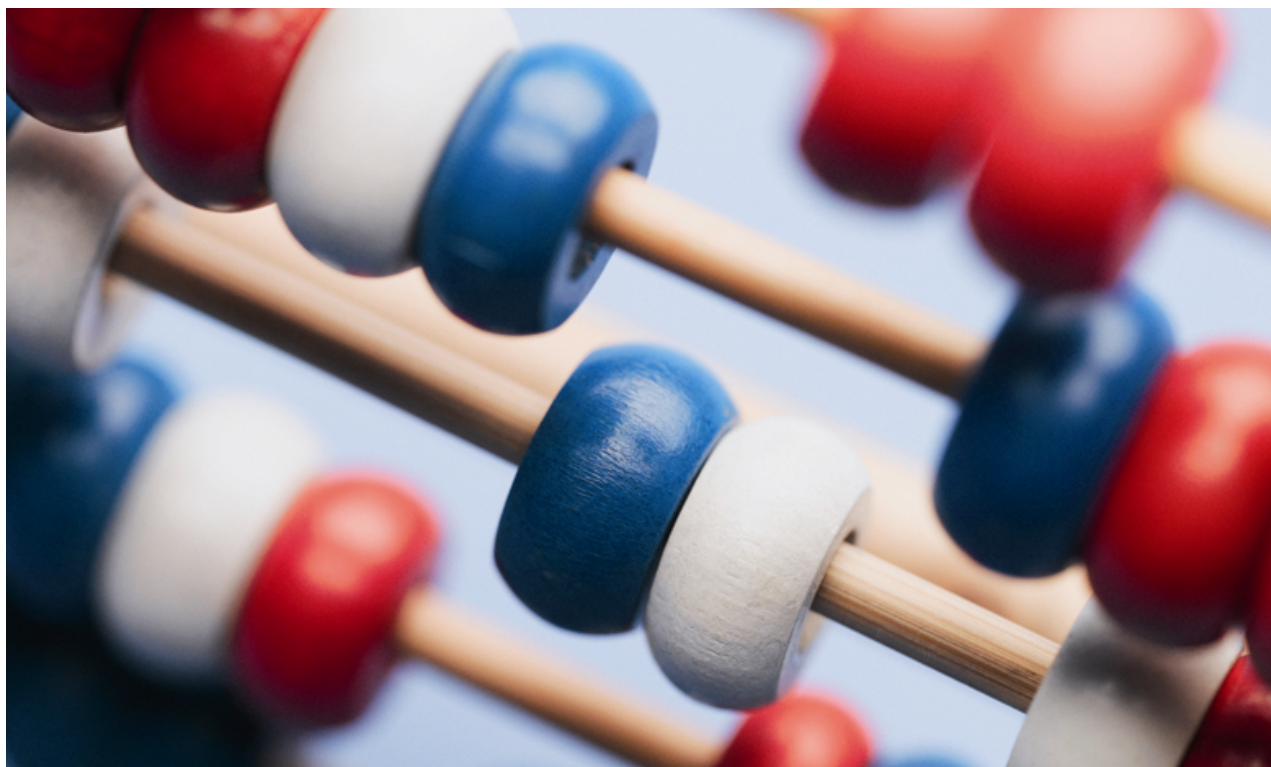


Avsedd för
Stockholm stad, Äldreförvaltningen

Dokumenttyp
Slutrapport

Datum
Juni, 2011

ÖVERSYN ERSÄTTNINGSNIVÅER INOM HEMTJÄNSTEN I STOCKHOLMS STAD



ÖVERSYN ERSÄTTNINGSNIVÅER INOM HEMTJÄNSTEN I STOCKHOLMS STAD

Reviderad: **25 augusti 2011**
Datum: **29 juni 2011**
Utförd av: **Mattias Wikner, Karina Kight, Karl Kjäll**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och frågeställningar	2
2.3	Genomförande	3
2.4	Centrala begrepp	4
2.5	Rapportens disposition	5
3.	Generella förutsättningar	6
3.1	Erfarenhet av valfrihet inom hemtjänst	6
3.2	Syfte med valfrihet inom hemtjänst	7
3.3	Vad ingår i hemtjänst	8
3.4	Uppdragets omfattning i tid på dygnet	9
3.5	Möjliga avgränsningar av uppdraget	9
3.6	Övriga krav på tjänsten utförande av hemtjänst	10
3.7	Slutsatser	10
4.	Ersättningsmodell och ersättningsnivå	12
4.1	Olika ersättningsmodeller	12
4.2	Jämförelse av ersättningsnivåer	15
4.3	Slutsatser	19
5.	Uppskattning av utförarnas Kostnader	20
5.1	Principer vid beräkning av kostnad för att bedriva hemtjänst	20
5.2	Exempel på kostnadsberäkning	20
5.3	Slutsatser	23
6.	Utförarnas synpunkter på ersättningsmodellen	25
6.1	Ägarförhållande	26
6.2	Stadsdelar	30
6.3	Storlek på organisation	31
7.	Sammanfattande slutsatser	32
7.1	Slutsatser från tidigare avsnitt	32
7.2	Slutsatser gällande stadens ersättningsnivå	33

1. SAMMANFATTNING

Stockholms stad erbjuder sedan 2002 medborgarna kundval inom hemtjänst i ordinärt boende. En viktig komponent i kundvalssystemet är den ersättning som utförarna erhåller för sina tjänster. Ett fungerande kundvalssystem förutsätter ett brett utbud av olika utförare, vilket i sin tur förutsätter attraktiva villkor för utförarna.

Äldreförvaltningen har beslutat genomföra en översyn av ersättningssystemet i två steg; 1) se över ersättningen i dess nuvarande form i syfte att uppskatta behovet av justeringar, 2) utveckla förslag till nytt ersättningssystem i syfte att fastställa detaljerade villkor. I föreliggande rapport redovisas resultatet av översynens första steg.

Översynens övergripande syfte är att bedöma rimligheten i Stockholms stads ersättningsnivåer för hemtjänst. Denna bedömning görs på två olika sätt. Det ena sättet är att jämföra Stockholms stads ersättningsnivå med "marknadspriset" genom att kartlägga vilka ersättningsnivåer som andra kommuner i länet erbjuder till sina utförare av hemtjänst. Det andra sättet är att jämföra Stockholms stads ersättningsnivå med olika utförares *kostnader* för att leverera hemtjänst. Sammantaget indikerar detta i vilken mån det finns anledning att justera Stockholms stads nuvarande ersättningsnivå.

Jämförelsen mellan Stockholm och länets övriga kommuner försvåras av att varje kommun har sina specifika förutsättningar och omständigheter som påverkar ersättningsnivån. För att kunna göra rättvisa jämförelser har Ramböll även kartlagt de faktorer som vi bedömer är mest relevanta för att förklara varför det kan se olika ut i olika kommuner.

Ytterligare ett moment i översynen handlar om att ge en samlad bild av hur stadens utförare av hemtjänst ser på ersättningsnivån och vilka förbättringsområden som de framhåller när det gäller ersättningsmodellen och ersättningssystemet.

Rambölls slutsats gällande Stockholms stads ersättning för hemtjänsten är att ersättningsnivån bör höjas. Vi bedömer att stadens förhållandevis låga ersättningsnivå i kombination med det omfattande hemtjänstuppdraget riskerar att långsiktigt påverka verksamhetens kvalitet negativt. Osäkerheten i det statistiska underlaget gör att vi inte kan ange en specifik nivåhöjning. Grova uppskattningar visar dock att det troligtvis rör sig om mindre justeringar.

En viktig förutsättning för att kunna göra mer hållbara bedömningar av ersättningsnivåerna samt ge mer precisa rekommendationer gällande eventuella justeringar, är att ha tillgång till tillförlitlig statistik. Särskilt angeläget är att få grepp om *andelen kringtid* (hur stor del av utförarnas arbetstid som går åt till transporter, dokumentation med mera) samt *andelen utförd tid* (hur stor del av den beviljade tiden som verkligen utförs). Idag saknas tillförlitlig statistik kring dessa båda faktorer vilket försvårar jämförelser med andra kommuner.

Avslutningsvis kan Ramböll konstatera att Stockholms stad har en ersättningsmodell som är svår att förstå, kommunicera och som försvårar jämförelser med andra kommuner. Helt oavsett om staden i nuläget finner tillräckliga skäl att justera ersättningsnivåerna menar vi att hela ersättningsmodellen bör ses över. Stockholms nivåmodell är en kombination av två olika modeller (beviljad respektive utförd tid) som bygger på två olika perspektiv som är vanskligt att förena. Enkelt uttryckt bygger den ena modellen på förtroende och den andra på kontroll. För att säkerställa ersättningsmodellens ändamålsenlighet menar Ramböll att en särskild översyn bör göras kring modellens konsekvenser för hemtjänstens kostnader och kvalitet. Först när ersättningsmodellen är klar och tydlig går det att fastställa rimliga ersättningsnivåer.

2. INLEDNING

I detta avsnitt ges en introduktion till översynen. Inledningsvis ges en kortfattad bakgrund till uppdraget. Härfter utvecklas översynens syfte och frågeställningar och vi redovisar på vilket sätt översynen är genomförd. Vidare presenteras och definieras några begrepp som är viktiga för förståelsen av rapporten och avslutningsvis presenteras hur rapportens övriga avsnitt är disponerade.

2.1 Bakgrund

Stockholms stad erbjuder sedan 2002 medborgarna kundval inom hemtjänst i ordinärt boende. En viktig komponent i kundvalssystemet är den ersättning som utförarna erhåller för sina tjänster. Ett fungerande kundvalssystem förutsätter ett brett utbud av olika utförare, vilket i sin tur förutsätter attraktiva villkor för utförarna.

Under senare tid har de privata utförarna framfört synpunkter på hur ersättningen är utformad inom kundvalssystemet. Det har dels riktats kritik mot ersättningsnivåerna, som man anser är för låga för att kunna bedriva verksamhet av god kvalitet. Dels finns det synpunkter på vilka arbetsuppgifter som ersättningen förväntas täcka in. Exempelvis finns det viktiga arbetsmoment i samband med mottagandet av en ny kund, och den planering som ska göras i samband med detta, som flera utförare menar inte täcks in idag och som man därför önskar kompensation för.

Mot bakgrund av att Stockholms stads ersättningssystem utformades för tio år sedan och att det sedan dess skapats en mer enhetlig "hemtjänstmarknad" gällande ersättningsnivåer och vad som förväntas ingå i ersättningen, önskar äldreförvaltningen göra en översyn av ersättningsnivåerna inom stadens hemtjänst. Härmed vill man säkerställa att verksamhetens kvalitet inte äventyras till följd av oskäliga ersättningsnivåer eller andra villkor som utförarna finner orimliga.

Äldreförvaltningen har beslutat genomföra en översyn av ersättningssystemet i två steg; 1) se över ersättningen i dess nuvarande form i syfte att uppskatta behovet av justeringar, 2) utveckla förslag till nytt ersättningssystem i syfte att fastställa detaljerade villkor. I föreliggande rapport redovisas resultatet av översynens första steg.

2.2 Syfte och frågeställningar

Översynens övergripande syfte är att bedöma rimligheten i Stockholms stads ersättningsnivåer för hemtjänst. Denna bedömning görs på två olika sätt. Det ena sättet är att jämföra Stockholms stads ersättningsnivå med "marknadspriset" genom att kartlägga vilka ersättningsnivåer som andra kommuner i länet erbjuder till sina utförare av hemtjänst. Det andra sättet är att jämföra Stockholms stads ersättningsnivå med olika utförares *kostnader* för att leverera hemtjänst. Sammantaget indikerar detta i vilken mån det finns anledning att justera Stockholms stads nuvarande ersättningsnivå.

Jämförelsen mellan Stockholm och länets övriga kommuner försvåras av att varje kommun har sina specifika förutsättningar och omständigheter som påverkar ersättningsnivån. För att kunna göra rättvisa jämförelser har Ramböll även kartlagt de faktorer som vi bedömer är mest relevanta för att förklara varför det kan se olika ut i olika kommuner.

Ytterligare ett moment i översynen handlar om att ge en samlad bild av hur stadens utförare av hemtjänst ser på ersättningsnivån och vilka förbättringsområden som de framhåller när det gäller ersättningsmodellen och ersättningssystemet.

Översynen omfattar således en rad olika frågeställningar inom flera olika teman. Dessa sammanfattas i nedanstående analysram.

Skilnader mellan kommunerna som är viktiga att beakta

- Vad är det uttalade syftet med valfrihetssystemet inom hemtjänsten?
- Hur definierar länets kommuner insatsen hemtjänst?
- Hur är uppdraget till utförare utformat?

Ersättningsmodeller och marknadspris (kartläggning)

- Ersättningsmodeller - hur ser kommunernas olika ersättningsmodeller ut?
 - Vilka ersättningsmodeller tillämpas?
 - Hur sker uppföljning av utförarnas leverans?
- Ersättningsnivåer
 - Hur stor är grundersättningen (service, omvårdnad)?
 - Hur stora är eventuella differentieringar (geografi, natt, kväll, helg, annan)?
 - Ingår något mer i den debiterbara tiden förutom själva omvårdnadstjänsterna?
 - Hur stor eventuell fast ersättning utgår (och för vilka insatser i så fall)?
 - Hur stor momskompensation ges?

Kostnader för att utföra hemtjänst (kostnadsberäkning)

- Hur stora är kostnaderna för att utföra en hemtjänsttimme på plats hos kund?
- Hur stora är kostnaderna för den kringtid som är kopplad till en hemtjänsttimme hos kund?
- Hur stora är kostnaderna för overheadkostnader/övriga kostnader fördelat på en hemtjänsttimme hos kund?

Synpunkter från utförare

- Hur ser utförarna på ersättningsnivåerna?
- Hur ser utförarna på ersättningsmodellen?
- Hur ser utförarna på ersättningssystemet?
- Vilka förbättringsområden framkommer?

2.3 Genomförande

Ramböll har genomfört översynen i tre faser; *förberedelser*, *kartläggning* samt *analys och rapportering*. I följande avsnitt redovisas mer konkret vilka aktiviteter som ingått i översynens olika faser.

Förberedelser

Inledningsvis identifierades olika typer av ersättningsmodeller. Detta genomfördes med hjälp av dokumentstudier samt explorativa intervjuer med sakkunniga i Stockholms stad samt motsvarande tjänstemän inom andra kommuner.

Dokumentstudierna omfattade dels de styrdokument som Stockholms stad använder för att beskriva det nuvarande systemet, dels det interna utredningsmaterial från bland annat stadsledningskontoret som legat till grund för detta; tjänsteutlåtanden, remisser nämndsprotokoll med mera. I dokumentstudierna ingår även att gå igenom nuvarande underlag för beräkning av Stockholms stads ersättningar. De explorativa intervjuerna genomfördes med tjänstemän som har god insyn i hur det nuvarande systemet är uppbyggt, vilka alternativa utformningar som är tänkbara samt motiven till de vägval man gjort i Stockholm. Intervjuerna hjälper även Ramböll att förstå beräkningsmodeller och andra tekniska aspekter på ersättningsmodellen.

Härefter kontaktade Ramböll några andra kommuner med valfrihet inom hemtjänsten för att samla in ytterligare exempel på hur ersättningsmodeller kan vara utformade. De kommuner som kontaktades var Linköpings kommun, Varbergs kommun och Nordanstigs kommun som tillsammans gav en bra bild av hur valfrihetssystem kan arrangeras, vad som gör en ersättningsmodell attraktiv för privata utförare samt vilka kostnader som är förknippade med utförande av hemtjänst. Även intervjuer med Sveriges kommuner och landsting bidrog med värdefull kunskap.

Förberedelsefasen ledde fram till en analysram som omfattade alla för uppdraget relevanta parametrar. Med denna som grund övergick översynen i kartläggningsfasen.

Kartläggning

Översynens andra fas omfattade en kartläggning av andra kommuners ersättningsmodeller och ersättningsnivåer i syfte att identifiera marknadspriset för hemtjänst i ordinärt boende. En annan viktig uppgift bestod i att ta fram en kalkylmodell för att beräkna kostnaderna för att utföra hemtjänst. Och slutligen omfattade kartläggningsfasen en sammanställning av de viktigaste synpunkterna på det nuvarande ersättningssystemet som framförts av privata och kommunala utförare.

Kartläggningen av andra kommuner omfattade tio kommuner i Stockholms län. Stockholms kranskommuner har i flera avseenden jämförbara förutsättningar då länet utgör en gemensam marknad för många privata utförare i Stockholm. Syftet var att åstadkomma en sammanställning av vilka ersättningsmodeller som tillämpas i andra kommuner samt vilka ersättningsnivåer som erbjuds utförarna. Följande kommuner omfattades av kartläggningen; Ekerö, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Sollentuna, Solna, Täby, Upplands Väsby och Österåker. Ramböll har samlat in uppgifter från respektive kommun med hjälp av ett frågeformulär som täcker in alla för uppdraget relevanta parametrar. Vi har även besökt kommunerna för att diskutera eventuella oklarheter samt säkerställa att formuläret blir konsekvent ifyllt.

I kartläggningsfasen kontaktades även företrädare för olika utförare och branschorganisationer som gavs möjlighet att ge sina synpunkter på ersättningsnivån och ersättningsmodeller i syfte att lyfta fram de aspekter man anser bör förändras. I detta sammanhang kontaktades också tio olika företrädare; 2 kommunala utförare, 5 privata utförare (3 stora, 1 medelstor och 1 mindre), 2 stiftelser samt 1 branschorganisation (Äldreomsorgsföretagarna). Urvalet gav en bred bild av olika förslag på förbättringsområden. Härfter skickades en enkät, innehållande alla de aspekter som identifierats vid intervjuerna, ut till samtliga utförare där de angav vilka förbättringsområden som staden borde prioritera.

Analys och rapportering

Den tredje och sista fasen inleddes med att resultatet av kartläggningen analyserades. Analysen har lett fram till den ersättningsnivå och de övriga ersättningskrav som förefaller vara marknadsmässiga inom hemtjänst i ordinärt boende. Detta har sedan jämförts med ersättningsnivå och övriga villkor i Stockholms stad i syfte att bedöma om dessa villkor kan anses rimliga.

Denna kommunjämförelse har även kompletterats med en kostnadsberäkning där Stockholms nuvarande ersättningsnivå ställs i relation till de kostnader som olika typer av utförare redovisar att ersättningen ska täcka. Ramböll har genomfört flera olika beräkningar för att illustrera effekten av olika ersättningsnivåer och andra villkor för att tydligt påvisa konsekvenserna av olika alternativa utformningar av ersättningsmodellen.

Sammantaget ger detta en bild av om Stockholms ersättning kan anses ligga på en "marknadsmässig" nivå samt om denna nivå också kan anses tillräckligt hög för att ge utförare villkor som är långsiktigt hållbara.

2.4 Centrala begrepp

I rapporten förekommer ett flertal olika begrepp som kan tolkas på olika sätt. I detta avsnitt ska vi därför definiera ett antal, för utredningen, centrala begrepp.

Ersättningsnivå

Med detta avses den grundersättning som utgår för utförande av omvårdnads- respektive serviceinsatser inom hemtjänsten. Denna ersättning uttrycks ofta som kr/h men ibland även som kr/månad eller kr/insats. I utredningen används i första hand kr/h och som exempel kan nämnas att Ekerö kommuns ersättningsnivå uppgår till 373 kr/h för omvårdnadsinsatser och 331 kr/h för serviceinsatser.

Ersättningsmodell

Ersättningsmodell är ett vidare begrepp som förutom ersättningsnivån även rymmer de grundläggande principer som gäller för ersättningen. Detta betyder att en ersättningsmodell omfattar såväl grundersättning för omvårdnads- och serviceinsatser, som utformningen av och storleken på olika former av påslag och differentieringar, med mera. Som exempel kan nämnas Nacka kommun som utöver grundersättningen för omvårdnads- och serviceinsatser ersätter kvällar med ett påslag på 34 kr/h samt helger med 85 kr/h. Däremot ges ingen ersättning för utförande nattetid då detta ligger utanför valfrihetssystemet i Nacka.

En annan fundamental skillnad mellan olika ersättningsmodeller gäller principerna för uppföljning, vilket hänger nära samman med utförarnas handlingsutrymme och flexibilitet. De vanligaste ersättningsmodellerna är *beviljad* respektive *utförd* tid (detta utvecklas i avsnitt 4).

Ersättningssystem

Detta är det vidaste ersättningsbegreppet som även omfattar hur biståndsbedömningen fungerar samt system och rutiner för hur genomförda insatser följs upp och rapporteras in, hur ersättningen betalas ut med mera. Den nu aktuella uppdraget berör inte alla dessa delar och utgör därmed ingen heltäckande översyn av ersättningssystemet. I detta uppdrag görs enbart en insamling av utförarnas synpunkter på ersättningssystemet, vilket ska ses som ett första steg i Stockholms stads kommande översyn av hela ersättningssystemet.

2.5 Rapportens disposition

Efter denna inledning följer ett kapitel (kapitel 3) som redovisar de generella förutsättningar som styr ersättningsmodellens utformning. Genom att belysa skillnaderna mellan länets kommuner ökar möjligheterna att göra relevanta jämförelser av ersättningsnivån. Härfter kommer ett kapitel (kapitel 4) som jämför Stockholms stads ersättningsmodell med andra kommuners modeller för ersättning. Detta utgör en grund för rättvisa jämförelser mellan olika kommuners ersättningsnivåer. Efterföljande avsnitt (kapitel 5) innehåller en uppskattning av de kostnader som är förknippade med utförande av hemtjänst i ordinärt boende. Härigenom går det att bedöma om nuvarande ersättningsnivå täcker de kostnader som utförarna har. Därefter redovisas (i kapitel 6) de synpunkter på ersättningsnivån, ersättningsmodellen respektive ersättningssystemet som framförts av utförarna och som de menar bör förändras för att Stockholm ska vara en mer attraktiv kommun att bedriva sin verksamhet inom. Avslutningsvis presenteras Rambölls samlade slutsatser (kapitel 7) om rimligheten i Stockholms stads ersättningsnivåer för hemtjänst.

3. GENERELLA FÖRUTSÄTTNINGAR

I detta avsnitt redovisas olika förutsättningar som har betydelse för ersättningsmodellens utformning och ersättningsnivåerna. Genom att belysa skillnader mellan Stockholms stad och jämförelsekommunerna ökar möjligheterna att göra rättvisa jämförelser av ersättningsnivån.

De förutsättningar vi väljer att framhålla är kommunernas erfarenhet av valfrihet och antal utförare i kommunen, syftet med valfrihet inom hemtjänst och hur långt brukarens valfrihet sträcker sig, vad som ingår i hemtjänst, vilka avgränsningar av uppdraget som är möjliga samt vilka krav som ställs på tjänsten hemtjänst.

3.1 Erfarenhet av valfrihet inom hemtjänst

Stockholms stad införde 2002 kundval inom hemtjänst och upphandling gjordes då enligt LOU. Från den 1 september 2009 tillämpas LOV för upphandling av hemtjänst.

Av jämförelsekommunerna har Solna, Järfälla och i viss mån Sollentuna, lika lång erfarenhet av kundval inom hemtjänst som Stockholm. Flera andra kommuner som exempelvis Österåker, Lidingö och Upplands Väsby införde kundval eller valfrihet under 2005-2006. Upphandling gjordes då i enlighet med LOU.

Det finns också två kommuner, Nacka och Täby, som har betydligt längre erfarenhet av kundval eller valfrihet. Nacka var första kommun att 1992 införa kundval inom hemtjänst, då i form av auktorisation. Också Täby införde tidigt kundval och auktorisation av hemtjänstutförare.

Samtliga jämförelsekommuner införde valfrihet i enlighet med LOV under perioden 2009-2010.

Ett område under utveckling

Att valfrihet och upphandling enligt LOV inom hemtjänst är ett område under utveckling är tydligt. I många kommuner, liksom i Stockholms stad, pågår diskussioner om modellen för ersättning till utförare och flera kommuner ska genomföra översyner av ersättningsmodellen och/eller ersättningsnivåerna.

I Solna infördes en ny modell för ersättning och uppföljning av utförd tid den 1 juni 2011 och i Sollentuna infördes elektronisk uppföljning av utförd tid under 2011.

Varierande antal hemtjänstutförare

Antalet utförare varierar i kommunerna. Stockholms stad har cirka 160 utförare, varav cirka 40 är kommunala utförare. Också Nacka har ett stort antal utförare, 55 stycken. Majoriteten av kommunerna har mellan 10 och 23 utförare medan Ekerö och Österåker har få utförare med, 4 respektive 3 utförare. Av tabellen nedan framgår antalet utförare sorterat utifrån när kundval infördes i kommunen. Av tabellen framgår också befolkningen i kommunen.

Figur 1. Bakgrundsfakta för kommuner som ingår i jämförelsen.

Kommun	Befolkning dec-10	Kundval införs	Antal utförare maj-11
Nacka	90 000	1992	55
Täby	64 000	1993	23
Stockholm	847 000	2002	161
Solna	68 000	2002	18
Järfälla	66 000	2002	22
Sollentuna	65 000	2005	18
Österåker	40 000	2005	3
Lidingö	44 000	2006	10
Upplands Väsby	39 000	2006	15
Huddinge	97 000	2009	10
Ekerö	25 000	2010	4

Kommunal utförare av hemtjänst finns i alla kommuner utom i Nacka. Antalet kommunala utförare kan variera beroende på hur den är organiserad. I kommuner där det finns flera kommunala utförare är den ofta uppdelad på olika områden i kommunen. I Stockholms stad finns cirka 40 kommunala utförare. Flera stadsdelar har därmed flera kommunala utförare. I Älvsjö saknas kommunal utförare. I Nacka började den kommunala hemtjänsten avvecklas under 2008 på grund av stora ekonomiska underskott.

Flera av kommunerna lyfter att de kommunala utförarna ofta har ekonomiska svårigheter.

3.2 Syfte med valfrihet inom hemtjänst

Det övergripande syftet med valfrihet inom hemtjänst är att kunna erbjuda valmöjligheter och därmed ett ökat självbestämmande för den som har beviljats hemtjänst. Många kommuner anger också ökad kvalitet, ökad effektivitet och ett ökat företagande som syfte. I vilken utsträckning olika syften betonas kan ha betydelse både för hur modellen för valfrihet och modellen för ersättning till utförarna utformas. Om brukarens möjlighet att påverka är prioriterat är det exempelvis mer troligt att brukaren utöver valet av utförare också kan påverka utformningen av innehållet i hemtjänsten. Om effektivitet prioriteras är det exempelvis mer troligt att ersättning ges för beviljad tid och att tiden följs upp noggrant. I kommuner som prioriterar ett ökat företagande är det troligt att modellen på olika sätt underlättar för nyetablerade och små företag att etablera sig på marknaden.

Stockholms stad

I Stockholms stad framhålls flera syften. Av förfrågningsunderlaget för upphandling av hemtjänst framgår det att följande utgångspunkter har varit vägledande i utformningen av kundvalsmodellen för äldreomsorg:

- Den enskilde ska ges rätt att, efter biståndsbeslut, välja utförare.
- Fokus ska sättas på kvaliteten i verksamheten.
- Utförarna av tjänsterna ska ges långsiktiga, varaktiga och stabila villkor.
- Förutsättningar ska ges för ett enkelt inträde på marknaden.

Att brukaren ska kunna välja utförare är grunden i en valfrihetsmodell. Utöver möjligheten att välja utförare kan brukaren också ges mer eller mindre möjlighet att påverka utformningen av den hemtjänst som beviljats. I Stockholms stad kan brukaren påverka när och hur en insats ska genomföras. Brukaren kan dock inte byta en beviljad insats mot en annan.

Förutom att brukaren ska kunna välja utförare betonas att det ska finnas fokus på kvaliteten i verksamheten. I den utredning som gjordes inför införandet av valfrihet 2002 framgår det att Stockholms stad vägde för- och nackdelar med att ge ersättning för beviljad tid och utförd tid. I utredningen avfärdas utförd tid som ersättningsmodell då detta inte anses ge incitament för den verksamhetsutveckling som eftersträvas. I utredningen konstateras också att ersättning för utförd tid ger incitament till lågt betald personal vilket inte stimulerar en hemtjänst som står för kompetens, kvalitet och kostnadseffektivitet.

Goda villkor för företag är också ett tydligt syfte med Stockholms stads modell för valfrihet, något som avspeglar sig i att utförarna ges stora möjligheter att begränsa sitt uppdrag. Som utförare har man möjlighet att begränsa sitt uppdrag till antingen omvårdnads- och servicetjänster eller städtjänster, vad gäller kapacitet i tid per månad samt det geografiska område man vill verka inom.

Jämförelsekommuner

I flera av jämförelsekommunerna prioriteras brukarens möjlighet att påverka högt och brukaren har, förutom möjlighet att välja utförare, också möjlighet att kontinuerligt påverka utformningen av hemtjänsten. Brukaren kan exempelvis ha möjlighet att byta en beviljad insats mot en annan beviljad insats eller så kan brukaren ges möjlighet att flytta beviljad tid inom en och samma månad.

Också i många av jämförelsekommunerna betonas flera syften än valfrihet och ökat självbestämmande för brukaren. I flera kommuner betonas, på samma sätt som i Stockholms stad, en ökad kvalitet och ett ökat företagande och också i jämförelsekommunerna avspeglar sig detta i

de krav som ställs på utförarna vad gäller kvalitet samt i de möjligheter som utförare ges att begränsa sitt uppdrag.

3.3 Vad ingår i hemtjänst

Vad som ingår i hemtjänst och hur olika insatser benämns skiljer sig mellan kommuner. Det är dock vanligt att skilja på omvårdnadsinsatser och serviceinsatser.

Stockholms stad

I Stockholms stad delas hemtjänsten in i:

- omvårdnads- och servicetjänster
- städtjänster i hemtjänst

Som utförare kan man välja om man vill utföra omvårdnads- och servicetjänster, där städtjänster ingår, eller endast städtjänster i hemmet.

Omvårdnads- och serviceinsatser

Med omvårdnadsinsatser avses vad som kan behövas för att tillgodose den enskildes fysiska, psykiska, sociala och kulturella behov. Det kan avse hjälp att äta, dricka, förflytta sig, på- och avklädning, sköta hygien, bibehålla sociala nätverk, bryta isolering eller insatser för att känna trygghet och säkerhet. Med serviceinsatser avses exempelvis matlagning, leverans av färdiglagad mat, inköp av dagligvaror och mat, städning och tvätt.

I Omvårdnads- och serviceinsatser ingår förutom omvårdnad och service också:

- mat och måltider eller leverans av matlådor
- ledsagning
- avlösning i hemmet
- trygghetslarm

Att dessa insatser är obligatoriska och ingår i omvårdnadsinsatser skiljer Stockholms stad från många av jämförelsekommunerna.

Städtjänster i hemtjänst

Städtjänster ska genomföras i den enskildes hem i enlighet med beställningen. I städning ingår också hjälp med fönsterputs i enlighet med biståndsbeslutet.

Jämförelsekommuner

Flera av jämförelsekommunerna delar på samma sätt som Stockholm stad in hemtjänst i omvårdnad och service. Någon särskild indelning i städtjänster görs dock inte och utförare ges inte möjlighet att endast utföra städtjänster.

I de flesta av jämförelsekommunerna ska man som utförare kunna utföra både omvårdnads- och servicetjänster. I Sollentuna är det möjligt att som utförare endast utföra omvårdnad eller service, alla utförare har dock valt att utföra båda insatstyperna.

Anledningen till att man särskiljer omvårdnad från serviceinsatser kan vara att det ställs högre krav på omvårdnad än på service. Det kan vara så att service endast behöver utföras dagtid och därmed blir en billigare tjänst att utföra än omvårdnad som ska utföras också på kvällar, helger och i vissa fall också nattetid. Det kan också vara så att kvalitetskraven och kraven på kompetens hos personalen är högre vad gäller omvårdnad än service. Flera kommuner särskiljer av den anledningen och har också olika ersättningsnivåer för omvårdnad och service. Det finns dock kommuner som på samma sätt som Stockholm ger samma ersättning för både omvårdnad och service. Anledning till att inte särskilja kan dels vara att man lägger in lite olika saker i omvårdnad och service som gör att de inte skiljer sig så mycket från varandra vad gäller exempelvis krav på kompetens. Det kan också vara så att man anser att kvalitetskraven bör vara desamma oavsett om det gäller omvårdnad eller städ.

Några av jämförelsekommunerna särskiljer vissa insatser som antingen inte ingår i uppdraget eller som är frivilliga för utförarna. Det är insatser som kräver någon form av specifik kompetens,

utrustning eller bemanning eller insatser som kan variera i omfattning över tid. Exempel på sådana insatser är:

- leverans av matlådor
- ledsagning
- avlösning i hemmet
- trygghetslarm

I kommuner där dessa insatser ingår i det ordinarie hemtjänstuppdraget kan det skilja sig om insatserna ingår i service eller omvårdnad.

3.4 Uppdragets omfattning i tid på dygnet

En annan aspekt som har betydelse för ersättningens utformning och ersättningsnivåerna är uppdragets omfattning i tid på dygnet. En vanlig uppdelning av dygnet är dag, kväll, natt, helg och ibland också storhelg.

Stockholms stad

I Stockholms stad ska man som utförare kunna erbjuda omvårdnad dygnet runt, årets alla dagar. Då differentiering av ersättningen endast görs för omfattande uppdrag (mer än 227,2 timmar per månad) där ersättning ges per timme så är tidsangivelserna för dag, kväll och natt av mindre betydelse i Stockholms stad än i många andra kommuner.

Tidsangivelser

Dag:	07.00 – 19.00
Kväll:	19.00 – 22.00
Natt:	22.00 – 07.00

Uppdragets omfattning i tid på dygnet är en aspekt där Stockholms stad skiljer sig från många av jämförelsekommunerna.

Jämförelsekommuner

I många av jämförelsekommunerna ska man som utförare kunna erbjuda hemtjänst på dagar och kvällar, årets alla dagar. Att utföra hemtjänst nattetid ingår normalt inte i uppdraget utan ligger då ofta hos den kommunala utföraren.

Många av jämförelsekommunerna anger tiden för natt till 22.00 - 07.00 på samma sätt som Stockholms stad. Det finns dock exempel på kommuner där natten börjar 22.30 eller 24.00 och sträcker sig till 07.30.

3.5 Möjliga avgränsningar av uppdraget

För att underlätta för utförare att etablera sig i kommunen tillämpas vissa möjliga avgränsningar av uppdraget att utföra hemtjänst. En vanlig avgränsningsmöjlighet är kapacitetstak som innebär att man som utförare får begränsa sitt uppdrag vad gäller antal utförda timmar per månad. En annan vanlig avgränsningsmöjlighet är geografiskt etableringsområde.

Stockholms stad

Stockholms stad tillämpar kapacitetstak. Utförare har möjlighet att ange ett tak för hur många uppdrag de kan åta sig samtidigt. Kapacitetstaket ska anges i form av bilståndsbedömda timmar per månad.

Stockholms stad tillämpar också geografiskt etableringsområde och tillåter utförare att på egen hand definiera i vilket område man vill verka. Som utförare har man möjlighet att avgränsa sitt etableringsområde till stadsdelar eller annan geografisk uppdelning såsom bostadsområde eller angivna gator. Här är Stockholms stads mål om såväl kvalitet som att ge utförare goda förutsättningar tydligt. I förfrågningsunderlaget uppmanas utförare att tänka igenom vilket eller vilka geografiska områden som är bäst för utföraren utifrån möjligheten att erbjuda tjänster med hög kvalitet och ekonomisk bärkraft.

Jämförelsekommuner

Majoriteten av jämförelsekommunerna tillämpar kapacitetstak och geografiskt etableringsområde som möjliga avgränsningar av uppdraget. Vad gäller kapacitetstak så är det normalt utformat som det är i Stockholms stad där utförarna får ange ett tak i form av biståndsbedömda timmar per månad. Vad gäller geografiskt etableringsområde så har kommunen ofta angivit områden som man som utförare har möjlighet att välja om man vill verka i eller inte.

Det finns också kommuner, exempelvis Järfälla, som inte tillåter vare sig kapacitetstak eller geografisk begränsning.

3.6 Övriga krav på tjänsten utförande av hemtjänst

Av förfrågningsunderlaget framgår det vilka krav som ställs på tjänsten utförande av hemtjänst.

Såväl Stockholms stad som jämförelsekommunerna ställer omfattande krav på den som ska verka som utförare såväl som på utförandet av tjänsten. Inom ramen för detta uppdrag har det inte funnits utrymme att i detalj granska skillnader vad gäller de krav som ställs. Ramböll uppfattar dock inte att de krav som Stockholms stad ställer skiljer sig i någon större utsträckning från de krav som ställs i jämförelsekommunerna.

Många av jämförelsekommunerna betonar vikten av tydliga krav. Särskilt kan det noteras att Nacka, som när de införde auktorisation ställde begränsade krav, idag har mer omfattande och tydliga krav. Nackas krav är också tydliga vad gäller hur kraven ska följas upp av kommunen samt vilka konsekvenser eventuella brister får för utföraren.

3.7 Slutsatser

De förutsättningar där Stockholms stad skiljer sig från många av jämförelsekommunerna är framför allt vad gäller *vad som ingår i hemtjänst* samt i *uppdragets omfattning i tid på dygnet*.

Gällande vad som ingår i hemtjänst skiljer sig Stockholms stad från övriga kommuner, dels genom att tillåta en avgränsning till endast städtjänster men kanske framför allt genom att låta omvårdnads- och serviceinsatser omfatta samtliga av följande insatser:

- leverans av matlådor
- ledsagning
- avlösning i hemmet
- trygghetslarm

Någon eller några av dessa insatser ingår i många av jämförelsekommunerna men inte i någon av jämförelsekommunerna ingår samtliga insatser. Den insats där Stockholms stad skiljer sig mest från jämförelsekommunerna är trygghetslarm. Endast i två av jämförelsekommunerna ingår trygghetslarm, och då endast dagtid.

Av figuren nedan framgår vilka av dessa insatser som ingår. Det framgår också om insatserna ingår i insatstypen service (s) eller omvårdnad (o), vilket är relevant i de fall då kommuner har olika ersättningsnivåer för omvårdnad och service.

Också vad gäller uppdragets omfattning i tid skiljer sig Stockholms stad från majoriteten av jämförelsekommunerna genom att uppdraget också omfattar natt. I majoriteten av jämförelsekommunerna ansvarar den kommunala utföraren för natt. Av tabellen nedan framgår om det ingår att genomföra uppdrag på natten. Av tabellen framgår också att tidsangivelsen för natt skiljer sig mellan olika kommuner. I Upplands Väsby ingår natt och i Huddinge kommun kan man som utförare välja om man vill utföra uppdrag också på natten.

Figur 2. Jämförelse av innehåll i hemtjänstuppdraget.

	Leverans av matlådor	Ledsagning	Avlösning	Trygghetslarm	Natt
Stockholm	Ingår	Ingår	Ingår	Ingår	Ingår
Sollentuna	Ingår (s)	Ingår ej	Ingår (s)	Ingår dagtid	Ingår ej 23.00-07.00
Österåker	Ingår (s)	Ingår	Ingår	Ingår ej	Ingår ej 22.30-07.00
Solna	Ingår (s)	Ingår särskild insats	Ingår särskild insats	Ingår ej	Ingår ej 22.00-07.00
Täby	Ingår (o)	Ingår (o)	Ingår (o)	Ingår ej	Ingår ej 22.00-07.00
Nacka	Ingår ej	Frivilligt	Frivilligt	Ingår ej	Ingår ej 22.30-07.30
Lidingö	Ingår ej	Ingår (o)	Ingår (o)	Ingår dagtid	Ingår ej 22.00-07.00
Järfälla	Ingår (s)	Ingår	Ingår	Ingår ej	Ingår ej 22.00-07.00
Huddinge	Ingår	Ingår	Ingår	Ingår dagtid Vafritt på natten	Valfritt 22.00-07.00
Upplands Väsby	Ingår (s)	Ingår (s)	Ingår (s)	Ingår ej	Ingår 22.00-07.00
Ekerö	Ingår (s)	Ingår (s)	Ingår (o)	Ingår ej	Ingår ej 24.00-07.30

Vad gäller övriga förutsättningar som vi valt att undersöka så liknar Stockholms stad andra kommuner i flera avseenden, men skiljer sig på vissa punkter. Gällande hur långt brukarens möjlighet att påverka utformningen av hemtjänsten sträcker sig uppfattar Ramböll att Stockholms stad håller samma linje som flera av jämförelsekommunerna men det finns också kommuner som i större utsträckning än Stockholms stad låter brukaren påverka hemtjänstens utformning. Brukaren ges då normalt möjlighet att byta ut en beviljad insats mot en annan. Också vad gäller möjliga avgränsningar av uppdraget så håller Stockholms stad samma linje som majoriteten av jämförelsekommunerna. Möjligheten att avgränsa uppdraget geografiskt är dock mer genreöst i Stockholms stad än i övriga kommuner.

Vad gäller erfarenhet av kundval inom hemtjänst så har Stockholms stad lång erfarenhet och i kommunen finns också stort antal utförare. En utmaning för Stockholm är kommunens storlek och organisationen i stadsdelar. Ramböll uppfattar att Stockholms stads modell för kundval är under utveckling. Vissa mindre kommuner som har längre eller lika lång erfarenhet av kundval inom hemtjänst har i större utsträckning än Stockholms stad löpande utvecklat och reviderat sin modell för kundval och ersättning till utförare.

I detta avsnitt har vi redovisat ett antal förutsättningar som har betydelse för ersättningsmodellens utformning och ersättningsnivåerna. Syftet är att belysa skillnader mellan Stockholms stad och jämförelsekommunerna och att därmed öka möjligheterna att göra rättvisa jämförelser av ersättningsnivån.

4. ERSÄTTNINGSMODELL OCH ERSÄTTNINGSNIVÅ

I detta avsnitt jämförs Stockholms stads ersättningsmodell med andra kommuners modeller för ersättning. Detta är viktigt för att kunna göra rättvisande jämförelser mellan de olika kommunernas ersättningsnivåer.

4.1 Olika ersättningsmodeller

En vanlig indelning av ersättningsmodeller för hemtjänst är:

- Ersättning för beviljad tid med justering för större avvikelser
- Ersättning för utförd tid där beviljad tid utgör en maxtid

Det förekommer också modeller där ersättningen ges för utförda insatser.

Vilken ersättningsmodell som tillämpas kan ha stor betydelse för jämförelsen av ersättningsnivåer mellan kommuner. Skillnaden i vad ersättningen betalas ut för kan vara stor mellan en kommun som ger ersättning för beviljad tid och där mycket av den beviljade tiden inte genomförs och en kommun som ger ersättning för utförd tid och där det noggrant kontrolleras att tiden också har utförts.

Det är vanligt att kommuner tillämpar någon av dessa modeller. Det är också vanligt att modellerna inte är helt renodlade. En kommun som ger ersättning för beviljad tid men som är noggrann i uppföljningen av avvikelser närmar sig en modell där ersättning ges för utförd tid. En kommun som ger ersättning för utförd tid men där den utförda tiden inte följs upp noggrant närmar sig på samma sätt en modell där ersättning ges för beviljad tid. Hur uppföljningen av utfört uppdrag är utformad är en central del när man gör en indelning i olika ersättningsmodeller.

Uppföljning av utfört uppdrag

Ersättningsmodeller där ersättning ges för beviljad tid med justering för större avvikelser följs normalt upp genom att utförare manuellt rapporterar in avvikelser. I en rapport från Socialstyrelsen, Tid för vård och omsorg från 2005, konstaterades att i de 49 kommuner som ingick i studien genomfördes i genomsnitt cirka 60 % av den tid som brukare hade beviljats. Att mycket av den beviljade tiden i praktiken inte genomförs är något som har uppmärksammats mer och mer i och med införandet av valfrihetssystem. Om valfrihetssystem införs och ersättning betalas ut för beviljad tid kan en konsekvens bli att ersättning betalas ut till privata utförare för tid som de inte har genomfört. För att en sådan modell ska kunna få allmän acceptans är det viktigt med tydlighet huruvida man som utförare förväntas genomföra all den tid som brukaren har beviljats eller om ersättningsnivån är satt med kunskap om att en stor del av den beviljade tiden i praktiken inte genomförs.

Ersättningsmodeller där ersättning ges för utförd tid delas ofta upp utifrån hur tiden följs upp. Uppföljning kan ske manuellt eller elektroniskt. Av jämförelsekommunerna tillämpar tre kommuner någon form av elektronisk uppföljning. I Sollentuna infördes elektronisk uppföljning i början av 2011, som en konsekvens av det planeras en översyn av ersättningsnivåerna att genomföras under hösten 2011. I flera av kommunerna pågår diskussioner om en eventuell övergång till elektronisk uppföljning. I intervjuer framkommer att det är en allmän uppfattning att ersättningsnivåerna måste ses över om man går från ett system till ett annat då noggrannare uppföljning av utförd tid kan kräva en högre ersättningsnivå per timme.

Hur uppföljningen av utförd tid genomförs är centralt i en ersättningsmodell som ersätter utförare för den tid de är hos kund. En modell som ersätter för utförd tid blir inte trovärdig om inte uppföljningen av tid genomförs på ett bra sätt. Om uppföljningen måste vara elektronisk för att fungera på ett bra sätt är dock inget Ramböll kan uttala sig om inom ramen för detta uppdrag.

Den ersättningsmodell som tillämpas bör på ett tydligt sätt avspegla sig i det uppdrag som ges till utförarna.

Stockholms stad

Stockholms stad har en ersättningsmodell där ersättning ges i 18 olika ersättningsnivåer. Ersättning enligt nivåerna ges för beviljad tid med justering för avvikelser. Stockholms stads ersättningsmodell kan beskrivas som en kombination av utförd tid och beviljad tid. I Stockholm ges utförarna möjlighet att inom ramen för respektive ersättningsnivå utföra mindre tid än vad som beslutats, utan att ersättningen förändras (i enlighet med principerna för beviljad tid). Samtidigt betyder det att i de fall den utförda tiden understiger ersättningsnivåns ram, sänks ersättningen (i enlighet med principerna för utförd tid).

Bakgrunden till ersättningsmodellen framgår av den utredning som genomfördes inför införandet av kundval 2002. Innan 2002 tillämpades två olika sätt att ersätta kommunala utförare för hemtjänst. Ersättning gavs dels för beviljad tid, dels i ersättningsnivåer. Med den modell som föreslås i utredningen vill man behålla fördelarna med dessa två modeller. Fördelen med nivåer anges vara att de ger mindre diskussioner mellan beställare och utförare om vad som är rätt ersättning. Fördelen med beviljade timmar anges vara att de är lättare att prissätta. I utredningen konstateras också att andra kommuner som har kundval ger ersättning utifrån den tid utförarna är hos brukaren, utförd tid. Att ge ersättning för utförd tid avfärdas i utredningen med motiveringen att detta inte anses ge incitament för den verksamhetsutveckling som eftersträvas. Ersättning för utförd tid anses ge incitament till lågt betald personal vilket inte stimulerar en hemtjänst som står för kompetens, kvalitet och kostnadseffektivitet.

Av det förfrågningsunderlag som reglerar den nuvarande upphandlingen av hemtjänst framgår det att ersättningen till utförarna baseras på en schablonmässig framräknad timkostnad. I timkostnaden ingår samtliga kostnader för tjänsternas utförande såsom personalkostnader, kostnader för kringtid, resor, administration, lokaler, transporter, material, utrustning för tjänstens utförande, arbetstekniska hjälpmedel mm. Det framgår också att ingen annan ersättning utgår än vad som framgår av beställningen.

Av förfrågningsunderlaget framgår det att ersättningen justeras för eventuella avvikelser från beställda uppdrag och att det ankommer på utföraren att redovisa avvikelser. Av förfrågningsunderlaget, samt av det avtal som tecknas med privata utförare, framgår det att *"avvikelser ska rapporteras när den enskilde inte fått en eller flera insatser som planerat på grund av sjukhusvistelse eller liknande eller att utföraren av andra skäl inte kunnat utföra vissa insatser, samt i sådana fall då avvikelser gjorts av den sammanlagda bedömda tiden, dvs. om mindre tid än vad som beviljats, under en månad har utförts."*

Av förfrågningsunderlaget framgår också att ersättningen ska justeras för följande avvikelser:

- Uppdrag som avslutats under månaden
- Uppdrag som ökats eller minskats under månaden
- Uppdrag där enstaka insatser inte utförts

Ett förtydligande vad gäller justering för avvikelser gjordes i anvisningar för avvikelserapportering i paraplssystemet för utförare i kundval hemtjänst som kom 2011-03-02. Ersättningen kopplades tydligare till utförd tid och utförd tid nämndes också för första gången. Av anvisningarna framgår det att *"utföraren erhåller ersättning i den nivå som redovisad tid ligger inom. Det innebär att avvikelser som ligger inom beställd ersättningsnivån inte medför avdrag på ersättning till utföraren. Avvikelser som innebär att antalet utförda timmar understiger beställd ersättningsnivå ger ersättning i den nivå som stämmer med antalet utförda timmar."*

Av de intervjuer och den enkät Ramböll har genomfört framgår att det inte är tydligt för alla hur Stockholms stads ersättningsmodell ser ut. Osäkerheten gäller främst om modellen bygger på beviljad tid eller utförd tid. Ramböll uppfattar att denna osäkerhet är en konsekvens av att Stockholms stad tillämpar en modell med nivåer som kombinerar dessa båda principer. Ramböll uppfattar även att innebörden i nivåerna tolkas olika - vissa uppfattar att avvikelser från den biståndsbeslutade tiden är tillåtna endast i undantagsfall, medan andra menar att avvikelser inom spannet för respektive nivå är fullt legitimt.

I Stockholms stad får man som utförare ett uppdrag där den totala tiden som brukaren har beviljats framgår samt den ersättningsnivå som den totala beviljade tiden hamnar inom. Ramböll

uppfattar av intervjuer med utförare att det finns lite olika syn på om man som utförare har i uppdrag att utföra alla insatser eller om man också har i uppdrag att utföra all den tid som brukaren har beviljats. Sedan en tid tillbaka skrivs den sammanlagda tiden som brukaren har beviljats in i det beslut som brukaren får. Detta i kombination med förtydligandet vad gäller justering av avvikelser har av vissa utförare uppfattats som att Stockholms stad i praktiken har infört ett ökat fokus på att också den sammanlagda beviljade tiden ska utföras.

Av intervjuer framkommer det att det är allmänt känt att staden tillämpar schabloner som grund när bistånd beviljas. Ursprungligen var det från stadens sida inte tänkt att dessa schabloner skulle utgöra ett stöd eller en rekommendation för utförarna. Ramböll uppfattar dock att det nu vuxit fram en föreställning hos flera utförare att schablonerna ska ses som riktlinjer för hur mycket tid olika insatser ska ta i anspråk. I och med detta är det många utförare som har önskemål om att också tidsangivelserna per insats görs explicita i biståndsbesluten.

Jämförelsekommunerna

Av jämförelsekommunerna tillämpar alla kommuner utom Solna ersättningsmodeller där ersättning ges för utförd tid och där beviljad tid utgör en maxtid.

Solna har infört en ny modell den 1 juni 2011 som kombinerar utförd tid och utförd insats. Ersättning utgår för utförd tid avseende omvårdnad medan ersättning för service ges enligt schablon. Med modellen vill man tydliggöra att kommunen prioriterar tiden hos brukaren högt vad gäller omvårdnadsinsatser. För serviceinsatser bedömer man dock att utförarna är bättre än kommunen på att hitta den bästa lösningen på uppdraget. Genom en schablonersättning och en tydlighet i att tiden inte är det viktiga så vill man stimulera till effektiviseringar inom serviceinsatser.

Inom ramen för detta uppdrag har det inte funnits utrymme att i detalj undersöka hur uppdragen till utförare ser ut i jämförelsekommunerna. Ramböll bedömer dock att det vanligaste är att det av uppdraget till utförarna framgår den sammanlagda tiden för uppdraget samt de insatser som ska genomföras med tidangivelse per insats.

I de fall det i uppdraget anges tidsangivelser för de insatser som ska genomföras kan dessa tidsangivelser vara mer eller mindre styrande för utförarna. Här kan det finnas skillnader mellan kommunerna beroende på hur stor möjlighet brukaren har att påverka utformningen av uppdraget. I kommuner där brukaren har stor möjlighet till påverkan är eventuella tidsangivelser för enskilda insatser troligen mer av stöd för att förstå hur handläggaren har kommit fram till den totala tiden. I kommuner som prioriterar likvärdighet högt är det mer troligt att sådana tidsangivelser är styrande för utförarna.

4.2 Jämförelse av ersättningsnivåer

I figuren nedan presenteras en sammanställning av ersättningsnivåerna i Stockholms stad och de tio jämförelsekommunerna i Stockholms län.

Figur 3. Jämförelse av ersättningsnivåer för hemtjänst.

Kommun	Uppföljning	Grundersättning omvårdnad	Grundersättning service	Differentiering		
				Kväll	Natt	Helg
Ekerö	Manuell	373	331	0	ingår ej	0
Österåker	Elektronisk	361	361	0	ingår ej	0
Solna	Elektronisk	350	315**	0	ingår ej	0
Nacka	Manuell	328	278	34	ingår ej	85
Järfälla	Manuell	312	312	0	ingår ej	0
Sollentuna	Elektronisk	308	241	0	ingår ej	0
Täby	Manuell	300	265	27	ingår ej	65
Stockholm	Manuell	296*	296*	0	0	0
Upplands väsby	Manuell	296	235	14	70	0
Huddinge	Manuell	293	293	17	370***	47
Lidingö	Manuell	284	251	26	ingår ej	64
	Medel	321	288	11		24

* Stockholm stad följer upp utförd tid manuellt och har en modell som bygger på ersättning för beviljad tid minus större avvikelser, vilket kan ge en betydande effekt på den faktiska timersättningen till utförarna. Summan av utbetald ersättning under april 2011 delad med summan av beviljad tid med justering för avvikelser.

** Solnas ersättning för service är inte direkt jämförbar med övriga ersättningar. Ersättningen utgår från timersättningen för service, men är nedräknad för uppskattade tidsvinster då ersättningen ges för utförd aktivitet, inte utförd tid.

*** I Huddinge är det frivilligt för utförare om de vill verka på natten.

Ersättningsmodell och typ av uppföljning

Stockholms stad har en ersättningsmodell där ersättning ges i 18 olika ersättningsnivåer. Ersättning enligt nivåerna ges för beviljad tid med justering för avvikelser. Om avvikelserna innebär att den utförda tiden hamnar inom ramen för en lägre ersättningsnivå än den beviljade tiden så ges ersättning enligt den lägre ersättningsnivån. Detta innebär att Stockholms ersättningsnivå i tabellen är en uppskattad siffra. Man kan räkna fram denna siffra på olika sätt. Ramböll har valt att räkna ut ersättningen för varje beställning och hur många inrapporterade utförda timmar beställningen motsvarar. Sedan har vi räknat fram en genomsnittlig ersättning utifrån detta. Datan bygger på inrapporterad tid under april 2011. Fördelen med denna uträkning är att den ger en ersättningsnivå som är hyggligt jämförbar med de andra kommunerna som ersätter utförarna för utförd tid.

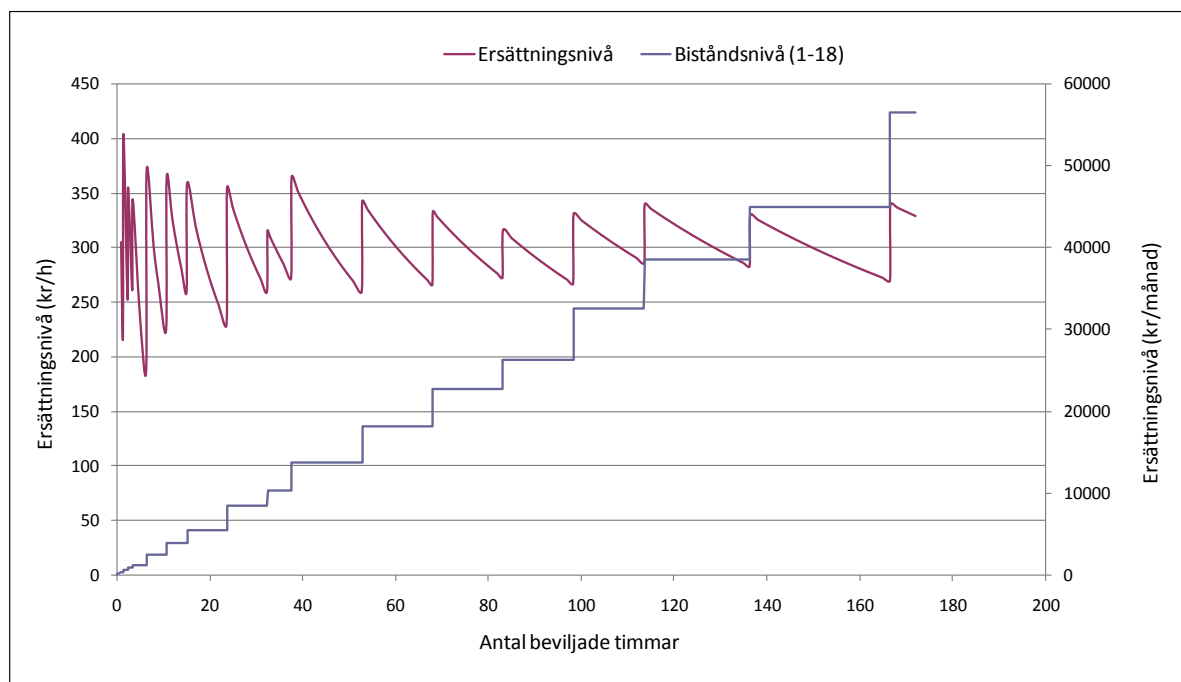
Ramböll vill betona att Stockholms stad med sin modell för ersättning inte är helt jämförbar med kommuner som ger ersättning för utförd tid. Alla uppgifter bygger på de faktiska ersättningsnivåer som anges i kommunernas avtalsvillkor förutom uppgifterna från Stockholms stad där Ramböll har gjort en uppskattning utifrån den ersättning som ges på respektive nivå.

Eftersom Stockholms stad tillämpar ett nivåsystem för ersättningen betyder det att utförarna ges möjlighet att inom ramen för respektive nivå utföra mindre tid än vad som beslutats, utan att ersättningen förändras. Exempelvis ger ett biståndsbeslut i nivå 10, med ett spann på 37,7 – 52,8 timmar, en ersättning på 13 732 kr per månad. Detta betyder att om en brukare beviljats 52

timmar per månad så kan utföraren utföra 38 timmar och fortfarande få samma ersättning. Detta betyder i sin tur att den faktiska timersättningen höjs från 264 till 361 kr per timme.

För att ge en tydligare bild av hur den faktiskt utförda tiden påverkar ersättningen till utförarna redovisar vi i figur 4 nedan hur ersättningen i Stockholms stad påverkas av om man som utförare konsekvent spenderar mindre tid hos brukaren än den beviljade men ändå håller sig inom ramen för respektive nivå.

Figur 4. Hur variationer av den utförda tiden påverkar den faktiska timersättningen.



Som man kan se i figur 4 kan man genom att minska tiden hos brukarna öka den reella timersättningen. Ersättningen kan i realiteten variera mellan ca 250-350 kr/h. Det finns komplicerande faktorer som gör att denna bild inte är helt jämförbar med utförarnas kostnader för motsvarande förändring i utförd tid av rapporterad, men figuren illustrerar ändå på ett tydligt sätt att andelen utförd tid är en viktig faktor för att förstå utförarnas ekonomiska villkor. Det är även tydligt hur vanskligt det är att jämföra ersättningsnivån i Stockholm med ersättningsnivåerna i jämförelsekommunerna då dessa ersätter faktisk utförd tid med en fast ersättning.

Ramböll har räknat ut att givet en genomsnittlig kundstock (siffror för inrapporterade timmar i Stockholms stad under april 2011) kan den utförare som konsekvent utför minsta antalet timmar i respektive nivå sänka andelen utförd tid av den beviljade med ca 13%¹. Maximalt uppgår den genomsnittliga ersättningen per timma till ca 338 kr. Givet den kundstock som framgår i det material Ramböll har analyserat är denna timersättning möjlig att uppnå utan att bryta mot avtal och anvisningar. Som vi tidigare varit inne på framgår en annan bild om man analyserar avvikelserapporteringen. Då framgår att den faktiska ersättningen till utförare är de 296 kr/h som Ramböll grundar analysen på.

Övriga kommuner som ingår i jämförelsen ger ersättning för utförd tid. Metoden för uppföljning skiljer sig dock mellan dessa kommuner. Av kolumn 2 i figur 3 ovan framgår vilken typ av uppföljning som tillämpas. Tanken är att i första hand skilja mellan kommuner med olika system för uppföljning. Om man följer upp tiden hos brukaren elektroniskt blir tidmätningen mer exakt och flera av kommunerna som infört elektronisk tidmätning har erfärut att utförarna vid införandet blev ställda då all tid man tidigare angett som utförd, i realiteten inte utförts. Detta gav utförarna

¹ Gäller då en utförare med genomsnittlig kundstock utför minsta tillåtna antalet timmar för att bli berättigade till respektive nivåersättning. Undantaget är nivå 1 som börjar i noll antal timmar. Här har Ramböll utgått från att man inte har möjlighet att utföra mindre timmar än biståndet.

i realiteten en lägre ersättning för samma arbete då man tidigare faktiskt utfört lite mindre än den tiden man uppgett i tidrapporteringen. Detta fenomen behöver alltså inte bero på att utförarna medvetet överskattar den utförda tiden, utan snarare tycks det vara naturligt för många utförare att ofta utföra några minuter mindre varje besök men ändå skriva att man utfört hela tiden. I ett system med elektronisk uppföljning finns inte längre denna möjlighet vilket påverkar den faktiskt utförda tiden mer än många tror innan införandet. Detta är en av orsakerna till att man kan se att kommuner med elektronisk tidrapportering ligger relativt högt i listan.

Grundersättning för omvårdnad respektive service

I figur 3 framgår grundersättningen för såväl omvårdnad som service. Stockholms stad ger samma ersättning för omvårdnad och service. Av tabellen framgår att tre kommuner, Österåker, Järfälla och Huddinge, också ger samma ersättning oavsett insatstyp.

Tre kommuner ger en ersättning på 350 kronor eller mer per utförd timme vad gäller omsorg. Bland dessa tre kommuner finns Österåker och Solna som mäter utförd tid elektroniskt samt Ekerö och Österåker som är mindre till invånarantalet och betydligt mindre tätbefolkade än övriga kommuner.

Tre kommuner ger en ersättning som ligger strax under Stockholms stads ersättning och tre kommuner ger en ersättning strax över den som Stockholms stad tillämpar för omsorg.

En viktig skillnad mellan Stockholm stad och majoriteten av övriga kommuner är att Stockholms stad inte ger något påslag för utförande nattetid, vilket Upplands Väsby gör. I Huddinge är dels ersättningen för hemtjänst nattetid relativt hög dels är det valfritt för utförarna att bedriva verksamhet nattetid.

Vad gäller service ger fyra kommuner en högre ersättning än Stockholms stad medan 6 kommuner ger en lägre ersättning.

Differentiering för obekvämt arbetstid

Vidare framgår det i figuren om kommunerna differentierar ersättningen till utförarna under obekvämt arbetstid. Det framgår också hur höga dessa differentieringar är. Differentieringarna skall läsas som differentierad ersättning minus grundersättning och gäller bara omvårdnad. I vissa kommuner finns det differentiering mellan stad och landsbygd. Eftersom utförarna i dessa kommuner kan välja mellan att verka i tätort och landsbygd redovisar vi den med Stockholm mest jämförbara ersättningen för hemtjänst.

Sammanvägd ersättningsnivå

Ramböll presenterar i figuren nedan en jämförelse av sammanvägda ersättningsnivåer mellan kommunerna. Om man som i figur 3 presenterar hela bilden av ersättningarna med alla differentieringar är det svårt att tolka vad en kommun med exempelvis lägre ersättning för serviceinsatser men ett större påslag för insatser på kvällen faktiskt hamnar i slutändan. Därför har Ramböll vägt samman ersättningarna utifrån hur mycket arbete som ersätts inom varje kategori i de olika kommunerna. Vi har dock inte lyckats erhålla en siffra för alla kommuner och i dessa fall bygger kalkylen istället på en gemensam schablon.

Figur 5. Jämförelse av sammanvägd ersättningsnivå mellan kommuner.

Kommun	Uppföljning	Sammanvägd ersättningsnivå	Uppföljning	Natt ingår	Larmutryckning ingår	Inslag av fasta ersättningar
Ekerö	Manuell	366				
Solna	Elektronisk	350**	+			-
Österåker	Elektronisk	361	+			
Nacka	Manuell	348				
Huddinge	Manuell	317		+***	+	
Täby	Manuell	314				
Järfälla	Manuell	312				
Lidingö	Manuell	300			+	-
Sollentuna	Elektronisk	298	+		+	-
Stockholm	Manuell	296*	-	+	+	
Upplands Väsby	Manuell	290		+		-
	Medel	326				

* Stockholm stad följer upp utförd tid manuellt och har en modell som bygger på ersättning för beviljad tid minus större avvikelser, vilket kan ge en betydande effekt på den faktiska timersättningen till utförarna. Summan av utbetald ersättning under april 2011 delad med summan av beviljad tid med justering för avvikelser.

** Solnas ersättning för service är inte direkt jämförbar med övriga ersättningar. Ersättningen utgår från timersättningen för service, men är nedräknad för uppskattade tidsvinster då ersättningen ges för utförd aktivitet, inte utförd tid.

*** I Huddinge är det frivilligt för utförare om de vill verka på natten.

Fyra ersättningsnivåer i tabellen är fetstilta vilket betyder att deras ersättning är sammanvägd med en gemensam schablon för fördelning av ersättning snarare än faktiska siffror på utförd tid som övriga uppskattningar bygger på.

Figur 5 ger en bild av hur stor ersättningen är i respektive kommun givet att kommunen ger en enhetlig ersättning oavsett vilket tid på dygnet eller i veckan insatserna utförs. Ramböll har alltså vägt samman de olika ersättningarna, i de fall då kommunen differentierar ersättningen, med uppgifter om hur mycket av den totala utförda tiden som utförs inom varje ersättningskategori. Fördelen med detta mått är att man i princip kan bortse från vad som är olika insatser i olika kommuner och vart gränserna går för kväll och nattersättning givet att utförarnas kostnader för att bedriva hemtjänst är ungefär samma i de olika kommunerna.

Vi har kompletterat jämförelsen av ersättningsnivå med några faktorer som är tydligt jämförbara mellan kommunerna men där vi inte direkt kan avgöra hur stor inverkan de har på ersättningsnivå. I kolumnerna skall plus tolkas som att den aktuella faktorn ger en ökad kostnad för utförarna och minus skall tolkas som att faktorn ger en sänkt kostnad för utförarna.

Utifrån figuren kan följande iakttagelser göras:

- Stockholms ersättningsnivå är förhållandevis låg – nio procent under genomsnittet.
- Stockholm följer inte upp utförd tid exakt och staden har dessutom en ersättningsmodell som inte kräver att all tid hos brukarna skall utföras. Detta gör det möjligt för utförarna att minska den utförda tiden och därmed öka sin faktiska timersättning.
- I Stockholm ingår natthjälp vilket kan antas medföra ökade kostnader för utförarna.
- I Stockholm ingår larmutryckning också nattetid vilket kan antas medföra ökade kostnader för utförarna.
- Vissa kommuner ger, till skillnad från Stockholm, särskild ersättningen för vissa fasta kostnader. Detta är dock troligen av mindre betydelse för utförarnas intäkter.

Natt är i sammanhanget en variabel som är svårtolkad gällande vilken effekt den har på kostnaden för utförarna. Om man bara skall jämföra de kommuner där de privata utförarna verkar på natten blir jämförelsen ganska smal. I figuren framgår att man räknar med att de kommuner där utförarna förväntas arbeta på natten bör erbjuda en något högre ersättning, men det är svårt att avgöra hur stort detta påslag bör vara. Det handlar inte bara om utförd tid i relation till ersättningen utan kringtiden nattetid framstår som en stor kostnad då utförare måste betala för personal som arbetar hela natten, men kanske bara kan belägga morgon och sen kväll med debiterbar brukartid.

Några få kommuner ersätter extra för vissa fasta kostnader. Vad man ersätter extra skiftar mellan olika system. Exempelvis ersätter Solna 4 timmar extra vid mottagande av ny brukare då man anser det vara viktigt att utföraren inte försummar upprättandet av handlingsplan etc. Denna kostnadspost kan tänkas vara lindrande och uppmuntrande för utförande av vissa ersatta uppgifter, men inte helt avgörande för att täcka utförarnas kostnader.

4.3 Slutsatser

Stockholms stads modell för ersättning skiljer sig från jämförelsekommunernas modeller. Stockholms stad ger ersättning i ersättningsnivåer. Ersättning enligt nivåerna ges för beviljad tid med justering för avvikelser. Om avvikelserna innebär att den utförda tiden hamnar inom ramen för en lägre ersättningsnivå än den beviljade tiden så ges ersättning enligt den lägre ersättningsnivå. Modellen har därmed ett visst inslag av utförd tid.

Samtliga jämförelsekommuner ger istället ersättning för utförd tid. Solna har en modell där utförd tid gäller för omvårdnad och utförd insats för service. Hur utförd tid följs upp skiljer sig mellan jämförelsekommunerna. I tre kommuner mäts utförd tid elektroniskt, övriga kommuner tillämpar manuell uppföljning av utförd tid.

I jämförelse med andra kommuner i länet framgår att Stockholms stads ersättningsnivå ligger under genomsnittet. Ersättningen är lägre än genomsnittet både vid jämförelser av grundersättningen och då ersättningsnivåer jämförs mer enhetligt, med hänsyn tagen till olika former av påslag.

Stockholm stad ställer vissa kostnadsdrivande krav på utförarna som inte ställs i majoriteten av jämförelsekommunerna. I vår jämförelse har vi lyft fram larmutryckning och arbete nattetid som faktorer som skulle kunna innebära betydande merkostnader för utförare i Stockholms stad. Eftersom Ramböll saknar uppgifter för hur kostsamma dessa krav är kan vi bara konstatera att detta talar för att Stockholm borde erbjuda en högre ersättning än kommuner som inte ställer sådana krav.

Huvudsyftet med denna översyn är att undersöka om Stockholms stads ersättningsnivåer är rimliga. Detta har hittills analyserats genom jämförelser av de ersättningar som ges i ett antal kommuner i länet. Eftersom Stockholms stads ersättningsmodell i flera väsentliga avseenden skiljer sig från dessa kommuners ersättningsmodeller blir svaret inte entydigt. För att ytterligare analysera rimligheten i ersättningsnivån kan den även analyseras ur ett utförarperspektiv – genom att jämföra ersättningen med de kostnader som är förknippade med att leverera hemtjänst. En sådan jämförelse presenteras i nästa avsnitt.

5. UPPSKATTNING AV UTFÖRARNAS KOSTNADER

I detta avsnitt görs en uppskattning av de kostnader som är förknippade med utförande av hemtjänst i ordinärt boende. Härigenom går det att bedöma om nuvarande ersättningsnivå är tillräcklig för att täcka de kostnader som utförarna har för att utföra en timme hemtjänst hos brukaren. Detta skall ses som ett komplement till bedömningen av ersättningsens rimlighet.

5.1 Principer vid beräkning av kostnad för att bedriva hemtjänst

Ramböll har gjort en beräkning av kostnaden för att bedriva hemtjänst genom ett antal värderingar av rimlighet. Dessa rimlighetsnivåer kan man komma fram till på olika sätt och vi understryker att syftet med modellen är att ge en fingervisning om kostnaden för att bedriva hemtjänst. Olika strategier för att generera intäkter i Stockholms stads ersättningsmodell lämnar vi åt sidan i detta kapitel. Det är också viktigt att påpeka att denna beräkning bygger på vad en timme hemtjänst hos brukaren kostar, detta är för att göra det tydligt att det inte endast är tiden hos brukaren som medför kostnader för utföraren, men det är denna tid som ligger till grund för ersättningen.

Den kalkylmodell vi har använt är tredelad och består av följande poster:

Lönekostnader för direkt brukartid

Denna post ämnar till att uppskatta vad omvårdnadspersonalen som arbetar direkt mot brukaren kostar per timme d.v.s. lön, ersättning för obekväm arbetstid och arbetsgivaravgifter mm.

Lönekostnader för övrig tid

Lönekostnaden kan man sedan räkna upp för den genomsnittliga tid av en arbetsdag som inte spenderas hos brukaren vilket utföraren då heller inte kan debitera kommunen, den s.k. *kringtiden* som tillsammans med den direkta brukartiden utgör 100 % av en arbetsdag. Denna post kan variera men i praktiken kan man förvänta sig att siffran i en storstad som Stockholm kan ligga mellan 10-30 %. Detta kan framstå som en enkel bedömning men det är en oerhört viktig post som är avgörande för uppskattningen av utförarnas kostnader. Denna post består av allt som sker utanför den direkta brukartiden, exempel på detta kan vara dokumentation, planering, res-tid, möten, utbildning etc. Ett moment som är av väldigt stor betydelse är naturligtvis restiden mellan brukare. Restiden kan skifta mycket mellan olika områden, vilket innebär att utförare med brukare inom ett område med kortare restid har bättre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Det kan dock anses orimligt att differentiera ersättningen för olika restid om målet är att ha ett för utföraren transparent ersättningssystem². Eftersom vår studie inte innehåller någon egen uppskattning av kringtiden har vi använt oss av ett spann av olika alternativa satser som vi genom våra intervjuer med utförare och andra kommuner har kunnat bedöma ligga inom en rimlig nivå.

OH-kostnader

I denna kategori lägger vi övriga fasta kostnader som inte är kopplade eller är löst kopplade till själva arbetet hos brukaren. Vanliga poster är lokalkostnad, lön för chef och annan administrativ personal, materialkostnader, kostnader för transport mm. Denna post varierar naturligtvis mellan olika organisationer beroende på organisationsstruktur och effektivitetsarbete.

5.2 Exempel på kostnadsberäkning

Nedan redovisas ett räkneexempel på vad en timma utförd hemtjänst kan kosta för en utförare. Detta exempel ämnar belysa hur olika faktorer påverkar beräkningen av ersättningen samt ungefär vad ersättningen borde vara för utförd tid om man som kommun tillämpar en rak enhetsersättning för utförd tid.

² Flera kommuner har dock en differentierad ersättning för stad och glesbygd vilket kan ses som en grov differentiering för olika restid.

Figur 6. Modell för beräkning av kostnader för att utföra en timma hemtjänst hos brukare.

		Timkostnad
Personalkostnad direkt brukartid (80 %)		214
Månadslön	34020	131
OB	21000 10 %	13
PO (arb.avgift + övriga avtalsmässiga kostnader)	40 %	53
Semesterersättning, % av lönen	12 %	17
Antal arbetstimmar per månad		160
Personalkostnad kringtid (20 %)		54
Övriga kostnader		
Exempel 1	Kommunal utförare 1	57
Exempel 2	Kommunal utförare 2	36
Exempel 3	Stiftelse	47
Momskompensation		3 %
Summa kostnad per timme		
Exempel 1	Kommunal utförare 1	334
Exempel 2	Kommunal utförare 2	313
Exempel 3	Stiftelse	324

Kommentar: Direkt brukartid och kringtid summerar till 100 % av en arbetsdag. För att räkna upp personalkostnaden med kringtiden delar man "personalkostnad direkt brukartid" med andel direkt brukartid (100 % - kringtid). För att sedan få fram "personalkostnad kringtid" subtraherar man "personalkostnad direkt brukartid".

Ett problem med denna beräkning är att Stockholms stad inte ersätter för direkt utförd tid utan för beställd tid med avdrag för större avvikelser. Enligt uppgifter för april 2011 rapporterades avvikelser som uppgår till knappt 2 % av den beställda tiden. Utöver detta görs dock ytterligare justeringar i enlighet med det fakturaunderlag utförarna presenterar. Ramböll bedömer därför att det finns anledning att tro att de faktiska avvikelserna överstiger detta och att det därmed finns en osäkerhet om hur mycket av den beställda tiden som faktiskt utförs.

Modellen nedan avser hur hög ersättningen bör vara om all ersatt tid också genomförs hos kund. Om man för in det faktum att avvikelser i tid kan ske i praktiken och kanske till och med sker ofta, kan bedömningen av ersättningens rimlighet bli en annan, vilket vi återkommer till nedan.

Personalkostnader

Under posten personalkostnader har vi uppskatta de vanligaste kostnaderna som är förknippade med personalen

- Siffran för lön är hämtad från SCB:s lönestatistik för olika SSIK och sammanräknat av snittlönen för undersköterskor och vårdbiträden.
- Siffran för påslag för obekväm arbetstid är en schablon som skall representera en genomsnittlig kostnad för OB.
- Semesterersättning är beräknad på den lagenliga nivån på 12 % av den utbetalade lönen och i summan av semesterersättningen ingår alltså även ett påslag på schablonen för OB.
- Antal arbetstimmar per månad skiftar mellan olika uppskattningar. Vi har valt siffran 160 timmar/månad vilket framstår som normal heltid för en arbetsmånad. Väljer man en lägre siffra blir resultatet en högre kalkylerad kostnad vice versa.
- Vi har valt att använda en momskompensation på 3 %. Många kommuner redovisar vilken momskompensation de räknat med även de som i övrigt har begränsat underlag till de framräknade ersättningsnivåerna. Vanligtvis varierar denna post mellan 2-6% och 3 % framstår som vanligast och efter en enkel kontrollräkning mot de kostnadsuppgifter vi erhållit från kommunerna framstår nivån som rimlig.

Relationen mellan direkt brukartid och kringtid

Direkt brukartid är en viktig faktor för denna beräkningsmodell. Siffran är till synes enkel, men innehåller många okända poster som är svåra att uppskatta utan att mäta hur en genomsnittlig arbetsdag ser ut i en verklig organisation. I modellen ovan har vi satt siffran 80 % vilket är en siffra som från intervjuerna med jämförelsekommunerna och utförare i Stockholms stad framstår som en ambitiös nivå på direkt brukartid.

I figur 7 nedan visas hur beräkningarna förändras för våra tre exempelorganisationer givet olika nivåer av kringtid. Detta innebär att kostnaden blir högre för utföraren att leverera en timma hemtjänst om kringtiden är mer omfattande. Detta perspektiv utgår alltså från leveransen, alltså själva tiden hos brukaren. Detta beror på att det är den tiden man som uppdragsgivare är intresserad av att få levererad. Som uppdragsgivare bryr man sig mindre om vad utföraren gör den övriga tiden av dagen och därför får uppdragsgivaren i regel endast ersättning utifrån vad man utför hos kund. Principen i Stockholms stad är densamma. Man är intresserad av tiden som utförs, men därtill vill man också skapa ett effektivitetsfrämjande beteende genom att ge ersättning i nivåer. Det är dock viktigt att påpeka att även om uppdragsgivaren inte bryr sig om utförarens effektivitet måste uppdragsgivaren göra en bedömning av vilken effektivitet man förväntar sig att utföraren bör ha för att verka i systemet då man beräknar de kostnader som ligger till grund för en bedömning av ersättningsnivån.

I figuren nedan visas vilken betydelse organisationens effektivitet gällande att minimera kringtid har på kostnaden för att leverera en timma hemtjänst. Vår billigare kommunala utförare 2 går enligt dessa beräkningar från en kostnad per timma runt 351 kr till 313 kr om de minskar kringtiden med tio procentenheter om de går från 30 % till 20 % kringtid. Dessa nivåer indikerar inte vad som är rimligt för Stockholms stad. Utifrån de intervjuer vi gjort med utförare och kommuner framstår 20-25% som en rimlig nivå på beräknad kringtid.

Figur 7. Effekten av olika grad av kringtid på beräkningen av kostnad för utförare att leverera en timma hemtjänst hos brukare.

Kringtid	30 %	20 %	10 %
Kommunal utförare 1	372	334	304
Kommunal utförare 2	351	313	283
Stiftelse	362	324	294

Kommentar: Med kringtid menas den tid av en arbetsdag som inte bedrivs direkt hos brukaren och utgör tillsammans med den direkta brukartiden 100 % av en arbetsdag.

De främsta faktorerna som har betydelse för variationer i den direkta brukartiden mellan organisationer och mellan kommuner:

- **Restid till följd av geografiska aspekter.** Om man som utförare har längre avstånd mellan kund kommer man också ha längre restid och därigenom högre kostnader för personal för tid som inte är direkt debiterbar. Detta kan skifta stort mellan olika organisationer och våra intervjuer med utförare och kommunala tjänstemän ger vid handen att detta område är av stort intresse för de privata utförarna.
- **Restid till följd av andelen mindre uppdrag.** Hur ser sammansättningen av brukartimmar ut. Om man har många korta besök kan man också ana att den kringliggande tiden blir större och den direkta brukartiden mindre.
- **Övriga krav på utförarna som tar upp vårdpersonalens tid under en arbetsdag.** Exempel på detta är krav på dokumentation och vidareutbildningar som kommunen kräver att utförarna skall skicka sina anställda på.
- **Svårplanerade tjänster.** Nattarbete är som tidigare en aspekt som försvårar jämförelsen mellan kommuner där natt inte ingår. En del av förklaringen till detta kan man finna i resonemanget om direkt brukartid. Nattersättningen är ofta högre än ersättningen för arbete på dagen och delvis beror detta på att man måste betala OB-tillägg på de anställdas löner. Det som dock varit den främsta invändningen från utförarnas sida till att inkludera nattarbete i uppdraget är att den debiterbara tiden på natten är koncentrerad till tidig natt och morgon.

Kringtiden blir enligt detta resonemang ofta mycket större på natten än på dagen vilket gör att arbete nattetid blir särskilt betungande för utförarnas ekonomi.

Sist bör också nämnas att den direkta brukartiden kan skilja mycket mellan organisationer beroende på hur bra de är på att planera sitt arbete, vilket delvis är det utrymme utförarna har att skapa vinst i systemet.

Övriga kostnader

För att illustrera betydelsen av denna kostnadspost använder vi tre exempel från verkliga organisationer. Två exempel är från kommunal verksamhet där en representerar en kommunal utförare som har höga kostnader och en annan kommunal utförare som har lägre kostnader. Skillnaderna mellan de olika kommunala utförarna kan delvis tillskrivas skillnader i volym (antal ersatta timmar). Vi har också tagit del av en kostnadsberäkning från en stiftelse som uppskattat sina kostnader för att bedriva hemtjänst.

I figuren nedan framgår beräkningen av kostnaderna för den kommunala enheten som ligger högre i genomsnittliga övriga kostnader. I kalkylen i figur 9 används endast en del av den faktiska kostnaden från exempelorganisationen och det är övriga kostnader. Personalkostnaderna kan vi inte använda eftersom det är osäkert hur kringtid organisationen har och huruvida de verkligen rapporterar alla avvikelser och att personalkostnaden verkligen speglar kostnaden för att utföra de 3 100 timmarna. Vi anser dock att OH-kostnaden är densamma så länge man utför själva insatserna. Man måste exempelvis stå för kostnaden för transport till och från brukaren oavsett hur lång tid insatsen tar.

Figur 8. Exempel på faktiska kostnader för en kommunal utförare i Bromma stadsdel.

	Månadskostnad	Timkostnad
Personalkostnad för direkt brukartid & kringtid		262
Löner vårdpersonal	787 500	254
Alt. personalkostnad (städ, inköp)	25 000	8
Antal utförda brukartimmar	3 100	
Övriga kostnader		57
Chef	59 583	19
Utbildning och övr pers.kostnader	7 083	2
Bilar/ Resor	20 000	6
Data/Tele	25 000	8
Förbrukning och övrigt	7 000	2
Hyra	12 500	4
Oh/Gemensam kostnad	46 250	15
Ingen momskompensation för kommunal utförare		0
Summa kostnad per timme		
Exempel kommunal utförare 1		319

5.3 Slutsatser

I detta avsnitt har vi presenterat en beräkningsmodell som ämnar uppskatta utförarnas kostnader för att utföra en timme hemtjänst hos brukaren.

Den huvudsakliga kostnaden för att bedriva hemtjänst är personalkostnaden och vår uppskattning av den direkta timkostnaden för personal är 214 kr. Denna siffra är sedan uppräknad för att täcka även den resterande delen av en arbetsdag, dvs. kringtiden.

Kringtiden är en viktig del av personalkostnaden för att utföra en timma hemtjänst. För en personal med en genomsnittlig lönekostnad på 214 kr utgör kostnaden för övrig tid 54 kr i timmen

om man räknar med 20 % kringtid. 20 % skall i sammanhanget ses som ett exempel. Vid en verklig kostnadsberäkning behöver man mäta kringtiden för att få fram en trovärdig siffra. Ur utförarens perspektiv är nivån på kringtiden avgörande för effektiviteten i organisationen.

Det går inte att dra några säkra slutsatser från denna kalkyl. Det går att laborera med samtliga variabler. Andra lönenivåer, andra nivåer för kringtid eller andra övriga kostnader leder till andra totalkostnader än de vi räknat fram i de tre exempel som vi redovisar. Givet den kalkyl av den faktiska ersättningsnivån som Ramböll redovisat i kapitel 4 kan man dock dra slutsatsen att nuvarande ersättningsnivå ger små förutsättningar för utförare att utföra uppdraget med någon större vinst.

6. UTFÖRARNAS SYNPUNKTER PÅ ERSÄTTNINGSMODELLEN

Ett ersättningssystem består av flera olika delar. I denna översyn är det ersättningsnivåerna som står i fokus och Rambölls analys görs utifrån nuvarande ersättningsmodell.

Stockholms stad har för avsikt att senare se över även ersättningsmodellen som sådan, samt ta fram ett förslag till ett helt nytt ersättningssystem. Ramböll har därför också genomfört djupintervjuer med ett antal utförare av hemtjänst i Stockholms stad för att få fram synpunkter på nuvarande ersättningssystem. Synpunkterna har sedan delats in i tre olika områden; ersättningssystem, ersättningsmodell och ersättningsnivå.

Med utgångspunkt i vad som framkommit från intervjuerna har Ramböll gått ut med en enkät till samtliga utförare i Stockholms stad. I detta avsnitt redovisas resultatet från enkäten för privata, kommunala utförare och utförare som ägs av stiftelser eller ideella organisationer.

I figur 9 nedan framgår de mest angelägna förbättringsområden enligt de organisationer som svarat på Rambölls enkät. Påståendena är rangordnade efter andelen respondenter som ansåg påståendet pekade på ett område som var angeläget för Stockholms stad att åtgärda.

I figuren kan man se att många av de förbättringsområden som för utförarna förefaller mest angelägna faller inom ramen av olika aspekter av ersättningsnivån. Bland de påståenden som på olika sätt kan kopplas till ersättningsnivån eller den biståndsbedömda tiden för uppdragen, som också indirekt har med ersättningsnivån att göra förefaller även tydlighet i biståndet gällande hur mycket tid som är beviljat för respektive insats vara ett område som utförarna anser vara viktigt.

6.1 Ägarförhållande

Figur 9. Rangordning av påståenden bland alla privata utförare och stiftelser i Stockholms stad.

Påstående	Kategori	Alla organisationer
Den biståndsbeslutade tiden räcker inte för att utföra uppdraget	Ersättningsnivå	65 %
Den biståndsbedömda tiden per insats bör redovisas av biståndsbedömarna så det framgår hur man kommit fram till biståndet samt hur mycket tid som skall ägnas åt varje uppgift	Ersättningssystem	58 %
Ledsagning borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas för faktiskt utförd tid	Ersättningsmodellen	54 %
Den faktiska ersättningen per biståndsbedömd timme (kr/tim) är för låg	Ersättningsnivå	52 %
Nattarbete borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat	Ersättningsmodellen	52 %
Ersättningen på 57kr per larmkund täcker inte de reella kostnaderna för larm	Ersättningsnivå	50 %
Nivåerna gör att ersättningen för en genomförd timme kan variera stort – det finns ingen tydlig koppling mellan ersättning och kostnader	Ersättningsmodellen	48 %
Fönsterputs borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat per gång	Ersättningsmodellen	47 %
Det är otydligt om den biståndsbedömda tiden skall ses som tid hos brukare eller kan användas även till annat (dokumentation, nyckelhantering, gångtid mm.)	Ersättningsnivå	45 %
Ersättningen täcker inte en ny genomförandeplan varje gång biståndet förändras i någon del - detta borde endast krävas vid större förändringar i biståndet.	Ersättningsnivå	45 %
Den totala ersättningen per uppdrag (kr/månad) är för låg	Ersättningsnivå	45 %
Det borde utgå en särskild ersättning för OB vid storhelger	Ersättningsmodellen	45 %
Otydliga beställningar med formuleringar som "insats vid behov" gör att kostnaderna för uppdraget är svåra att förutse	Ersättningssystem	43 %
Den biståndsbeslutade tiden tenderar att i orimlig utsträckning ligga i nivåernas överkant	Ersättningsmodellen	41 %
Regelverket kring biståndsbesluten tillämpas inte på samma sätt i stadsdelarna	Ersättningssystem	37 %
Biståndshandläggarna har bristande förtroende för utförarna	Ersättningssystem	29 %
Det är för stora tids spann i de höga nivåerna	Ersättningsmodellen	28 %
Licensavgiften för att använda kommunens paraplysystem (rapporteringsystemet) är för hög	Ersättningsnivå	28 %
Bristande transparens i beslutsprocessen kring biståndet leder till att nivåer ibland ändras utan tydlig orsak.	Ersättningssystem	26 %
Nivåerna ger inget incitament för utförare att uppmärksamma biståndshandläggaren på en brukares ökade behov av omvårdnad så länge behovet ligger inom samma nivå	Ersättningsmodellen	26 %
Det brister i kontinuiteten i kommunikationen med biståndsbedömarna	Ersättningssystem	23 %
Det är otillräckligt att bara ge ersättning fem dagar efter att kund avlidit eller bytt utförare	Ersättningsmodellen	21 %
Innebörden i ersättningsnivåerna är otydlig	Ersättningsmodellen	16 %
Det behövs tydligare rutiner för hur insatsens utförande (ej tid) skall dokumenteras	Ersättningssystem	11 %

Det tar för lång tid innan ersättningen betalas ut efter utfört uppdrag – vilket drabbar små utförare	Ersättningssystem	11 %
Uppföljningen av utfört uppdrag genomförs på olika sätt i stadsdelarna	Ersättningssystem	10 %

Kommentar: Utförarna fick uppgiften att ta ställning till ett antal påståenden och välja ut de åtta påståenden som pekade på de problem som enligt utföraren var mest angelägna att åtgärda. Siffran i högerkolumnen indikerar hur många utförare som angav det aktuella påståendet som viktigt. I figuren ovan framgår alla påståenden i den rangordning utförarna angett. Antalet organisationer svarade på enkäten uppgick till totalt 111 st.

Figur 10. De 10 Mest angelägna förbättringsområden enligt 55 privata utförare av hemtjänst i Stockholms stad.

Påstående	Kategori	Privat
Den biståndsbeslutade tiden räcker inte för att utföra uppdraget.	Ersättningsnivå	56 %
Ledsagning borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas för faktiskt utförd tid.	Ersättningsmodellen	52 %
Nattarbete borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat.	Ersättningsmodellen	52 %
Den biståndsbedömda tiden per insats bör redovisas av biståndsbedömdarna så det framgår hur man kommit fram till biståndet samt hur mycket tid som skall ägnas åt varje uppgift.	Ersättningssystem	51 %
Den faktiska ersättningen per biståndsbedömd timme (kr/tim) är för låg.	Ersättningsnivå	51 %
Ersättningen på 57kr per larmkund täcker inte de reella kostnaderna för larm.	Ersättningsnivå	51 %
Det borde utgå en särskild ersättning för OB vid storhelger.	Ersättningsmodellen	51 %
Nivåerna gör att ersättningen för en genomförd timme kan variera stort – det finns ingen tydlig koppling mellan ersättning och kostnader.	Ersättningsmodellen	49 %
Fönsterputs borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat per gång.	Ersättningsmodellen	48 %
Den totala ersättningen per uppdrag (kr/månad) är för låg.	Ersättningsnivå	47 %

Kommentar: Utförarna fick uppgiften att ta ställning till ett antal påståenden och välja ut de åtta påståenden som pekade på de problem som enligt utföraren var mest angelägna att åtgärda. Siffran i högerkolumnen indikerar hur många utförare som angav det aktuella påståendet som viktigt. Antalet privata utförare som deltog i undersökningen uppgick totalt till 75 st.

I figur 10 ovan redovisas enkätresultatet i form av de tio högst prioriterade förbättringsområdena enligt endast de privata utförarna. Eftersom de utgör den stora majoriteten av respondenterna skiljer sig denna rangordning lite från ovanstående. Man kan dock se att påståendena om ersättningsnivån och vad som ingår i denna rankas än högre i denna framställning.

Figur 11. Mest angelägna förbättringsområden enligt kommunala hemtjänstutförare i Stockholms stad.

Påstående	Kategori	Kommunal utförare
Den biståndsbeslutade tiden räcker inte för att utföra uppdraget.	Ersättningsnivå	94 %
Den biståndsbedömda tiden per insats bör redovisas av biståndsbedömarna så det framgår hur man kommit fram till biståndet samt hur mycket tid som skall ägnas åt varje uppgift.	Ersättningssystem	78 %
Det är otydligt om den biståndsbedömda tiden skall ses som tid hos brukare eller kan användas även till annat (dokumentation, nyckelhantering, gångtid mm.).	Ersättningsnivå	67 %
Ledsagning borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas för faktiskt utförd tid.	Ersättningsmodellen	67 %
Den faktiska ersättningen per biståndsbedömd timme (kr/tim) är för låg.	Ersättningsnivå	67 %
Otydliga beställningar med formuleringar som "insats vid behov" gör att kostnaderna för uppdraget är svåra att förutse.	Ersättningssystem	61 %
Den biståndsbeslutade tiden tenderar att i orimlig utsträckning ligga i nivåernas överkant.	Ersättningsmodellen	61 %
Ersättningen på 57kr per larmkund täcker inte de reella kostnaderna för larm.	Ersättningsnivå	56 %
Nattarbete borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat.	Ersättningsmodellen	50 %
Ersättningen täcker inte en ny genomförandeplan varje gång biståndet förändras i någon del - detta borde endast krävas vid större förändringar i biståndet.	Ersättningsnivå	50 %

Kommentar: Utförarna fick uppgiften att ta ställning till ett antal påståenden och välja ut de åtta påståenden som pekade på de problem som enligt utföraren var mest angelägna att åtgärda. Siffran i högerkolumnen indikerar hur många utförare som angav det aktuella påståendet som viktigt. Antalet kommunala utförare som svarade på enkäten uppgick till 18 st.

I figur 11 ovan redovisas enkätresultatet i form av de tio högst prioriterade förbättringsområdena enligt de kommunala utförarna. I figuren kan man se att de kommunala utförarna är väldigt eniga om att den biståndsbeslutade tiden inte räcker till för att utföra hemtjänstuppdraget. Även att uppdraget borde vara tydligare i form av separat redovisning av tidsåtgången per insats samt att otydliga formuleringar som "insats vid behov" utgör ett problem för möjligheten att förutse tidsåtgången för insatserna.

Figur 12. Mest angelägna förbättringsområden enligt stiftelser och ekonomiska/ideella organisationer och föreningar som utför hemtjänst i Stockholms stad.

Påstående	Kategori	Stiftelse/ekonomisk eller ideell förening
Den biståndsbeslutade tiden räcker inte för att utföra uppdraget.	Ersättningsnivå	71 %
Den biståndsbedömda tiden per insats bör redovisas av biståndsbedömarna så det framgår hur man kommit fram till biståndet samt hur mycket tid som skall ägnas åt varje uppgift.	Ersättningssystem	71 %
Det är otydligt om den biståndsbedömda tiden skall ses som tid hos brukare eller kan användas även till annat (dokumentation, nyckelhantering, gångtid mm.).	Ersättningsnivå	71 %
Bristande transparens i beslutsprocessen kring biståndet leder till att nivåer ibland ändras utan tydlig orsak.	Ersättningssystem	71 %
Nattarbete borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat.	Ersättningsmodellen	57 %
Nivåerna gör att ersättningen för en genomförd timme kan variera stort – det finns ingen tydlig koppling mellan ersättning och kostnader.	Ersättningsmodellen	57 %
Ledsagning borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas för faktiskt utförd tid.	Ersättningsmodellen	43 %
Fönsterputs borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat per gång.	Ersättningsmodellen	43 %
Den totala ersättningen per uppdrag (kr/månad) är för låg.	Ersättningsnivå	43 %
Den biståndsbeslutade tiden tenderar att i orimlig utsträckning ligga i nivåernas överkant.	Ersättningsmodellen	43 %

Kommentar: Utförarna fick uppgiften att ta ställning till ett antal påståenden och välja ut de åtta påståenden som pekade på de problem som enligt utföraren var mest angelägna att åtgärda. Siffran i högerkolumnen indikerar hur många utförare som angav det aktuella påståendet som viktigt. Antalet stiftelser och ideella organisationer som deltog i undersökningen uppgick till 7 st.

I figur 12 ovan redovisas enkätresultatet i form av de tio högst prioriterade förbättringsområdena enligt endast de som kategoriserat sig själva som stiftelse eller ekonomisk/ideell organisation. I figuren framgår att även denna kategori av utförare är relativt samstämmiga i sina åsikter om olika områden som borde prioriteras genom att det är en stor andel som har röstat på de påståenden som är högt rankade i listan. Man kan även här se att dessa utförare främst eftersöker en större tydlighet i uppdraget. Men även påståenden som har att göra med ersättningen är högt rankade liksom i tidigare rangordningar.

6.2 Stadsdelar

Figur 13. De förbättringsområden där åsikterna skilde sig mest mellan stadsdelar.

Påstående	Bromma	Enskede-Årsta-Vantör	Farsta	Hägersten-Liljeholmen	Hässelby-Vällingby	Kungsholmen	Norrmalm	Rinkeby-Kista	Skarpnäck	Skärholmen	Spånga-Tensta	Södermalm	Älvsjö	Östermalm
Den biståndsbedömda tiden per insats bör redovisas av biståndsbedömare så det framgår hur man kommit fram till biståndet samt hur mycket tid som skall ägnas åt varje uppgift.	49 %	46 %	53 %	38 %	55 %	42 %	39 %	46 %	44 %	37 %	51 %	48 %	42 %	37%
Det är otydligt om den biståndsbedömda tiden skall ses som tid hos brukare eller kan användas även till annat (dokumentation, nyckelhantering, gångtid mm.).	32 %	26 %	30 %	31 %	37 %	36 %	39 %	32 %	25 %	26 %	38 %	32 %	19 %	37%
Den totala ersättningen per uppdrag (kr/månad) är för låg.	54 %	42 %	50 %	44 %	50 %	42 %	50 %	49 %	50 %	47 %	57 %	40 %	42 %	42%
Det är otillräckligt att bara ge ersättning fem dagar efter att kund avlidit eller bytt utförare.	22 %	16 %	15 %	13 %	21 %	17 %	11 %	22 %	16 %	16 %	27 %	14 %	6 %	16%
Nattarbete borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat.	57 %	44 %	55 %	51 %	55 %	53 %	50 %	54 %	50 %	47 %	57 %	50 %	39 %	53%
Ersättningen täcker inte en ny genomförandeplan varje gång biståndet förändras i någon del - detta borde endast krävas vid större förändringar i biståndet.	49 %	46 %	48 %	47 %	50 %	44 %	47 %	49 %	47 %	39 %	49 %	36 %	35 %	45%
Regelverket kring biståndsbesluten tillämpas inte på samma sätt i stadsdelarna.	43 %	42 %	38 %	44 %	34 %	44 %	39 %	43 %	38 %	42 %	46 %	38 %	29 %	42%
Biståndshandläggarna har bristande förtroende för utförarna.	22 %	22 %	20 %	24 %	21 %	28 %	31 %	24 %	22 %	21 %	30 %	28 %	16 %	32%
Otydliga beställningar med formuleringar som "insats vid behov" gör att kostnaderna för uppdraget är svåra att förutse.	35 %	32 %	38 %	31 %	42 %	33 %	36 %	32 %	34 %	24 %	32 %	38 %	29 %	37%
Fönsterputs borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas separat per gång.	46 %	50 %	53 %	49 %	47 %	44 %	50 %	43 %	53 %	39 %	41 %	44 %	45 %	42%

Kommentar: I figuren presenteras de förbättringsområden där det finns störst spridning mellan stadsdelarna. Spridningsmättet som Ramböll använt är standardavvikelsen från genomsnittliga andelen organisationer som anser det aktuella förbättringsområdet vara prioriterat. I figuren är höga värden inom respektive förbättringsområde märkt med fetstil.

I figur 12 ovan redovisas de påståenden där åsikterna skiljer sig mest mellan stadsdelar. Det man kan se är att svaret på vissa frågor skiljer sig mycket mellan de olika stadsdelarna. Ramböll har emellertid inga hypoteser om vad skillnaderna kan bero på.

6.3 Storlek på organisation

Figur 14. De åtta förbättringsområden där små utförarorganisationer skiljer sig mest från stora utförarorganisationer i bedömning av angelägenhet.

Påstående	Små	Medelstora	Stora
Nivåerna ger inget incitament för utförare att uppmärksamma biståndshandläggaren på en brukares ökade behov av omvårdnad så länge behovet ligger inom samma nivå.	37 %	26 %	4 %
Det brister i kontinuiteten i kommunikationen med biståndsbedömarna.	33 %	21 %	8 %
Det borde utgå en särskild ersättning för OB vid storhelger.	51 %	58 %	16 %
Bristande transparens i beslutsprocessen kring biståndet leder till att nivåer ibland ändras utan tydlig orsak.	30 %	42 %	12 %
Ledsagning borde inte ingå i grunduppdraget utan ersättas för faktiskt utförd tid.	47 %	53 %	68 %
Ersättningen täcker inte en ny genomförandeplan varje gång biståndet förändras i någon del - detta borde endast krävas vid större förändringar i biståndet.	37 %	47 %	60 %
Den faktiska ersättningen per biståndsbedömd timme (kr/tim) är för låg.	42 %	47 %	88 %
Licensavgiften för att använda kommunens paraplysystem (rapporteringssystemet) är för hög.	16 %	32 %	52 %

Kommentar: Tabellen redovisar de förbättringsområden där åsikterna skiljer sig mest åt mellan små och stora organisationer. Organisationernas storlek är beräknat på antalet brukartimmar per år. Mindre organisationer är de som levererar färre än 10 000 brukartimmar per år och dessa uppgår till 43 st. Medelstora företag är de som levererar mellan 10 000 och 50 000 brukartimmar per år och dessa uppgår till 19 till antalet. Stora företag är de som utför fler än 50 000 brukartimmar per år och dessa är till 25 st.

I figur 13 framgår de tio förbättringsområden där man kan observera störst skillnad mellan vad de större utförarna av hemtjänst tycker och de mindre. Ramböll har använt antal brukartimmar/år som mått på organisationernas storlek. Det är svårt att dra några mer långtgående slutsatser med detta underlag, men vad man kan se är att stora företag är väldigt eniga i frågan om storleken på ersättningen, vilket inte alla utförare verkar prioritera lika högt. Mindre företag verkar prioritera kommunikationen med biståndsbedömarna och tydlighet i besluten mer än de större. Men man kan dock även konstatera att detta ändå framstår som mindre prioriterade frågor totalt sett.

7. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I detta avsnitt presenteras Ramböll samlade slutsatser av översynen. Inledningsvis sammanfattas de viktigaste slutsatserna från tidigare kapitel. De tidigare kapitlen belyser ersättningsnivån utifrån olika perspektiv och sammantaget menar vi att det bör ge en bra bild av hur rimlig ersättningen i Stockholms stad kan anses vara. Slutligen redovisas de argument som Ramböll menar talar för respektive mot en höjning av ersättningsnivån i Stockholms stad.

7.1 Slutsatser från tidigare avsnitt

I avsnitt 3 konstaterades att förutsättningarna att bedriva hemtjänst i Stockholm skiljer sig från andra kommuner på ett sätt som är väsentligt för bedömning av ersättningsnivån. Ramböll vill särskilt framhålla att Stockholm har ett bredare hemtjänstuppdrag än någon annan jämförelsekommun då utförare förväntas klara av flera insatser som i andra kommuner ligger utanför hemtjänstuppdraget, exempelvis larmutryckning och omvårdnad nattetid. En annan intressant aspekt är att marknaden är betydligt större i Stockholm samt att kommunen har en lång erfarenhet av kundvalssystem, vilket bland annat märks i antalet utförare som är betydligt större än i andra kommuner. Det finns med andra ord vissa förutsättningar i Stockholm som talar för en högre ersättning än genomsnittet, medan andra förutsättningar talar för att ersättningen borde vara lägre.

I avsnitt 4 visar vi att Stockholms har en egen ersättningsmodell som inte går att jämföra med andra kommuner på ett enkelt sätt, men att ersättningsnivån troligtvis ligger under genomsnittet. Detta framgår vid olika typer av jämförelser, både vid jämförelser av grundersättningen och då ersättningsnivåer jämförs mer enhetligt då hänsyn tas för olika former av påslag. En försvårande omständighet är dock att Stockholm stad inte följer upp brukartiden lika exakt som andra kommuner. Tillgänglig statistik bygger på de uppgifter utförarna själva har rapporterat in manuellt, vilket troligtvis är i överkant. Ramböll har utgått från att utförarnas uppgifter är korrekta. Det finns dock en del som tyder på att detta är ett orimligt antagande, vilket betyder att Rambölls beräkningar av ersättningsnivå kan vara lågt räknade och att den verkliga ersättningen till utförarna är betydligt högre - hur mycket högre är dock omöjligt att skatta på basis av tillgänglig statistik. I nedanstående figur illustreras hur den faktiska timersättningen varierar beroende på andelen utförd tid.

Figur 15. Faktisk timersättning vid olika andelar utförd tid.

Andel Beviljad tid som utförs	70 %	80 %	90 %	100 %
Timersättning för faktiskt arbete	423	370	329	296

Av figuren framgår att om det visar sig att det i praktiken endast är 90 % av den beviljade tiden som utförs, då är Stockholms stads timersättning i nivå med genomsnittet för övriga kommuner i länet. Hur det förhåller sig i praktiken vet vi dock i nuläget ingenting om. Även här är det således svårt att hitta entydiga argument för en justering av ersättningen uppåt eller nedåt i förhållande till dagens nivå.

I avsnitt 5 presenteras en kalkylmodell för att illustrera de kostnader som utförare har för att leverera en timme hemtjänst. Den samlade kostnaden kan sedan jämföras med Stockholms ersättningsnivå i syfte att göra ytterligare bedömningar av utförarnas ekonomiska marginaler. På motsvarande sätt som i föregående avsnitt är det svårt att göra hållbara kalkyler utan tillgång till tillförlitlig statistik över utförarnas verkliga lönekostnader, andel kringtid, kostnader för lokaler, bilar med mera. Ramböll har inte haft tillgång till dessa uppgifter för samtliga utförare men vi har beräknat kostnaderna för de tre utförare vars kostnadsuppgifter gjorts tillgängliga. Härmed kan vi beräkna tre olika exempel på vad kostnaderna kan vara och detta visat att samtliga dessa exempel har kostnader som överstiger dagens ersättningsnivå. Då dessa exempel dessutom utgörs av tre utförare utan vinstkrav (två kommunala utförare och en stiftelse) tyder denna del av översynen på att ersättningsnivån bör höjas för att skapa långsiktigt hållbara villkor för utförarna.

Slutligen redovisas i kapitel 6 de förbättringsområden utförarna anser vara prioriterade. Denna del av kartläggningen visar att cirka två tredjedelar av utförarna prioriterar att ersättningen ska höjas. Denna andel skulle kunna vara högre vilket tyder på att det inte är ersättningsnivån som är det största problemet i stadens ersättningssystem. Istället är det saker som biståndsbedömningens transparens och den biståndsbeslutade tiden som framhålls som mest angeläget att utveckla. Ramböll menar därför att denna del inte ger entydigt stöd för en höjd ersättningsnivå.

7.2 Slutsatser gällande stadens ersättningsnivå

Det saknas idag tillräckligt, statistiskt underlag för att göra riktigt hållbara bedömningar av stadens ersättningsnivåer. Eftersom Stockholms stad till skillnad från jämförelsekommunerna dels har 18 olika ersättningsnivåer, dels saknar tillförlitliga uppgifter kring den utförda brukartiden, tvingas Ramböll till flera grova antaganden för att kunna beräkna en jämförbar ersättningsnivå. Vidare finns det vissa omständigheter som talar för en höjd ersättning och andra som talar mot detta. Vi kan därför inte ge någon enkel rekommendation kring ersättningsnivån utan väljer istället att redovisa vad som talar för respektive mot att ersättningen bör höjas så att staden själv kan göra en bedömning av vilka argument som väger tyngst. Vi har dock valt att rangordna argumenten sinsemellan utifrån egen vår bedömning.

Vad som talar för att ersättningen bör höjas

Rambölls beräkningar av Stockholms stads ersättningsnivå visar att den ligger bland de lägsta i länet. Jämförelser av såväl uttalade timersättningar som sammanvägda ersättningsnivåer (se avsnitt 4.2) visar att Stockholm ligger klart under genomsnittet för jämförelsekommunerna.

Stockholms stads ersättningsnivå ska även ställas i relation till att staden har ett mer omfattande hemtjänstuppdrag än någon annan jämförelsekommun. Den förhållandevis låga ersättningen ska alltså täcka utförandet av ett större uppdrag än i någon annan kommun som ingår i jämförelsen.

Slutligen visar Rambölls beräkningar att utförarnas kostnader för att leverera hemtjänst troligtvis ligger väldigt nära eller till och med överstiger den ersättning som Stockholms stad erbjuder. Även beräkningar baserade på generösa antaganden visar att nuvarande ersättningsnivå lämnar små marginaler och att till och med verksamheter utan vinstintressen kan ha kostnader som överstiger den nuvarande ersättningsnivån i Stockholms stad.

Vad talar mot att ersättningen bör höjas

Det finns även argument mot en höjning av ersättningen. Det förhållandevis stora antalet utförare tyder på att Stockholm trots allt är en attraktiv marknad med goda förutsättningar att bedriva verksamhet. Om de ekonomiska villkoren vore helt orimliga bedömer Ramböll att betydligt färre aktörer än vad som idag är fallet skulle vara verksamma i Stockholm.

Även om Stockholms stad ligger på en förhållandevis låg nivå visar våra jämförelser att det finns kommuner i länet som erbjuder en ännu lägre ersättningsnivå än vad Stockholms stad gör. Det ska dock framhållas att dessa kommuner inte har ett lika omfattande uppdrag.

Ramböll vill påminna om att våra analyser bygger på en rad antaganden som ger en viss osäkerhet. Vi har valt att utgå från att alla utförare regelmässigt redovisar avvikelser av den utförda tiden. Ramböll har dock fått olika indikationer på att denna rapportering inte är helt tillförlitlig. Om utförarnas inrapportering av avvikelser inte är korrekt bygger Rambölls beräkningar av ersättningsnivån på felaktiga antaganden kring den utförda tiden, vilket i sin tur betyder att den verkliga timersättningen inte är så låg som vi angett utan snarare är i paritet med den som erbjuds i andra kommuner.

Rambölls rekommendationer

Rambölls slutsats gällande Stockholms stads ersättning för hemtjänsten är att ersättningsnivån bör höjas. Vi bedömer att stadens förhållandevis låga ersättningsnivå i kombination med det omfattande hemtjänstuppdraget riskerar att långsiktigt påverka verksamhetens kvalitet negativt. Osäkerheten i det statistiska underlaget gör att vi inte kan ange en specifik nivåhöjning. Grova uppskattningar visar dock att det troligtvis rör sig om mindre justeringar.

En viktig förutsättning för att kunna göra mer hållbara bedömningar av ersättningsnivåerna samt ge mer precisa rekommendationer gällande eventuella justeringar, är att ha tillgång till tillförlitlig statistik. Särskilt angeläget är att få grepp om *andelen kringtid* (hur stor del av utförarnas arbetstid som går åt till transporter, dokumentation med mera) samt *andelen utförd tid* (hur stor del av den beviljade tiden som verkligen utförs). Idag saknas tillförlitlig statistik kring dessa båda faktorer vilket försvårar jämförelser med andra kommuner.

Avslutningsvis kan Ramböll konstatera att Stockholms stad har en ersättningsmodell som är svår att förstå, kommunicera och som försvårar jämförelser med andra kommuner. Helt oavsett om staden i nuläget finner tillräckliga skäl att justera ersättningsnivåerna menar vi att hela ersättningsmodellen bör ses över. Stockholms nivåmodell är en kombination av två olika modeller (beviljad respektive utförd tid) som bygger på två olika perspektiv som är vanskligt att förena. Enkelt uttryckt bygger den ena modellen bygger på förtroende och den andra på kontroll. För att säkerställa ersättningsmodellens ändamålsenlighet menar Ramböll att en särskild översyn bör göras kring modellens konsekvenser för hemtjänstens kostnader och kvalitet. Först när ersättningsmodellen är klar och tydlig går det att fastställa rimliga ersättningsnivåer.