Vårdföretagarna
almega

Hemtjänst med förhinder

- villkor i kommuner med valfrihet

Detta är en rapport i rapportserien "De dolda hoten mot mångfalden"

December 2016

Formgivning framsida: Leomira AB

Text: Paues Åberg Communications och Sabina Joyau, Vårdföretagarna

Sammanfattning

Sedan 2009 gäller lagen om valfrihetssystem (LOV). Det innebär att kommuner kan införa kvalitetskonkurrens på en rad områden där kommunens egen verksamhet tidigare varit det enda alternativet för kommunens invånare. Inom socialtjänstområdet är hemtjänst det överlägset vanligaste området som omfattas av LOV.

I de kommuner som valt att införa lagen om valfrihet i hemtjänsten verkar privata hemtjänstföretag sida vid sida med den kommunala hemtjänstverksamheten. En betydande andel av all hemtjänst – 24 procent av alla hemtjänsttimmar – utförs i dag i privat regi. Det innebär att närmare 41 000 personer får sin hemtjänst ombesörjd av en privat utförare. Hemtjänstföretagen är därmed en viktig del av svensk äldreomsorg.

En grundläggande förutsättning för att valfrihetssystemet i hemtjänsten ska fungera enligt lagens intentioner är att kommunen ställer samma kvalitetskrav och betalar ut samma ersättning till alla hemtjänstutförare oavsett om hemtjänsten sker i kommunens egen regi eller i privat regi. Genom att behandla alla hemtjänstutförare konkurrensneutralt säkerställer kommunen att det uppstår en kvalitetskonkurrens i stället för priskonkurrens mellan utförarna. Men fungerar konkurrensneutraliteten i praktiken?

När Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2015 följde upp kommunerna som infört LOV i hemtjänst fann SKL att så många som **sju av tio uppvisade ett underskott i hemtjänsten i egen regi.** Detta indikerar tydligt att kommunerna inte förmår att prissätta hemtjänsten på rätt sätt, och att privat och kommunal hemtjänst inte verkar på samma villkor.

Kommunerna kompenserar egen regi. I SKLs uppföljning framgår även hur de kommuner som för 2014 redovisade ett negativt ekonomiskt resultat i hemtjänsten hanterar dessa underskott. Merparten av kommunerna uppger att de skriver av eventuellt underskott eller att de överför eventuellt underskott till kommunens eller nämndens budget. Endast en kommun kompenserade hemtjänstföretagen med samma summa som till kommunens egen regi. Det här innebär att kommunens egen hemtjänstverksamhet i praktiken får högre ersättning än hemtjänstföretagen får i samma kommun.

Vårdföretagarna har även valt ut åtta stickprovskommuner som alla har infört LOV i hemtjänst. Vi har ställt frågor till kommunerna för att ta reda på hur det ekonomiska resultatet i hemtjänsten i egen regi ser ut över tid. Resultaten är nedslående:

- *Stora brister i kunskap om vad hemtjänsten i egen regi kostar*

Hälften av de tillfrågade kommunerna har vid vår förfrågan inte kunnat redovisa några detaljerade resultat för hemtjänsten.

- *Ständiga underskott i flera kommuner*

Tre av de fyra kommunerna som redovisat resultaten för hemtjänsten i egen regi mellan 2011 och 2015 redovisar underskott samtliga år under tidsperioden.

Underskotten snedvrider förutsättningarna. Denna underskottsfinansiering får inte bara effekter för hemtjänstföretagen utan riskerar långt allvarligare att leda till en ojämlik hemtjänst för brukarna inom en och samma kommun. När kommen väljer att täcka upp underskott i den egna regin får brukaren som valt ett privat hemtjänstföretag i praktiken sämre förutsättningar för sin omsorg.

En effektiv hemtjänst är en av nycklarna till att klara den demografiska utvecklingen där allt fler lever allt längre och kraven på en hemtjänst som kan anpassas till den enskildes behov ökar. Det behövs snarare fler än färre hemtjänstutförare som kan konkurrera om att förbättra kvaliteten i hemtjänsten. Kommunerna har helt enkelt inte råd att missköta sina relationer med hemtjänstföretagen.

Nedan följer Vårdföretagarnas förslag till åtgärder för att långsiktigt förbättra valfrihetssystemet i hemtjänsten.

- *Indexera hemtjänstersättningen*

Årliga prisuppräkningar, i enlighet med SKL:s omsorgsprisindex (OPI), är en mycket viktig åtgärd för att stärka förutsättningarna för att hemtjänsten – oavsett regi – ska kunna drivas långsiktigt hållbart, både ekonomiskt och kvalitetsmässigt.

- *Öppen redovisning och dialog för att förhindra underprissättning*

Kommuner som infört LOV i hemtjänsten bör årligen öppet och transparent redovisa de ekonomiska resultaten i hemtjänstens egen regi. Resultaten visar om kommunen klarar av att leverera hemtjänst med samma ersättningsbelopp som hemtjänstföretagen får. För kommunen är resultaten en indikator på egenregins förmåga att tillhandahålla hemtjänst på ett effektivt sätt. För hemtjänstföretagen ger resultaten en möjlighet att jämföra sina kostnader med egenregins kostnader. En öppen dialog skulle även öka förutsättningarna för att tillsammans utveckla hemtjänsten och möjligheterna att möta den demografiska utvecklingen.

- *Efterhandsreglera ersättningen till privata hemtjänstföretag*

För att LOV i hemtjänsten ska leva upp till bestämmelsen om konkurrensneutralitet i lagstiftningen bör samtliga kommuner införa direktiv om att ersättningen till hemtjänstföretagen i efterhand regleras när underskott i egenregin täcks upp av kommunen. Det skulle säkra lika förutsättningar för alla brukare, oavsett vilken hemtjänst de har valt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 3

Inledning 6

Hemtjänsten – ett fundament i den svenska äldreomsorgen 7

- Lagen om valfrihetssystem 7
- Valfrihet inom hemtjänsten 8
- Valfriheten är uppskattad av brukarna 8
- Konkurrensneutralitet 9

Sju av tio kommuner underfinansierar hemtjänsten 10

- Kommunerna kompenserar underskott i egen regi 10

Intervju: Till slut hade vi inget val – vi blev tvungna att sälja 12

Kartläggning av hemtjänstens förutsättningar i åtta kommuner 14

- Stora brister i kunskap om vad hemtjänsten i egen regi kostar 14
- Ständiga underskott i flera kommuner 14
- Underskott per hemtjänsttimme 15
- Indexering av ersättningen saknas i flera kommuner 15

Diskussion 16

- Underskotten snedvrider förutsättningarna 16
- Urholkning av ersättningen i hemtjänsten 17
- Bristande insyn i kommunens ekonomi 17

Intervju: Vi kan inte betala för att få utföra hemtjänsten 18

Rekommendationer 20

- Indexera hemtjänstersättningen 20
- Öppen redovisning och dialog för att förhindra underprissättning 20
- Efterhandsreglera ersättningen till privata hemtjänstföretag 21

Källor 22

Bilaga 1 Metod 23

Inledning

Hemtjänsten är en viktig del av den svenska äldreomsorgen. Allt fler äldre med omfattande behov får i dag hjälp i sina hem i stället för att flytta till ett äldreboende. En väl fungerande hemtjänst som klarar komplexa omsorgsbehov och kan anpassas till skilda önskemål om hur behoven ska tillgodoses är en förutsättning för att Sverige ska klara av den demografiska utmaningen. År 2040 beräknas andelen äldre över 80 år ha fördubblats jämfört med i dag. Det är i grunden en positiv utveckling, men som sannolikt kommer att öka kraven på en effektiv äldreomsorg med hög kvalitet.

År 2009 infördes möjligheten för kommuner att införa konkurrens i hemtjänsten. I dag har drygt hälften av kommunerna infört valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem[1] (LOV) för hemtjänsten. Det innebär att kommunernas egen hemtjänstverksamhet och hemtjänstföretag[2] verkar sida vid sida på kommunens uppdrag och att brukarna[3] kan välja den utförare[4] de anser erbjuder hemtjänst med bäst kvalitet. Alla hemtjänstutförare behöver därmed anstränga sig för att ge brukarna god service och omsorg. LOV har ökat valfriheten och mångfalden i hemtjänsten.

Varje kommun beslutar själv vilka delar av hemtjänsten som får utföras i privat regi[5], hur ersättningen ska utformas och nivån på ersättningen. Det gör att uppdraget skiljer sig stort mellan kommunerna. Grundtanken i gällande lagstiftning är dock alltid densamma; alla hemtjänstutförare, både kommunala och privata, ska behandlas lika, leva upp till samma krav och få samma ersättning för sina tjänster. Konkurrensen ska enligt LOV inte ske med pris utan med kvalitet.

Kommunerna ska därför prissätta hemtjänsten som ska utföras i privat regi i paritet med de faktiska kostnaderna för kommunens egen hemtjänstverksamhet. Problemet är att de budgeterade kostnaderna för hemtjänsten inte motsvarar de verkliga kostnaderna i många kommuner. 2015 slog Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fast att hemtjänsten i egen regi[6] går med underskott i sju av tio kommuner som infört LOV.

Detta är sannolikt ett tecken på att kommunerna underfinansierar hemtjänsten. Ekonomiska underskott snedvrider villkoren mellan kommunens hemtjänstverksamhet och hemtjänstföretagen och riskerar att leda till en ojämlik hemtjänst för brukarna. För att hemtjänsten ska kunna utvecklas och möta kommande behov behövs rimliga och samma ekonomiska förutsättningar för alla utförare inom hemtjänsten.

Paues Åberg Communications har, på Vårdföretagarnas uppdrag, analyserat SKL:s statistik ytterligare och gjort en uppföljande kartläggning av åtta utvalda kommuner med LOV i hemtjänsten i syfte att belysa hur valfrihetssystemet riskerar att förfelas och kvalitetskonkurrens sättas ur spel när de ekonomiska förutsättningarna åsidosätts av kommunerna. I den här rapporten redovisas och diskuteras resultaten.

I rapporten har vi även intervjuat två hemtjänstföretag som berättar om deras erfarenheter av att verka i kommuner som har infört LOV i hemtjänsten. Deras berättelser visar tydligt konsekvenserna av de problem och utmaningar som denna rapport lyfter fram. Som företagaren Katarina Johansson konstaterar *”Hemtjänsten kan bli så mycket bättre om kommunerna lever upp till LOV:s intentioner.”*

---

[1] SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem.*
[2] ”Hemtjänstföretag” avser samtliga privata aktörer som utför hemtjänst på uppdrag av en kommun, såväl vinstdrivande som icke-vinstdrivande aktörer.
[3] ”Brukare” avser äldre personer över 65 år med beviljade hemtjänstinsatser.
[4] I denna rapport används termen utförare för samtliga tillhandahållare av tjänster inom ett valfrihetssystem i stället för lagtextens leverantör.
[5] ”Hemtjänst i privat regi” avser den hemtjänst som utförs av hemtjänstföretag på uppdrag av en kommun.
[6] ”Hemtjänst i egen regi” avser den hemtjänst som utförs av en kommuns egen hemtjänstverksamhet.

Hemtjänsten – ett fundament i den svenska äldreomsorgen

Genom hemtjänstens service och omvårdnad finns förutsättningar för äldre att bo kvar i sin bostad trots att de inte längre klarar alla vardagssysslor på egen hand. Behovet av hemtjänst kan variera från enklare sysslor ett par timmar i veckan till omfattande vård och omsorg flera gånger per dygn. I dag har drygt 223 000 äldre personer hemtjänst beviljad i Sverige.[7]

Äldreomsorgen har förändrats de senaste 20 åren. Allt fler äldre med omfattande behov av stöd och hjälp får hjälp av hemtjänsten i sitt eget hem snarare än att flytta till ett äldreboende.[8] I takt med en ökad mångfald och att allt fler äldre lever med kroniska sjukdomar kommer kraven på en äldreomsorg som kan anpassas att öka. Behovet av hemtjänst kommer fortsatt vara stort framöver och troligtvis omfatta allt fler äldre. Det hänger ihop med den demografiska utvecklingen i Sverige.

År 2030 beräknas var fjärde svensk vara över 65 år och år 2040 beräknas andelen äldre över 80 år ha fördubblats jämfört med i dag. Samtidigt som den arbetande andelen av befolkningen är mindre än den är i dag. Om denna ekvation ska gå ihop behöver våra välfärdssystem, däribland hemtjänsten, fungera så bra och effektivt som möjligt. En av nycklarna för att lyckas med detta ligger i att tillåta olika utförare att konkurrera om att förbättra kvalitet och effektivitet i hemtjänsten.

Hemtjänstens tre huvudområden

– *Serviceinsatser*: innefattar praktisk hjälp med att sköta bostaden, hjälp med inköp och ärenden på post och bank. Insatserna kan även omfatta matlagning och leverans av färdiglagad mat.

– *Personlig omvårdnad*: insatser som en person behöver för att tillgodose sina fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan till exempel röra sig om hjälp vid måltider, på- eller avklädning, förflyttning och personlig hygien. Men det kan även handla om insatser som en person behöver för att kunna bryta isolering eller för att känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

– *Hemsjukvård:* hälso- och sjukvård som ges i patientens bostad eller motsvarande och där ansvaret för de medicinska åtgärderna är sammanhängande över tiden.

Källa: Konkurrensverket

Lagen om valfrihetssystem

Sedan 2009, då lagen om valfrihetssystem[9] (LOV) trädde i kraft, kan kommuner införa kvalitetskonkurrens på en rad områden där kommunens egen regi tidigare varit det enda alternativet för kommunens invånare. Inom socialtjänstområdet är hemtjänst det överlägset vanligaste området som omfattas av LOV.[10]

LOV, som är ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling[11] (LOU), reglerar vad som ska gälla för de kommuner som vill konkurrenspröva sina egna verksamheter. LOV bygger på principen att det inte ska finnas någon priskonkurrens mellan dem som utför vården eller omsorgen. I stället ska de konkurrera via kvalitet. I systemet ges brukaren möjlighet att välja den hemtjänstutförare som passar behoven bäst. Brukaren betalar lika mycket för den hemtjänst de beviljats oavsett om den utförs av kommunens egen hemtjänst eller av ett hemtjänstföretag.

De krav och villkor som gäller för ett valfrihetssystem ska fastställas i ett förfrågningsunderlag. Kommunen tecknar sedan avtal med samtliga hemtjänstföretag som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Därefter står det brukarna fritt att välja mellan dem och kommunens egen hemtjänst. Brukarna har också rätt att byta om de

[7] Socialstyrelsen 2016. *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015.*
[8] Socialstyrelsen. 2015. *Tillståndet och utvecklingen av hälso- och sjukvården och socialtjänst – Lägesrapport 2015.*
[9] SFS 2016:572. *Lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.*
[10] Konkurrensverket. 2013. Rapport 2013:1, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*. s. 10, 36.
[11] SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling.*

inte är nöjda med den hemtjänst de valt. På så sätt garanteras en fortlöpande konkurrenssituation mellan alla hemtjänstutförare under hela avtalsperioden.[12]

Införandet av ett valfrihetssystem i hemtjänsten i en kommun påverkar inte kommunens ställning som huvudman. Det yttersta ansvaret för att den enskilde brukaren får den hemtjänst de har rätt till enligt socialtjänstlagen är kommunens. Det spelar i detta sammanhang ingen roll om hemtjänsten utförs av kommunens egen hemtjänstverksamhet eller av ett hemtjänstföretag.[13]

Valfrihet inom hemtjänsten

Drygt hälften av landets samtliga kommuner har valt att införa valfrihetssystem på ett eller flera tjänsteområden. En kommun kan tillämpa LOV på i stort sett alla sina uppgifter och tjänster inom socialtjänstområdet inklusive insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade[14] (LSS) och hälso- och sjukvårdslagen[15] (HSL). Hemtjänst är det överlägset vanligaste socialtjänstområdet som omfattas av LOV.[16][17]

Hemtjänst kan ges i form av service, personlig omvårdnad och hemsjukvård och utförs i brukarens hem. Vilka insatser en brukare beviljas beslutas av en biståndshandläggare i kommunen. Hemtjänst beviljas antingen till personer som är 65 år och äldre eller till personer upp till 65 år med funktionshinder, som får bistånd med stöd av socialtjänstlagen.[18] Det kan också röra sig om fall av delegerad hemsjukvård enligt HSL. Vilka delar av hemtjänsten som ingår i en kommuns valfrihetssystem beslutas av den enskilda kommunen. Valfrihetssystemen skiljer sig således från kommun till kommun.[19]

2016 har:

158 kommuner infört LOV

18 kommuner beslutat om att LOV ska införas

46 kommuner fattat beslut att inte införa LOV

6 kommuner fattat beslut om att avbryta LOV

32 kommuner utreder LOV

30 kommuner inte ansökt om statligt stimulansbidrag eller arbetat med frågan

Källa: SKL

Valfriheten är uppskattad av brukarna

En klar majoritet av svenskarna uppskattar möjligheten till valfrihet, både att kunna välja och vid behov även välja bort sin vård- eller omsorgsgivare. Hela 83 procent av svenskarna tycker valfriheten inom hemtjänsten är viktig. I de kommuner som infört LOV har nio av tio äldre också valt att utnyttja sin valfrihet att välja den hemtjänst som de anser passar dem och deras individuella behov bäst.[20] I oktober 2015 fick närmare 41 000 äldre personer sin hemtjänst via ett hemtjänstföretag. Det innebär att 24 procent av alla utförda hemtjänsttimmar i Sverige utförs i privat regi.[21]

[12] Konkurrensverket. 2012. Rapport 2012:1, *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen*, s.15.
[13] Konkurrensverket. 2013. Rapport 2013:1, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*, s. 107.
[14] SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.*
[15] SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslag.*
[16] SKL. 2016. *Valfrihetssystem i kommuner 2016 - Beslutsläget i införandet av LOV.*
[17] Konkurrensverket. 2013. Rapport 2013:1, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*. s. 10, 36.
[18] SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*
[19] Konkurrensverket. 2013. Rapport 2013:1, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*, s. 30, 36.
[20] Socialstyrelsen. 2015. *Stimulansbidrag LOV – Slutrapport 2011-2014.*
[21] Socialstyrelsen. 2016. *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015.*

Konkurrensneutralitet

En av grundprinciperna i valfrihetssystemet enligt LOV är konkurrensneutralitet – att alla utförare, oavsett regi, ska behandlas lika. Utgångspunkten är att privata utförare ska leva upp till samma krav och få samma ersättning som kommunen får för sina tjänster. Denna konkurrensneutralitet innebär att hemtjänstutförarna inte ska konkurrera via pris utan med kvalitet. Hemtjänsten bör därför prissättas på ett sätt som gör att alla utförare kan leva upp till de kvalitetskrav som ställs. Dessa krav bör dessutom vara mätbara så att de går att följa upp och utvärdera.[22]

För att kunna prissätta hemtjänsten rätt är det viktigt att räkna ut de faktiska kostnaderna för hemtjänsten i kommunens egen regi. Priset ska varken sättas för lågt eller för högt.

I förarbetena till LOV poängteras särskilt vikten av att tjänsterna i ett valfrihetssystem inte underprissätts, eftersom det riskerar mångfalden och kvaliteten i valfrihetssystemet.[23] En indikator på att tjänsterna är för lågt prissatta är om en upphandlande kommun trots rationaliseringar och effektivisering av den egna verksamheten går med underskott, det vill säga inte klarar av att erbjuda hemtjänst med samma ersättningsbelopp som hemtjänstföretagen får.[24]

Sättet att räkna ut ersättningsbeloppet för hemtjänsten skiljer sig kraftigt från en kommun till en annan. Utifrån lokala behov och prioriteringar har kommunerna valt olika modeller. En del kommuner ersätter enbart för den tid brukaren har beviljats för en viss tjänst, medan andra kommuner ger ersättning för den tid som rapporterats in eller uppmätts elektroniskt hos brukaren.[25]

Många kommuner har även differentierat hemtjänstersättningen utifrån olika tjänster som exempelvis service, omvårdnad och hemsjukvård. Det kan även handla om var man arbetar, om det är i tätort eller i glesbygd, eller om arbetet utförs på kvällar och helger. Denna typ av differentiering kan vara rimlig. Likvärdiga villkor innebär inte att alla hemtjänstutförare måste få exakt samma ersättning. Men skillnaderna måste vara kopplade till själva verksamheten och gälla lika, oberoende av vem som driver verksamheten.

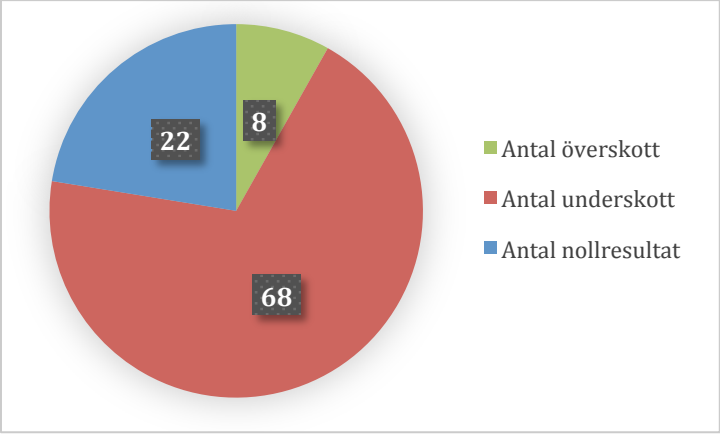
[22] Proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*, s. 81.
[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ibid.

Sju av tio kommuner underfinansierar hemtjänsten

En grundläggande förutsättning för att valfrihetssystemet inom hemtjänsten ska fungera enligt lagens intentioner är att kommunen ställer samma kvalitetskrav och betalar ut samma ersättning till alla hemtjänstutförare oavsett om hemtjänsten sker i kommunens egen regi eller av hemtjänstföretag. Genom att behandla alla hemtjänstutförare konkurrensneutralt säkerställer kommunen att det uppstår en kvalitetskonkurrens i stället för priskonkurrens mellan utförarna.

När Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2015 följde upp kommunerna som infört LOV i hemtjänst fann SKL att sju av tio kommuner uppvisade ett underskott i hemtjänsten i egen regi.[26]

Diagram 1. Kommunernas resultat för hemtjänsten i egen regi 2014



Anm. Av landets 158 kommuner som infört LOV i hemtjänsten uppgav 98 kommuner (62 procent) resultatet för hemtjänsten i egen regi. Övriga 60 kommuner (38 procent) lämnade inget svar på frågan om resultaten för hemtjänsten i egen regi. Källa: SKL.

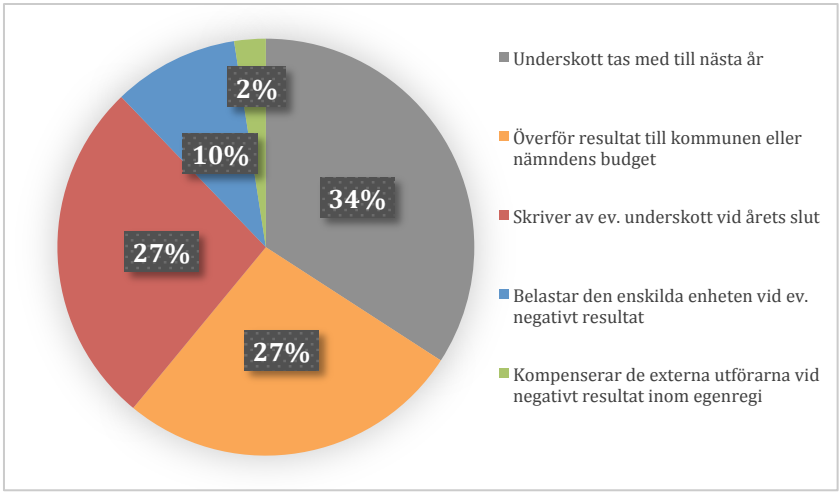
Detta indikerar tydligt att kommunerna inte förmår att prissätta hemtjänsten på rätt sätt, och att privat och kommunal hemtjänst inte verkar på samma villkor.

Kommunerna kompenserar underskott i egen regi

I SKLs uppföljning framkommer vidare att av de 68 kommuner som redovisade ett negativt resultat för 2014 har 41 angett hur de hanterar underskotten i hemtjänsten. Elva kommuner uppger att de skriver av eventuellt underskott. Elva kommuner överför eventuellt underskott till kommunens eller nämndens budget. 14 av de 68 kommunerna anger att underskottet rullas vidare till nästa år. Fyra kommuner har tydligt angett att de ställer krav på att budget hålls samt att ett eventuellt underskott belastar den enskilda enheten. Endast en kommun kompenserade hemtjänstföretagen med samma summa som till kommunens egen regi.[27]

[26] SKL. *Ersättningssystem i hemtjänst 2015*.
[27] Ibid.

Diagram 2. Hur kommunerna hanterar underskotten för hemtjänsten i egen regi 2014



Källa: SKL.

Det här innebär att den kommunala hemtjänsten i egen regi i praktiken får högre ersättning än hemtjänstföretagen får i samma kommun.

Intervju: Till slut hade vi inget val – vi blev tvungna att sälja

Hemtjänsten kan bli så mycket bättre om kommunerna lever upp till LOV:s intentioner konstaterar företagaren Katarina Johansson som har både goda och dåliga erfarenheter från kommuner som infört LOV i hemtjänsten.

Precis som många andra företagare började Katarina Johansson som anställd inom hemtjänsten. I mitten av 2000-talet kom tankarna på att hon själv skulle kunna göra skillnad genom att starta ett eget företag. Våren 2006 gick hon från ord till handling och startade företaget HemTrevnad.

Hösten 2006 godkändes HemTrevnad som utförare av hemtjänst i två kommuner, Alingsås och Ulricehamn, som infört vårdval innan LOV-lagstiftningen infördes.

– Systemen fungerade visserligen inte perfekt från början, men det fanns alltid en uttalad vilja att vi skulle ha samma villkor som kommunens hemtjänst i egen regi, säger Katarina Johansson.

Erfarenheterna från de två första kommunerna var så goda att HemTrevnad ansökte om och blev godkänd som utförare när Borås införde LOV inom hemtjänst/hemsjukvård 2009. Men erfarenheterna från Borås blev inte lika goda.

– Vi förväntade oss inte ett perfekt system från början. Vi hade därför en hög toleransnivå men det var inte nog. Borås kommun visade sig lova runt men hålla tunt. Redan från början var ersättningen till kommunens egen hemtjänst 100-150 kronor högre i timmen än den ersättning de privata utförarna fick. Trots det går den egna hemtjänsten med underskott år efter år, konstaterar Katarina Johansson.

Att jämföra priser var dock inte enkelt. När HemTrevnad försökte få fram ett underlag från kommunen fick man till svar att det var svårt att räkna ut ett jämförbart pris, eftersom hemtjänsten i egen regi utförde fler uppgifter än de privata utförarna: bland annat larmövervakning och matdistribution.

– I Ulricehamn och i Alingsås har vi alltid kunnat jämföra timpriserna baserat på kommunens egen redovisning. I Borås fick vi skaffa oss kunskaperna själva. Styrelseordföranden för HemTrevnad och jag tog reda på vad som gällde genom att läsa protokoll och handlingar från kommunen. Efter vår egen genomgång insåg vi att priserna skilde sig åt, säger Katarina Johansson och konstaterar samtidigt att det inte har blivit lättare att jämföra timpriserna sedan dess.

Steg för steg försämrades förutsättningarna för HemTrevnad att erbjuda hemtjänst med kvalitet i Borås. Under åren har kommunen minskat insatstiderna för hemtjänsten genom att införa schablontider för varje tjänst som exempelvis inte tar hänsyn till den enskilde brukarens hälsotillstånd. Duschning av personer som sitter i rullstol ska exempelvis ta lika lång tid som för den som kan gå själv.

– Det man inte förstår i Borås är att man skapar mer administration och längre kringtider ju kortare insatstiderna blir. Man skapar också en omöjlig situation för personalen och företagen. Tar tjänsterna längre tid att utföra än vad schablontiden anger måste man ändå slutföra dem utan ersättning. Annars riskerar man en missnöjd brukare eller i värsta fall en lex Sarah-anmälan. Det kan vara tillräcklig grund för att kommunen ska kunna säga upp avtalet, konstaterar Katarina Johansson.

Intentionen bakom LOV-lagstiftningen, att man ska kunna konkurrera med kvalitetsförbättringar, är inte möjlig att leva upp till i Borås, enligt Katarina Johansson. Många privata utförare, särskilt de som har de minsta företagen, kämpar med kniven på strupen för att få verksamheten att bära sig ytterligare en månad.

– Den uteblivna kvalitetsförbättringen leder till att skattebetalarna får betala mer för en hemtjänst som inte är lika bra som den skulle kunna vara. Det hade varit mer rakryggat om kommunen backat från LOV-systemet om man inte är beredd att leva upp till lagens intentioner, slår Katarina Johansson fast.

För Katarina blev situationen i Borås till slut ohållbar. Det gick inte att hitta bättre arbetssätt eller förmå personalen att arbeta snabbare och effektivare. 2016 valde hon därför att sälja den del av företaget som ingick i valfrihetssystemet till ett en större aktör i branschen. Hon behöll dock de delar av företaget som erbjuder helt privat hemtjänst och RUT-tjänster.

– Jag kunde sälja LOV-delen av företaget, eftersom vi var en stor aktör i Borås. Mindre företag har inte samma möjlighet, de har inte tillräcklig volym på sin verksamhet för att vara intressanta för ett uppköp. Samtidigt är det svårt att lägga ned små företag. Många företagare har tecknat långa leasingavtal på bilar och långa hyreskontrakt på lokaler. Avtal som är svåra att ta sig ur i förtid. Många små företagare har också tagit lån för att bekosta starten av företaget. Att avveckla företaget är därför ofta en omöjlighet. Det enda alternativet som återstår är att försätta sitt företag i konkurs. Man startar inte hemtjänstföretag utan goda ambitioner – i Borås slås de sönder, konstaterar Katarina Johansson.

Men det faktum att företagen har svårt att klara sin verksamhet eller att kvalitetsförbättringarna lyser med sin frånvaro har inte fått Borås kommun att tänka om. Tvärtom upplevde Katarina Johansson att kommunen helt saknade viljan att förändras.

– Borås kommun brukar framhålla att man använder sig av SKL:s riktlinjer när man fastställer timpriset, men då man samtidigt använder sig av schabloniserade tider som ständigt blir allt snävare spelar det ingen roll att timpriset följer riktlinjerna. Det går helt enkelt inte att utföra hemtjänsten med kvalitet. Därmed faller hela tanken med LOV.

Genom att vara verksam i flera kommuner har Katarina Johansson något att jämföra med. Ett föredöme är Alingsås kommun. Timpriset i Alingsås är inte högt men förutsättningarna är bra. Kommunen detaljstyr inte verksamheten och uppmuntrar utförarna att ta egna initiativ. I kommunen fungerar också kvalitetskonkurrensen.

– Ett exempel på detta var när HemTrevnad fick ta över distributionen av mat i Alingsås. Vi ville till skillnad från kommunen inte använda oss av kyld mat i lådor. I stället slöt HemTrevnad avtal med ett flertal restauranger i kommunen. På morgonen går brukarna igenom menyn och bestämmer vad de vill äta, vare sig det är husmanskost eller McDonald's och vi ser till att de får den mat de vill ha. Brukarna tyckte mycket bättre om restaurangmaten än maten i lådorna och efter en tid beslöt kommunen sig för att de skulle sluta med sina matlådor. I stället slöt de också avtal med restaurangerna och införde samma valmöjligheter för brukarna som HemTrevnad har. Konkurrensen ledde alltså till att kvaliteten på maten förbättrades för samtliga äldre i kommunen. Det är ju precis så som LOV borde fungera i alla kommuner, konstaterar Katarina Johansson.

Kartläggning av hemtjänstens förutsättningar i åtta kommuner

Vårdföretagarna har valt ut åtta stickprovskommuner[28] som alla har infört LOV i hemtjänsten. Vi har ställt frågor till kommunerna för att ta reda på hur det ekonomiska resultatet i hemtjänsten i egen regi ser ut över tid, vad eventuella underskott beror på, om kommunen använder något index för att räkna upp ersättningsnivån inom hemtjänsten m.m. (se bilaga 1 för samtliga frågor).

Vårdföretagarna har vid urvalet av stickprovskommuner beaktat kommunernas storlek, samtliga kommuner finns med på listan över Sveriges 50 folkrikaste kommuner.[29] Vidare har alla stickprovskommuner infört LOV i hemtjänsten sedan minst fem år tillbaka. Kommunerna borde således haft tid att korrigera eventuella problem och brister som kan uppstå i övergången till ett valfrihetssystem. I samtliga kommuner finns också flera verksamma hemtjänstföretag utöver kommunens egen regi. Som lägst bland stickprovskommunerna finns sex hemtjänstföretag i Kungsbacka. I Stockholm finns flest antal hemtjänstföretag, medan det i Västerås, Jönköping, Uppsala och Varberg finns mellan 11-14 hemtjänstföretag. I Linköping finns 22 hemtjänstföretag.[30]

Stora brister i kunskap om vad hemtjänsten i egen regi kostar

Hälften av de tillfrågade kommunerna har vid vår förfrågan inte kunnat redovisa några detaljerade resultat för den hemtjänst som kommunen själv utför, se tabell 1. Stockholms stad redovisar exempelvis resultaten som en del av äldreomsorgen och Linköpings kommun redovisar resultaten från hemtjänsten som en del av kommunens samlade konkurrensutsatta verksamhet. Varberg och Kristianstad ger en sammanfattande bild över resultatet – Varbergs kommun uppger att de över åren har ett nollresultat och Kristianstad att verksamheten gått med underskott. Det innebär att vår granskning av de ekonomiska resultaten endast omfattar de fyra kommuner som kunnat redovisa underlag i form av detaljerat resultat.

Ständiga underskott i flera kommuner

Det kan finnas skäl för att hemtjänsten i kommunens egen regi går med underskott under ett enstaka år på grund av omständigheter som varit svåra att förutse. Om hemtjänstverksamheten sedan går med överskott året efter så är ekonomin i balans igen. Som framgår av tabell 1 verkar det dock inte handla om tillfälliga ekonomiska obalanser. Tre av de fyra kommunerna som redovisat resultaten för hemtjänsten i egen regi mellan 2011 och 2015 redovisar underskott varje år under tidsperioden. Endast en kommun – Kungsbacka – uppvisar ett ackumulerat överskott.

[28] Stockholm, Uppsala, Linköping, Västerås, Jönköping, Kungsbacka, Kristianstad och Varberg.
[29] SCB. 2016. *Folkmängd, topp 50, 31 december 2015*. 22 februari.
[30] SKL. *Ersättningssystem i hemtjänst 2015.*

Tabell 1. Resultat för kommunens hemtjänst inom egen regi, miljoner kronor

	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Västerås	-5,3	-16,7	-23,9	-24,5	-22,6	-93,0
Uppsala	-7,5	-9,2	-17,3	-19,6	-29,3	-82,9
Jönköping	-5,5	-3,5	-3,5	-8,4	-3,3	-18,7
Kungsbacka	7,0	-2,3	2,5	-6,5	2,8	3,5
Linköping	-	-	-	-	-	-
Kristianstad	-	-	-	-	-	-
Varberg	-	-	-	-	-	-
Stockholm	-	-	-	-	-	-

Anm. – uppgift saknas.
Källa: respektive kommun.

Underskott per hemtjänsttimme

Vårdföretagarna har även undersökt hur stort underskottet eller överskottet är för varje utförd hemtjänsttimme. Resultatet blir då delvis annorlunda. Även om Västerås hemtjänst i egen regi visar på det största totala ackumulerade underskottet av de redovisade kommunerna är underskottet per utförd hemtjänsttimme 2015 – om än knappt – störst i Uppsala där underskottet uppgår till 46 kronor i timmen. I praktiken innebär det att varje hemtjänsttimma kostar 46 kronor mer i kommunens egen regi än vad den gör hos de privata hemtjänstföretagen i kommunen.

Tabell 2. Resultat för varje redovisad timme i kommunens hemtjänst i egen regi

	Resultat 2015, miljoner kronor	Antal timmar 2015	Resultat/timme för 2015
Uppsala	-29,3	640 700	-46
Västerås	-22,6	499 456	-45
Jönköping	-3,3	420 510	-8
Kungsbacka	2,8	477 974	6

Anm. Resultat/timme är definierat som respektive kommuns resultat i kronor dividerat med antal utförda timmar i hemtjänst i egen regi.
Källa: respektive kommun.

Indexering av ersättningen saknas i flera kommuner

SKL har tillsammans med Vårdföretagarna och Pacta tagit fram ett särskilt index, omsorgsprisindex (OPI), som är avsett att användas i avtal med privata utförare av vård och omsorg. Det ska kompensera för kostnader som privata utförare inte kan påverka, som allmänna pris- och löneökningar. OPI är anpassat för just vård- och omsorg. Syftet med att indexera ersättningen är att säkerställa att förutsättningarna för att driva verksamheten blir realt oförändrad mellan åren. Att använda sig av OPI är dock frivilligt för kommunerna.

Vårdföretagarna har frågat de undersökta kommunerna om de använder sig av något index, till exempel OPI, för att räkna upp ersättningen. Samtliga kommuner har svarat på frågan och resultatet visar att hälften av kommunerna tillämpar OPI, se tabell 3.

Tabell 3. Översikt om urvalskommunerna använder sig av OPI

Kommun	Uppsala	Västerås	Kristianstad	Stockholm
Använder OPI	Nej	Nej	Nej[31]	Nej
	Varberg	Jönköping	Kungsbacka	Linköping
Använder OPI	Ja	Ja	Ja	Ja

Källa: respektive kommun.

Uppsala har hittills inte använt något index som OPI för att räkna upp ersättningen. I stället har kommunen gjort egna uppräkningar. I Västerås används inte heller något nationellt index för att räkna upp ersättningsnivån till utförarna, i stället sker uppräkningen utifrån en bedömning av utrymme i budgeten inför nästkommande år. Kristianstad svarar att kommunen inte använder sig inte av OPI för att räkna upp ersättningen, i stället används löneavtal för ersättningar samt konsumentprisindex (KPI) för kostnader. Stockholms stad använder sig inte av något nationellt index för att räkna upp ersättningen. I stället beslutas nivån på hemtjänstersättningen av resultatet av den politiska budgetförhandlingen.

Diskussion

LOV i hemtjänsten ger brukaren möjlighet att välja, och välja bort, vem som ska kliva in i det egna hemmet och utföra personlig omvårdnad och service. Detta skapar en positiv kvalitetskonkurrens i hemtjänsten och ökar chanserna för brukarna att få tillgång till en hemtjänst av hög kvalitet som man är nöjd med. Det är ett system som tar hänsyn till att människors behov och preferenser är olika och ger utrymme för nischad hemtjänst, t.ex. på olika språk eller med särskild demenskompetens.

Kommunerna måste vårda valfrihetssystemet för att hemtjänsten ska fungera väl. Det gäller inte minst ersättningsfrågorna som lägger grunden för såväl den kommunalt som den privat drivna hemtjänsten.

Underskotten snedvrider förutsättningarna

Inom hemtjänsten verkar hemtjänstföretag och kommunens egen hemtjänstverksamhet sida vid sida i de kommuner som valt att införa ett valfrihetssystem. 24 procent av alla hemtjänsttimmar utförs i dag av privata hemtjänstföretag.[32] I valfrihetssystemet ska hemtjänstföretagen verka på samma villkor som kommunernas egen hemtjänstverksamhet. Men i sju av tio kommuner förmår inte kommunen driva sin egen hemtjänstverksamhet på de premisser som kommunen har gett hemtjänstföretagen. I flertalet av dessa kommuner har man valt att kompensera den egna hemtjänstverksamheten genom att täcka upp de underskott som uppstår. Grundprincipen om lika villkor har därmed satts ur spel. Genom underskottstäckningen får kommunens egen hemtjänstverksamhet i praktiken mer resurser för sina brukare.

Hemtjänstföretagen är däremot tvungna att klara sin verksamhet på det fastställda ersättningsbelopp som de får från kommunerna. Om verksamheten inte går runt kan de, till skillnad från den kommunala hemtjänstverksamheten, inte täcka sina underskott med mer skattemedel. Om de inte lyckas fullgöra sitt uppdrag riskerar de att bli av med avtalet med kommunen. Det gör att förutsättningarna i slutänden blir väldigt olika. För ett litet hemtjänstföretag kan återkommande underskott innebära att verksamheten måste läggas ned.

[31] Kristianstad använder löneavtal för ersättningar och konsumentprisindex för kostnader, men inte OPI.
[32] Socialstyrelsen. 2016. *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015.*

Underskottsfinansieringen får inte bara effekter för hemtjänstföretagen utan riskerar långt allvarligare att leda till en ojämlik hemtjänst för brukarna inom en och samma kommun. När kommunen väljer att täcka upp underskott i den egna regin får brukaren som valt ett privat hemtjänstföretag i praktiken sämre förutsättningar för sin omsorg.

Urholkning av ersättningen i hemtjänsten

OPI är särskilt anpassat till vård och omsorg. Syftet med att indexera ersättningen är att säkerställa att förutsättningarna för att driva verksamheten blir realt oförändrad mellan åren.

Tabell 4. OPI, procent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OPI	2,3	2,1	3,0	2,5	2,1	2,2	2,6

Källa: SKL.

Sedan 2010 har kostnaderna för att bedriva omsorg ökat med i snitt 2,7 procent per år, eller drygt 18 procent under perioden 2010-2016. Vår stickprovsundersökning visar dock att kommunerna som regel inte använder sig av OPI för att möta kostnadsutvecklingen. Det får till följd att hemtjänsten realt sett får allt mindre resurser till verksamheten. Bristande indexuppräkningar urholkar de ekonomiska förutsättningarna för all hemtjänst, oavsett regi.

Hemtjänst är en mycket personalintensiv verksamhet. Det innebär att det framför allt är lönekostnader som inte kompenseras om det saknas en fungerande indexuppräkning.

Den kommunalt drivna hemtjänsten går med underskott i sju av tio kommuner. Men även i den privat drivna hemtjänsten får bristande ersättningar kännbara följder. Bristen på långsiktiga förutsättningar dämpar till exempel hemtjänstföretagens förmåga att göra satsningar för att utveckla sina verksamheter. I längden är det inte möjligt att enbart fortsätta att öka produktiviteten i motsvarade mån som kostnadsökningarna utan att det till slut påverkar kvaliteten. Det drabbar i slutänden brukarna.

En schysst hantering av ersättningsnivån är avgörande för att hemtjänsten ska fungera bra. Årliga prisuppräkningar är viktigt för att stärka förutsättningarna för att hemtjänst i såväl egen som privat regi ska kunna satsa på ekonomiskt och långsiktigt hållbar omsorg.

Bristande insyn i kommunens ekonomi

En grundläggande förutsättning för att uppföljning av konkurrensneutraliteten ska fungera är att kommunerna öppet och transparent redovisar hur ersättningsbeloppet för hemtjänsten har räknats fram, och årligen redovisar det ekonomiska resultatet för den hemtjänst som kommunen bedriver i egen regi.

Mot bakgrund av detta är det anmärkningsvärt att endast hälften av stickprovskommunerna vid en förfrågan kunnat redovisa resultaten för hemtjänsten i egen regi. Också i SKL:s undersökning av samtliga LOV-kommuner återkommer mönstret, bara strax över 60 procent av kommunerna kan redovisa de ekonomiska resultaten för hemtjänsten i egen regi. När kommunerna inte kan redovisa kostnaderna för hemtjänsten i egen regi är det omöjligt för hemtjänstföretagen, liksom för brukare och andra skattebetalare, att ta ställning till om ersättningen till hemtjänsten är rimlig, om villkoren är lika och om konkurrensneutraliteten upprätthålls. Det gör det också svårt för kommunerna själva att följa upp hemtjänstverksamheten och bedöma behoven av effektiviseringar och kvalitetsförbättringar.

Intervju: Vi kan inte betala för att få utföra hemtjänsten

Attendo hade många kunder och en uppskattad hemtjänst i Järfälla. Ändå beslöt sig företaget för några år sedan att lägga ned verksamheten, eftersom ersättningen var så låg och brukartiden så kort att det inte gick att bedriva verksamheten med kvalitet utan att gå med underskott.

Attendo var verksamma i många år i Järfälla, först via ett entreprenörskontrakt som kommunen upphandlade med hjälp av LOU och sedan via ett valfrihetssystem enlig LOV.

– Attendos hemtjänst hade ett gott renommé i kommunen. Vi hade många hemtjänstkunder och var omtyckta av både brukarna och kommunen. När det blev känt att vi skulle lägga ned verksamheten i Järfälla skrev flera av våra kunder insändare i tidningen och det startade en protestlista mot nedläggningen, säger Ann-Sophie Nilsson, regionchef kundval norr.

Beslutet var inte lätt att fatta för företaget, men till slut fanns det ingen annan utväg för Attendo efter att ha drivit verksamheten med underskott i flera år.

Attendo var långt ifrån det enda företaget som lade ned sin verksamhet i Järfälla. Innan Attendo fattade sitt beslut hade två andra hemtjänstföretag redan lagt ned sin hemtjänstverksamhet och ett litet hemtjänstföretag hade gått i konkurs.

Förutsättningarna att driva hemtjänstverksamhet hade gradvis blivit sämre under flera år, konstaterar Ann-Sophie Nilsson. Järfälla kommun gav utförarna fler arbetsuppgifter utan att ge mer betalt och organiserade om verksamheten så att tiden hos brukarna kortades.

– Vi höll ut och kämpade, men eftersom vi inte såg några möjligheter till förbättring gick det inte att fortsätta. Under flera år fick vi själva betala för att fortsätta driva vår verksamhet i Järfälla. Men i längden kunde vi inte använda intäkter från våra andra verksamheter för att subventionera vår hemtjänstverksamhet i Järfälla, konstaterar Ann-Sophie Nilsson.

Efter att Attendo lämnade kommunen har ersättningen höjts och kommunen har bjudit in Attendo med flera hemtjänstföretag till ett möte för att höra vad det skulle krävas för att få dem tillbaka. Men kommunens ansträngningar har ännu inte gett något resultat.

– Det är svårt att starta och etablera en verksamhet igen när man väl har lagt ned den. Vi på Attendo måste vara säkra på att kommunen kommer att ge oss rimliga förutsättningar att driva verksamheten för att vi ska överväga att flytta tillbaka till kommunen igen. Ingen hemtjänstverksamhet har stora marginaler, men vi måste kunna göra en liten vinst för att kunna höja kvaliteten i vår verksamhet. Det kan exempelvis handla om att köpa in nya system eller se till att personalen får kompetensutveckling, säger Ann-Sophie Nilsson.

Attendo erbjuder hemtjänst i valfrihetssystem i flera kommuner. Ingen kommun är dock den andra lik. Kommunerna har olika system för tidredovisning och ersättning. Kommunerna väljer också att utforma förfrågningsunderlagen på olika sätt. Gemensamt för formulären är dock, enligt Ann-Sophie Nilsson, att de ofta är mer komplicerade än nödvändigt, vilket både gör dem svåra att fylla i korrekt men också att utläsa.

– Alla kommuner ska uppfinna sitt eget hjul, vilket blir ett problem när man ska försöka jämföra villkor och ersättning mellan kommunerna, konstaterar Ann-Sophie Nilsson samtidigt som hon även slår fast att för mycket likriktning också kan vara ett problem. Vissa kommuner bjuder in de externa utförarna så att de tillsammans med kommunen kan utveckla verksamheten i hemtjänsten. Det finns dock en risk att detta leder till en allt för stor likriktning av verksamheten, vilket försvårar profilering bland de externa utförarna.

En tanke med valfrihetssystem är att utförarna ska kunna profilera sig mot olika kundgrupper. Därmed ska mångfalden i systemet också främjas.

– I praktiken har det inte blivit så. Det finns några utförare som specialiserat sig på demens och andra som talar olika språk, men övrig profilering saknas ofta. En av flera orsaker till detta är att både Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Socialstyrelsen arbetar för att biståndsbedömningen i hemtjänsten ska bli mer likriktad. Ju mer styrd biståndsbedömningen blir desto mindre blir utrymmet för brukaren och utföraren att själva bestämma hur arbetet ska läggas upp, konstaterar Ann-Sophie Nilsson.

Rekommendationer

I de kommuner som valt att införa lagen om valfrihet i hemtjänsten verkar privata hemtjänstföretag sida vid sida med den kommunala hemtjänstverksamheten. En betydande andel av all hemtjänst – 24 procent av alla hemtjänsttimmar – utförs i dag av hemtjänstföretag. Det innebär att närmare 41 000 personer får sin hemtjänst ombesörjd av en privat utförare.[33] Hemtjänstföretagen är därmed en viktig del av svensk äldreomsorg.

En effektiv hemtjänst är en av nycklarna för att klara den demografiska utveckling där allt fler lever allt längre och kraven på en hemtjänst som kan anpassas till den enskildes behov ökar. Då behövs snarare fler än färre hemtjänstutförare som kan konkurrera om att förbättra kvaliteten i hemtjänsten. Kommunerna har helt enkelt inte råd att missköta sina relationer med hemtjänstföretagen.

Nedan följer Vårdföretagarnas förslag till åtgärder för att långsiktigt förbättra hållbarheten i valfrihetssystemet i hemtjänsten.

Indexera hemtjänstersättningen

Trots att kostnaderna i verksamheterna ökar varje år finns det inte några garantier för att kommunerna räknar upp ersättningen i motsvarande takt. Hemtjänst är en mycket personalintensiv verksamhet. Det innebär att det framför allt är lönekostnader som inte kompenseras när det inte finns fungerande indexuppräkningar. När ersättningen inte räknas upp – alls eller i otillräcklig mån – innebär det att hemtjänsten realt sett får allt mindre resurser för sin verksamhet. För en stor del av den kommunalt drivna hemtjänsten är detta ett mindre bekymmer än för den externt drivna, då kommunerna täcker upp underskotten i den egna verksamheten utan att kompensera hemtjänstföretagen i motsvarande mån. I praktiken används hemtjänstföretagen därmed som en budgetregulator i kommunen.

När de ekonomiska förutsättningarna inte följer med kostnadsutvecklingen riskerar kvaliteten i verksamheterna, i såväl kommunal som privat regi, att urholkas. Det drabbar brukarna. Underskottsfinansieringen av hemtjänsten innebär också att förutsättningarna för kvalitetskonkurrensen undergrävs. Den kommunala hemtjänstverksamheten saknar incitament att vara så effektiv som möjligt. Samtidigt får den privat drivna hemtjänsten utan uppräkning av ersättningen allt sämre förutsättningar att driva verksamhet med hög kvalitet. Detta är inte ett långsiktigt hållbart sätt att styra hemtjänsten på.

Årliga prisuppräkningar, i enlighet med SKL:s omsorgsprisindex (OPI), är därför en mycket viktig åtgärd för att stärka förutsättningarna för att hemtjänsten – oavsett utförare – ska kunna drivas långsiktigt hållbart, både ekonomiskt och kvalitetsmässigt.

Öppen redovisning och dialog för att förhindra underprissättning

Kommuner som infört LOV i hemtjänsten bör årligen öppet och transparent redovisa de ekonomiska resultaten i hemtjänstens egen regi. Resultaten visar om kommunen klarar att leverera hemtjänst med samma ersättningsbelopp som hemtjänstföretagen får. För kommunen är resultaten en indikator på egenregins förmåga att tillhandahålla hemtjänst på ett effektivt sätt. För hemtjänstföretagen ger resultaten en möjlighet att jämföra sina kostnader med egenregins kostnader.

För att ytterligare öka transparensen och öppenheten är det önskvärt att kommunerna också redovisar avvikelser gentemot budgeterade kostnader och intäkter för kommunens hemtjänst i egen regi, samt den metod som används för att hantera eventuella negativa resultat över tid.

En öppen redovisning av de ekonomiska resultaten ger vidare en fingervisning om rimligheten i ersättningsnivån, går det att uppfylla kraven med det fastlagda ersättningsbeloppet?

[33] Socialstyrelsen. 2016. *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015.*

För att uppnå ett hållbart valfrihetssystem i hemtjänsten måste ersättningsnivån och kraven på den hemtjänst som ska levereras hänga ihop. För att hamna rätt krävs återkommande dialog mellan kommunen som huvudman och alla utförare av hemtjänst, oavsett regi. Är uppdraget och ersättningsbeloppet i balans? Utvecklas valfriheten som det var tänkt? Vilka förändringar behöver göras för att utveckla hemtjänsten? Denna viktiga dialog saknas i hög grad i dag.

En öppen dialog skulle öka förutsättningar för att tillsammans utveckla hemtjänsten och möjligheterna att möta den demografiska utvecklingen.

Efterhandsreglera ersättningen till privata hemtjänstföretag

Genom årlig indexuppräkning av ersättningsbeloppet, i kombination med en dialog med alla hemtjänstutförare om uppdragets omfattning i relation till ersättningen som ges, kan kommunerna skapa förutsättningar för en hemtjänstverksamhet där krav och ekonomi är i balans.

I dag går dock hemtjänsten i egen regi med underskott i sju av tio kommuner, vilket i hög grad kompenseras av kommunerna. Detta snedvrider villkoren och gör att kommunernas hemtjänst i egen regi i praktiken får mer resurser för sina brukare. Hemtjänstföretagen är däremot tvungna att klara sin verksamhet på den ersättning som de får från kommunerna. För ett litet hemtjänstföretag kan återkommande underskott innebära att verksamheten måste lägga ned eller överlåtas. För brukarna riskerar hemtjänsten att bli ojämlik när de ekonomiska förutsättningar är olika beroende på vem som utför hemtjänsten.

För att LOV i hemtjänsten ska leva upp till bestämmelsen om konkurrensneutralitet i lagstiftningen, bör samtliga kommuner införa direktiv om att ersättningen till hemtjänstföretagen i efterhand regleras när underskott i egenregin täcks upp av kommunen. Det skulle säkra lika förutsättningar och jämlikhet för alla brukare, oavsett vilken hemtjänstutförare de har valt.

Källor

Konkurrensverket. 2013. Rapport 2013:1, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*.

Konkurrensverket. 2012. Rapport 2012:1, *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen*, s.15.

Proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*, s. 81.

SCB. 2016. *Folkmängd, topp 50, 31 december 2015*. 22 februari.

SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslag.*

SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.

SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling.*

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem.*

SFS 2016:572. *Lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.*

SKL. 2016. *Ersättningssystem i hemtjänst 2015.*

SKL. 2016. *Valfrihetssystem i kommuner 2016 - Beslutsläget i införandet av LOV*.

Socialstyrelsen. 2016. *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015.*

Socialstyrelsen. 2015. *Stimulansbidrag LOV – Slutrapport 2011–2014.*

Socialstyrelsen. 2015. *Tillståndet och utvecklingen av hälso- och sjukvården och socialtjänst. Lägesrapport 2015.*

Bilaga 1 Metod

Vårdföretagarna valde ut åtta kommuner – Stockholm, Uppsala, Linköping, Västerås, Jönköping, Kungsbacka, Kristianstad och Varberg – och ställde fördjupande frågor för att utröna vilka erfarenheter kommunerna har av att fastställa och redovisa ersättningsnivån i hemtjänsten.

Nedanstående frågor skickades till registrator i respektive kommun:

- Det ekonomiska resultatet för kommunens hemtjänst inom egenregi för perioden 2011-2015?
    - Om det finns ett underskott, vad beror detta på i sådana fall?
    - Vilka åtgärder tas inför nästa år vid ett eventuellt underskott?
- Hur många timmar utförde hemtjänsten i egen regi under 2015?
- Använder kommunen något index, till exempel omsorgsprisindex (OPI), för att räkna upp ersättningen?
- Finns det en uppföljning som är kopplad till ersättningsnivån i hemtjänsten?