

DET HÄR ÄR BOTKYRKA

Ökad valmöjlighet inom hemtjänsten

Arbetsgruppens förslag till beslut



Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Inledning.....	3
1.1 Uppdraget	3
1.2 Genomförandet	3
1.2.1 En gemensam plattform.....	3
1.3 Metod.....	4
1.3.1 Upplägg för arbetet.....	4
2. Bakgrund	6
2.1 Upphandling av hemtjänst.....	6
2.1.1 LOV	6
2.1.2 LOU	7
2.1.3 Sammanfattning LOV och LOU	8
2.2 Hur ser det ut i andra kommuner?	9
2.2.1 Solna – en välfungerande LOV-kommun.....	9
2.2.2 Göteborg – beslut 2015 tre år senare tillämpar kommunen LOV	10
2.2.3 Umeå – tankar om att avskaffa LOV till förmån för LOU	10
2.2.4 Örebro – från LOV till LOU och LOV	11
2.2.5 Södertälje – från LOV till LOU.....	11
2.2.6 Lärdomar från andra kommuner.....	12
2.3 Ersättning.....	13
2.3.1 Ersättningsnivå och ersättningsmodell	13
2.3.2 Ökat fokus på tillit	15
2.4 Upphandlingens avgränsning	16
2.5 Förutsättningar för införandet av ett valmöjlighetssystem.....	16
2.5.1 Kvalitet för brukarna	16
2.5.2 Omfattning i hemtjänsten	18
2.5.3 Hemtjänstens anställda	18
2.5.4 Roller och ansvar i ett system för valmöjligheter.....	21
2.5.5 Hållbara utförare bidrar till ökad kontinuitet för brukarna.....	22
3. Förslag på ökad valmöjlighet inom hemtjänsten.....	23
3.1 Gruppens principiella ställningstaganden.....	23
3.1.1 Viktigt att skynda långsamt	23
3.1.2 Målet att nå 50 procent efter en successiv ökning.....	24
3.1.3 Samma möjligheter oavsett geografi	24
3.1.4 Icke vinstdrivande utförare.....	25
3.1.5 Ersättningsmodell och ersättningsnivå	26
3.1.6 Bastjänster som trygghetslarm, nattpatrull och digital tillsyn förblir kommunala	26
3.1.7 ”Egen tid” gäller alla	26
3.2 Slutsatser.....	26
3.2.1 Förslag på utformning av LOU	27
4. Medskick till Kommunstyrelsen inför beslut	29
4.1 Ersättning.....	29
4.2 Påverkan på personal.....	29
4.3 Roller och ansvar	29
4.4 Icke vinstdrivande utförare.....	30
5. Förslag till beslut	31

1.	
Innehållsförteckning	2
1. Inledning	3
2. Bakgrund	7
3. Förslag på ökad valmöjlighet inom hemtjänsten	24
4. Medskick till Kommunstyrelsen inför beslut	30
5. Förslag till beslut	32

Vård- och omsorgsnämndens viktigaste uppgift är att skapa nöjda medborgare. Att som medborgare själv få bestämma över sitt liv, så långt som möjligt, är en naturlig utgångspunkt. Att bestämma när och vad man ska äta, om man vill städa, och andra vardagliga ting är så självklart att de flesta inte ens reflekterar över det. Viljan att ha kontroll minskar inte bara för att vi åldras och får ökade behov av stöd och hjälp. Tvärtom är det viktigt att våra medborgare upplever att känslan av självbestämmande lever kvar även om inte alla funktioner längre fungerar som de har gjort.

Vård- och omsorgsnämnden har under de senaste åren påbörjat ett förändringsarbete för att skapa mer nöjdhet med omsorgen och öka självbestämmandet. Som en del i det tog vård- och omsorgsnämnden våren 2018 beslut om att införa en självbestämmandemodell i vilken medborgarnas möjligheter till självbestämmande förtydligats och i vissa fall stärkts. I och med modellen införde nämnden även förenklad handläggning¹ vid behov av upp till sex timmars hemtjänstinsatser.

Som en följd i arbetet för ökat självbestämmande har Kommunstyrelsen tagit beslut om att utreda hur Botkyrkaborna ska ges möjlighet att även välja hemtjänstutförare.

1.1 Uppdraget

För att utreda hur Botkyrkaborna ska ges ökade valmöjligheter inom hemtjänsten utsåg Kommunstyrelsen i oktober 2018 en arbetsgrupp med representanter från majoritetens samtliga partier. Av uppdragsbeskrivningen framgår att arbetsgruppen i sitt arbete ska utgå från att även externa utförare ska leverera hemtjänst i Botkyrka. Detta samtidigt som kommunens skattemedel används effektivt och hemtjänsten håller hög kvalitet. I återrapporteringen ska kunskapsunderlag om vägval finnas med och ett förslag till beslut för Kommunstyrelsen att ta ställning till. Arbetsgruppen ska även uppmärksamma Kommunstyrelsen på vad som är viktigt att ha uppsyn över vid ett eventuellt införande.

1.2 Genomförandet

1.2.1 En gemensam plattform

För att vara överens om utgångspunkterna och målsättningen för arbetet kom gruppen i initialskedet fram till en gemensam plattform. Utöver de förutsättningar som gavs i och med uppdraget, och som beskrivits ovan, kan gruppens gemensamma utgångspunkter sammanfattas på följande sätt:

- Förändringen ska ge ett mervärde för Botkyrkaborna.
- Valfriheten ska gälla i hela kommunen, oavsett geografisk tillhörighet.

¹ Det innebär att Botkyrkabor som är 65 år och äldre kan ansöka om serviceinsatser utan biståndsbedömning.

- Samma kvalitetskrav ska gälla för all verksamhet – kommunal som privat.
- Systemet ska möjliggöra att olika typer av företag kan etablera sig.
- Det ska vara lätt att göra sina val. Bra information ska ges.
- Vi ska vara en bra arbetsgivare. Både mot nuvarande anställda och mot kommande anställda.

1.3 Metod

Arbetsgruppen har under ledning av vård- och omsorgsnämndens ordförande och med stöd av två tjänstemän från vård- och omsorgsförvaltningen träffats vid ett flertal tillfällen för att diskutera upplägg för arbetet, förutsättningar och förslag på modell. Under arbetets gång har gruppen tagit del av erfarenheter och kunskap från kommuner, organisationer och sakkunniga tjänstemän för att bilda sig en uppfattning i frågan. Utifrån arbetsgruppens arbete har underlag, lärdomar och analys tillsammans med litteratur på området sammanställts i denna rapport. Rapporten avslutas med arbetsgruppens ställningstagande och förslag till beslut.

1.3.1 Upplägg för arbetet

För att kommunen ska kunna ta ett väl avvägt beslut om vilken typ av valmöjlighetssystem som ska införas är det viktigt att se och lära av omvärlden. Med utgångspunkt i den gemensamma plattform som tagits fram påbörjade arbetsgruppen i december 2018 en kunskapsresa. Nedan beskrivs vilka delar denna resa utgjorts av.

Hur ser det ut i andra kommuner?

För att öka valmöjligheten genom att införa externa utförare inom hemtjänsten finns det två olika lagstiftningar att utgå ifrån – lagen om valfrihetssystem (LOV) respektive lagen om offentlig upphandling (LOU). Då många kommuner redan tillämpar något av systemen finns det mycket att lära av andra kommuners erfarenheter – vad som har fungerat bra och mindre bra, såväl som risker och möjligheter. Gruppen har valt att studera fem av dessa kommuner närmare – Solna, Göteborg, Umeå, Örebro och Södertälje – av lite olika anledningar.

Solna har en liknande befolkningsstruktur som Botkyrka och ungefär lika många hemtjänsttagare samtidigt som kommunerna är av liknande storlek. Solna har även en gedigen erfarenhet på området då man tillämpat LOV sedan 2011. Göteborg införde LOV i februari 2018 efter flera år av utredningar och återremitteringar. Mycket information finns därför att hämta om LOV och dess för- och nackdelar från de underlag som tagits fram under åren. Umeå har haft ett valfrihetssystem sedan 2005 och idag tillämpas LOV. Under 2018 genomförde Umeå en studie av hur valfrihetssystemet fungerat och i januari 2019 var frågan om vilket system som ska tillämpas uppe i Kommunfullmäktige.

Örebro tog i januari 2018 beslut om att använda sig av LOU vid upphandling av omvårdnadstjänster och LOV vid upphandling av servicetjänster. Dessförinnan tillämpades LOV inom båda områden. Slutligen Södertälje införde LOV 2012 men valde 2014 att gå över till LOU inom såväl omsorg som service efter att kostnaderna ökat rejält och man fått problem med flera av de externa utförarna.

Icke vinstdrivande företag

Utifrån det gemensamma önskemålet om att skapa ett system där mindre hemtjänstutförare och kanske även företag utan vinstsyfte, skulle kunna verka, såg arbetsgruppen ett behov av att träffa representanter från Famna – riksorganisationen för idéburen vård och omsorg.

Vad säger brukare, anhöriga och anställda?

Slutligen såg gruppen ett behov av att inhämta tankar och synpunkter från kommunens anställda och dess äldre. Gruppen valde därför att träffa representanter från Kommunal och Botkyrkas pensionärsföreningar för att ställa frågor om ökad valmöjlighet till ett slumpmässigt urval av brukare.

2. Bakgrund

2.1 Upphandling av hemtjänst

I det fall externa aktörer ska leverera tjänster inom hemtjänstområdet krävs upphandling. Det sker antingen utifrån lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Oavsett vilken utförare som tillhandahåller hemtjänsten är kommunen ytterst ansvarig för att ge brukarna service och omsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Nedan beskrivs i korthet vad som gäller enligt LOV respektive LOU.

2.1.1 LOV

Lagen om valfrihetssystem trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare. När myndigheten fattat beslut om att införa LOV, och verksamheten förberetts för ett införande, ska förfrågningsunderlag tillsammans med annons publiceras på Upphandlingsmyndighetens Valfrihetswebb. Systemet bygger på att samtliga leverantörer som uppfyller uppställda krav i förfrågningsunderlaget får teckna kontrakt och utföra tjänster. Nya leverantörer kan ansöka om att bli godkända, och ansökningarna prövas efter hand. Vid upphandling enligt LOV råder det inte någon konkurrens mellan leverantörerna i samband med tilldelningsbeslutet. Istället konkurrerar företagen om brukarna, som enligt LOV har rätt att byta utförare när han eller hon så önskar. Att bli antagen som utförare innebär ingen volymgaranti för företaget utan det är helt och hållet brukarnas val av utförare som avgör.

De brukare som inte själva vill välja utförare tilldelas en utförare genom det så kallade ickevalsalternativet, som är en obligatorisk del av LOV. Varje kommun bestämmer själv hur ickealternativet ska utformas, varför det ser lite olika ut i kommunerna. Två av de vanligaste tillvägagångssätten är att brukarna antingen fördelas utifrån en rullande turordningslista, eller att de brukare som inte väljer utförare automatiskt förs över till den kommunala utföraren, men det finns många andra sätt.

Om kommunen vill är det möjligt att överlåta åt leverantören att ange ett tak för hur många timmar i veckan utföraren är beredd att leverera – ett så kallat kapacitetstak. När taket nås är det inte längre möjligt för brukarna att välja detta alternativ. Taket kan göra det lättare för företaget att planera sin verksamhet, och för mindre utförare att delta. Samtidigt minskar det valmöjligheten för brukarna då populära alternativ kan upphöra att vara valbara.

Den absolut största fördelen med LOV är att brukarna ges möjlighet att välja och välja om bland kommunens godkända leverantörer (så länge en utförares kapacitetstak inte uppnåtts). Brukarnas valmöjlighet skapar i sin tur incitament för leverantörerna att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet, för att inte riskera att stå utan brukare och slås ut från marknaden.

Samtidigt medför LOV att antalet leverantörer ofta blir mycket stort och att kommunens kostnad för administration, kontroll och uppföljning blir hög. Överetableringen gör att det är svårt att få en marknad i balans och det går inte att på förhand bestämma omfattningen eller antalet leverantörer som får medverka. Det senare gör det även svårare för kommunen att planera sin verksamhet.

Ett annat problem är att det är svårt för individerna själva att bedöma kvaliteten hos leverantörerna. I förlängningen kan kvaliteten i tjänsterna försämrats om leverantörerna märker att det inte lönar sig att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet.

Även den konkurrenssituation som finns inbyggd i LOV-systemet och som gör att företag slås ut till följd av för få brukare, kan medföra problem. Konkurrensen om brukarna minskar inte bara företagets möjligheter att planera sin verksamhet utan påverkar även brukarnas kontinuitet om vald utförare upphör med verksamheten. Samtidigt kan långsiktigheten med LOV, att avtalet gäller tillsvidare, ses som en av dess fördelar och kan leda till ökad stabilitet för brukarna.

2.1.2 LOU

Lagen om offentlig upphandling reglerar de grundläggande principerna som ska gälla för offentliga upphandlingar. Upphandlingsförfarandet består i att den upphandlande parten tar fram krav och kriterier för varan eller tjänsten så att leverantörerna har möjlighet att utforma konkurrenskraftiga anbud. Av förfrågningsunderlaget ska det också framgå hur anbuden kommer att värderas. Upphandlingen kan antingen ske utifrån pris, kvalitet, eller en kombination av båda. Förfrågningsunderlaget annonseras i en offentlig databas, och de leverantörer som vill konkurrera om uppdraget måste lämna ett anbud senast det datum som anges i förfrågningsunderlaget. Enligt LOU ska det även säkerställas att leverantörer följer de miljö- social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i kollektivavtal eller andra bestämmelser. Den leverantör som lämnat det kvalitetsmässigt bästa anbudet vinner upphandlingen och tilldelas ett tidsbegränsat kontrakt.

En fördel med att använda LOU vid upphandling är att det går att bestämma hur många utförare eller hur stor andel som ska upphandlas. Som en del i upphandlingsunderlaget preciseras även hur stor andel varje utförare har rätt till. På så sätt blir det lättare för utförarna att anpassa sin verksamhet under avtalsperioden. Om antalet utförare är färre än vid LOV blir även kommunens kostnader för administration, kontroll och uppföljning lägre än vid LOV.

Samtidigt innebär upphandling enligt LOU att konkurrensen om brukarna blir mindre då varje utförare garanteras ett visst antal brukare, något som även kan minska utförarnas incitament att leverera utöver vad som fastställts i avtalet. När det gäller LOU är möjligheten att välja beroende av om andelen hos de olika utförarna är uppnådd eller inte. Är andelen uppnådd är det inte möjligt att välja den specifika utföraren utan då får brukaren ställa sig i kö.

I motsats till LOV sker upphandling utifrån LOU som regel vartannat år, med möjlighet till förlängning ett år och ytterligare förlängning ett år till (2+1+1). Den begränsade upphandlingslängden kan vara en nackdel vid tillämpning av LOU. Dels då den minskar möjligheten för utförarna att planera långsiktigt, dels då den i värsta fall tvingar brukarna att välja om när avtalet går ut, trots att de är nöjda med utförd tjänst.

2.1.2.1 Nya möjligheter i LOU

Den 1 januari 2019 trädde nya regler gällande reserverad upphandling i kraft. Reglerna innebär en möjlighet för upphandlande myndigheter att reservera upphandlingar av vissa välfärdstjänster för icke vinstdrivande organisationer.²

Löptiden för ett kontrakt som tilldelas med stöd av bestämmelserna får inte överstiga tre år. Därefter får inte samma organisation tilldelas ett nytt kontrakt genom ytterligare en reserverad upphandling. Det innebär att den reserverade upphandlingen som längst kan ha en löptid på tre år. Däremot finns det inte något som begränsar leverantören att vinna en upphandling som inte är reserverad efter avtalstidens slut.

2.1.3 Sammanfattning LOV och LOU

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns för- och nackdelar med såväl upphandling enligt LOV som LOU. Vilket system som fungerar bäst beror främst på vilka aspekter kommunen vill prioritera. Tabell 1 nedan sammanfattar vad de båda systemen innebär.

Tabell 1. Sammanfattning av vad LOU respektive LOV innebär.

	LOU	LOV
Valmöjlighet	Ja, till dess att utförarkvoten fyllts	Ja, om inte kapacitetstak nåtts
Kontinuitet för brukaren	Kan minska vid ny upphandling	Minskar om utföraren upphör
Antal utförare	Förutbestämt	Obegränsat
Möjlighet att bestämma andel privat utförd hemtjänst	Ja	Nej, efterfrågan styr
Administration för kommunen	Mindre omfattande då antalet utförare kan begränsas	Mer omfattande då antalet utförare är obegränsat och därför oftast fler
Tidsbegränsat avtal	Ja	Nej, men vid behov kan kommunen välja att förändra förfrågningsunderlaget, vilket medför en ny upphandling och nya avtal.
Möjlighet att begränsa geografiskt	Ja	Ja
Möjlighet att som företag planera sin verksamhet	Lättare på kort sikt, svårare på lång sikt	Svårare på kort sikt, lättare på lång sikt
Samverkan med utförare	Mindre omfattande då antalet utförare kan begränsas	Mer omfattande då antalet utförare är obegränsat och därför oftast fler
Uppföljning	Mindre omfattande då antalet utförare kan begränsas	Mer omfattande då antalet utförare är obegränsat och därför oftast fler

² 19 kap. 6 a § LOU

2.2 Hur ser det ut i andra kommuner?

Sedan lagen om valfrihetssystem infördes 2009 har ett stort antal kommuner valt att tillämpa lagen inom hemtjänsten. I oktober 2018 var antalet kommuner som tillämpar eller har beslutat att tillämpa LOV inom hemtjänsten 165 stycken. Ytterligare 32 kommuner utredde vid samma tidpunkt ett eventuellt införande. Samtidigt har 47 kommuner tagit beslut om att inte införa LOV och 14 valt att gå ifrån LOV. Det förekommer även att LOV tillämpas för vissa typer av insatser och LOU för andra. Tabellen nedan visar ett urval av kommuner i Botkyrkas storlek som infört valmöjlighet inom hemtjänsten och inom vilka hemtjänstområden man valt att införa valmöjlighet.

Tabell 2. Valmöjlighetssystem samt invånarantal i ett urval av kommuner.

Kommun	Invånare	LOU	LOV	Antal utförare 1 april 2019	Kommentar
Södertälje	73 000	Service, omsorg		5	
Solna	80 000		Service, omsorg	17	
Haninge	88 000		Service, omsorg	22	
Växjö	92 000		Service, omsorg	7	
Karlstad	92 000		Service, omsorg	2	
Nacka	101 000		Service, omsorg	24	
Örebro	119 000	Omvårdnad fr. 2020	Service, omsorg	28	Från 2020 upphandlas omsorg utifrån LOU

2.2.1 Solna – en välfungerande LOV-kommun

Solna införde LOV inom hemtjänsten den 1 november 2010, men har arbetat med kundval i hemtjänsten sedan 2002. Innan införandet av LOV hade kommunen valt en sektorsindeld upphandling enligt LOU för att garantera anordnarna viss volym och få tillräckligt många utförare att vilja etablera sig i kommunen. I samband med detta infördes en stab med ansvar för kvalitetsuppföljning av verksamheter, både i privat och kommunal regi. Anledningen till att kommunen valde att införa LOV var önskan att möjliggöra för flera företag att etablera sig i kommunen med syftet att öka kvalitet och effektivitet.

Idag har kommunen 16 olika utförare, men i perioder har man haft så mycket som 53 stycken. För att kunna hantera mängden företag och den uppföljning som dessa utförare i perioder har krävt, har Solna inrättat en omfattande uppföljningsverksamhet och fastställt tydliga uppföljningsregler. En del i uppföljningen, som underlättats av att antalet utförare för närvarande är något lägre, är att ha en nära relation till utförarna. Antal hemtjänststimmar följs upp regelbundet, så också personalkontinuitet, att utförarna följer arbetstidslagen och att inte mer än tio procent av utförd tid registreras manuellt (tiden mäts elektroniskt). En noggrann genomgång görs årligen av att avtalet som tecknats mellan kommun och företaget följs.

Solna använder sig av en så kallad 1-årsregel som innebär att om en utförare inte fått någon kund i Solna under ett års tid, avslutas avtalet automatiskt. Ickevalsalternativet utgörs av en rullande lista över utförare som inte fått en brukare på länge, där den som tilldelats en brukare från listan automatiskt hamnar sist.

2.2.2 Göteborg – beslut 2015 tre år senare tillämpar kommunen LOV

Göteborg stad tog beslut om att införa LOV i juni 2015. Till följd av ett antal återremitteringar som dragit ut på processen infördes valfrihetssystemet först i februari 2018 och omfattar hemtjänst dagtid (06–23.30). Även avlösning och ledsagning ingår i systemet. Ickevalsalternativet är till och med 2019 Göteborg stads hemtjänst.

Göteborg har delats in i 35 geografiska områden och utförarna väljer inom vilka områden de vill verka vid ansökan, men dessa kan ändras under kontraktstiden. Göteborg stads hemtjänst finns i hela Göteborg stad. Externa utförare har möjlighet att sätta ett kapacitetstak, men måste utföra minst 1000 timmar per månad. Både externa utförare och egen regi ska följas upp på ett likvärdigt sätt. Externa utförare följs även upp inom fem månader från att de blivit valbara.

Då systemet funnits under så pass kort tid är det svårt att dra några slutsatser om hur det fungerar. I januari 2019 hade 48 ansökningar kommit in och 12 godkänts. Av cirka 9300 brukare hade vid samma tidpunkt 354 brukare valt en extern utförare, dvs. knappt fyra procent.³ Om den låga andelen beror på svagt intresse att frångå den kommunala utföraren eller är en fråga om tid är svårt att säga.

2.2.3 Umeå – tankar om att avskaffa LOV till förmån för LOU

I Umeå kommun har kundvalssystem inom hemtjänsten funnits sedan 2005 då en försöksverksamhet med eget val inom hemtjänsten inleddes. Försöksverksamheten blev föremål för en genomlysning under 2007. Några viktiga resultat i genomlysningen var att det inte fanns något som talade för att brukare skulle vara mindre nöjda när insatserna utfördes av privata utförare. I november samma år beslutade kommunstyrelsen därför att eget val inom hemtjänsten skulle omfatta hela kommunen, och 2010 gick kommunen över till LOV.

Från politiskt håll påtalades under våren 2018 behovet av att följa upp tillämpningen av, men också det rådande avtalet gällande, LOV-systemet till följd av bland annat ökade kostnader. I utredningen⁴ som genomfördes under hösten samma år framkom att systemet generellt sett fungerade bra och hade gett ett ökat brukarinflytande samt att konkurrensen upplevdes bidra till ökad kvalitet. Samtidigt visade utredningen på ökade samordningssvårigheter, att konkurrensen ”haltade” eftersom både de privata utförarna och kommunens egen verksamhet hade olikartade förutsättningar, att det inte gick att välja utförare i hela kommunen då få eller inga externa utförare valt att etablera sig på landsbygden, och att detaljerade krav i avtalen borde ersättas med bättre uppföljning.

³ https://goteborg.se/wps/wcm/connect/32e0c4c8-d4d2-4c4d-8839-42ad8c6f08ac/Statistik+valfrihet+enligt+LOV+hemtj%C3%A4nst+2019-01-11.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=32e0c4c8-d4d2-4c4d-8839-42ad8c6f08ac

⁴ Jan Hjelte & Magnus Bergmark (2018) Bland gungor och karuseller – En studie av valfrihetssystemet inom hemtjänsten i Umeå kommun.

Som ett resultat av utredningen ansåg den politiska majoriteten i äldrenämnden att LOV-systemet skulle ersättas med LOU. Argument som fördes fram för förändringen var att ett sådant system i högre utsträckning skulle leda till valfrihet att välja utförare för alla i Umeå, ökat fokus på kvalitet och samarbete och möjlighet att upprätthålla en god kvalitet och kompetens. Fullmäktige beslutade dock i januari 2019 att rösta nej till förslaget, med siffrorna 34–30, och att därmed fortsätta med LOV.

2.2.4 Örebro – från LOV till LOU och LOV

I Örebro kommun infördes LOV först på serviceinsatser, under 2009, och från 2014 även på omsorgsinsatser och mattjänst. Kommunen är indelad i fem olika geografiska områden som utförarna kan välja att bli utförare inom. Som utförare får man även välja om man enbart vill utföra serviceinsatser eller både service- och omsorgsinsatser. 2017 var antalet externa utförare cirka 47 stycken, varav 17 både utförde service- och omsorgsinsatser. Kommunens externa utförare utförde då cirka 35–40 procent av den totala hemtjänsten i Örebro.

Som en konsekvens av att kostnaderna inom hemtjänsten ökade markant efter andra delen av införandet, valde kommunen 2017 att utreda möjliga alternativ till rådande system. I utredningen⁵ framgår att de avgörande orsakerna till att LOV inte fungerade tillfredsställande var brist på uppföljning och kontroll samt att kommunen inte var rustad för denna typ av konkurrensutsättning. För att få kontroll över antalet utförare och ha möjlighet att följa upp dem men ändå erbjuda kommuninvånarna ökad valmöjlighet, beslutade Örebro kommun i mars 2018 att införa en kombination av LOV och LOU. LOV beslutades bli kvar för utförare av serviceinsatser medan utförare av omsorgsinsatser kommer att upphandlas enligt LOU. I det nya systemet ska lika stora delar av omsorgsinsatserna utföras av kommunens egen regi som av upphandlade utförare. Skillnaden för brukare som har omsorgsinsatser blir att det blir färre utförare än idag att välja mellan och att det kommer att finnas ett tak för hur många kunder utförarna inklusive kommunen kan ha. I de fall taket uppnåtts har brukaren möjlighet att ställa sig i kö till den önskade utföraren.

2.2.5 Södertälje – från LOV till LOU

Den 1 mars 2012 infördes LOV inom hemtjänsten i Södertälje kommun. Valfrihetssystemet bestod vid införandet av både service och omvårdnad. Däremot var inte trygghetslarm en del av LOV. Sex till sju utförare valde att etablera sig i Södertälje efter införandet.

Efter att valfrihetssystemet hade införts ökade kostnaderna och antalet beviljade timmar för hemtjänsten drastiskt. Från införandet och fram till december 2013 var kostnadsökningen 64 procent eller 122 miljoner kronor och antalet utförda timmar ökade med 63 procent. När den kraftiga kostnadsökningen följdes upp uppdagades bland annat att det hade förekommit både brister och direkta oegentligheter bland utförarna. Södertälje var, i likhet med Örebro dåligt rustat för att genomföra LOV. Individuppföljningen fungerade dåligt och det fanns inte något fungerande uppföljnings- och kontrollsystem. Biståndshandläggare hade bland annat beviljat insatser till personer som inte behövde det. Av en utvärdering som genomfördes under 2014 framgår även att efterlevnaden hos privata utförare var dålig vad

⁵ Ottensten och Drevenstam. Utveckling av valfrihetssystemet i Örebro kommun Slutrapport – november 2017.

gäller kommunens beslut om att det inte skulle finnas anhöriganställningar. Det framgår också att brukare som varit sängliggande och bedömts vara i behov av omfattande hjälp- och stödinsatser rört sig förhållandevis obehindrat vid senare hembesök (KS 2014-01-31). Konsekvenserna blev att två av sex privata utförare som fanns vid tidpunkten även blev dömda för oegentligheterna.

Upptäckterna kom att resultera i ett förslag om att införa en modell där upphandlingen av hemtjänsten baserades på LOU. Den 3 februari 2014 beslutade kommunfullmäktige att upphandling av hemtjänst skulle göras enligt LOU. Modellen innebar att det utöver den kommunala hemtjänsten skulle finnas fem privata utförare. Upphandlingen gjordes utifrån en princip där kommunens hemtjänst skulle utföra 55 procent av det totala antalet timmar. Vidare skulle två av de privata utförarna ansvara för 14 procent vardera, en utförare för 9 procent och två utförare för 4 procent vardera. Avtalslängden var två år med möjlighet till förlängning ett år samt till ytterligare förlängning ett år om parterna var överens (2+1+1).

En uppföljning av systemets effekter på ekonomi, administration, avtalsuppföljning och brukare gjordes under 2016. Vid uppföljningen konstaterades bland annat att antalet utförda timmar, och därmed kostnaderna, hade minskat efter att LOV avskaffades och fortsatt att minska efter det. Kommunen hade även etablerat ett fungerande uppföljningssystem samtidigt som ytterligare resurser för kontroll inte hade behövt tillföras. Sammantaget visade genomgången att de målsättningar som kommunen hade med förändringen och som angavs i uppdraget från kommunfullmäktige, hade uppfyllts. Utifrån det tog Kommunfullmäktige beslut om att teckna avtal med samtliga utförare enligt optionsår 1, med möjlighet att förlänga avtalet ytterligare ett år efter det⁶. Då en av utförarna valde att inte förlänga sitt avtal med kommunen, ökades kommunens andel till 70 procent under kvarvarande del av upphandlingsperioden.

Södertälje genomförde en ny upphandling som trädde i kraft 1 december 2018. Den största förändringen vid upphandlingen bestod i att kommunen minskade sitt utövande från 70 till 60 procent. Antalet utförare är fortfarande fem stycken.

2.2.6 Lärdomar från andra kommuner

Som kan konstateras utifrån genomgången av tillämpningen av valmöjlighet i de utvalda kommunerna har införandena skett på lite olika sätt. En viktig lärdom från dessa fem är att förberedelserna inför ett införande har stor påverkan på hur väl förändringen faller ut. I fallen Örebro och Södertälje har ett fungerande system för uppföljning saknats, vilket visat sig få stora ekonomiska konsekvenser.

En iakttagelse är att både Örebro och Södertälje först infört LOV och därefter valt att gå över till LOU – något som gäller för alla av de kommuner som valt att upphandla hemtjänst utifrån LOU. Det innebär att organisationen redan kunnat anpassas efter ett system av valmöjlighet när förändringen genomförts. Övergången har därmed gått enklare. Så är inte fallet för Botkyrka. Oavsett vilken modell som väljs för att öka valmöjligheten kommer en stor anpassning av organisationen att behöva genomföras.

⁶ https://www.sodertalje.se/globalassets/politiska-dokument/kommunstyrelsen/sammantradeshandlingar/2017/2017-09-01/13_ks20170901.pdf

2.3 Ersättning

Det finns två generella utgångspunkter för att utforma en upphandling och optimera kvaliteten i förhållande till kostnaden: att sätta ett fast pris och låta leverantörerna konkurrera med kvaliteten, eller att ställa tydliga kvalitetskrav och låta leverantörerna konkurrera med priset. Arbetsgruppen föreslår att upphandlingen av hemtjänstutförare ska ske utifrån en fast ersättning och värdering av utförare utifrån kvalitet, oavsett om det sker genom LOV eller LOU, vilket innebär samma ersättning till egen regi och externa utförare. Det är därför viktigt att kostnaden för tjänsten, alltså en hemtjänststimme, bedöms på rätt nivå av kommunen. Om ersättningsnivån sätts för lågt blir kvaliteten på tjänsten därefter och risken finns att ett fåtal eller inga utförare väljer att lämna ett anbud. Om ersättningen istället sätts för högt blir tjänsten dyrare än nödvändigt. I kommande avsnitt framgår vilka nivåer andra kommuner använder sig av samt vilka ersättningsmodeller som är möjliga.

2.3.1 Ersättningsnivå och ersättningsmodell

Sveriges kommuner och landsting (SKL) genomförde 2018 en enkätundersökning bland samtliga kommuner som infört LOV. I undersökningen ställdes bland annat frågor om kommunens ersättningsnivå. Resultatet av undersökningen visar att kommunernas ersättning varierar mellan 323 och 530 kronor per timme och att genomsnittet för omsorgsinsatser dagtid är 413 kronor. För att förstå det stora spannet i ersättning är det viktigt att vara medveten om att kommunerna använder sig av olika ersättningsmodell och att dessa tillämpas på lite olika sätt. I undersökningen ställdes därför även frågor om vilken modell kommunen valt att använda sig av. Resultatet visar att de allra flesta ersättningsmodeller antingen baseras på ersättning för beviljad eller utförd tid. Utförd tid kan antingen handla om manuellt inrapporterad eller elektroniskt uppmätt tid. Utöver det har vissa kommuner valt att differentiera ersättningen utifrån om brukaren bor i tätort eller landsbygd och om service eller omsorg utförs. Val av ersättningsmodell uppges av kommunerna ske utifrån lokala förutsättningar och prioriteringar. I tabell 3 och 4 nedan framgår hur ersättningen varierar utifrån om den baseras på beviljad eller utförd tid. Tabellerna är uppdelade på ersättning för service respektive omsorg i tätort, dagtid.

Tabell 3. Ersättningsnivåer för service inom tätort utifrån typ av ersättning.

Ersättningar service - tätort, dagtid - privat regi	Lägsta	Medel	Högsta
Beviljad tid	257	359	465
Utförd tid - manuellt inrapporterad	265	352	493
Utförd tid - elektroniskt uppmätt	305	399	473

Tabell 4. Ersättningsnivåer för omsorg inom tätort utifrån typ av ersättning.

Ersättningar omsorg - tätort, dagtid - privat regi	Lägsta	Medel	Högsta
Beviljad tid	323	401	490
Utförd tid - manuellt inrapporterad	366	404	446
Utförd tid - elektroniskt uppmätt	366	428	530

Som kan konstateras ur tabellerna och som nämndes tidigare, förklaras de stora skillnaderna i ersättning till stor del av vilken ersättningsmodell som tillämpas. I ett system där kommunen mäter utförd tid elektroniskt får utföraren betalt för exakt den tid som utförs, medan betalningen vid manuell inrapportering baseras på vad utföraren anger för tid. Vid övergången från manuellt till elektroniskt uppmätt tid har många utförare fått erfara att antalet hemtjänststimmar tenderar att minska.⁷ Diskrepansen kommer inte nödvändigtvis av att utförarna medvetet överskattat den utförda tiden, utan av att många utförare tenderat att konsekvent förkorta varje besök med några få minuter men skriva att tiden utförts. Vid införande av elektronisk mätning blir därmed den faktiska ersättningen för samma arbete lägre. Det är därför vanligt att ersättningsnivån måste ses över vid övergång till elektronisk uppmätning. Detta är en av orsakerna till att kommuner med ersättning utifrån elektronisk mätning ligger relativt högt i listan.

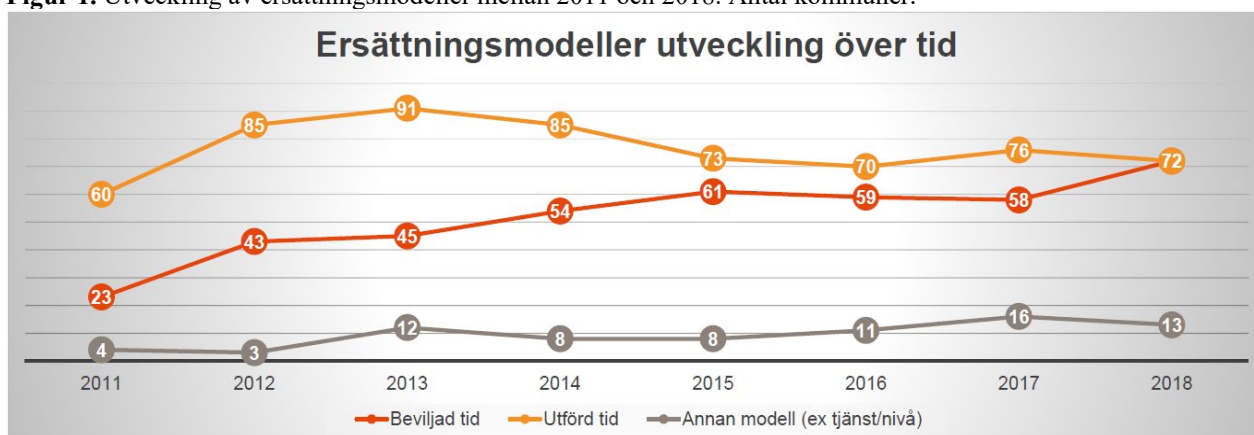
Vid ersättning utifrån beviljad tid används istället kommunens schablon för hur mycket tid en insats ska ta. Normalt sett ingår i systemet att ersättningen kompletteras med att utförare rapporterar in avvikelser manuellt, för att utföraren ska få ”rätt” ersättning. I en rapport från Socialstyrelsen, Tid för vård och omsorg (2005) konstaterades att i genomsnitt 60 procent av den tid som brukare hade beviljats verkligen utfördes. Även senare rapporter pekar på liknande avvikelser mellan beviljad och utförd tid. Om ersättning betalas ut för beviljad tid kan därför en konsekvens bli att ersättning även betalas ut för tid som inte har genomförts. Detta är anledningen till att kommuner med ersättning utifrån beviljad tid har en, relativt sett, låg ersättning.

Av SKL:s undersökning framgår även att fördelningen mellan de olika ersättningsmodellerna 2018 såg ut på följande sätt:

- 72 kommuner ersätter för beviljad tid (med justering för större avvikelser)
- 72 kommuner ersätter för utförd tid (där beviljad tid utgör en maxtid)
- 13 kommuner ersätter utifrån annan modell.

I figur 1 nedan visas hur valet av ersättningsmodell varierat över tid mellan 2011 och 2018.

Figur 1. Utveckling av ersättningsmodeller mellan 2011 och 2018. Antal kommuner.



⁷ Ramböll (2011) Slutrapport ”Översyn av ersättningsnivåer inom hemtjänsten i Stockholms stad”.

Av figuren framgår att utförd tid har varit den vanligaste ersättningsmodellen historiskt – som mest använde sig 62 procent av kommunerna av utförd tid (91 kommuner år 2013). Sedan dess har antalet minskat stadigt samtidigt som fler väljer att använda sig av beviljad tid. Vid mätningen i oktober 2018 kan konstateras att det är lika vanligt att använda sig av utförd tid som av beviljad tid. Det är samtidigt viktigt att vara medveten om att det är relativt vanligt att modellerna inte är helt renodlade. En kommun som ger ersättning för beviljad tid men som är noggrann i uppföljningen av avvikelser närmar sig en modell där ersättning ges för utförd tid. En kommun som ger ersättning för manuellt uppmätt utförd tid men där den utförda tiden inte följs upp noggrant närmar sig på samma sätt en modell där ersättning ges för beviljad tid. Hur uppföljningen av utfört uppdrag är utformad är därför en central del när man gör en indelning i olika ersättningsmodeller.

2.3.2 Ökat fokus på tillit

Men faktum kvarstår att fler kommuner väljer att använda sig av beviljad tid, hur kommer sig då detta? Resultatet är inte helt förvånande utan följer den utveckling som sker inom övriga delar av den kommunala sfären med mer fokus på tillit och uppföljning och mindre på direkt kontroll. Många kommuner har inspirerats av tanken om tillitsbaserad ledning och styrning. Grundidén är i korthet att öka kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka handlingsutrymmet i mötet mellan medborgare och medarbetare. ”Goda prestationer kräver inte alltid mer styrning, som man traditionellt har tenderat att tro. Det kan snarare krävas mindre styrning och att man i stället aktivt verkar för att skapa förutsättningar och handlingsutrymme för lokalt anpassade lösningar i kärnverksamheten.” ...”Det handlar t.ex. inte om att vi ska sluta mäta eller kontrollera, utan det handlar om att vi ska mäta och kontrollera lagom mycket, på rätt sätt och med rätt mål. Tilliten går hand i hand med vissa former för kontroll, både målstyrd och lagstyrd.”⁸ En kommun som tagit fasta på tanken om tillitsbaserad ledning och styrning är Sundsvall, där man sedan ett antal år tillbaka arbetar utifrån den så kallade Skönsmomodellen inom hemtjänsten.

2.3.2.1 Skönsmomodellen

Den så kallade Skönsmomodellen infördes i Skönsmon i Sundsvall som en pilotstudie 2012. Modellen har sitt ursprung i bilindustrin och präglas av tilltro och tillit mellan chefer, medarbetare och brukare. De äldres behov sätts först och personalen får vara med och ta större ansvar genom att själva ansvara för helheten. Det innebär att personalen rekryterar vikarier, planerar arbetet med dagsschema och personalschema och har möjlighet att planera om vid förändringar. Istället för minutstyrning har brukare och medarbetare därmed fått större inflytande över hemtjänstens innehåll. I Sundsvall, som tillämpar LOV inom hemtjänsten, har man valt att ersätta utförarna utifrån beslutad tid.

Efter genomförandet kan konstateras att antalet larm har minskat, brukarnöjdheten har blivit bättre, korttidssjukfrånvaron lägre, andelen vikarier lägre, svaren på medarbetarenkäten bättre, kostnaden per timme lägre och budgetresultatet bättre. Idag tillämpas modellen i hela Sundsvalls hemtjänst och samtliga verksamheter inom socialtjänsten ska på sikt involveras.

⁸ Louise Bringselius (2018) Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? (Statens offentliga utredningar; Nr. 2018:38)

2.4 Upphandlingens avgränsning

Vid ett införande av ökad valmöjlighet behöver kommunen även ta ställning till vad som ska ingå i upphandlingen. Kommunen kan välja mellan att avgränsa upphandlingen till att gälla utförande av hemtjänst dagtid och kvällstid eller att även inkludera ansvaret för att svara på trygghetslarm och/eller att utföra nattinsatser. Dessa delar kan antingen fortsätta att vara kommunala, vara en del i förfrågningsunderlaget, eller upphandlas separat.

En övervägande andel av kommunerna inom Stockholms län har valt att behålla insatser på natten inklusive att åtgärda trygghetslarm nattetid inom kommunal regi. Danderyd upphandlade sin nattpatrull under en period men valde att gå över till att driva den i egen regi. Stockholms stad har i sitt förfrågningsunderlag för hemtjänst inkluderat nattinsatser samt att svara på trygghetslarm dygnet runt. Vissa av kommunerna har valt att ha trygghetslarm dag- och kvällstid i egen regi, andra har inkluderat det i förfrågningsunderlaget.

En fördel med att driva larm och nattpatrull i egen regi är att det ger kommunen möjlighet att snabbare förändra och påverka sin verksamhet. Det kan vara viktigt exempelvis vid ett införande av nattkameror. Det finns även säkerhetsrisker om kommunen skulle utbilda alla utförare om hur trygghetslarm tekniskt fungerar och programmen kopplade till larmen används.

En fördel med att ha med larm i förfrågningsunderlaget är däremot att den ordinarie personalen är den som kommer även vid larm och att kontinuiteten därmed ökar. Samtidigt kräver hanteringen av trygghetslarm en jourbemanning på plats, vilket inte alla utförare har, och kan därför försvåra upphandlingen. I vissa fall väljer utförarna att använda sig av underleverantörer för att klara av uppgiften, men då försvinner samtidigt vinsten med den ökade personalkontinuiteten.⁹

2.5 Förutsättningar för införandet av ett valmöjlighetssystem

Möjligheterna att få ett valmöjlighetssystem att fungera påverkas inte bara av hur kommunen själv väljer att utforma systemet, även omgivningen och rådande omständigheter i kommunen påverkar förutsättningarna. I stycket nedan beskrivs vilka delar arbetsgruppen ser kommer att påverka införandet av ökad valmöjlighet i kommunen. Det handlar dels om vad som är viktiga värden för brukarna, dels om de förutsättningar som finns idag utifrån geografisk fördelning av brukare, antal anställda och grannkommunernas påverkan. Samtliga dessa delar ser arbetsgruppen att kommunen måste beakta och ta hänsyn till vid ett införande av ökad valmöjlighet.

2.5.1 Kvalitet för brukarna

Kvalitet är ett begrepp som rymmer stor tolkningsfrihet. Vad som uppfattas som god kvalitet upplevs på många olika sätt beroende på vem som tillfrågas. Det finns dock två grundläggande delar som är avgörande förutsättningar för att lyckas nå en hemtjänst av god kvalitet:

⁹ Hela detta avsnitt är hämtat från den utredning som Värmdö gjorde inför eventuell konkurrensättning av trygghetslarm och nattpatrull. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1922141>

Att brukarna är nöjda med de tjänster som erbjuds och utförs och att verksamheten uppfyller de krav som finns i gällande lagar, förordningar och föreskrifter. I det sistnämnda ingår att leva upp till nämndens mål och kommunens värdegrund.

I övrigt är det individens egen upplevelse som avgör och det är därför viktigt att alltid ha medborgarens fokus när vi planerar, leder, kontrollerar, följer upp och utvärderar våra verksamheter.

När vård- och omsorgsnämnden genomförde sin genomlysning av hemtjänsten under våren 2016 framgick det tydligt att två saker påverkar brukarnöjdheten och därmed den uppfattade kvaliteten mer än annat: personalkontinuitet och självbestämmande.¹⁰

Personalkontinuitet

Att i den mån det är möjligt få möta samma personer ur personalgruppen som möjligt är en viktig kvalitetsaspekt för att skapa ökad brukartrygghet. Personalkontinuiteten påverkar personalens möjligheter att få kännedom om hur brukaren önskar få sitt stöd utfört. I ett system där utförarna byts ut ofta blir det av förklarliga skäl svårt att behålla kontinuiteten. Det är därför viktigt med ett stabilt system. Att kontinuiteten är viktig visar även det faktum att en mycket liten andel brukare väljer att byta utförare, endast tre procent årligen.¹¹ Utifrån personalkontinuiteten finns det risker såväl med LOV som LOU.

I ett LOV-system med många utförare ökar risken för att konkurrensen gör att företag slås ut från marknaden och att brukarna därmed tvingas byta utförare. Ett sätt för utförarna att vara mer flexibla och klara konkurrensen bättre är genom att ha en högre andel timanställda. I en konkurrenssituation där antalet brukare kan variera från månad till månad är det en fördel att vid behov kunna ta in extra personal eller minska på antalet anställda. Som en konsekvens minskar utförarnas vilja att tillsvidareanställa personal¹². Det i sin tur får en negativ effekt även för brukarna, som möter nya ansikten hela tiden. Eftersom samma förutsättningar gäller för hemtjänsten i egen regi, så riskerar även den offentliga arbetsgivaren att ha allt fler tillfälligt anställda, något som också går emot kommunens strävan att vara en trygg och hållbar arbetsgivare.

Vid LOU ges de externa utförarna bättre förutsättningar att anpassa sin verksamhet då det redan på förhand framgår hur många hemtjänsttimmar företaget ska utföra. Därmed är det inte lika riskfyllt att ha en hög andel tillsvidareanställda som vid LOV. Samtidigt finns det inbyggt i LOU en viss risk för att den utförare brukaren valt inte vinner upphandlingen när en ny sådan ska genomföras efter fyra år. I det fallet kommer även dessa brukare tvingas välja om.

Självbestämmande – möjligheten att välja

Något som bland annat framkommer tydligt i vård- och omsorgsförvaltningens genomlysning av hemtjänsten är hur viktigt det är för brukarna att få välja. Att känna att de själva kan påverka vem som utför omsorgen. Samtidigt visar en nyligen genomförd studie

¹⁰ Vård- och omsorgsförvaltningens genomlysning av hemtjänsten våren 2016.

¹¹ Marta Szebehely (2017) Att förena valfrihet och jämlikhet? Om kundval och tillit i äldreomsorgen. Presentation vid Socialtjänstforum i Göteborg 8–9 november 2017.

¹² Anette Törnquist (2013) Mångfaldens marknad och arbetets villkor. Om följder av kundval (LOV) i hemtjänsten. Arbetsliv i Omvandling nr. 2, 2013.

från Göteborgs universitet, där forskare undersökt förutsättningarna för äldre människor att påverka vilken hemtjänst de får tillgång till, att brukarna har svårt att ta till sig information och att bedöma vad som skiljer utförare åt. En slutsats som dras i utredningen är att de som ska välja hemtjänst fokuserar mer på vilken slags hjälp de behöver, och hur de vill ha den utförd, snarare än på vem som ska utföra den. Valet av utförare låter man ofta en familjemedlem avgöra. Studien visar också att få brukare utnyttjade möjligheten att ändra sitt ursprungliga val av utförare eftersom de tyckte att det verkade vara för krångligt. De tvivlade dessutom på att det skulle leda till bättre hjälp.”¹³

Utifrån ovanstående framstår det vara viktigare för brukaren att ha en utförare som är stabil och långsiktigt hållbar, än att ha ett stort antal utförare att välja mellan.

2.5.2 Omfattning i hemtjänsten

För att kunna fatta beslut om hur valmöjligheten bör utformas är det viktigt att få en bild av hemtjänstens omfattning. I dagsläget har hemtjänsten drygt 1000 brukare. Antalet timmar som utförs inom hemtjänsten varierar från månad till månad men i genomsnitt utförs cirka 400 000 timmar hemtjänst per år.

Tabell 5. Antal medborgare 65 år och äldre utifrån geografisk hemvist. December 2017.

	Antal medborgare 65–79 år	Antal medborgare 80 år och äldre	Totalt antal medborgare 65 år och äldre
Alby	1 145	259	1404
Eriksberg	487	99	586
Fittja	595	146	741
Hallunda/Norsborg	1 959	501	2 460
Tullinge	2302	637	2 939
Storvreten	627	128	755
Tumba exklusive Storvreten	2238	683	2 921
Vårsta/Grödinge	658	188	846
Hela kommunen	10 011	2 641	12 652

Geografiskt indelat i norra och södra Botkyrka, bor 5 191 medborgare som är över 65 år i norra, och 7 461 i södra.

2.5.3 Hemtjänstens anställda

Timavlönade utgör idag cirka 23 procent¹⁴ av totala antalet årsarbetare inom vård- och omsorgsförvaltningens utförardelar. Inom hemtjänsten är andelen cirka 32 procent. För att kunna möta de månatligen varierande behoven utan att ha för många tillsvidareanställda (som i perioder skulle bli sysslösa), behöver verksamheten ha minst 20–25 procent timavlönade av totala antalet årsarbetare¹⁵. Det betyder att förvaltningen har möjlighet att ta i anspråk cirka 7–12 procent av antalet årsarbetare inom hemtjänsten för valfrihet om resterande delar av utförarorganisationen ska lämnas relativt oberörda.

¹³ Dunér, Bjälkebring och Johansson (2019) Autonomy, choice and control for older users of home care services: current developments in Swedish eldercare. Publicerad i Journal of Social Service Research, nr 1 2019.

¹⁴ Den totala andelen timavlönade är inom förvaltningen är 26 procent. När andelen PAN-anställda (dvs. andelen som är anställda som personliga assistenter och anhörigvårdare) räknats bort blir andelen 23 procent. Samtliga beräkningar av årsarbetare är exklusive PAN.

¹⁵ Siffran baseras på snittet för antalet timavlönade i Stockholms stad 2018.

I tabell 6 nedan visas exempel på hur en årlig minskning av hemtjänsten omfattande 20 procent år 1, ytterligare 20 procent år 2 samt resterande 10 procent år 3 påverkar antalet årsarbetare. Tabellen visar även vilken inverkan den årliga minskningen får på antalet tillsvidareanställda respektive timavlönade årsarbetare. Som kan konstateras utifrån tabellen blir utfallet olika beroende på vilken andel de timavlönade utgör av totala antalet årsarbetare. Exemplet delas in i tre scenarion: utifrån 25 procent timavlönande (scenario 1), 20 procent (scenario 2) samt 15 procent (scenario 3).

Tabell 6. Möjliga scenarion vid minskning av kommunens hemtjänst under tre års tid beroende på fyra olika andelar timavlönade.

Hemtjänst		2018	År 1	År 2	År 3
Nuläge: 32 % timavlönade	Totalt antal årsarbetare	352	282	225	203
	Tillsvidareanställda	241	193	154	139
	Timavlönade	111	89	71	64
Scenario 1: 25 % timavlönade	Tillsvidareanställda	264	211	169	152
	Timavlönade	88	70	56	51
	Minskning antal tillsvidareanställda		-30	-42	-17
Scenario 2: 20 % timavlönade	Tillsvidareanställda	282	225	180	162
	Timavlönade	70	56	45	41
	Minskning antal tillsvidareanställda		-16	-45	-18
Scenario 3: 15 % timavlönade	Tillsvidareanställda	299	239	191	172
	Timavlönade	53	42	34	30
	Minskning antal tillsvidareanställda		-2	-48	-19

För att inga tillsvidareanställda ska bli övertaliga inom hemtjänsten behöver övriga utförarsidan minska antalet timavlönade årsarbetare med samma antal som hemtjänsten minskar antalet tillsvidareanställda, till förmån för omplaceringar. Inom övriga utförarsidan utgör timavlönade idag cirka 22 procent av totala antalet årsarbetare.

I tabell 7 nedan visas exempel på hur den årliga förändringen, utifrån de tre scenariona ovan, påverkar antalet tillsvidareanställda respektive timavlönade årsarbetare. Av tabellen framgår även andelen timavlönade om ingen minskning av antal tillsvidareanställda görs inom övriga utförarsidan.

Tabell 7. Påverkan på övriga utförarsidan vid minskning av antalet tillsvidareanställda och timavlönade under tre års tid enligt ovanstående tre scenarion.

Övriga utföraran		2018	År 1	År 2	År 3
Scenario 1					
hemtjänst ger:	Totalt antal årsarbetare	938			
	Övertagande tillsvidareanställda från hemtjänst		30	42	17
	Tillsvidareanställda	734	764	806	823
	Timavlönade	205	175	133	116
	Andel timavlönade	22%	19%	14%	12%
Scenario 2					
hemtjänst ger:	Totalt antal årsarbetare	938			
	Övertagande tillsvidareanställda från hemtjänst		16	45	18
	Tillsvidareanställda	734	750	795	813
	Timavlönade	205	189	144	126
	Andel timavlönade	22%	20%	15%	13%
Scenario 3					
hemtjänst ger:	Totalt antal årsarbetare	938			
	Övertagande tillsvidareanställda från hemtjänst		2	48	19
	Tillsvidareanställda	734	736	784	803
	Timavlönade	205	203	155	136
	Andel timavlönade	22%	22%	17%	14%

Beroende på scenario, samt storleksordningen på minskningen av hemtjänsten, kommer eventuell övertalighet av tillsvidareanställda variera. Om den totala andelen timavlönade årsarbetare ska utgöra 20–25 procent och hemtjänsten minska i omfattning 20–50 procent kommer övertaligheten bland tillsvidareanställda årsarbetare variera mellan 0 och 13 procent (0 procent övertalighet ses vid scenario 2 år 1 och 13 procent övertalighet ses vid scenario 1 år 3). Utifrån erfarenhet från andra kommuner kan vi anta att en viss andel av kommunens anställda kommer att välja att gå över till externa utförare vid ett införande av ökad valmöjlighet, varför andelen övertaliga kan minska något. Detsamma gäller för naturliga pensionsavgångar.

För att kunna hantera behovet av omplaceringar av tillsvidareanställda från hemtjänsten krävs arbete med kartläggning av var timavlönade arbetar för att säkerställa att det går att göra schemalägningsbara tjänster av dessa. Det nya lönesystemet med schema- och bemanningsmodul är på plats efter årsskiftet 2020 och kommer inte vara i säker drift förrän till slutet av våren 2020. Systemet är en förutsättning för att kunna hantera en högre andel tillsvidareanställda samt heltid som norm som vård- och omsorgsförvaltningen samtidigt ska hantera fullt ut senast i början på år 2021.

Förvaltningen har under många år haft en vana att arbeta med en hög andel timavlönade, som ger ett extremt flexibelt system att hantera bemanning. Att ändra arbetssätt och kultur tar tid. Det är därför viktigt att vi i tid börjar arbeta med frågan för att kunna möta eventuella omställningar till valmöjlighet.

2.5.4 Roller och ansvar i ett system för valmöjligheter

När en kommun beslutar att införa valmöjlighet i form av att kunna välja externa aktörer leder det till att kommunens dubbla roll blir tydligare, dels som finansiär, kravställare och beställare av tjänster, dels som utförare. Att kommunen ansvarar för att kravställa, idka tillsyn och utföra myndighetsutövning på individnivå, samtidigt som den konkurrerar med andra utförare kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem.

Konkurrensverket menar att villkoren bör vara lika både för egenregiverksamhet och för externa leverantörer som utför liknande tjänster. Verksamheter i egen regi ska varken gynnas eller missgynnas i förhållande till de externa leverantörernas verksamhet. Samtidigt kan det vara svårt att uppnå total konkurrensneutralitet mellan externa leverantörer och egenregiverksamheten, eftersom den upphandlande myndigheten måste ta det yttersta ansvaret för att brukarna får de tjänster de har rätt till.

Ur ett konkurrensneutralt perspektiv är det viktigt med ett likvärdigt arbetssätt hos beställaren gentemot samtliga utförare. Enligt en rapport från Konkurrensverket¹⁶ leder organisationsmodellen i flera kommuner till att egen regin sitter i samma ledningsgrupp som beställaren. I dessa kommuner ger de externa utförarna uttryck för bristfällig information och en misstro till beställarens objektivitet.

Som flera kommuner vittnar om, däribland Umeå i sin uppföljning av åren med LOV (2018), tenderar privata utförare att hamna lite utanför över lag. De privata utförarna bjuds inte in till utbildningar eller regelbundna avstämningar med handläggarna och ges inte möjlighet att vara med och påverka framtagandet av rutiner och arbetssätt i samma utsträckning som utförare inom egen regi. De får heller inte information i tid och ges inte samma stöd som övriga, inklusive ekonomiskt stöd i form av att ta del av externa medel.



De olika faserna i den process som följer av att en kommun beslutat att införa valmöjlighet innebär nya arbetsuppgifter och ökad administration för kommunerna. Det handlar om att kommunen behöver undersöka förutsättningarna för att det kan uppstå en marknad kring den aktuella tjänsten. Vidare ska kommunen ta fram förfrågningsunderlag för de tjänster som omfattas av upphandlingen. Underlagen ska innehålla kommunens krav och villkor för till exempel tjänsternas kvalitet och den ekonomiska ersättningen till utförarna.

Kommunerna ska även förse brukarna med information om möjligheten att välja utförare och stödja brukarna i valet av utförare. De externa utförarna ska ges möjlighet att använda kommunens IT-system som är riktat till verksamheten. Vidare krävs någon form av köhantering i verksamhetssystemet för att brukarna ska kunna välja den utförare de vill även om en utförare inte kan ta emot fler brukare just då. Att hantera fler utförare än egen regin medför också ökade behov av uppföljning och kontroll, men även ökad fakturahantering.

¹⁶ Konkurrensverket (2013) Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst.

2.5.5 Hållbara utförare bidrar till ökad kontinuitet för brukarna

För att externa utförare av hemtjänst ska välja att etablera sig i Botkyrka måste ersättningen per utförd hemtjänsttimma vara tillräckligt hög för att företagen ska få ekonomin att gå ihop. Den måste även vara tillräckligt hög för att utförare ska välja Botkyrka framför andra kommuner, alternativt välja att utöka sin verksamhet till att även innefatta Botkyrka. Idag får hemtjänsten en ersättning på 370 kronor per timme. Det kan jämföras med närliggande kommunerna Huddinge och Södertälje som i snitt har en ersättning på 443 kronor, vilket även motsvarar Stockholms ersättning (se tabell 8 nedan).

Tabell 8. Genomsnittlig hemtjänstersättning dag och natt per timma 2018 respektive 2019.

Hemtjänstersättning	2018	2019
Botkyrka	363	370
Huddinge	405	445
Södertälje	411	440
Stockholm*	436	443

*Baseras enbart på ersättningen dagtid då Stockholm istället ersätter per insats under natten.

Därmed ligger ersättningen i Botkyrka cirka 70 kronor lägre per timma än i intilliggande kommuner. Nuvarande ersättning gör det svårt att konkurrera med dessa kommuner om befintliga utförare.

Rätt ersättning är även en förutsättning för att de utförare som etablerar sig i Botkyrka ska ha möjlighet att utföra en hemtjänst av hög kvalitet och vara långsiktigt hållbara. Vid för låg ersättning är risken att utförare tvingas hoppa av eller att den låga ersättningen används som argument för att försämla arbetsförhållandena.¹⁷ För att skapa kontinuitet för brukarna och ett långsiktigt hållbart system är det avgörande att ersättningsnivån för hemtjänsten ses över.

I och med ett införande av ökad valmöjlighet kommer andelen hemtjänst som utförs av kommunens egen regi att minska. Samtidigt kommer sannolikt den kommunala omsorgen fortsatt finnas i alla delar av Botkyrka, varför utförarenheterna minskar och därmed även stordriftsfördelarna. Då samma ersättning kommer att ges till samtliga utförare, oavsett regi, är det viktigt att ersättningen är rimlig även utifrån detta perspektiv.

¹⁷ Anette Törnquist (2013) Mångfaldens marknad och arbetets villkor. Om följder av kundval (LOV) i hemtjänsten. Arbetsliv i Omvandling nr. 2, 2013.

3. Förslag på ökad valmöjlighet inom hemtjänsten

3.1 Gruppens principiella ställningstaganden

Arbetsgruppen har under sitt arbete landat i ett antal principiella ställningstaganden för utformandet av valmöjligheter inom hemtjänsten i Botkyrka kommun. Ställningstagandena bygger på lärdomar från olika kommuner när det kommer till LOV och LOU, samtal med representanter från Kommunal och kommunens pensionärsföreningar, kunskap om icke vinstdrivna företag och deras möjligheter att etablera sig som hemtjänstutförare och ökad förståelse av olika ersättningsmodeller. Gruppen har också tagit del av vad ett urval av brukare och anhöriga anser om ökad valmöjlighet. De principiella ställningstagandena är följande:

- Viktigt att skynda långsamt
- Ett långsiktigt mål
- Begränsat antal utförare
- Samma möjligheter oavsett geografi
- Icke vinstdrivande utförare bör beaktas
- Ersättning till utförarna sker utifrån beviljad tid
- Bastjänster bör förbli kommunala.

I detta kapitel beskrivs hur arbetsgruppen resonerat inom var och ett av dessa områden.

3.1.1 Viktigt att skynda långsamt

Under arbetets gång har gruppen tagit in kunskap och synpunkter från andra kommuner och i och med det insett vikten av att skynda långsamt. En lärdom från omvärlden är att de kommuner som valt att införa ett valmöjlighetssystem utan att vara tillräckligt förberedda, är de kommuner som har fått problem. Arbetsgruppen kan konstatera att oavsett vilken lagstiftning kommunen väljer att använda sig av så behöver vård- och omsorgsförvaltningens organisation förändras för att Botkyrkabornas skatteintäkter ska användas ansvarsfullt och för rätt ändamål. Kommunen måste därför ges tid och möjlighet att ställa om.

Omställningen handlar om många olika delar. Kommunen behöver ta fram ett fungerande förfrågningsunderlag som är tillräckligt detaljerat för att bara ”släppa igenom” seriösa, långsiktigt hållbara utförare, men samtidigt tillräckligt allmänt hållet för att ge utförarna möjlighet att profilera sig. I och med att kommunen kommer att gå från att ha utfört all hemtjänst själv till att delar av hemtjänsten utförs av externa utförare, kommer den kommunala organisationen behöva anpassas efter färre brukare. Det kommer i sin tur innebära att behovet av personal minskar, något som organisationen måste ges tid att planera för och hantera.

Samtidigt kommer uppföljningen av såväl externa som kommunala utförare behöva ökas. Vi vet av bland annat erfarenhet från Södertälje, att ett införande av valmöjlighet inom hemtjänsten måste följas av noggrann uppföljning, såväl av företag som visar intresse för att verka på marknaden som av den omsorg som utförs. Idag finns det en grogrund för ohederliga företag inom alla välfärdssystem och skickliga utövare som vet hur de ska göra för att inte bli påkomna. Det som hände i Södertälje kan därför hända i vilken svensk

kommun som helst, som brister i sin uppföljning. Dessa utmaningar kräver omfattande förberedelser och tid att ta fram ett fungerande uppföljningssystem.

Arbetsgruppen är av uppfattningen att alla dessa delar måste få ta sin tid för att kommunen ska få till en smidig övergång och ett system som håller i längden.

3.1.2 Målet att nå 50 procent efter en successiv ökning

Arbetsgruppen förespråkar en successiv uppbyggnad för att skapa stabila alternativ för Botkyrkaborna där andelen externa utförare växer i takt med att organisationen ställer om. På sikt ser arbetsgruppen att cirka 50 procent av verksamheten ska drivas av externa aktörer och cirka 50 procent förbli i egen regi. Utifrån erfarenhet från andra kommuner i landet är denna andel rimlig för att fortsatt kunna få vissa stordriftsfördelar, men ändå skapa valmöjlighet för brukarna.

För att öka kommunens möjligheter att följa upp de företag som vill etablera sig i Botkyrka och i förlängningen även den verksamhet de bedriver, bör en successiv ökning av andelen externt utförd hemtjänst ske. Om Kommunstyrelsen skulle välja att införa LOV finns det inga möjligheter att begränsa andelen externt utförd hemtjänst eller antalet företag som etablerar sig på marknaden. Hur stor andelen externa utförare blir, avgörs helt och hållet av brukarnas efterfrågan. Som uppföljningar i andra kommuner visat, skapar det en osäkerhet kring hur stor del av hemtjänsten som kommer att vara i egen regi, och gör det även svårare att anpassa den kommunala organisationen på ett hållbart och ansvarsfullt sätt. Skulle valet istället falla på upphandling enligt LOU kan kommunen välja att konkurrensutsätta en på förhand bestämd andel av hemtjänsten. I takt med att brukarnas efterfrågan ökar och företagen väljer att utöka sin verksamhet kan andelen konkurrensutsatt hemtjänst öka. På så sätt har organisationen möjlighet att ställa om och anpassa sig till rådande omständigheter.

3.1.3 Samma möjligheter oavsett geografi

Det är viktigt för arbetsgruppen att alla brukare, oavsett i vilken del av kommunen de bor, ges samma eller åtminstone liknande möjligheter att välja utförare. Kravet kan uppnås på lite olika sätt beroende på om man väljer LOV eller LOU.

Enligt LOV kan kommunen ställa krav på utförarna att de ska tillhandahålla hemtjänst inom ett visst geografiskt område om det är motiverat i det enskilda fallet. Utformningen av kravet får dock inte begränsa konkurrensen på ett sätt som inte står i proportion till syftet med det ställda kravet. En konsekvens av att ställa krav på företagen att de måste tillhandahålla hemtjänst inom ett visst geografiskt område är att mindre företag får svårare att uppfylla kraven ju större området är. Det innebär också att färre företag kommer att kunna etablera sig i kommunen då det är svårare att få ekonomisk hållbarhet om tjänsten ska utföras på en större yta. Om företagen istället själva får välja var i kommunen de vill etablera sig, finns risk för att de centrala områdena blir mer attraktiva för privata utförare eftersom de medför kortare avstånd mellan brukarna. Brukare i övriga områden ges därmed mindre eller ingen valmöjlighet.

Om kommunen istället använder sig av LOU kan upphandlingen göras utifrån geografiska områden, där varje område upphandlas för sig. Så länge tillräckligt många utförare väljer att etablera sig inom Botkyrkas hemtjänst, kan kommunen på detta sätt garantera att alla kommuninvånare får liknande förutsättningar att välja utförare. Fördelarna med en

geografisk indelning vid upphandling enligt LOU är även att det blir färre kontaktytor, en förbättrad logistik och därmed lättare att samordna insatser.

Arbetsgruppens målsättning är att brukare, oavsett geografisk hemvist, på sikt ska ha cirka fem alternativ att välja på. Arbetsgruppen är dock medveten om att det kan bli svårt inom vissa geografiska områden där resorna är längre. För att motivera fler utförare att etablera sig i dessa delar ser gruppen en fördel med att ha högre ersättning till utförare på landsbygd än i tätort.

3.1.4 Icke vinstdrivande utförare

Arbetsgruppen ser gärna icke vinstdrivande utförare inom kommunens hemtjänst. Som beskrivits i utredningen finns det från 1 januari 2019 en möjlighet att upphandla icke vinstdrivande företag genom att använda sig av reserverad upphandling enligt LOU. I och med den förändrade lagstiftningen ges kommunerna möjlighet att avsätta en andel av upphandlingen enbart för icke vinstdrivande företag. Detta är något arbetsgruppen välkomnar. I nuvarande lagstiftning begränsas dock möjligheterna av att reserverad upphandling enbart kan göras på tre år samt att den därefter inte kan förlängas, något som är möjligt vid övrig upphandling. Förutsättningarna för kommunen att använda sig av reserverad upphandling för hemtjänsten begränsas även av att samma företag inte får upphandlas två perioder i rad. Därmed måste vinsten med att vika en del av utförandet åt icke vinstdrivande företag vägas mot minskningen i kontinuitet för brukarna.

Inför Göteborgs införande av LOV utredde Stadsledningskontoret i kommunen möjliga vägar för att få in icke vinstdrivande företag som utförare av hemtjänst. Utredaren kom då till slutsatsen att det vid tiden för utredningen, 2012, inte fanns några möjligheter att prioritera vissa företagsformer vare sig det handlar om upphandling enligt LOV eller LOU¹⁸.

Till detta bör läggas sannolikheten att icke vinstdrivande utförare väljer att etablera sig på marknaden alls. Totalt i landet är andelen icke vinstdrivande företag inom äldreomsorgen idag cirka tre procent, en siffra som varit relativt stabil över åren. Det är därmed få företag ur den ideella sektorn som väljer att etablera sig inom hemtjänsten. I många fall är orsaken främst ersättningsnivån. I Stockholms stad har fyra icke vinstdrivande utförare valt att lägga ner sin hemtjänst till följd av ersättningen och en utförare har valt att helt avveckla sin verksamhet i förorterna. ” Att vi la ner då var trots att vi hade jättekunnig och entusiastisk personal, men skulle vi anpassa till det ekonomiska utrymmet så skulle det vara mot vår värdegrund.”¹⁹ Samtidigt är det enligt konkurrenslagen (2008:579) förbjudet att snedvrída konkurrensen på marknaden genom att tillämpa olika villkor för likvärdiga tjänster, något som omöjliggör att icke vinstdrivande företag ges högre ersättning än övriga.

Det enda kommunen kan göra för att öka intresset hos icke vinstdrivande företag är att på ett eller annat sätt uppmuntra etablering. I Umeå har man till exempel valt att lyfta in ett tillägg i förfrågningsunderlaget med rubriken ”för kännedom” under vilket det framgår att

¹⁸ Stadsledningskontoret (2013) Utredning om förutsättningar för ett eventuellt införande av valfrihetssystem enligt LOV inom Göteborgs Stad.

¹⁹ Äldrecentrum (2016) Idéburen äldreomsorg i Stockholms stad – Omfattning, kvalitet och förutsättningar.

”Umeå kommun anser att eventuell överskjutande vinst ska återinvesteras i verksamheten och ser därför särskilt fram emot anbud/ansökningar från icke-vinstdrivande organisationer.”²⁰

3.1.5 Ersättningsmodell och ersättningsnivå

Arbetsgruppen förespråkar en ersättningsmodell utifrån beviljad tid för att utförarna ska få ökad flexibilitet och i större utsträckning kunna anpassa omsorgen efter de äldres dagligen skiftande behov. Modellen bygger mer på tillit än kontroll men förutsätter en nära relation med och noggrann uppföljning av samtliga utförare och deras verksamhet. En förutsättning för att kunna skapa denna typ av relation är ett begränsat antal utförare. Som utredningen visar har många kommuner valt att gå från detaljstyrning i form av bland annat elektronisk mätning av den utförda tiden, till ett mer tillitsbaserat system. Som en konsekvens av det ändrade synsättet och den ändrade styrningen upplever många att kvaliteten för de äldre ökat.

Enligt Szebehely, Stranz och Strandell²¹ är även låg tillit till personalen och litet handlingsutrymme en stor anledning till att vilja sluta inom hemtjänsten. Arbetsgruppen ser därför att införandet av ersättning utifrån beslutad tid skulle kunna få positiva effekter även på omsättningen av personal. Något som i sin tur påverkar personalkontinuiteten positivt.

Som utredningen visar är timersättningen i Botkyrka markant lägre än i kommunerna runt omkring – hela 70 kronor lägre. Arbetsgruppen ser en stor risk för att få utförare, om ens några, kommer att välja Botkyrka om skillnaden i ersättning kvarstår. Som arbetsgruppen ser det är en konkurrenskraftig ersättning en förutsättning för att lyckas med införandet av ett valmöjlighetssystem, oavsett system. Det är därför av största vikt att ersättningen ses över inför ett införande av ökad valmöjlighet.

3.1.6 Bastjänster som trygghetslarm, nattpatrull och digital tillsyn förblir kommunala

Trygghetslarm, natttillsyn och digital tillsyn kvarstår i kommunal regi för att garantera att alla medborgare får detta stöd.

3.1.7 ”Egen tid” gäller alla

Arbetsgruppens utgångspunkt är att de externa utförarna ska behandlas likadant som de kommunala, dvs. att samma villkor ska gälla oavsett utförare. Utifrån detta anser arbetsgruppen att Botkyrkas satsning på ”egen tid” inom hemtjänsten ska gälla alla utförare.

3.2 Slutsatser

Utifrån ovanstående argument och ställningstaganden har arbetsgruppen kommit fram till att föreslå Kommunstyrelsen att upphandla hemtjänst enligt LOU utifrån en geografisk indelning.

²⁰ Valfrihetswebben. Förfrågningsunderlag Hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem 15053 Umeå kommun.

²¹ Szebehely, Stranz och Strandell (2017) Mellan jämlikhetsambitioner och marknadsmodeller: svenska äldreomsorg i korsdrag.

Anledningen till ställningstagandet är att arbetsgruppen anser att LOU erbjuder möjligheter som inte LOV gör och som passar kommunens förutsättningar bättre. Fördelarna är främst kopplade till möjligheten att begränsa antalet utförare, något som arbetsgruppen anser är avgörande för om kommunen ska lyckas med ett införande av ökad valmöjlighet.

Många av de kommuner som har LOV har ett stort antal utförare även om det förekommer kommuner där antalet är färre. Den stora skillnaden mellan LOV och LOU är dock att kommunen själv kan besluta om antalet utförare vid LOU, medan marknaden är avgörande för antalet vid LOV. Det går därmed inte att garantera ett litet antal utförare i det senare fallet. Som arbetsgruppen ser det skapar många olika utförare två utmaningar: Dels att de äldre har väldigt svårt att göra ett informerat val. Dels att införandet kräver en omfattande kontrollverksamhet som även ger markant ökade kostnader för administration för kommunen.

Vidare ser arbetsgruppen vinster med att kommunen kan ha en nära relation till varje utförare och skapa en gemensam målbild, något som bara är möjligt vid ett färre antal utförare. Ett sådant förhållande ger även förutsättningar för en bättre uppföljning och närmare samverkan vilket ger en omsorg av högre kvalitet för de äldre. I och med LOU har kommunen möjlighet att själv avgöra hur stor del av verksamheten som läggs ut på externa utförare och därmed utöka andelen successivt, i takt med att verksamheten tillåter det och brukarna efterfrågar det.

En annan anledning som ligger till grund för att arbetsgruppen förespråkar upphandling utifrån LOU är möjligheten att i större utsträckning styra så att hela kommunen får samma, eller likvärdiga möjligheter att välja. Vid LOV är det företagen själva som väljer i vilken eller vilka delar de vill vara verksamma, vilket i flera kommuner visat sig leda till ojämlika möjligheter att välja utförare. Risken är att vissa medborgare får många olika val medan andra inte får några val alls. Som uppmärksammats tidigare i utredningen var exempelvis detta en av anledningarna till att Umeå kommun övervägde att gå över till LOU. Arbetsgruppen gör därför bedömningen att upphandling enligt LOU, med geografisk indelning är det alternativ som ger mest rättvisa och jämlika förutsättningar för hela Botkyrka.

3.2.1 Förslag på utformning av LOU

Vid en upphandling utifrån geografiska områden är det viktigt att vara medveten om att det totala antalet utförare blir fler än vid en samlad upphandling för hela Botkyrka. Samtidigt ökar chanserna att få fler och framförallt hållbara utförare i och med denna typ av indelning. Med en målsättning att varje geografisk del ska ha fem utförare att välja på (varav egen regi är en) och kommunen delas in i x delar, innebär det att det sammantagna antalet utförare som mest kan bli fem gånger antalet geografiska delar. Givetvis kan en utförare välja att ge anbud på flera områden, vilket minskar det totala antalet olika utförare, men detta är helt upp till utföraren.

Arbetsgruppens bedömning är att det inte är effektivt att låta förfrågningsunderlaget omfatta hela kommunen som en enhet. Ett sådant förfarande riskerar i praktiken att stänga ute de små företagen från att lägga anbud, och medföra risk för att utförarna får stora områden att förflytta sig mellan, vilket minskar lönsamheten och därmed målet med hållbara utförare. Sannolikt skulle flertalet företag avstå från att lämna anbud, eller i värsta

fall säga upp sitt avtal på grund av bristande lönsamhet. Därför är det arbetsgruppens bedömning att förfrågningsunderlaget bör utformas så att det omfattar två geografiska delar, södra och norra.

Arbetsgruppen förordar att 50 procent av hemtjänsten läggs ut på externa utförare på sikt, men att det är viktigt att förändringen sker successivt. Dels på grund av att brukarna ska ges möjlighet att välja utförare i en lugnare takt, men även att utförarna ska ges möjlighet att växa hållbart. I takt med att brukarnas efterfrågan ökar och företagen väljer att utöka sin verksamhet kan andelen konkurrensutsatt hemtjänst öka. På så sätt bidrar en succesiv övergång även till att kommunens hemtjänst i egen regi ges möjlighet att ställa om och anpassa sig till rådande omständigheter.

En upphandling med hjälp av LOU skulle kunna ske successivt utifrån förslaget nedan:

Tabell 9. Förslag på upplägg för ett successivt införande av LOU under fyra års tid.

	Utförare 1	Utförare 2	Utförare 3	Utförare 4
År 1	5 %	5 %	5 %	5 %
År 2	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %
År 3	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %
År 4	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %	Option 5 %
	Max 15 %	Max 15 %	Max 10 %	Max 10 %

Option innebär möjligheten för respektive utförare att varje år öka andelen under avtalsperioden, dock som mest upp till maxgränsen. Att utförarna ges möjlighet att gradvis öka sin verksamhet i den takt de önskar, bidrar till rimliga förutsättningar även för mindre företag.

4. Medskick till Kommunstyrelsen inför beslut

4.1 Ersättning

För att skapa förutsättningar för en hållbar hemtjänst ser arbetsgruppen behov av att hemtjänstersättningen ses över. I dagsläget ligger Botkyrkas ersättning drygt 70 kronor under nivån i grannkommunerna. Om ersättningen ska höjas till samma nivå och hemtjänst i landsbygd ersättas något högre, innebär det en kostnad på cirka 30 miljoner kronor.

En lägre ersättning än grannkommunerna riskerar att bidra till att externa aktörer inte söker sig till Botkyrka, eller att utförarnas verksamhet inte klarar uppdraget på den timersättning som ges och därför säger upp sitt avtal. Utförare som avslutar sina avtal i förtid påverkar kontinuiteten negativt för brukarna, vilket därmed bidrar till sämre kvalitet. Även kommunens egenregiverksamhet påverkas om utförare säger upp sina avtal då kommunen har det yttersta ansvaret för all hemtjänst och därmed måste träda in och ta över utförarens uppdrag även om det sker med kort varsel.

4.2 Påverkan på personal

Vid ett införande av valmöjlighet kommer kommunens hemtjänst i egen regi att behöva minskas. Om Kommunstyrelsen följer framtaget förslag ser arbetsgruppen behov av att kommunen beaktar att det finns en risk för övertalighet. Även om övertaligheten i största möjliga mån hanteras inom vård- och omsorgsförvaltningen, finns en risk att det inte räcker. För att minska risken för uppsägningar måste ett kommunövergripande ansvar tas.

4.3 Roller och ansvar

I dag har vård- och omsorgsförvaltningen en organisation som delvis är uppdelad i beställare-utförare på individnivå, dock finns stödfunktioner som inte alltid är tydligt avgränsade och på beställarsidan finns funktioner som i sin helhet är riktade till utförarna i egen regi.

Figur 2. Anpassning av organisationen till införande av valmöjlighet.



På systemnivå är den strategiska nivån tydliggjord till viss del, men uppdraget som kravställare och tillsynsansvarig för samtlig verksamhet är inte uttalat och tydligt. Rollen som kravställare och tillsynsansvarig kräver ett tydligt mandat och uppdrag. Vid tillsyn krävs att det är klart vem som ska vara mottagare och vilka krav som kan ställas om kvalitet inte nås på olika områden. Även vård- och omsorgsnämndens ansvar och insyn bör förtydligas gällande kravställning, tillsyn och eventuella påföljder.

Att införa möjligheter att välja utförare inom hemtjänsten kommer att kräva ökad administration. Under införandet kommer förfrågningsunderlag att behöva tas fram och utifrån det behöver sedan anbuden värderas och avtal upprättas. Inför ett införande behöver nuvarande IT-system anpassas för att externa aktörer ska kunna få tillträde och en helt ny lösning för köhantering behöver byggas in i befintligt IT-system. Information kring möjligheterna att välja och framförallt jämförbara fakta för de olika utförarna, är andra delar som behöver finnas på plats inför ett införande.

När valmöjlighet är infört kommer det finnas behov av någon som förvaltar och följer upp avtalen. Att förvalta avtalen innebär att vara de externa aktörernas kontaktperson, svara på frågor och ha tät kontakt för att på så sätt få möjlighet till insyn. Vidare behöver de externa aktörerna få utbildning och stöd kring kommungemensamma frågor och system som ska gälla samtliga utförare. Arbetet med att följa upp verksamheter kommer att behöva utvecklas och utökas för att säkerställa god kvalitet och att utförarna lever upp till kraven.

En förutsättning för att samtliga utförare ska ha ett tydligt uppdrag och därmed möjligheter att nå uppsatta mål, är att det på individnivå finns tydliga uppdrag. För att säkerställa att uppdragen till utförarna är tydliga krävs även neutral uppföljning av beställarens verksamhet.

4.4 Icke vinstdrivande utförare

Frågan om icke vinstdrivande utförare och deras möjlighet att utföra hemtjänst i Botkyrka är viktig för arbetsgruppen. Av förfrågningsunderlaget bör framgå att kommunen gärna ser att eventuell överskjutande vinst ska återinvesteras i verksamheten och att kommunen därför särskilt ser fram emot anbud från icke vinstdrivande utförare.

5. Förslag till beslut

Kommunstyrelsen ger budgetberedningen i uppdrag att se över nuvarande hemtjänstersättning.

Kommunstyrelsen beslutar att kommunen ska upphandla externa hemtjänstutförare utifrån LOU. Som en del i detta ger kommunstyrelsen vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att med stöd av upphandlingsenheten ta fram ett underlag för upphandling.

Kommunstyrelsen ger vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att ta fram en fungerande ersättningsmodell.

Kommunstyrelsen ger vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att föreslå en passande organisation för att vård- och omsorgsnämnden ska kunna hantera föreslagen förändring på bästa sätt.