

Rapport

Lagen om valfrihetssystem för hemtjänst i Bollebygds kommun

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	3
2. Om Lagen om valfrihetssystem (LOV).....	3
3. Efterfrågan	4
4. Ekonomisk påverkan.....	4
5. Uppdrag om ny ersättningsmodell	6
6. Uppdragets fynd	6
6.1 Kostnader för ny ersättningsmodell.....	6
6.2 Införande av minutstyrning.....	7
6.3 Påverkan på kvalitet och arbetsmiljö.....	7
7. Nationell statistik om LOV	8
8. Påverkan på den kommunala hemtjänsten	9
9. Bedömning	10
10. Barnkonsekvensanalys	12

1. Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 17 september 2009 § 126 att ett valfrihetssystem enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV) ska införas i hemtjänsten i Bollebygds kommun från och med den 1 april 2010.

Kommunfullmäktige gav omsorgsnämnden i uppdrag att utreda hur ett valfrihetssystem ska utformas.

Kommunfullmäktige uppdrog åt omsorgsnämnden att närmare utreda och senast till kommunfullmäktiges sammanträde den 10 december 2009 lämna förslag om utformning av ett valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten och då särskilt beakta och lämna förslag avseende frågeställningar i omsorgsnämndens yttrande.

Omsorgsnämnden beslutade den 29 oktober 2009 § 90 om förslag på hur Kommunfullmäktiges beslut om införande av LOV inom hemtjänsten skulle formuleras.

Den 4 februari 2010 beslutade Kommunfullmäktige att införa valfrihetssystemet från och med den 1 maj 2010.

2. Om Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Lag om valfrihetssystem reglerar vad som ska gälla för de kommuner och regioner som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten.

Lagstiftaren ställer krav på likabehandling, konkurrensneutralitet och transparens.

Ett valfrihetssystem innebär att

- den enskilde invånaren kan välja utförare och även välja om en utförare om de så önskar



- ersättningen till utföraren följer den enskildes val.

Grundprincipen i ett valfrihetssystem är fri etablering av privata utförare – efter ansökan och godkännande.

En kommun eller region ska behandla utförarna som ingår i ett valfrihetssystem lika så långt det är möjligt och om det inte finns skäl för något annat.

Kommuner och regioner som överlåter verksamhet till en privat utförare eller ett kommunalt bolag ska säkerställa att utföraren har nödvändiga tillstånd för att driva aktuell verksamheten innan start av drift (*Valfrihetssystem LOV, SKRs hemsida*).

3. Efterfrågan

LOV har funnits inom hemtjänsten i Bollebygds kommun sedan den 1 maj 2010, det vill säga drygt 15 år. Under de inledande åren begärde cirka 3 privata företag att bli leverantörer av hemtjänst enligt LOV. Dock var ingen av dessa företag verksamma under LOV en längre tid. Två företag skrev avtal med kommunen 2010-09-01 och fick sedan sina första kunder ett år senare. Det ena företaget var aktiva i 6 dagar och det andra under 8 månader. Det tredje företaget skrev sitt avtal med kommunen 2011-01-01 och var aktiv till och med 2012-11-30. Bollebygds kommun har inte haft en privat leverantör av hemtjänst utifrån LOV sedan 2012-12-01.

Ett företag kan emellertid när som helst begära att få bli leverantör av hemtjänst i kommunen. Begäran ska hanteras skyndsamt vilket vanligtvis innebär två månader. Uppfyller företaget de formella kraven i förfrågningsunderlaget innebär det per automatik att de godkänns som utförare av hemtjänst i kommunen (*Förfrågningsunderlag BON2018/184*).

4. Ekonomisk påverkan

I dagsläget ersätts privata hemtjänstleverantörer genom fast summa för beviljade hemtjänsttimmar. Ersättning för beviljad tid innebär att utföraren ersätts för den

biståndsbeslutade beviljade tiden för hemtjänstmottagaren. Detta är en uppfattning av tidsomfattning för att kunna tillgodose den enskildes behov och ge individen en skälig levnadsnivå. Ekonomienheten tillsammans med verksamheten räknar upp timersättningen årligen och för upp den till socialnämnden för beslut. För år 2025 är ersättningen 530 kronor för omsorgsinsatser och 410 kronor för serviceinsatser.

Hemtjänsten i kommunal regi får däremot en årlig rambudget som utgår från befintliga volymer. Dessa utgår således inte från beviljad tid, utan från vad egenregin har kostat att utföra under föregående år.

Under 2024 har tekniska förutsättningar för att följa totalt beviljad och utförd tid implementerats. I samband med detta har förvaltningen uppmärksammat att det föreligger en differens mellan beviljad och utförd tid. Att en differens uppstår mellan beviljad och utförd tid utgör snarast en regel då tid beviljas för varje separat insats, så som städning och tillredning av måltid. När insatserna sedan planeras av hemtjänsten kan däremot flertalet insatser samplaneras, exempelvis utförs städning vid samma besök som måltid tillreds, vilket innebär att bland annat tid för resor sparas in. Brukarna å andra sidan får fortfarande sina behov tillgodosedda då grundplaneringen baseras på omvårdnadsbehovet, exempelvis får brukaren fortfarande 6 separata besök för stöd med hygien varje dag om behov föreligger, men andra mindre tidsberoende insatser kan samplaneras med dessa besök. För den kommunala hemtjänsten innebär detta arbetssätt en effektivisering både vad gäller bemanning och kostnader.

Den befintliga ersättningsmodellen blir emellertid problematisk i samband med LOV, då privata företag fakturerar kommunen för beviljad tid. Det innebär således att ett privat företag kan planera utförandet på samma sätt som kommunen och effektivisera sin verksamhet flera timmar per dag, men ändå få ersättning för de timmar som de inte utför något arbete.

Hemtjänsten har idag cirka 2600 beviljade timmar per månad, vilket uppgår till 31 200 timmar per år. Om privata hemtjänstleverantörer exempelvis skulle överta

25% av volymerna skulle de ej utförda timmarna kunna innebära en utökad kostnad för kommunen om 2,44 mnkr per år.

5. Uppdrag om ny ersättningsmodell

Med anledning av ovan ekonomisk identifierad risk beslutade socialförvaltningen under våren 2025 att utse en arbetsgrupp för att ta fram en ny ersättningsmodell. Ersättningsmodellen som förespråkas för att säkerställa korrekt debitering och ersättning innebär att utgå från utförd tid istället för beställd tid.

Utifrån SKR:s beskrivning baseras ersättning för utförd tid på den faktiska tid som lagts ned på hemtjänstinsatser hos hemtjänstmottagaren, ofta kopplat till ett tidredovisningssystem hemma hos den enskilde hemtjänstmottagaren. Ersättningen följer därmed insatsutförandet, men det är inte ovanligt att biståndsbeslutad tid utgör ett maxtak för hur stor ersättning som utbetalas till utföraren.

Utifrån likabehandlingsprincipen bör ersättningsmodellen vara densamma för hemtjänstutförare i kommunal regi respektive privat regi, vilket innebär ett införande av köp- och säljverksamhet. Vidare uppmärksammades att då eventuella privata utförare i dagsläget inte kravställs att använda samma verksamhetssystem som kommunen använder behöver det finnas framtagna arbetssätt för hur de registrerar och redovisar utförd tid.

6. Uppdragets fynd

Vid arbetsgruppens redovisning av uppdraget framkom flertalet risker som skulle kunna bli aktuella vid införande av en ny ersättningsmodell.

6.1 Kostnader för ny ersättningsmodell

Implementering av en ny ersättningsmodell som utgår från utförd tid innebär behov av ytterligare tekniska förutsättningar i form av bland annat nya moduler för att verksamhetssystemet ska kunna jämföra loggade tider mot schablontider och beräkna ersättning utifrån utförd tid. Vid kontakt med leverantör framgår att inköpskostnad för dessa moduler uppskattas till cirka 350 tkr. Konsultkostnad i

samband med införandet uppskattas till cirka 180 tkr. Därutöver tillkommer licenskostnader om 85 tkr som återkommer årligen.

Vidare innebär införandet av köp- och säljorganisation att den administrativa bördan ökar både inom myndighet och kommunal primärvård som köper insatser, och hos hemtjänsten som säljer insatser. De administrativa arbetsuppgifterna består bland annat av genomgång och jämförelse av den utförda tiden jämfört med schablontider, bedömning av fall där den utförda tiden går utöver schablontider, justering av schablontider, fakturering med mera. Förstudien visar att enbart hemtjänstens enhetschefer och planerare kommer behöva lägga ungefär 30 timmar per månad, vilket motsvarar en årlig kostnad om cirka 130 tkr. Därutöver får det antas tillkomma motsvarande behov av arbetstid för myndighet och kommunal primärvård, vilka dock får utrönas när/om studien fortsätter.

6.2 Införande av minutstyrning

Arbetsgruppen lyfte minutstyrning som en identifierad risk. En ersättningsmodell i hemtjänsten som utgår från utförd tid innebär att verksamheten får betalt baserat på hur många minuter personalen faktiskt tillbringar hos brukaren. Detta leder ofta till det som kallas minutstyrning. Anledningen till sambandet är flera, men beror dels på att tiden måste loggas och mätas exakt, scheman detaljplaneras vilket medför att personalens arbete styrs av tid snarare än behov samt att fokus ofta skiftar från kvalitet till tid.

6.3 Påverkan på kvalitet och arbetsmiljö

Bollebygds kommun har idag en hemtjänst i egen regi som är välfungerande. Enligt brukarundersökningar redovisade i Kolada är brukarnöjdheten mycket hög bland hemtjänsttagarna i kommunen. Helhetssyn uppmäts år 2024 till 96%, vilket kan jämföras med rikets resultat om 85%. Fördelat på olika parametrar ses exempelvis ett högt inflytande där att personalen tar hänsyn till åsikter och önskemål uppmäts till 94%, jämfört med rikets 85%. Detta ligger även i linje med resultatet för hjälpens utförande som uppmäts till 92% jämfört med rikets 84%. Resultatet för bemötande är 100% jämfört med rikets 95%.

Samtidigt som brukarna beskriver en hög kvalitet i utförandet av deras

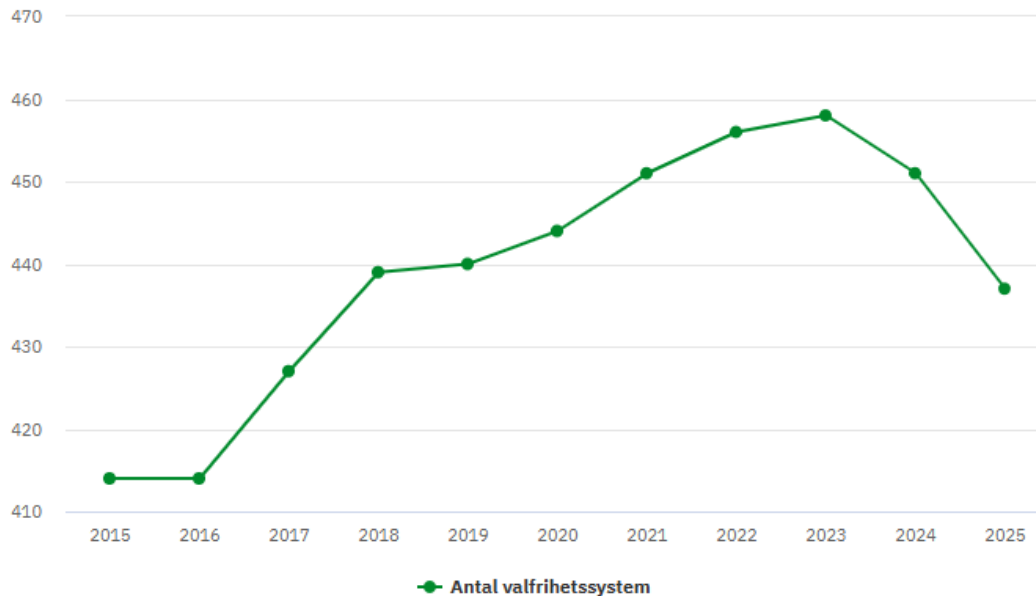
hemtjänstinsatser, ses också en välfungerande arbetsgrupp som till stor del består av personal med många år i hemtjänsten i Bollebygds kommun. Av resultat från medarbetarundersökningen år 2025 redovisas höga siffror. Avseende Hållbart medarbetarengagemang svarar 76% med de högsta betygen 4-5. Fördelat på olika områden svarar 94% att de vet vad som förväntas av dem i sitt arbete, 95% svarar att arbetat engagerar dem och 95% svarar att arbetet upplevs meningsfullt, där samtliga resultat är högre än både resultatet för socialförvaltningen och kommunen i stort.

Vid införande av en ny ersättningsmodell och eventuellt införande av minutstyrning ses stor risk att kvalitet för brukarna påverkas, och att arbetsmiljön för kommunens egen personal försämrars.

Samtidigt ses vissa risker kopplade till privata utförare som även har ett vinstdrivande intresse, där kvalitet kan få stå tillbaka till förmån för pris. Även om det inte är tillåtet att konkurrera direkt med lägre pris (eftersom ersättningen sätts av kommunen), så konkurrerar företag ändå ofta genom att minimera sina kostnader. Det kan exempelvis ske genom färre anställda, sämre anställningsvillkor eller planering.

7. Nationell statistik om LOV

Enligt statistik från Upphandlingsmyndigheten publicerat den 17 juni 2025 kan valfrihetssystem tillämpas på vissa tjänster inom vård och omsorg och vissa tjänster som avser arbetsmarknadspolitiska insatser. År 2025 fanns 437 valfrihetssystem i Sverige, vilket var 14 färre än föregående år. Kommuner har inrättat flest valfrihetssystem där den vanligaste tjänsten avser hemtjänst.



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2025. Not: För 2015 och 2016 avser uppgifterna oktober månad. För 2017–2021 avser uppgifterna september månad. För 2022–2025 avser uppgifterna maj månad.

Som ses i tabellen ovan har antal annonserade valfrihetssystem ökat årligen sedan 2016 men började minska 2024 för att sedan minska ytterligare 2025. År 2023 fanns 458 valfrihetssystem och år 2024 minskade dessa till 451, för att sedan ytterligare minska till 437 år 2025.

Ungefär hälften av Sveriges kommuner har LOV. Totalt har 152 av 290 kommuner minst 1 valfrihetssystem år 2025. Andra aktörer som har pågående valfrihetssystem är regionen och Arbetsförmedlingen.

8. Påverkan på den kommunala hemtjänsten

Ersättningsmodellens risker har redan lyfts ovan, och behöver beaktas vid bedömningen av hur LOV påverkar den kommunala hemtjänsten. Införandet av en ny ersättningsmodell är nödvändig om LOV för hemtjänst i Bollebygds kommun kvarstår, då socialnämnden inte har budgetutrymme för de extra timmar som det skulle kosta att ersätta privata hemtjänstleverantörer för. Samtidigt ses risker så som minutstyrning, försämrad kvalitet för brukarna och försämrad arbetsmiljö för personalen inom egen regi. Att förändra ersättningsmodellen på detta sätt är dock enbart nödvändig om LOV kvarstår.



Ytterligare faktorer som bör beaktas är volymerna för hemtjänsten. Små kommuner har få hemtjänsttagare, vilket innebär att det inte finns tillräckligt med underlag för flera utförare att etablera sig samtidigt. Glesbygden innebär dessutom längre körsträckor vilket gör det ännu svårare för företag att gå med vinst. Detta kan förklara det låga intresset hos företagen att etablera sig som hemtjänstleverantörer.

När ett företag begär att få bli leverantör av hemtjänst i Bollebygds kommun innebär det att kommunens egen hemtjänst behöver montera ner i samma utsträckning. Samtidigt föreligger stor kvalitets- och kostnadsrisk för kommunen som har det yttersta ansvaret för brukarna. Att ha det yttersta ansvaret innebär att kommunen är ansvarig för att täcka upp om ett privat företag drar sig ur eller går i konkurs. Det innebär att kommunen inom kort, ibland på dagen, behöver kunna stå redo och tillgodose behov för de brukare som de privata företagen ansvarar för.

9. Bedömning

Lagen om valfrihetssystem inom hemtjänst syftar i grunden till att öka valfriheten och konkurrensen inom offentligt finansierad välfärd. För brukarna innebär det en ökad valfrihet då de själva kan välja sin utförare samtidigt som de har möjlighet att byta utförare om de så önskar. Med ett gediget underlag av hemtjänstutförare kan det ge positiva konkurrenseffekter, exempelvis där privata företag erbjuder personal med diverse språkbakgrund eller andra anpassningar för att möta brukarnas behov och önskemål.

Bollebygds kommun är en mindre kommun med ett relativt stort geografiskt område, vilket innebär att underlaget för hemtjänst dels är begränsat samtidigt som det är geografiskt utmanande rent effektivitetsmässigt. De utmaningar som ses i utförandet av hemtjänst i kommunen tycks även förklara den sparsamma efterfrågan från den privata sektorn. Under de 15 år som kommunen haft LOV för hemtjänst har enbart 3 företag etablerat sig. Ingen av företagen var emellertid verksamma under en längre period, och kommunen har inte haft en privat

hemtjänstutförare sedan 2012-12-01.

Om kommunen väljer att ha kvar LOV för hemtjänst kommer verksamheten behöva gå vidare i arbetet med en ny ersättningsmodell som utgår från utförd tid. Syftet är att säkerställa korrekt debitering för att undvika utökade kostnader för kommunen i längden. Införandet av en sådan ersättningsmodell innebär dock samtidigt kostnader. Dels krävs inköp av tekniska förutsättningar så som nya moduler till verksamhetssystemet samt konsultkostnader i samband med införandet som uppgår till 530 tkr. I detta räknas inte den egna arbetstiden in som kommunen behöver lägga på införandet. Därutöver tillkommer löpande kostnader framgent om 85 tkr. Behov av ytterligare administration har uppmärksamats för att omhänderta uppgifterna i en köp- och säljorganisation, vilket motsvarar 130 tkr enbart inom hemtjänsten. Därutöver tillkommer kostnader som i dagsläget inte går att utröna, så som administration för myndighet och kommunal primärvård samt kostnader för att privat hemtjänstutförare ska kunna logga tider som samkörs med kommunens verksamhetssystem.

Att genomföra implementeringen av en ny ersättningsmodell som utgår från utförd tid kan medföra ett införande av minutstyrning i verksamheten. Minutstyrning skulle kunna påverka kvalitet för brukarna på ett negativt sätt, men även arbetsmiljön för hemtjänstpersonalen. Båda delar bör beaktas särskilt då Bollebygds kommun sett utifrån brukar- och medarbetarundersökningar har ett gott resultat som visar på en välfungerande hemtjänst.

Även den beredskap som åläggs kommunens egen hemtjänst behöver tas i beaktande. Som rapporten beskriver kan privata företag när som helst begära att få bli leverantör av hemtjänst i Bollebygds kommun och överta del av volymerna, vilket innebär att kommunen behöver minska sin personal och verksamhet till återstående volymer. Samtidigt kvarstår det yttersta ansvaret för brukarna, vilket innebär ett krav på kommunen att skyndsamt kunna ta emot brukare om företaget ej längre har möjlighet. Att ha den formen av beredskap sätter höga krav på kommunens personalplanering men även ekonomiska förutsättningar.

Sammantaget ses flera åtgärder, framför allt kopplat till den ekonomiska ersättningsmodellen, som behöver vidtas om LOV för hemtjänst kvarstår i Bollebygds kommun. Åtgärderna är förenliga med diverse risker som har redovisats ovan. Som tidigare nämnts har Bollebygds kommun inte haft en privat hemtjänstutförare under de senaste 13 åren trots att möjlighet funnits för den privata sektorn att ansluta sig. Identifierade åtgärder behöver vidtas oavsett om ett företag är aktivt som hemtjänstutförare eller ej, då kommunen behöver stå redo om ett privat företag begär att ansluta sig. Om LOV kvarstår innebär det således att riskerna kommer påverka den egna verksamheten, samtidigt som kommunen inte får ut nyttan med LOV då det saknas efterfrågan från den privata sektorn.

Utifrån de omständigheter som framkommit i rapporten görs bedömningen att LOV för hemtjänst bör avvecklas i Bollebygds kommun. Bedömningen grundar sig på att underlaget i kommunen är för begränsat och efterfrågan från den privata sektorn är för låg för att kunna motivera de ekonomiska, kvalitetsmässiga och arbetsmiljömässiga konsekvenser och risker som identifierats.

10. Barnkonsekvensanalys

Beslut i ärendet bedöms inte påverka barn och unga negativt.

Bedömningsunderlag

- Valfrihetssystem inom hemtjänsten i Bollebygds kommun, Beslut av Kommunfullmäktige KS2010/54 2010-02-04
- Förfrågningsunderlag BON2018/184
- Valfrihetssystem LOV, SKRs hemsida.
- Ersättningsmodeller, hemtjänst 2024, SKRs hemsida.
- Annonserade valfrihetssystem i Sverige 2025, Upphandlingsmyndighetens hemsida.



- Äldreomsorg brukarbedömning hemtjänst, Kolada jämföraren, Koladas hemsida.
- Medarbetarundersökning hemtjänsten 2025.