



KS § 25

D.nr. KS/2021:610 - 790

Konkurrensutsättning av hemtjänst

Beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta att

1. avveckla tillämpningen av lagen om valfrihetssystem (LOV),
2. upphandla delar av hemtjänsten enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Yrkanden

Jan Rudengren (L) yrkar på att ärendet återremitteras med motiveringen:

1. Förstudien är undermålig och uppfyller inte kraven som ställs i ”Konkurrensprogram för Strängnäs kommun”
2. Kommunfullmäktige har inte mandat att fatta beslut om att avveckla lagen om valfrihetssystem (LOV).
3. Attsats 2 i förslag till kommunfullmäktige är otydligt.

Anders Härnbro (S) yrkar avslag till Jan Rudengrens (L) återremissyrkande.

Anders Härnbro (S) yrkar bifall till liggande förslag.

Catharina De Geer (KD) yrkar på avslag till liggande förslag med motiveringen:

Kvalitén på hemtjänsten är idag lika god, när den utförs av de privata aktörerna som av kommunen.

Då kostnaden är lägre hos de privata aktörerna, anser vi att det är rätt att öka den privata verksamheten ytterligare. Däremot vill vi Kristdemokraterna att LOV bibehålls för att ge den enskilde hemtjänsttagaren valfrihet även framöver.

Björn Karlsson (SD) och Maud Richtoff (SD) yrkar bifall till Catharina De Geers (KD) avslagsyrkande.

Jan Rudengren (L) yrkar på avslag till liggande förslag med motiveringen:

1. Förstudien skall inte godkännas då den är tendenslös, saknar analys och evidens på slutsatserna samt att den inte uppfyller kraven i ”Konkurrensprogram för Strängnäs kommun”.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



2. Första attsatsen i förslag till kommunfullmäktige skall avslås.
Kommunfullmäktige har inte mandat att fatta beslut om att avveckla lagen om valfrihetssystem (LOV). Det strider mot Regeringsformen. Riksdagen är den lagstiftande församlingen, och en lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (Regeringsformen Kap. 8, 18§)
3. Andra attsatsen i förslag till kommunfullmäktige avslås och ändras till: att hemtjänsten privatiseras till 100 %, med tillämpning av Lagen om valfrihetssystem (LOV). Detta ger en årlig besparing på över 50mkr och viktigare att det ger en kvalitetsökning för ”brukarna.”

Anders Härnbro (S) yrkar avslag till Jan Rudengrens (L) avslagsyrkande.

Mikael Lagergren (M) yrkar på följande ändring i attsats ett:

1. avveckla tillämpningen av lagen om valfrihetssystem (LOV),

David Aronsson (V) och Maria Nerby (C) yrkar bifall till Mikael Lagergrens (M) ändringsyrkande.

David Aronsson (V) yrkar på avslag till attsats två i liggande förslag.

Beslutsgång

Ordföranden frågar om det är kommunstyrelsens avsikt att ärendet ska avgöras idag eller återremitteras och finner att ärendet ska avgöras idag.

Ordföranden ställer avslag mot bifall till Mikael Lagergrens (M) ändringsyrkande och finner att kommunstyrelsen bifaller förslaget.

Ordföranden ställer avslag mot bifall till attsats två enligt liggande förslag och finner att kommunstyrelsen bifaller förslaget.

Reservationer

Catharina De Geer (KD) reserverar sig mot beslutet med följande motivering:

Kvalitén på hemtjänsten är idag lika god, när den utförs av de privata aktörerna som av kommunen.
Då kostnaden är lägre hos de privata aktörerna, anser vi att det är rätt att öka den privata verksamheten ytterligare. Däremot vill vi Kristdemokraterna att LOV bibehålls för att ge den enskilde hemtjänsttagaren valfrihet även framöver.

Björn Karlsson (SD) och Maud Richtoff (SD) reserverar sig mot beslutet med följande motivering:

Vi reserverar oss mot beslutet att avsluta LOV och att

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



börja upphandla enligt LOU. De gamla står i centrum för oss sverigedemokrater och att de får en så god omvårdnad som möjligt är prion nr ett. Då kvalitén i nuläget är god både hos kommunen och de befintliga LOV- företagen finner vi ingen anledning att avveckla LOV'en. De privata utför uppdraget med de pengar som tilldelats och dessutom till lägre kostnad än kommunen. Dessutom är valfriheten något vi inte gör avkall på och eftersom denna försvinner med LOU är valet enkelt.

Protokollsanteckning

Maud Richtoff (SD) begär att få följande anteckning till protokollet:

I socialnämndens protokoll är motiveringen till reservation felaktigt antecknad. Det ska stå "övertaliga personalen" och inte personen, samt att ordet "hemtjänst" saknas i det avslutande stycket efter "behöva".

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till socialnämnden för att klargöra inbördes ordning och otydligheter i förslag till beslut.

Förstudien kompletteras efter nämndbeslut 2021-10-27 och lyfter resonemang kring olika upphandlingsförfarande samt för- och nackdelar kring förslaget på upphandlingsfördelningen mellan kommunalutförare och privata hemtjänstutförare.

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Strängnäs kommun beslutade i juni 2010 att lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ska tillämpas inom tjänstekategorin hemtjänst enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Valfrihetssystemet infördes 2012. Ett valfrihetssystem utan ett aktivt deltagande från brukare. Efter snart 10 år av valfrihetssystemet LOV noteras att antalet privata hemtjänstutförare att välja mellan har minskat samt antalet brukare som nyttjat sin möjlighet till att byta utförare har varit få. Det är viktigt att hemtjänsten har god och jämn kvalitet så att brukaren kan få stöd och fortsätta levas den valda livsstilen och känna trygghet. En förändring av hemtjänsten i Strängnäs från lag om valfrihet (LOV) till ett system som utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) skulle innebära att brukares möjlighet att välja hemtjänstutförare försvinner. Då många brukare i Strängnäs kommun redan nu valt att inte nyttja valfriheten till sin fullo innebär en övergång från valfrihetssystemet LOV till upphandling enligt LOU ingen större omställning för nämndens hemtjänstbrukare.

Valet av utförare i Strängnäs gäller endast för hemtjänst under dagtid. Larmutryckningar och hjälp under natten utförs av en kommunal utförare. Med ett system utifrån upphandling enligt LOU skulle även larmutryckningar inkluderas. Detta skulle innebära en ökad kontinuitet för brukarna.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



Sedan införande av valfrihetsystemet har nämnden fått en ökad kostnad för utförandet av hemtjänsten. Flertal försök till effektiviseringar och omorganiseringar har gjorts under åren för att få lägre kostnader.

Bredning

Utredaren har genom en omvärldsbevakning och kontakt med SKR:s nätverksgrupper kommit i kontakt med kommuner som har genomfört eller har beslutat om att avveckla LOV och istället upphandla hemtjänstutförare enligt LOU. Utredaren har under förstudien intervjuat representanter och granskat förfrågningsunderlag och rapporter från andra kommuner.

Utredaren har även haft en dialog med Seniorrådet angående uppdraget från socialnämnden.

Utredaren har informerat ledningen och cheferna både den kommunala och privata hemtjänstutförarna om nämndens uppdrag.

Erfarenheter från andra kommuner

Flertal kommer ser över sitt valfrihetsystem och försöker hitta ett sätt att effektivisera organisationen kring hemtjänsten. Allt fler kommuner ser över möjligheten att avveckla valfrihetsystemet och istället upphandla enligt lagen om offentligt upphandling LOU.

En kort beskrivning av fyra kommuner som har valt att upphandla enligt LOU presenteras i förstudien.

Även skillnaderna mellan systemet LOV och LOU presenteras i förstudien.

Sammanfattning förstudie

Strängnäs kommun och socialnämnden har sedan införandet av valfrihetsystemet 2012 genomfört flertal omorganisationer inom hemtjänstens verksamheter för att öka kvalitén och minska på kostnaderna inom den kommunala hemtjänstverksamheten.

Nämnden har en högkvalitet hos både kommunala och privat hemtjänstutförare, dock har kostnaderna för den kommunala hemtjänsten ökat sedan införandet av valfrihetsystemet. Ersättningen som hemtjänstutförandet erhåller täcker inte alla kostnader för utförandet av hemtjänsten. Majoriteten av de privat utförare som har avvecklat sina verksamheter har haft svårt att bära sin egen ekonomi och haft svårt att gå runt på ersättningen som de får av nämnden.

Omorganisationerna har inte lett till minskade kostnader eller ökade kvalitén inom hemtjänsten. Det har endast resulterat i ökade kostnader och samma höga kvalitét.

Strängnäs kommun har en av de högsta kostnader per hemtjänsttagare i hela landet. Strängnäs har den nästa högsta kostnader per hemtjänsttagare i jämförbara kommun.

Vad som kan noteras är att om ett anbud vid upphandling av LOU hamnar på en medelkostnad kan kostnaderna per år bli lägre, 18, 7 mkr vid 50 % upphandling, 22, 3 mkr vid 70 % upphandling och vid 80 % upphandling 29, 5 mkr.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



Förstudien förslag

Utredaren har kommit fram till att en upphandling enligt LOU skulle gynna och effektivisera verksamheten. En upphandling enligt LOU och en kravställning som fokusera på kvalitén inom hemtjänsten skulle innebära en minskad administration.

Upphandling enligt LOU:

- en privat hemtjänstutförare
- förenkla ersättningsmodellen, fast åsättning
- upphandla 50 % av volymen
- leverantören svara på larm inom sitt geografiska område
- utveckla nuvarande organisation för kvalitetsuppföljning
- kommunens HSL organisation behåller ansvaret för delegerad hälso- och sjukvård

Förslaget innebär att den kommunala utföraren är verksam och har ett mindre geografiskt område. Detta ger större utrymme för att öka brukarfokuset och kvalitén inom den kommunala hemtjänsten och bibehålla kvalitetskraven på den upphandlade leverantören.

Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Målet med förslaget är att det ska öka kvalitén och minska kostnaderna inom hemtjänsten.

Förslaget kan innebära en kostnadsreducering för nämnden, till följd av minskade administrativa kostnader och ett mindre geografiskt område samt minskad volym för den kommunala hemtjänsten.

Att upphandla 50 % av volymen innebär en kostnadsreducering på ca 3,2 miljoner.

Beräkningarna är exklusive minskade lokalkostnader och minskade personalkostnader. Procentinsatsen är exklusive beställda och utförda hemtjänsttimmar under natten. Det innebär att den totala besparingen för alla verksamheter som berörs är högre än 3,2 miljoner.

En förenklad ersättningsmodell kommer att tas fram innan upphandlingen enligt LOU.

Barnkonsekvenser

Förslaget innebär inga konsekvenser för barnen. En leverantör som upphandlas enligt LOU har fortfarande samma krav på att beakta barnperspektivet som leverantörer inom LOV systemet. Utförare av hemtjänst betraktar alltid barnperspektivet då det kan finnas barn hos individerna som är i behov av hemtjänst.

Övriga konsekvenser

Beslutet medför konsekvenser för medarbetarna inom hemtjänsten i form av nya geografiska hemtjänstområden och eventuellt en ny arbetsgivare för anställda inom den privata hemtjänsten. Som följd av beslutet kan det uppstå ett behov av en organisationsjustering inom den kommunala hemtjänstverksamheten.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



Uppföljning

Uppföljning sker kontinuerligt under annonseringen och uppföljning av godkända utförare sker systematisk under avtalstid.

Beslutsunderlag

Protokollsutdrag, SN § 17, 2022-01-26, Konkurrensutsättning av hemtjänst
Skrivelse, Förstudie - Konkurrensutsättning av hemtjänst, 2021-12-14

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



SN § 17

SN/2021:119 - 790

Konkurrensutsättning av hemtjänst

Beslut

Socialnämnden beslutar att

1. godkänna förstudien, daterad 2021-12-14 med kompletterande uppgifter.

Socialnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta att

1. avveckla lagen om valfrihetssystem (LOV),
2. upphandla delar av hemtjänsten enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Yrkanden

Maud Richthoff (SD) yrkar avslag till liggande förslag.

Mikael Lagergren (M) yrkar bifall till liggande förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställer avslag mot bifall till liggande förslag och finner att socialnämnden bifaller förslaget.

Reservationer

Maud Richthoff (SD) reserverar sig mot beslutet med följande motivering:
Jag reserverar mig mot beslutet att godkänna förstudien angående konkurrensutsättning av hemtjänsten, samt avsluta LOV och börja upphandla enligt LOU. Jag känner att förstudien inte lyckas övertyga mig och att denna förändring med att köpa upp med fördelningen 50/50 och dela in i geografiska områden är det som bör göras i dagens läge.

Många kommuner tänker i dessa banor, men någon erfarenhet finns inte i dagsläget och ingen har gjort denna förändring. Vad innebär detta för brukarna och de gamla? De gamla är prio ett och vad händer med den övertaliga personen? En del har valt att köpa upp flera aktörer även om målet är 50/50. En del kommuner har hamnat i centrala förhandlingar, så det inte är något som kan genomföras lättvindigt. Förslaget ger säkert en besparing för kommunen, men kvalitet för de gamla får det aldrig göras avkall från. Kvalitén idag är hög i hemtjänsten och kan bli ännu högre vilken väg man än väljer.

Anser kommunen i första hand skall gå till botten med de höga kostnaderna per timme som är höga jämfört med andra kommuner. Jag tror inte LOVen är skyldig till allt. Tror man kan få ner kostnaderna med bättre planering och rutiner, ta personalen till hjälp för att hitta smarta och effektivare sätt att arbeta på. Varför lyckas andra kommuner med så mycket lägre kostnader.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



Slutligen är valfriheten en central fråga och kommer bli än viktigare, då de som kommer behöva framöver är pensionärer som är vana att ställa krav och inte bara bli tilldelad personal. Man måste få kunna byta personal eller företag om man inte känner att det fungerar.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till socialnämnden för att klargöra inbördes ordning och otydligheter i förslag till beslut.

Förstudien kompletteras efter nämndbeslut 2021-10-27 och lyfter resonemang kring olika upphandlingsförfarande samt för- och nackdelar kring förslaget på upphandlingsfördelningen mellan kommunalutförare och privata hemtjänstutförare.

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Strängnäs kommun beslutade i juni 2010 att lag (2008:962) om valfrihetsystem (LOV) ska tillämpas inom tjänstekategorin hemtjänst enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Valfrihetsystemet infördes 2012. Ett valfrihetsystem utan ett aktivt deltagande från brukare. Efter snart 10 år av valfrihetsystemet LOV noteras att antalet privata hemtjänstutförare att välja mellan har minskat samt antalet brukare som nyttjat sin möjlighet till att byta utförare har varit få. Det är viktigt att hemtjänsten har god och jämn kvalitet så att brukaren kan få stöd och fortsätta levast den valda livsstilen och känna trygghet. En förändring av hemtjänsten i Strängnäs från lag om valfrihet (LOV) till ett system som utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) skulle innebära att brukares möjlighet att välja hemtjänstutförare försvinner. Då många brukare i Strängnäs kommun redan nu valt att inte nyttja valfriheten till sin fullo innebär en övergång från valfrihetsystemet LOV till upphandling enligt LOU ingen större omställning för nämndens hemtjänstbrukare.

Valet av utförare i Strängnäs gäller endast för hemtjänst under dagtid. Larmutryckningar och hjälp under natten utförs av en kommunal utförare. Med ett system utifrån upphandling enligt LOU skulle även larmutryckningar inkluderas. Detta skulle innebära en ökad kontinuitet för brukarna. Sedan införande av valfrihetsystemet har nämnden fått en ökad kostnad för utförandet av hemtjänsten. Flertal försök till effektiviseringar och omorganiseringar har gjorts under åren för att få lägre kostnader.

Bredning

Utredaren har genom en omvärldsbevakning och kontakt med SKR:s nätverksgrupper kommit i kontakt med kommuner som har genomfört eller har beslutat om att avveckla LOV och istället upphandla hemtjänstutförare enligt LOU. Utredaren har under förstudien intervjuat representanter och granskat förfrågningsunderlag och rapporter från andra kommuner.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



Utredaren har även haft en dialog med Seniorrådet angående uppdraget från socialnämnden.

Utredaren har informerat ledningen och cheferna både den kommunala och privata hemtjänstutförarna om nämndens uppdrag.

Erfarenheter från andra kommuner

Flertal kommer ser över sitt valfrihetsystem och försöker hitta ett sätt att effektivisera organisationen kring hemtjänsten. Allt fler kommuner ser över möjligheten att avveckla valfrihetsystemet och istället upphandla enligt lagen om offentligt upphandling LOU.

En kort beskrivning av fyra kommuner som har valt att upphandla enligt LOU presenteras i förstudien.

Även skillnaderna mellan systemet LOV och LOU presenteras i förstudien.

Sammanfattning förstudie

Strängnäs kommun och socialnämnden har sedan införandet av valfrihetsystemet 2012 genomfört flertal omorganisationer inom hemtjänstens verksamheter för att öka kvalitén och minska på kostnaderna inom den kommunala hemtjänstverksamheten.

Nämnden har en högkvalitet hos både kommunala och privat hemtjänstutförare, dock har kostnaderna för den kommunala hemtjänsten ökat sedan införandet av valfrihetsystemet. Ersättningen som hemtjänstutförandet erhåller täcker inte alla kostnader för utförandet av hemtjänsten. Majoriteten av de privat utförare som har avvecklat sina verksamheter har haft svårt att bära sin egen ekonomi och haft svårt att gå runt på ersättningen som de får av nämnden.

Omorganisationerna har inte lett till minskade kostnader eller ökade kvalitén inom hemtjänsten. Det har endast resulterat i ökade kostnader och samma höga kvalitét.

Strängnäs kommun har en av de högsta kostnader per hemtjänsttagare i hela landet. Strängnäs har den nästa högsta kostnader per hemtjänsttagare i jämförbara kommun.

Vad som kan noteras är att om ett anbud vid upphandling av LOU hamnar på en medelkostnad kan kostnaderna per år bli lägre, 18, 7 mkr vid 50 % upphandling, 22, 3 mkr vid 70 % upphandling och vid 80 % upphandling 29, 5 mkr.

Förstudien förslag

Utredaren har kommit fram till att en upphandling enligt LOU skulle gynna och effektivisera verksamheten. En upphandling enligt LOU och en kravställning som fokusera på kvalitén inom hemtjänsten skulle innebära en minskad administration.

Upphandling enligt LOU:

- en privat hemtjänstutförare
- förenkla ersättningsmodellen, fast årsersättning

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------



- upphandla 50 % av volymen
- leverantören svara på larm inom sitt geografiska område
- utveckla nuvarande organisation för kvalitetsuppföljning
- kommunens HSL organisation behåller ansvaret för delegerad hälso- och sjukvård

Förslaget innebär att den kommunala utföraren är verksamma och har ett mindre geografisk område. Detta ger större utrymme för att ökar brukarfokusen och kvalitén inom den kommunala hemtjänsten och bibehålla kvalitetskraven på den upphandlade leverantören.

Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Målet med förslaget är att det ska öka kvalitén och minska kostnaderna inom hemtjänsten.

Förslaget kan innebär en kostnadsreducering för nämnden, till följd av minskade administrativa kostnaderna och ett mindre geografiska område samt minskad volym för den kommunala hemtjänsten.

Att upphandla 50 % av volymen innebär en kostnadsreducering på ca 3,2 miljoner.

Beräkningarna är exklusive minskade lokalkostnader och minskade personalkostnader. Procentinsatsen är exklusive beställda och utförda hemtjänsttimmar under natten. Det innebär att den totala besparingen för alla verksamheter som berörs är högre än 3,2 miljoner.

En förenklad ersättningsmodell kommer att tas fram innan upphandlingen enligt LOU.

Barnkonsekvenser

Förslaget innebär inga konsekvenser för barnen. En leverantör som upphandlas enligt LOU har fortfarande samma krav på att beakta barnperspektivet som leverantörer inom LOV systemet. Utförare av hemtjänst betraktar alltid barnperspektivet då det kan finnas barn hos individerna som är i behov av hemtjänst.

Övriga konsekvenser

Beslutet medför konsekvenser för medarbetarna inom hemtjänsten i form av nya geografiska hemtjänstområden och eventuellt en ny arbetsgivare för anställda inom den privata hemtjänsten. Som följd av beslutet kan det uppstå ett behov av en organisationsjustering inom den kommunala hemtjänstverksamheten.

Uppföljning

Uppföljning sker kontinuerligt under annonseringen och uppföljning av godkända utförare sker systematisk under avtalstid.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande, Konkurrensutsättning av hemtjänst, 2021-12-14

Skrivelse, Förstudie - Konkurrensutsättning av hemtjänst, 2021-12-14

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Förstudie Konkurrensutsättning av hemtjänst

Innehållsförteckning

Förstudie Konkurrensutsättning av hemtjänst.....	1
1. Inledning	3
2. Sammanfattning	3
3. Metod	4
4. Bakgrund.....	4
4.1 Syfte med valfrihetsystemet	4
4.2 Införande av LOV i Strängnäs kommun	4
5. Organisationsförändring inom kommunal hemtjänst.....	6
5.1 Sammanfattning.....	7
6. Kommunal hemtjänstverksamhetens kostnadsutveckling över tid.....	7
7. Nuvarande kostnadsnivå	10
8. Scenarier vid upphandling.....	12
8.1 Sammanfattning.....	13
9. Prognos kostnadsutveckling.....	15
10. Kvalitetskrav i framtidens hemtjänst.....	15
10.1 Kvalitetskrav valfrihetsystemet i Strängnäs.....	15
10.2 Kvalitetskrav.....	15
11. Erfarenheter av LOU i andra kommuner	16
11.1 Södertälje kommun	16
11.2 Linköping kommun	16
11.3 Botkyrka kommun.....	17
11.4 Örebro kommun.....	17
12. Skillnader mellan LOV och LOU.....	18
12.1 Sammanställande analys av skillnader mellan LOV och LOU	18
13. Konsekvensanalys	19
14. Förslag till beslut	21
14.1 Endast en privat leverantör	21
14.2 Ersättningsmodell	21
14.3 HSL.....	22
14.5 Geografiska uppdelning	22
14.6 Organisation för uppföljning	22
14.7 Kvalité.....	23
15. Slutsats	23

1. Inledning

Kommunfullmäktige i Strängnäs kommun beslutade i juni 2010 att lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ska tillämpas inom tjänstekategorin hemtjänst enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Strängnäs kommuns fullmäktige beslutade om ett konkurrensprogram Dnr KS/2017:325 i syfte till att tillhandahålla en struktur för bedömning, i situationer när det övervägs om konkurrens ska användas för att uppnå en hög effektivitet och god kvalitet på kommunala tjänster.

Konkurrensprogrammet omfattar all kommunal verksamhet.

Kommunstyrelsen och respektive nämnd tar årligen, i samband med framtagandet av verksamhetsplanen, fram ett förslag till konkurrensplan för sina respektive verksamhetsområden.¹

I och med godkännande av socialnämndens verksamhetsplan 2021-2023 gav nämnden socialkontoret i uppdrag att upprätta en fördjupad förstudie avseende möjligheterna att eventuellt konkurrensutsätta hemtjänstuppdraget.

Förstudien kommer att utreda möjligheten att upphandla privata leverantörer enligt lagen om offentligt upphandling (LOU).

Valfrihetssystemet infördes 2012. Efter snart 10 år av valfrihetssystemet LOV noteras att antalet privata hemtjänstutförare att välja mellan har minskat samt antalet brukare som nyttjat sin möjlighet till att byta utförare har varit få. Antal hemtjänstutförare att välja mellan har som högst varit sju utförare, idag är den siffran fyra.

2. Sammanfattning

Det är viktigt att hemtjänsten har god och jämn kvalitet så att brukaren kan få stöd och känna trygghet. En förändring av hemtjänsten i Strängnäs från lag om valfrihet (LOV) till ett system utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) skulle innebära att brukares möjlighet att välja hemtjänstutförare försvinner. Då många brukare i Strängnäs kommun redan nu valt att inte nyttja valfriheten till fullo innebär en övergång från valfrihetssystemet LOV till upphandling enligt LOU endast en omställning initialt för nämndens hemtjänstbrukare.

Valet av utförare i Strängnäs gäller endast för hemtjänst under dagtid. Larmutryckningar och hjälp under natten utförs av en kommunal utförare. Med ett system utifrån upphandling enligt LOU skulle även larmutryckningar inkluderas. Detta skulle innebära en ökad kontinuitet för brukarna.

Att fokusera på kvalitet och brukarnyttan i hemtjänsten är av största vikt vid såväl intern som extern produktion av hemtjänst. Vid upphandling av LOU ställs kvalitetskrav som sedan avtalas och som kommunen kontinuerligt följer upp.

Vad som kan noteras är att om ett anbud vid upphandling hamnar på en medelkostnad, enligt kostnad per brukare, kan kostnaderna per år bli lägre, 18, 7

¹ Konkurrensprogram för Strängnäs kommun s.2

mkr vid 50 % upphandling, 22, 3 mkr vid 70 % upphandling och vid 80 % upphandling 29, 5 mkr.

Innan införandet av valfrihetsystemet fick Strängnäs kommun statligt stimulansmedel för att införa valfrihetsystemet.

Strängnäs kommun har sedan 2012 valfrihet (LOV) i hemtjänsten. För tillfället finns fyra privata utförare och en kommunal utförare. Kostnaden för den kommunala hemtjänsten har ökat sedan införande av valfrihetsystemet LOV och den faktiska ersättningen per timme är högre än den budgeterade kostnaden. De privata utförarna har ingen möjlighet att få ytterligare ersättning från kommunen.

3. Metod

Utredaren har gjort en beskrivning av för och nackdelar med dagens system som presenteras i förstudien. Förstudien innehåller även omvärldsbevakning och kontakt med flera kommuner som har valfrihetsystemet LOV och upphandlat hemtjänsten enligt LOU. Utredaren har även haft en dialog med Seniorrådet angående uppdraget från socialnämnden. Rapporten avslutas med ett ställningstagande och förslag till beslut.

4. Bakgrund

4.1 Syfte med valfrihetsystemet

Lagen om valfrihetsystemet LOV trädde i kraft 1 januari 2009. Lagen om valfrihet (LOV) är ett komplement till lagen om offentligt upphandling (LOU) och möjliggör ett system där kommuner kan auktorisera utförande av olika tjänster. Inom valfrihetsystemet LOV rådet det ingen konkurrens mellan leverantörerna i samband med tilldelningsbeslut. Valfrihetsystemet LOV bygger på att samtliga leverantörer som uppfyller uppställda krav i förfrågningsunderlaget får teckna avtal med kommunen och utföra tjänsten. Istället för konkurrens om avtalet mellan beställaren konkurrerar leverantörerna om brukarna. En godkänd leverantörer garanteras inga volymer utan det är upp till leverantörerna att konkurrera om brukarna. Brukarna har rätt att byta leverantörer när de vill inom ramen för valfrihetsystemet LOV.

4.2 Införande av LOV i Strängnäs kommun

Projektledare för LOV sammanfattade syftet vid införandet av LOV enligt nedan:

”Enkelt uttryckt ger valfrihetssystemen medborgare möjlighet att välja mellan olika leverantörer av tjänster inom hemtjänsten. Detta innebär att privata företag och organisationer kan utföra tjänster som kommunen eller landstinget tidigare utfört i egen regi. I Strängnäs kommun kommer LOV att vara infört till våren 2012. Nyttan av LOV är den ökade valmöjligheten för brukaren, att utförarna bli mer divergerade samt att det ska finnas fler små företag bland utförarna.”²

² Kommunala pensionärsrådet samträdesprotokoll 2011-03-02

Strängnäs kommun har fått stimulansmedel från Socialstyrelsen för att utreda konsekvenser vid införande av ett valfrihetsystem LOV.

Ansvarig utredare för utredningen ”Valfrihet i hemtjänsten utifrån lagen om valfrihet (LOV)”³ granskade Strängnäs kommuns dåvarande hemtjänstverksamheter och hemtjänstorganisation (2009-2010). En presentation av hur hemtjänst kan organiseras samt frågeställningar som socialnämnden hade inför införandet av valfrihetsystemet LOV. Utifrån den utredningen fattade socialnämnden beslut om att införa valfrihet LOV inom hemtjänsten under dagtid och socialnämndens beslut fastställdes av kommunfullmäktige 14 juni 2010, KF § 108.

4.3 Resultatet av valfrihetsystemet LOV

Sedan införande av valfrihetsystemet LOV har nämnden haft som mest sju privata utförare av hemtjänst. Tillsammans med den kommunala hemtjänsten har brukarna som mest haft åtta olika hemtjänstutförare att välja mellan. Mellan åren 2012-2017 avvecklade två leverantörer sina verksamheter på grund av ekonomisk anledningar. En tredje leverantör avvecklade sin verksamhet på grund av för snabbt växande verksamhet.

Under 2018 valde en leverantör att sälja sin verksamhet i Strängnäs kommun till en större koncern.

Under åren 2020-2021 har tre av sex leverantörer avvecklat sina verksamheter delvis på grund av att de saknar tillstånd från IVO.

Gemensamt för alla tre hemtjänstutförarna som fick avslag på sina tillståndsansökan var att de hade det svårt att bära sin egen ekonomi. De privata hemtjänstutförarna som fick avslag på sin tillståndsansökan var mindre bolag som hade hemtjänstverksamheten och fåtal RUT-tjänster som sin enda inkomstkälla.

Vid uppföljningar av privata utförare under åren har alla utförarna lyft att det har varit svårt för dem att få ekonomin att gå ihop. De har själva stått för kostnader för kompetensutveckling inom sin personalgrupp och sina verksamheter. Flera utförare upplever att de inte får del av kommunens satsningar, de har haft svårt att uppfylla kompetenskraven på grund av detta. Flera av de mindre hemtjänstutförarna har haft svårt att överleva på ersättningen från kommunen. Flera privata hemtjänstutförare har även haft svårt att få nya brukare. När brukaren valt en utförare är de trogen den utföraren. Stort inflöde av brukare kommer i samband med att en annan leverantör lägger ner sin verksamhet och brukarna tvingas att byta utförare.

5. Organisationsförändring inom kommunal hemtjänst

2013: Ny organisation från 1 januari. Socialkontoret får en delad organisation med en myndighet/beställarenhet och en utförarenhet. Under våren 2012 startades ett Leanprojekt upp inom Strängnäs hemtjänst. Projektet fortsatte även under 2013. Syftet med projektet var att hjälpa hemtjänstens personal att

³ Valfrihet i hemtjänsten utifrån lagen om valfrihet (LOV) KS/2010:284

fokusera på det som är värdeskapande för brukarna samt att nyttja resurserna på ett rätt och effektivt sätt.

Ny fördelningsmodell där hemtjänstutförarna får betalt för utförd tid istället för en budget baserad på beställd tid infördes. Matdistributionen upphandlades och kom att utföras av en extern leverantör.

Det gjordes en omorganisering av hemtjänsten. Personalgrupperna utgår från två gemensamma lokaler istället för att ha lokaler utspridda i ett större geografisk område i kommunen.

2014: Under sommaren 2014 tog socialnämnden beslut att anlita en konsult för att analysera nämndens verksamheter. Syftet med konsultuppdraget var:

”Konsultuppdrag för analys och framtagande av åtgärder för ekonomisk hållbar verksamhet avseende socialnämndens i Strängnäs kommun.”⁴

Uppdraget resulterade i en slutrapport med konkreta förslag på åtgärden och effektiviseringar.

Hösten 2014 fastställdes en strategisk plan för att öka antalet planeringsenheter inom hemtjänsten. Hemtjänstområdena skulle bli mindre och fler enhetschefer skulle anställas för att öka effektiviteten och brukartiden.

2015: I augusti fattade socialnämnden beslut om att godkänna konsultens rapport. Nämnden beslutade även att konsultens analys och åtgärdsplan ska vara vägledande i socialnämndens fortsatta arbete för att få en budget i balans.

2016: Socialnämnden fattar beslut om att tillsätta en förändringsledare för samordning av förändringsarbetet inom socialnämndens verksamheter. Socialnämndens verksamheter tar fram en åtgärds- och aktivitetsplan för 2016.

2017: Ersättningen till hemtjänsten höjdes för att täcka kringtid, det vill säga restid, planering, utbildning, arbetsplatsträff och dubbelbemanning. Biståndshandläggarna och enheten Myndighet och bistånd fortsätter sitt arbete med att implementera ett nytt verktyg för att beräkna beställd tid.

Förslag på organisering och arbetssätt utifrån ny riktlinje gällande utskrivning från slutenvården togs fram.

2018: 1 april 2018 växte organisation inom den kommunala hemtjänsten. Från fyra hemtjänstområden med fyra chefer utökades antalet hemtjänstområden och två nya enhetschefer tillsattes.

2019: En ny verksamhetschef tog över ansvaret för den kommunala hemtjänsten.

⁴ Slutrapport Effect Management – Analys och åtgärdsplan socialnämnden s. 5

2020: Ny organisation inom hemtjänsten från 1 januari 2020. Från att ha varit sex hemtjänstområden sammanslås vissa områden med varandra och bildar tre hemtjänstområden.

5.1 Sammanfattning

Sedan införande av valfrihetsystemet LOV har socialnämnden genomfört flera organisationsförändringar för att anpassa verksamheten till valfrihetsystemet LOV. När omorganiseringarna inte gav förväntade resultat valde nämnden att anlita en konsult för att utreda, analysera och komma med konkreta förslag som skulle effektivisera nämndens verksamheter. Konsulten föreslog förändringarna som genomfördes under 2018, den kommunala hemtjänstverksamheten utökades, fler enhetschefer och samordnare anställdes och hemtjänstområdena blev fler och mindre. Utökningen av fler chefer och samordnare skulle ge cheferna bättre förutsättningar att leda och styra verksamheten. De önskade effekterna uteblev och en ny verksamhetschef tog över hemtjänstens verksamheter. Ytterligare en organisation genomfördes under 2020. Trots alla omorganisationer och chefsbyten på flera nivåer har inte den kommunala hemtjänsten kunnat bära sina egna kostnader.

6. Kommunal hemtjänstverksamhetens kostnadsutveckling över tid

Fram till hösten 2012 ersattes den kommunala utföraren av hemtjänst för beställd tid. När valfrihetsystemet LOV infördes bytte nämnden till en ny ersättningsmodell, ersättning för utförd tid. Analyser visade att kostnaderna skulle minska kraftigt vid en ersättning av utförd tid istället för som tidigare beställd tid, förutsatt att enheterna hade en budget i balans. Stickprov genomfördes under hösten 2012 för att mäta kringtid (*tiden som medarbetarna inte är hos brukaren, t.ex. tiden för dokumentation*). Det uppdagades att kringtiden var hög i förhållande till de 25 %, rekommenderat från Sveriges kommuner och Regioner (SKR) som de från 2013 skulle ersättas för. Då det till stor del handlade om att minska personalkostnaderna insåg hemtjänstverksamheten att det fanns ett stort och tidskrävande arbete med att minska dessa kostnader. Verksamheterna såg problem och oro över arbetet med att komma ner i beslutade ersättningsnivåer.

2010-2012: Budget i stort sett i balans. Ingen uppföljning av utförd tid vilket gjorde att verksamheten inte hade koll på hur den utförda tiden förhöll sig till den beställda. Utifrån stickprov under 2012 såg verksamheten dock att kringtiden skulle behöva minskas kraftigt för att komma ner i ersättningsnivån där ingen kringtid utöver 25 % skulle ersättas.

2013: Nämnden ställde krav på att hemtjänsten skulle minska sina kostnader som ansågs vara för höga och därför reducerades budgeten. Samtidigt ökade volymerna vilket gjorde att det blev ett negativt resultat.

2014: Fortsatta krav på att kostnaderna skulle minska och att hemtjänsten skulle bedrivas inom den befintliga budgetramen. Den beställda tiden fortsatte att öka och det gjorde också kostnaden per timme vilket gjorde att underskottet ökade ytterligare.

2015: Socialkontoret fick kompensation i budget för största delen av underskottet 2014 som berodde på volymökningar och den höga timkostnaden. Den kommunala verksamheten påbörjade ett långsiktigt arbete med att minska och ställa om personalkostnaderna. Volymerna fortsatte dock att öka medan kostnaden per timme låg på samma nivå som 2014.

2016: Den ekonomiska ersättningen har gått upp efter 2016 års förutsättningar, vilket innebär att justeringar utifrån kommande löneökningar 2016 har gjorts samt utökade resurser för ledningspersonal inom de kommunala hemtjänstenheterna. Detta är i linje med åtgärdsplanens som nämnden godkände och var ett led i det omfattande utvecklingsarbete som pågår hos den kommunala utföraren.

2017: Revideringen av timersättningen gjordes med en uppräknings av löner år 2017 motsvarande budget med 2,5 %. Därutöver har den totala ersättningen räknats upp med 2 % som en kompensation då ersättning för dubbelbemanning ej längre ersättes på grund av att tid för dubbelbemanning inte längre ingick i beställningen. Det beräknades dock inte generera ökad kostnad i förhållande till budget.

2018: Revideringen av timersättningen gjordes med en uppräknings av prisnivå och löner motsvarande 2,8 %. Ersättning för kringtid låg kvar på 40 % istället för 30 % som i den tidigare ersättningen.

2019: Ersättningen för kringtid justerades från 40 % till 30 %. Den sänkta ersättningen från 40 % till 30 % för kringtiden innebar att verksamheterna inom hemtjänsten såväl privat som kommunal behövdes effektivisera sitt arbete för att få en lägre kringtid och på så sätt kunna hålla sig inom ersättningsnivån.

2020: Den ekonomiska ersättningen har räknats om efter 2019 års pris- och löneökningar vilket medför att ersättningen för personalkostnaden höjs. Ersättning för de privata utförarna personal och lönekostnad höjs med 5 kronor, från 284 kronor till 289 kronor. Ersättningen för personalkostnad och lönekostnad höjs med 8 kronor för de kommunala utförarna, från 288 kronor till 296 kronor. Ersättningen för kringtiden har ökat från 30 % till 35 %. Total ersättning för en privat utförare för år 2020 är 477 kronor och för en kommunal utförare 468 kronor.

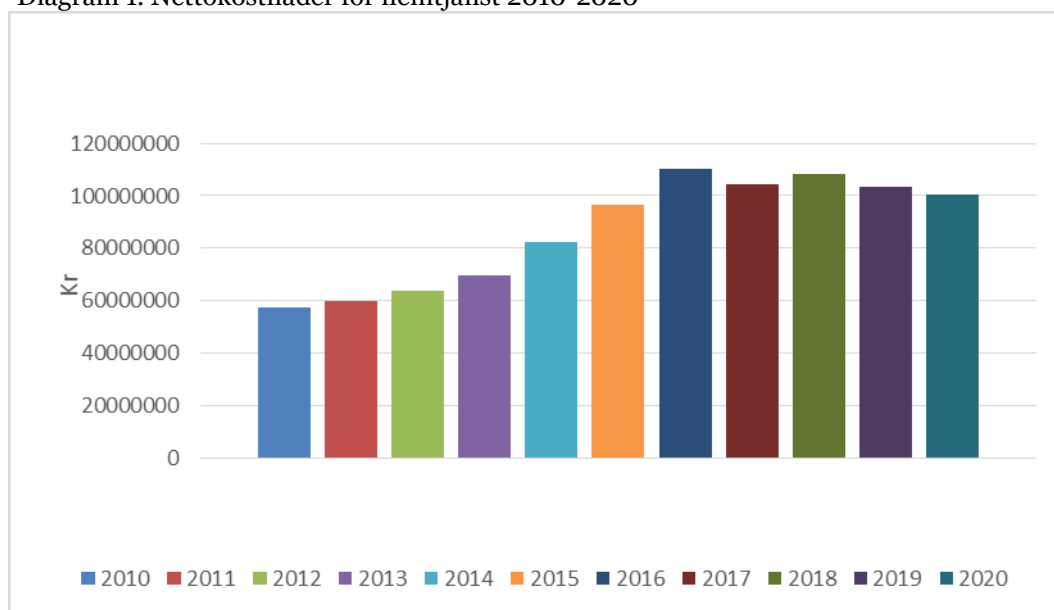
Tabellen nedan visar på utvecklingen för ersättning per timme 2013-2020 (kommunal utförare, exkl. PAN timmar) samt kostnad per utförd timme.

Tabell 1. Ersättning och kostnad per utförd hemtjänsttimme

År	Ersättning per utförd timme	Kostnad per utförd timme
2013	357 kr	480 kr
2014	368 kr	514 kr
2015	377 kr	511 kr
2016	410 kr	585 kr
2017	430 kr	607 kr
2018	463 kr	655 kr
2019	463 kr	611 kr
2020	468 kr	582 kr

*) Här finns det en del osäkerhet i statistiken när det gäller utförd tid. 2012-2013 upptäcktes många fel när det gällde registrering av tid.

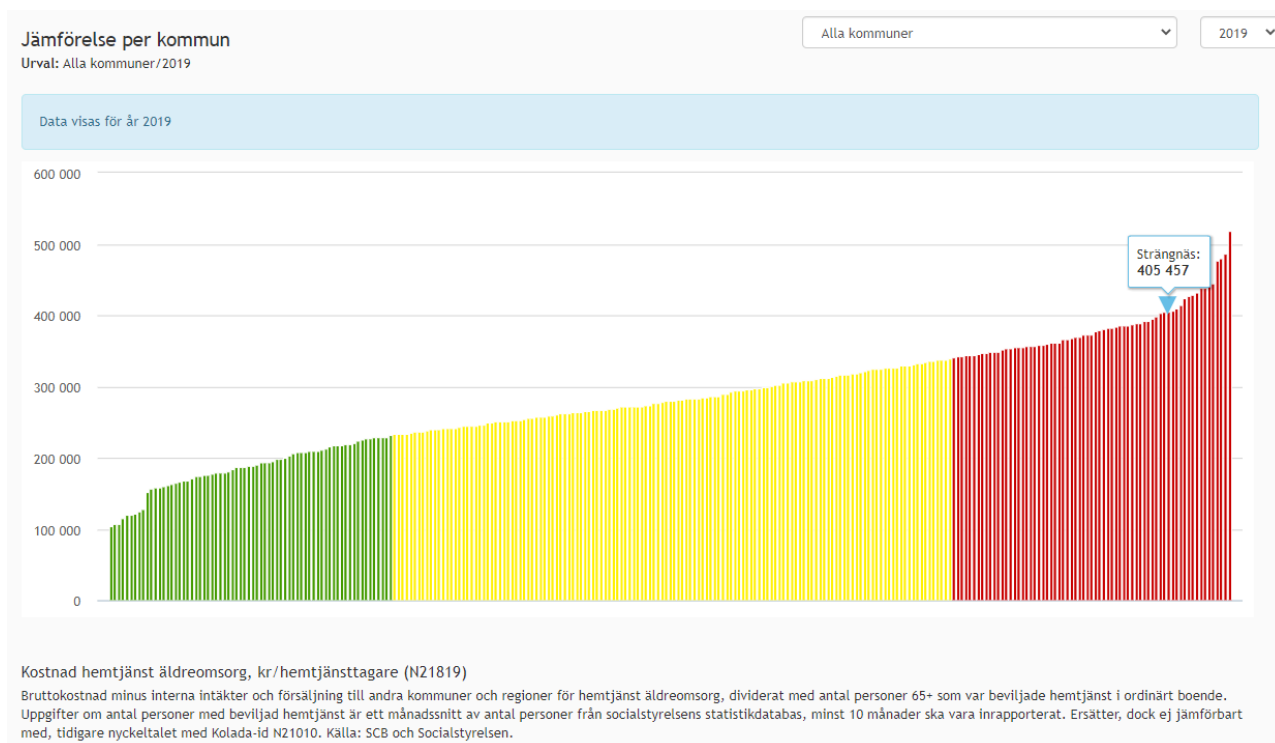
Diagram 1. Nettokostnader för hemtjänst 2010-2020



*) Diagrammet visar förändringen av budget och nettokostnad mellan 2010-2020.

7. Nuvarande kostnadsnivå

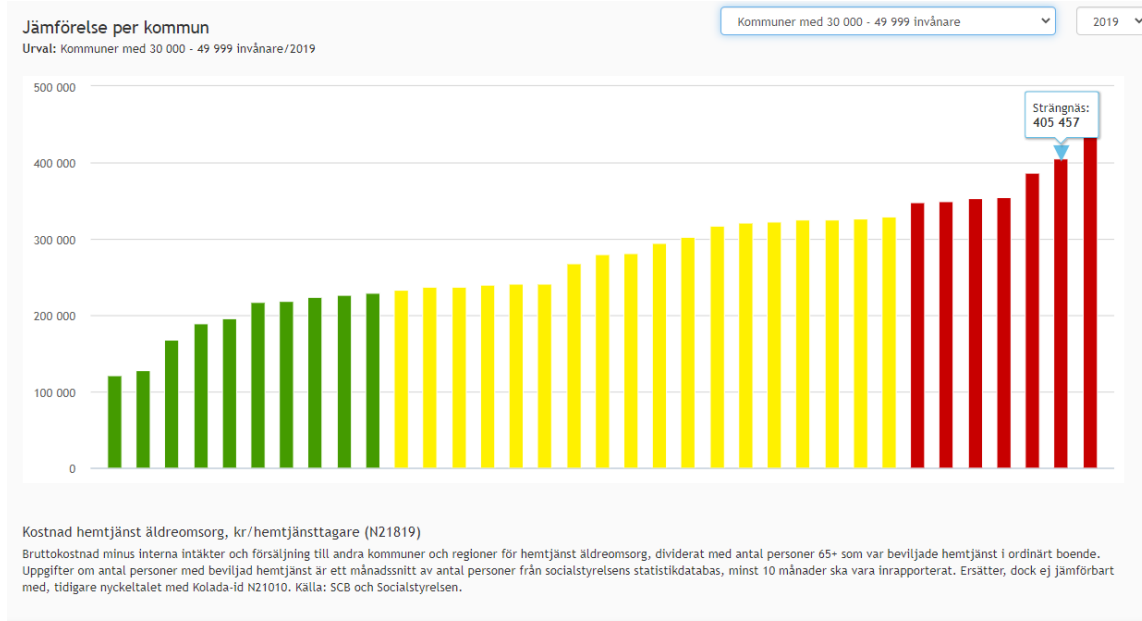
Diagram 2. Kostnad hemtjänst äldreomsorg i riket



Strängnäs kommun har en av de högsta kostnaderna per hemtjänsttagare. Det är en bestående trend trots alla försök till omorganisationer och besparingar. Diagrammet ovan visar på kostnader för hemtjänsten inom äldreomsorgen för majoriteten av Sveriges kommuner, kostnad är per hemtjänsttagare. Diagrammet visar på att Strängnäs kommun har fyra gånger så hög kostnader för nämndens hemtjänsttagare jämfört med den kommun som har lägsta kostnader.

Vid en djupare analys av jämförbara kommuners kostnader per hemtjänsttagare är nämndens kostnader bland de högsta.

Diagram 3. Kostnad hemtjänst äldreomsorg i jämförbara kommuner



Tabellen ovan visar att Strängnäs kommun har de nästa högsta kostnader per hemtjänsttagare bland jämförbara kommuner.

Konsultfirman Ensolution som har varit nämnden behjälplig att ta fram kostnad per brukare har dragit samma slutsats. Nämndens kostnader för hemtjänsten är bland de högsta i landet bland de kommuner som har räknat fram kostnader per brukare.

Tabell 2. Kostnad per brukare

Kommun, egen regi	Hemtjänst, kr per beviljad timme
Medel	544
Nora	317
Växjö	376
Haninge	397
Hässleholm	405
Järfälla	409
Varberg	417
Kalmar	422
Gotland	446
Vallentuna	458
Nynäshamn	465
Gällivare	468
Kungsbacka	482
Härneda	492
Karlskrona	499
Helsingborg	503
Ludvika	517
Vimmerby	519
Klippan	523
Vara	531
Luleå	534
Nybro	535
Älvkarleby	535
Olofström	539
Södertälje	554
Östersund	558
Ronneby	564
Boden	571
Perstorp	573
Lysekil	583
Karlstad	593
Hällefors	596
Ljusdal	610
Sölvesborg	647
Övertorneå	653
Strängnäs, 2019	658
Värmdö	664
Örebro	677
Borås	694
Strängnäs, 2020	717
Flen	725
Åre	761
Krokom	837

Tabellen ovan visar på kostnader per brukare för Strängnäs kommun för åren 2019 och 2020. Tabellen visar på en negativ trend, där kostnader per brukare för nämnden har ökat.

8. Scenarier vid upphandling

I tabellen nedan ses exempel på hur kostnaderna kan variera beroende på timkostnad och antal timmar som upphandlas. Scenariot nedan bygger på 2020 års prisnivå och beställd tid samt kostnadsnivåer från kostnad per brukare.

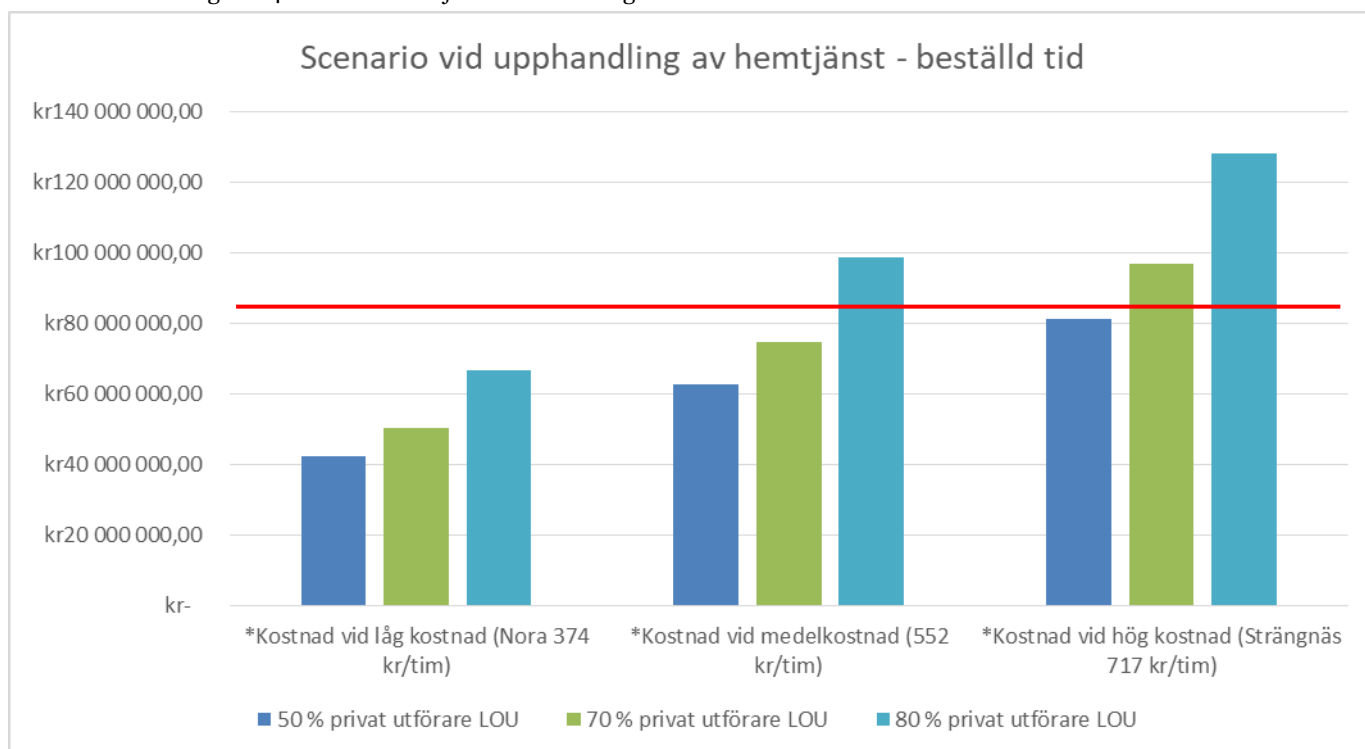
Tabell 3. Scenarier vid upphandling

Hemtjänst upphandlings - nivå i % enligt LOU	Antal timmar	Låg kostnad (Nora 374 kr/tim)	Medelkostnad (552 kr/tim)	Hög kostnad (Strängnäs 717 kr/tim)	Skillnad mellan hög kostnad och medelkostnad i kr
50 %	113 217	42 343 158	62 495 784	81 176 589	18 680 805
70 %	134 90	50 486 073	74 514 204	96 787 472	22 273 268
80 %	178 535	66 771 903	98 551 044	128 009 236	29 458 192

*scenariot bygger på år 2020 års prisnivå och beställd tid

Vad som kan noteras är att om ett anbud vid upphandling hamnar på en medelkostnad kan kostnaderna per år bli lägre, 18, 7 mkr vid 50 % upphandling, 22, 3 mkr vid 70 % upphandling och vid 80 % upphandling 29, 5 mkr.

Diagram 4. Kostnad hemtjänst äldreomsorg



*trygghetslarm är inte inkluderad i beräkningen

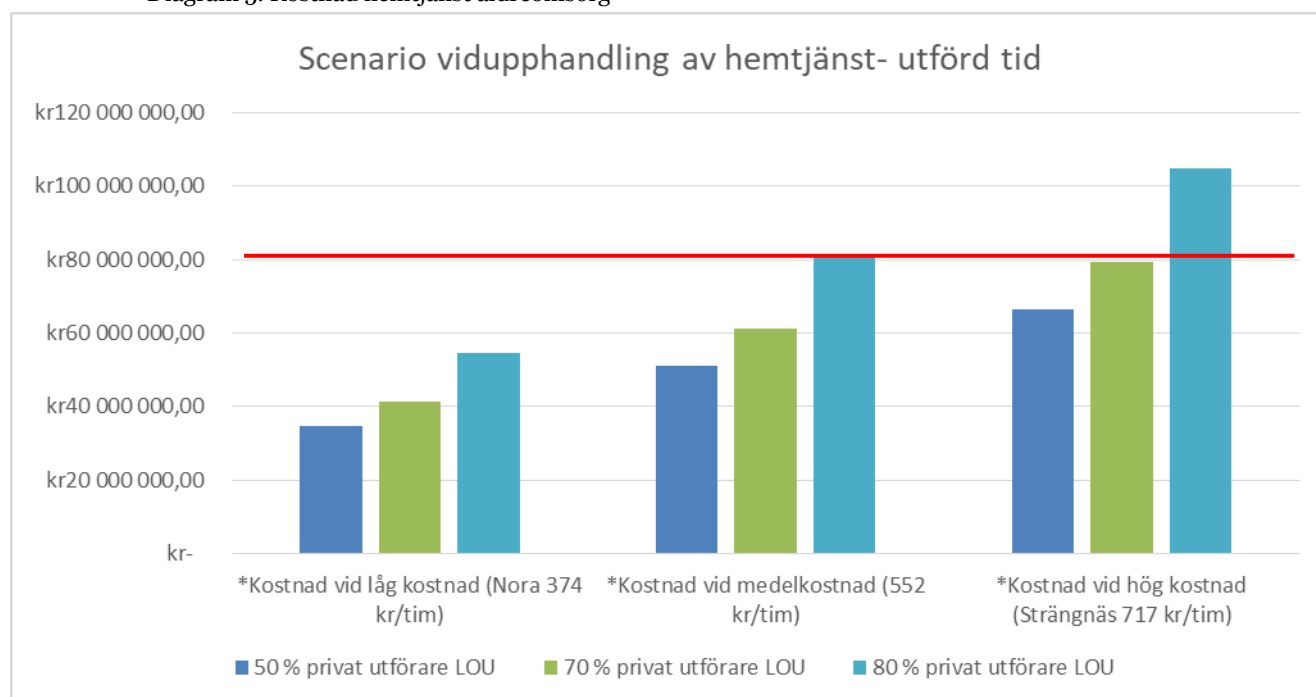
— Budgeterade timmar 2020

Tabell 4. Scenarier vid upphandling

Scenario vid upphandling av hemtjänst	*Kostnad vid låg kostnad (Nora 374 kr/tim)	*Kostnad vid medelkostnad (552 kr/tim)	*Kostnad vid hög kostnad (Strängnäs 717 kr/tim)
50 %	34 693 870	51 205 926	66 512 046
70 %	41 365 768	61 053 220	79 302 824
80 %	54 709 565	80 747 807	104 884 380

*scenariot bygger på år 2020 års prisnivå och utförd tid

Diagram 5. Kostnad hemtjänst äldreomsorg



*trygghetslarm är inte inkluderad i beräkningen

— Budgeterade timmar 2020

8.1 Sammanfattning

Nackdelen med det befintliga valfrihetsystemet är att nämnden inte kan påverka hur brukarnas timmar ska fördelas mellan hemtjänstutförarna. För att omställningen från valfrihet LOV till upphandling LOU inte ska bli en för stor omställning för brukarna och verksamheten föreslås en upphandling på ca 50 % av hemtjänstverksamheten. Detta möjliggör även för befintliga hemtjänstutförare att delta i upphandlingen.

Kommunens befintliga hemtjänstverksamhet förblir intakt och nämnden behåller alla kompetenta medarbetare inom kommunal regi. En upphandling av mer än 50 % av hemtjänsten innebär att den kommunala hemtjänsten behöver avveckla delar av sin verksamhet samt fackliga förhandlingar gällande omplaceringar.

Tabellen nedan visar kostnaden per beviljas hemtjänsttimme i egen regi samt hur Strängnäs kommun ligger i kostnadsnivå jämfört med kommuner som använder sig av samma beräkning; kostnad per brukare.

Tabell 5. Kostnad per beviljad timme, egen regi

Hemtjänst

Kostnad per beviljad timme,
egen regi

Kommun, egen regi	Hemtjänst, kr per utförd timme
Medel	670
Järfälla	451
Nynäshamn	506
Ljusdal	627
Flen	675
Nybro	693
Värnamo	719
Örebro	720
Leksand	730
Älvkarleby	766
Södertälje	813

Kommun, egen regi	Hemtjänst, kr per beviljad timme		
Medel	552	Östersund	552
Nora	374	Helsingborg	553
Växjö	390	Nybro	569
Järfälla	392	Boden	591
Kalmar	410	Värnamo	593
Varberg	418	Södertälje	600
Tyresö	429	Ronneby	601
Nynäshamn	429	Ljusdal	613
Örebro	429	Tranås	645
Ludvika	467	Karlstad	651
Gotland	467	Essunga	652
Haninge	471	Lysekil	653
Älvkarleby	497	Strängnäs, 2019	658
Härryda	514	Sölvesborg	684
Vännäs	517	Flen	697
Vimmerby	524	Strängnäs, 2020	717
Olofström	527	Härjedalen	799
Kungsbacka	539	Krokomb	810

Så länge kostnad per timme är högre för kommunal utförare så är det ekonomiskt fördelaktigt att privata utförare utför fler timmar. Den genomsnittliga timkostnaden för både egenregi och privatregi är 610 kr per timme. Tabellen ovan visar kostnad per beviljad timme, egenregi.

9. Prognos kostnadsutveckling

Genom en LOU upphandling på minst 50 % av hemtjänsten innebär en effektivisering samtidigt som nämnden utveckla en god kvalitet som kommer att innebära kostnadsreduceringar.

Beräkningar har visat på att kostnaderna per hemtjänsttagare kommer att kunna reduceras till en mera genomsnittlig kostnad med jämförbara kommuner men även med övriga kommuner.

Anledning till de höga kostnaderna är till stor del på att det har blivit svårare att samordna besök mellan olika brukare som bor i samma område och i samma trappuppgång. I ett område kan så många som fyra olika leverantörer av hemtjänst vara verksamma samtidigt med dagens valfrihetssystem. Med en leverantör av hemtjänst inom ett geografiskt område ges bättre förutsättningar för planering, minskad administration, schemaläggning och samordning.

Att fokusera på kvalitet, kontinuitet, samordning och brukarnyttan i hemtjänsten är av största vikt vid såväl intern och extern utförare av hemtjänst. Vid upphandling av LOU ställs kvalitetskrav som sedan avtalas och som kommunen kontinuerligt följer upp.

10. Kvalitetskrav i framtidens hemtjänst

10.1 Kvalitetskrav valfrihetssystemet i Strängnäs

Oavsett vem som utför hemtjänsten är det respektive kommun som är ansvarig för kvalitén samt insatserna och hjälpen som kommuninvånarna har rätt till. Kvalitetskraven ska följa gällande lagstiftning och förordningar. Nämnden fattar beslut om kvalitetskraven i förfrågningsunderlaget varje år. I förfrågningsunderlaget specificerar nämnden de krav som alla hemtjänstutförare ska följa samt de krav som endast gäller för en extern utförare. Kraven som ställs i förfrågningsunderlaget följs upp varje år av utsedd tjänsteperson och rapporteras till nämnden.

10.2 Kvalitetskrav

Äldreomsorgen möter idag allt fler multisjuka äldre med komplexa vårdbehov. Brukarna väljer i större utsträckning att vårdas i hemmet med stöd av hemtjänst och hemsjukvård. Detta ställer högre krav på kompetensen hos personalen inom hemtjänsten. Detta har visat sig vara svårt för de mindre privata hemtjänstutförarna.

Vårdtiden i slutenvården blir allt kortare och arbetssätten vid hemgång från slutenvården blir allt effektivare.

Digitaliseringen inom hemtjänsten ställer krav på kompetens. Medarbetarna inom kommunal och privat hemtjänst ska kunna hantera den nya tekniken samtidigt som de ska vårda brukare med komplexa vårdbehov.

Framtidens hemtjänst kräver högre kompetens hos medarbetare och framtidens brukare kommer att kräva högre kvalitet på utförandet.

Brukarna gynnas av en hög kvalitet när det är en hög kompetens inom personalgruppen som kan på ett kvalitetssäkert sätt stödja brukarna i deras hem. Eller modern teknik som kan underlätta både brukarens och personalens vardag. Strängnäs har ett bra resultat för kundnöjdheten och kvalitet inom hemtjänsten.⁵ Det beror inte på valfrihetssystemet LOV i första hand då kundnöjdheten var hög redan innan införandet av LOV.

Brukarna i Strängnäs kommunen byter inte utförare i någon större utsträckning. Då brukarna har möjlighet att byta utförare utan att motivera varför förs det ingen statistik på varför ett byte sker mellan olika leverantörer. Ökad hantering av byte av utförare sker främst när en leverantör avvecklar sin verksamhet helt eller delvis.

11. Erfarenheter av LOU i andra kommuner

11.1 Södertälje kommun

Kommunfullmäktige i Södertälje kommun beslutade 2014 att avveckla valfrihetssystemet LOV för att istället upphandla enligt LOU. Kommunen upphandlar ca 40 % av hemtjänstuppdraget.

De valde att upphandla flera leverantörer och tilldela de olika leverantörerna en procentuell andel av hemtjänstbrukarna. Uppdraget omfattar även larmutryckning under dagtid.

En utvärdering av det nya systemet genomfördes 2016 och visade på en nedåtgående trend gällande hemtjänststimman.

Med bakgrund av att den nya modellen för hemtjänst uppfyller de målsättningar som kommunfullmäktige satt upp för verksamheten valde kommunfullmäktige att fortsätta med det nya systemet och fortsätta upphandla hemtjänstutförarna enligt LOU.

11.2 Linköping kommun

Linköping införde LOV 2010. Målet med införandet av valfrihet i hemtjänsten var att stärka småföretagandet och ge brukare valfrihet. Hanteringen har varit kostsam och Linköping har beslutat att upphandla delar av hemtjänstuppdraget enligt LOU och avveckla LOV.

Linköping genomförde en genomlysning med hjälp av konsultbolaget PwC under 2018 som lyfte trender på nationell nivå angående LOV.

- Samma antal LOV-kommuner senaste 2 åren, utvecklingen har stabiliserats
- Det är allt fler kommuner som avslutar valfrihetssystemet LOV
- Det har visat sig att små kommuner avslutar LOV på grund av för få utförare och/eller för få brukare som väljer
- Få kommuner ändrar ersättningsmodell efter att de infört LOV-system.⁶

⁵ Socialstyrelsens öppna jämförelse [Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2020 - Socialstyrelsen](#)

⁶ Framtidens hemtjänst Linköping s. 11

Tanken är att Linköping ska upphandla ett begränsat antal leverantörer. Linköpings kommun har tagit fram en aktivitetslista och en tidsplan för avvecklingen av LOV och upphandling enligt LOU. De nya hemtjänstutförarna som upphandlas genom LOU beräknas starta maj 2023.

11.3 Botkyrka kommun

Botkyrka har idag all hemtjänst inom kommunal regi. De har under 2020 utrett möjligheten att stärka de äldres självbestämmande genom ökade valmöjligheter inom hemtjänsten samt stärka kvalitén inom Botkyrka kommun och hemtjänstens verksamheter.

Som resultat av utredningen har Botkyrka beslutat att upphandla hemtjänsten under dagtid enligt LOU. Trygghetslarm och nattinsatser blir kvar i kommunal regi. Genom att upphandla enligt LOU kan Botkyrka styra inriktningen på vilken typ av verksamheter som ska etablera sig i kommunen.

Botkyrka har valt att upphandla fyra leverantörer enligt LOU. Brukarna har sen möjlighet att välja mellan fem hemtjänstutförare, fyra privata utförare och en kommunal utförare. De privata utförarna har en procentuell kvot.

Är det fullt hos den utföraren brukaren har valt kan brukaren ställa sig i kö tills det finns ett ledigt utrymme.

11.4 Örebro kommun

Örebro kommun beslutade under 2019 att avveckla valfrihetsystemet LOV och istället upphandla enligt LOU och ha ett valfrihetsystem med fem privata utförare enligt lagen om offentlig upphandling LOU. Motiveringen till avveckling av nuvarande valfrihetsystem utifrån LOV är på grund av det stora in och utflödet av utförare som leder till minskad kontinuitet för brukarna och ökad administration för kommunen.

Örebro påbörjade en upphandling enligt LOU som omfattade hemtjänst över hela dygnet samt besvarande av larm och hälso- och sjukvårdsinsatser.

Inga leverantörer som lämnade anbud uppfyllde kraven i Örebro kommuns förfrågningsunderlag. Upphandlingen avbröts under 2019.⁷

Trots beslut om övergång till en upphandling enligt LOU tillämpar Örebro kommun fortfarande LOV-systemet.

11.5 Sammanfattning

Södertälje, Linköping och Örebro har erfarenheter av valfrihetsystemet LOV:s för och nackdelar. Alla tre kommuner har efter en utvärdering av LOV valt att ändra befintligt system och/eller helt avveckla valfrihetsystemet LOV.

Anledningen till avveckling av valfrihetsystemet LOV har grundat sig i möjligheten att begränsa antalet utförare och därmed få större möjlighet att styra vilka leverantörer som får vara utförare av hemtjänsten i respektive kommun. Att begränsa antalet leverantörer inom hemtjänsten har ökat möjligheten att granska utförandet av hemtjänsten och därmed även möjligheten att höja kvalitén för

⁷ Örebro kommun - [Därför stoppar han LOV - Upphandling24](#)

brukare som är behov av hemtjänst. Valet att avveckla valfrihetsystemet LOV har begränsat eller helt tagit bort brukarna möjlighet att välja utförare av hemtjänst.

Utmaningarna i de kommuner som valt att avveckla LOV finns även i Strängnäs utifrån dagens system med LOV.

12. Skillnader mellan LOV och LOU

12.1 Sammanställande analys av skillnader mellan LOV och LOU

	LOV	LOU
Kvalitet	Många leverantörer komplicerar och försvårar arbetet med att säkerhetsställa informationsöverföring, journalföring vilket medför risker för brister i vårdkedjan kring den enskilde.	Möjlighet att begränsa antalet leverantörer för att bättre samordna hemtjänsten. Färre informationsvägar.
Miljöaspekt	Många leverantörer som verkar inom samma geografiska områden. Flera personalgrupper som åker bil i samma geografiska områden samtidigt.	Färre leverantörer och bilar ska utföra insatser inom samma geografiska områden.
HSL-perspektiv	Många leverantörer innebär fler utförare som HSL-personalen ska ansvara för. Delegering till omvårdnadspersonal för ansvariga sjuksköterska blir tidskrävande process.	Färre leverantörer för HSL-personalen att samarbeta med och färre leverantörer för personalen att följa upp.
Administration	Ansökan och godkännande av leverantör sker löpande.	Minskad administration då den endast sker i samband med en

	Administrationen kommer sporadisk och är svårt att planera i förhand. Mycket administration kring beställd och utförd tid, administration kring beställning och verkställande av beslut.	upphandling. Mindre administration kring uppföljning av utförd och beställd tid.
Kostnader	Verksamhetens volym är svår att förutse. Valfrihet för brukarna försvårar utförarnas förutsättningar att planera för kommande kostnader. Kostnaden för varje utförd hemtjänsttimme ökar på grund av de stora geografiska områdena.	Mer förutsägbart genom av en förutbestämd andel av verksamheten.
Valmöjlighet	Valmöjligheter för brukarna.	Ingen valmöjlighet för brukarna.
Antal leverantörer	Alla godkända leverantörer är valbara i valfrihetsystemet.	Möjlighet för nämnden att välja en leverantör.
Samverkan	Mer omfattande då det oftast är fler leverantörer att samverka med. Mer administration.	Mindre omfattande då antalet leverantörer kan begränsas.
Kontinuitet för brukarna	Minskar om utföraren väljer att avsluta sin verksamhet.	Minskar vid en upphandling.

13. Konsekvensanalys

Ca 5 % av Strängnäs kommuninvånare har hemtjänst och omfattas av valfrihetsystemet LOV.

Under natten är det ingen valfrihet, det finns endast en utförare, den kommunala nattpatrullen.

Fördelen med det befintliga systemet är att brukarna har valfrihet. De kan avgöra vilken leverantör som anses bäst lämpad att hjälpa dem när de är i behov av stöd.

Lagen om valfrihet bygger på brukarens behov och att öka självbestämmande genom rätten att byta utförare.
Driften av valfrihetssystemet LOV har också inneburit ökade kostnader.

De ökade kostnaderna beror till stor del på att det har blivit svårare att samordna besök mellan olika brukare som bor i samma område och i samma trappuppgång. I ett område kan så många som fyra olika leverantörer vara verksamma samtidigt med dagens valfrihetssystem.

Flera samarbetspartners har även inneburit mer tid åt samverkan med olika leverantörer. Tiden som istället ska användas till att hjälpa brukaren.

Detta gäller dock endast hemtjänst under dagtid. Det är inte heller valfrihet gällande larmuttryckningar då trygghetslarmen inte ingår i valfrihetssystemet. Hemtjänstbrukarna har inte nyttjat sin rätt att byta utförare. Det är ett fåtal som byter hemtjänstutförare när de är missnöjda med utförandet.

Valfrihetssystemet tvingar brukaren att välja en leverantör, om de inte väljer kommer de att få leverantören som är näst på tur på icke-vallistan. Det kan likställas med ett lotteri.

Majoriteten av brukarna väljer en utförare som de har hört är bra eller väljer samma hemtjänstutförare som deras granne eller vän har valt. De behåller sin samma utförare.

Det innebär att majoriteten av kommunens hemtjänsttagare inte nyttjar valfriheten till fullo och inte nyttja sin möjlighet att byta utförare.

Förutbestämda geografiska områden ger bättre förutsättningar för god ekonomisk hushållning av skattemedel då det blir lättare att prognostisera och förbereda samt anpassa verksamheten för eventuellt ökade eller minskade behov. Det ger också bättre förutsättningar för både kommunen och den privata utföraren att planera sina verksamheter när de får förutbestämda geografiska områden. Invånarna i området blir utgångspunkten för fortsatt planering och utveckling av verksamheterna.

Det finns inte tillräckligt med data för att kunna genomföra en analys gällande positiva och negativa effekter för kommunerna att avveckla LOV och upphandla enligt LOU.

Erfarenheter från andra kommuner är ensidig. Flertal kommuner har fatta beslut om att avveckla valfrihetssystemet men alla har ännu inte hunnit implementera detta i sina kommuner. De pågår överprövningar och förberedelse i flera kommuner och därav är det svårt att hitta kommuner som kan dela med sig av erfarenheten av att gå från ett valfrihetssystem till en LOU-upphandling.

Av de fåtal kommuner som har genomfört denna resa har inte alla haft möjlighet att utvärderat detta.

De fåtal kommuner som har hunnit utvärdera LOU-upphandlingen har varit positiva till övergången.

14. Förslag till beslut

14.1 Endast en privat leverantör

Utredningen föreslår en avveckling av nuvarande LOV-system enligt Lag (2008:962) om valfrihetssystem och istället upphandla en privat leverantör enligt Lag (2016:1 145) om offentlig upphandling (LOU).

Dagens fyra hemtjänstområden ritas om till två områden där kommunen ansvarar för hemtjänstutförande i ett område. Det andra området föreslås upphandlas till en privat leverantör inom ramen för Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Nämnden behåller 50 % av all hemtjänst, inklusive natt och larmuttryckningar inom sitt geografiska område. Det innebär att beställda timmar på hemtjänst dagtid och nattetid tillsammans med timmarna för utförd larmuttryckning blir 50 % av den kommunala verksamheten. Detta innebär att den privata leverantören får en större andel av den beställda tiden än de befintliga LOV-leverantörerna har idag inom hemtjänst under dagtid.

Utifrån en ekonomisk beräkning anses en upphandling av 50 % av all hemtjänst som en bra utgångspunkt. Detta är även en andel som attrahera etablerade leverantörer inom hemtjänsten samtidigt som det även ger de befintliga LOV-leverantörer en möjlighet att delta i en LOU-upphandling. Nämnden kan i samverkan med den upphandlade leverantören utöka den privata leverantörens andel under avtalstid.

Genom att upphandla en hemtjänstutförare har nämnden endast en samarbetspartner gällande utförandet av hemtjänsten. Blir det förenklad samverkan kring kompetensutveckling och digitalisering vilket gynnar brukarna oavsett utförare. Nämnden kan fortsätta fokusera på att höja kvalitén för brukarna som idag har hemtjänst men också fokusera på att utveckla den kommunala hemtjänsten.

14.2 Ersättningsmodell

Förstudien föreslår nämnden att byta ut nuvarande ersättningsmodell som är baserad på utförd tid till en fast ersättning, utförarna får en bestämd summa årligen som justeras vid behov. Summan ska utgå från nämndens prognos av kommande volymer. Utförarna ska själva planera beställd tid och de beviljade insatserna tillsammans med brukaren och de anpassar verksamheten efter den årliga ersättningen.

Ersättningsmodellen ger utförarna ett större utrymme att planera verksamheterna och planera insatserna och utförandet hos brukarna. Förslaget möjliggör mer anpassning efter brukares behov istället för att fokusera på beställd tid.

Leverantören är skyldig att ta emot alla brukare inom sitt geografiska upptagningsområde utan ytterligare ersättning från uppdragsgivaren. Årsersättningen omvärderas efter behov eller årligen utifrån omsorgsprisindex (OPI) som fastställs av Sveriges kommun och regioner, SKR.

14.3 HSL

Hälso- och sjukvårdsinsatser kan ske efter uppdrag från kommunens legitimerade personal, flera av dessa uppdrag görs på delegering av legitimerad personal. HSL- organisation får en privat utförare att samverka med vid en upphandling enligt LOU.

14.4 Larmutryckning

För att öka kvaliteten och kontinuiteten för brukarna föreslås även larmutryckningar under dagtid att hanteras av den privata aktören. Genom att hantera även larmutryckningar inom sitt geografiska område kommer leverantören att få en helhets bild av brukares behov och brukarna i sin tur få samma personal oavsett om de har ett inplanerat besök eller om de är i behov av hjälp mellan hemtjänstens inplanerade besök.

En upphandling av larmutryckning under dagtid innebär en ökad trygghet för larntagarna då de tidigt får lära känna personalgruppen och leverantören som sedan kommer att utföra de hemtjänstinsatser som de kan komma att behöva i framtiden.

14.5 Geografiska uppdelning

Den geografiska uppdelningen utgår från kommunens delområden. Hemtjänsten är idag uppdelade i fyra olika geografiska områden. Områdena göras om till två större geografiska områden, där ett område tilldelas den kommunala utföraren och de andra området tillfaller den privata leverantören. Strängnäs och Åker-Länna bildar hemtjänstområde väst och de geografiska områdena Stallarholmen och Mariefred bildar hemtjänstområde öst.

Området som upphandlas innefattar både stadsdel och landsbygd för att det ska attrahera privata aktörer. Den geografiska uppdelningen avgör vilken leverantör de befintliga och nya brukare kommer att ha som utförare de kommande åren. Den geografiska uppdelningen beaktar avståndet mellan brukarna i ytterområden samt i skärgården.

14.6 Organisation för uppföljning

Socialnämnden har idag en bra organisation för avtalsuppföljning. Nämnden har även stöd av Inköpsenheten vid leverantöresuppföljningar. Nämnden har även funktioner som Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som är ett stöd gällande frågor om Hälso- sjukvårdslagen HSL, socialt ansvarig samordnare (SAS) som är ett stöd i socialdokumentation och även granskar verksamheternas kvalitet. Nämnden har även verksamhetsutvecklare och enhetschefer som granskar och följer upp verksamheter som nämnden ansvarar för. LOV- samordnaren ansvarar för att följa upp och granska såväl den privata hemtjänsten som den kommunala hemtjänsten.

14.7 Kvalité

Förslaget bidrar till ökad kvalité och kontinuiteten för hemtjänstbrukarna som får samma leverantör och personal under dagtid oavsett om det är besök som är inplanerat eller en larmutryckning.

En leverantör och en ny ersättningsmodell innebär mindre administration som frigör tid hos både medarbetare och chefer. Den tiden som frigörs kan istället användas för att fokusera på utveckling och kvalitetsarbete med hjälp av nämndens stödfunktioner.

Kvalitetskraven specificeras i ett upphandlingsdokument. Kvalitetskraven utgår från rådande lagstiftning, förordningar, kommunens egen policy och värdegrund.

15. Slutsats

Upphandling enligt LOU förväntas vara mer attraktivt för leverantören då leverantören är garanterad brukare i det geografiska området.

Genom en upphandling enligt LOU kan nämnden leda kvalitetsarbetet och digitaliseringsarbetet för att utveckla framtidens hemtjänst. Få leverantörer inom hemtjänsten ger bättre förutsättningar för samverkan. Få leverantörer förenklar även arbetet för att utveckla och upprätthålla en hemtjänst med hög kvalité för brukarna. Förslaget innebär att den kommunala utföraren är verksamma inom ett mindre geografisk område. Detta skapar större utrymme för att öka brukarfokus och kvalitén inom den kommunala hemtjänsten.

Strängnäs blir en attraktiv kommun och arbetsgivare som samverkar med näringslivet för att utveckla framtidens hemtjänst.

Samverkan kring alla frågor blir effektivare med en privat leverantör inom hemtjänsten istället för flera små leverantörer som inte har rätt förutsättningar.

En avveckling av valfrihetsystemet LOV innebär att brukarna och kommuninvånarna inte kommer ha möjlighet att välja vem som ska hjälpa dem i deras hem.