

KOMMUNLEDNINGSKONTORET
Marie Björkman, Charlotte Hellners,
Sophia Matti

Analys av vissa leverantörsersättningar inom socialnämndens verksamhetsområde

Inledning

En grundläggande inställning hos kommunen som beställare är att alla leverantörer – såväl kommunala som enskilda - ska behandlas lika och ges lika villkor för sina respektive uppdrag.

Inom flertalet av socialnämndens verksamheter ersätts leverantörerna med en fast ersättning. Ersättningen benämns "peng" och utges per beviljad eller utförd volym, vanligen timme eller dygn. Pengens konstruktion varierar beroende på verksamhet. Gemensamt är att ersättningen ska täcka leverantörens samtliga kostnader kopplade till uppdraget. I de flesta fall är dock lokalkostnaderna undantagna.

Pengens nivå fastställs av kommunfullmäktige i november varje år.

Socialchefen har fått signaler om att det kan finnas faktorer som innebär olika förutsättningar för de kommunala respektive de enskilda leverantörerna att utföra uppdraget inom ramen för fastställd peng. Socialchefen har därför gett en arbetsgrupp i uppdrag att analysera några av de gällande ersättningarna utifrån frågeställningarna

- Vilka kostnader ska pengarna täcka?
- Vilka kostnader täcker pengarna?
- Har kommunala och privat leverantörer lika villkor?

De ersättningar som ingår i analysen är peng för hemtjänst (SoL), vård- och omsorgsboende (SoL), daglig verksamhet (LSS), boende med särskilt stöd (LSS) samt boendestöd, ledsagning och avlösarservice (SoL/LSS).

Analysen är avgränsad till att omfatta kostnader kopplade till personal och drift. Eventuella konsekvenser av t.ex. kommunens yttersta ansvar eller de enskilda leverantörernas möjligheter att sälja tilläggstjänster ingår däremot inte i analysen.

Arbetsgruppen vill understryka att de siffror som redovisas i analysen inte är faktiska utan fiktiva och endast framtagna för att kunna belysa tendenser och föra resonemang. Arbetsgruppen har t.ex. inte haft tillgång till detaljerade uppgifter om vilka anställningsvillkor som tillämpas hos de enskilda leverantörerna eller om det finns kollektivavtal eller ej. Därför bygges beräkningarna på vissa antaganden, inte på exakta förhållanden.

Om ersättningsnivåer

Vid en jämförelse visar det sig att Täbys ersättningsnivåer ligger förhållandevis lågt jämfört med några av stockholmskommunerna (år 2010). Eventuella konsekvenser av detta behöver analyseras närmare inför framtiden. Införandet av lag om valfrihetssystem, LOV innebär att marknaden för enskilda leverantörer blir allt större. Vilja att etablera sig i en kommun kommer sannolikt att i allt högre grad vara avhängigt vilken ersättning som ges för uppdraget.

Exempel ersättningsnivåer enskilda leverantörer 2010

Kommun	Hem-tjänst*)	Vård-omsorgsb		Demensboende	
		Lägsta	Högsta	Lägsta	Högsta
Täby	300	1 095	1 600	1 302	1 681
Danderyd	296	1 193	1 723	1 422	1 820
Lidingö	281	1 465	2 076	1 465	2 076
Nacka	323	1 011	2 127	1 011	2 127
Norrtälje	343	Uppgift saknas			
Sollentuna	302	1 137	1 793	1 137	1 793
Solna **)	309	1 485	1 485	1 670	1 670
Stockholms stad	293	1 238	2 079	1 238	2 079
Vallentuna	322	Har f n ingen "peng".			
Österåker	346	1 010	1 790	1 010	1 790

*) avser omsorgsinsatser måndag – fredag dagtid

**) endast en nivå

Momskompensation

Social omsorgsverksamhet är undantagen från momsplikt. Kommunen har möjlighet att göra ett schabloniserat avdrag för så kallad dold moms, d.v.s. moms på varor och tjänster som köps in för att kunna utföra den sociala omsorgen. Enskilda leverantörer har ingen sådan avdragsrätt. Därför kompenseras de genom ett procentuellt påslag på pengarna. Hur stort detta påslag är varierar mellan kommuner. Exempel:

Kommun	Kompensation, %
Täby	2,6
Danderyd	2,5
Lidingö	2,5
Nacka	6
Sollentuna	6
Stockholms stad	5,4
Österåker	3

(Källa: SKL meddelandeblad "Nyheter inom skatteområdet" 2010-11-12 samt respektive kommuns hemsida).

Grundkalkyl

För att kunna så långt det är möjligt göra rättvisande analyser och jämförelser har arbetsgruppen tagit fram en grundkalkyl för beräkning av timkostnaden. Underlag har hämtats från SCB, lokala eller centrala avtal samt i något fall från kommunens egen verksamhet.

Grunddata
<i>Medellön per yrkeskategori och månad</i> Källa: Statistik SCB "Genomsnittlig grundlön inom primärkommunal sektor", respektive kommunal privat regi samt lokal lönestatistik Täby kommun
<i>Veckoarbetstid = timmar per vecka</i> Källa: Centralt avtal Allmänna Bestämmelser/HÖK samt lokalt avtal Täby
<i>Arbetstimmar per månad</i> Timmar per vecka x 4,3

a) Personalkostnader
<i>Löne- och lönebikostnader</i>
<i>Timlön</i> = Medellön enligt statistik delat med arbetstimmar per månad
<i>OB-tillägg</i> Vid ersättning per timme läggs OB-ersättning till i efterhand Källa: Centrala avtal Allmänna bestämmelser/HÖK Vid dygnsersättning beräknas OB-ersättningen till 11,5 % x timlönen Källa: Beräkning av assistansersättning, SKL
<i>Sjukersättning</i> = timlön x 1,0 % Källa: Täby kommuns egen verksamhet

<i>Semesterdagstillägg</i> = timlön x 0,605 % Källa: Centrala avtal Allmänna bestämmelser/HÖK
<i>Semesterkostnad</i> = timlön x 11 % Källa: Centrala avtal Allmänna bestämmelser/HÖK samt avtal för privata vårdgivare (procentsatsen baserad på 5,5 veckors semester per anställd)
<i>Personalomkostnadstillägg</i> = timlön x 39,23 % Källa: Täby kommuns egen verksamhet
<i>a) Summa personalkostnader</i>
<i>b) Övriga kostnader</i>
<i>Administration och ledning</i> = personalkostnad x 7 % Källa: Täby kommuns egen verksamhet
Drift = Totala personalkostnader x 2 % inom omsorger om personer med funktionsnedsättning, x 3,0 % inom hemtjänst och 7,5 % inom vård- och omsorgsboende Källa: Täby kommuns egen verksamhet
b) Summa övriga kostnader
TIMKOSTNAD = summa a) + b)

Tillkommer momskompensation 2,6 procent för enskilda leverantörer.

När arbete utförs på kvällar, nätter och helger utgår så kallad ersättning för obekvämt arbetstid, OB-ersättning. I kalkylen har beloppen i AB/HÖK använts, då nivåerna för kommunala och enskilda leverantörer är snarlika.

Arbetsgruppens kommentar

I de första beräkningarna som arbetsgruppen gjorde våren 2011, användes heltidsmättet 40 timmar per vecka för enskilda leverantörer. Denna siffra hämtades från tillgängliga centrala avtal för enskilda leverantörer. Då arbetsgruppen fått indikationer på att detta timantal var för högt, skickades en förfrågan till samtliga enskilda leverantörer.

34 procent svarade, av dessa angav fler än hälften att de använde heltidsmättet 37 timmar. Arbetsgruppen beslutade därför att fortsättningsvis basera beräkningarna på 37 timmars arbetstid per vecka för kommunala leverantörer och 38,25 timmar per vecka för enskilda leverantörer.

För varje insatsområde har en kalkyl tagits fram. Beräkningar har gjorts i tre nivåer, där den första "Grund", är baserad på generella villkor för aktuell yrkeskategori. Kolumn "Egenregi" är beräknad utifrån Täby kommuns lokala

villkor och kolumn "Enskild" är beräknad utifrån antaganden om de enskilda leverantörernas villkor. Se vidare under respektive insatsområde.

Peng inom äldreomsorgen

Hemtjänst

Hemtjänstpengen är indelad i tre kategorier: omsorg och service, enbart ledsagning och avlösning samt enbart service.

Pengen för omsorg och service är dessutom indelad i fyra nivåer utifrån när på dygnet och i veckan uppdraget utförs. Pengen ska täcka samtliga kostnader för uppdraget, alltså förutom tid hos kund även tid för förflyttning, utbildning, personalmöten etc.

Leverantörerna ersätts för utförda och redovisade timmar. Om ett ärende upphör (permanent eller tillfälligt), ersätts leverantören under en övergångstid. Om leverantörer disponerar kommunens lokaler kostnadsfritt, reduceras pengan med två kronor per timme.

Om beräkningarna

Med utgångspunkt i den kalkylmodell som redovisas på sidan 4-5 har en timkostnad räknats fram för en grundnivå samt för kommunala respektive enskilda leverantörer. Till denna har lagts ersättning för obekvämt arbetstid, som i stort sett är densamma oavsett regiform. Denna ersättning varierar beroende på när på dygnet och i veckan arbetet utförs.

I beräkningarna har pengan omsorg och service i 2010 års nivå använts.

Vilka kostnader täcker pengan?

Beräkningarna visar att de enskilda leverantörerna får en marginal ("pengen räcker") i alla ersättningsnivåer utom vid storhelg eftersom leverantörens ersättning då är densamma som vid vanlig helg, medan OB-tillägget i princip är dubbelt så stort.

Den kommunala leverantören får däremot ett minus i samtliga ersättningsnivåer. Störst underskott uppstår vid storhelg av samma skäl som för den enskilda leverantören.

Enskild leverantör				
<i>Ersättningsnivå</i>	<i>Peng/timme 2010</i>	<i>Beräknade kostnader inkl. ob-ersättning</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Dag	300	285	16	5
Kväll	327	311	17	5
Natt	354	336	19	5
Helg	365	348	18	5
Storhelg	365	319	-45	-12

Kommunal leverantör				
<i>Inriktning</i>	<i>Peng/timme 2010</i>	<i>Beräknade kostnader inkl. ob-ersättning</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Dag	293	313	-20	-7
Kväll	319	339	-20	-6
Natt	345	365	-20	-6
Helg	356	376	-20	-6
Storhelg	356	439	-83	-23

Vård – och omsorgsboende

Den nuvarande ersättningsmodellen konstruerades ursprungligen utifrån förhållanden (bemanning och kostnader) i kommunens egen verksamhet.

Pengen är indelad i två kategorier: vård- och omsorgsboende respektive demensboende. Varje kategori består av tre eller fyra nivåer. Biståndshandläggaren gör en bedömning av brukarens behov och placerar därefter in i nivå.

Pengen ska täcka samtliga kostnader för uppdraget utom lokalkostnaden som hanteras särskilt. I pengan ingår kostnader för samtliga personalkategorier. Vid förändrade behov hos den enskilde kan ersättningsnivån ändras. Det finns i båda kategorierna ytterligare en nivå som fastställs om brukaren har mycket speciella behov. Leverantören ersätts även för tom plats under en övergångsperiod.

Om beräkningarna

Någon angiven "bästa bemanningsnivå" finns inte, varken i kommunens förfrågningsunderlag och avtalsvillkor eller i nationella styrdokument. I Täbys

avtalsvillkor uttrycks att "leverantören ansvarar för att bemanna verksamheten med en sådan personalstyrka att den enskilde alltid tillförsäkras en trygg och säker omsorg och vård".

För att kunna beräkna kostnaderna måste hänsyn tas till hur stor andel av varje personalkategori som en brukare kan antas behöva ha tillgång till under ett dygn. Till hjälp har arbetsgruppen använt Äldrecentrums rapport "Lämplig bemanning i boende särskilt avsett för personer med demenssjukdom¹", där man redovisar vad som kan anses vara optimal bemanning på ett boende med demensinriktning.

Följande yrkeskategorier har vägts in i beräkningarna:

- Undersköterska/vårdbiträde dagtid
- Undersköterska/vårdbiträde natttid
- Sjuksköterska dagtid
- Sjuksköterska natttid
- Arbetsterapeut
- Sjukgymnast
- Chef
- Administration

Om nattbemanning

Socialstyrelsen beslutade 2011 att upphäva föreskrifterna om skyddsåtgärder i demensboenden. Nya regler², är under utarbetande, preliminärt kommer dessa att träda i kraft sommaren 2012. Det kan t.ex. komma att handla om krav på att bemanningen ska vara tillräcklig så att den demenssjuke inte lämnas ensam någon del av dygnet.

Även om Socialstyrelsen inte har för avsikt att ange någon specifik bemanning-nivå vare sig nu eller i framtiden är man mycket tydlig med att dörrar inte får vara låsta om det inte finns personal som kan öppna när den enskilde vill gå ut. Det gäller i första hand dörrar mellan enheter.

Äldrecentrums utredning visar att det i ett boende med demensinriktning är lämpligt att ha en stationär nattpersonal per enhet med nio lägenheter. I ett vård- och omsorgsboende kan två enheter dela på en nattpersonal. Detta är generella antaganden och påverkas av t.ex. lokalernas utformning. I beräkningarna har dock arbetsgruppen utgått ifrån Äldrecentrums antaganden.

¹ Äldrecentrum presenterade i slutet av 2010 en rapport där man redovisade vad som kan anses vara lämplig bemanning i ett demensboende. Rapporten var resultatet av ett omfattande kartläggningsarbete som genomförts på uppdrag av Stockholms stad. Utgångspunkt för beräkningarna var stadens avtalsvillkor för särskilt boende. (Rapport 2010:10)

² Socialstyrelsen tar fram bindande regler för kommunernas bemanning av demensvården. Föreskrifterna beräknas vara klara sommaren 2012 och arbetas fram i nära dialog med anhöriga, personal och huvudmän. (Pressmeddelande 20110815).

För närvarande är det ett fåtal boenden i Täby som har stationär nattpersonal. I de flesta fall delas nattpersonalen mellan flera enheter.

Vilka kostnader täcker peng?

Med stöd av Äldrecentrums utredning om bemanning och egna beräkningar av uppskattad timkostnad per yrkeskategori samt ett vägt genomsnitt av nyttjade omsorgsnivåer har analysen genomförts.

Beräkningarna för vård – och omsorgsboende visar att leverantörerna – oavsett regiform – har mycket små eller inga marginaler. Varken de enskilda eller de privata leverantörerna får enligt beräkningarna något överskott.

Enskild leverantör				
<i>Inriktning</i>	<i>Peng/dygn*)</i>	<i>Beräknade kostnader</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Vård- och omsorgsboende	1 397	1 525	-128	-9
Gruppboende demens	1 577	1 828	-251	-16
Kommunal leverantör				
<i>Inriktning</i>	<i>Peng/dygn*)</i>	<i>Beräknade kostnader</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Vård- och omsorgsboende	1 362	1 638	-276	-20
Gruppboende demens	1 537	1 963	-426	-28

*) Vägt genomsnitt av dygnskostnad för nyttjade platser

Äldrecentrum har i sin rapport bedömt att en personal nattetid per enhet om nio boende är en realistisk bemanningsnivå. Nuvarande ersättning bedöms generellt inte medge en sådan bemanning.

Peng inom omsorger om personer med funktionsnedsättning

Inom omsorgerna om personer med funktionsnedsättning finns för närvarande peng i bostad med särskild service, daglig verksamhet, boendestöd samt inom ledsagning och avlösning. Ersättningen ska täcka alla leverantörens kostnader. Grunden för pengkonstruktionen är framtagen 2009 och ny peng är införd under 2010.

Den dygnsbaserade ersättningen är indelad i åtta nivåer. Den enskildes totala behov räknat i personaltid beräknas över året, därefter fastställs en nivå. Nivån kan variera över tid beroende på om den enskildes behov ökar eller minskar. Nivåerna motsvarar den enskildes individuella behov av stöd i timmar per dygn, vecka eller andel av närvarotid där behov av personalstöd föreligger. Det finns även en nivå som används i särskilda fall där pengan fastställs efter särskild redovisning.

Pengen för bostad med särskild service för vuxna enligt 9:9 § LSS har räknats fram genom att multiplicera brukarens omsorgsbehov under dygnet och veckan med en viktad timpeng där hänsyn är tagen till personalkostnaden för dag, kväll och helg. I timpengen ingår även kostnader för kringtid, hjälpmedel, förbrukningsmaterial, ledning, overhead mm. Pengen för daglig verksamhet enligt

9:10 § LSS är konstruerad på liknande sätt. Inom alla kategorier ska pengan täcka alla leverantörens kostnader.

I bostad med särskild service för vuxna enligt 9:9 § LSS där behov av nattbemanning föreligger, utgår utöver pengan en schablonersättning per natt.

I pengan för både boende och daglig verksamhet ingår ett fast belopp för ersättning av lokaler.

Resor till daglig verksamhet ingår inte i pengan utan bekostas av myndigheten.

I uppföljning av pengan har ersättningen analyserats utifrån hur den är kopplad till aktuella nivåer och utifrån vilka poster som ingår. I detta arbete har leverantörerna bjudits in för diskussion.

Daglig verksamhet

Beräkningarna, som har gjorts utifrån ett genomsnittligt hjälpbehov per brukare i respektive nivå, visar att de privata leverantörerna har en marginal i samtliga nivåer. Den kommunala leverantören har däremot ingen marginal i någon av ersättningsnivåerna.

Enskild leverantör				
<i>Nivå</i>	<i>Peng genomsnitt heltid /timme</i>	<i>Beräknade kostnader</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
1	273	252	20	6
2	272	252	20	8
3	269	252	16	12
4	269	252	16	16
5	270	252	17	20
6	269	252	16	25

7	269	252	16	30
---	-----	-----	----	----

Kommunal leverantör				
<i>Nivå</i>	<i>Peng genomsnitt heltid /timme</i>	<i>Beräknade kostnader</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
1	263	283	-20	-7
2	263	283	-20	-8
3	260	283	-22	-8
4	261	283	-22	-8
5	261	283	-22	-8
6	261	283	-22	-8
7	261	283	-22	-8

Boende

Beräkningarna visar att de privata leverantörerna har en marginal i nivå 1 – 5 .
 I nivå 6-7 har de däremot inte någon marginal. De kommunala leverantörerna har endast marginaler i de två första nivåerna.

Enskild leverantör					
<i>Nivå</i>	<i>Peng/ dygn</i>	<i>Peng timme</i>	<i>Beräknade kostnader/ timme</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
1	463	405	279	126	31
2	750	328	279	49	15
3	1 294	302	279	23	8
4	1 904	296	279	17	6
5	2 648	285	279	6	2
6	3 212	265	279	-15	-6
7	3 900	260	279	-19	-7

Kommunal leverantör					
<i>Nivå</i>	<i>Peng/ dygn</i>	<i>Peng timme</i>	<i>Beräknade kostnader/ timme</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
1	450	394	296	98	25
2	750	319	296	23	7
3	1 260	294	296	-2	-1
4	1 855	289	296	-8	-3
5	2 580	278	296	-18	-6
6	3 130	258	296	-38	-15
7	3 800	253	296	-43	-17

Boendestöd, ledsagning och avlösarservice

Under hösten 2010 har LOV införts inom områdena boendestöd, ledsagning och avlösarservice. Ansökningar har kommit in inom samtliga tre områden.

Pengen för avlösarservice och ledsagarservice följer nivån för assistansersättningen, som beslutas årligen av regeringen. Därav har inga särskilda analyser gjorts av dessa ersättningsnivåer.

Pengen för boendestöd är baserad på en effektivitet på 75 procent (jfr hemtjänsten). Vid resonemang med leverantörerna har framkommit att brukarnas komplexa behovsbild ofta ställer krav på personal med högre kompetens (högskolekompetens) än vad pengarna medger.

Enskild leverantör				
<i>Ersättningsnivå</i>	<i>Peng/timme</i>	<i>Beräknade kostnader inkl. ob-ersättning</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Dag	331	271	60	22
Kväll	358	271	69	25
Natt	385	271	77	28
Helg	397	271	81	30
Storhelg	397	271	36	13
Kommunal leverantör				
<i>Inriktning</i>	<i>Peng/timme</i>	<i>Beräknade kostnader inkl. ob-ersättning</i>	<i>Marginal, kr</i>	<i>Marginal, %</i>
Dag	323	292	31	11
Kväll	349	292	39	13
Natt	375	292	46	16
Helg	387	292	50	17
Storhelg	387	292	5	2

Sammanfattning

Beräkningarna talar för att pengarna inom hemtjänsten ligger på en nivå som ger de enskilda leverantörerna en viss marginal, däremot inte de kommunala. Även om det inom kommunens verksamhet kan finnas utrymme för effektiviseringar, så är de största kostnadsposterna relaterade till anställningsvillkor som leverantören inte kan påverka. För att påverka dessa kostnader fordras övergripande åtgärder som t.ex. att veckoarbetstiden höjs och/eller att lönenivåerna sänks. Se vidare under avsnittet "Diskussion".

Även inom vård- och omsorgsboende påverkar skillnaderna i anställningsvillkor förutsättningarna för att klara uppdraget inom ramen för den gällande ersättningen. Såväl enskild som kommunal leverantör har inga marginaler. Nya krav på nattbemanning inom vård- och omsorgsboenden med demensinriktning kommer därför att innebära behov av att justera pengarna för såväl kommunala som enskilda leverantörer.

När det gäller LSS-området, är tendenserna desamma som inom äldreomsorgen. Ersättningsnivåerna bedöms täcka de enskilda leverantörernas kostnader med viss marginal, men däremot inte de kommunala. Undantaget förefaller vara boendestöd, där även den kommunala leverantören bedöms ha en viss marginal.

Avgörande för om pengarna täcker kostnaderna är uppenbarligen vilka anställningsvillkor som gäller. De enskilda leverantörerna kan välja att teckna kollektivavtal eller avstå, medan de kommunala är bundna till avtal som tecknats centralt eller lokalt. Se vidare under "Diskussion och slutsatser".

Diskussion och slutsatser

Kommunens yttersta ansvar

Kommunen har ett yttersta ansvar för socialtjänsten. Det innebär bland annat ett ansvar för att de sociala tjänster som erbjuds kommuninvånarna är av god kvalitet. Vilket i sin tur innebär att det ska finnas tillräckligt med personal med lämplig utbildning. Detta gäller samtliga leverantörer, oavsett regiform.

Lika villkor...

Kommunen har i egenskap av beställare en ambition att erbjuda samtliga leverantörer – oavsett regiform – lika villkor. Att det inte är helt enkelt framgår av ett memorial från Sveriges kommuner och landsting, SKL (2010-12-16), där några centrala iakttagelser presenteras. När det gäller systematiska fördelar förs följande resonemang:

"Privat och offentlig verksamhet arbetar under olikartade juridiska och ekonomiska förutsättningar. Kommuner och landsting styrs både av offentligrättsliga och privaträttsliga regler. Regelverket kan sammanfattas med "den kommunala särarten". De olikartade juridiska förutsättningarna kan leda till skilda ekonomiska förutsättningar. De viktigaste konkurrensnackdelarna utifrån legala förutsättningar är lokaliseringsprincipen och den kommunala kompetensen som innebär att kommuner och landsting inte får sälja tilläggstjänster. Initialt kan det dock finnas fördelar för de offentligt drivna verksamheterna som närheten till beställaren och förkunskap om uppdraget.

Olika kollektivavtal eller avsaknad av kollektivavtal påverkar både personalkostnaderna och personalresurserna som t.ex. arbetstid och semester.

En fråga som vi ställt oss är om den offentligt drivna verksamheten förväntas ta ett större ansvar än den privata, vilket skulle innebära ett mer omfattande uppdrag än vad som regleras i avtal med de privata leverantörerna?"

De villkor som gäller för enskilda leverantörer fastställs i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor. Underförstått omfattar dessa även den kommunala verksamheten. Möjligen bör kraven tydliggöras gentemot de kommunala leverantörerna genom någon form av anpassad uppdragsbeskrivning där det framgår vad som förväntas och vilka förutsättningar som gäller för den kommunala leverantören.

...och olika förutsättningar

Analysen visar att förutsättningarna för kommunala och privata leverantörer skiljer sig åt, framför allt vad gäller anställningsvillkor för personal. De faktorer som så vitt kan bedömas får störst utslag på kostnaderna är

- Veckoarbetstid
- Löneläge
- Hantering av övertalighet

En privat leverantör kan välja att ansluta sig till någon av arbetsgivarorganisationerna och teckna kollektivavtal eller att låta bli. De kommunala leverantörer omfattas av lokala och/eller centrala avtal som de enskilt inte kan påverka.

Analysen visar, som SKL också konstaterar, att olika kollektivavtal påverkar personalkostnader och personalresurser. Ju större andel av pengarna som går åt till personalkostnader, desto mindre andel blir kvar till övrigt. Det kan till exempel handla om förflyttningstid och tid för utbildning och handledning.

Ska kostnadsnivån för de kommunala leverantörerna hamna på en nivå som täcks av nuvarande peng, fordras framför allt att veckoarbetstiden höjs och/eller lönenivån sänks. Båda dessa åtgärder är drastiska och negativa ur personalpolitisk synvinkel. Men, så vitt kan bedömas, nödvändiga om kommunens egen regi ska kunna driva verksamheten inom ramen för ersättningen framöver. Alternativt behöver kommunen centralt skjuta till pengar till den egna verksamheten för att kompensera för "strukturella skillnader".

Veckoarbetstid

Täbys lokala kollektivavtal innebär en veckoarbetstid på 37 timmar, de centrala avtalen (AB/HÖK) säger 38,25 medan arbetstidslagen säger 40 timmar. Någon generell veckoarbetstid som gäller för enskild verksamhet finns inte. Vad som tillämpas beror bland annat på om leverantören valt att teckna kollektivavtal eller ej. Vissa tillämpar 37 timmar, andra 38,25 eller 40 timmar.

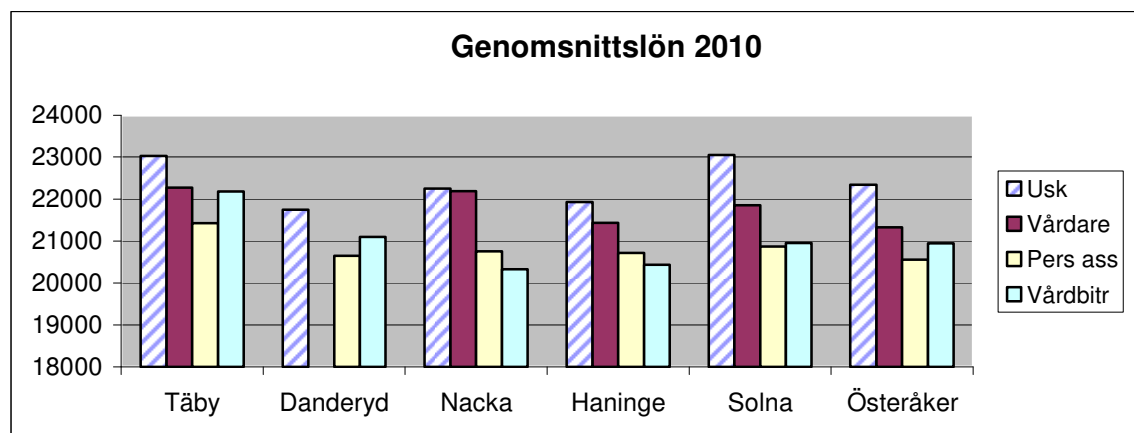
Exempel: En leverantör ska utföra 10 000 hemtjänsttimmar under en månad. En årsarbetare beräknas kosta 350 000 kronor.

Veckoarbets- tid	Timmar per månad	Behov årsarbetare
a) 40	174	57,5
b) 38,25	166	60,1
c) 37	161	62,5

40 timmar per vecka är den veckoarbetstid för en heltidsanställd som anges i arbetstidslagen. Centrala och lokala avtal innebär att om personal är schemalagd tillämpas vanligen en lägre veckoarbetstid. Det är därför mest relevant att jämföra b) och c). Differensen motsvarar 2,1 årsarbetare, vilket i pengar motsvarar ca 700 tkr.

Det lokala löneläget

Löneläget styrs av kollektivavtal men också av lokala policies om lönesättning. Vid samtal med olika funktioner inom kommunen framkommer att Täby av tradition har ett högre löneläge än andra kommuner, att det är ett medvetet val och en strategi för att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare. Genomsnittslönen per månad för ett vårdbiträde ligger avsevärt högre i Täby än i andra kommuner i länet (se diagram). På chefsidan ligger resultatenhetschefernas löner i nivåer som enhetschefer (motsvarande) har i andra kommuner. Hög lön är gott ur ett personalpolitiskt perspektiv. Men det kostar.



Källa: Personalavdelningen Täby kommun

Möjlighet till heltidstjänst

I Täby kommun finns ett lokalt kollektivavtal som ger anställda möjlighet att arbeta heltid och tillämpa självvalda arbetstider. Detta är så klart positivt ur flera aspekter, bland annat ur ett jämställdhetsperspektiv och för möjligheten att försörja sig på sin lön.

Det kan dock vara svårt att fylla ut heltidstjänsterna, eftersom personalbehovet varierar över dygnet och t.ex. kan vara högre på förmiddagen än på eftermiddagen. Med för många heltider finns en risk för överkapacitet på eftermiddagen. Det lokala kollektivavtalet gäller t o m 2011-09-30 med tre månaders uppsägningstid. Sägs avtalet inte upp, förlängs det med ett år i taget.

Anställningsformer och övertalighet

För att nå optimal effektivitet fordras att leverantören kan anpassa bemanningsnivå efter omfattningen av uppdraget. D.v.s. minskar antalet brukare och därmed timmar/dygn, måste leverantören snabbt kunna anpassa personalstyrkan för att undvika övertalighet och kostnader för detta.

Privata leverantörer har i någon mån möjlighet att tillämpa mer flexibla anställningsformer som innebär att personalstyrkan relativt snabbt kan anpassas efter arbetsmängd. För de kommunala leverantörerna är så vitt kan bedömas hantering av övertalighet en mer omständlig och utdragen process.

Täby kommun har en lokal policy som beskriver hur övertalighet ska hanteras. Där framgår att uppsägning av personal ska göras i sista hand när andra lösningar är prövade, t.ex. omplacering. Kostnaden för övertalig personal ligger kvar hos resultatenschefen även om intäkterna uteblir. Med tiden kan det bli en tung kostnadspost.

Uppräkning av ersättningen

I avtalet mellan beställare och leverantör ska de ekonomiska förutsättningarna för uppdraget framgå, till exempel hur pengarna ska räknas upp. Många kommuner, dock inte Täby, har valt en årlig procentuell uppräkning enligt arbetskostnadsindex, AKI. I Täby fastställs nivån på pengarna årligen av kommunfullmäktige, vanligen i november.

För att hantera kostnadssänkningarna inom socialnämndens verksamhet 2012 (38 mnkr), har bland annat beslut fattats om att pengarna för äldreomsorgen inte ska räknas upp 2012. Då uppdragen inte har förändrats, betyder det att samtliga kostnadsökningar (löne- och prisökning) ska mötas med motsvarande effektivisering och med oförändrade uppdrag. Här fordras tydlig information och en nära dialog med leverantörerna om vilka förutsättningar som kommer att gälla.

Vinstmarginal

Arbetsgruppen har övervägt om hänsyn ska tas till privata företags behov av vinstmarginaler. Frågan är komplex, och mot bakgrund av att SKL för närvarande diskuterar vinster i privat drift som är offentligt finansierad, har arbetsgruppen inte behandlat frågan i denna utredning.

Arbetsgruppens sammanfattande bedömning

Äldreomsorg

Hemtjänst

Ersättningen för hemtjänst förefaller ligga på en rimlig nivå, såväl enligt arbetsgruppens beräkningar som vid jämförelse med andra kommuner. Det ska dock poängteras att ersättningen vid storhelger inte täcker den högre ob-ersättningen.

Emellanåt framförs från leverantörer att pengan inte täcker t.ex. förflyttningstid, utbildning o.s.v. Som tidigare beskrivits, ska pengan täcka samtliga kostnader. I Täby används effektivitetsmättet 75/25, d.v.s. 75 procent av ersättningen ska användas till personaltid hos kund (kundtid), 25 procent till t.ex. förflyttningstid, utbildningstid (kringtid). Genom att öka andelen kundtid, höjs effektiviteten. Att beskriva detta för leverantörer och andra på ett pedagogiskt och tydligt sätt är en grannliga uppgift som kan behöva utvecklas.

Vård- och omsorgsboende

Ersättningen inom vård- och omsorgsboende ligger jämförelsevis lågt i Täby kommun. Analysen visar att pengan inte täcker leverantörernas kostnader.

I nuvarande avtalsvillkor finns inga preciserade krav på bemanningsnivå. Att ställa generella krav på en viss bemanningsnivå kan vara direkt olämpligt, då det måste vara upp till leverantören att utifrån sina förutsättningar organisera arbetet. Det kan dock ur ett säkerhetsperspektiv och med hänsyn till t.ex. Socialstyrelsens skärpta krav från och med juli 2012, finnas skäl att precisera kraven på bemanning nattetid i vård- och omsorgsboenden med demensinriktning. Det kräver i sin tur en justering av pengan.

En faktor som påverkar leverantörens förutsättningar att bemanna verksamhet på ett tryggt och säkert sätt är om boendet ligger enskilt eller av andra skäl inte kan dela nattpersonal med annan boendeenhet. Enligt Äldrecentrums rapport blir vårddygnskostnaden cirka fem procent högre per person och dygn om enheterna är belägna så att det inte är möjligt att dela nattpersonal.

Mot bakgrund av ovanstående, är arbetsgruppens bedömning att det i dagsläget

är nödvändigt att höja ersättningsnivån i vård – och omsorgsboende med demensinriktning för att klara kraven på bemanning nattetid samt att det i aktuella förfrågningsunderlag och avtalsvillkor fastställs ett krav på att varje enhet ska vara bemannad dygnet runt.

Omsorger om personer med funktionsnedsättning

Inom omsorgerna om personer med funktionsnedsättning har pengnivåerna konstruerats under 2009, införts från 2010 och analyserats under hösten 2010. Analysen visar att pengnivåerna i de flesta fall genererar en viss marginal.

Kommunens egen verksamhet har enligt analysen minst marginaler (undantag boendestöd). Man har aviserat att åtgärder kommer att vidtas för att anpassa kostnadsnivån.

När det gäller ersättningen för boendestöd, finns behov av att införa en ny nivå i de fall där mer än 75 procent av leverantörens personal har högskoleutbildning.

Faktorer utanför analysen som kan påverka

Andra faktorer som kan påverka förutsättningarna på olika sätt är t.ex. att enskilda leverantörer har möjlighet att sälja tilläggstjänster och att kommunala leverantörer är bundna att nyttja centralt upphandla varor och tjänster även om det blir dyrare. Dessa faktorer har dock inte vägts in i analysen.

Som beställare ska kommunen ställa tydliga krav och följa upp att dessa efterlevs. Om förändringar görs i kraven/avtalsvillkoren, måste detta föregås av noggranna analyser och konsekvensbeskrivningar, även vad gäller ersättningsnivåerna. Ska kommunen få den omsorg och vård man efterfrågar, måste ersättningen stå i proportion till kraven.

Allt mer av leverantörernas tid ägnas åt att dokumentera, rapportera, registrera, följa upp o s v. Ibland på uppdrag av Täby kommun eller andra kommuner som beställare, ibland på uppdrag av Socialstyrelsen eller SKL. Utrymmet för denna typ av uppgifter, liksom att delta i kompetensutveckling, konferenser o s v, påverkas i hög grad av utvecklingen av löne- och lönebikostnaderna. Ju större andel av pengarna som går åt till personalkostnader, desto mindre blir det kvar till "övrigt". Alternativt genereras ett underskott.

Fortsättningsvis...

I en tid då allt fler kommuner inför valfrihetssystem, som öppna för leverantörer att etablera sig på en allt större marknad, är tydliga villkor avgörande för leverantörers vilja att etablera sig. De ekonomiska förutsättningarna, så som ersättningsnivåer och uppräknings av pengarna, kommer att få allt större betydelse. Det är därför viktigt att de ersättningar som kommunen ger ut vilar på "säker grund" och att det klart framgår vad som gäller för leverantörerna.

Det har varit svårt att genomföra analysen eftersom det inte funnits något konkret underlag eller tydliga beräkningsgrunder att utgå ifrån. I dagsläget konstruerar varje verksamhet sin peng. Möjligen är det så att ersättningarna fortsättningsvis istället bör konstrueras utifrån några slags gemensamma principer och att även villkor vid uppdragets början och avslut, om en brukaren är frånvarande o.s.v. är gemensamma så långt det är möjligt.

Det framstår klart att regelbundna analyser är nödvändiga, och att pengkonstruktionen måste baseras på faktiska förhållanden, avtalsvillkor etc. så långt det är möjligt. Samt att alla beräkningsgrunder måste finnas dokumenterade. Förändras leverantörernas uppdrag måste ersättningen ses över och vice versa.

Arbetsgruppen förhoppning är att de beräkningar som nu tagits fram kan användas fortsättningsvis med förbättringar och löpande anpassningar. För övrigt pågår det ett arbete inom Sveriges Kommuner och Landsting vad gäller ersättningssystem m.m., som är angeläget att följa.

De frågeställningar som var utgångspunkten i uppdraget, nämligen vilka kostnader ska pengarna täcka, vilka kostnader pengarna täcker och om kommunala och privat leverantörer har lika villkor, har förhoppningsvis med denna rapport åtminstone delvis besvarats.

Källor

I beräkningarna har följande källor och underlag använts:

- Kostnader inom kommunens egen verksamhet
- Statistik från SCB 2009
- Uppgifter i rapport "Lämplig bemanning i boende särskilt avsedd för personer med demenssjukdom" (Rapport 2010:10; Äldrecentrum)
- Uppgifter i rapport "Hemtjänststimmen – en metod för att beräkna kostnaden för hemtjänst" (rapport SKL, 2002)
- Försäkringskassans procentuella fördelning av kostnadsposter inom assistansersättningen (Cirkulär SKL 2010:46)
- Lönestatistik 2010 från personalavdelningen i Täby kommun

- Lönestatistik 2009 från www.kommunal.se, Vårdförbundet och FSA
- Information om kollektivavtal från www.independentliving.org
- "Självkostnads kalkylering vid konkurrens och införande av valfrihetssystem" (rapport SKL, 2009)
- "Kostnad per brukare" (rapport SKL, 2010)
- "Kostnad per brukare (KPB) inom kommunal vård och omsorg" (rapport SKL 2007)
- "Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå" (rapport SKL, 2010)