



Göteborgs valfrihet i hemtjänsten – en reform i behov av utveckling

Inledning

Våren 2018 började lagen om valfrihet tillämpas i hemtjänsten i Göteborgs kommun. Syftet med lagen är att ge de äldre ökat inflytande över sin omsorg genom möjligheten att välja och byta utförare. Tanken med valfrihet och en mångfald av aktörer är också att genom kvalitetskonkurrens bidra till utveckling i hemtjänsten. Kvalitetskonkurrensen uppstår genom att varje utförare måste erbjuda en äldreomsorg som uppskattas av äldre och anhöriga för att få uppdrag. Men för att detta ska fungera krävs att villkoren för alla utförare är likvärdiga och långsiktigt hållbara.

I förarbetena till lagen om valfrihet är det tydligt att likvärdiga villkor bedöms vara en förutsättning för att uppnå lagens syften: "Ett valfrihetssystem bygger på att kommunen bjuder in externa leverantörer att konkurrera på samma villkor som den kommunala egenregiverksamheten"... "För att uppnå konkurrens på likvärdiga villkor mellan de privata och kommunala alternativen är det viktigt att systemet är transparent och konkurrensneutralt. Egenregins villkor för finansiering, infrastruktur, rutiner och service ska vara desamma som för de privata företagen." (Ur proposition 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem). Likvärdiga villkor för äldreomsorgens utförare är en förutsättning för att de äldre ska kunna känna sig trygga med valet av utförare, dvs vetskapen om att den valda utförarens möjlighet att ge bra äldreomsorg inte begränsas av sämre ekonomiska och andra förutsättningar än vad andra utförare har.

Syftet med den här rapporten är dels att beskriva förutsättningarna för utförarna i hemtjänsten i Göteborgs kommun, dels att jämföra hemtjänsten i Göteborgs kommun med den i Stockholms kommun utifrån ett antal variabler för att undersöka eventuella utvecklingsmöjligheter. Stockholms kommun är närmast Göteborg storleksmässigt, samtidigt som valfriheten i hemtjänsten är välutvecklad i Stockholm, varför en jämförelse är rimlig och relevant.

Göteborgs valfrihet i hemtjänsten – en reform i behov av utveckling

Författare: Björn Arnek och Anna Bergendal

Layout: Elin Oskarsson

Kontakt: bjorn.arnek@vadforetagarna.se
anna.bergendal@vardforetagarna.se

|  | **Vårdföretagarna**

Jämförelse av ekonomiska förutsättningar inom hemtjänsten i Göteborgs kommun mellan egen regi och privat regi

I det följande studeras de ekonomiska förutsättningarna för den offentligt respektive privat drivna hemtjänsten i Göteborgs kommun. Jämförelsen är uppdelad i två olika delar. I den första jämförs ersättningen och i den andra beskrivs övriga förutsättningar och villkor för att bedriva hemtjänst.

Underskott i den offentligt drivna hemtjänsten i Göteborgs kommun

Ersättningen i Göteborgs kommun är i stort sett densamma per timme för de offentligt och de privat drivna verksamheterna i hemtjänsten. Ersättningen är till och med marginellt högre för de privata utförarna då den innefattar så kallad momscompensation.¹ Trots detta råder inte konkurrens på lika villkor mellan den offentligt drivna och de privat drivna verksamheterna. Orsaken är dels att den offentligt drivna verksamheten har stora och kontinuerliga ekonomiska underskott, dels att vissa utgifter som hänförs till hemtjänsten kostnadsförs i andra delar av kommunen, exempelvis overheadkostnader.² Underskottet innebär att den offentliga verksamheten inte klarar sitt uppdrag på den ersättning som utgår enligt LOV-systemet. När ersättningen inte räcker till uppstår ett underskott i den offentligt drivna hemtjänsten som täcks av de medel som förvaltningen skjuter till – medel som inte kommer de privata utförarna till del. De privata utförarna har inga möjligheter att gå med kontinuerliga underskott då förutsättningen för att bedriva en privat verksamhet över tid är att intäkterna är större än kostnaderna.

I tabell 1 visas bland annat intäkter, kostnader och resultat i hemtjänst bedriven³ enligt LOV i egen regi i Göteborgs kommun. Som framgår av tabellen har den egna regin gått med kraftiga och ökande underskott under åren 2021–2023. Underskotten ökade från 288 miljoner kronor till 445 miljoner kronor år 2023. I förhållande till verksamhetens intäkter innebär detta att det negativa resultatet ökade från 29 procent till 51 procent.

1 Momscompensationen syftar till att uppnå konkurrensneutralitet och inte låta momsen påverka om en kommun väljer att utföra tjänster i egen regi eller upphandla från fristående aktörer. Detta eftersom offentlig omsorg får momsersättning för ingående moms, vilket fristående aktörer inte får.

2 Enligt uppgift via mejl från Äldreomsorgsförvaltningen i Göteborgs kommun uppgår overheadkostnaderna till cirka 350–400 miljoner kronor per år.

3 Vissa kostnader som ingår ligger utanför LOV och är anslagsfinansierade på mellan 150–200 miljoner. Det handlar om natthemtjänst och kostnader för larmverksamhet.

Eftersom nivån på ersättningen per timme är i det närmaste densamma i den offentligt drivna hemtjänsten och den privat drivna hemtjänsten innebär underskotten att ersättningen per timme de facto var cirka 50 procent högre i den offentligt drivna hemtjänsten år 2023. En viktig förklaring till den högre kostnaden är att den kommunala hemtjänsten använder en betydligt mindre andel av arbetstiden till att hjälpa äldre. Idag används endast 43 procent av medarbetarnas arbetstid inom den kommunala hemtjänsten hemma hos de äldre⁴. De privat drivna aktörerna uppger att de behöver använda omkring 70–80 procent av arbetstiden till omsorg hemma hos de äldre för att ersättningen ska täcka alla kostnader. När en större andel av den arbetade tiden används ute hos omsorgstagaren ges också bättre förutsättningar för en god personalkontinuitet vilket brukar uppskattas av och skapa trygghet för omsorgstagarna.

Tabell 1 Kostnader (tkr) för hemtjänsten i Göteborgs kommun 2021–2023

		2021	2022	2023
Intäkter	Egen regi	980 679	959 233	865 000
Kostnader	Egen regi	1 268 388	1 342 604	1 310 000
Resultat	Egen regi	-287 709	-383 371	-445 000
Köp	Privata utförare	85 224	104 377	127 375
Totala kostnader LOV		1 353 612	1 446 981	1 437 375
Övriga kostnader*		864 850	788 535	992 388
Kostnader eget åtagande		2 218 462	2 235 516	2 429 763

* här ingår hälso- och sjukvård , nattbesök, overhead i förvaltningen m.m.

Källa: "Kartläggning av hemtjänstersättningarna i LOV-kommuner (pwc 2023)", Äldrevårdomsorgsförvaltningen i Göteborg, Räkenskapsrapport för kommuner (SCB)

Andra villkor för hemtjänsten

Vid en jämförelse med timersättningen i andra kommuner förefaller Göteborgs kommun ha en god ersättning.⁵ Men samtidigt finns det flera omständigheter som gör det mer kostsamt att bedriva hemtjänst i just Göteborg. Det ställs krav som inte är konkurrensneutrala och som inte leder till högre kvalitet i omsorgen, men som försvårar för de privata utförarna att bedriva sin verksamhet. Exempel på sådana krav är:

4 Interpellation av Elisabet Lann (KD) till äldre samt vård- och omsorgsnämndens ordförande om att minska administrationen och öka nyttjandegraden inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden H 2024 nr 53.

5 2023 var ersättningen 572 kronor för utförare i privat regi, 564 för egen regi. Det kan jämföras med snittet enligt SKR på 500/496 kronor per timme enligt SKR:s kartläggning "Ersättningsmodeller, hemtjänst 2024"

Ickevalsalternativet är inte konkurrensneutralt. De äldre som av olika skäl inte vill eller kan välja utförare ska tilldelas en utförare av kommunen för att få sin omsorg. I många kommuner använder man en rullande lista eller en närhetsprincip för att de äldre som inte väljer ska fördelas till alla utförare. I Göteborg är ickevals-alternativet alltid kommunen. De omsorgstagare som inte kan göra sitt val får därmed aldrig en privat utförare, vilket inte är konkurrensneutralt. Det motverkar också en grundtanke med LOV, kvalitetskonkurrensen, eftersom incitamenten att anpassa sin omsorg efter de äldres behov minskar för den offentliga utföraren när denna ändå alltid får uppdrag.

Trygghetslarm upphandlas inte. Trygghetslarm är oftast den första hemtjänstinsatsen en omsorgstagare får. I Göteborgs stad är det alltid den kommunala hemtjänsten som tillhandahåller trygghetslarm, vilket gör att omsorgstagare också väljer kommunen som utförare av annan hemtjänst – både för att det är enklare och för att slippa samverka med två utförare och till exempel lämna ut nycklar till flera utförare.

Dyra och detaljerade krav på IT-utrustning. Privata utförare måste använda Göteborgs kommuns verksamhetsstöd för att dokumentera, rapportera, kommunicera samt registrera och följa upp utförd tid. Detta leder till merarbete i form av dubbelregistreringar eftersom utföraren ibland har egna system för att rapportera i. Utförare ska också bekosta den IT-utrustning som kommunen ställer krav på och som är dyr, bland annat krav på att alla medarbetare ska ha I-Phone som tjänstetelefon. Om utföraren redan har ett system som bygger på Android, blir det en dubbel kostnad eftersom det då behövs två mobiltelefoner. Det krävs i princip en 50–75-procentig administrativ tjänst för att få telefonerna och kommunens IT-system att fungera samt att rätta felloggningar.

Krånglig mathantering. De privata utförarna måste använda en anvisad leverantör av mat som i sin tur ställer krångliga och kostnadsdrivande krav på utförarna. Utförarna måste bland annat fördela matlistor i pappersform från matleverantören och sedan säkerställa att de fylls i av omsorgstagaren i tid för att därpå registrera dem manuellt, vilket är tidskrävande för medarbetarna. Om det blir fel på beställningen blir utföraren ersättningskyldig mot kunden. Om matleverantören inte kan leverera maten pga. att omsorgstagaren inte är hemma, lämnas maten i hemtjänstlokalen vilket gör att utföraren måste inrätta ett helt system för mathantering med kylförvaring och avsätta tid för utkörning. Någon särskild ersättning för att hantera matleveranserna utgår inte. I andra kommuner hanteras maten helt av matleverantören.

Avsaknad av digitala lås. Till skillnad från många andra kommuner har Göteborgs kommun inte infört digitala lås. Att hantera nycklar är både ineffektivt och dyrt samt försämrar medarbetarnas arbetsmiljö. Utförarna måste säkerställa en säker nyckelhantering, vilket innebär köp av dyra nyckelskåp och att mycket tid går åt till att hämta och lämna nycklar i hemtjänstlokalerna för medarbetarna. Detta drabbar de privata utförarna i högre grad eftersom deras hemtjänstgrupper verkar i större områden.

Krånglig HSL-delegering. I Göteborg måste varje medarbetare i hemtjänsten ha en delegation av den sjuksköterska som är ansvarig för respektive geografiskt område. Eftersom en sjuksköterska kan ansvara för ett begränsat område och utförarna arbetar över större områden kan en medarbetare behöva inhämta delegationer från ett tiotal sjuksköterskor. Varje delegering tar flera timmars arbetstid då man först ska genomföra en digital utbildning och sedan möta varje sjuksköterska för att genomföra ett prov. I andra kommuner behövs enbart en delegering per medarbetare. Utförarna ersätts inte för delegeringen, medan man i många andra kommuner ger en särskild ersättning för HSL-insatser och ersätter viss indirekt tid för kontakter med HSL-personal.

Sammantaget ställs en rad krav som höjer kostnaderna för hemtjänsten utan att bidra till högre kvalitet. Det gör det svårt för privata utförare att etablera sig och växa, vilket också hämmar valfriheten för Göteborgs äldre.

En jämförelse av hemtjänsten i Göteborg och Stockholm

I det följande görs en jämförelse mellan hemtjänsten i Göteborgs och Stockholms kommun. Stockholms kommun är den kommun i landet som är närmast Göteborg storleksmässigt. Dessutom är valfriheten i hemtjänsten välutvecklad i Stockholm, både när det gäller antalet utförare som finns att välja på och hur systemet är utformat för att ge likvärdiga förutsättningar. Syftet med jämförelsen är att visa hur mångfald och kvalitetskonkurrens kan bidra till högre kvalitet och mer omsorg för varje skattekrona. Vårdföretagarna har i en tidigare rapport visat att det finns ett positivt samband mellan andelen privat driven omsorg i kommunen och kvalitet samt kostnadseffektivitet.⁶ Jämförelsen görs utifrån följande aspekter: andel av de totala kostnaderna av hemtjänsten som utgörs av ersättning till privata utförare, andelen äldre med hemtjänst, kvaliteten på hemtjänsten enligt Hemtjänstindex, andelen av de äldre som uppger att de fått välja hemtjänstutförare och slutligen den genomsnittliga kostnaden per brukare. Jämförelser utgår från uppgifter från 2023.

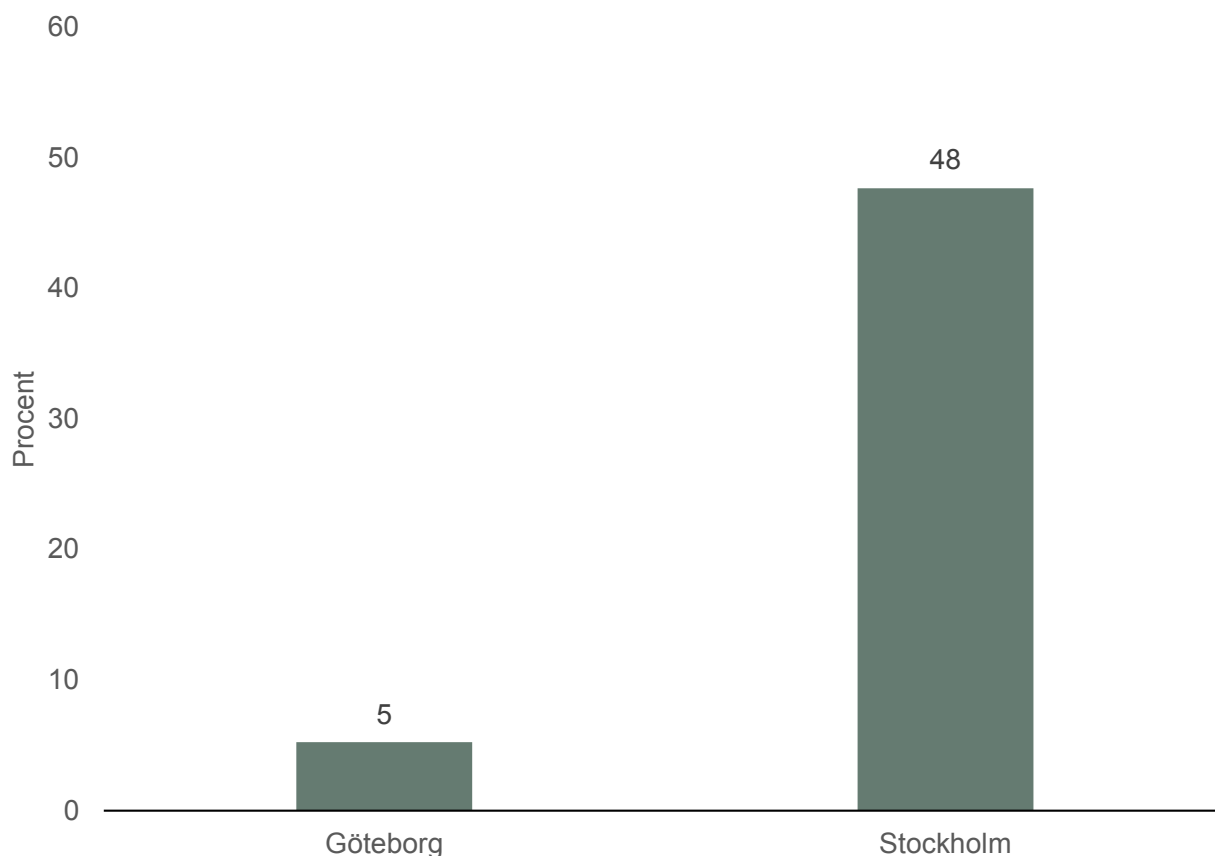
Andel privata utförare i hemtjänsten

I diagram 1 visas hur stor andel av hemtjänstkostnaderna i respektive kommun⁷ som år 2023 utgjordes av köp från privata utförare. Som framgår av diagrammet är skillnaden stor. I Göteborg stod köp från privata utförare endast för fem procent av de totala kostnaderna, medan andelen i Stockholms kommun var nästan 50 procent.

⁶ Högre kvalitet och mer äldreomsorg för varje skattekrona med privat driven hemtjänst, Vårdföretagarna 2024

⁷ Här avses det som i SCB:s Räkenskapsammandrag benämns kostnad eget åtagande.

Diagram 1 Köp av hemtjänst från privata utförare som andel av de totala kostnaderna för hemtjänst i Göteborgs kommun och Stockholms kommun 2023



Källa: Räkenskapsammandrag kommuner 2023 (SCB)

Andelen äldre med hemtjänst

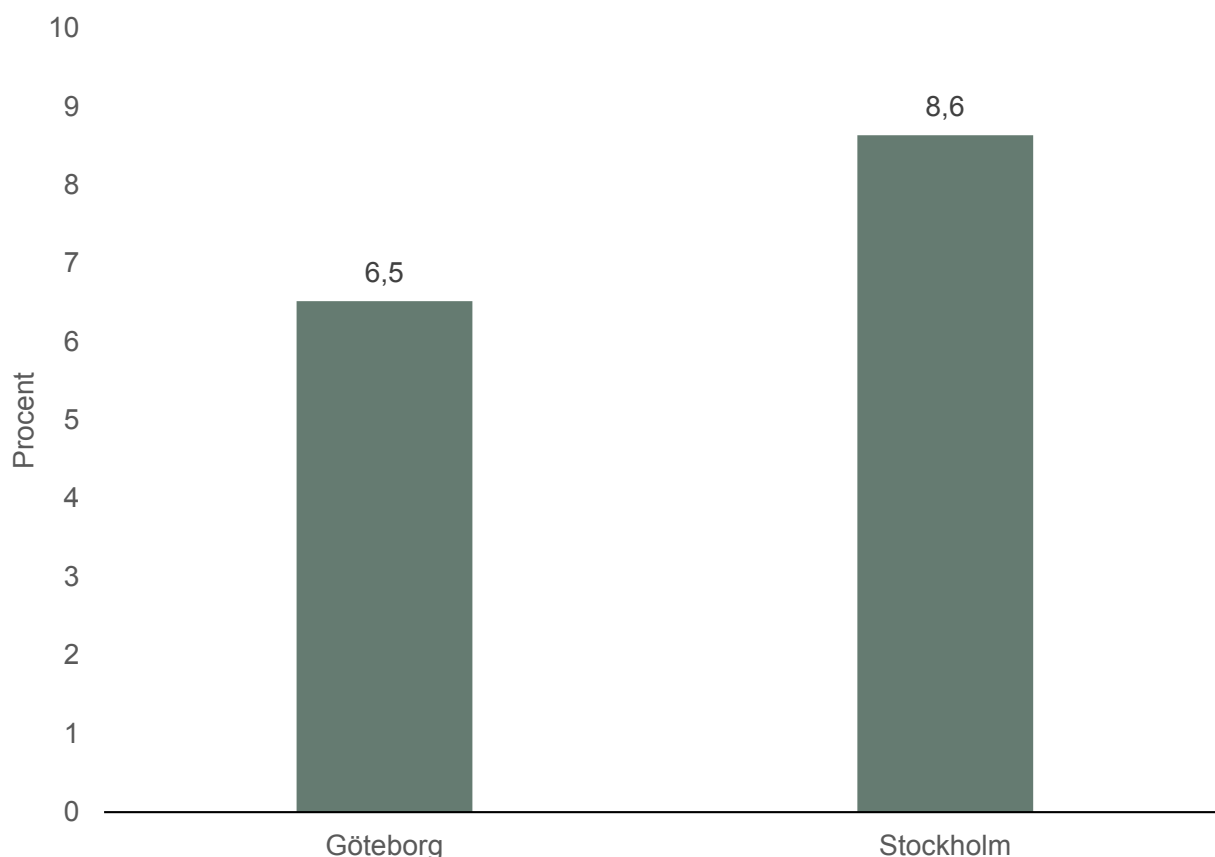
I diagram 2 visas hur stor andel av befolkningen 65+ som fick hemtjänst i Göteborg respektive Stockholm i oktober 2023. Andelen var 6,5 procent i Göteborgs kommun jämfört med 8,6 procent i Stockholms kommun.

Skillnaden kan delvis förklaras av att en större andel av de äldre har plats på ett särskilt boende i Göteborgs kommun. Trots det är andelen av befolkningen 65+ som antingen har hemtjänst eller plats på ett särskilt boende något högre i Stockholm jämfört med Göteborg – närmare 1,5 procentenheter. Samtidigt var snittåldern i befolkningen 65+ något lägre i Stockholm, vilket, allt annat lika, borde innebära ett högre omsorgsbehov i Göteborg.

Noterbart är att andelen av befolkningen 65+ som har hemtjänst har minskat i båda kommunerna under den senaste femårsperioden. Klart störst har dock nedgången varit i Göteborg där andelen var 18 procent lägre 2023 jämfört med 2018 medan nedgången i Stockholm var knappt 2 procent.

Sammantaget indikerar detta en lägre ambitionsnivå hos Göteborgs kommun jämfört med Stockholms kommun avseende äldreomsorgen.

Diagram 2 Andel av befolkningen 65 år och över som hade hemtjänst i Göteborgs kommun och Stockholms kommun 2023



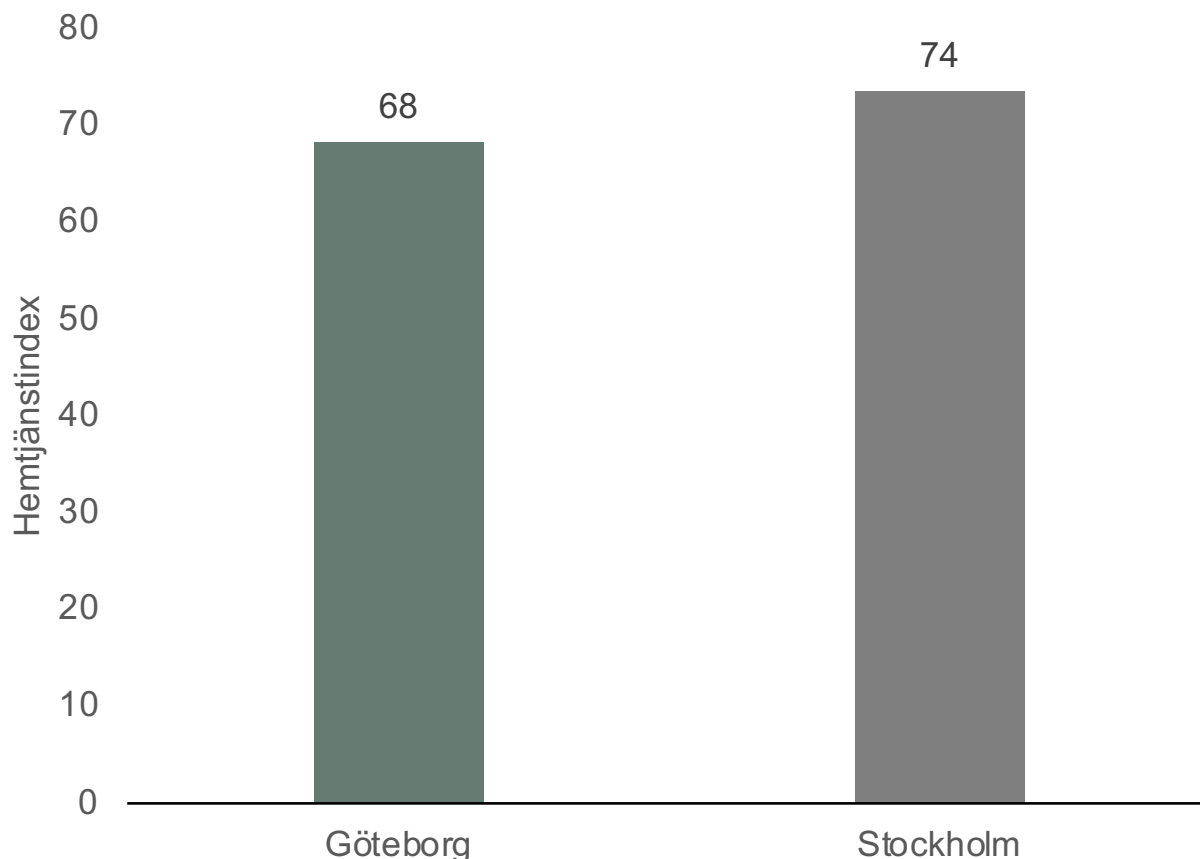
Källa: Statistik om socialtjänst till äldre 2023 (Socialstyrelsen) & Befolkningsstatistiken 2023 (SCB)

Kvalitet i hemtjänsten

Det mest ambitiösa mått som finns för att mäta hemtjänstens kvalitet i kommunerna är Hemtjänstindex. Hemtjänstindex består av 70 olika nyckeltal från en rad olika källor och initierades av SPF Seniorerna med syfte att underlätta kommuners kvalitetsanalyser och prioriteringar. Indexet presenterades för första gången år 2022. Indexet ger ett värde mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar en högre kvalitet.

I diagram 3 visas resultatet av Hemtjänstindex för år 2023 för Göteborgs respektive Stockholms kommun. Indexvärdet för Göteborgs kommun var 66, för Stockholm var det 74. Ett av fyra delindex avser utförandet av hemtjänsten. Där ligger indexvärdet i Stockholm på 83, jämfört med 78 i Göteborg.

Diagram 3 Resultat enligt Hemtjänstindex i Göteborgs kommun och Stockholms kommun 2023



Källa: Hemtjänstindex 2023 & Räkenskapsammandrag kommuner 2022 (SCB)

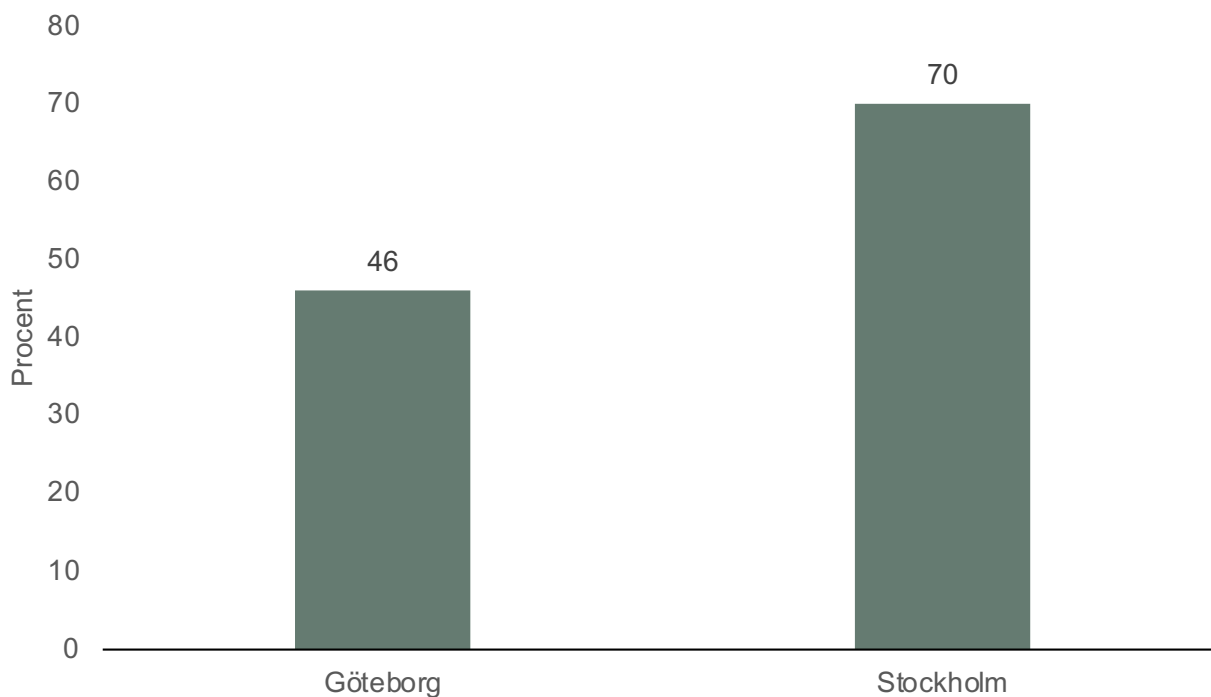
Äldres valfrihet

Äldre vill kunna välja hemtjänstutförare. Under december 2023 ställde Vårdföretagarna med hjälp av undersökningsföretaget Verians Äldrebusen frågor till befolkningen 85 år och äldre om synen på valfrihet inom äldreomsorgen. Stödet för att få välja äldreomsorg var generellt mycket högt. 88 procent av respondenterna svarade bland annat att de vill kunna välja utförare i hemtjänsten.

I diagram 4 redovisas resultatet avseende valfrihet från undersökningen Öppna jämförelser av socialtjänst inom äldreomsorg (2023). Naturligtvis finns det en koppling mellan andelen köp från privata utförare och andelen av de äldre som har fått välja utförare av hemtjänsten. I Stockholm hade 7 av 10 brukare fått välja utförare. Det kan jämföras med knappt varannan brukare i Göteborgs kommun.

Även om det är ett väntat resultat så är det viktigt då det visar att privata utförare inom hemtjänsten bidrar till att tillgodose det behov av valfrihet som närmare 9 av 10 av de äldre önskar sig.

Diagram 4 Andel av de med hemtjänst som fått välja utförare i Göteborgs kommun



Källa: Öppna jämförelser socialtjänst 2023 - äldreomsorg (Socialstyrelsen)

Kostnadseffektivitet i hemtjänsten

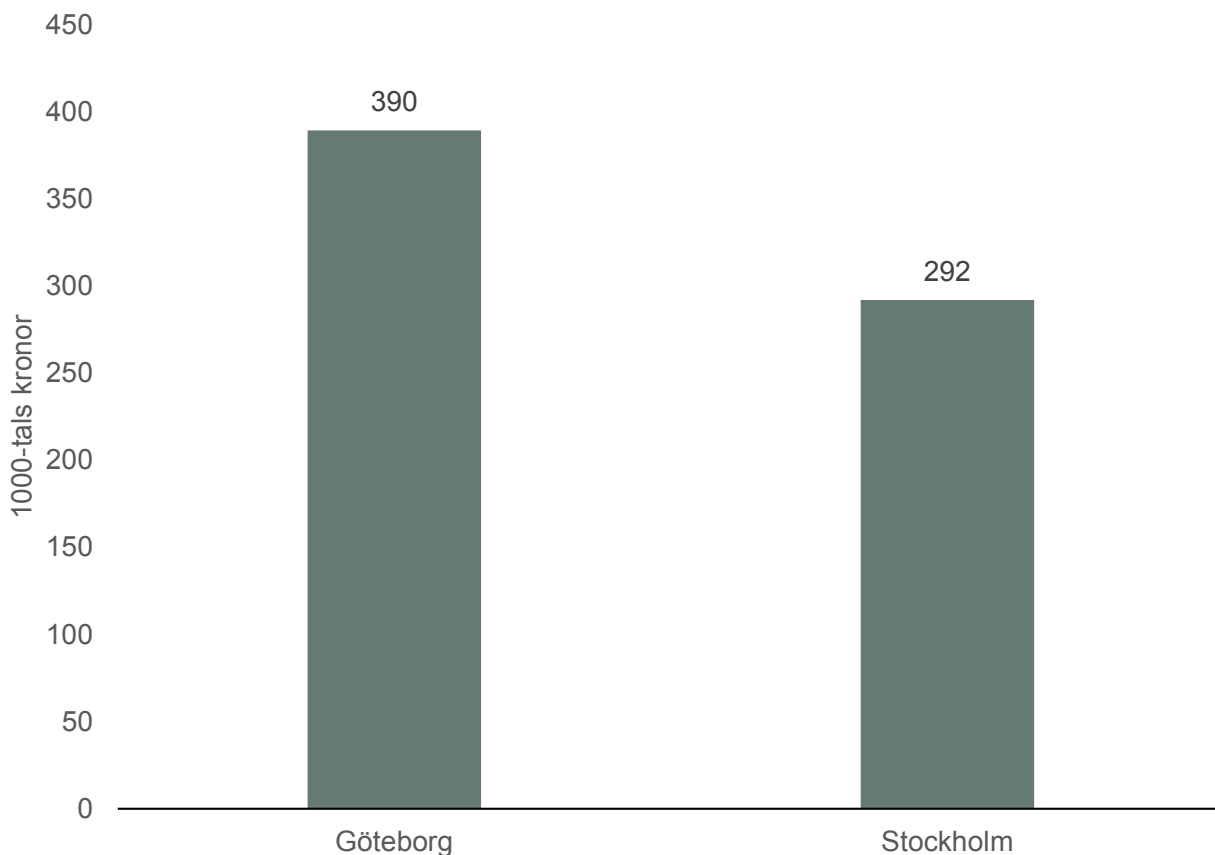
Avslutningsvis jämförs kostnaden för hemtjänsten mellan de två kommunerna. Eftersom det är olika stor andel av befolkningen 65+ som är omsorgstagare inom hemtjänsten används den genomsnittliga kostnaden⁸ per brukare för att jämföra kostnaden i stället för att relatera kostnaden till befolkningen.

I diagram 5 visas kostnaden per omsorgstagare i Göteborg och Stockholm. Av diagrammet framgår att kostnaden är betydligt högre i Göteborg. Den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare och år var 390 000 kronor i Göteborgs kommun år 2023. Det var drygt 30 procent högre än i Stockholm, där kostnaden låg på 292 000 kronor, motsvarande en skillnad på 100 000 kronor. En enkel beräkning visar att om kostnaden per omsorgstagare i hemtjänsten i Göteborgs kommun låg på samma nivå som i Stockholms kommun skulle den totala kostnaden för hemtjänsten i Göteborgs kommun legat 25 procent lägre år 2023, motsvarande drygt 600 miljoner kronor.

Noterbart är att kostnaden per omsorgstagare har ökat dubbelt så snabbt under den senaste femårsperioden i Göteborgs kommun jämfört med Stockholms kommun. I Göteborg var ökningen cirka 60 procent medan den var cirka 30 procent i Stockholm.

⁸ Kostnaden för eget åtagande.

Diagram 5 Genomsnittlig kostnad per omsorgstagare för hemtjänsten i Göteborgs kommun och Stockholms kommun 2023



Källa: Räkenskapsammandrag för kommuner 2023 (SCB) & Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2023 (Socialstyrelsen)

Sammanfattning och slutsatser

Göteborgs kommun har haft valfrihet i hemtjänsten sedan våren 2018. LOV-systemet har utvecklats långsamt och når inte upp till sin fulla potential. Andelen privata utförare är låg vilket beror på att villkoren för att etablera sig upplevs som ogynnsamma. Bland annat är kraven i förfrågningsunderlaget krångliga och kostnadsdrivande och i vissa fall mindre gynnsamma för privata utförare än för den kommunala omsorgen.

Samtidigt finns det stora problem i den kommunala hemtjänsten som går med återkommande ekonomiska underskott. Det kan bland annat förklaras av att en stor del av den arbetade tiden används till annat än att hjälpa de äldre. De stora underskotten medför att ersättningen per timme i realiteten blir 50 procent högre för den offentliga regin än för de privata utförarna.

Vid en jämförelse med Stockholms kommuns hemtjänst har omsorgen i Göteborg en lägre kvalitet enligt Hemtjänstindex. Den är också mindre tillgänglig om man ser till andelen äldre som får hemtjänstinsatser. Andelen äldre som fick möjlighet att välja utförare var också betydligt lägre än i Stockholm. Kostnaden är samtidigt högre. Jämfört med

Stockholms kommun var kostnaden per omsorgstagare drygt 30 procent högre. Som konstaterats ovan visar en enkel beräkning att om kostnaden per omsorgstagare i hemtjänsten i Göteborgs kommun låg på samma nivå som i Stockholms kommun skulle den totala kostnaden för hemtjänsten i Göteborgs kommun legat 25 procent lägre år 2023, motsvarande drygt 600 miljoner kronor.

Sammantaget finns tydliga utvecklingsbehov i Göteborgs kommuns hemtjänst. Dels behöver LOV-systemet utvecklas för att fungera bättre och skapa förutsättningar för kvalitetskonkurrens. Det handlar om att ställa färre krav som hämmar utveckling och innovation och om att säkerställa likvärdiga villkor. Det finns flera fördelar med att utveckla valfrihetssystemet och skapa bättre förutsättningar för mångfald. Dels ger det de äldre en större valfrihet, något som äldre uppfattar som mycket viktigt, dels möjliggör det kvalitetshöjning och resurseffektivitet som ger mer omsorg för varje skattekrona.

Vårdföretagarnas samlade rekommendationer till Göteborgs kommun för att utveckla valfrihetssystemet i hemtjänsten är:

Säkerställ likvärdiga villkor för privata och offentliga utförare, bland annat genom att ändra icke-valsregeln så att även privata utförare inkluderas.

Ersättningen för den privata hemtjänsten bör baseras på kostnaderna i kommunens egen regi. Upprepade underskott i den egna regin kan tyda på att ersättningen är för låg och bör justeras eller att det finns ineffektivitet i den kommunala hemtjänsten. Detta bör i så fall analyseras för att säkerställa långsiktigt hållbara villkor för hemtjänsten och dess medarbetare och att Göteborgs invånare får ut bästa möjliga omsorg för sina skattemedel.

Inför Omsorgsprisindex - OPI som princip för att kompensera för kostnadsutvecklingen över tid för att ersättningen inte ska urholkas.

Inför digitala lås för att effektivisera hemtjänsten och underlätta medarbetarnas vardag.

Inför ersättning för delegerade HSL-insatser och för indirekt tid i kontakter med sjukvården. Inför en delegering per medarbetare i hemtjänsten.

Frikoppla hemtjänstutförarna från mathantering.

Säkerställ att alla omsorgstagare får information om möjligheten att välja utförare i hemtjänsten och säkerställ att informationen om utförarna är saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig i enlighet med lagens krav.

Se över kravställningen när det gäller verksamhetssystem och IT för att underlätta arbetet för hemtjänstens medarbetare och undvika onödiga kostnader.