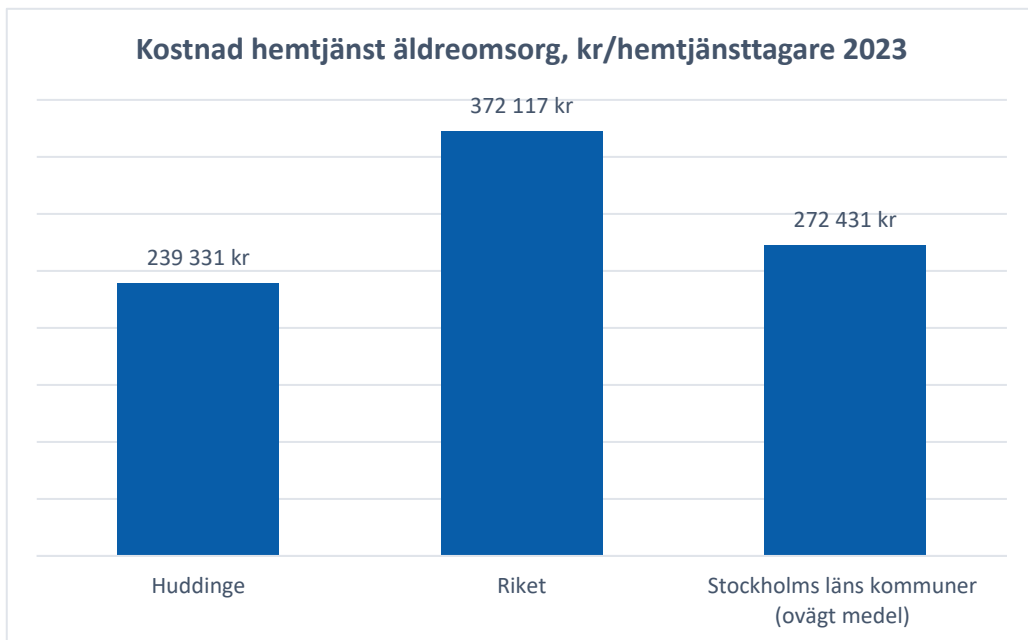
⁷ Baseras på en analys av nyckeltalen N21024 och N21026 där hänsyn tagits till att det finns skillnader i hur olika kommuner redovisar kostnader avseende hemtjänst beslutad enligt förenklad biståndshandläggning

⁸ Kolada nyckeltal N21022

⁹ Kolada nyckeltal N21006



per hemtjänsttagare jämfört med 372 117 kronor per hemtjänsttagare i riket och 272 431 kronor per hemtjänsttagare för kommunerna i Stockholms län.



En delförklaring till Huddinges jämförelsevis låga kostnader för hemtjänst är att kommunen, liksom övriga kommuner i länet, inte tillämpar hemsjukvård i hemtjänsten, vilket medför att kostnader för hälso- och sjukvårdslagen inte ingår. Men även i jämförelse med enbart kommuner i Stockholms län har Huddinge en förhållandevis låg kostnad.

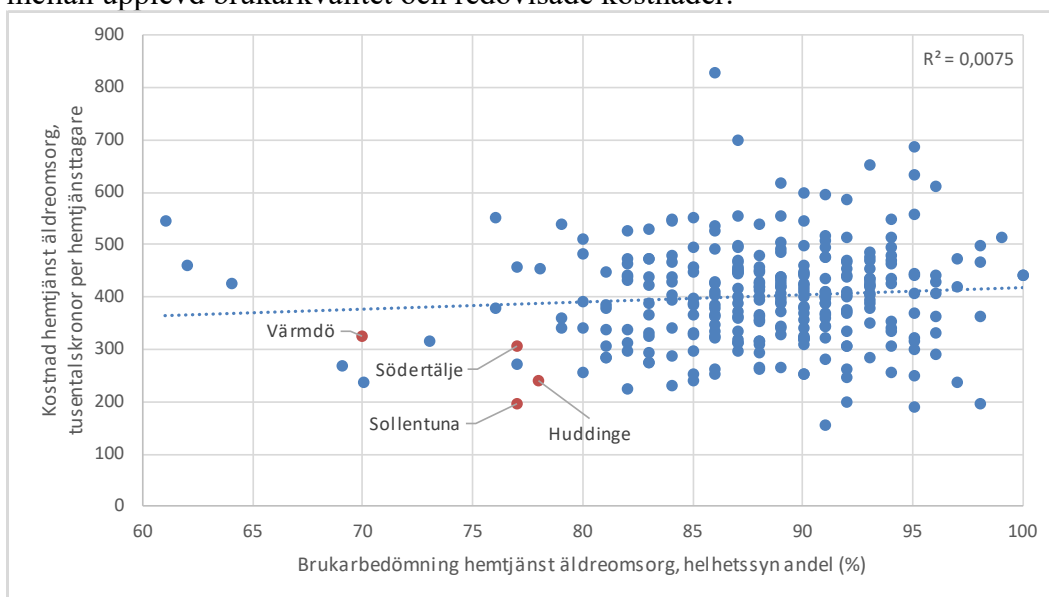
En frågeställning är om de låga kostnaderna påverkar kvaliteten negativt. En slutsats som kan ligga nära till hands eftersom Huddinge kommun redovisar låga resultat på de nationella brukarundersökningarna sett till övriga kommuner.

Men om en jämförelse görs mellan kostnaden för hemtjänsttagare och resultatet på indikatorn helhetssyn¹⁰ finns det i praktiken inte något statistiskt samband

¹⁰ Kolada nyckeltal U21468



mellan upplevd brukarkvalitet och redovisade kostnader.



Frågan är komplex och troligtvis finns det aspekter av kvalitet som inte täcks in av resultaten av brukarundersökningarna. Samtidigt som det även finns aspekter av kvalitet som inte nödvändigtvis är kostnadsdrivande, exempelvis personalens bemötande.

Vidare säger måttet kostnader per hemtjänsttagare inget om hur väl tillgängliga resurser används, enbart storleken på dem.



Olika alternativ

Alternativ 1

En utförare i varje område – en utförare per geografiskt område

Kommunen delas in geografiskt och att en utförare är verksam i varje område. Den kommunal utföraren tilldelas områden som totalt motsvarar 40–50 procent av volymerna. För övriga områden upphandlas en utförare per område enligt LOU. Det innebär att den utförare som vinner upphandlingen i ett område utför hemtjänst till alla brukare som bor i området. Fördelarna med en sådan lösning är att utföraren har större möjligheter att planera sin verksamhet och kan bli effektivare inom ett avgränsat område eftersom volymerna är kända. Eftersom området är geografiskt begränsat bidrar alternativet även till den ekologiska hållbarheten.

Detta alternativ skapar bra förutsättningar för omställningen till god och nära vård eftersom samverkan med vårdcentraler underlättas.

En effekt är att valfriheten för den enskilde brukaren utblir.

Privata utförare, som idag är verksamma i hela kommunen, och ofta saknar förutsättning att ha lokaler på flera platser i kommunen, skulle troligen också ha möjlighet att lokalisera sig nära sina brukare och därmed se sina restider minska.

Alternativ 2

Två utförare i varje område – en upphandlad utförare per område samt att egen regi är verksam i alla kommundelar.

Kommunen delas in i geografiska områden och en utförare per område upphandlas enligt LOU. Dessutom är kommunens egen utförare verksam i alla geografiska områden. Den enskilde kan välja mellan kommunen och den privata utförare som vunnit upphandlingen i området.

Detta alternativ skapar bra förutsättningar för omställningen till god och nära vård eftersom samverkan med vårdcentraler underlättas av att det är färre utförare i varje område.

Med alternativet möjliggörs viss valfrihet genom val mellan det kommunala alternativet eller den privata utföraren.

Privata utförare, som idag är verksamma i hela kommunen, och ofta saknar förutsättning att ha lokaler på flera platser i kommunen, skulle troligen också ha möjlighet att lokalisera sig nära sina brukare och därmed se sina restider minska.

Alternativ 3

Enbart egen regi – egen regi är, som enda utförare, verksamma i alla kommundelar.

Hela uppdraget för hemtjänsten tas över och hanteras av kommunens egen regi. En sådan lösning innebär att kommunen äger hela kedjan – från beslut till utförande.



Alternativet bedöms leda till minskad miljöpåverkan eftersom färre bilar skulle behöva röra sig till samma område – idag kan flera utförare köra till samma kvarter vid samma tidpunkt eftersom brukare kan ha valt olika utförare.

Nackdelen är att kommunen blir ensam ansvarig för kompetensförsörjningen samt att möjligheten för den enskilde att välja utförare försvinner.

Ekonomiska konsekvenser

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av de olika alternativen är förvaltningens bedömning att det framför allt är möjligheten till minskad restid som kan bidra till en kostnadseffektivisering. Effekten bedöms vara större desto färre utförare som konkurrerar i samma område eftersom sannolikheten att en utförare har fler brukare i exempelvis ett kvarter ökar. Det möjliggör att det blir kortare transportsträckor mellan brukare och därmed minskade kostnader. Desto fler utförare i samma område desto större sannolikhet att flera bilar behöver transporteras till samma trappuppgång.

I rapporten har förvaltningen inte belyst ersättningsmodellen men bedömningen är att den i särklass största faktorn, oavsett alternativ, för att minska kostnaderna ligger i att frånga nuvarande ersättningsmodell med utförd tid som ersättningsbas. Det som ligger till grund för detta är att de utförare som idag är aktuella inom LOV har en varierande utförandegrad. Förvaltningen ser inte att detta i första hand kan kopplas till skillnader i brukarnas behov utan bedöms i stället vara en effekt av modellen. Modellen ger utförare incitament att maximera tiden hemma hos brukaren eftersom det utgör grunden för intäkten i stället för att utföraren fokuserar på att tillgodose brukarnas behov.

En förutsättning för att kunna se över och identifiera en ersättningsmodell, som både leder till god kvalitet för brukarna och effektiva arbetssätt med bästa nytta för varje skattekrona, är att beslut fattas om vilken modell – LOV eller LOU – som ska tillämpas. Därefter kan förvaltningen göra en analys och föreslå förändringar i den ekonomiska modellen som ger bäst förutsättningar för god ekonomisk styrning utifrån de förutsättningar som beslutats.

Att fastställa de ekonomiska effekterna för respektive alternativ är därmed inte möjligt före beslut har fattats.

LOU med områdesindelning

För att de positiva effekterna av LOU ska kunna realiseras i så stor omfattning som möjligt menar förvaltningen att den bästa lösningen är att dela in Huddinge kommun i olika geografiska områden och sedan upphandla en utförare per område.

Att begränsa antalet utförare innebär att det skapas bättre förutsättningar för samverkan med andra aktörer, exempelvis vårdcentraler och larmpatrullen, samt underlättar samordning vid krissituationen. Vidare innebär en geografisk indelning att det blir enklare för utförare att planera logistik, restider minimeras och fler transporter kan ske antingen till fots eller med cykel vilket är positivt för miljön.



Förvaltningen har inte tagit ställning till någon specifik indelning eftersom det är beroende av vilket alternativ som väljs. När en geografisk indelning görs så är det viktigt att både beakta geografiska förutsättningar, som tillgång till kollektivtrafik och bra vägnät, samt andra viktiga förutsättningar som närhet till vårdcentraler med mera. Det behöver också finnas ett tillräckligt stort brukarunderlag för att området ska bli attraktivt för externa leverantörer.

Med en leverantör per område kan det geografiska området vara mindre och ändå ha ett tillräckligt brukarunderlag för att vara attraktivt. Detta påverkar restider och därmed miljön. Om flera aktörer är valbara inom samma område behöver områdena vara större för att vara attraktiva.

Konsekvenser av alternativen utifrån hållbarhetsdimensionerna

I följande tabeller finns beskrivningar av konsekvenser av de olika alternativen jämfört med nuvarande modell.

Social hållbarhet – effekter för brukare och medarbetare

Alternativ 1 – en utförare i varje område	Alternativ 2 - två utförare i varje område där egen regi är en	Alternativ 3 - enbart egen regi
Ingen valfrihet	Valfrihet kvarstår mellan två utförare.	Ingen valfrihet
Bra planeringsförutsättningar för varje utförare och mer förutsägbar arbetssituation för medarbetarna.	Fortsatt osäkerhet i planeringsförutsättningarna.	Bra planeringsförutsättningar och mer förutsägbar arbetssituation för medarbetarna.
Begränsat antal utförare med god kännedom i området kan underlätta i krissituationer (hot i samhället).	Begränsat antal utförare med god kännedom i området kan underlätta i krissituationer (hot i samhället).	Enbart kommunal utförare underlättar i krissituationer och ingår dessutom i samma krisorganisation som övriga kommunen.
Koncentrerad uppföljning av kvalitet i varje område med utförare motverkar välfärdsbrott.	Koncentrerad uppföljning av kvalitet i varje område med utförare motverkar välfärdsbrott.	Försumbar risk för välfärdsbrott.
Nära vård – en utförare samverkar med en vårdcentral i framtidens kvalificerade omsorg i hemmet.	Nära vård – två utförare samverkar med en vårdcentral i framtidens kvalificerade omsorgsarbete i hemmet.	Nära vård - en utförare samverkar med en vårdcentral i framtidens kvalificerade omsorg i hemmet.
En utförare i varje område ger bättre förutsättningar för samverkan med vårdcentraler, seniorträffar, biståndshandläggare och civilsamhälle.	Två utförare i varje område ger bättre förutsättningar för samverkan med vårdcentraler, seniorträffar, biståndshandläggare och civilsamhälle i förhållande till dagens system.	Enbart egen regi i varje område ger bättre förutsättningar för samverkan med vårdcentraler, seniorträffar, biståndshandläggare och civilsamhälle.
Informationsöverföringen till natt- och larmpatrullen	Informationsöverföringen till natt- och larmpatrullen	Informationsöverföringen till natt- och larmpatrullen



förenklas med en utförare per område.	förenklas med två utförare per område i förhållande till dagens system.	förenklas med enbart egen regi.
Brukarna kan behöva byta utförare dels vid övergång från LOV till LOU och dels i samband med ny upphandling vart fjärde år.	Brukarna kan behöva byta utförare dels vid övergång från LOV till LOU och dels i samband med ny upphandling vart fjärde år.	Omkring 40% av brukarna behöver byta utförare vid en övergång till enbart egen regi.
Bedöms leda till ett mer sammanhållet ansvar för förebyggande arbete i förhållande till dagens system.	Bedöms leda till ett mer sammanhållet ansvar för förebyggande arbete i förhållande till dagens system.	Bedöms leda till ett mer sammanhållet ansvar för förebyggande arbete i förhållande till dagens system.
Tillräcklig volym inom ett geografiskt område ger större möjlighet till lösningar för kompetensförsörjning, till exempel ett särskilt team för serviceinsatser.	Ett bättre alternativ utifrån kommunens yttersta ansvar eftersom egen regi är etablerad i alla områden och på ett enklare sätt kan ta över brukare om privata utförare avslutar sitt uppdrag.	Kommunen är ensam ansvarig för kompetensförsörjningen.
Tryggare för arbetsgivare att tillsvidareanställa när förutsättningarna för planering är mer förutsägbara.		Tryggare för arbetsgivare att tillsvidareanställa när förutsättningarna för planering är mer förutsägbara.
Skapar förutsättningar för samarbete mellan privata aktörer och det offentliga vilket kan ge tillgång till innovativa lösningar och nya arbetssätt som förbättrar effektiviteten.		

Ekologisk hållbarhet

Alternativ 1 – en utförare i varje område	Alternativ 2 - två utförare i varje område där egen regi är en	Alternativ 3 - enbart egen regi
Minskar restiden och möjliggör effektivare resor mellan brukare.	Minskar restiden och möjliggör effektivare resor mellan brukare men inte lika mycket som alternativ 1.	Minskar restiden och möjliggör effektivare resor mellan brukare.
Större möjlighet att promenera eller cykla mellan brukarna.	Större möjlighet att promenera eller cykla mellan brukarna i förhållande till dagens system.	Större möjlighet att promenera eller cykla mellan brukarna.
Totalt färre bilresor än nuvarande system. Bedöms vara ett hållbart alternativ ur miljösynpunkt, inte flera olika utförare i samma trappuppgång.	Totalt färre bilresor än nuvarande system dock fler än för alternativ 1.	Totalt färre bilresor än nuvarande system. Bedöms vara ett hållbart alternativ ur miljösynpunkt, inte flera olika utförare i samma trappuppgång.



Ekonomisk hållbarhet

Alternativ 1 – en utförare i varje område	Alternativ 2 - två utförare i varje område där egen regi är en	Alternativ 3 - enbart egen regi
Restiden minskar för alla.	Restiden för privata utförare minskar men kvarstår för egen regi.	Minskad restid.
Begränsad kontraktstid som kräver ny upphandling vart fjärde år. Minskad administration och mer koncentrerad uppföljning under pågående avtalstid.	Begränsad kontraktstid som kräver ny upphandling vart fjärde år. Minskad administration och mer koncentrerad uppföljning under pågående avtalstid.	Ingen upphandling. Uppföljning sker genom kvalitetsledningssystemet.
Underlättar, förenklar och möjliggör effektivare planering och schemaläggning för utförarna.	Kan underlätta, förenkla och möjliggöra effektivare planering och schemaläggning för privata utförare som verkar inom ett område.	Underlättar, förenklar och möjliggör effektivare planering och schemaläggning för utföraren.



Omvärldsbevakning

De kommuner som har valt att avsluta LOV och övergå till att upphandla utförare enligt LOU har haft olika anledningar till varför de valt att göra en förändring. Olika befolkningssammansättning och socioekonomiska faktorer kan påverka både kostnader och hur kommunen väljer att organisera hemtjänsten. Utredningen har valt att belysa förändringen i tre kommuner som alla valt att avveckla LOV och övergå till upphandling enligt LOU.

Sollentuna

Sollentuna har gått från valfrihet enligt LOV till valfrihet enligt LOU. Ett av skälen till att avsluta LOV var att bättre kunna motverka oegentligheter hos hemtjänstföretagen och kommunen ville därför kunna begränsa antalet utförare vilket inte är möjligt med LOV.

I den utredning som låg till grund för skiftet från LOV till LOU konstaterar kommunen bland annat att uppföljning av utförare har varit både tids- och resurskrävande men att uppföljningarna har gett en bra bild av de brister som finns med valfrihetssystemet och den fria etableringsrätten. Utredningen kom fram till att det med LOV och det stora antalet utförare inte är möjligt att nå de kvalitetshöjningar som politiken efterfrågat. Att motverka fusk och oegentligheter bedömdes svårt med LOV eftersom nya utförare har möjlighet att etablera sig i kommunen regelbundet under året.

I Sollentuna ersätts utförarna, liksom i Huddinge, för utförd tid. Ersättningen per utförd timme 2024 är 483 kronor. Kommunen har även infört en kvalitetspeng som förutsätter att utföraren uppfyller vissa kriterier. På så sätt kan utföraren höja timersättningen med 10 eller 23 kronor. Uppfylls villkoren för kvalitetspengen kan ersättningen som mest komma upp i 508 kronor. Administrationen kring kvalitetspengen har visat sig mer omfattande än vad förvaltningen hade kunnat förutse.

För att erhålla kvalitetspeng gäller att följande baskriterium är uppfyllda:

1. Baskriterium för att få kvalitetspengen handlar om en hög kvalitet i tidsregistreringen. 80 procent av all utförd tid ska vara registrerad genom de digitala låsen.
2. Andelen utförd tid av tillsvidareanställda ska år 1 överstiga 60 procent, år 2 överstiga 65 procent och år 3 överstiga 70 procent.
3. Andelen utförd tid av undersköterskor ska år 1 överstiga 55 procent, år 2 överstiga 60 procent och år 3 överstiga 65 procent.

För att följa upp kvalitetspengen anlitar Sollentuna ett externt företag.

Övergången från LOV till LOU har gått bra och både utförarna och brukarna är överlag nöjda. Utförarna uttrycker att det är bra med ett mindre antal utförare att konkurrera med och verkar nöjda med att det blivit ett närmre samarbete med beställaren.



Förvaltningen i Sollentuna kommun menar att övergången till LOU har gjort det möjligt att följa upp utförarna på ett adekvat sätt.

Värmdö

Värmdö kommun har avslutat LOV och istället upphandlat utförare enligt LOU med geografisk indelning i fyra områden med en utförare per område. Genom förändringen har den egna regionen gått från en andel på 65 procent till en andel på 20 procent och utför hemtjänst i det område som har mest glesbygd, bland annat skärgården. Den enskilt största utmaningen för att åstadkomma ekonomisk hållbarhet var svårigheten att, inom ett valfrihetssystem enligt LOV, skapa stabila förutsättningar för att bedriva hemtjänst i kommunen varför syftet med att övergå till upphandling enligt LOU var att skapa bättre förutsättningar för utförarna, oavsett regi, att få en hållbar ekonomi.

Värmdö har nyligen presenterat en utvärdering av den nya modellen för hemtjänst och en slutsats är att den i stort har bidragit till att uppfylla de mål som fastställdes inför förändringen.

Följande mål sattes för hemtjänstmodellen i upphandlingen:

- Höja kvaliteten inom hemtjänsten genom att skapa en stabil hemtjänstmarknad.
- Öka tryggheten för hemtjänsttagarna genom att minimera risken för att de tvingas byta utförare och förbättra utförarnas planeringsförutsättningar.
- Minska de administrativa kostnaderna, i form av tid och pengar, för Värmdö kommun och utförarna.
- Minska nämndens totala kostnader för verksamhetsområdet hemtjänst och öka möjligheterna för att uppnå en ekonomi i balans.
- Minska hemtjänstens miljöpåverkan genom att möjliggöra en effektiv, miljövänlig och samordnad transport mellan brukare.

Utvärderingen visade att den nuvarande modellen har skapat stabilitet på hemtjänstmarknaden och förbättrad personalkontinuitet. Utförarna anser att modellen ger goda förutsättningar för dem att stärka kvalitet och trygghet. Brukarnas nöjdhet och upplevda trygghet har dock försämrats jämfört med 2022 även om utförarna bedöms uppfylla avtalens kvalitetskrav.

Den nuvarande hemtjänstmodellen har skapat ökad trygghet genom att brukare inte längre tvingas byta utförare ofrivilligt. Samtidigt har valfriheten försvunnit, vilket innebär att kommunens ansvar för att säkerställa god kvalitet blivit ännu viktigare. Presidieledamöter och utförare understryker behovet av att tydliggöra kommunens roll som beställare. Intressentintervjuer visar att brukarnas upplevelse av kvalitet och trygghet påverkas av deras möjlighet till inflytande över omsorgen. Detta är svårt att helt säkerställa genom upphandling och kvalitetsuppföljningar, men kan förbättras genom dialog och samverkan mellan kommunen, brukarna och utförarna.



Uppföljningen av verksamhetsområdets kostnader visar att underskotten i egen regi minskat under 2023. Utförarnas bild är att modellen skapat goda planeringsförutsättningar. Timvolymerna tillsammans med områdenas geografiska avgränsning bidrar till bättre möjlighet att bemanna och ruttplanera effektivt, även om det fortsatt finns utmaningar i kommunens ytterkanter. Sammantaget innebär detta att målsättningarna rörande kostnadseffektivitet kan anses uppfyllda.

Utvärderingen visade även att utsläppen från vägbunden transport inom hemtjänsten minskat efter införandet av den nuvarande modellen vilket även innebär att denna målsättning är uppfyllt.

Södertälje

Från att tidigare ha använt en kundvalsmodell enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, valde Södertälje kommun 2014 att upphandla utförare enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Skälet till förändringen var det utbredda fusk som förekom bland flera hemtjänstutförare och som resulterade i en stor bedrägerihärva där totalt 21 personer dömdes för olika nivåer av bedrägerier.

Den upphandlingsmodell som Södertälje har valt har gjorts utifrån andelen beviljade timmar där kommunens egen regi ska omfatta 60 procent och resterande 40 procent upphandlas utifrån fyra andelar.

Företrädare för Södertälje berättar att det varit svårt att få in tillräckligt med kvalificerade anbud och i dagsläget är två externa utförare med andelar om 20 respektive 13 procent verksamma i kommunen. Den sista andelen på sju procent har inte varit möjlig att tilldela och den andelen utförs därför av egen regi. Samtliga externa leverantörer är, vilket är ett krav, verksamma i hela kommunen och kan således ha brukare såväl centralt som i ytterområden. När kapacitetstaket för en viss utförare nåtts tillämpas ett kösystem. Under tiden får brukaren den utförare som har ledig kapacitet. Södertälje har konstaterat att ingen brukare har valt att byta till sitt förstahandsval när den möjligheten har uppstått.

De leverantörer som varit verksamma i Södertälje under perioden med LOU har beskrivit att de upplever fördelar med systemet med andelar, då det är mer förutsägbart för dem vilket gör det lättare att planera verksamheten samt bidrar till stabilitet.

Efter den senaste upphandlingen hade Södertälje kontakt med de hemtjänstaktörer som hade tagit del av upphandlingsunderlaget under annonseringsperioden, men ändå valt att inte lägga anbud. Som skäl angav leverantörerna att det är svårt att få det att gå ihop ekonomiskt då andelarna är för små för att det ska vara lönsamt. De uppgav även de långa restiderna som ett problem då det saknas geografiska indelningar och alla utförare är verksamma i hela kommunen. Enligt utförarna innebär det mycket logistik, sämre lönsamhet samt är sämre för miljön. Ytterligare en synpunkt som framkom var att systemet med andelar och begränsning av kapaciteten inte ger dem möjlighet att expandera sin verksamhet, ens då man utför insatsen på ett kvalitativt sätt. Dock har man lyft valmöjligheten för den enskilde mottagaren av hemtjänst som positivt.



Privata aktörer

Utredningen har genomfört en undersökning bland de privata utförare som är verksamma i Huddinge för att ta reda på deras syn på LOV respektive LOU. De fick svara på följande frågor:

- Vilken upphandlingsform föredrar ni för avtalsområdet Hemtjänst, LOU eller LOV?
- Om ni föredrar LOU, vill ni ha valfrihet eller LOU utan valfrihet?
- Kan ni ge exempel på upphandlingar som ni tycker har fungerat bra?
- Har ni några andra synpunkter eller kommentarer som ni vill dela med er av?

Fem av fem utförare har svarat. Deras svar redovisas avidentifierade i bilaga 1.

Av de svarande företagen förordar tre att behålla LOV och två utförare förordar LOU, den ena LOU med valfrihet och den andra LOU med garanterad volym.

Tidsperspektiv

Från det att beslut om att avveckla LOV är fattat av kommunfullmäktige bedömer förvaltningen att det tar minst ett år innan nya avtal kan vara på plats. Normalt brukar upphandlingar påbörjas cirka ett år och en till tre månader innan avtalen ska börja gälla. Det finns dock omständigheter som kan påverka planeringen tidsmässigt, bland annat om någon väsentlig del av upphandlingen hamnar under sommaren eller vid jul. Under upphandlingsprocessen ska befintliga avtal sägas upp, brukarna ska informeras i de delar som berör dem, att de behöver byta utförare, och en upphandlingsstrategi ska beslutas politiskt i KSAU. Parallellt med detta behöver förvaltningen göra beräkningar för att kunna byta till en mer ändamålsenlig ersättningsmodell.



Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att tillämpningen av lag om valfrihetssystem (LOV) avvecklas och att kommunen i stället upphandlar utförare enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare föreslår förvaltningen att kommunen delas i geografiska områden med en utförare i varje område.

Motivering

Förvaltningen menar att tillämpning av LOV inom hemtjänsten inte är hållbart av flera olika skäl. Det är inte kostnadseffektivt att flera utförare konkurrerar om samma brukare i samma områden och detta gäller oavsett ersättningsmodell. Det är heller inte bra ur miljösynpunkt. LOV försvårar även omställningen till god och nära vård samtidigt som kontinuitetsplanering och krisberedskap försämrats. Osäkra planeringsförutsättningar riskerar att drabba de anställda genom otrygga anställningsförhållanden. Den minskade valfriheten för brukarna vägs upp av förbättrad kontinuitet.

Vidare menar förvaltningen att en begränsning av antalet utförare bidrar till att uppföljning och kontroll underlättas och att eventuellt fusk både lättare kan upptäckas och förhindras. Den regelmässiga granskningen blir mindre tidskrävande och det blir mer tid över till riktade uppföljningar, till exempel kring ett särskilt tema, vilket bedöms ha positiv påverkan på kvaliteten.

Förvaltningen är av åsikten att LOV aldrig kommer kunna vara det mest effektiva sättet att organisera hemtjänsten på. Förvaltningen menar att en övergång till LOU med en förändring av ersättningsmodellen är nödvändigt för att på sikt kunna framtidssäkra välfärden.

Av de tre alternativ som förvaltningen har utrett föreslås att hemtjänsten organiseras på så sätt att kommunen delas in geografiskt och att en utförare är verksam i varje område. Den kommunala utföraren tilldelas områden som motsvarar 40–50 procent av de totala volymerna. För övriga områden upphandlas en utförare per område enligt LOU. Det innebär att den utförare som vinner upphandlingen i ett område utför hemtjänst till alla brukare som bor i området.

Förvaltningen menar att fördelarna med en sådan lösning är att utföraren har större möjligheter att planera sin verksamhet och kan bli effektivare inom ett avgränsat område. Vidare bedömer förvaltningen att detta både är ett kostnadseffektivt och ekologiskt hållbart alternativ. Förslaget bedöms ha positiv påverkan på restider och skapar goda förutsättningar för att så många som möjligt av resorna i samband med hemtjänstbesök kan göras med cykel alternativt gång.

Förvaltningen bedömer att förslaget innebär förbättringar ur kvalitets- och arbetsmiljösynpunkt, till exempel förbättrade förutsättningar för arbetet med omställningen till god och nära vård och omsorg¹¹ samt bättre planeringsförutsättningar vilket leder till tryggare anställningsformer. Förslaget

¹¹ God och nära vård kan beskrivas som ett övergripande mål för den omställning som sker inom hälso- och sjukvården. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar.



kommer inte att påverka hjälpen den enskilde har behov av men däremot möjligheten att välja och byta utförare.

Förvaltningens bedömning är att alternativ 1 har störst potential att bidra till minskade kostnader eftersom restiden inom egen regi förväntas minska.

Förvaltningens förslag att övergå från LOV till LOU kommer bland annat leda till att

- kvaliteten förbättras för brukarna
- anställningsförhållandena blir tryggare
- omställningen till god och nära vård underlättas
- uppföljning och kontroll underlättas
- miljöpåverkan minskar
- effektiviteten ökar för utförarna
- samordningsarbetet vid eventuella kriser underlättas.