PUBLIC PARTNER



Genomlysning hemtjänst

Driftsform, ersättningsmodeller, serviceinsatser och trygg hemgång

Sammanfattning

Österåkers kommun står, likt många andra kommuner, inför ett skifte i äldreomsorgens förutsättningar. Antalet äldre i högre åldrar ökar, omsorgsbehoven blir mer omfattande och sammansatta, och konkurrensen om arbetskraft skärps. Samtidigt förstärker den nya socialtjänstlagen och omställningen till god och nära vård behovet av förebyggande, samordnade och kunskapsbaserade arbetssätt.

Hemtjänsten är central i denna utveckling. För många invånare är hemtjänsten den första konkreta kontakten med äldreomsorgen. Den möter människor i deras hem, ofta i ett skede där behovet av stöd är nytt, känsligt och förknippat med oro för den egna självständigheten. Hemtjänstens kvalitet, kontinuitet och bemötande får därför stor betydelse både för den enskildes trygghet och för förtroendet för kommunens äldreomsorg som helhet.

Hemtjänsten fungerar samtidigt som ett nav i äldreomsorgen. Om stödet i hemmet inte fungerar ökar ofta trycket på korttidsboende, särskilt boende, anhöriga, larm, nattinsatser, rehabilitering och regionens vårdaktörer. För kommunens ledning innebär detta att brister i hemtjänsten snabbt kan få kvalitetsmässiga, ekonomiska och arbetsmiljömässiga konsekvenser i flera delar av systemet.

Public Partner har haft i uppdrag att genomföra en strukturell genomlysning av hemtjänstens framtida förutsättningar i Österåkers kommun. Uppdraget omfattar fyra huvudfrågor: framtida driftsform, ersättningsmodell och ramtid, Trygg hemgång samt möjligheten att organisera serviceinsatser som en särskild del av hemtjänstsystemet.

Arbetet har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, jämförande analyser och ekonomiska simuleringar. De ekonomiska beräkningarna ska förstås som indikativa simuleringar och beslutsstöd, inte som färdiga budgetbeslut. Slutsatserna bygger på en samlad bedömning av skriftligt underlag, intervjuer, omvärldserfarenheter och Public Partners analys.

Österåkers hemtjänst har under lång tid i flera avseenden motsvarat den politiska inriktningen om valfrihet, kvalitet och god ekonomisk hushållning. LOV-systemet har bidragit till valfrihet för den enskilde, en tydlig extern utförarstruktur och en låg kostnadsnivå i jämförelse med många andra kommuner.

Genomlysningen visar samtidigt att förutsättningarna nu förändras. Demografisk utveckling, ökande vårdtyngd, kompetensförsörjningsutmaningar, ny socialtjänstlag och förändrade marknadsförutsättningar gör att kommunen behöver komplettera dagens styrkor med större kapacitetsberedskap, tydligare systemledning och mer långsiktigt hållbara villkor för både kommun och utförare.

Den kritiska frågan är inte om Österåker ska överge valfrihet, kvalitet eller god ekonomisk hushållning. Frågan är hur dessa värden ska säkras när marknaden blir mer koncentrerad, behoven ökar och kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen kvarstår oavsett utförarstruktur. Om externa utförare inte längre vill eller kan verka i kommunen behöver kommunen ändå kunna säkerställa att medborgarna får beviljade insatser utförda.

Public Partners samlade bedömning är att Österåker behöver bygga vidare på dagens kostnadsmedvetna hemtjänstsystem och utveckla det mot ett mer robust och styrbart äldreomsorgssystem. Det kräver en samlad förflyttning där driftsform, ersättningsnivå, ersättningsmodell, serviceinsatser, Trygg hemgång, korttidsboende, rehabilitering, förebyggande arbete och samverkan med regionen hålls samman.

Driftsform

Österåker har i huvudsak byggt hemtjänsten på LOV och externa utförare. Modellen har haft positiva effekter för valfrihet, kostnadskontroll och effektivitet. Public Partners bedömning är dock att LOV inte längre bör vara kommunens ensamma huvudsakliga modell för hemtjänsten.

När antalet utförare minskar påverkas både den enskildes faktiska valfrihet och kommunens möjlighet att snabbt säkra kapacitet om en utförare lämnar eller inte längre kan uppfylla kommunens krav. Valfrihet förutsätter att det finns reella alternativ att välja mellan.

Mot denna bakgrund bör Österåker inleda en stegvis omställning mot LOU som huvudsaklig framtida driftsform för hemtjänsten. Syftet är att skapa ett mer stabilt system där kommunen bättre kan styra volymer, geografisk täckning, kapacitet, uppföljning och långsiktiga avtalsvillkor, samtidigt som den enskildes möjlighet att påverka utförare och utförande så långt möjligt värnas.

Parallellt behöver kommunen säkra kapaciteten i nuvarande system. Ett alternativ är att bygga upp en begränsad kommunal kapacitetsberedskap, exempelvis motsvarande upp till 10 procent av hemtjänstvolymen. Vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr motsvarar detta cirka 12,5 mkr i årlig verksamhetsvolym. Om kommunal drift antas vara cirka 10 procent dyrare än dagens köpta verksamhet innebär det en indikativ löpande merkostnad om cirka 1,25 mkr per år när kapaciteten är fullt utnyttjad. Därtill kommer uppstartskostnader.

Om kommunen inte väljer att bygga upp egen kapacitet behöver det i stället finnas en konkret och beslutad övertagande- och omfördelningsplan för ett läge där nuvarande leverantör minskar sin kapacitet eller lämnar uppdraget.

Ersättningsnivå och ersättningsmodell

Ersättningsnivå och ersättningsmodell behöver hanteras som två skilda men sammanhängande styrfrågor. Ersättningsnivån avgör om uppdraget är ekonomiskt bärkraftigt för utförarna. Ersättningsmodellen avgör hur resurserna fördelas och vilka arbetssätt som förstärks.

Genomlysningen visar att ersättningsnivån är central för systemets stabilitet. Om ersättningen inte motsvarar uppdragets faktiska kostnader och risker ökar risken för att utförare lämnar, att den reella valfriheten minskar och att kommunen tvingas till mer akuta åtgärder.

Public Partner rekommenderar därför att Österåker inför budget 2027 realitetsprövar om den genomförda förstärkningen av ersättningsnivån, cirka 6 procent, bedöms vara tillräcklig för att stabilisera utförarnas ekonomiska förutsättningar inför budget 2027. Eftersom budgetprocessen redan pågår bör prövningen bygga på tillgängliga underlag, dialog med utförare, kommunens egna kalkyler och en bedömning av risken för leveransstörningar.

Samtidigt behöver kommunen kalibrera delar av nuvarande ersättningsmodell, exempelvis ersättning för bomtid, sjukhusvistelse, dubbelbemanning, kringtid och andra faktorer som påverkar utförarnas möjlighet att planera och bära uppdraget. Varje ytterligare procent av hemtjänstvolymen motsvarar indikativt cirka 1,25 mkr per år vid en antagen volym om cirka 125 mkr.

En ramtidsbaserad ersättningsmodell kan på sikt ge bättre förutsättningar för flexibilitet, minskad administration, stärkt professionsfokus och arbete utifrån individens behov. På kort sikt bör dock inte ramtid prioriteras som större modellförändring, eftersom omställningen mot LOU redan innebär ett betydande förändringsarbete. Kommunen bör därför förbereda ramtid eller hybridmodell genom analys, dialog och pilotdesign, men avvakta en bredare omläggning tills den framtida driftsformen är tydligare.

Serviceinsatser

Serviceinsatser som städning, tvätt och inköp är viktiga för att den enskilde ska kunna bo kvar hemma, men de har en annan planeringslogik än omvårdnadsinsatser och kräver normalt inte samma omsorgs- eller undersköterskekompetens.

Public Partners bedömning är att serviceinsatser bör hanteras som en konkret kapacitetsstrategi. Genom att särskilja, differentiera eller planera serviceinsatser mer samlat kan kommunen använda omsorgskompetens mer träffsäkert, förbättra planeringsbarheten och stärka hemtjänstens förmåga att möta ökande vårdtyngd.

Frågan bör inte reduceras till om städning, tvätt och inköp kan utföras billigare. Den bör bedömas utifrån hur serviceinsatsernas organisering påverkar hela hemtjänstens kapacitet, planeringsbarhet, kompetensanvändning och arbetsmiljö.

Serviceinsatser kan hanteras genom separat upphandling enligt LOU, som särskild del i en bredare LOU-upphandling av hemtjänst eller fortsatt inom LOV där det finns fungerande marknad och reella valmöjligheter. Oavsett modell behöver kommunen säkerställa att ansvar, biståndsbedömning, kvalitet, avgifter, information och uppföljning hålls samman för den enskilde.

Om särskild organisering av serviceinsatser frigör motsvarande 1–2 procent av hemtjänstens totala kapacitet motsvarar det, vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr, ett kapacitetsvärde om cirka 1,25–2,5 mkr per år. Detta bör förstås som möjlig kapacitetsnytta, inte som en säker budgetbesparing.

Trygg hemgång

Övergången från sjukhus eller korttidsvistelse till ordinärt boende är en sårbar punkt i äldreomsorgen. I detta skede behöver ofta den enskildes faktiska funktionsförmåga och behov av stöd bedömas på nytt. Om övergången inte fungerar riskerar kommunen ökade korttidsplaceringar, mer omfattande hemtjänst, fler omprövningar och ökad otrygghet för den enskilde och anhöriga.

Public Partners bedömning är att Trygg hemgång är en relevant funktion för Österåker, men att den bör prövas avgränsat och med tydlig kommunal rådighet. Funktionen bör ses som en systemfunktion för tryggare övergångar, bättre behovsbedömningar och mer träffsäkra biståndsbeslut, inte som en fristående ny hemtjänstinsats.

Med kommunal rådighet avses att kommunen äger uppdrag, målgrupp, prioritering, uppföljning och samordning. Det behöver inte innebära att all personal måste vara anställd i kommunal regi, men ansvarsfördelning, mandat, ersättning och övergång till ordinarie hemtjänst behöver vara tydligt reglerade.

En pilot bör dimensioneras så att modellen kan prövas under realistiska förutsättningar. En normalmodell kan exempelvis omfatta fyra till fem undersköterskor med tydlig samordning mot biståndshandläggning, rehabilitering, hemtjänstutförare, korttidsboende och regionens vårdaktörer. Kostnaden bedöms indikativt till cirka 3,5–4,8 mkr per år. Därutöver bör kommunen räkna med en indikativ uppstartskostnad om cirka 0,5–1,2 mkr.

Den ekonomiska potentialen ligger i möjliga systemeffekter. Om piloten bidrar till att undvika eller förkorta 500–1 000 korttidsdygn per år motsvarar det, vid ett antagande om 2 000–3 000 kronor per korttidsdygn, cirka 1,0–3,0 mkr per år. Om modellen dessutom leder till mer träffsäkra biståndsbeslut och minskad långsiktig hemtjänstvolym kan ytterligare kapacitetsvärde uppstå. Detta bör dock ses som en indikativ potential, inte som en säker besparing.

Public Partners samlade rekommendationer

Public Partners rekommendation är att Österåker går vidare med fem prioriterade inriktningar:

- För det första bör kommunen stärka förutsättningarna för systemledning av äldreomsorgen som helhet. Förebyggande arbete, samverkan med Region Stockholm, driftsform, ersättning, serviceinsatser, Trygg hemgång, korttidsboende, rehabilitering, larm och nattinsatser behöver hållas samman i gemensam styrning och uppföljning.
- För det andra bör kommunen inleda en omställning mot LOU som huvudsaklig framtida driftsform för hemtjänsten, samtidigt som kapaciteten i nuvarande system säkras genom begränsad kommunal kapacitetsberedskap eller en beslutad övertagande- och omfördelningsplan.
- För det tredje bör kommunen realitetspröva den höjda ersättningsnivån, kalibrera delar av nuvarande ersättningsmodell och förbereda ramtid eller hybridmodell utan att genomföra en bred modellomläggning innan framtida driftsform är tydligare.
- För det fjärde bör kommunen särskilja och utveckla serviceinsatser som kapacitetsstrategi, med fokus på bättre användning av omsorgskompetens, planeringsbarhet och brukarens upplevelse av tydlighet och kvalitet.
- För det femte bör kommunen pröva Trygg hemgång i en avgränsad modell med kommunal rådighet och tydlig uppföljning av trygghet, korttidsdygn, hemtjänstvolym, återinskrivningar, arbetsmiljö och samverkan med regionen.

Genomföranderiktning

Rekommendationerna bör genomföras stegvis och hållas samman i en gemensam färdplan för äldreomsorgen som helhet. Färdplanen behöver tydliggöra ansvar, beslutspunkter, budgetbehov, upphandlingssteg och uppföljning. Den behöver också prioriteras och resurssättas som ett samlat förändringsarbete, inte enbart som löpande linjearbete.

Under 2026 bör Österåker prioritera stabilisering och inriktningsbeslut. Det innebär att kommunen behöver stärka förutsättningarna för systemledning, realitetspröva ersättningsnivån inför budget 2027, besluta hur kapaciteten ska säkras om nuvarande leverantör minskar sin kapacitet eller lämnar uppdraget, utveckla arbetet med särskild hantering av serviceinsatser och ta fram en upphandlingsstrategi för LOU. Trygg hemgång bör resurssättas i budgetprocessen med sikte på start under 2027.

Under 2027 bör kommunen genomföra de första konkreta prövningarna och successivt färdigställa underlaget för den framtida hemtjänstmodellen. Det omfattar pilot för Trygg hemgång, fortsatt utveckling av serviceinsatser, systematisk uppföljning av ersättningsnivå och ersättningsmodell samt fördjupad dialog med nuvarande och möjliga utförare.

Under 2028 bör kommunen, om förberedelserna genomförts enligt färdplanen, kunna genomföra anbudsprocess, urval och beslut om den framtida hemtjänstmodellen.

Avslutande ord

Österåker har goda förutsättningar att ta nästa steg. Kommunen har låg kostnadsnivå, tydlig politisk riktning och betydande kunskap i organisationen. Genomlysningen visar samtidigt att dessa styrkor behöver kompletteras med ökad robusthet, tydligare systemledning och kontrollerade investeringar i kapacitet.

Äldreomsorgen behöver inte enbart förstås som en växande kostnadsbelastning. Den rymmer också kapacitet att påverka framtida behov genom förebyggande arbete, rehabiliterande arbetssätt, samverkan med regionen, civilsamhälle och bättre stöd till den enskildes egna resurser. För att den potentialen ska tas tillvara behöver hemtjänsten styras som en del av ett sammanhållet äldreomsorgssystem.

Ytterst handlar rekommendationerna om att Österåker ska kunna förena valfrihet, kvalitet och god ekonomisk hushållning även när behoven ökar och marknadsförutsättningarna förändras. Kommunens ansvar kvarstår oavsett driftsform. Därför behöver kommunen stärka sin förmåga att agera innan sårbarheter leder till akuta kapacitetsproblem.

Innehållsförteckning

1 Inledning och bakgrund ... 3

1.1 Public Partners uppdrag ... 3

1.2 Metod ... 4

1.3 Avgränsningar ... 5

1.4 Så här ska rapporten läsas ... 5

2 Driftsformer ... 6

3 Public Partners iakttagelser ... 10

3.1 Iakttagelser – driftsformer, utvecklingssituationen ... 10

3.2 Strukturerna ... 11

3.3 Aktörerna ... 12

3.4 Public Partners bedömning – driftsformer ... 14

3.5 Bedömd inriktning – driftsformer ... 15

4 Ersättningsmodell och ramtid ... 15

4.1 Nuvarande modell och centrala iakttagelser ... 16

4.2 Alternativa ersättningsmodeller ... 18

4.3 Public Partners bedömningar - Ersättningsmodell och ramtid ... 19

4.4 Ekonomiska konsekvenser och räkneexempel ... 20

4.5 Bedömd inriktning – ersättningsmodell och ramtid ... 22

5 Serviceinsatser som särskild del ... 22

5.1 Nuläge och centrala iakttagelser ... 23

5.2 Public Partners bedömning – serviceinsatser ... 24

5.3 Ekonomiska konsekvenser – serviceinsatser ... 25

5.4 Bedömd inriktning – serviceinsatser ... 26

6 Trygg hemgång ... 26

6.1 Nuläge och centrala iakttagelser ... 27

6.2 Public Partners bedömning – Trygg hemgång ... 28

6.3 Ekonomiska konsekvenser och räkneexempel ... 29

6.4 Bedömd inriktning – Trygg hemgång ... 31

7 Samlad bedömning och Public Partners rekommendationer ... 32

7.1 Public Partners samlade rekommendationer ... 33

7.1.1 Stärk förutsättningarna för systemledning av äldreomsorgen 33
7.1.2 Inled omställning till LOU som huvudsaklig driftsform för hemtjänsten 34
7.1.3 Följ upp den höjda ersättningsnivån och förbered ramtidsbaserad ersättningsmodell 36
7.1.4 Särskilj och utveckla serviceinsatser som kapacitetsstrategi 37
7.1.5 Pröva Trygg hemgång i en avgränsad modell med kommunal rådighet 37
7.2 Genomföranderiktning 2026–2028 38
7.3 Avslutande slutsatser 39

1 Inledning och bakgrund

Österåkers kommun har under lång tid bedrivit en äldreomsorg och hemtjänst som i flera avseenden motsvarat de politiska intentionerna om valfrihet, god ekonomisk hushållning och kvalitet.

LOV-systemet har möjliggjort en mångfald av utförare och gett invånare möjlighet att välja vem som ska utföra beviljade hemtjänstinsatser och bidragit till ökad effektivitet utan att tumma på kvaliteten.

Samtidigt har successiva förändringar skett, och utvecklingen väntas fortsätta. Den demografiska utvecklingen innebär att antalet äldre i högre åldrar ökar markant under kommande år, samtidigt som tillgången till arbetskraft inte ökar i motsvarande takt. I tidigare strategisk analys av äldres välfärd i Österåker anges att befolkningen över 80 år förväntas öka med cirka 75 procent fram till 2033, vilket innebär ett växande behov av vård, omsorg och förebyggande stöd.

Vårdtyngden i ordinärt boende ökar när fler personer bor kvar hemma längre och skrivs ut tidigare från slutenvården. Hemtjänsten har därmed blivit mer komplex, med allt fler hälso- och sjukvårdsinsatser och i grunden mer beroende av samordning mellan kommun, region, utförare och anhöriga.

Det som tidigare varit en styrka i Österåkers modell kan i denna nya utvecklingssituation också innebära en sårbarhet. Ett system som bygger på externa utförare förutsätter att marknaden är stabil, att ersättningsnivåerna upplevs som bärkraftiga och att kommunen har tillräcklig förmåga att följa, analysera och leda systemet. Om utförare lämnar, om rekryteringsläget försämras eller om vårdtyngden ökar snabbare än ersättnings- och planeringsmodellen förmår hantera, kan kommunen relativt snabbt ställas inför kapacitetsbrist.

Det är mot denna bakgrund som Österåkers kommun har valt att anlita externt stöd för att genomlysa hemtjänstens framtida förutsättningar. Uppdraget omfattar analys av driftsform, resursfördelningsmodell, möjligheten att organisera vissa serviceinsatser separat samt förutsättningarna för Trygg hemgång. I uppdraget har dessa delar bedömts hänga nära samman och behöver därför analyseras som ett gemensamt system.

1.1 Public Partners uppdrag

Public Partner har haft i uppdrag att genomföra en strukturell genomlysning av hemtjänsten i Österåkers kommun. Uppdraget ska ge kommunen ett samlat underlag för att bedöma hur hemtjänsten bör organiseras, styras och finansieras för att möta växande behov, stärka effektiviteten och säkerställa långsiktig hållbarhet.

Genomlysningen omfattar fyra huvudområden:

- För det första ska uppdraget belysa hemtjänstens framtida driftsform. I denna del ingår att analysera förutsättningar, styrkor och svagheter med fortsatt drift enligt

LOV, möjlig övergång till eller komplettering med LOU, ökad kommunal egenregi samt möjliga kombinationsmodeller.
Analysen ska belysa konsekvenser för kvalitet, valfrihet, kontinuitet, ekonomi, styrbarhet, uppföljning, arbetsmiljö och kommunens långsiktiga rådighet.

- För det andra ska uppdraget analysera nuvarande och alternativa ersättningsmodeller. I detta ingår att bedöma hur den befintliga modellen påverkar incitament, administrativa processer, flexibilitet, kvalitet och den ekonomiska riskfördelningen mellan kommunen och utförarna.
  Uppdraget omfattar även prövning av alternativa modeller, som ersättning per utförd tid, beviljad tid, ramtid, insatsbaserad ersättning samt olika former av hybridmodeller.

- För det tredje ska uppdraget analysera möjligheten att organisera vissa serviceinsatser separat från övrig hemtjänst. Med serviceinsatser avses exempelvis städning, inköp och tvätt. Analysen ska belysa juridiska och organisatoriska förutsättningar, möjliga former för upphandling eller annan organisering samt konsekvenser för kvalitet, tillgänglighet, kostnad, biståndsbedömning och likställighet.

- För det fjärde ska uppdraget analysera förutsättningarna för att införa Trygg hemgång som en särskild insats i samband med utskrivning från sjukhus. Detta omfattar en genomlysning av möjliga modeller, organisatoriska förutsättningar, samverkan med regionen, kostnader och potentiella besparingar samt effekter på korttidsboenden och den ordinarie hemtjänsten. Därutöver ska risker och framgångsfaktorer vid ett eventuellt införande belysas.

Uppdraget ska sammantaget ge ett beslutsunderlag som tydliggör hur olika vägval påverkar hemtjänstens kapacitet, kvalitet, ekonomi, styrbarhet och förmåga att möta kommande års behov. Rapporten är därmed avsedd att stödja både strategiska ställningstaganden och förvaltningens arbete inför mål- och budgetdialog.

1.2 Metod

Genomlysningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, jämförande analyser och ekonomiska simuleringar. Syftet har varit att skapa ett samlat underlag för att bedöma hemtjänstens framtida förutsättningar i Österåkers kommun.

Dokumentstudierna har omfattat kommunens styrdokument, tidigare utredningar och underlag avseende hemtjänst, ersättningsmodell, uppföljning, demografi och budget. Därtill har relevanta externa underlag använts för jämförelser och omvärldsanalys, bland annat avseende ersättningsmodeller, ramtid, Trygg hemgång och olika former för organisering av hemtjänst.

Intervjuer har genomförts med förtroendevalda, tjänstepersoner, chefer och representanter för utförare. Intervjuerna har varit semistrukturerade och syftat till att fånga olika perspektiv på nuvarande system, identifierade risker, utvecklingsbehov och möjliga vägval. Enskilda

utsagor har inte behandlats som fristående slutsatser, utan har vägts samman med övrigt material i en samlad analys.

De ekonomiska resonemangen i rapporten bygger på tillgängliga uppgifter, jämförelsedata och antaganden som redovisas där beräkningarna presenteras. Kalkylerna ska förstås som indikativa simuleringar och beslutsstöd, inte som exakta prognoser. Syftet är att synliggöra kostnadsnivåer, möjliga effekter och ekonomiska risker på kort och längre sikt.

Analysen har strukturerats med stöd av Public Partners tre analytiska perspektiv: utvecklingssituationen, strukturerna och aktörerna. Genom dessa perspektiv har materialet analyserats utifrån dels de yttre förändringar som påverkar hemtjänsten, dels de organisatoriska och ekonomiska strukturerna, dels hur berörda aktörer samspelar inom systemet.

1.3 Avgränsningar

Genomlysningen avser hemtjänsten i Österåkers kommun och de strukturella frågor som har direkt betydelse för hemtjänstens framtida organisering, styrning och finansiering. Fokus ligger på driftsform, ersättningsmodell, serviceinsatser och Trygg hemgång.

Rapporten omfattar inte en fullständig genomlysning av all äldreomsorg. Frågor om särskilt boende, korttidsboende, kommunal hälso- och sjukvård, förebyggande insatser, anhörigstöd och samverkan med regionen behandlas endast i den mån de har direkt betydelse för hemtjänstens kapacitet, kostnadsutveckling eller systemeffekter.

Rapporten gör ingen detaljerad juridisk genomgång av samtliga möjliga lösningar, utan behandlar juridiska aspekter på en övergripande nivå för att tydliggöra handlingsutrymme, risker och centrala frågeställningar inför ett eventuellt genomförande.

De ekonomiska beräkningar som redovisas i rapporten är indikativa simuleringar baserade på tillgängliga uppgifter, jämförelsedata och redovisade antaganden. De ska förstås som beslutsstöd för mål- och budgetdialog, inte som definitiva budgetunderlag eller färdiga kostnadskalkyler för genomförande.

Rapporten tar inte ställning till enskilda utförares prestationer eller framtida ställning på marknaden. Analysen avser systemets samlade funktionssätt, kommunens rådighet och förutsättningar att långsiktigt säkerställa kvalitet, kapacitet och ekonomisk hållbarhet.

1.4 Så här ska rapporten läsas

Rapporten ska läsas i ljuset av den hemtjänstutredning som Österåkers kommun genomförde under 2025. Den tidigare utredningen belyste bland annat ersättningsnivåer, strukturförutsättningar, digitalisering, kvalitet och behovet av åtgärder för att stärka hemtjänstens hållbarhet. Denna rapport tar vid i dessa frågor och fördjupar analysen av de vägval som kommunen behöver överväga avseende driftsform, ersättningsmodell, serviceinsatser och Trygg hemgång.

Rapporten är uppbyggd i fyra huvudsakliga delar. Inledningsvis redovisas uppdrag, metod och hur rapporten ska läsas. Därefter följer en system- och nulägesbeskrivning av

Österåkers hemtjänst och äldreomsorgens förutsättningar. Den tredje delen innehåller analys och bedömd inriktning inom rapportens fyra sakområden: driftsform, ersättningsmodell och ramtid, serviceinsatser samt Trygg hemgång.
Avslutningsvis redovisas Public Partners samlade rekommendationer, genomföranderiktning för 2026–2028 och avslutande slutsatser.

Rapporten bör läsas som ett strategiskt beslutsunderlag. Frågorna om driftsform, ersättningsmodell, serviceinsatser och Trygg hemgång är nära sammanlänkade. Ett vägval inom ett område påverkar därför förutsättningarna inom de andra. Ambitionen är att tydliggöra dessa samband och synliggöra vilka konsekvenser olika alternativ kan få för kvalitet, kapacitet, ekonomi, styrbarhet och valfrihet.

I rapporten används begreppen iakttagelser, bedömningar och rekommendationer. Med iakttagelser avses den samlade bild som framträder ur dokument, intervjuer och jämförelser. Med bedömningar avses Public Partners analys av vad iakttagelserna innebär för kommunen. Med rekommendationer avses de vägval som Public Partner bedömer vara mest ändamålsenliga utifrån uppdragets syfte och kommunens utvecklingssituation.
De ekonomiska beräkningarna ska läsas som indikativa simuleringar. De visar möjliga kostnadsnivåer, effekter och risker utifrån redovisade antaganden, men ersätter inte kommunens ordinarie budgetberedning eller detaljerade genomförandekalkyler.

2 Driftsformer

Hur en kommun väljer att organisera utförandet av hemtjänst är ett grundläggande styrningsbeslut. Valet av driftsform påverkar kommunens rådighet, kostnadsrisk, uppföljningsmöjligheter, marknadsberoende och medborgarnas möjlighet att välja utförare.

Oavsett vald driftsform kvarstår kommunens ansvar som huvudman. Kommunen ansvarar för myndighetsutövning, biståndsbedömning, uppföljning och för att beslutade insatser kan verkställas. Detta gäller även när utförandet överlämnas till privata utförare. Österåkers program för uppföljning och insyn tydliggör också att kommunen behåller det övergripande ansvaret för verksamhet som utförs av privata utförare och behöver säkerställa att tjänsterna håller god kvalitet och följer lag, avtal och kommunens krav.

Hemtjänsten kan organiseras på olika sätt. De vanligast förekommande formerna är valfrihetssystem enligt LOV, upphandling i enlighet med LOU, verksamhet i kommunal egen regi samt olika kombinationer av dessa.

I vissa kommuner förekommer även bolagisering av vård- och omsorgsinsatser, men detta utgör i sig ingen lösning på hemtjänstens grundläggande kapacitets- eller finansieringsutmaningar. Ett kommunalt bolag behöver även fortsättningsvis finansieras, styras och följas upp av kommunen, som ytterst behåller ansvaret för att invånarna får det stöd de har rätt till.

I ett LOV-system godkänner kommunen utförare som uppfyller fastställda krav. Brukaren väljer därefter utförare bland de godkända alternativen. LOV stärker den enskildes valfrihet och kan bidra till mångfald, innovation och kundorientering. Samtidigt innebär modellen att

kommunen har begränsad möjlighet att styra volymer mellan utförare och att påverka marknadens samlade kapacitet. Systemet förutsätter att det finns tillräckligt många utförare som bedömer att ersättningen och uppdragets villkor är långsiktigt bärkraftiga.
LOU innebär att kommunen upphandlar hemtjänst enligt definierade krav, geografier, volymer eller uppdrag. En sådan modell kan ge kommunen större rådighet över utförarstruktur, kravställning, uppföljning och kapacitetsplanering. Genom upphandling kan kommunen exempelvis styra mot färre men mer robusta utförare, tydligare geografiskt ansvar eller särskilda kvalitets- och samverkanskrav. Nackdelen är att valfriheten normalt begränsas jämfört med LOV och att kommunen behöver ha hög beställarkompetens för att utforma, följa upp och vid behov omförhandla eller genomföra nya upphandlingar.

Egen regi innebär att kommunen själv utför hemtjänsten. Det ger hög grad av direkt rådighet, insyn och möjlighet att styra arbetssätt, bemanning, kvalitet och prioriteringar. Egen regi kan också fungera som referensverksamhet, beredskap och garant för att kommunen kan verkställa insatser om externa utförare lämnar eller om marknadens kapacitet inte räcker till.

Samtidigt är egen regi ofta dyrare än köp av hemtjänst från privata utförare. Kommunen bär då hela kostnaden för arbetsgivaransvar, ledning, lokaler, fordon, planering, administration, sjukfrånvaro, kompetensutveckling, beredskap och outnyttjad kapacitet. I ett system med privata utförare bärs delar av denna risk av utförarna inom ramen för ersättningen.

PwC:s rapport *Kartläggning av hemtjänstersättningarna i LOV-kommuner*, framtagen för Vårdföretagarna 2023, visar att OPI under perioden 2018–2023 ökade mer än den genomsnittliga hemtjänstersättningen i de 22 kartlagda LOV-kommunerna. Rapporten visar också att endast ett fåtal av kommunerna räknade upp ersättningen fullt ut enligt OPI, samt att egenregin i många kommuner redovisade underskott utan att privata utförare kompenserades för detta. Sammantaget understryker detta betydelsen av att ersättningsnivån i LOV-system regelbundet prövas mot uppdragets faktiska kostnader, risker och krav på konkurrensneutralitet.

Det går inte att fastställa en generell och exakt ekonomisk skillnad mellan egen regi och köpt verksamhet. Skillnaden beror på vilka kostnader som inkluderas, hur effektivitet mäts och vilka lokala förutsättningar som gäller. Egna beräkningar i Österåker indikerar att hemtjänst i egen regi kan vara cirka 8–10 procent dyrare än hemtjänst i privat regi. I andra kommuner har skillnaden bedömts vara högre. En högre kostnad i egen regi behöver dock inte enbart förklaras av lägre effektivitet. Den kan också bero på strukturella kostnader och kommunala styrkrav, exempelvis avseende fordon, lokaler, kollektivavtalsenliga villkor, administration och ansvar för beredskap.

När egen regi jämförs med privat regi behöver kostnader bedömas bredare än bara kostnad per timme. Egen regi kan vara dyrare, men ger samtidigt kommunen större kontroll, bättre insyn i kostnader och större beredskap om marknaden förändras. På samma sätt kan en låg timkostnad innebära risker om utförare lämnar, kvaliteten brister eller kommunen saknar egen kapacitet vid akuta situationer. Valet av driftsform handlar därför om att balansera valfrihet, styrning, kostnadsrisker och beredskap.

Sammanfattande översikt – fördelar och nackdelar

Modell	Fördelar	Nackdelar
Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)	Hög valfrihet, mångfald, flexibilitet	Begränsad styrbarhet, marknadsosäkerhet
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)	Ökad kontroll, stabilitet under kontraktstid	Minskad valfrihet, mindre flexibilitet
Egen regi (förvaltningsform)	Full rådighet, integrerad styrning	Full ekonomisk och organisatorisk risk
Kommunalt bolag	Tydligare ekonomiskt ansvar, ökad flexibilitet inom kommunal ägo	Kräver stark ägarstyrning, ytterligare styrningsnivå
Hybridmodell	Balans mellan valfrihet och stabilitet	Hög komplexitet i styrning

Figur 1 - sammanfattande översikt driftsformer

I ett nationellt perspektiv kan det noteras att flera kommuner under senare år har omprövat sina LOV-system och i vissa fall valt att i stället upphandla hemtjänst enligt LOU. De argument som återkommer i skriftliga underlag och i intervjuer handlar mindre om ett principiellt avståndstagande från valfrihet och mer om systemets praktiska funktionssätt.

Ett återkommande argument är att LOV inte alltid ger den reella valfrihet som systemet syftar till. I kommuner där ett fåtal aktörer får en dominerande marknadsandel, eller där antalet utförare minskar över tid, kan valfriheten formellt finnas kvar men i praktiken bli begränsad. Brukaren har då rätt att välja, men valet sker inom en allt smalare utförarmarknad.

Ett annat argument handlar om ersättningsnivåer och marknadsstabilitet. Om ersättningen inte upplevs som långsiktigt bärkraftig finns risk att seriösa och etablerade utförare lämnar eller avstår från att etablera sig. Det kan minska konkurrensen, försvaga systemets stabilitet och öka kraven på kommunens uppföljning och kontroll. I ett pressat system kan också risken för oseriösa aktörer och felaktig ersättning öka, särskilt om volym- eller tidsbaserad ersättning kombineras med svag uppföljningskapacitet.
Ett tredje argument avser resiliens och kapacitetsberedskap. Ett starkt beroende av externa utförare kan göra systemet sårbart, exempelvis om större leverantörer lämnar marknaden, får ekonomiska svårigheter eller saknar möjlighet att ta emot nya brukare. Kommunen har då fortsatt ansvar för att insatserna verkställs, men kan samtidigt sakna egen kapacitet att snabbt hantera ett sådant bortfall. För vissa kommuner har detta lett till att delar av hemtjänsten återtagits i egen regi eller att upphandling enligt LOU tillämpats, i syfte att skapa ett tydligare geografiskt ansvar och en mer förutsägbar kapacitet.

Ett fjärde argument handlar om rådighet och långsiktig utveckling. Hemtjänsten behöver i ökande grad samordnas med förebyggande arbete, rehabilitering, digitala lösningar, Trygg hemgång och kommunal hälso- och sjukvård. Det kan vara svårare att driva gemensam utveckling i ett fragmenterat utförarsystem där många aktörer har olika förutsättningar, incitament och verksamhetslogik.

LOU eller en kombination av LOU, LOV och egen regi kan i sådana fall uppfattas ge kommunen bättre möjligheter att styra mot gemensamma arbetssätt, uppföljningskrav och utvecklingsmål.

Sammanfattningsvis får valet av driftsform direkta konsekvenser för kommunens förmåga att styra, följa upp och långsiktigt säkra hemtjänstens kapacitet. Ekonomisk press och förändrade marknadsförutsättningar gör att många kommuner omprövar sina modeller. Samtidigt kan valet av driftsform aldrig användas för att förskjuta det yttersta ansvaret. Oavsett om hemtjänsten bedrivs enligt LOV, LOU, i kommunal egen regi eller genom kombinationslösningar, kvarstår kommunens ansvar för att beslutade insatser verkställs med god kvalitet. Valet av driftsform bör därför utgå från vilken modell som bäst balanserar kostnadskontroll, valfrihet, styrbarhet och långsiktig leveransförmåga.

3 Public Partners iakttagelser

I detta kapitel redovisas Public Partners samlade iakttagelser utifrån uppdragets huvudfrågor. Iakttagelserna bygger på dokumentstudier, intervjuer och jämförande underlag. De redovisas med stöd av tre analytiska perspektiv: utvecklingssituationen, strukturerna och aktörerna.

Med utvecklingssituationen avses de yttre förändringar som påverkar hemtjänstens förutsättningar. Med strukturerna avses de organisatoriska, ekonomiska och styrningsmässiga ramar som formar verksamheten. Med aktörerna avses hur politik, förvaltning, utförare och andra berörda parter agerar och samspelar inom systemet.

3.1 Iakttagelser – driftsformer, utvecklingssituationen

Österåkers utvecklingssituation präglas av att kommunen ska möta en växande och mer komplex äldreomsorg inom ramen för en tydlig politisk inriktning om valfrihet, kvalitet och god ekonomisk hushållning.

Hemtjänsten är central i denna utveckling. Den är både en vardagsnära välfärdstjänst för invånarna och en verksamhet där förändringar i demografi, vårdtyngd, kompetensförsörjning och marknadens funktionssätt får snabbt genomslag.

Antalet äldre i de högsta åldersgrupperna förväntas öka markant under de kommande åren, samtidigt som tillgången på arbetskraft inte utvecklas i samma takt. Enligt Österåkers befolkningsprognos från våren 2025 beräknas antalet invånare över 80 år öka med 28 procent mellan 2024 och 2028, medan befolkningen i arbetsför ålder endast ökar med 4 procent. På längre sikt förstärks denna utveckling ytterligare; i den strategiska översynen av äldres välfärd anges att antalet invånare över 80 år bedöms öka med cirka 75 procent fram till 2033.

Fler personer bor kvar hemma med omfattande och sammansatta behov. Detta innebär att hemtjänsten behöver hantera mer komplexa uppdrag, ett ökat antal samverkanskontakter samt en större variation i behov över tid.
Den nya socialtjänstlagen förstärker dessutom förväntan på mer förebyggande, tillgängliga och kunskapsbaserade arbetssätt. För hemtjänsten innebär detta ökade krav på flexibilitet, kontinuitet och samordning med biståndshandläggning, kommunal hälso- och sjukvård, rehabilitering, korttidsvård, Trygg hemgång och regionens vårdaktörer.

En central iakttagelse i kommunens utvecklingssituation är att marknadssituationen är sårbar. Kommunen har under senare tid hanterat situationer där utförare har sagts upp eller på annat sätt lämnat uppdraget vilket medfört att kunder behövt omfördelas till andra utförare. Utförare har också övervägt att lämna uppdrag, efterfrågat betydande ersättningshöjningar för att kunna fortsätta, och delar av marknaden har koncentrerats till ett fåtal större aktörer. En mycket stor del av den samlade kapaciteten är i dag koncentrerad till en aktör.

Sammantaget präglas utvecklingssituationen av att Österåker behöver kunna anpassa hemtjänstens styrning, kapacitet och organisering till ett ökat omvärldstryck.

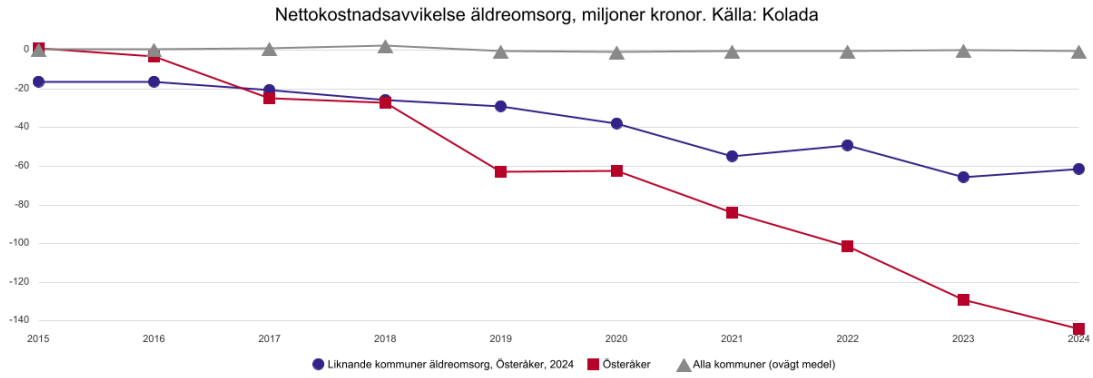
Demografi, vårdtyngd, kompetensförsörjning, ny lagstiftning och förändrade marknadsförutsättningar påverkar tillsammans förutsättningarna för att långsiktigt förena valfrihet, kvalitet och ekonomisk hållbarhet.

3.2 Strukturerna

Österåkers hemtjänst är organiserad med en tydlig åtskillnad mellan myndighetsutövning, avtals- och kvalitetsuppföljning samt utförande. Myndigheten bedömer den enskildes behov och fattar beslut om insatser. Den enskilde väljer därefter utförare bland de aktörer som är godkända inom kommunens valfrihetssystem. Kommunen ansvarar därmed för kravställning, avtal, kvalitetsuppföljning och ekonomiska förutsättningar.

Den tidigare nämndstruktur som bar en mer traditionell beställar- och utförarlogik är avvecklad. I nuvarande organisation finns inte en sådan modell i formell mening. I intervjuer och workshopmaterial framkommer dock att frågor om ansvar, ekonomi och verkställighet fortfarande hanteras i olika delar av organisationen. Detta märks framför allt i frågor som kräver samlad systemledning; marknadsdialog, långsiktig kapacitetsplanering, analys av utförarnas ekonomiska förutsättningar, gemensam verksamhetsutveckling och bedömning av hur förändringar inom hemtjänsten påverkar andra delar av äldreomsorgen.

En central strukturell iakttagelse är att Österåkers hemtjänst har bedrivits till låg kostnad i jämförelse med andra kommuner. Nettokostnaden för hemtjänst inom äldreomsorgen uppgick 2024 till cirka 2 462 kronor per invånare, jämfört med cirka 2 990 kronor i liknande kommuner och cirka 6 351 kronor för samtliga kommuner i ovägt medel. Även äldreomsorgens nettokostnadsavvikelse visar samma mönster. År 2024 låg Österåkers nettokostnad cirka 144 mnkr under den statistiskt beräknade referenskostnaden.



Figur 2 - Nettokostnadsavvikelsen över tid. Österåker 2024 - 144 mkr

Kostnadsbilden är viktig för förståelsen av hemtjänstens struktur. Den visar att kommunen över tid har haft en ekonomiskt återhållsam modell. Vid intervjuer framkommer att den låga kostnadsnivån påverkar diskussionen om ersättningsnivåer, kapacitet och utvecklingsutrymme. Flera frågor som rör hemtjänstens framtida struktur återkommer därför till relationen mellan kostnadskontroll, kvalitet och långsiktig bärkraft.

Ersättningsnivåer och kostnadsuppräkningar är en central del av den strukturella styrningen. Kommunens ersättning till utförare beslutas i samband med budget och har historiskt räknats upp genom kommunens generella indexmodell. Kommunens egen hemtjänstutredning visar att uppräkningen tidigare byggt på en viktning om 70 procent lön och 30 procent pris, medan SKR:s omsorgsprisindex, OPI, utgår från 80 procent lön och 20 procent KPI. Under perioden 2021–2025 innebar OPI högre uppräkning än Österåkers modell, särskilt under åren med hög inflation. Inför 2026 har indexmodellen korrigerats från 70/30 till 80/20 och uppräkningen har därmed anpassats närmare kostnadsstrukturen i omsorgsverksamhet. Detta beskrivs som en åtgärd för att bättre möta utförarnas kostnadsutveckling och stärka förutsättningarna för fortsatt drift inom valfrihetssystemet.

Kommunen har en formell struktur för kravställning och uppföljning, men har samtidigt begränsad direkt påverkan på utförarnas operativa kapacitet, bemanning och prioriteringar. Utförarna bär i sin tur delar av den ekonomiska risken för variationer i vårdtyngd, sjukfrånvaro, geografiska avstånd, dubbelbemanning och förändrade behov.

Ljusterö hemtjänst bedrivs i kommunal regi och utgör därmed ett viktigt undantag i Österåkers i övrigt externa utförarstruktur. Samtidigt skiljer sig Ljusterö från fastlandshemtjänsten genom sina särskilda geografiska förutsättningar, med landsbygd, glesbygd, skärgårdslogistik och småskalighet.

Erfarenheterna är därför relevanta som lärande om kommunalt utförande, men bör inte användas som direkt jämförelse för vad en bredare egenregiverksamhet på fastlandet skulle kosta.

Sammantaget visar iakttagelserna att Österåkers hemtjänststruktur är formellt tydlig och ekonomiskt återhållsam. Samtidigt är flera centrala funktioner så som ersättningsnivåer, kapacitetsbehovsbedömningar, uppföljning, dialog och operativ leveransförmåga fördelade mellan olika organisatoriska delar och externa utförare. Det gör strukturfrågan central för den fortsatta analysen av driftsformens stabilitet och utvecklingsförmåga.

3.3 Aktörerna

I aktörsperspektivet framträder en bild av ett system där samtliga parter i grunden tar ansvar för sina uppdrag, men där samspelet mellan politik, förvaltning och utförare inte fullt ut motsvarar de krav som ett mer komplext hemtjänstsystem ställer.

Det finns en tydlig politisk riktning om valfrihet, kvalitet och god ekonomisk hushållning. LOV-systemet har varit ett konkret uttryck för denna riktning. I workshopmaterial och intervjuer framkommer att Österåker i hög grad har lyckats omsätta denna politiska inriktning i faktisk styrning. Hemtjänsten har bedrivits kostnadseffektivt, valfrihet har upprätthållits formellt och ingen aktör ger uttryck för en önskan om att öka kostnaderna på ett sätt som riskerar onödig belastning av skattekollektivet.

Det finns också betydande kunskap i systemet. Förvaltningens egna utredningar visar god förmåga att analysera kostnader, ersättningsnivåer, kvalitet och framtida utvecklingsbehov. I workshopmaterialet framhålls att kommunen har kompetens att både driva, utveckla och följa upp hemtjänsten ur ekonomiska och kvalitetsmässiga perspektiv.

Detta är en viktig utgångspunkt. De utmaningar som framträder handlar därför inte främst om brist på kunskap*, utan om hur kunskapen samlas, prioriteras och omsätts i gemensam systemledning.*

I intervjuer och workshopmaterial framkommer samtidigt att det finns kultur- och samspelsutmaningar. Trots att den tidigare nämndstrukturen med en mer traditionell beställar- och utförarlogik är avvecklad, beskrivs vissa arbetssätt fortfarande bära spår av en uppdelad logik. Viktiga dialoger tenderar att hamna sent i processen eller bli kopplade till konkreta avvikelser, ersättningsfrågor eller uppföljningsmoment, snarare än till gemensam strategisk utveckling.

Utförare beskriver i huvudsak en vilja att bidra till systemets utveckling och en förståelse för kommunens ekonomiska ansvar. Samtidigt framkommer en upplevelse av begränsat inflytande över de strukturella förutsättningarna för uppdraget. Detta gäller särskilt ersättningsnivåer, kravens utformning, hantering av vårdtyngd, bemanningsförutsättningar samt hur mer komplexa ärenden ska omhändertas. Dialogen beskrivs i vissa delar som mer präglad av kontroll och granskning än av gemensamt problemlösande.

Tjänstepersoner beskriver å sin sida ett system där kommunen förväntas ta ansvar för helheten, samtidigt som flera avgörande förutsättningar ligger utanför den egna operativa kontrollen. Kommunen ska upprätthålla kvalitet, följa upp avtal, värna kostnadskontroll och samtidigt vara en attraktiv samarbetspartner för marknaden. Detta skapar ett spänningsfält mellan kontroll och partnerskap. För mycket kontroll riskerar att försämra relationen till utförarna, medan för svag styrning riskerar att minska kommunens grepp om kvalitet, kostnad och kapacitet.

Ett återkommande mönster är att frågor som egentligen är principiella och strategiska ofta blir konkreta och tekniska. Samtal om hemtjänstens långsiktiga kostnadsnivå tenderar att översättas till diskussioner om index, bomtid, dubbelbemanning, zonersättning eller sjukhusvistelser. Dessa frågor är viktiga, men de fångar inte alltid den bakomliggande frågan- vilken ekonomisk och organisatorisk bärkraft krävs för att systemet ska vara hållbart över tid?

Det finns också en kulturutmaning kopplad till kommunens framgångsrika kostnadsstyrning. Den låga kostnadsnivån har varit en styrka och en del av den politiska riktningen. Samtidigt kan den bidra till att samtal om nödvändiga förstärkningar uppfattas som kostnadsdrivande snarare än som riskhantering. I intervjuer återkommer behovet av att skapa en gemensam och legitim bild av vad hemtjänsten faktiskt behöver kosta framåt, given demografi, vårdtyngd och marknadens förutsättningar.

Driftsformsfrågan framstår därför inte som en fråga där aktörerna står i tydliga ideologiska motsättningar. Valfriheten har fortsatt starkt stöd. Samtidigt lyfts avsaknaden av bred egenregiverksamhet av flera aktörer som en fråga om sårbarhet, lärande och utvecklingskapacitet.

En samlad iakttagelse är att egen regi främst diskuteras som ett sätt att stärka kommunens systemförståelse, säkerställa kapacitetsberedskap och skapa relevanta referenspunkter för kostnad, kvalitet och uppföljning.

Det bör därför inte förstås som en ambition att minska eller avveckla valfriheten, utan som ett möjligt sätt att öka kommunens rådighet och beredskap.

Sammantaget visar aktörsperspektivet att Österåker har engagerade och ansvarstagande aktörer, men att samspelet mellan dem behöver präglas av en mer strategisk systemdialog. Utförarnas operativa kunskap, myndighetens behovsbild, uppföljningens kvalitetskunskap, ekonomifunktionens kostnadsbild och politikens mål behöver i högre grad mötas i gemensam analys. Annars riskerar utvecklingsfrågorna att fortsatt behandlas isolerat, snarare än i ett sammanhållet systemperspektiv.

3.4 Public Partners bedömning – driftsformer

Public Partners bedömning är att Österåkers LOV-baserade modell har varit ändamålsenlig under lång tid, men att den inte längre bör vara kommunens ensamma bärande modell för hemtjänsten. Flera andra kommuner har under senare år valt att lämna eller ompröva LOV, främst mot bakgrund av svagare marknadsstabilitet, minskad reell valfrihet, ökade krav på styrning och uppföljning samt behov av tydligare kapacitetsansvar. I vissa kommuner har även risker kopplade till kvalitet och kontroll av utförare lyfts fram.

Det räcker inte att kommunen formellt erbjuder ett valfrihetssystem; det måste också finnas utförare som vill, kan och har ekonomiska förutsättningar att verka långsiktigt i kommunen. Österåkers situation påverkas särskilt av marknadens agerande och marknadens agerande har hängt samman med Österåkers agerande. Flera aktörer har lämnat, övervägt att lämna eller efterfrågat betydande ersättningshöjningar för att kunna fortsätta, marknaden har koncentrerats till ett fåtal aktörer. Samtidigt har kommunen avslutat avtal med vissa utförare och haft utmaningar att få anbud i upphandlingar av särskilt boende.

Public Partners bedömning är att detta är den systemkritiska frågan i relation till den politiska viljan om valfrihet, socialtjänstens lagstadgade ansvar och medborgarens rätt att få beviljade insatser verkställda. Så länge det finns stabila utförare kan kommunen väga kostnad, valfrihet och styrbarhet mot varandra. Om utförare lämnar, bedöms olämpliga eller inte längre kan fullfölja uppdraget förändras situationen. Då är kapacitet inte längre ett strategiskt val, utan ett kommunalt ansvar som måste lösas.

Den kalkylerade direkta merkostnaden för att ta hem all hemtjänst i egen regi uppskattats till cirka 12,5 mnkr. Detta baserat på antagandet att egen regi är omkring 10 procent dyrare än nuvarande köpt verksamhet. På längre sikt kan kostnaden bli högre om omställningen behöver ske snabbt och utan förberedd organisation, bemanning, lokaler, fordon och planeringsstruktur. Kostnaden är därför inte bara en budgetfråga, utan ett uttryck för den risk kommunen tar om kapacitetsberedskapen är för svag.

Driftsformsfrågan handlar därmed ytterst om att undvika ett läge där kommunen tvingas bygga kapacitet reaktivt. Om marknaden inte kan eller vill leverera måste kommunen ändå göra det

3.5 Bedömd inriktning – driftsformer

Public Partners bedömning är att Österåker bör förbereda en successiv förflyttning från LOV som ensam bärande driftsform för hemtjänsten. LOV har haft betydelse för valfrihet, kostnadskontroll och effektivitet, men dagens marknadsläge innebär att modellen inte bör vara kommunens enda grund för att säkra hemtjänstens kapacitet över tid.

En framtida driftsform behöver ge kommunen större rådighet över kapacitet, geografisk täckning, kvalitetskrav, uppföljning och långsiktig utveckling. Upphandling enligt LOU framstår därför som ett mer ändamålsenligt alternativ för den fortsatta driftsformsutvecklingen, samtidigt som kommunen behöver ta ställning till hur valfrihet, övergång för brukare och relationen till befintliga utförare ska hanteras.

Driftsformsfrågan bör framför allt hanteras som en fråga om systemansvar och kapacitetsberedskap. Om utförare lämnar, om marknaden koncentreras ytterligare eller om kvalitetsbrister kräver snabb omfördelning av brukare behöver kommunen ha handlingsalternativ som är förberedda innan situationen blir akut.

Ett möjligt alternativ är att bygga upp en begränsad kommunal kapacitetsberedskap, exempelvis motsvarande 5–10 procent av hemtjänstvolymen. Ett annat alternativ är att säkerställa en konkret och beslutad övertagande- och omfördelningsplan. Oavsett vägval behöver frågan hanteras gemensamt av socialförvaltningen och kommunstyrelseförvaltningen, eftersom den påverkar kommunens samlade riskbild, ekonomi, upphandling och långsiktiga styrning.

De ekonomiska konsekvenserna bör förstås som stabiliserings- och riskhanteringskostnader. Vid en total hemtjänstvolym om cirka 125 mkr motsvarar 10 procent av volymen cirka 12,5 mkr. Om kommunal drift antas vara cirka 10 procent dyrare än dagens köpta verksamhet innebär det en indikativ merkostnad om cirka 1,25 mkr per år för en sådan begränsad kapacitet när den är fullt utnyttjad. Detta ska vägas mot risken för en mer akut och oförberedd omställning, där kommunen snabbt kan behöva ta över betydligt större volymer.

Den samlade rekommendationen om driftsform och genomförande redovisas i kapitel 7.

4 Ersättningsmodell och ramtid

Ersättningsmodellen i hemtjänsten är mer än en ekonomisk fördelningsmekanism. Den fungerar i praktiken som ett styrinstrument som påverkar beteenden, prioriteringar, arbetsformer och relationen mellan kommunen och utförarna. Hur ersättningen är konstruerad får betydelse för kostnadskontroll, flexibilitet, professionellt handlingsutrymme, uppföljning och kvalitet.

I Österåker har ersättningen under lång tid varit kopplad till utförd tid. Modellen har tydliga styrkor. Den är transparent, kontrollerbar och har bidragit till att kommunen kunnat bedriva hemtjänst med låg kostnad i nationell jämförelse. Samtidigt innebär en strikt tidsbaserad modell att fokus lätt förskjuts från behov, innehåll och resultat till registrering, minuter och avvikelser från planerad tid.

När ersättning kopplas direkt till utförda minuter blir tidsavvikelser ekonomiskt kännbara för både kommun och utförare. Det kan bidra till att dialogen mellan myndighet och utförare i högre grad kretsar kring tidsjustering, dubbelbemanning, bomtid och registrering än kring behovsutveckling, kvalitet och förändrade arbetssätt. I intervjuer framkommer att detta påverkar både arbetsmiljö och upplevelsen av professionellt handlingsutrymme.

Hemtjänstens uppdrag har samtidigt förändrats. Fler brukare har idag stora och sammansatta behov, fler bor kvar hemma längre och behovet av samordning, flexibilitet och dubbelbemanning har ökat. I en sådan situation kan ersättningsmodeller som främst utgår från volym ge en otillräcklig bild av den faktiska vårdtyngden och komplexiteten, särskilt i en kommun med stora geografiska skillnader, skärgård och säsongsvariationer.

Frågan om ersättningsmodell behöver därför analyseras i ett systemperspektiv. Det handlar inte enbart om huruvida ersättningsnivån är tillräcklig, utan också om vilka incitament modellen skapar för kontinuitet, flexibilitet, behovsanpassning, förebyggande arbete, uppföljning och arbetsmiljö. En modell med hög detaljstyrning ger kontroll, men kan begränsa handlingsutrymmet. En modell med större flexibilitet kan ge bättre förutsättningar för behovsanpassning, men ställer högre krav på uppföljning, gemensam målbild och förtroende mellan kommunen och utförarna.

Ersättningsfrågan handlar både om nivån på ersättningen och om hur ersättningsmodellen styr verksamheten. Nivån påverkar utförarnas möjlighet att bedriva verksamhet över tid och är därmed central för stabilitet, valfrihet och kontinuitet. Samtidigt har ersättningsmodellen betydelse för hur arbetet organiseras, vilka beteenden som uppmuntras och hur väl verksamheten stödjer ett behovsorienterat arbetssätt, såsom IBIC. Utifrån denna skillnad analyseras olika ersättningsmodeller i det följande.

4.1 Nuvarande modell och centrala iakttagelser

Under senare år har Österåker sett över ersättningssystemet för hemtjänsten, bland annat efter ett uppdrag från kommunfullmäktige att analysera ersättningsnivåerna och utreda en ny modell.
Ersättningsfrågan är därmed redan identifierad som strategiskt betydelsefull.

Den nuvarande modellen bygger på ersättning för utförd tid. Utförarna ersätts utifrån den tid som registreras och godkänns som utförd hos brukaren. Modellen ger kommunen god möjlighet att följa volym och kostnad, och har varit en viktig del av Österåkers ekonomiska styrning.

I intervjuer och underlag framkommer samtidigt att ersättningsnivåerna uppfattas som pressade i relation till faktisk kostnadsutveckling. Diskussioner har förts om indexuppräkningar, OPI, löneutveckling och ökade krav i uppdraget. Utförare beskriver att delar av uppdraget kan innebära begränsad eller negativ marginal, särskilt vid hög vårdtyngd, dubbelbemanning, bomtid, sjukhusvistelser och geografiskt svårplanerade insatser.

En central iakttagelse är att modellen i första hand fångar volym, men i mindre utsträckning komplexitet.

Två brukare kan ha samma antal utförda timmar men kräva olika resursinsats beroende på vårdtyngd, behov av dubbelbemanning, kontinuitetskrav, resvägar, planeringsbarhet och förändringar i behov över tid. När sådana skillnader inte fullt ut balanseras i ersättningen överförs en större del av risken till utförarledet.

Utförare uttrycker förståelse för kommunens ansvar för god ekonomisk hushållning. Det som efterfrågas beskrivs inte i första hand som generösa ersättningsnivåer, utan som realistiska och långsiktigt hållbara villkor. Det gäller både nivån på ersättningen och hur modellen hanterar risker som utförarna har begränsad möjlighet att påverka.

Förvaltningen har samtidigt ansvar för budgetdisciplin, likabehandling, uppföljning och kvalitet inom ramen för valfrihetssystemet. Det skapar en balansgång mellan ekonomisk restriktivitet och marknadens bärkraft. Om ersättningen blir för låg riskerar marknaden att försvagas. Om ersättningen höjs utan tydlig koppling till kvalitet, uppföljning och faktiska kostnadsdrivare riskerar kostnadsutvecklingen att bli svårare att styra.

Sammantaget visar iakttagelserna att ersättningsmodellen är central för systemets stabilitet. Den nuvarande modellen har gett Österåker kontroll och kostnadseffektivitet, men har begränsningar i en situation där hemtjänsten blir mer komplex och kommunens beroende av utförarnas långsiktiga uthållighet är stort. Frågan framåt handlar därför om två separata men sammanhängande vägval: dels att säkerställa en bärkraftig ersättningsnivå, dels att pröva om ersättningsmodellen i högre grad bör stödja flexibilitet, behovsanpassning och gemensam utveckling.

4.2 Alternativa ersättningsmodeller

Hemtjänstens ersättning kan utformas på olika sätt. Modellerna skiljer sig åt genom hur de fördelar risk mellan kommun och utförare, vilka styrsignaler de skapar och vilka krav de ställer på uppföljning. Ingen modell är neutral. Varje ersättningsmodell förstärker vissa beteenden och försvagar andra.

Modell	Huvudsaklig logik	Styrkor	Risker och svagheter	Ekonomisk styrning och uppföljning
Utförd tid	Utföraren ersätts för registrerad och godkänd tid hos brukaren.	Hög transparens. Stark kostnadskontroll. Tydlig koppling mellan utförande och ersättning.	Risk för minutstyrning, administration och fokus på volym snarare än behov och kvalitet. Fångar komplexitet sämre.	God kontroll över volym och kostnad, men kräver kontroll av registrering och avvikelser.
Beviljad tid	Utföraren ersätts utifrån den tid som beslutats av myndigheten, oavsett exakt utförd tid.	Ger bättre planeringsförutsättningar och minskar administration kring minutavvikelser.	Risk för överkompensation om beviljad tid inte motsvarar faktisk insats. Kräver tät uppföljning av behov och beslut.	Styrningen flyttas mot biståndsbeslutens kvalitet och träffsäkerhet.
Ramtid	Brukaren beviljas en tidsram inom vilken utföraren kan anpassa insatser efter behov över tid.	Ökar flexibilitet och professionellt handlingsutrymme. Kan minska minutjakt och stödja IBIC.	Kräver tydliga uppföljningsformer. Risk för otydlighet om ansvar, ambitionsnivå och faktisk leverans.	Förutsätter god uppföljning av kvalitet, behov, utförd volym och brukarens upplevelse.
Insatsbaserad ersättning	Ersättning ges per definierad insats eller insatspaket, exempelvis städ, dusch, inköp eller trygg hemgång.	Tydliggör uppdragets innehåll. Kan passa serviceinsatser och avgränsade uppdrag.	Risk att insatser standardiseras för hårt och inte fångar individuella variationer.	Kräver tydliga insatsdefinitioner och uppföljning av både innehåll och resultat.
Hybridmodell	Kombination av flera ersättningslogiker, exempelvis grundersättning, ramtid och särskild ersättning för vissa kostnadsdrivare.	Kan balansera kontroll och flexibilitet. Gör det möjligt att särskilt ersätta vårdtyngd, geografi eller dubbelbemanning.	Mer komplex att administrera. Risk för otydlighet om modellen inte är enkel att förstå och följa upp.	Kräver god modellförvaltning, gemensam analys och återkommande kalibrering.

I Österåker är det särskilt relevant att jämföra ersättning per utförd tid, ersättning utifrån beviljad tid, ramtid, insatsbaserad ersättning och olika kombinationsmodeller.

Den nuvarande modellen med ersättning för utförd tid har varit väl förenlig med Österåkers historiska inriktning mot kontrollbarhet och återhållsam kostnadsutveckling. Samtidigt svarar den sämre mot de delar av hemtjänstens uppdrag som kräver flexibilitet, omställning och professionell bedömning inom ramen för förändrade behov.

Ersättning utifrån beviljad tid kan ge bättre planeringsförutsättningar men flyttar en större del av den ekonomiska risken till kommunen om biståndsbesluten inte är tillräckligt träffsäkra.

Ramtid kan ge bättre möjligheter att anpassa insatser efter behov och minska administrationen kring minutregistrering.
Samtidigt ställer modellen högre krav på uppföljning av kvalitet, nytta för brukaren och hur resurser används i praktiken. Insatsbaserad ersättning passar bättre för vissa enklare och mer standardiserade insatser, till exempel service, men fungerar sämre för omsorgsinsatser som varierar mycket.

Mot denna bakgrund bedöms en hybridmodell vara det mest realistiska alternativet för Österåker. Modellen kan kombinera den kontroll som finns i dagens tidsbaserade ersättning med större flexibilitet där behoven varierar och där minutstyrningen i dag ger begränsade drivkrafter. Exempelvis kan ramtid användas för omsorgsinsatser, insatsbaserad ersättning för vissa serviceinsatser och särskild ersättning införas för tydligt avgränsade kostnadsdrivare som dubbelbemanning, geografi eller särskilda uppdrag.

4.3 Public Partners bedömningar - Ersättningsmodell och ramtid

Public Partners bedömning är att Österåkers nuvarande ersättningsmodell har varit ändamålsenlig för att skapa kostnadskontroll, transparens och uppföljningsbarhet. Modellen har bidragit till kommunens låga kostnadsnivå och har varit förenlig med den politiska inriktningen om god ekonomisk hushållning. Den har också haft en viktig funktion genom att tydligt koppla samman biståndsbeslut, utförd tid och ersättning, vilket har stärkt kommunens möjlighet att följa upp att den enskilde får beviljade insatser utförda.

Samtidigt bedömer Public Partner att modellen är otillräcklig som ensam styrlogik framåt. Hemtjänstens uppdrag blir mer komplext, vårdtyngden ökar och behovet av flexibilitet, samordning och professionellt handlingsutrymme blir större. Hemtjänsten behöver också i högre grad ses som en del av kommunens förebyggande och funktionsbevarande arbete.

En ersättningsmodell bör därför inte enbart ersätta utförd tid, utan även skapa incitament för arbetssätt som stärker den enskildes förmåga, minskar onödig insatsökning och bidrar till att behov av mer omfattande insatser kan skjutas upp eller undvikas. En modell som i hög grad styr mot registrerad tid riskerar att förstärka fokus på minuter, avvikelser och administration snarare än på behov, kvalitet och resultat. Den kan också ge svaga incitament för förebyggande och rehabiliterande arbetssätt, eftersom minskat behov hos brukaren kan innebära minskad ersättning för utföraren.

En central bedömning är därför att ersättningsnivå och ersättningsmodell behöver hanteras som två skilda men sammanhängande styrfrågor. Ersättningsnivån avgör om uppdraget är ekonomiskt bärkraftigt för de utförare som ska leverera hemtjänst i kommunen.

Ersättningsmodellen avgör hur resurserna fördelas och vilka beteenden som förstärks. En förändrad modell löser inte en för låg ersättningsnivå. På motsvarande sätt ger en höjd ersättning inte automatiskt bättre kvalitet eller mer behovsanpassade arbetssätt om styrlogiken är oförändrad.

Public Partner bedömer att kommunen i ett första steg behöver säkerställa att ersättningsnivån är långsiktigt hållbar i förhållande till faktiska kostnadsdrivare såsom löneutveckling, vårdtyngd, geografiska förutsättningar, behov av dubbelbemanning, bomtid och andra relevanta kostnader. Detta utgör en grundförutsättning för att kunna upprätthålla en stabil utförarmarknad och en reell valfrihet över tid.

När ersättningsnivån är kalibrerad bör kommunen utveckla ersättningsmodellen i riktning mot större flexibilitet. Ramtid framstår som ett relevant utvecklingsspår, eftersom modellen kan ge bättre förutsättningar för individanpassning, professionellt handlingsutrymme och ett behovsorienterat arbetssätt enligt IBIC. Samtidigt bör ramtid införas under tydliga villkor för uppföljning av kvalitet, faktisk resursanvändning, brukarens upplevelse och förändringar i behov över tid.

En hybridmodell framstår som den mest realistiska utvecklingsinriktningen för Österåker på sikt. En sådan modell kan behålla delar av den kontroll och transparens som dagens ersättningsmodell ger, men samtidigt skapa större flexibilitet där minut- och tidsstyrningen blir för trubbig. En möjlig inriktning är att kombinera ramtid för omvårdnadsinsatser med insatsbaserad eller särskilt differentierad ersättning för serviceinsatser och tydligt

definierade kostnadsdrivare, exempelvis dubbelbemanning, geografiska förutsättningar, bomtid, sjukhusvistelse eller särskilda uppdrag.

Österåker bör ta ett kontrollerat utvecklingssteg. Kommunen bör först säkerställa att ersättningsnivån är ekonomiskt bärkraftig över tid och att nuvarande modell kalibreras där den skapar uppenbara planerings- eller kostnadsrisker. Därefter kan en hybridmodell prövas i begränsad omfattning, med tydliga mål, mätbar uppföljning och kontroll över kostnaderna. På så sätt kan styrningen utvecklas utan att kommunen tappar greppet om ekonomi, kvalitet och uppföljning.

Oavsett val av framtida ersättningsmodell kommer dialogen mellan kommunen och utförarna att vara central. Även inom nuvarande modell finns skäl att systematiskt fånga upp utförarnas erfarenheter av hur ersättningen fungerar i praktiken. När riktlinjer, schabloner eller ersättningsvillkor förutsätter att en insats ska kunna utföras inom en viss tid, och utförarna återkommande beskriver att kvalitet, arbetsmiljö eller planering påverkas, bör detta ses som viktig styrinformation. Dialogen blir då ett sätt att pröva modellens träffsäkerhet och vid behov justera ersättningsnivå, schabloner eller villkor så att de bättre motsvarar uppdragets faktiska krav. På så sätt kan kommunen stärka både kostnadskontroll, transparens och långsiktig hållbarhet i hemtjänstsystemet.

4.4 Ekonomiska konsekvenser och räkneexempel

De ekonomiska konsekvenserna av en förändrad ersättningsmodell behöver analyseras i två delar. Den första delen avser ersättningsnivån, det vill säga hur mycket kommunen betalar för hemtjänstuppdraget.

Den andra delen avser ersättningsmodellens konstruktion, det vill säga hur ersättningen fördelas och vilka incitament modellen skapar.

Som grund för de indikativa beräkningarna används en avrundad hemtjänstvolym om cirka 125 mkr per år. Detta motsvarar ungefär 250 000 hemtjänsttimmar per år, baserat på en genomsnittlig ersättning om cirka 500 kronor per timme. Antagandet ligger nära 2024 års redovisade volym, där LOV-utförarna tillsammans stod för cirka 228 000 timmar och cirka 114 mkr i omsättning. När kommunal egen regi inkluderas hamnar den samlade volymen i storleksordningen 125–130 mkr.

En höjning av ersättningsnivån får en direkt och tydlig budgeteffekt. Vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr per år innebär en förstärkning med 3 procent en kostnadsökning om cirka 3,75 mkr per år. En höjning med 5 procent motsvarar cirka 6,25 mkr per år och en höjning med 8 procent motsvarar cirka 10 mkr per år.

Antagen årlig hemtjänstvolym	Motsvarar cirka antal timmar	+3 %	+5 %	+8 %
100 mkr	200 000 timmar	3,0 mkr	5,0 mkr	8,0 mkr
125 mkr	250 000 timmar	3,75 mkr	6,25 mkr	10,0 mkr
150 mkr	300 000 timmar	4,5 mkr	7,5 mkr	12,0 mkr

Dessa belopp bör inte förstås som en generell ambitionshöjning, utan som möjliga stabiliseringskostnader för att säkerställa att ersättningen motsvarar uppdragets faktiska kostnadsstruktur. Om ersättningen inte upplevs som bärkraftig ökar risken för leverantörsbortfall, minskad faktisk valfrihet och behov av mer akuta kommunala åtgärder.

En förändrad ersättningsmodell har en annan ekonomisk logik än en ren nivåhöjning. Övergång till ramtid eller hybridmodell innebär inte i sig att kostnaderna minskar. Däremot kan modellen skapa bättre planeringsförutsättningar, minska administrativ friktion och ge större möjlighet att anpassa insatser efter förändrade behov. Den ekonomiska effekten uppstår i så fall genom bättre resursanvändning, minskad onödig insatsökning och förbättrad kontinuitet, snarare än genom själva modellbytet.

En ramtidsmodell innebär samtidigt ekonomisk risk om ramen kalibreras fel. Om ramen sätts för högt kan kommunen få ökade kostnader utan motsvarande kvalitetsförbättring. Om ramen sätts för lågt riskerar modellen att skapa samma press som dagens minutstyrning, men med sämre transparens.

Vid en hemtjänstvolym om 125 mkr, motsvarande cirka 250 000 hemtjänsttimmar per år, innebär en felkalibrering om 2 procent cirka 5 000 timmar eller 2,5 mkr per år. En felkalibrering om 5 procent motsvarar cirka 12 500 timmar eller 6,25 mkr per år.

Antagande vid 125 mkr hemtjänstvolym	Motsvarar cirka timmar	Ekonomisk effekt
Ramen sätts 2 % för högt	5 000 timmar	+2,5 mkr/år
Ramen sätts 3 % för högt	7 500 timmar	+3,75 mkr/år
Ramen sätts 5 % för högt	12 500 timmar	+6,25 mkr/år

Samtidigt kan en bättre kalibrerad modell ge kapacitetsvärden. Om en hybridmodell eller ramtidsmodell bidrar till att frigöra 1–2 procent av tiden genom bättre planering, minskad administration och färre onödiga omprövningar motsvarar det vid 125 mkr i hemtjänstvolym cirka 2 500–5 000 timmar eller 1,25–2,5 mkr per år. Detta bör dock förstås som möjlig frigjord kapacitet, inte som en säker budgetbesparing.

Möjlig effektivisering vid 125 mkr hemtjänstvolym	Motsvarar cirka timmar	Kapacitetsvärde
1 % bättre resursutnyttjande	2 500 timmar	ca 1,25 mkr/år
2 % bättre resursutnyttjande	5 000 timmar	ca 2,5 mkr/år
3 % bättre resursutnyttjande	7 500 timmar	ca 3,75 mkr/år

Den viktigaste ekonomiska slutsatsen är därför att ersättningsnivån behöver hanteras som en budget- och marknadsstabilitetsfråga, medan ersättningsmodellen behöver hanteras som en styrnings- och effektivitetsfråga. En förändrad modell kan bidra till bättre kvalitet, arbetsmiljö och kapacitetsutnyttjande, men förutsätter tydlig uppföljning och successiv kalibrering.

För Österåker innebär detta att en övergång till ramtid eller hybridmodell bör genomföras stegvis. Kommunen bör inledningsvis pröva modellen i avgränsad omfattning, följa effekter på kostnad, utförd tid, brukarnöjdhet, kontinuitet, arbetsmiljö och behovsutveckling samt därefter ta ställning till eventuell bredare implementering.

4.5 Bedömd inriktning – ersättningsmodell och ramtid

Public Partners bedömning är att Österåker behöver hantera ersättningsnivå och ersättningsmodell som två skilda men sammanhängande styrfrågor. Ersättningsnivån behöver först realitetsprövas mot uppdragets faktiska kostnader, vårdtyngd, geografiska förutsättningar, dubbelbemanning, bomtid och andra kostnadsdrivare. Om nivån inte är bärkraftig riskerar kommunen att försvaga utförarmarknaden, minska den reella valfriheten och öka risken för akuta kapacitetsproblem.

Ersättningsmodellen behöver därefter utvecklas så att den i högre grad stödjer flexibilitet, behovsanpassning, professionellt handlingsutrymme och förebyggande eller funktionsbevarande arbetssätt. Dagens modell med ersättning för utförd tid har gett kontroll och transparens, men riskerar samtidigt att förstärka fokus på minuter, registrering och avvikelser snarare än på behov, kvalitet och resultat.

Att utveckla en ramtidsbaserad ersättningsmodell framstår som relevant för Österåker, men bör inte införas brett innan kommunen har tydligare besked om framtida driftsform och upphandlingsmodell.

En ramtidsbaserad eller hybridbaserad modell kräver gemensam målbild, förändringsledning, uppföljning av kvalitet och tydlig ekonomisk kalibrering. Om modellen införs för snabbt finns risk att kommunen får högre kostnader utan motsvarande förbättring i kvalitet eller arbetsmiljö.

Den mest realistiska inriktningen är därför att Österåker på kort sikt realitetsprövar och vid behov kalibrerar ersättningsnivån och vissa delar av nuvarande ersättningsmodell, samtidigt som kommunen förbereder ramtid eller hybridmodell genom analys, dialog och pilotdesign.

Den samlade rekommendationen om ersättningsnivå, modellutveckling och ramtid redovisas i kapitel 7.

5 Serviceinsatser som särskild del

Serviceinsatser inom hemtjänsten omfattar normalt praktiskt stöd som städning, tvätt, inköp och andra vardagsnära uppgifter. Insatserna är ofta viktiga för att den enskilde ska kunna bo kvar hemma, men skiljer sig från omsorgsinsatser genom att de är mer förutsägbara och sällan kräver undersköterskekompetens.

Frågan om serviceinsatsernas organisering behöver därför analyseras som en del av hemtjänstens samlade kapacitets- och kompetensförsörjning. När vårdtyngden ökar och fler personer bor kvar hemma med omfattande behov blir det allt viktigare att använda tillgänglig omsorgskompetens där den ger störst nytta.

Att låta samma personal hantera både avancerade omsorgsinsatser och mer planeringsbara serviceinsatser kan få konsekvenser för arbetsmiljö, kontinuitet och hur väl systemet klarar ökande behov.

En särskiljning av serviceinsatser kan organiseras på flera sätt. Kommunen kan inrätta särskilda serviceteam, upphandla serviceinsatser separat, differentiera ersättningen eller skapa en hybridmodell där serviceinsatser fortfarande ingår i hemtjänstuppdraget men planeras, ersätts och följs upp på annat sätt än omsorgsinsatser.

En sådan förändring aktualiserar samtidigt juridiska och organisatoriska frågor. Serviceinsatser som beviljas enligt socialtjänstlagen är fortsatt en del av kommunens ansvar. Kommunen behöver säkerställa likabehandling, rättssäker biståndsbedömning, tydlig avgiftsstruktur, kvalitet och sammanhållen ansvarsfördelning för den enskilde.

För Österåker är frågan särskilt relevant mot bakgrund av kommunens geografi, skärgårdsstruktur, säsongsvariationer och kompetensförsörjningsutmaningar.

Serviceinsatsernas organisering behöver därför inte enbart bedömas utifrån kostnad per insats, utan utifrån hur modellen påverkar hemtjänstens samlade kapacitet, planeringsbarhet och användning av omsorgskompetens.

5.1 Nuläge och centrala iakttagelser

I Österåker utförs serviceinsatser i huvudsak inom ramen för ordinarie hemtjänstuppdrag. Den utförare som den enskilde väljer ansvarar som utgångspunkt för både omsorgs- och serviceinsatser. Detta skapar en sammanhållen kontakt för den enskilde och ligger i linje med den nuvarande valfrihetslogiken.

Samtidigt innebär modellen att samma utförarstruktur ska bära både omsorgsinsatser med högre krav på kontinuitet och kompetens och serviceinsatser som ofta är mer planeringsbara. I ett läge där vårdtyngden ökar och tillgången på omsorgspersonal är begränsad blir detta en strategisk fråga. Varje timme där undersköterskekompetens används för serviceinsatser behöver vägas mot behovet av samma kompetens inom mer kvalificerade omsorgs- och hälso- och sjukvårdsuppdrag.

En samlad iakttagelse är att serviceinsatserna också påverkar planeringen. Städning, tvätt och inköp kan ofta klustras geografiskt och tidsmässigt på ett annat sätt än omsorgsinsatser. Om de hanteras inom samma planeringslogik som övrig hemtjänst finns risk att arbetsdagen blir mer fragmenterad och att omsorgspersonalens tid används mindre träffsäkert.

Österåkers geografiska förutsättningar förstärker frågan. Kommunen har skärgård, landsbygd och områden med varierande restider. Därtill finns säsongsvariationer kopplade till tillfällig vistelse och sommargäster. Under perioder med högre belastning kan serviceinsatsernas organisering få betydelse för hela hemtjänstens kapacitet. Om serviceinsatser kan planeras mer samlat kan det skapa bättre förutsättningar att använda omsorgskompetens där behovet är störst.

Genomlysningen visar också att servicefrågan redan har aktualiserats praktiskt. När kommunen behövt hantera belastningstoppar och planeringsutmaningar har särskilda lösningar för serviceinsatser diskuterats eller prövats. Detta indikerar att frågan inte enbart är teoretisk, utan har direkt betydelse för hemtjänstens operativa förmåga.

En särskiljning av serviceinsatser innebär samtidigt flera avvägningar. För den enskilde kan en uppdelning innebära fler personer att förhålla sig till och därmed risk för minskad upplevd kontinuitet. Om ansvarsfördelningen blir otydlig kan det också uppstå gränsdragningsproblem mellan service och omsorg. En förändring behöver därför utformas så att den enskilde fortsatt upplever trygghet, tydlighet och sammanhang.

Juridiskt kvarstår kommunens ansvar för behovsprövade insatser. Serviceinsatser som beviljas enligt socialtjänstlagen kan organiseras på olika sätt, men kommunen behöver säkerställa att biståndsbedömning, avgifter, kvalitet och likabehandling hanteras rättssäkert. En särskiljning kräver därför översyn av uppdrag, ersättningsmodell, avgiftsstruktur och uppföljning.

Sammantaget visar iakttagelserna att serviceinsatsernas organisering är en kapacitetsfråga för Österåker. Frågan handlar om hur kommunen bäst använder begränsad omsorgskompetens, hur hemtjänsten kan planeras mer effektivt och hur den enskildes behov kan tillgodoses med bibehållen trygghet och kvalitet.

5.2 Public Partners bedömning – serviceinsatser

Public Partners bedömning är att Österåker bör pröva en tydligare differentiering mellan serviceinsatser och omsorgsinsatser. Skälet är främst kapacitets- och kompetensmässigt. När vårdtyngden ökar behöver undersköterskekompetens koncentreras till de insatser där den gör störst skillnad.

Serviceinsatser är viktiga för den enskildes möjlighet att bo kvar hemma, men de har en annan planeringslogik än omsorgsinsatser. Städning, tvätt och inköp är ofta mer förutsägbara, kan klustras geografiskt och kräver i regel inte samma kompetensprofil som omvårdnad, rehabiliteringsnära stöd eller hälsonära uppgifter. Det talar för att serviceinsatser kan organiseras mer samlat än i dagens modell.

En differentiering kan ge Österåker tre konkreta nyttor. Den kan frigöra omsorgskompetens, förbättra planeringsbarheten och stärka systemets förmåga att hantera säsongsvariationer och geografiska utmaningar. Detta är särskilt relevant i en kommun med skärgårdsstruktur, landsbygd, varierande restider och tillfälliga volymtoppar.

Bedömningen är samtidigt att serviceinsatserna fortsatt ska ses som en del av kommunens ansvar när de beviljas enligt socialtjänstlagen. En särskiljning får därför inte skapa otydlighet för den enskilde. Ansvar, överlämningar, biståndsbeslut, uppföljning och avgiftskonstruktion behöver hållas samman även om utförandet organiseras på annat sätt.

En särskiljning av serviceinsatser kan genomföras utan att kommunen inför separata taxor för den enskilde. Däremot behöver kommunen pröva om nuvarande hemtjänsttaxa och avgiftskonstruktion är ändamålsenlig om serviceinsatser organiseras, ersätts eller följs upp

på annat sätt än omsorgsinsatser. Eventuella förändringar behöver utformas inom ramen för socialtjänstlagens avgiftsregler, maxtaxa, likställighetsprincipen och kommunens krav på transparens och rättssäkerhet.

Public Partner bedömer att Österåker bör pröva en avgränsad modell för serviceinsatser, exempelvis genom en särskild servicefunktion, separat upphandling eller differentierad ersättning. Valet av modell bör utgå från vilken lösning som bäst stärker kapacitet och kvalitet utan att medföra onödig komplexitet för brukaren. Modellen behöver även bedömas i relation till kommunens vägval i driftsformsfrågan, eftersom förutsättningarna skiljer sig beroende på om serviceinsatserna organiseras inom LOV, upphandlas separat enligt LOU eller hanteras inom kommunal regi.

5.3 Ekonomiska konsekvenser – serviceinsatser

De ekonomiska konsekvenserna av att särskilja serviceinsatser bör analyseras som en fråga om kapacitet och kompetensanvändning, snarare än som en enkel besparingsåtgärd. Serviceinsatser kan ofta utföras av personal med annan kompetensprofil än omsorgsinsatser, men de kräver fortsatt planering, restid, administration, kvalitetssäkring och uppföljning.

Österåkers egen hemtjänstutredning har belyst ersättningsmodeller, service som del av hemtjänstens uppdrag och erfarenheter från andra kommuner. Den innehåller däremot inte en samlad lokal kalkyl över faktisk volym, kostnad och planeringspåverkan för städning, tvätt och inköp. En sådan komplettering behövs för att kunna bedöma om särskild serviceorganisering är ekonomiskt och organisatoriskt ändamålsenlig.

Den möjliga ekonomiska nyttan ligger främst i att frigöra omsorgskompetens och förbättra planeringsbarheten. Om serviceinsatser kan planeras mer samlat kan undersköterske- och omsorgskompetens i högre grad användas till omvårdnad, rehabiliteringsnära stöd och mer komplexa behov. Detta kan skapa ett kapacitetsvärde även om den direkta kostnaden för serviceinsatsen inte minskar i motsvarande grad.

Samtidigt kan en särskild serviceorganisering medföra nya kostnader, exempelvis för upphandling, avtalsändring, uppföljning, samordning, överlämningar och eventuell översyn av avgiftskonstruktion. Om service och omsorg utförs av olika aktörer behöver ansvarsfördelning och informationsöverföring vara tydligt reglerade.

Den samlade ekonomiska bedömningen är att en uppdelning av serviceinsatser bör ses som ett sätt att stärka kapaciteten på ett kontrollerat sätt. Nästa steg för Österåker bör därför vara att ta fram en lokal servicekalkyl som kompletterar den tidigare hemtjänstutredningen och visar omfattning, kostnader, geografisk spridning, säsongsvariationer och hur omsorgspersonalens tid påverkas.

5.4 Bedömd inriktning – serviceinsatser

Public Partners bedömning är att serviceinsatser bör hanteras som en konkret kapacitetsfråga i Österåkers hemtjänstsystem. Städning, tvätt och inköp är viktiga insatser för den enskilde, men de har en annan planeringslogik än omvårdnadsinsatser och kräver normalt inte samma omsorgs- eller undersköterskekompetens.

En tydligare särskiljning, differentiering eller samlad planering av serviceinsatser kan bidra till att omsorgskompetens används mer träffsäkert, att restid och planering kan optimeras och att hemtjänsten får bättre förutsättningar att möta ökande vårdtyngd. Frågan bör därför inte bedömas som en enkel besparingsfråga, utan som en del av kommunens arbete med kapacitet, kompetensförsörjning och robusthet.

Samtidigt behöver en förändring utformas så att den inte skapar otydlighet för den enskilde eller ökad administration för kommunen och utförarna. Ansvar, biståndsbedömning, kvalitet, avgifter, information och uppföljning behöver hållas samman oavsett om serviceinsatser organiseras genom separat upphandling, som särskild del i en bredare hemtjänstupphandling eller inom befintlig struktur.

Det fortsatta arbetet bör bygga på en lokal servicekalkyl där kommunen analyserar volymer, geografisk spridning, restid, säsongsvariationer, kostnader och hur mycket omsorgskompetens som i dag binds i serviceinsatser.

Den samlade rekommendationen om serviceinsatser som kapacitetsstrategi redovisas i kapitel 7.

6 Trygg hemgång

Trygg hemgång är en modell för att stödja den enskilde i övergången från sjukhus eller korttidsvistelse till ordinärt boende. Modellen bygger på att kommunen organiserar en mer sammanhållen, intensiv och tidsavgränsad insats i hemmet under den första perioden efter hemgång. Syftet är att skapa trygghet för den enskilde, minska risken för återinläggning, ge bättre underlag för långsiktiga biståndsbeslut och reducera behovet av korttidsboende när hemgång är möjlig.

Trygg hemgång kan organiseras på olika sätt. I vissa kommuner bedrivs modellen genom särskilda hemtagningsteam, ofta bemannade med undersköterskor med rehabiliterande arbetssätt. I andra modeller ligger tyngdpunkten på samordnad vårdplanering, förstärkt biståndsuppföljning eller nära samverkan mellan hemtjänst, rehabilitering, kommunal hälso- och sjukvård och regionens vårdaktörer.

Erfarenheter från andra kommuner visar att modellen kan ge positiva effekter när uppdrag, målgrupp, ansvarsfördelning och övergång till ordinarie insatser är tydligt definierade. Järfälla har exempelvis prövat Trygg hemgång genom ett särskilt hemtjänstteam och beskrivit erfarenheter i form av både kvalitetsvinster och resursmässiga vinster.

Samtidigt visar kommunala erfarenheter att modellen kräver tydlig organisering. När ansvar, kapacitet och samordning är oklara riskerar hemgångsprocessen att bli svårstyrd och skapa merarbete för berörda aktörer.

Gemensamt för modellerna är att de hanterar en sårbar punkt i äldreomsorgssystemet: övergången mellan vårdnivåer. När hemgången fungerar väl kan den enskilde få rätt stöd tidigare, återhämta sig i den egna bostaden och undvika onödigt omfattande eller långvariga insatser. När hemgången fungerar bristfälligt ökar risken för otrygghet, korttidsplacering, återinläggning, dubbelarbete och svårplanerade hemtjänstinsatser.

För Österåker behöver Trygg hemgång analyseras både som en kvalitetsfråga och som en systemfråga. Modellen handlar om att stärka kommunens förmåga att samordna äldreomsorgens resurser i ett skede där den enskildes behov ofta är oklara, föränderliga och svåra att bedöma innan personen är tillbaka i sin hemmiljö.

6.1 Nuläge och centrala iakttagelser

I Österåker hanteras hemgång från sjukhus i huvudsak inom ramen för ordinarie struktur. Biståndsbeslut fattas, hemtjänstinsatser beställs och utförare ansvarar för verkställighet. Det finns därmed en fungerande grundprocess, samtidigt som genomlysningen visar att övergången mellan sjukhus och hem är en punkt där systemets sårbarhet blir tydlig.

I intervjuer och workshopmaterial beskrivs att hemgångar ibland sker med kort framförhållning och att planeringen kan bli särskilt ansträngd inför helger eller när behovsbilden förändras snabbt. Utförare kan då behöva mobilisera omfattande insatser med begränsad tid för planering, bemanning och samordning. Detta påverkar kontinuitet, arbetsmiljö och möjligheten att arbeta rehabiliterande från början men inte minst den enskildes känsla av trygghet.

En viktig iakttagelse är att den enskildes verkliga behov ofta blir tydligare först när personen är hemma. Bedömningar som görs på sjukhus eller inför hemgång kan behöva följas upp och justeras när vardagen fungerar i praktiken. Med en strukturerad modell för den första tiden i hemmet kan kommunen få bättre underlag för att besluta om rätt insatser på längre sikt.

Korttidsboende kan vara motiverat när den enskilde har omfattande behov eller när hemgång kräver annan vård- eller omsorgsnivå. Samtidigt kan korttidsvistelse bli en kostsam och institutionsnära lösning när den används för att hantera osäker behovsbild, bristande samordning eller svag kapacitet i hemgångsprocessen.

Trygg hemgång aktualiserar också frågan om kommunens egen operativa kapacitet. Österåker saknar i dag bred egenregiverksamhet inom hemtjänst dagtid och hemsjukvården bedrivs av regionen. Ett införande behöver därför bygga på en tydlig organisatorisk bas, exempelvis genom särskilt uppdrag till utförare, avtalad samverkansmodell eller begränsad egen kapacitet kopplad till hemgång, bedömning och uppföljning.

Vi iakttar en positiv grundinställning till att stärka hemgångsprocessen.

Flera aktörer pekar på behovet av bättre koordinering mellan sjukhus, biståndshandläggning, hemtjänst, rehabilitering och övriga delar av äldreomsorgen. Frågan handlar därmed om vilken organisatorisk modell som ger Österåker bäst förutsättningar för kvalitet, styrbarhet och ekonomisk nytta.

Sammantaget visar iakttagelserna att Trygg hemgång kan fylla en viktig funktion i Österåkers äldreomsorgssystem. Modellen kan bidra till tryggare övergångar, mer träffsäkra biståndsbeslut, bättre planeringsförutsättningar för hemtjänsten och minskat behov av korttidsboende. Ett införande förutsätter tydlig organisering, ansvarsfördelning, uppföljning och ekonomisk kalibrering.

6.2 Public Partners bedömning – Trygg hemgång

Public Partners bedömning är att Trygg hemgång är en strategiskt relevant modell för Österåker. Modellen adresserar en av de mest sårbara övergångarna i äldreomsorgssystemet: tiden direkt efter sjukhusvistelse eller korttidsvistelse, när den enskildes behov ofta är föränderliga och flera aktörer behöver samordna sina insatser.

Trygg hemgång bör därför ses som en struktur för bättre samordning, behovsbedömning och planering, snarare än som en isolerad ny hemtjänstinsats. Rätt utformad kan modellen stärka tryggheten för den enskilde, ge bättre underlag för långsiktiga biståndsbeslut och skapa mer förutsägbara planeringsförutsättningar för hemtjänsten.

Public Partners bedömning är också att Trygg hemgång ligger väl i linje med den nya socialtjänstlagens inriktning mot förebyggande, tillgängliga och kunskapsbaserade arbetssätt. Modellen kan bidra till att den enskilde får stöd i rätt tid, i rätt omfattning och med tydligare fokus på att återvinna eller bibehålla funktionsförmåga.

Den ekonomiska potentialen ligger främst i systemeffekterna. Om Trygg hemgång kan minska behovet av korttidsboende, reducera återinläggningar och leda till mer träffsäkra hemtjänstbeslut kan modellen bidra till både högre kvalitet och bättre resursanvändning. Effekten uppstår när modellen är tydligt organiserad, avgränsad och uppföljd.

För Österåker är den organisatoriska frågan central. Kommunen saknar i dag bred egenregiverksamhet inom hemtjänst dagtid och hemsjukvården bedrivs av regionen. Det innebär att Trygg hemgång behöver utformas med särskild omsorg om ansvarsfördelning, kapacitet, samverkan och ersättning. En modell som bygger på otydliga uppdrag eller tillfälliga överenskommelser riskerar att skapa merarbete och svag styrbarhet.

Public Partners bedömning är därför att Trygg hemgång bör prövas som en strukturerad funktion, med tydligt avgränsad målgrupp, fastställd process, tillräcklig bemanning och särskild uppföljning.

Som planeringsantagande bör Österåker utgå från att Trygg hemgång omfattar en tidsavgränsad period med intensivt stöd i början och successiv nedtrappning till ordinarie hemtjänstnivå. I andra kommuner förekommer modeller på cirka en till två veckor, medan Järfälla efter utveckling av sin modell prövade en kortare variant om fem vardagar med möjlighet till förlängning vid individuella behov.

För Österåker bör omfattningen därför fastställas utifrån målgrupp, brukarflöden, geografiska förutsättningar och vald organisationsmodell.

Erfarenheter från Järfälla visar att en sådan modell kan organiseras med ett mindre underskötersketeam, där stödet ges som ett rambaserat uppdrag och trappas ned successivt till ordinarie hemtjänstnivå. I Järfällas modell motsvarade kapaciteten cirka 4–5 brukare per dag eller 20–25 brukare per månad. För Österåker bör detta användas som dimensioneringsmått och anpassas till kommunens egna brukarflöden, geografi och organisationsmodell.

Trygg hemgång bör också användas som ett verktyg för att stärka kommunens samlade systemledning. Genom att följa vilka brukare som omfattas, vilka insatser som ges, hur behov utvecklas efter hemgång och hur korttidsboende påverkas får kommunen bättre kunskap om flöden, vårdtyngd och kapacitetsbehov i äldreomsorgen.

Sammanfattningsvis bedömer Public Partners att Trygg hemgång kan prövas som en kvalitets- och kapacitetsförstärkning i Österåkers äldreomsorg. Modellen behöver organiseras som en tydlig del av systemet, med ansvar, resurser och uppföljning på plats från början

6.3 Ekonomiska konsekvenser och räkneexempel

De ekonomiska konsekvenserna av Trygg hemgång behöver analyseras som en systemeffekt snarare än som kostnaden för en enskild insats. Modellen innebär att kommunen koncentrerar resurser under en kortare period efter hemgång, med förväntan om att insatsen leder till tryggare övergång, mer träffsäkra biståndsbeslut och ett minskat behov av korttidsboende eller mer omfattande långvarig hemtjänst.

Som planeringsantagande kan Trygg hemgång dimensioneras som en tidsavgränsad insats där den första veckan är mest intensiv och stödet därefter trappas ned utifrån den enskildes behov. För kalkylen används ett schabloniserat antagande om cirka 25–30 timmar per brukare under den mest intensiva inledande perioden.

Antagen omfattning per brukare	Timkostnad	Kostnad per brukare
20 timmar	500 kr	10 000 kr
25 timmar	500 kr	12 500 kr
30 timmar	500 kr	15 000 kr

Kostnaden för ett Trygg hemgång-team påverkas av om funktionen organiseras i kommunal regi, genom befintliga privata utförare eller som särskilt upphandlat uppdrag. Tillgängliga löneuppgifter visar att genomsnittlig grundlön för undersköterskor i Österåkers kommunala regi uppgick till cirka 33 500 kronor per månad 2025, medan motsvarande uppgift för privat regi var cirka 28 300 kronor per månad 2024. Uppgifterna avser olika år och bör därför tolkas med försiktighet, men indikerar att löneläget kan vara högre i kommunal regi. Skillnaden kan bland annat påverkas av åldersstruktur, anställningstid och personalomsättning.

För kalkylen innebär detta att en kommunalt organiserad modell bör räknas med högre personalkostnad än en modell som utförs av privata aktörer inom befintlig struktur. Samtidigt kan kommunal organisering ge större rådighet, bättre samordning och tydligare koppling till biståndsbedömning och systemuppföljning. Kostnadsjämförelsen behöver därför vägas mot styrbarhet, kvalitet och beredskap.

En liten modell med två undersköterskor kan indikativt motsvara cirka 1,5–2,0 mkr per år, beroende på löneläge, bemanning, frånvaro, ledning och kringkostnader. En normalmodell med fyra till fem undersköterskor kan uppskattas till cirka 3,5–4,8 mkr per år. En förstärkt modell, där teamet kompletteras med samordnande funktion eller rehabiliteringsresurs, kan uppgå till cirka 4,5–6,0 mkr per år.

Modell	Indikativ bemanning	Indikativ årskostnad
Liten modell	2 undersköterskor	ca 1,5–2,0 mkr
Normalmodell	4–5 undersköterskor	ca 3,5–4,8 mkr
Förstärkt modell	4–5 undersköterskor samt samordning/rehabresurs	ca 4,5–6,0 mkr

Utifrån Österåkers egen preliminära bedömning av behov och bemanning framstår normalmodellen som den mest relevanta planeringsnivån för en pilot. En mindre modell kan vara möjlig som första organisatoriskt steg, men riskerar att bli sårbar vid frånvaro, ojämnt inflöde och behov av samordning.

Vid en normalmodell som omfattar cirka 20–25 brukare per mån ad hanteras cirka 240–300 brukare per år. Om varje brukare i genomsnitt får 25 timmar Trygg hemgång motsvarar detta cirka 6 000–7 500 timmar per år, eller cirka 3,0–3,75 mkr vid en timkostnad om 500 kronor.

Den indikativa ekonomiska potentialen ligger framför allt i tre effekter. För det första kan Trygg hemgång minska eller förkorta behovet av korttidsboende. För det andra kan modellen leda till mer träffsäkra biståndsbeslut när den enskildes faktiska funktionsförmåga bedöms i hemmiljö. För det tredje kan en strukturerad hemgång minska behovet av akuta och svårplanerade hemtjänstinsatser, vilket stärker både kontinuitet och arbetsmiljö.

I simuleringen används ett indikativt intervall om 2 000–3 000 kronor per korttidsdygn. Intervallet bör ersättas med Österåkers faktiska dygnskostnad i den fortsatta beredningen.

Undvikna eller förkortade korttidsdygn	Effekt vid 2 000 kr/dygn	Effekt vid 3 000 kr/dygn
500 dygn	ca 1,0 mkr	ca 1,5 mkr
1 000 dygn	ca 2,0 mkr	ca 3,0 mkr
1 500 dygn	ca 3,0 mkr	ca 4,5 mkr

Som räkneexempel kan en normalmodell med en årskostnad om cirka 4–5 mkr jämföras med möjliga systemeffekter. Om modellen bidrar till att undvika eller förkorta korttidsvistelser med totalt 1 000 korttidsdygn per år motsvarar detta cirka 2,0–3,0 mkr, baserat på det indikativa intervallet ovan. Om modellen därutöver leder till att den långsiktiga hemtjänstvolymen minskar med i genomsnitt två timmar per vecka för 50 brukare

motsvarar detta cirka 5 200 timmar per år, eller cirka 2,6 mkr vid en timkostnad om 500 kronor. Den samlade indikativa effekten uppgår då till cirka 4,6–5,6 mkr per år.

Möjlig systemeffekt	Antagande	Indikativ effekt
Minskad eller förkortad korttidsvistelse	1 000 dygn à 2 000–3 000 kr	ca 2,0–3,0 mkr
Lägre långsiktig hemtjänstvolym	5 200 timmar à 500 kr	ca 2,6 mkr
Samlad möjlig effekt	Korttidsdygn + hemtjänstvolym	ca 4,6–5,6 mkr

Detta ska förstås som en indikativ potential, inte som en säker besparing. Utfallet beror på målgrupp, inflöde, hur många brukare som omfattas, hur korttidsboende används i dag och hur väl modellen kopplas till biståndsuppföljning och rehabiliterande arbetssätt. Kalkylen visar att Trygg hemgång kan vara ekonomiskt motiverad även om funktionen innebär en ny årlig kostnad.

Den kvalitetsmässiga effekten är minst lika central. För den enskilde kan Trygg hemgång innebära större trygghet, färre övergångar mellan vård- och omsorgsnivåer, tydligare ansvar och bättre möjlighet att återhämta sig i den egna bostaden. För kommunen innebär modellen bättre kunskap om faktisk funktionsförmåga och behovsutveckling. För utförarna innebär den bättre framförhållning, tydligare planeringsförutsättningar och minskat behov av akuta omställningar.

Den ekonomiska slutsatsen är att Trygg hemgång bör ses som en investering i kvalitet, planering och kapacitetsstyrning. Modellen ger inte automatiskt en besparing, men kan bli ekonomiskt motiverad om den leder till färre korttidsdygn, mer proportionerliga hemtjänstbeslut, minskad återinläggning och bättre planeringsförutsättningar för utförarna.

För Österåker bör ekonomin följas på systemnivå. Uppföljningen bör omfatta antal brukare som får Trygg hemgång, antal timmar per brukare, efterföljande hemtjänstvolym, påverkan på korttidsboende, återinläggningar, brukarens upplevelse av trygghet samt utförarnas planeringsförutsättningar. På så sätt kan kommunen bedöma om modellen ger önskad effekt i både kvalitet och resursanvändning.

6.4 Bedömd inriktning – Trygg hemgång

Public Partners bedömning är att Trygg hemgång är en relevant funktion för Österåker, men att den bör prövas avgränsat och med tydlig kommunal rådighet. Funktionen bör förstås som en systemfunktion för tryggare övergångar, bättre behovsbedömningar och mer träffsäkra biståndsbeslut, inte som en fristående ny hemtjänstinsats.

Med kommunal rådighet avses att kommunen äger uppdrag, målgrupp, prioritering, uppföljning och samordning. Det behöver inte innebära att all personal måste vara anställd i kommunal regi, men ansvarsfördelning, mandat, ersättning och övergång till ordinarie hemtjänst behöver vara tydligt reglerade.

För Österåker är det mest realistiskt att inleda med en avgränsad pilot, men med en bemanning som är tillräcklig för att modellen ska kunna prövas under realistiska

förutsättningar. Det talar för att kommunen i planeringen bör utgå från normalmodellen med fyra till fem undersköterskor, snarare än en alltför begränsad miniminivå.

Organisatoriskt kan funktionen prövas som del av en begränsad kommunal kapacitetsberedskap, i nära koppling till korttidsboende eller genom särskilt uppdrag till befintlig eller upphandlad utförare. Modellen bör utformas så att den stärker flödet mellan sjukhus, korttidsboende och ordinärt boende utan att försvaga korttidsboendets ordinarie kapacitet.

De ekonomiska effekterna bör följas på systemnivå. Trygg hemgång bör inte bedömas utifrån om insatsen i sig är billigare än ordinarie hemtjänst, utan utifrån om den bidrar till färre eller kortare korttidsvistelser, mer träffsäkra biståndsbeslut, tryggare övergångar och bättre planeringsförutsättningar för hemtjänsten.

Den samlade rekommendationen om Trygg hemgång, inklusive dimensionering, kostnadsram, uppstartskostnad och uppföljning, redovisas i kapitel 7.

7 Samlad bedömning och Public Partners rekommendationer

Genomlysningen visar att Österåkers hemtjänst under lång tid har fungerat väl i förhållande till kommunens politiska inriktning. Kommunen har förenat valfrihet och kostnadskontroll med en leverans som i huvudsak har hållit god kvalitet. Hemtjänsten har bedrivits med låg kostnad i jämförelse med andra kommuner och LOV-systemet har varit en viktig del av denna utveckling.

Samtidigt visar analysen att förutsättningarna förändras. Den demografiska utvecklingen, ökande vårdtyngd, kompetensförsörjningsutmaningar, ny socialtjänstlag och förändrade marknadsförutsättningar innebär att det nuvarande systemets robusthet prövas på ett tydligare sätt än tidigare. Det som historiskt har varit en styrka, låg kostnad, tydlig kostnadskontroll och en utförarstruktur med hög andel externa utförare, behöver i nästa fas kompletteras med större kapacitetsberedskap, tydligare systemledning och mer långsiktigt hållbara villkor för både kommun och utförare.

Public Partners samlade bedömning är att Österåker behöver bygga vidare på dagens kostnadsmedvetna hemtjänstsystem och utveckla det mot ett mer robust och styrbart äldreomsorgssystem. Vår bedömning är att det finns en samsyn kring att valfrihet, kvalitet och god ekonomisk hushållning fortsatt ska vara vägledande. För att säkra dessa värden under mer krävande förutsättningar behöver kommunen stärka systemledningen, säkerställa kapacitetsberedskap, inleda omställning mot LOU som huvudsaklig framtida driftsform, kalibrera ersättningsnivå och ersättningsmodell, utveckla serviceinsatser som kapacitetsstrategi och pröva Trygg hemgång i liten skala med kommunal rådighet.

Driftsformsfrågan bör hanteras som en fråga om kapacitet, beredskap och systemansvar. LOV bör inte längre vara kommunens ensamma huvudsakliga modell för hemtjänsten. Kommunen behöver kunna agera även om utförare lämnar, om marknaden koncentreras ytterligare eller om kvalitetsbrister kräver snabb omfördelning av brukare.

Det lagstadgade ansvaret att verkställa beviljade insatser kvarstår oavsett marknadens agerande.

Ersättningsfrågan är central för systemets stabilitet. Den förstärkning av ersättningsnivån som kommunen genomfört behöver följas upp skyndsamt för att bedöma om den är tillräcklig. Samtidigt behöver kommunen kalibrera delar av nuvarande modell, exempelvis ersättning för bomtid, sjukhusvistelse, dubbelbemanning och andra faktorer som påverkar utförarnas möjlighet att planera och bära uppdraget.
En ramtidsbaserad ersättningsmodell kan på sikt skapa bättre förutsättningar för flexibilitet, minskad administration och arbete utifrån individens behov, men bör inte vara den prioriterade modellförändringen i det korta perspektivet. Omställningen mot LOU kommer redan att kräva betydande analys, dialog och genomförandekraft.

Serviceinsatser bör hanteras som en konkret kapacitetsstrategi. Genom att särskilja, differentiera eller planera serviceinsatser mer samlat kan kommunen använda omsorgs- och undersköterskekompetens mer träffsäkert. Frågan bör inte reduceras till om städning, tvätt och inköp kan utföras billigare, utan bör bedömas utifrån hur serviceinsatsernas organisering påverkar hela hemtjänstens kapacitet, planeringsbarhet, kompetensanvändning och arbetsmiljö.

Trygg hemgång bör prövas i liten skala med kommunal rådighet. Modellen svarar mot en tydlig sårbarhet i systemet: övergången från sjukhus eller korttidsvistelse till ordinärt boende. Rätt organiserad kan Trygg hemgång bidra till ökad trygghet för den enskilde, mer träffsäkra biståndsbeslut, bättre planeringsförutsättningar för hemtjänsten och minskat behov av mer kostsamma eller institutionsnära insatser. Funktionen bör inledas som en avgränsad pilot, med tydlig målgrupp, ekonomisk uppföljning och koppling till korttidsboende, rehabilitering, hemtjänst och regionens vårdaktörer.

Public Partners bedömning är att dessa vägval hänger samman. Höjd ersättning löser inte systemets sårbarhet om driftsformen fortsatt är sårbar. Ändrad driftsform skapar inte bättre kvalitet utan tydlig uppföljning, samverkan och kapacitetsplanering. Trygg hemgång ger begränsad effekt om korttidsboende, biståndsbedömning och hemtjänst inte följs upp samlat. Särskiljning av serviceinsatser ger begränsad nytta om den inte kopplas till kompetensförsörjning, planering och framtida driftsform.

Österåker behöver därför hantera hemtjänsten som en del av ett sammanhållet äldreomsorgssystem. Den framtida utmaningen handlar om att förena ekonomisk återhållsamhet med tillräcklig kapacitet, god kvalitet och reell valfrihet. För att lyckas behöver kommunen ta ett mer proaktivt grepp om systemets bärkraft innan sårbarheterna leder till akuta och oplanerade kapacitetsproblem.

7.1 Public Partners samlade rekommendationer

7.1.1 Stärk förutsättningarna för systemledning av äldreomsorgen

Public Partner rekommenderar att Österåker stärker sin förmåga att ta rollen som systemledare för äldreomsorgen som helhet. Förebyggande arbete, samverkan med Region Stockholm och andra berörda aktörer, driftsformer, ersättningsnivåer, ersättningsmodeller,

Trygg hemgång, korttidsboende, rehabilitering, larm, nattinsatser samt marknadsdialog och marknadsvård behöver hållas samman och följas upp i en samlad styrning och ledning.

Kommunen behöver utveckla sina interna och externa dialoger, stärka samspelet mellan politisk nivå och förvaltningsnivå och skapa gemensamma bilder av risk, kapacitet, kvalitet och ekonomi. Ekonomidialogen behöver i högre grad synliggöra hur resurser i en del av äldreomsorgen påverkar kvalitet, kapacitet och kostnader i andra delar.
Det ger bättre förutsättningar att göra ekonomiska prioriteringar bortom enbart styckkostnader och enskilda ersättningsnivåer.

En förstärkt systemledning behöver ges tydligt ägarskap, mandat och former för återkommande gemensam beredning. Rollen bör ha sin verksamhetsmässiga förankring i socialförvaltningens ledning, men också tillräckligt mandat och stöd från kommunstyrelseförvaltning och politisk nivå för att kunna hantera frågor som berör kommunens samlade riskbild, ekonomi, upphandling och långsiktiga styrning.

Det gäller särskilt frågor som påverkar flera delar av kommunen samtidigt, exempelvis omställningen till LOU, ersättningsdialogen med utförare, kapacitetsberedskap, Trygg hemgång och särskild hantering av serviceinsatser. Socialförvaltningens verksamhetsnära kunskap behöver kopplas till kommunstyrelseförvaltningens ansvar för ekonomi, upphandling, juridik och kommunövergripande risk.

En förstärkt systemledning kan kräva viss samordnings- och analyskapacitet, men den ekonomiska nyttan ligger framför allt i bättre prioriteringar, tidigare riskhantering och minskad risk för akuta och kostnadsdrivande omställningar. Den bör därför ses som en förutsättning för genomförandet av övriga rekommendationer, inte som ett separat utvecklingsspår.

Tät dialog kommer att krävas för att skapa tillit i kommande och nödvändiga prioriteringar. Genomlysningen ger inte stöd för att aktörerna i systemet vill driva kostnader på ett sätt som riskerar den politiska intentionen om god ekonomisk hushållning. Snarare visar den att kommunen behöver stärka förmågan att hålla ihop ett system där rådigheten är delad mellan flera aktörer. En tydligare systemledarroll kan minska risken för ineffektivitet och kvalitetsbrister i mellanrummen mellan myndighet, utförare, kommunal verksamhet, region och andra delar av äldreomsorgen.

7.1.2 Inled omställning till LOU som huvudsaklig driftsform för hemtjänsten

Public Partner rekommenderar att Österåker stegvis ställer om mot en LOU-upphandlad hemtjänst som huvudsaklig framtida driftsform. LOV har haft positiva effekter för valfrihet och kostnadskontroll, men genomlysningen visar att modellen inte är tillräckligt robust som ensam lösning i dagens marknadsläge.

En övergång till LOU är ett strategiskt val som påverkar valfrihet, kvalitet, ekonomi och möjligheten till styrning. Syftet är att skapa ett mer stabilt system där kommunen bättre kan styra volymer, säkerställa geografisk täckning, kapacitet, uppföljning och långsiktiga avtalsvillkor, samtidigt som den enskildes möjlighet att påverka utförare och utförande så långt möjligt värnas. Modellen kan också ge utförarna mer långsiktiga och förutsägbara affärsförutsättningar.

Omställningen bör genomföras i en tydlig process och bygga på en genomarbetad upphandlingsstrategi. Kommunen behöver ta ställning till geografisk indelning, antal leverantörer, kapacitetskrav, kvalitetskrav, utvecklingsåtaganden, uppföljningsmodell och om delar av uppdraget, exempelvis serviceinsatser, bör hanteras separat eller fortsatt inom LOV där reella valmöjligheter finns.

Upphandlingsstrategin behöver också omfatta hur kommunen ska säkerställa kapacitetsberedskap under övergången. Nuvarande LOV-avtal och övergången för brukare behöver analyseras särskilt, så att omställningen kan genomföras med tydlig framförhållning, rättssäkerhet och bibehållen kontinuitet.

Parallellt med upphandlingsförberedelserna behöver kommunen säkra kapaciteten i nuvarande system. Ett möjligt alternativ är att bygga upp en begränsad kommunal hemtjänst med ett kapacitetstak motsvarande upp till 10 procent av hemtjänstvolymen, som referens, buffert och beredskap. Vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr motsvarar 10 procent cirka 12,5 mkr i årlig verksamhetsvolym. Om kommunal drift antas vara cirka 10 procent dyrare än dagens köpta verksamhet innebär detta en indikativ löpande merkostnad om cirka 1,25 mkr per år när kapaciteten är fullt utnyttjad. Därutöver tillkommer uppstartskostnader för exempelvis ledning, rekrytering, planering, fordon, lokaler, systemstöd, arbetskläder, introduktion och samordning. Som planeringsantagande bör kommunen räkna med en engångskostnad om cirka 2–4 mkr, beroende på ambitionsnivå och hur mycket befintliga kommunala resurser kan användas.

Kommunen behöver samtidigt pröva hur en sådan kapacitetsberedskap ska finansieras och styras så att likabehandling, konkurrensneutralitet och gällande regelverk och avtalsvillkor upprätthålls. Om kommunens egna underlag visar att nuvarande ersättningsnivå inte skapar förutsättningar för kommunal verksamhet i budgetbalans bör detta inte lösas genom otydlig särfinansiering av egenregin, utan genom en öppen kalibrering av ersättningsnivå, uppdrag och beredskapskostnad i budgetprocessen.

Om kommunen inte väljer att bygga upp egen kapacitet behöver det i stället finnas en konkret och beslutad övertagande- och omfördelningsplan för ett läge där nuvarande leverantör minskar sin kapacitet eller lämnar uppdraget. Planen behöver omfatta ansvar, tidslinje, bemanning, kommunikation till brukare och anhöriga, juridiska förutsättningar, tillfällig upphandling, intern arbetsledning och ekonomisk beredskap.

Själva omställningen till LOU bör också budgeteras särskilt. Som planeringsantagande bör kommunen räkna med engångskostnader för upphandlingsstrategi, juridiskt stöd, marknadsdialog, kravställning, ekonomisk analys, förfrågningsunderlag, informationsinsatser och implementering. En indikativ ram kan vara cirka 1,5–4,0 mkr, beroende på hur mycket som genomförs med interna respektive externa resurser. Beloppet ska ses som en planeringsram för omställningen, inte som en färdig kostnadskalkyl.

Den större ekonomiska frågan gäller de löpande villkoren i den nya modellen. Vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr motsvarar varje procentenhets förändring av ersättningsnivån cirka 1,25 mkr per år. Detta behöver vägas mot risken för en akut och oförberedd omställning om nuvarande marknadsläge försämras ytterligare.

7.1.3 Följ upp den höjda ersättningsnivån och förbered ramtidsbaserad ersättningsmodell

Public Partner rekommenderar att Österåker inför budget 2027 realitetsprövar om den genomförda förstärkningen av ersättningsnivån, cirka 6 procent, bedöms vara tillräcklig för att stabilisera utförarnas ekonomiska förutsättningar. Eftersom budgetprocessen för 2027 redan pågår bör prövningen i detta skede bygga på tillgängliga underlag, dialog med utförare, kommunens egna kalkyler och en bedömning av risken för leveransstörningar. Fokus bör ligga på om ersättningsnivån efter höjningen motsvarar uppdragets faktiska kostnader och risker, utan att kommunen ger avkall på god ekonomisk hushållning.

Under 2026 och 2027 bör kommunen därefter genomföra en mer systematisk uppföljning av ersättningsnivå och modell. Uppföljningen bör genomföras av socialförvaltningen tillsammans med ekonomi-, upphandlings- och avtalskompetens och återrapporteras till vård- och omsorgsnämnd och kommunstyrelse som underlag för budget 2028 och den kommande LOU-upphandlingen.

Kommunen har själv kompetens och rådighet att värdera nivån genom dialog med utförare, analys av uppdragets faktiska kostnader, uppföljning av kvalitet och bedömning av ekonomiska ramar. Samma arbete bör användas för att kalibrera delar av nuvarande modell, exempelvis ersättning för bomtid, sjukhusvistelse, dubbelbemanning, kringtid och andra faktorer som påverkar utförarnas möjlighet att planera och bära uppdraget.

Om prövningen visar att förstärkningen inte bedöms tillräcklig behöver kommunen ta ställning till ytterligare justering inför budget 2027 eller 2028, och väga den kortsiktiga kostnaden mot de långsiktiga effekterna på leveransförmåga, marknadsstabilitet, kvalitet och behovet av akuta åtgärder.

Varje ytterligare procent av hemtjänstvolymen motsvarar indikativt cirka 1,25 mkr per år. Som jämförelse uppskattas en situation där kommunen behöver ta hem all hemtjänst i egen regi innebära en direkt merkostnad om cirka 12,5 mkr per år, samtidigt som kommunens egna underlag indikerar att nuvarande ersättningsnivå inte skapar en långsiktigt hållbar ekonomi för kommunal utförare.

Uppföljningen bör samtidigt ge viktig kunskap inför kommande LOU-upphandling om vilken ersättningsnivå, riskfördelning och avtalsstruktur som krävs för en hållbar affär. Den bör också ge underlag för vilka delar av nuvarande ersättningsmodell som behöver justeras innan en större modellförändring genomförs.

Public Partner bedömer att en ramtidsbaserad ersättningsmodell på sikt kan ge bättre förutsättningar för flexibilitet, minskad administration, stärkt professionsfokus och arbete utifrån individens behov. På kort sikt bör dock inte ramtid prioriteras som större modellförändring, eftersom omställningen mot LOU redan innebär ett betydande förändringsarbete. Kommunen bör därför förbereda ramtid genom analys, förändringsledning och pilotdesign, men avvakta en bredare omläggning av ersättningsmodellen tills den framtida driftsformen är tydligare.

7.1.4 Särskilj och utveckla serviceinsatser som kapacitetsstrategi

Public Partner rekommenderar att Österåker går vidare med att särskilja serviceinsatser från omvårdnadsinsatser som en del av arbetet med att stärka hemtjänstens kapacitet. Syftet är att frigöra undersköterske- och omsorgskompetens till de insatser där den gör störst skillnad och samtidigt skapa bättre planeringsförutsättningar för serviceinsatser som städning, tvätt och inköp.

Serviceinsatser kan hanteras genom separat upphandling enligt LOU, som särskild del i en bredare LOU-upphandling av hemtjänst eller fortsatt inom LOV där det finns fungerande marknad och reella valmöjligheter. Valet av modell bör kopplas till kommunens kommande driftsformsbeslut och till kalibreringen av ersättningsmodellen. Oavsett modell behöver kommunen säkerställa att ansvar, biståndsbedömning, kvalitet och information till den enskilde hålls samman.

Prövningen bör utformas så att administrationen inte ökar för kommunen, utförarna eller den enskilde. Kommunen bör föra en konkret dialog med befintliga och möjliga utförare om volymer, villkor, ersättning och kapacitet. De ekonomiska effekterna bör bedömas som kapacitets- och kompetensnytta snarare än som en enkel besparing, eftersom värdet främst ligger i bättre användning av omsorgskompetens, minskad restid och mer planeringsbara insatser.

Om särskild organisering av serviceinsatser frigör motsvarande 1–2 procent av hemtjänstens totala kapacitet motsvarar det, vid en hemtjänstvolym om cirka 125 mkr, ett kapacitetsvärde om cirka 1,25–2,5 mkr per år. Uppföljningen bör därför omfatta kostnad, restid, planeringspåverkan, kompetensanvändning, kvalitet och brukarupplevelse.

7.1.5 Pröva Trygg hemgång i en avgränsad modell med kommunal rådighet

Public Partner rekommenderar att Österåker prövar Trygg hemgång i avgränsad pilotform och dimensionerar piloten så att modellen kan testas under realistiska förutsättningar. Funktionen bör ses som en systemfunktion för tryggare övergångar, bättre bedömningar och mer träffsäkra biståndsbeslut, inte som en isolerad ny hemtjänstinsats.

Kommunen behöver säkerställa tydlig rådighet över funktionen. Med kommunal rådighet avses att kommunen äger uppdrag, målgrupp, prioritering, uppföljning och samordning. Det behöver inte utesluta att delar av utförandet sker genom befintliga eller upphandlade resurser, men ansvarsfördelning, mandat och övergång till ordinarie hemtjänst behöver vara tydligt reglerade.

Piloten bör dimensioneras utifrån en normalmodell. En möjlig utgångspunkt är fyra till fem undersköterskor med tydlig samordning mot biståndshandläggning, rehabilitering, hemtjänstutförare, korttidsboende och regionens vårdaktörer. Kostnaden bedöms indikativt till cirka 3,5–4,8 mkr per år, beroende på bemanningsmodell, arbetstidens förläggning, frånvaro, vikarieresurs och behov av samordning. Om kommunen väljer att förstärka modellen med särskild samordnande funktion eller rehabiliteringsresurs bör ett högre intervall, cirka 4,5–6,0 mkr per år, användas som planeringsram. Därutöver bör kommunen räkna med en indikativ uppstartskostnad om cirka 0,5–1,2 mkr

Piloten bör resurssättas i budgetprocessen med sikte på start under 2027.

Kostnaden bedöms indikativt till cirka 2,0–3,2 mkr per år, beroende på bemanningsmodell, arbetstidens förläggning och behov av samordning. Kostnaden bör vägas mot möjliga systemeffekter i form av färre eller kortare vistelser på korttidsboende, mer träffsäkra biståndsbeslut, minskad långsiktig hemtjänstvolym och tryggare övergångar för den enskilde.

Därutöver bör kommunen räkna med en indikativ uppstartskostnad om cirka 0,5–1,2 mkr för projektledning, process- och rutinframtagande, utbildning, samverkansstruktur, utrustning, informationsinsatser och uppföljningsdesign. Beloppet bör ses som en planeringsram och påverkas av om funktionen byggs upp som egen kommunal kapacitet, kopplas till korttidsboende eller organiseras genom särskilt uppdrag till befintlig eller upphandlad utförare.

Den ekonomiska potentialen ligger i möjliga systemeffekter snarare än i att Trygg hemgång i sig är en billigare insats. Om piloten bidrar till att undvika eller förkorta korttidsvistelser med exempelvis 500–1 000 dygn per år motsvarar det, vid ett antagande om 2 000–3 000 kronor per korttidsdygn, cirka 1,0–3,0 mkr per år. Om modellen dessutom leder till mer träffsäkra biståndsbeslut och minskar den långsiktiga hemtjänstvolymen kan ytterligare kapacitetsvärde uppstå. Detta bör dock ses som en indikativ potential, inte som en säker besparing.

Om piloten visar positiva effekter kan modellen skalas upp mot en normalmodell med fyra till fem undersköterskor, vilket indikativt bedöms motsvara cirka 3,5–4,8 mkr per år. Piloten bör följas upp utifrån trygghet för den enskilde, behov av korttidsboende, hemtjänstvolym efter avslutad insats, återinskrivningar, arbetsmiljö, samverkan med regionen och effekter på biståndshandläggningens beslutsunderlag.

7.2 Genomföranderiktning 2026–2028

Rekommendationerna bör genomföras stegvis och hållas samman i en gemensam färdplan för äldreomsorgen som helhet. Färdplanen bör tydliggöra ansvar, beslutspunkter, budgetbehov, upphandlingssteg och uppföljning. Färdplanen behöver prioriteras och resurssättas som ett samlat förändringsarbete, inte enbart som löpande linjearbete. Syftet är att undvika parallella processer där driftsform, ersättningsnivå, serviceinsatser, Trygg hemgång och kapacitetsberedskap utvecklas var för sig.

Under 2026 bör Österåker prioritera stabilisering och inriktningsbeslut. Kommunen behöver stärka förutsättningarna för systemledning, realitetspröva om den höjda ersättningsnivån räcker inför budget 2027 och besluta hur kapaciteten ska säkras om nuvarande leverantör minskar sin kapacitet eller lämnar uppdraget. Det innebär att kommunen behöver ta ställning till om en begränsad kommunal kapacitetsberedskap ska byggas upp, eller om en konkret övertagande- och omfördelningsplan ska vara det primära beredskapsalternativet.

Under 2026 bör kommunen också ta fram en upphandlingsstrategi för en LOU-upphandlad hemtjänst som huvudsaklig framtida driftsform. Strategin behöver omfatta geografisk indelning, antal leverantörer, kapacitetskrav, kvalitetskrav, utvecklingsåtaganden, uppföljningsmodell, övergångsplan för brukare och hur serviceinsatser ska hanteras. Samtidigt bör arbetet med särskild hantering av serviceinsatser utvecklas och Trygg hemgång resurssättas i budgetprocessen med sikte på start under 2027.

Nuvarande LOV-avtal kan sägas upp med sex månaders varsel om kommunen beslutar att avveckla valfrihetssystemet. Samtidigt innebär nuvarande avtalsvillkor att kommunen vid kvarstående brister kan behöva hantera en övergång med så kort framförhållning som 30 dagar, och vid allvarlig brist i praktiken omedelbart. Det gör att kapacitetsberedskap eller en beslutad övertagande- och omfördelningsplan behöver finnas innan läget blir akut.

Under 2027 bör kommunen genomföra de första konkreta prövningarna och successivt färdigställa underlaget för den framtida hemtjänstmodellen, där driftsform, ersättningsmodell, serviceinsatser och kapacitetsberedskap hålls samman. Det omfattar pilot för Trygg hemgång, fortsatt utveckling av serviceinsatser, systematisk uppföljning av ersättningsnivå och ersättningsmodell samt fördjupad dialog med nuvarande och möjliga utförare. Ramtid bör under denna period förberedas genom analys, förändringsledning och pilotdesign, men ett bredare införande bör avvakta tills den framtida driftsformen och den kommande LOU-modellen är tydligare.

Under 2028 bör kommunen, om förberedelserna genomförts enligt färdplanen, kunna genomföra anbudsprocess, urval och beslut om den framtida hemtjänstmodellen. Vid denna tidpunkt bör kommunen ha underlag för hur en LOU-upphandlad hemtjänst ska kombineras med eventuell kommunal kapacitetsberedskap, särskild hantering av serviceinsatser, ersättningsnivå, riskfördelning, uppföljning och eventuell ramtidslogik. Besluten bör bygga på uppföljning av stabiliseringsarbetet, marknadsdialog, ekonomisk analys, erfarenheter från Trygg hemgång och serviceinsatser samt bedömning av äldreomsorgens samlade behov.

När rekommendationerna är genomförda bör Österåker ha ett äldreomsorgssystem med tydligare ansvar, bättre kapacitetsberedskap och starkare koppling mellan hemtjänst, korttidsboende, rehabilitering, förebyggande arbete, larm, nattinsatser och samverkan med regionen. Hemtjänsten bör då inte enbart vara organiserad som en fristående utförarfråga, utan som en del av ett sammanhållet system där kommunen kan styra volymer, följa kvalitet, hantera risker och använda resurser där de gör störst nytta.

Färdplanen bör ägas gemensamt av berörda politiska och tjänstemannaledande nivåer. Socialförvaltningen har den verksamhetsnära kunskapen, men genomförandet påverkar kommunens samlade riskbild, ekonomi, upphandlingsstrategi och långsiktiga styrning. En samlad färdplan är därför en förutsättning för att kommunen ska kunna gå från analys till genomförande med bibehållen kontroll.

7.3 Avslutande slutsatser

Österåker har goda förutsättningar att utveckla sin hemtjänst och äldreomsorg. Kommunen har låg kostnadsnivå, tydlig politisk riktning och betydande kunskap i organisationen. Genomlysningen visar samtidigt att nästa fas kräver att dessa styrkor kompletteras med starkare systemledning, större kapacitetsberedskap och mer långsiktigt hållbara villkor för både kommun och utförare.

Public Partners samlade slutsats är att Österåker behöver bygga vidare på dagens kostnadsmedvetna hemtjänstsystem och utveckla det mot ett mer robust och styrbart äldreomsorgssystem. Det handlar inte om att överge valfrihet, kvalitet eller god ekonomisk hushållning, utan om att säkra dessa värden under mer krävande förutsättningar.

En viktig iakttagelse i genomlysningen är att kommunen behöver stärka den interna koordineringen. När ansvar, ekonomi, upphandling, myndighetsutövning och utförarfrågor inte hålls samman riskerar svåra avvägningar att flyttas längre ut i organisationen. Det skapar press på chefer och medarbetare och ökar risken för att problem hanteras reaktivt snarare än strategiskt.

Äldreomsorgens ansvar kvarstår oavsett driftsform och oavsett hur marknaden utvecklas. Om externa utförare inte längre vill eller kan verka i kommunen behöver Österåker ändå kunna säkerställa att medborgarna får de insatser de har rätt till. Att försöka pressa mer ur ett redan sårbart system riskerar därför att skapa kostnader, kvalitetsrisker och arbetsmiljöproblem på andra platser i äldreomsorgen.

Den nya socialtjänstlagen och omställningen till god och nära vård förstärker behovet av detta perspektiv. Äldreomsorgen behöver inte enbart förstås som en växande kostnadsbelastning, utan också som ett område där förebyggande arbete, rehabiliterande arbetssätt, samverkan med regionen, civilsamhälle och den enskildes egna resurser kan bidra till bättre livskvalitet och en mer hållbar kostnadsutveckling över tid. För att den potentialen ska tas tillvara behöver hemtjänsten, korttidsboende, bistånd, hälsofrämjande insatser och vårdsamverkan styras som delar av samma helhet.

En tydligare och mer koordinerad systemledning kan bidra till att lösa ut sådana systemkonflikter i tid. Det underlättar för politisk ledning, förvaltningsledning, chefer, medarbetare och utförare att agera utifrån en gemensam bild av risk, kapacitet, kvalitet och ekonomi. Ytterst handlar det om att skapa ett äldreomsorgssystem som är tillräckligt robust för att medborgarna ska få den trygghet, kontinuitet och service de har rätt till.