



Effektivare hemtjänst

Högre kvalitet och mer äldreomsorg för varje skattekrona med privat driven hemtjänst

|  | Vårdföretagarna

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	4
Hemtjänsten i siffror	5
Hemtjänstindex mäter kvaliteten på hemtjänsten i kommunen	5
Andelen köp och kvaliteten på hemtjänsten	6
Beror den högre kvaliteten på en högre andel privata aktörer?	8
Andelen köp och kostnaden per omsorgstagare	10
Sammanfattning och slutsatser	13
Bilaga 1 Spridning Hemtjänstindex	14
Bilaga 2 Spridning kostnad per omsorgstagare	15
Bilaga 3	16

Effektivare hemtjänst – Högre kvalitet och mer äldreomsorg för varje skattekrona med privat driven hemtjänst

Författare: Björn Arnek och Anna Bergendal

Layout: Elin Oskarsson

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

|  | **Vårdföretagarna**

Sammanfattning

Den här rapporten visar att det finns ett positivt samband mellan andelen hemtjänst som en kommun köper från privata utförare och kvalitet och kostnadseffektivitet i hemtjänsten.

Hemtjänstindex är ett verktyg som mäter kvaliteten inom kommunernas hemtjänst där ett högre värde på indexet indikerar en högre kvalitet. I rapporten visas att det finns ett positivt samband mellan andelen köp från privata utförare av hemtjänst och nivån på Hemtjänstindex. Exempelvis låg nivån på Hemtjänstindex på i genomsnitt 74 bland de kommuner där köp från privata utförare utgjorde mer än 30 procent av de totala kostnaderna för hemtjänsten, jämfört med 64 bland de kommuner där inga inköp från privata utförare av hemtjänst gjordes.

Rapporten visar också ett tydligt samband mellan andelen köp från privata utförare och effektiviteten inom hemtjänsten mätt som den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare. En större andel köp från privata utförare ger en lägre kostnad per omsorgstagare. Exempelvis var kostnaden per omsorgstagare i genomsnitt 260 000 kronor för kommuner där inköpen från privata utförare utgjorde mer än 30 procent av de totala kostnaderna för hemtjänsten, jämfört med 401 000 kronor bland de kommuner där inga köp från privata utförare gjordes.

De kommande åren kommer det bli allt viktigare för landets kommuner att hemtjänsten bedrivs kostnadseffektivt i takt med att andelen äldre ökar. Om andelen av de äldre som har hemtjänst är densamma år 2032 som år 2022 och de får hemtjänst av samma omfattning kommer kostnaderna, i 2022 års penningvärde, att öka med 7,5 miljarder kronor, motsvarande 15 procent. Den möjlighet som privata utförare ger att effektivisera bör dock inte bara ses som ett sätt att spara pengar, utan också ett sätt att förbättra omsorgen genom att möjliggöra mer omsorg för befintliga resurser.

Resultaten i rapporten tyder sammantaget på att många kommuner skulle kunna nå betydligt bättre resultat när det gäller såväl effektivitet som kvalitet genom att konkurransutsätta sin hemtjänst och anlita privata aktörer i högre grad.

Inledning

Vårdföretagarnas uppfattning är att valfrihet för omsorgstagare samt konkurrens mellan aktörer inom omsorgen leder till högre kvalitet, mer innovation och högre effektivitet. Valfrihet bidrar till kvalitetskonkurrens, där varje utförare för att bli vald och få uppdrag, måste anstränga sig för att erbjuda en omsorg som uppskattas av omsorgstagarna. Men även traditionell upphandling, där vård- och omsorgstjänster konkurrensutsätts, bidrar till utveckling och effektivitet.

Syftet med den här rapporten är att undersöka om konkurrens inom den hemtjänst som Sveriges kommuner erbjuder äldre medborgare leder till högre kvalitet och högre effektivitet. Konkurrens definieras i rapporten som andelen av kommunernas kostnader som utgörs av köp av omsorg från privata utförare¹. Ju högre andel köp från privata utförare, desto hårdare konkurrens. Förutsättningarna att göra de här jämförelserna inom hemtjänsten är goda, dels för att många kommuner anlitar privata utförare i hemtjänsten, och dels då det finns ett övergripande index, Hemtjänstindex, som mäter kvaliteten i kommunernas hemtjänst.

Rapportens disposition är följande; Först ges en kort beskrivning i siffror av hemtjänsten för äldre. I del två redogör vi kort för det index, Hemtjänstindex, som används för att mäta kvaliteten inom hemtjänsten i Sveriges kommuner. I avsnitt tre undersöker vi om det finns något samband mellan andelen köp från privata utförare av hemtjänst och nivån på Hemtjänstindex. I avsnitt fyra undersöker vi slutligen om det finns något samband mellan andelen köp från privata utförare av hemtjänst och effektiviteten i hemtjänsten. Rapporten avslutas med en sammanfattning och slutsatser.

1 Med privata utförare avses både privata företag och ideella organisationer.

Hemtjänsten i siffror

Under år 2022 var det i oktober månad 148 000 äldre som beviljades och fick hemtjänst-timmar, se tabell 1. Det motsvarade knappt sju procent av samtliga i befolkningen 65 år eller äldre. Den totala kostnaden för att tillhandahålla hemtjänst för äldre uppgick till drygt 50 miljarder kronor. Det innebär att den genomsnittliga kostnaden per omsorgstaggare under 2022 uppgick till cirka 350 000 kronor. Hemtjänsten finansieras främst med kommunala skattemedel. En mindre del finansieras också med avgifter som omsorgstaggarna själva betalar samt med statliga bidrag.

Av de totala kostnaderna för hemtjänsten utgjorde knappt 7 miljarder, motsvarande drygt 13 procent, av kommunernas köp från privata utförare. Andelen har minskat något de senaste åren.

Tabell 1 Hemtjänsten för äldre i siffror perioden 2018–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Brukare 65+ år, 1000-tal	151	154	148	147	148
Andel brukare av befolkningen 65+ år, %	7,4	7,4	7,1	7,0	6,9
Kostnader, miljarder kronor	42,9	44,7	47,3	48,9	51,6
Kostnader per brukare, 1000-tals kronor	284	290	319	332	348
Köp av privata utförare, miljarder kronor	6,1	6,3	6,5	6,9	6,9
Andel köp av privata utförare, %	14,3	14,1	13,8	14,1	13,4

Källa: Räkenskapssammandrag kommuner 2022 (SCB), Statistik om socialtjänstinsatser till äldre (Socialstyrelsen) & Befolkningsstatistik (SCB)

Hemtjänstindex mäter kvaliteten på hemtjänsten i kommunerna

Det mått som används för att redovisa kvalitet för hemtjänsten i kommunerna i denna rapport är Hemtjänstindex². Indexet består av data som på olika sätt visar kvalitet i hemtjänsten. Hemtjänstindex initierades av SPF Seniorerna med syfte att underlätta kommuners kvalitetsanalyser och prioriteringar. Indexet publicerades första gången i november 2022 och uppdateras årligen. Indexet kan ta värden mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar högre kvalitet.

² <https://hemtjanstindex.se/>

Indexet är konstruerat utifrån 70 olika nyckeltal från flera olika källor. Dessa 70 nyckeltal är sedan summerade till 18 kvalitetsområden, som i sin tur summeras till fyra delindex. De fyra delindexen ligger till grund för beräkningen av kommunens Hemtjänstindex. De fyra delindexen som ingår är:

Information – utgör 20 procent av det totala betyget och mäter bland annat hur bra kommunen är på att informera om hur bistånds söks, vilka insatser som finns, vilka utförare som finns och hur man kan välja mellan dessa.

Biståndshandläggning – utgör 20 procent av det totala betyget och mäter bland annat hur den äldre kan påverka utförandet av hemtjänsten (inom ramen för biståndsbeslutet), om biståndsbeslutet är anpassat efter den äldres behov och om kommunen har en individanpassad systematisk uppföljning.

Utförande – utgör 40 procent av det totala betyget och mäter bland annat om personalen har ett respektfullt bemötande och kommer på utsatt tid, om den äldre känner sig trygg och över lag är nöjd med hemtjänsten.

Stöd, utveckling – utgör 20 procent av det totala betyget och mäter bland annat om den äldre får stöd med digitala tjänster såsom nattkamera/digitala lås, om det finns rutiner för samverkan med anhöriga och primärvård samt om kommunen arbetar med kvalitetsstyrning och förebyggande insatser.

Andelen köp och kvaliteten på hemtjänsten

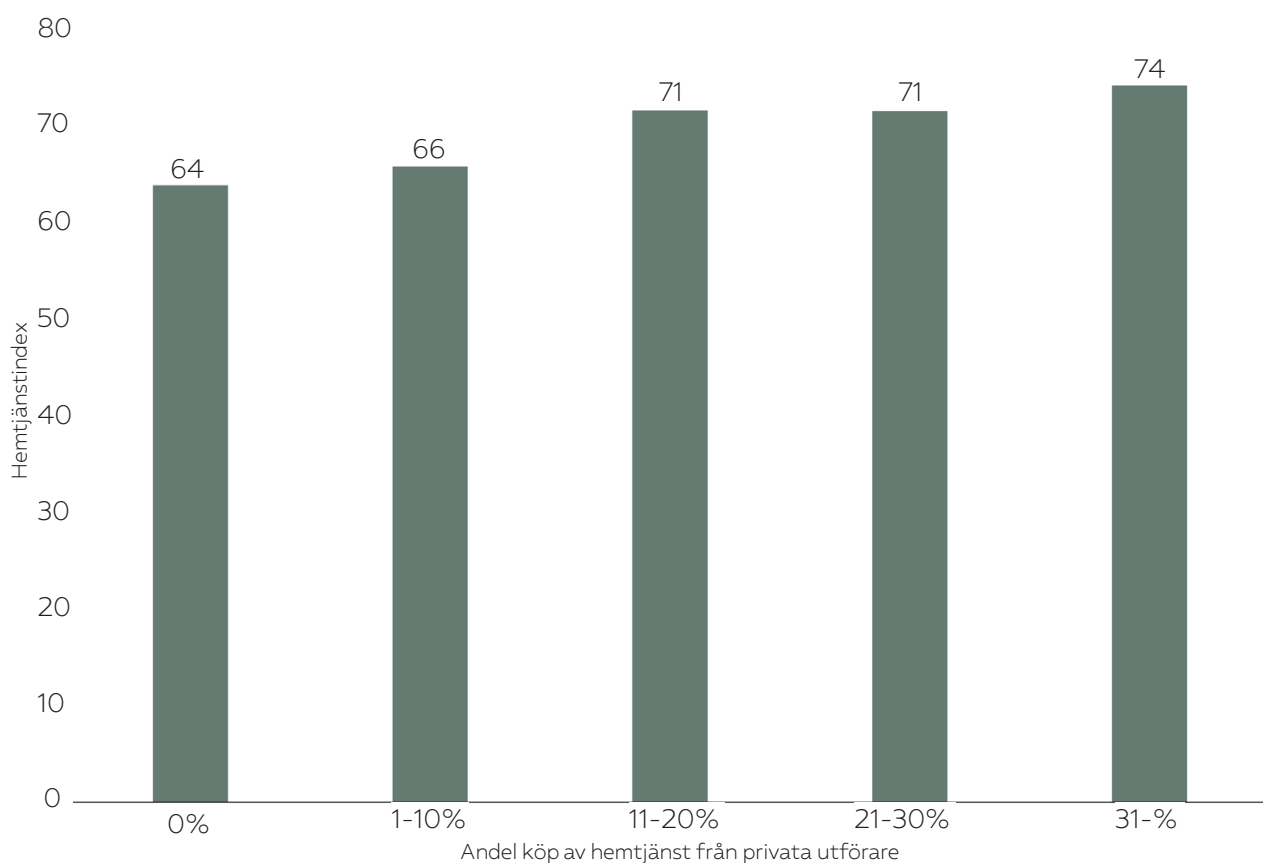
I följande avsnitt undersöks om det finns något samband mellan nivån på Hemtjänstindex och andelen av kostnaderna för hemtjänsten som utgör köp från privata utförare. För att underlätta analysen har jämförelsen gjorts genom att de 290 kommunerna har grupperats i fem olika grupper utifrån hur stor andel av kostnaderna för hemtjänsten som utgörs av köp från privata utförare. För kommunerna i respektive grupp har sedan ett medelvärde för nivån på Hemtjänstindex beräknats.

I diagram 1 redovisas medelvärdet av Hemtjänstindex för kommunerna i respektive grupp. Av diagrammet framgår att det genomsnittliga värdet på Hemtjänstindex är högre ju högre andel av hemtjänstens kostnader som utgörs av köp från privata hemtjänstutförare. Exempelvis låg nivån på Hemtjänstindex på i genomsnitt 74 bland de kommuner där köp från privata utförare utgjorde mer än 30 procent av de totala kostnaderna för hemtjänsten jämfört med 64 bland de kommuner där inga inköp från privata utförare av hemtjänst gjordes. Utifrån detta kan det konstateras att en högre andel privata utförare

inom hemtjänsten leder till en högre kvalitet på hemtjänsten.

Även om det inte är något perfekt samband mellan andelen köp från privata utförare och nivån på Hemtjänstindex på kommunnivå, se bilaga 1 för spridningen i de olika kommungrupperna, var det ingen av kommunerna där andelen köp från privata utförare översteg 30 procent av de totala kostnaderna som hade ett indexvärde under 70. Det finns emellertid kommuner där inga köp av privata utförare görs där nivån på Hemtjänstindex är relativt högt.

Diagram 1 Hemtjänstindex för de olika grupper av kommuner grupperade efter andelen köp från privata utförare, medelvärdet bland kommunerna i de olika intervallen



Källa: Hemtjänstindex 2023 & Räkenskapsammandrag kommuner 2022 (SCB)

Beror den högre kvaliteten på en högre andel privata aktörer?

Att det finns ett samband innebär inte alltid att det måste finns kausalitet mellan två faktorer. Det skulle kunna finnas andra faktorer som är den egentliga anledningen till den högre kvaliteten i Hemtjänstindex men som också korrelerar med en hög andel privata aktörer. Vårdföretagarna menar dock att det finns flera omständigheter som pekar på att privata aktörer bidrar till ett bättre resultat.

Privata aktörer är en förutsättning för att den äldre ska kunna välja sin utförare av hemtjänst. 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 var generellt mycket högt för att få välja äldreomsorg. 88 procent av respondenterna svarade att de ville kunna välja utförare i hemtjänsten. De flesta kommuner med privata utförare i hemtjänsten har ett valfrihetssystem, oftast med stöd av lagen om valfrihet (LOV). Möjligheten att välja utförare finns också med som en uttrycklig kvalitetsindikator i Hemtjänstindex, vilket också gynnar kommuner med privata utförare. Men valfrihet bidrar också till en ökad kvalitet genom att ge upphov till kvalitetskonkurrens.

En grundläggande tanke bakom LOV är att det inte ska råda någon priskonkurrens mellan leverantörerna eftersom villkoren ska vara likvärdiga. Den enskilde ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Det skapar därför incitament för såväl den kommunala som den privata hemtjänsten att utvecklas och förbättras för att attrahera omsorgstagare.

Ett fåtal kommuner erbjuder också valfrihet med upphandlade alternativ. Även en konkurrensutsättning genom vanlig upphandling kan bidra till att utveckla hemtjänsten. I en upphandling vinner det anbud som bäst möter kommunens krav på kvalitet och kostnadseffektivitet.

Oavsett om kommunen anlitar privata utförare inom ett valfrihetssystem eller genom traditionell upphandling ställer kommunen också upp kvalitetskrav som de privata utförarna behöver möta för att få utföra hemtjänsten. Den del av Hemtjänstindex, se tabell 2, som rör utförande har ett högt index för samtliga kommuner, men ökar något med andelen privata aktörer, vilket skulle kunna förklaras av såväl konkurrensutsättning som ökade krav.

När kommunen samverkar med privata aktörer ställs också andra krav på kommunen när det gäller transparens, information, struktur och uppföljning – något som också kan påverka hemtjänstens kvalitet. Privata aktörer kan vidare vara verksamma i flera kommuner och kan då sprida idéer som utvecklar hemtjänsten, såväl i den utförande delen av hemtjänsten som på andra områden.

Ett av Hemtjänstindex delområden rör tillgången till information. Det kan handla om det finns fakta om de olika utförarna eller var den äldre/anhöriga ska vända sig när de är missnöjda med hemtjänsten. För kommuner som infört LOV finns ett krav att tillhandahålla relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig information om utförarna. Det är också något som det finns anledning för de privata utförarna att måna om. Är informationen om de olika utförarna bristfällig blir det betydligt svårare att få nya kunder. Det kan vara en delförklaring till att kommuner med privata utförare ligger bättre till i Hemtjänstindex. När det gäller kunskapen hos de äldre om var de ska vända sig om de vill framföra synpunkter och klagomål är den generellt högre hos omsorgstagare med privata utförare enligt Socialstyrelsens undersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen".

Ett annat delområde i Hemtjänstindex rymmer frågor om utvecklings- och kvalitetsarbete samt rutiner. Indikatorerna kommer till största del från Socialstyrelsens enhetsundersökning där privata aktörer generellt har betydligt bättre resultat. Det framgår även av forskning att privata aktörer generellt är bättre på så kallade processindikatorer som handlar just om att ha struktur och rutiner på plats.

Sammantaget finns alltså flera mekanismer genom vilka förekomsten av privata aktörer kan bidra till bättre resultat i Hemtjänstindex.

Tabell 2 Genomsnittliga värden per delindex¹ i Hemtjänstindex fördelat på fem kommungrupper där kommunerna är indelade efter andelen köp från privata utförare

Hemtjänstindex						
Andel köp	Kommuner	Totalindex	Index 1	Index 2	Index 3	Index 4
%	Antal	Medel	Medel	Medel	Medel	Medel
0%	97	64	63	47	78	52
1-10%	130	66	68	47	79	56
11-20%	28	71	79	55	82	60
21-30%	18	71	79	51	80	67
31-%	17	74	81	55	81	72
Totalt	290	66	69	48	79	57

Källa: Hemtjänstindex 2023

¹ Index 1: Information, Index 2: Biståndshandläggning, Index 3: Utförande, Index 4: Stöd och utveckling

Andelen köp och kostnaden per omsorgstagare

Det verkar alltså finns ett samband mellan andelen köp från privata utförare av hemtjänst i kommuner och kvaliteten på hemtjänsten. En annan viktig fråga är hur andelen privata utförare påverkar effektiviteten i hemtjänsten, det vill säga möjligheten att tillhandahålla samma omsorg till en lägre kostnad. I denna rapport använder vi den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare som ett mått på effektivitet, där lägre kostnad betyder högre effektivitet.

Tidigare resultat från forskning visar att de privata utförarna är mer kostnadseffektiva.³ Undersökningar som PWC gjort på uppdrag av Vårdföretagarna visar också att i 15 av 19 kommuner med hemtjänst i egen regi gick den egna regin med underskott under en stor del av åren 2018–2023.⁴ I 13 av kommunerna gick den egna regin med underskott samtliga år. Underskotten var i flera fall betydande. De privata utförarna kompenseras inte vid underskott, vilket innebär att ersättningen i praktiken blir lägre.

I diagram 3 visas den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare för kommunerna i respektive grupp. Kommunerna är, precis som i föregående avsnitt, grupperade i fem olika grupper utifrån hur stor andel av kostnaderna för hemtjänsten som utgörs av köp från privata utförare. Av diagrammet framgår tydligt att den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare i hemtjänsten är lägre ju större andel köp från privata utförare i gruppen.

Den genomsnittliga kostnaden för de kommuner där andelen köp från privata utförare var över 30 procent uppgick till 260 000 kronor per omsorgstagare. Det kan jämföras med en genomsnittlig kostnad på 401 000 kronor per omsorgstagare där inga köp från privata utförare gjordes. Det pekar tydligt på att större valfrihet och konkurrens leder till lägre kostnader i hemtjänsten.⁵

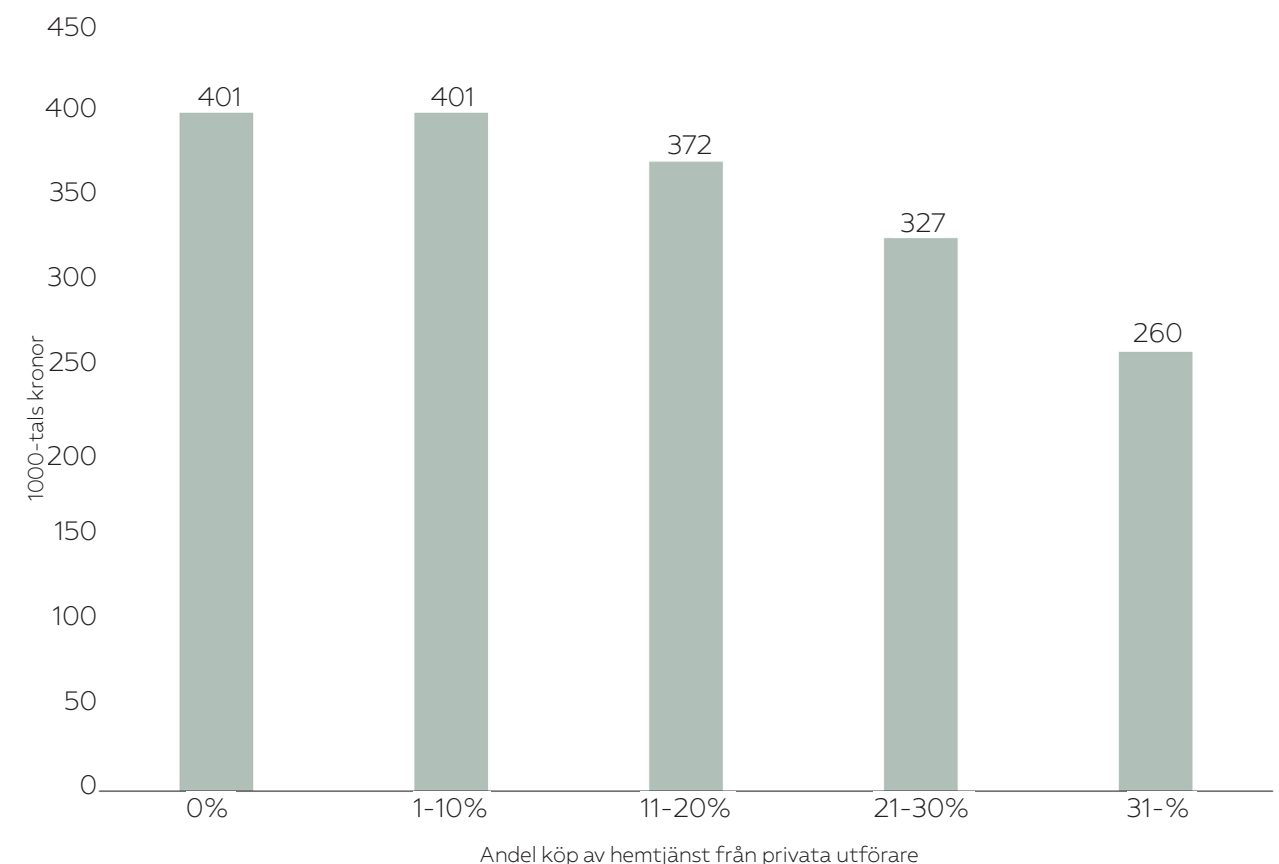
Även här bör dock påpekas att det inte är ett perfekt samband mellan andelen köp från privata utförare och kostnaden per omsorgstagare för samtliga kommuner, se bilaga 2 för spridningen i de olika kommungrupperna. Bland kommunerna där inga köp från privata utförare gjordes var det 10 av 99 kommuner som hade en kostnad per omsorgstagare under 300 000 kronor. Bland kommuner där andel köp var större än 30 procent hade dock hela 14 av 17 kommuner en genomsnittlig kostnad per omsorgstagare under 300 000 kronor och endast en kommun en kostnad över 350 000 kronor.

3 Se tex Blix, Mårten och Jordahl, Henrik Privatizing Welfare Services 2021

4 <https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/2023/09/Slutrapport-Kartlaggning-LOV.pdf>

5 Resultatet, att kostnaderna är lägre med större andel köp från privata utförare, är detsamma om man utför samma jämförelse per äldre 65+ år eller per äldre 80+ år.

Diagram 2 Kostnaden per omsorgstagare för hemtjänsten i Sveriges kommuner efter andelen köp från privata utförare, medelvärdet bland kommunerna i de olika intervallen



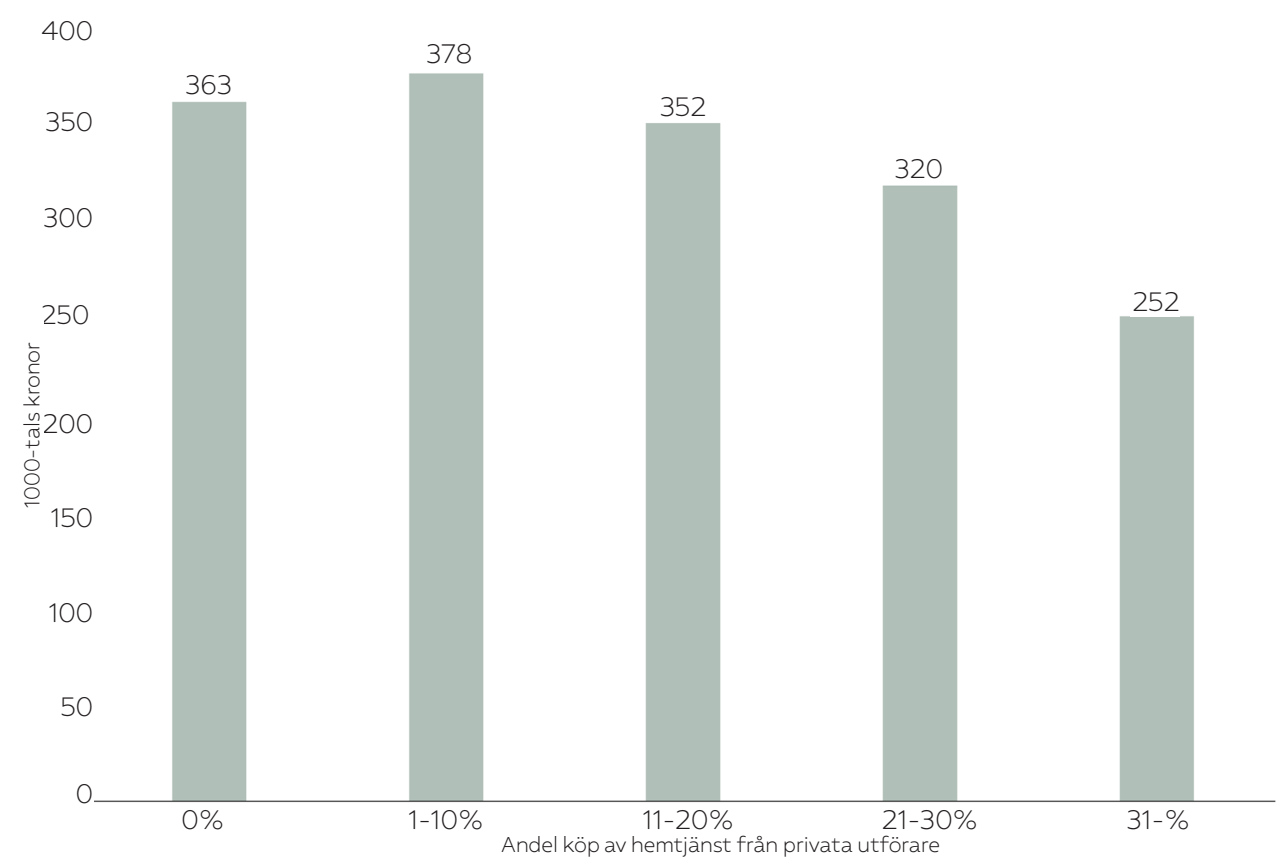
Källa: Räkenskapsammandrag för kommuner (SCB) & Statistik om socialtjänstinsatser till äldre (Socialstyrelsen)

En faktor som kan ha betydelse för möjligheten att anlita privata utförare och därmed att kunna erbjuda valfrihet och konkurrensutsatta hemtjänsten är storleken på kommunen. I en liten kommun kan underlaget helt enkelt vara för litet för att det ska vara möjligt att ha många utförare i hemtjänsten. Samtidigt är det sannolikt också svårare att bedriva kostnadseffektiva hemtjänstverksamheter i mindre kommuner. I större kommuner kan man med hjälp av stordriftsfördelar ha bättre möjligheter att pressa kostnaderna. Andelen glesbygd är också ofta lägre, vilket kan möjliggöra en effektivare logistik. Många av de mindre kommunerna återfinns också i de två grupperna där andelen köp från privata utförare är under 10 procent.

Mot den bakgrunden har vi gjort samma uppdelning i fem olika intervall utifrån andelen köp av privata utförare bland de 50 största kommunerna, mätt som antalet hemtjänstomsorgstagare, och studerat om resultatet blir annorlunda. Det visar sig att resultatet är i det närmaste identiskt. Relationen mellan de olika intervallen, med undan-

tag från intervallet med kommuner där inga köp gjordes, är i stort sett desamma även om kostnaderna per omsorgstagare ligger något lägre i samtliga intervall, se diagram 4. Det ska också nämnas att antalet kommuner i intervallet utan köp från privata utförare bara var tre. Det finns heller inget samband mellan storleken på kommunerna, mätt som antalet omsorgstagare, och andelen köp från privata utförare bland de 50 största kommunerna.

Diagram 3 Kostnaden per omsorgstagare för hemtjänsten i Sveriges kommuner efter andelen köp från privata utförare 50 största kommunerna, medelvärdet bland kommunerna i de olika intervallen



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

Sammanfattning och slutsatser

I rapporten visas att det finns ett positivt samband mellan andelen köp från privata utförare av hemtjänst och nivån på Hemtjänstindex, ett verktyg som mäter kvaliteten inom kommunernas hemtjänst. Rapporten visar också ett tydligt samband mellan andelen köp från privata utförare och effektiviteten inom hemtjänsten mätt som den genomsnittliga kostnaden per omsorgstagare.

Behovet av att bedriva en kostnadseffektiv hemtjänst kommer att öka framöver. Skälet är den kraftiga tillväxt av äldre som sker de närmaste 10 åren. Mellan år 2022 och år 2032 ökar antalet personer över 65 år i Sverige med 320 000 enligt SCB:s senaste befolkningsprognos. Av den ökningen sker 80 procent, motsvarande drygt 250 000 personer, i åldersgrupperna 80 år och över. Om andelen av de äldre som har hemtjänst är densamma år 2032 som år 2022 och av samma omfattning, så kommer kostnaderna i 2022 års penningvärde att ha ökat med 7,5 miljarder, motsvarande 15 procent. I beräkningen har hänsyn tagits till de stora skillnaderna i tillväxten av antalet äldre mellan kommuner och de skillnader i kostnader per brukare som finns.⁶

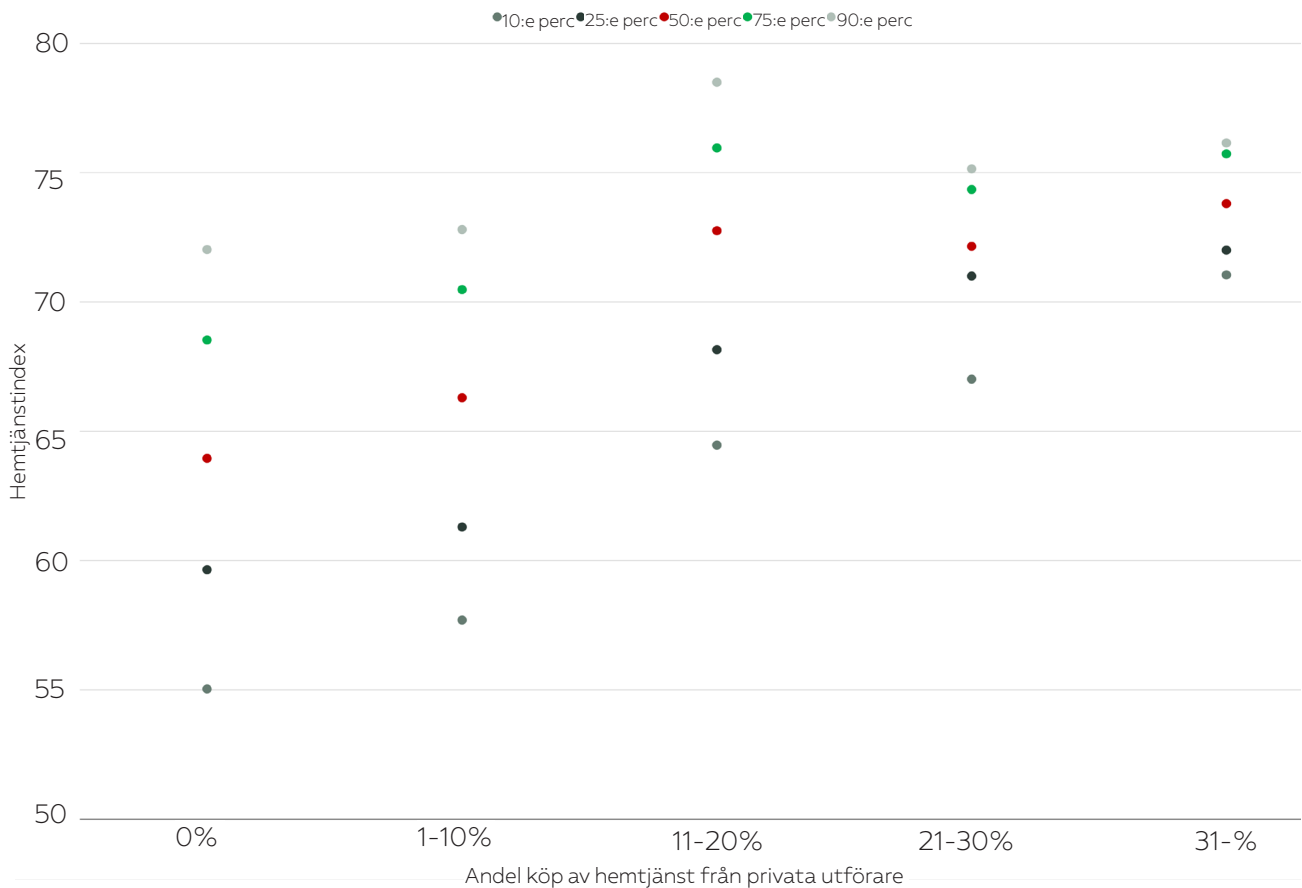
I vissa kommuner är ersättningen idag för låg för att möjliggöra en långsiktigt hållbar hemtjänst. Över lag visar dock resultaten att förekomsten av privata aktörer bidrar till att kommunen kan leverera en omsorg av samma eller högre kvalitet till en lägre kostnad. I stället för att se anlitande av privata aktörer inom omsorgen som en möjlighet att spara pengar för kommunen, bör det ses som en möjlighet att höja omsorgens kvalitet för kommunens äldre och få ut mer äldreomsorg för varje skattekrona.

Resultaten i rapporten tyder sammantaget på att många kommuner skulle kunna nå betydligt bättre resultat när det gäller såväl effektivitet som kvalitet genom att konkurransutsätta sin hemtjänst och anlita privata aktörer i högre grad.

⁶ Den antalsmässiga tillväxten är naturligtvis större i de större kommunerna än i de mindre samtidigt som de genomsnittliga kostnaderna per brukare ofta är något lägre.

Bilaga 1 Spridning Hemtjänstindex

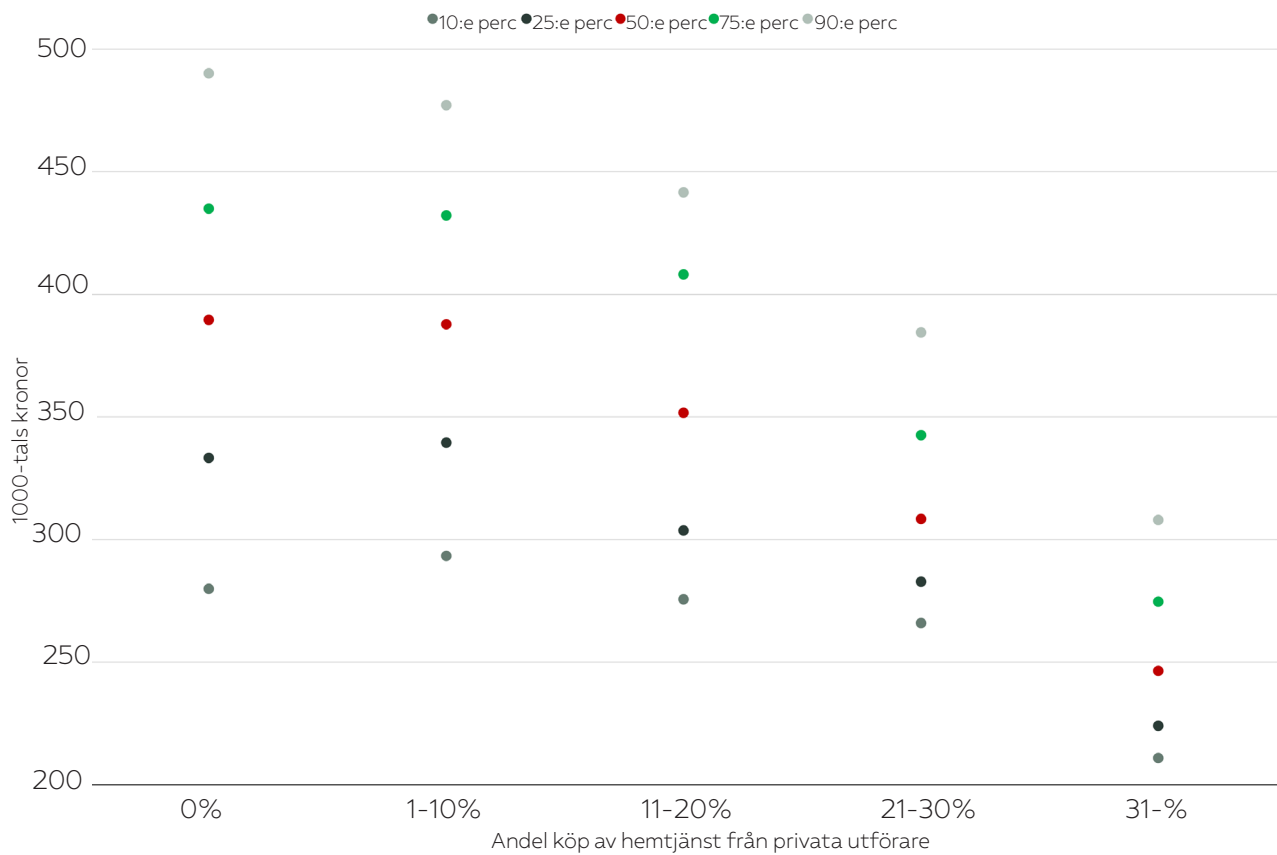
Diagram 4 Spridningen i nivån på Hemtjänstindex för de olika grupper av kommuner grupperade efter andelen köp från privata utförare, percentiler (se definition Bilaga 3)



Källa: Hemtjänstindex 2023 & Räkenskapssammandrag kommuner 2022 (SCB)

Bilaga 2 Spridning kostnad per omsorgstagare

Diagram 5 Spridningen i nivån på kostnaden per omsorgstagare för hemtjänsten i Sveriges kommuner efter andelen köp från privata utförare, percentiler (se definition Bilaga 3)



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

Bilaga 3

Definition percentiler

10:e percentilen

10:e percentilen är det värde som 10 procent av samtliga värden är mindre än och 90 procent är större än.

25:e percentilen

25:e percentilen är det värde som 25 procent av samtliga värden är mindre än och 75 procent är större än.

50:e percentilen (medianen)

50:e percentilen är det värde som 50 procent av samtliga värden är mindre än och 50 procent är större än.

75:e percentilen

75:e percentilen är det värde som 75 procent av samtliga värden är mindre än och 25 procent är större än.

90:e percentilen

90:e percentilen är det värde som 90 procent av samtliga värden är mindre än och 10 procent är större än.