

Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå

Hemtjänst och särskilt boende



VALFRIHETSSYSTEM

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

info@skl.se, *www.skl.se*

© Sveriges Kommuner och Landsting 2009

Sektionen för demokrati och styrning

Grafisk produktion Ordförådet

Foto iStockphoto

Tryck EO Grafiska

ISBN 978-91-7164-475-6

Förord

Ett valfrihetssystem inom äldreomsorgen öppnar nya möjligheter för brukare, kommuner och anordnare. Lagen om valfrihetssystem, LOV, gäller sedan 1 januari 2009 och drygt 200 av landets kommuner har påbörjat ett arbete med att utreda om valfrihetssystem ska införas eller ej.

Införande av valfrihetssystem förutsätter en prestationsbaserad ersättningsmodell och innebär nya möjligheter och risker för såväl kommun som anordnarna.

Per Törnvall och Fredrik Eklund har fått i uppdrag att skriva en vägledning gällande val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå inom hemtjänst och särskilt boende. Per, från Svennerstål & Partners, har en bakgrund som bl.a. äldreomsorgschef och ekonomdirektör i kommunal verksamhet och Fredrik, från Nordic Healthcare Group, har bl.a. doktorerat inom produktionsstyrning i vård och omsorg.

Syftet är att ge ett praktiskt arbetsverktyg för kommuner som överväger att införa prestationsersättning inom äldreomsorgen.

Frågor besvaras av:

Greger Bengtsson, greger.bengtsson@skl.se, tel: 08-452 75 19.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lennart Hansson

Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

Inledning	3
Steg 1. Nuläge	5
Steg 2. Ersättningsmodell	8
Hemtjänst	9
Särskilt boende	10
Steg 3. Ersättningsnivå	13
Hemtjänst	13
Särskilt boende	27
Slutkommentar	30
Bilagor	31
Bilaga 1. Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 1 – Nuläge	31
Bilaga 2. Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 2 – Ersättningsmodell	33
Bilaga 3. Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 3.1 – Ersättningsnivå hemtjänst	34
Bilaga 4. Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 3.2 – Ersättningsnivå särskilt boende	36

Inledning

Runt om i landet pågår ett intensivt arbete med att förhålla sig till riksdagens beslut om Lag om valfrihetssystem (LOV, SFS 2008:962). Nästan 200 av Sveriges 290 kommuner har beviljats stimulansmedel för att kommunerna ska utreda alternativt införa ett valfrihetssystem.

Av propositionen framgår att LOV utgår från regeringens vilja att stärka individers rätt till självbestämmande. Lagens syfte är att öka kvalitet och effektivitet samt möjliggöra nytänkande och mångfald genom att utveckla en fungerande konkurrenssituation. Det är viktigt att erbjuda ökade möjligheter för små leverantörer och kvinnors företagande. En ambition är att utveckla bättre villkor för arbetstagarna och att valfriheten ska göra det mer attraktivt att arbeta med omsorgsverksamhet.

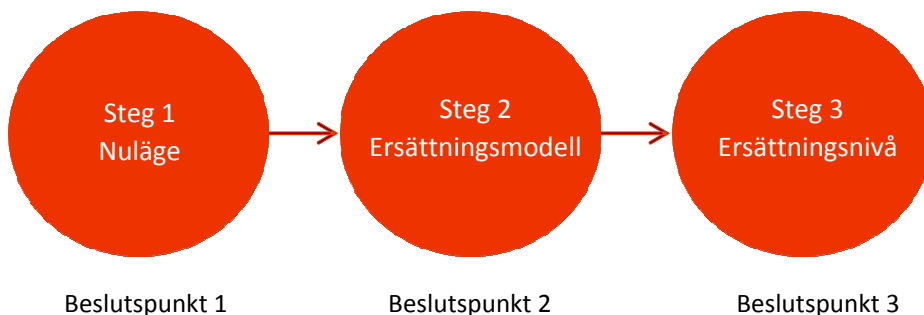
Propositionen anger att LOV medför ökad risk för anordnarna. Att locka och behålla nya anordnare är en nyckelfråga varför det är viktigt att kommunen blir en trovärdig och kompetent beställare. Ersättningsnivån får inte vara för hög då detta skulle kunna strida mot EG:s statsstödsregler och samtidigt inte för låg för att därigenom äventyra mångfald och kvalitet samt egenregins existens. I propositionen är regeringen även tydlig med att den inte accepterar ersättningsnivåer som skulle påverka anordnarnas vilja att teckna kollektivavtal och i övrigt följa arbetsmarknadens villkor. Svagt intresse för deltagande i valfrihetssystemet kan tyda på att ersättningsnivån är för låg.

Ersättningsmodell och ersättningsnivå har stor betydelse för kommunens möjligheter att skapa en effektiv konkurrenssituation. För att undvika oönskade kostnadsökningar och för att skapa en bra relation till anordnarna bör kommunen hantera ett antal frågeställningar inför beslut om införande av ny ersättningsmodell.

I denna skrift presenteras ett förslag till process för att välja ersättningsmodell och beräkna ersättningsnivå för hemtjänst och särskilt boende. Skriftens fokus ligger huvudsakligen på LOV men tänkesätten kan även användas vid konkurrensprövning enligt LOU. Processen innehåller sammanlagt tre beslutspunkter som kommunen bör ta ställning inför införande av valfrihetssystem. I bilaga 1–4 lämnas förslag till frågeformulär som kan användas

som underlag för respektive beslutspunkt. Syftet med beslutspunkterna är att erbjuda struktur och underlag för att framgångsrikt kunna införa ett valfrihetssystem till förmån för brukarna, kommunen och anordnarna.

Figur 1. FÖRSLAG TILL GENOMFÖRANDEPROCESS



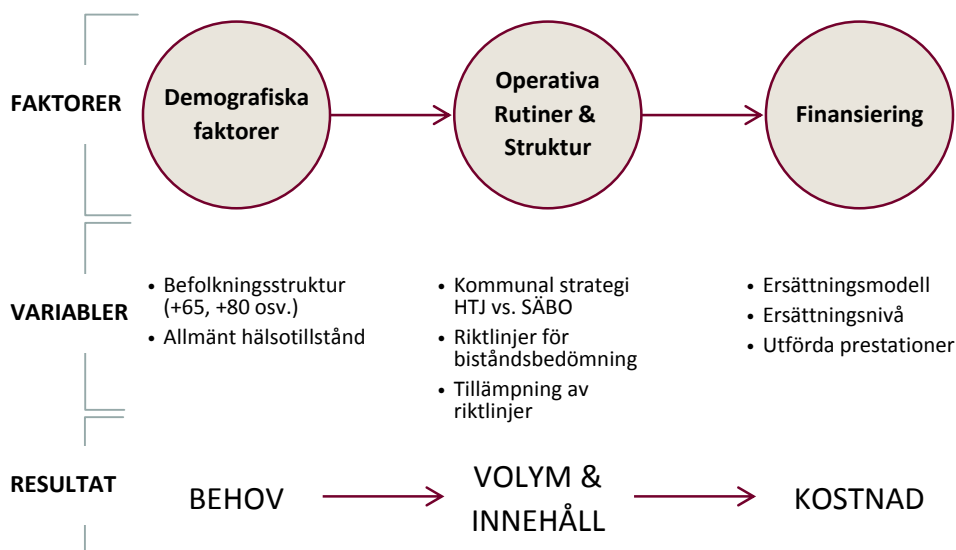
Skriften behandlar ett relativt stort antal frågeställning som är relevanta för val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivån. Några frågor har större betydelse än andra och läsaren bör rikta särskild uppmärksamhet åt att klargöra (1) nuvarande biståndsbedömd volym, (2) nuvarande faktiskt utförd volym, (3) kringtidens andel av den totala arbetstiden samt (4) hur olika former för redovisning av de utförda insatserna påverkar anordnarnas och kommunens ekonomi. Skriften bygger på en studie av fem kommuners erfarenheter av valfrihetssystem enligt LOU och LOV (Järfälla, Nacka, Solna, Umeå och Varberg).

Steg 1 – Nuläge

Utgångspunkten för LOV är att stärka individers rätt till självbestämmande genom att ge dem inflytande över valet av anordnare. Införande har emellertid också andra följder. En av dessa är att kommunen måste ta ansvar för att anordnare ges rimliga ekonomiska förutsättningar. Samtidigt måste även förutsättningarna för egenregin samt kommunens ekonomi beaktas. Vid utformningen av ett ersättningsystem måste alltså alla dessa aspekter beaktas och vägas mot varandra.

Valfrihet enligt LOV förutsätter en övergång till ett prestationsbaserat ersättningsystem. Brukarnas behov av insatser och biståndsbeslut måste därför uttryckas i ett givet antal timmar/aktiviteter med en viss ersättningsnivå. Kostnaderna kommer då vara kopplade till ersättningsnivån och antalet utförda prestationer, vilket förändrar kommunens möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen (Figur 2).

Figur 2. FRÅN BEHOV TILL KOSTNAD



Enligt Socialstyrelsens rapport *Tid för Vård och Omsorg* (2005) saknas ofta en tydlig koppling mellan de biståndsbedömda insatserna och den beslutade budgeten. Finns inte denna koppling vid införandet av valfrihetssystemet minskar kommunens möjligheter att tillhandahålla stabila och förutsägbara spelregler som är nödvändiga för att upprätthålla en effektiv konkurrenssituation.

När anordnarnas ersättning kopplas till antalet utförda prestationer är det naturligt för dem att försöka utföra maximalt med tid inom ramen för brukarnas biståndsbeslut. Om ett prestationsbaserat ersättningsystem införs i ett läge där en stor andel av den biståndsbedömda tiden inte utförs är risken överhängande att kommunens kostnader ökar under en övergångsfas. Saknas information om hur situationen ser ut inför beslut om ny ersättningsmodell riskerar kommunen att hamna i en situation där den kan tvingas fatta beslut om konkurrenshämmande åtgärder, såsom oväntade förändringar av ersättningsnivå, för att värna den kommunala ekonomin.

För att säkerställa kostnadskontroll efter införandet av valfrihetssystemet är det lämpligt att budgetprocessen är anpassad efter de nya förutsättningarna. Budgeten bör vara baserad på de variabler som har kostnadspåverkan (*Figur 2*) för att möjliggöra träffsäker ekonomistyrning samt samsyn mellan anordnarna och kommunen om förutsättningarna för verksamhetens genomförande.

Efter införandet av valfrihetssystemet blir biståndsbedömningen kommunens huvudsakliga verktyg för att direkt påverka kostnadsutvecklingen och anordnarnas verksamhet. Innehållet i beslutet (beställningen) har stor betydelse för tjänsternas kvalitet och effektivitet. För många alltför detaljerade krav minskar anordnarnas möjligheter att utveckla tjänsten och begränsar utrymmet för den sökta kvalitetskonkurrensen. Kommunen bör därför undvika att ställa krav på områden där det är brukaren som avgör vad som är kvalitet. Det är även viktigt att kommunen och biståndsbedömarna förstår hur insatstiden påverkar anordnarnas kostnader då den har stor betydelse för vad som kan anses vara en rimlig ersättningsnivå under givna förutsättningar.

Självklart innebär införandet av valfrihet en omställning för egenregin och det är naturligt att viss turbulens uppstår under en övergångsfas. Den ökade konkurrenssituationen innebär vanligtvis att egenregin förlorar kunder (intäkter) och det är lätt hänt att det skapas en negativ spiral som kan vara svår att ta sig ur. Ledarna behöver ofta stöd för att hantera de nya förutsättningarna och frågeställningar som schemaläggning, bemanning och egenuppföljning behöver vanligtvis diskuteras och utvecklas.

LOV medför ökad risk för anordnarna då intäkter inte längre garanteras utan är beroende av brukarnas val. För att säkerställa en effektiv konkurrenssituation är det därför viktigt att kommunen minimerar anordnarnas övriga risker genom att skapa stabila och förutsägbara spelregler. En kontinuerlig dialog mellan anordnarna och kommunen är ett viktigt redskap för att bygga förtroende för kommunen som en kompetent och trovärdig beställare. Behovsutvecklingen, förändringar av ersättningsnivån och kapacitetsutvecklingen är också naturliga frågor som regelbundet bör kommuniceras med anordnarna.

Steg 2 – Ersättningsmodell

Kommunens syfte är den naturliga utgångspunkten för att välja ersättningsmodell. Av Frittvalutredningens betänkande framgår att LOV är lämplig att använda när kommunen har en vilja att: flytta makt från politiker till medborgare, öka valfriheten och inflytandet för brukarna och främja en mångfald av utförare. Samtliga av de kommuner som denna skrift tar sin utgångspunkt från (Järfälla, Nacka, Solna, Umeå och Varberg) anger "ökat brukarinflytande" som främsta syfte för att införa valfrihet. En del kommuner uttalar öppet att modellen är ett verktyg för att öka effektiviteten, bl.a. Nacka, men det är mer ovanligt. Det är viktigt att syftet är uttalat och att det återspeglas i den valda ersättningsmodellen och beslutade ersättningsnivån.

När syftet är uttalat och modellen för konkurrensprövningen är vald är det naturligt att arbetet övergår till att identifiera de utmaningar som valfrihetssystemet ska bidra till att lösa. I generell mening finns det ett antal utmaningar som kännetecknar svensk äldreomsorg. Socialstyrelsen visade i sin rapport *Tid för Vård och Omsorg* (2005) att:

- Betydande delar av den biståndsbedömda tiden inte utfördes.
- Det kan ifrågasättas om personalens tid följer brukarnas behov av insatser över dygnets timmar och veckans dagar.
- Det förelåg stora skillnader avseende personaltäteten.
- Det förelåg god potential att öka personalens tid med brukarna, speciellt inom hemtjänsten.
- De stora skillnaderna indikerade på bristande styrning, organisation och uppföljning – kontroll.

Socialstyrelsens rapport påvisar vikten av att säkerställa en tydlig koppling mellan beslutade insatser och tillgängliga resurser. Ifall denna koppling saknas uppstår en situation där omvårdnadspersonalen riskerar att behöva överpröva biståndsbesluten för att få verksamhet och ekonomi att gå ihop. Rätt genomfört kan en prestationsbaserad ersättningsmodell enligt LOV erbjuda lösningen på en klassisk utmaning – ekonomi v.s. kvalitet.

Då varje kommun har sina unika förutsättningar är det viktigt att andra kommuners lösningar inte kopieras rakt av. Är kvaliteten redan god finns det kanske skäl att prioritera andra områden. I nedanstående avsnitt redovisas ett antal ersättningsmodeller för hemtjänst och särskilt boende. Alla ersättningsmodeller har sina för- och nackdelar. Vilken modell som passar er kommun bäst är beroende av ert syfte och lokala förutsättningar.

Hemtjänst

Utöver de generella fördelarna med valfrihet finns fördelar (och nackdelar) som är beroende på vilken ersättningsmodell kommunen väljer. Umeå och Varberg använder sig av en modell där ersättningen utgår för den biståndsbedömda tiden. I dessa fall använder kommunerna huvudsakligen samma modell som före införande av valfrihet för att reglera ersättningen till egenregi. Därmed skapas det inte något behov av nya administrativa rutiner, IT-stöd etc. För att säkerställa att biståndsbesluten efterlevs förutsätter modellen någon form av avvikelserapportering från de biståndsbedömda insatserna.

I Järfälla och Nacka är ersättningen baserad på utförd tid. I Nackas fall var det angeläget att förbättra rättssäkerheten för brukarna genom att utveckla biståndsbeslutens verkställande. Modellen förutsätter att anordnarna rapporterar in tidsåtgången för de utförda insatserna. I Solna har man gått ett steg längre och valt en ersättningsmodell som baseras på utförda aktiviteter. Modellen förutsätter att tidsåtgången för de olika insatserna beräknas och att anordnarna rapporterar vilka insatser som de har genomfört. Solna valde sin modell för att öka enhetligheten i biståndsbedömningen samt för att besluten tydligare skulle påverka omsorgens genomförande. I korthet syftar Solna-modellen till att skapa incitament att fullgöra biståndsbesluten samt ge anordnarna incitament att arbeta effektivt. Det bör dock beaktas att en ersättningsmodell baserad på utförd aktivitet ställer mer omfattande administrativa krav samt krav på metoder för uppföljning av utförda aktiviteter samt att den riskerar att begränsa brukarens och anordnarens möjligheter att utforma omsorgen efter de individuella förutsättningarna och önskemålen.

I enlighet med erfarenheterna från de studerade kommunerna grupperas de skilda ersättningsmodellerna i följande kategorier: Baserad på 1) biståndsbedömd tid, 2) utförd tid och 3) utförd aktivitet. En sammanfattning av för-

delar och nackdelar (ur kommunens, brukarens och anordnarens perspektiv) med de olika ersättningsmodellerna presenteras nedan i *Tabell 1*.

Tabell 1. HEMTJÄNST –
FÖRDELAR (+) OCH NACKDELAR (-) MED OLIKA ERSÄTTNINGSMODELLER

	Biståndsbedömd tid	Utförd tid	Utförd aktivitet
Kommun	(+) Lätt att administrera (+) Små förändringar för anordnarna och kommunen (-) Begränsade incitament att utföra beslutet med risk för rättsosäkerhet och kvalitetsbrister	(+) Anordnaren har incitament för att utföra beslutet (rättssäkerhet, kvalitet) (-) Anordnaren har inte incitament att använda tiden effektivt (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration	(+) Anordnaren har incitament för att utföra beslutet (rättssäkerhet, kvalitet) samt att effektivisera verksamheten vilket kan skapa utrymme för att hålla nere ersättningsnivåerna (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration, eftersom det kräver utökad klassificering av tjänsterna och registrering av utförda aktiviteter
Brukare	(-) Eventuell negativ inverkan på servicens kvalitet pga. begränsade incitament att utföra beslutet	(+) Utrymme att påverka innehållet för den biståndsbedömda tjänsten i dialog med anordnaren (+) Anordnaren har incitament för att utföra den beslutade tiden (rättssäkerhet, kvalitet)	(+) Anordnaren har incitament för att utföra de beslutade aktiviteterna (rättssäkerhet, kvalitet) (-) Risk för stressfylld kontakt med omvårdnadspersonalen
Anordnare	(+) Möjlighet att öka lönsamheten genom att "göra så litet som möjligt" för den garanterade inkomsten	(+) Utrymme för att påverka innehållet i tjänsten i dialog med brukaren (-) Avsaknad av incitament för att använda tiden effektivt	(+) Utrymme för att påverka lönsamheten genom effektivare tidsanvändning

Särskilt boende

Inom särskilt boende kan man gruppera ersättningsmodellerna i kategorierna: 1) fast dygnersättning och 2) rörlig dygnersättning. Kommunen kan dessutom välja om ersättningen ska vara differentierad eller odifferentierad. Valet mellan fast och rörlig dygnersättning är främst en fråga om vem (kommunen eller anordnaren) som ska bära risken för beläggningen av den befintliga kapaciteten. Vid fast ersättning påverkas inte anordnarens ersättning av beläggningsgraden på de enskilda boendena. Vid rörlig ersättning får anordnaren ett starkt incitament att tillhandhålla en kvalitativ tjänst för att kunna belägga den befintliga kapaciteten maximalt eftersom ersättningen påverkas av beläggningsgraden. Fast dygnersättning förutsätter att konkurrensprövningen sker enligt LOU.

Järfälla använder sig av en modell med fast dygnersättning (X kr per särskilt boende och dygn) med motivet att anordnarna saknar möjlighet att påverka den demografiska utvecklingen och biståndsbedömningen och att de därigenom inte ska behöva bära risken för behovsrelaterade volymvariationer. Även Solna har valt en modell med fast ersättning per dygn med beläggningssgaranti och ett tomdygnsavdrag. Solna motiverar sin modell med att den är enkel och överblickbar och att den inte skapar onödig administration. Nacka använder sig av en modell med rörlig dygnersättning som är kopplad till 8 ersättningsnivåer (*Tabell 2*). I Nacka var det angeläget att ge anordnarna incitament att planera och genomföra verksamheten utifrån den enskildes behov.

Tabell 2. EXEMPEL FRÅN NACKA – CHECKBELOPP FÖR ÄLDREBOENDE

Checkgrupp, kronor per dygn	1	2	3	4	5	6	7	8
Vårdbehov	1–6	7–8	9–10	11–14	15–16	17–19	20–21	22
Kommunal vårdgivare	917	1 033	1 180	1 330	1 447	1 553	1 729	1 926
Privat vårdgivare	972	1 096	1 252	1 409	1 533	1 646	1 833	2 045

För- och nackdelarna sett från kommunens, brukarens och anordnarens perspektiv för de skilda ersättningsmodellerna redovisas i *Tabell 3*.

**Tabell 3. SÄRSKILT BOENDE
– FÖRDELAR (+) OCH NACKDELAR (-) MED OLIKA ERSÄTTNINGSMODELLER**

	RÖRLIG DYGNERSÄTTNING		FAST DYGNERSÄTTNING	
	Odifferentierad	Differentierad	Odifferentierad	Differentierad
Kommun	<p>(+) Anordnare har incitament att erbjuda en kvalitativ tjänst för att belägga platserna</p> <p>(+) Administrativt relativt enkelt</p> <p>(-) Risk för bristande individuell utgångspunkt</p> <p>(-) Anordnarna kan kräva kompensation för att bära risken för beläggningsnivån</p>	<p>(+) Anordnare har incitament att erbjuda en kvalitativ tjänst för att belägga platserna</p> <p>(+) Individuell utgångspunkt</p> <p>(+) Tydligare koppling behov – resurs</p> <p>(-) Risk för ökad administration</p> <p>(-) Anordnarna kan kräva kompensation för att bära risken för beläggningsnivån</p>	<p>(+) Administrativt relativt enkelt</p> <p>(-) Ej lika tydliga incitament för kvalitet</p> <p>(-) Risk för bristande individuell utgångspunkt</p> <p>(-) Kommunen bär risken/kostnaden för beläggningsnivån</p>	<p>(+) Individuell utgångspunkt</p> <p>(+) Tydligare koppling behov – resurs</p> <p>(-) Ej lika tydliga incitament för kvalitet</p> <p>(-) Risk för ökad administration</p> <p>(-) Kommunen bär risken/kostnaden för beläggningsnivån</p>
Brukare	<p>(+) Anordnare har incitament att erbjuda en kvalitativ tjänst för att belägga platserna</p> <p>(-) Risk för bristande individuell utgångspunkt (=brukarens behov/önskemål?)</p>	<p>(+) Anordnare har incitament att erbjuda en kvalitativ tjänst för att belägga platserna</p> <p>(+) Incitament för Individuell utgångspunkt</p> <p>(+) Tydligare koppling behov – resurs</p>	<p>(-) Risk för bristande individuell utgångspunkt</p>	<p>(+) Incitament för individuell utgångspunkt</p> <p>(+) Tydligare koppling behov – resurs</p>
Anordnare	<p>(+) Resurseffektivare med "kollektiva" insatser</p> <p>(-) Anordnaren bär risken/kostnaden för beläggningsnivån</p>	<p>(+) Bättre möjlighet till högre kundnöjdhet med individualiserad service</p> <p>(-) Anordnaren bär risken/kostnaden för beläggningsnivån</p> <p>(-) Risk för ökade kostnader pga. ökad individualisering</p>	<p>(+) Behöver inte bära risken/kostnaden för beläggningsnivån</p> <p>(+) Resurseffektivare med "kollektiva" insatser</p>	<p>(+) Behöver inte bära risken/kostnaden för beläggningsnivån</p> <p>(+) Bättre möjlighet till högre kundnöjdhet med individualiserad service</p> <p>(-) Risk för ökade kostnader pga. ökad individualisering</p>


Steg 3 – Ersättningsnivå

I de tidigare stegen har bakgrunden till valfrihetssystem samt alternativa ersättningsmodeller diskuterats. Valet av *ersättningsmodell* har stor betydelse för anordnarna, brukarna och kommunen. Samtidigt är det ofrånkomligt att *ersättningsnivån* har avgörande påverkan för anordnarnas intäkter och kommunens kostnader. I detta avsnitt presenteras ett antal faktorer som bör beaktas vid beräkning av ersättningsnivån. Vidare ges förslag till tillvägagångssätt för att fastställa ersättningsnivån inom först hemtjänst och sedan för särskilt boende. Hemtjänsten behandlas mer utförligt då många kommuners fokus ligger på att studera/införa valfriheten inom detta område.

Utgångspunkten är att ersättningsnivån i en valfrihetsmodell ska vara enhetlig för alla leverantörer och inte vara avhängig vilken anordnare brukaren väljer (Undantaget momscompensationen). Alltså måste anordnarna rapportera till kommunen eller landstinget vilka brukare som valt eller fått tjänster utförda av dem. Därefter betalas ersättning ut. Ersättningen bör högst motsvara kostnaden för ett genomsnittligt, välskött företag som redan har utrustning för att utföra tjänsten (och därför inte är beroende av ersättning för ny utrustning). Dessutom är det nödvändigt att ta med eventuella kapitalkostnader och volymrisker, enligt Regeringens proposition 2008/09:29 Lag om Valfrihetssystem. Där framgår också att för hög ersättningsnivå riskerar att strida mot EG:s stadsstödsregler och för låg kan äventyra egenregins existens samt kvalitet och mångfald. För låg ersättningsnivå riskerar även att påverka anordnarnas intresse för att delta i valfrihetssystemet. I övrigt ska ersättningsnivån ge ekonomiskt utrymme för att teckna kollektivavtal och följa arbetsmarknadens villkor.

Hemtjänst

I detta avsnitt ges ett förslag till hur ersättningsnivån för hemtjänst kan beräknas. Avsnittet inleds med en presentation av en modell för att beräkna ersättningsnivån och sedan presenteras idéer om hur kommunens befintliga kostnader inom området kan identifieras. Kringtiden har stor betydelse för vad som kan anses vara en rimlig ersättningsnivå och behandlas därför separat. (De olika kostnadsavvägningarna presenteras slutligen i ett räkne-



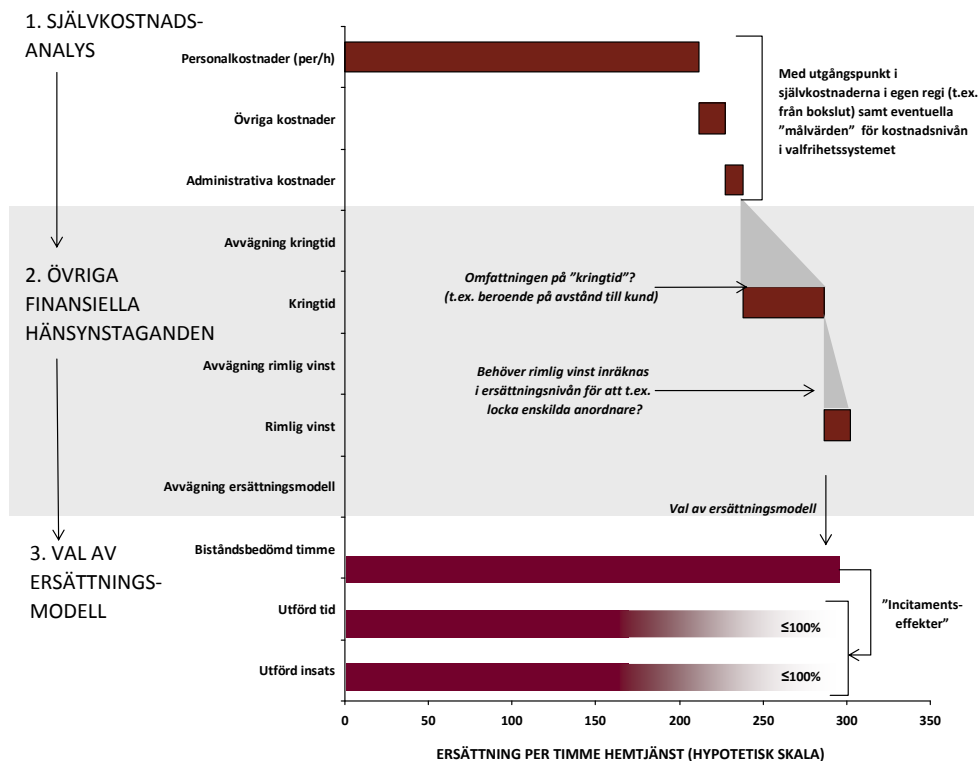
exempel som redovisas i *Tabell 5*). Slutligen kompletteras beräkningarna med ett antal avvägningar som bör behandlas inför fastställande av ersättningsnivån (Lämplig andel kringtid, rimlig vinst i relation till bedömd risk samt vald ersättnings- och redovisningsmodell).

Modell för beräkning av ersättningsnivå

I exemplet nedan (*Figur 3*) beskrivs hur Solna kommun har gått tillväga för att beräkna ersättningsnivån. Exemplet har valts eftersom det ger en helhetsbild av de faktorer som bör beaktas.

Som ett första steg i konkurrensprövningen valde Solna en sektorsindeldad upphandling enligt LOU för att garantera anordnarna viss volym för att få tillräckligt många att vilja etablera sig i kommunen från första början. Nästa steg i Solna är enligt förslag en fortsatt konkurrensprövning enligt LOV för att möjliggöra för fler anordnare att successivt etablera sig med syfte att ytterligare utveckla valfriheten, kvaliteten och effektiviteten. Dock går det inte ensidigt att säga att Solnas modell för att utveckla en effektiv konkurrenssituation genom att konkurrensutsätta först via LOU, sedan LOV är att föredra. Varje kommun måste utgå från sina syften och förutsättningar. Är det t.ex. viktigt för kommunen att främja småföretagande är sannolikt konkurrensutsättning enligt LOV att föredra då denna form ofta möjliggör för ett större antal aktörer att verka på den lokala marknaden. Misstänker kommunen å andra sidan att det kan bli svårt att locka till sig anordnare kan garanterad volym möjliggjord genom LOU vara en lösning. Vill kommunen använda konkurrensprövningen som ett medel för att effektivisera verksamheten kan "Solna-modellen" vara lämplig då den initiala kundstocken gör det enklare för anordnarna att optimera bemanningen efter behovssituationen och att skapa en kostnadseffektiv organisation. Men, som det tidigare har framförts, vad som är rätt och riktigt i er kommun är beroende av ert specifika syfte och lokalt givna förutsättningar.

Figur 3. HEMTJÄNST – BERÄKNING AV ERSÄTTNINGSNIVÅ



Identifiera befintliga kostnader

I praktiken står kommunerna inför ett antal rent praktiska och räknetekniska utmaningar vid beräkning av ersättningsnivån. Till exempel måste kommunen inhämta information från ekonomi- och verksamhetssystem gällande fördelningen av kommunens allmänna kostnader till den specifika verksamheten.

Under avsnittet *Räkneexempel* ges ett exempel för beräkning av ersättningsnivån för hemtjänst. Uppgifterna i exemplet enligt *Tabell 5* baseras på nedan redovisade antaganden. Startpunkten för *Självkostnadsanalysen* enligt *Figur 3* är att skapa en koppling till den befintliga kommunala ekonomin. Även de övriga kostnaderna bör härledas från den befintliga ekonomin.

1. Personalkostnader

De direkta personalkostnaderna har mycket stor betydelse för att beräkna ersättningsnivån för hemtjänst. Personalsidokostnaderna som omfattar OB-, semester-, sjuk- & PO-ersättning bör inkluderas.

Antagande räkneexempel: Den genomsnittliga månadslönen för hemtjänstpersonal har antagits vara 20 000 kr och antalet arbetstimmar per månad 160. För personalsidokostnaderna har följande antaganden använts: OB-tillägg 5,0 % på grundlönen, Semester- och sjukersättning 10,4 % på grundlönen och PO-tillägg 42,0 % på grundlönen. Inte minst när det gäller genomsnittslönen och personalsidokostnaderna är det viktigt att klarlägga de faktiska kostnaderna för att ha rätt utgångspunkt för beräkning av ersättningsnivån.

2. Övriga kostnader

- **Hyra.** Hur stor är hemtjänstens hyres-/lokalkostnader? Fördelningen av denna kostnad till hemtjänst kan t.ex. göras på basen av andelen kvadratmeter.

Antagande räkneexempel: Kommunens totala hyreskostnader har antagits vara 800 000 kr per år och hemtjänstens andel av kostnaden antagits motsvara 5 %.

- **Material.** Hur stora är kostnaderna för diverse material som används i hemtjänsten?

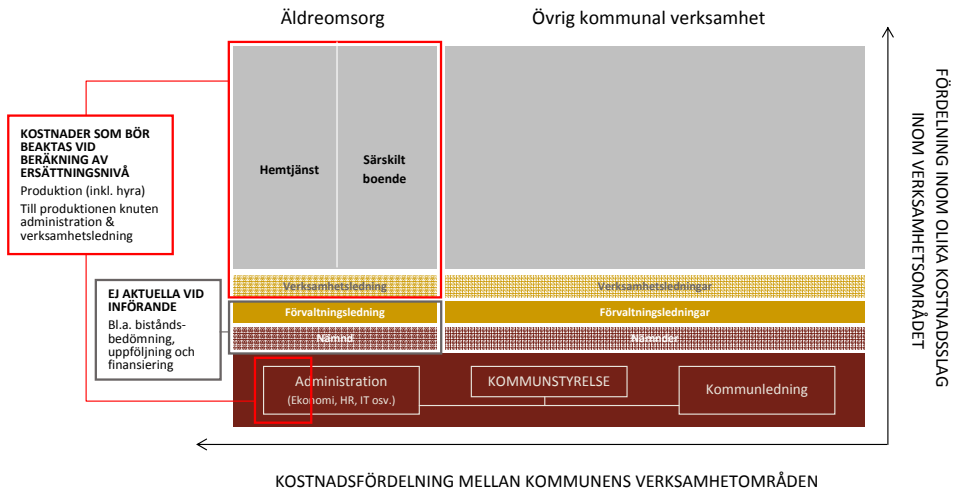
Antagande räkneexempel: Hemtjänstens materialkostnad per år har antagits vara 200 000 kr och övriga löpande kostnader relaterade till hemtjänstens bedrift har antagits till 100 000 kr.

3. Administrations- och ledningskostnader

- **Administration.** Hur stor andel av den totala kostnaden för kommunens administration och socialtjänstens verksamhetsledning tillhör hemtjänst? I *Figur 4* presenteras en förenklad kommunal struktur för att peka ut de kostnader som bör/inte bör beaktas i beräkningen av ersättningsnivån. Fördelningen av administrativa kostnaderna bör göras på ett sätt som motsvarar hemtjänstens användning av de administrativa tjänsterna. Detta kan exempelvis göras på basen av antalet anställda inom hemtjänst i förhållande till de övriga verksamheterna som omfattas av administrationen.

Antagande räkneexempel: Andelen hemtjänst (Enligt Figur 4) har antagits på basen av antalet årsarbetare inom hemtjänst. Sett till samtliga kommunala verksamheter har hemtjänstens andel antagits vara 10 %. Hemtjänsten har antagits utgöra 40 % av den totala äldreomsorgen.

Figur 4. KOSTNADER SOM BÖR BEAKTAS VID BERÄKNING AV ERSÄTTNINGSNIVÅ FRÅN KOMMUNENS PERSPEKTIV



Antagande räkneexempel: Kostnaden för verksamhetsledningen inom hemtjänst beräknas som en andel av den totala verksamhetsledningen inom äldreomsorgen. Totala kostnaden för äldreomsorgens verksamhetsledning har antagits vara 800 000 kr per år och hemtjänstens andel har antagits till 40 %.

- **Ledning.** Hur stor andel av den totala kostnaden för kommunens ledning ska tillräknas hemtjänsten? Beräkningen av vilken kostnadsandel som ska beaktas i ersättningsnivån förutsätter gränsdragningar mellan den politiska nivån, kommunledningen, förvaltningsledningen (ansvarar för biståndsbedömning, uppföljning och finansiering), verksamhetsledningen och enhetsnivå. Relevanta gränsdragningar gäller även ansvarfördelningen mellan kommunen och anordnarna.

Ett hypotetiskt exempel på hur dessa kostnader realiseras är följande: i en kommun där all verksamhet bedrivs i egenregi utförs all administration och verksamhetsledning av kommunen. I det motsatta fallet, med all verksamhet i privat regi, behövs inte dessa funktioner i kommunen varmed kostnaden för dem bör vara noll. Kostnaderna för nämnd och förvaltningsledning bör inte påverkas vid övergången till valfrihet, utan är funktioner som består och behövs oavsett om all verksamhet utförs i egen eller privat regi. Dessa skall således inte ingå i ersättningsnivån.

I nedanstående tabell (*Tabell 4*) ges riktlinjer för hur ansvarsfördelningen mellan kommunen och anordnare kan utformas.

Tabell 4. ANSVARSFÖRDELNING MELLAN KOMMUN OCH ANORDNARE

Kommunens ansvar – VAD	Anordnarnas ansvar – HUR
<ul style="list-style-type: none"> • Mål och krav • Information om valfrihetssystemet • Ersättningsmodell • Ersättningsnivå • Godkännande av anordnare • Biståndsbeslut - beställning • Uppföljning 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetsorganisation • Arbetsformer • Kompetens • Resursfördelning • Leverans enligt beställning

Ett stöd/krav för att klargöra ansvarsfördelningen mellan kommunen och anordnarna är att utgå från likabehandlingsprincipen. Den anger att egenregiverksamheten inte får behandlas annorlunda än externa anordnare och tvärtom. Ofta brukar pusselbitarna falla på plats om man ställer sig frågan vilka möjligheter kommunen har att påverka externa anordnares verksamhet.

Antagande räkneexempel: Den årliga kostnaden för den kommunala ekonomi- och personalförvaltningen har antagits vara 1 200 000 kr respektive 500 000 kr, och kostnaden för IT- & dataadministration 800 000 kr. Hemtjänstens andel av helheten är antagen till 10 %.

Gällande *Övriga finansiella hänsynstaganden (Figur 3)* bör ett grundläggande resonemang föras kring de kommunspecifika förutsättningarna för verksamheten (t.ex. hänsyn till geografisk spridning och resulterande krav på kringtid (främst gång och restid) och antalet potentiella anordnare).

4. Kringtid

Bestäms med hänsyn till geografiska faktorer (gång- och restid) samt tidsåtgång för arbetsplatsträffar/möten, kompetensutveckling och dokumentation.

Antagande räkneexempel: Den genomsnittliga kringtiden per timme hemtjänst har antagits vara 25 %. För vidare resonemang om kringtidens omfattning se avsnittet *Kringtidens betydelse för ersättningsnivån*.

I *Figur 3* ingår avsnittet 3. *Val av ersättningsmodell*. Momentet är inte en del av själva beräkningen av ersättningsnivån, utan syftar till att påvisa hur olika ersättningsmodeller i sig kan medföra olika ekonomiska utfall för kommunen och anordnarna. Väljs exempelvis modellen *Utförd tid* är det mindre sannolikt att 100 % av den biståndsbedömda tiden utförs i praktiken och därmed inte behöver ersättas. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att kommunen bör belysa hur olika ersättnings- och redovisningsmodeller medför skilda ekonomiska förutsättningar för anordnarna (*Figur 5 och Tabell 6*).

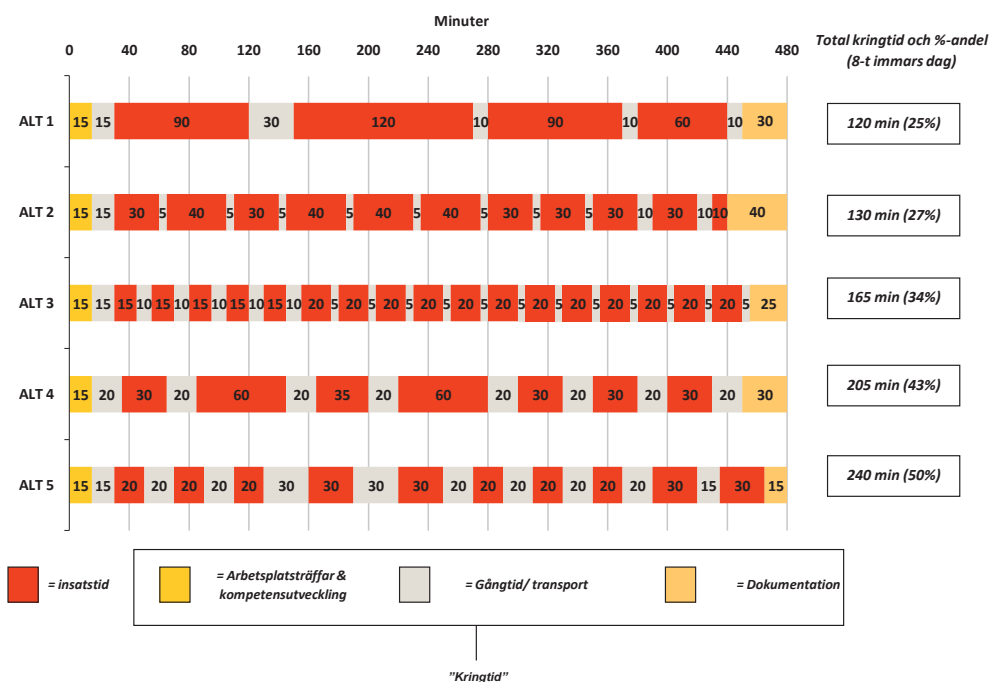
Kringtidens betydelse för ersättningsnivån

Med kringtid avses gång- och restid, arbetsplatsträffar/möten, kompetensutveckling och dokumentation. Förutom de direkta personalkostnaderna har kringtiden störst påverkan för vad som kan anses vara en rimlig ersättningsnivå. Kringtiden uttryckts som en andel (%) av den tid som personalen finns till arbetsgivarens förfogande. Uppskattningen av kringtiden bör vara baserad på faktiska förhållanden, vilket förutsätter att kommunen beräknar hur stor procentandel av personalens arbetstid som kringtiden utgör. Denna kartläggning bör göras före övergången till ett valfrihetssystem.

Kringtiden kan variera betydligt mellan olika kommuner och är beroende av geografiska förhållanden (gång-/restid), genomsnittstiden för de biståndsbedömda insatserna och gällande arbetstidsavtal. Kringtiden beror dessutom

på hur mycket tid som kan anses vara rimligt att avsätta för arbetsplatsträffar/möten, kompetensutveckling och dokumentation. För att illustrera hur dessa skillnader uppstår, beskrivs fem alternativa situationer i *Figur 5*. Exemplet i figuren är rent hypotetiskt och utgör endast ett exempel för hur en arbetsdag kan se ut i generell mening. Figuren ska inte utläsas som att det rekommenderas att tid avsätts för exempelvis arbetsplatsträffar och kompetensutveckling varje arbetsdag utan illustrerar hur tiden i genomsnitt kan fördelas över en längre tidsperiod. Varje kommun bör ta ställning till hur mycket tid som är rimlig att avsätta till de olika aktiviteterna över tid och hur den ungefärliga tidsanvändningen ser ut idag.

Figur 5. BERÄKNING AV ANDELEN KRINGTID



Enligt *Kostnad Per Brukare (KBP) inom kommunal vård och omsorg, Sveriges Kommuner och Landsting*, ligger kostnadsintervallet per hemtjänststimme mellan 200–500 kr/timme. Skillnader avseende kringtiden utgör sannolikt en viktig förklaring till att kostnaden varierar betydligt mellan olika kommuner och har sannolikt stor betydelse för att avgöra vad som är en rimlig ersättningsnivå för brukaren, kommunen och anordnaren.

Räkneexempel

Ovan har förts diskussioner kring olika faktorer som spelar in i valet av ersättningsmodell samt beräkning av ersättningsnivå. Syftet med detta stycke är att exemplifiera hur man via de resonemang som förts ovan kan komma fram till en kommunspecifik ersättningsnivå.

I *Tabell 5* presenteras ett hypotetiskt exempel för beräkning av ersättningsnivån för hemtjänst enligt den metod som diskuterats ovan. Tidigare har även antagandena för de värden som använts i räkneexemplet presenterats (Se avsnittet *Modell för beräkning av ersättningsnivå*). Varje kommun rekommenderas starkt att kartlägga och utgå från de egna kommunspecifika avtalen och kostnaderna. Då många av variablerna har stor påverkan för den beräknade ersättningsnivån kan det inte rekommenderas att schabloner används i någon större utsträckning eller att andra kommuners uppgifter används utan egen prövning.

- 1. Kommunspecifika värden:** Vid beräkning av ersättningsnivån bör man som redan nämnts utgå från de faktiska kostnaderna, kostnadsfördelningarna, resurserna och prestationerna i kommunen. I denna del exemplifieras vilken information som sannolikt krävs för att kunna beräkna ersättningsnivån. För personalkostnaderna har gjorts antaganden om den genomsnittliga lönenivån för hemtjänstpersonalen, antalet arbetstimmar per månad samt personalsidokostnader. Både för ledning och förvaltning samt administration har fördelningen av kostnader gjorts baserat på ett antagande om antalet årsarbeten i hemtjänst. I vissa kommuner har man noggrannare information om faktisk fördelning av sådana kostnader (t.ex. via en analys av kostnad per brukare), varmed denna information företrädesvis bör användas. Av särskild vikt är att belysa den faktiska genomsnittslönen och PO-pålägget för den specifika personalgruppen, i detta fall hemtjänstpersonal.

Tabell 5. HEMTJÄNST – BERÄKNING AV ERSÄTTNINGSNIVÅN

Kommunspecifika värden	Exempelvärden	Kommunspecifik ersättningsnivå	Kr/timme
Personalkostnader		Personalkostnader, summa	205
Genomsnittlig månadslön hemtjänstpersonal	20 000	Lönekostnad	125
Genomsnittligt antal arbetstimmar per månad	160		
OB-tillägg, %-andel på grundlönen	5 %	OB-tillägg	6
Semester- och sjukersättning, %-andel på grundlönen	10 %	Semester- och sjukersättning	13
PO-tillägg, %-andel på grundlönen	42 %	PO-tillägg	61
Övriga kostnader		Övriga kostnader, summa	17
Kommunens totala hyreskostnader	800 000	Hyreskostnader	2
Hemtjänst andel av fastighetskostnader (t.ex. % kv m)	5 %		
Totala materialkostnader för hemtjänst	200 000	Materialkostnader	10
Övriga kostnader för hemtjänst	100 000	Övriga kostnader	5
Administrativa kostnader		Administrativa kostnader, summa	29
Andel av äldreomsorgens administrativa arbete knutet till hemtjänst, t.ex. antal årsarbeten i hemtjänst/hela äldreomsorgen	40 %		
Äldreomsorgens kostnad för verksamhetsledning per år	800 000	Verksamhetsledning	16
Hemtjänstens andel av kommunens administrativa kostnader (antal årsarbeten i verksamheten i hemtjänst/i all kommunal verksamhet som använder samma administration)	10 %		
Kommunens totala kostnad Ekonomiförvaltning per år	1 200 000	Ekonomiförvaltning	6
Kommunens totala kostnad Personalförvaltning per år	500 000	Personalförvaltning	3
Kommunens totala kostnad IT- & datadministration per år	800 000	IT- & datadministration	4
Kringtid		Kringtid, summa	83
Genomsnittlig andel kringtid per timme hemtjänst	25 %	Ersättning för kringtid	83
Volym		Ersättning per timme	334
Totalt antal timmar hemtjänst per år	20 000		

2. Kommunspecifik ersättningsnivå: Givet att de kommunspecifika värdena finns tillgängliga kan man som visat i exemplet räkna ut ersättningsnivån för en timme hemtjänst utan vidare antaganden. För denna del krävs således inga nya beräkningar och antaganden.

Den i exemplet beräknade ersättningsnivån avser genomsnittsansättningen för all hemtjänst som den aktuella konkurrensprövningen omfattar. Beroende av vilken verksamhet som kalkylen rymmer kan det medföra krav på att differentiera den beräknade ersättningsnivån för exempelvis kvällar och helger. Läsaren bör vara uppmärksam på att andra faktorer vid sidan av ersättningsnivån, exempelvis ersättnings- och redovisningsmodell, har stor påverkan för anordnarna ekonomiska förutsättningar och intresse att medverka i valfrihetssystemet. I det nedanstående avsnittet *Slutliga avvägningar* behandlas ett antal faktorer som kommunen bör ta ställning till inför slutgiltigt beslut om ersättningsmodell och ersättningsnivå.

Slutliga avvägningar

Redovisningsmodell – Kommunerna bör ta hänsyn till att oberoende av vald ersättningsmodell och beräknad ersättningsnivå kan ersättningen som utgår till anordnarna variera som följd av ett flertal orsaker. En betydelsefull aspekt är på vilket sätt som kommunen bestämmer hur anordnarna ska redovisa de utförda insatserna, vilka ligger till grund för utbetalning av deras ersättning (*Tabell 6*). Exemplet visar hur olika redovisningsmodeller kan ha en betydande påverkan för anordnarnas möjligheter att tillhandahålla kvalitativa tjänster, fullgöra sina skyldigheter som arbetsgivare och tillmötesgå ägarnas krav på rimlig avkastning. Det är viktigt att påpeka att de redovisade antagandena är rent hypotetiska och valda för att belysa hur olika aspekter kan påverka anordnarnas och kommunens ekonomi. Också i det här sammanhanget bör varje kommun, tillsammans med anordnarna, klarlägga de faktiska lokala förhållandena och utvärdera vilka ekonomiska konsekvenser som olika alternativ medför.

Exemplet behandlar en kortare och en längre insats för att visa hur insatsens längd påverkar andelen kringtid (*Figur 5*) samt anordnarens ekonomiska situation på ett påtagligt sätt. För ersättningsmodellen utförd tid kan exempelvis kommunen ställa krav på att anordnarna ska rapportera (1) eventuella avvikelser från den biståndsbedömda tiden, (2) skriva upp utförd tid, (3) skriva upp utförd tid men där ersättningen utgår som lägst för 30 minuter och (4) elektronisk redovisning av tid. Olika modeller för redovisning av utförda insatser kan medföra en betydande påverkan för anordnarnas intäkter varvid det är angeläget att kommunen regelbundet kommunicerar frågan med anordnarna. Inte minst är kommunikationen med anordnarna viktig vid övergången från en redovisningsmodell till en annan då förändringen ofta medför betydande påverkan för anordnarnas intäkter.

Tabell 6. OLIKA VARIANTER FÖR REDOVISNING AV UTFÖRDA INSATSER

Beräkningarna är baserade på antagandet om att timersättningen uppgår till 320 kr och att anordnarnas timkostnad uppgår till 245 kr exklusive ersättning för kringtid och rimlig vinst. Kostnaden för anordnaren är beräknad med formeln: *Faktiskt utförd tid*timkostnaden/(1-kringtiden)*.

Kringtiden för 15- och 60-minutersinsatserna är uppskattad efter relationen att kortare insatstider medför ökad andel kringtid (Figur 5).

MODELL	ANTAGANDE	ANORDNARENS PERSPEKTIV 15-minuters insats Kringtid 40 %			ANORDNARENS PERSPEKTIV 60-minuters insats Kringtid 20 %		
		Intäkt	Kostnad	Resultat	Intäkt	Kostnad	Resultat
1. Ersättningen för biståndsbedömd tid minus av anordnarna rapporterade avvikelser	Anordnaren saknar incitament att rapportera avvikelse om utförd tid och antas utföra 60 % av den debiterade tiden	80	61	19 (23%)	320	184)	136 (43%)
2. Anordnarna skriver upp tid hos brukaren	Anordnaren har incitament att maximera debiterbar tid och antas utföra 80 % av den debiterade tiden	80	82	-2 (-2 %)	320	245	75 (23 %)
3. Anordnarna skriver upp tid hos brukaren (Risk för att för mycket tid anges) men ersättning utgår som lägst för 30 min	Anordnaren har incitament att maximera debiterbar tid. Anordnare blir överersatta om biståndsbedömda insatser < 30 min men kompenseras därigenom för ökad relativ kringtid för korta insatser (Figur 5). Anordnaren antas utföra 80 % av den debiterade tiden	160	82	78 (49 %)	320	245	75 (23 %)
4. Elektronisk registrering av tid	Exakt redovisning av de utförda insatserna och anordnare antas utföra 100 % av den debiterade tiden	80	102	-22 (-28 %)	320	306	14 (4 %)

Av de antaganden som detta exempel bygger på och som *Tabell 6* visar kan ett antal slutsatser dras. (1) Om kommunen väljer att ersätta anordnarna efter den biståndsbedömda tiden minus av anordnarna rapporterade avvikelser kan det ges utrymme att justera ned den beräknade ersättningsnivån. (2) Desto precisare modell för redovisning av utförda prestationer som väljs desto viktigare blir det att den beräknade ersättningsnivån bygger på rätt antagen (t.ex. genomsnittstiden per insats och andelen kringtid). Med en exakt redovisningsmodell är det inte längre möjligt att kvitta "gungor mot karuseller". (3) Genomsnittstiden för insatserna har stor påverkan för anordnarnas ekonomi varvid det är viktigt lyfta denna frågeställning för diskussion.

Omställningskostnader – Verksamhetens karaktär gör det ofrånkomligt att brukarna emellanåt måste ställa in planerade och av anordnarna schema-lagda insatser. För kommunen gäller det att fundera över vem som ska bära kostnaden för de inställda insatserna och på vilket sätt de påverkar anordnarnas ekonomi. Kommunen bör klarlägga hur många insatser som i genomsnitt ställs in och vilka möjligheter anordnare har att lägga om schemat och/eller anpassa bemanningen efter de nya förutsättningarna. Kommunen har att ta ställning till om kostnaden för inställda insatser ska "bakas in" i ersättningsnivån eller regleras separat samt i vilken utsträckning som kostnaderna ska kompenseras. Även i detta fall rekommenderas att frågeställningen diskuteras med anordnarna.

Ersättningsnivåer för olika tidskategorier – Vad beträffar ersättningsnivån för andra tidpunkter än dagtid bör hänsyn tas till tillkommande OB-ersättningar samt beakta hur eventuellt mindre volymer försvårar anordnarnas möjligheter att bedriva kostnadseffektiv verksamhet. Under vilken tid på dygnet med vilken fördelning över veckans dagar föreligger brukarnas behov? Vilken ersättningsnivå krävs för att väcka anordnarnas intresse för de skilda tidsperioderna? Exemplet i *Tabell 7* visar hur differentieringen av ersättningsnivå kan se ut för olika tidskategorier.

Tabell 7. EXEMPEL FRÅN NACKA – CHECKBELOPP FÖR HEMTJÄNST ENLIGT TIDSKATEGORI AVSEENDE UTFÖRD TID

Checkgrupp, kronor per timme	Tider	Kommunal utförare	Enskild utförare
Måndag–fredag	06–19	300	317
Måndag–torsdag	19–22	332	350
Fredag kväll, lördag, söndag		378	399
Storhelger		378	399
Service (ovanstående avser ovårdnad)		252	269

Momskompensationen – LOV förutsätter att de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna ska respekteras. Detta medför att kommunen i största möjliga utsträckning ska ge egenregiverksamheten samma förutsättningar och ställa samma krav som de ställer på de externa leverantörerna och vice versa. Ersättningen i en valfrihetsmodell ska vara enhetlig för alla leverantörer och vara avhängig vilken utförare invånaren eller brukaren väljer. Eftersom enskilda anordnare saknar egenregins möjligheter att kvitta den ingående momsen bör de rimligen kompenseras för detta. Två huvudsakliga modeller kan särskiljas för att fastställa momskompensationen, nämligen (1) enligt "6 % -regeln" alternativt (2) egenregins faktiska momskostnad (exempelvis 2,5 %). Oberoende vilken modell som väljs bör kommunen analysera den aktuella verksamhetens faktiska momskostnad för att möjliggöra ett välmotiverat beslut.

Anordnarna – En effektiv konkurrenssituation förutsätter att anordnare uppfattar de erbjudna förutsättningarna som attraktiva och förutsägbara. Ersättningsnivån bör reflektera eventuella volymrisker och kapitalkostnader som anordnare bär och bidra till att säkerställa stabila och uthålliga samarbetspartners. Kommunen bör kommunicera den tänkta ersättningsmodellen och beräkna ersättningsnivån med anordnarna. I vilken utsträckning anser anordnarna att de kan erbjuda kvalitativa tjänster, vara goda arbetsgivare och tillgodose ägarnas krav på rimlig avkastning utifrån de föreslagna villkoren? Har anordnarna en avvikande uppfattning och i så fall med vilken motivering?

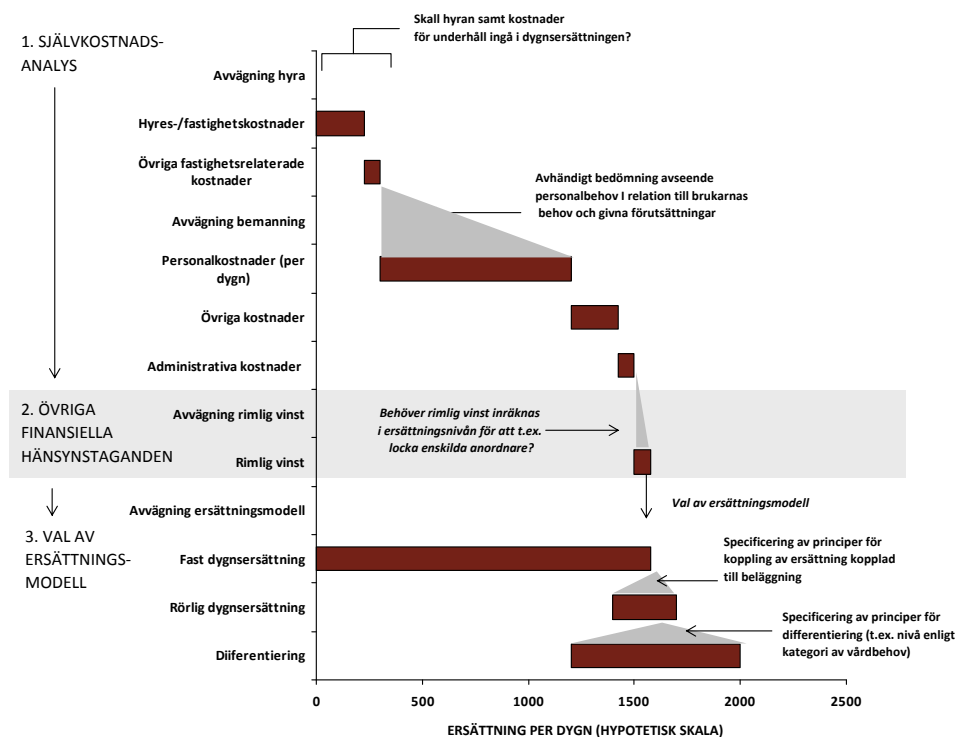
Kommunens ekonomi – Valfrihet syftar till att stärka individens rätt till självbestämmande samt till att utveckla kvalitet och effektivitet. Ökad effektivitet kan användas till kvalitetsförstärkningar och/eller kostnadsbesparingar. Oberoende av hur kommunen vill dra fördel av den ökade effektiviteten bör den förväntade kostnadsutvecklingen klargöras inför beslutet om att

införa valfrihet. Vilken volym produceras idag till vilken kostnad med den nuvarande finansieringsmodellen? Hur stor andel av biståndsbedömda volymer utförs idag och hur stor andel prognostiseras framöver? Vilken volym förväntas framöver och vilken blir kostnaden med ett prestationsbaserat ersättningssystem? Som det tidigare har nämnts riskerar kommunens kostnader att öka om ett prestationsbaserat ersättningssystem inför i ett läge där en stor andel av den biståndsbedömda tiden inte utförs. Beroende på hur frågorna besvaras kan det ställas krav på fördjupade analyser och förnyade prövningar av de förslagna ersättningsmodellerna och ersättningsnivåerna.

Särskilt boende

I detta avsnitt redogörs för beräkningen av ersättningsnivån i särskilt boende. Exemplet i *Figur 7* beskriver faktorer som bör beaktas i beräkningen av ersättning per dygn i särskilt boende. I likhet med exemplet för hemtjänst bör ersättningsnivån ta hänsyn till befintliga självkostnader samt övriga finansiella aspekter.

Figur 6. SÄRSKILT BOENDE – BERÄKNING AV ERSÄTTNINGSNIVÅ



1. **Lokalkostnader.** Det är upp till kommunen att avgöra om hyreskostnader för administrativa lokaler och gemensamhetsutrymmen skall ingå i dygnersättning och detta bör bestämmas med hänsyn till den valda ersättningsmodellen. Detsamma gäller övriga fastighetsrelaterade kostnader. Kostnaden för de utrymmen som betalas av de enskilda brukarna ska inte ingå i beräkningen. Endast i det fall då kommunen väljer fast dygnersättning är det motiverat att exkludera hyreskostnader (samt övriga fastighetsrelaterade kostnader) i dygnersättning. Vid en konkurrensprövning enligt LOV med en rörlig dygnersättning fastställs hyrans andel av ersättningen genom ett antagande om önskad beläggningsgrad (dvs. för att kunna specificera kostnaden per dygn bör det finnas ett underliggande antagande om beläggning för att kunna fördela befintliga hyreskostnader på antalet dygn).

Då särskilda boenden, till skillnad från hemtjänst, förutsätter betydande investeringar och kapitalbindning är det alltid av stort intresse för anordnarna och kommunen att hitta rätt kapacitetsnivå och noggrant överväga eventuella kapacitetsförändringar. Valfrihet förutsätter som bekant valmöjligheter varvid kapacitetsfrågan ytterligare kommer i blickfånget. Det går att argumentera för att valfrihetssystemet ställer krav på viss överkapacitet med ökad totalkostnad som följd. Samtidigt finns det exempel som visar att det efter några år vanligtvis uppstår en kö till vissa särskilda boenden medan andra har problem med att belägga sina platser. I en sådan situation kan det ifrågasättas om en generell kapacitetsökning är lösningen på problemet eller om det mer sannolikt handlar om att vidta riktade kvalitetsfrämjande åtgärder.

Övriga fastighetsrelaterade kostnader. Utöver kostnaden för själva fastigheten bör kostnader för löpande drift och skötsel av fastigheterna beaktas i ersättningen.

2. **Personalkostnader.** Kostnaderna är avhändiga en bedömning avseende vilken personaltäthet och kompetens som är rimlig utgående från brukarnas behov och givna förutsättningar. Bedömning avseende personalkostnaderna bör inte användas för att i allt för stor utsträckning normera hur anordnarna ska dimensionera sin verksamhet utan mer användas för att avgöra vilken ersättningsnivå som är rimlig för att ge förutsättningar för kvalitet och effektivitet utifrån brukarnas, anordnarnas och kommunens perspektiv. Personalsidokostnaderna som omfattar OB-, semester-, sjuk- och PO-ersättning bör inkluderas.

3. **Administrativa kostnader.** Gällande de administrativa stödfunktionerna och verksamhetsledningen bör andelen för särskilt boende separeras för att få en uppskattning om kostnaden per dygn (enligt samma metod som för hemtjänst enligt ovan). Det kan dessutom vara möjligt att en enskild anordnare tillhandahåller egna faciliteter, varmed ersättningen för dessa bör inkluderas i ersättningsnivån.
4. **Övriga hänsynstaganden.** Överväganden om kompensation för kapitalkostnader och volymrisker bör göras i samband med en utvärdering av de etableringshinder som förekommer för särskilt boende (till skillnad från hemtjänst där etableringshindren närmast är obefintliga). Etableringshindren är bl a den risk som finns i att det normalt tar flera år från beslut tills ett äldreboende står klar, investeringskostnaden samt risken att inte få platserna belagda. Det är av stor relevans om kommunen kan erbjuda anordnare garanterade platser, d v s en minimibeläggning i samband med övergången till ett valfrihetssystem. Detta skulle garantera anordnarna en given volym som kan vara nödvändig för att möjliggöra effektiv drift av verksamheten. Garanterade platser ställer krav på en initial konkurrensutsättning enligt LOU. Slutligen bör valet av ersättningsmodell ta hänsyn till vem (kommunen eller anordnaren) som skall bära risken för beläggningen av den befintliga kapaciteten. Naturligtvis bör också den befintliga och uppskattade efterfrågan av kapacitet i kommunen beaktas.

Slutkommentar

Syftet och de identifierade utmaningarna är den naturliga utgångspunkten för val av ersättningsmodell och ersättningsnivå. Vad vill kommunen uppnå och vad krävs för att detta ska ske? Självklart ska andras erfarenheter användas i arbetet med att införa valfrihetssystem men varje kommun har sina unika förutsättningar som måste beaktas.

Valfrihetssystem erbjuder nya förutsättningar och möjligheter för brukarna, anordnarna och kommunen. Att skapa en fungerande marknad är nyckelutmaningen för att uppnå de sökta effekterna med valfrihetssystemet. För kommunen gäller det att minimera anordnarnas risker för att attrahera och behålla ett tillräckligt antal över tid. I möjligaste mån ska oväntade förändringar av regelverk och ersättningsnivåer undvikas. Detta förutsätter att kommunen har kontroll på behovsutvecklingen samt den nuvarande biståndsbedömda och utförda volymen för att undvika oönskad kostnadsutveckling samt konkurrensstörande effekter.

Ersättningsnivån har avgörande betydelse för totalkostnaden och för kommunens möjligheter att skapa en fungerande marknad. Kringtiden och former för redovisning av utförda insatser har stor betydelse för beräkning av ersättningsnivån. Vilken ersättningsnivå har andra jämförbara kommuner? Vilka erfarenheter har de kommunerna upplevt avseende kvalitet, konkurrenssituation och kostnadsutveckling?

Införandet av ett valfrihetssystem innebär förändringar för brukarna, kommunen och anordnarna. Trots väl genomarbetade beslutsunderlag är det omöjligt att förutse alla konsekvenser som det nya systemet kan medföra. Nyckeln till framgång ligger i kontinuerliga uppföljningar samt löpande dialog med brukarna och anordnarna för att vid behov kunna vidta nödvändiga justeringar.

BILAGA 1

Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 1 – Nuläge

Hur stor mängd är idag biståndsbedömd respektive utförd och till vilken kostnad?			
Hemtjänst		Särskilt boende	
Beslutad volym (t):		Antal platser (st):	
Utförd volym (t och %):		Genomsnittlig beläggning (st och %):	
Direkta produktionskostnader (kr):		Direkta produktionskostnader (kr):	
Kostnad per utförd timme (kr/t):		Dygnskostnad per belagd plats (kr/dygn):	

Vilken behovsutveckling prognostiseras de kommande 5 åren?						
	Totalt antal enligt befolkningsprognosen (st)		Antal med hemtjänst (st och %)		Antal med särskilt boende (st och %)	
	År 1	År 5	År 1	År 5	År 1	År 5
65–85 år						
> 85 år						

Hur är biståndsbesluten utformade?	
Kort beskrivning av biståndsbeslutens innehåll (t.ex. om utrymmet är stort eller litet för brukaren att i dialog med anordnaren påverka tjänstens utformning):	
Genomsnittstiden per biståndsbedömd insats (minuter):	

Vilka insatser krävs för att förbereda egenregin för den nya konkurrenssituationen?

Kort beskrivning av de förändrade kraven som följd av den nya konkurrenssituationen (t.ex. krav på utvecklat strategiskt ledarskap då anordnarnas intäkter inte längre är garanterade):	
Kort beskrivning av planerade åtgärder (t.ex. ledarskapsprogram samt utvecklad rekryterings- och budgetprocess):	
Uppskattad kostnad för de planerade åtgärderna (kr):	
Ansvarig:	

Hur ska en fungerande dialog med anordnarna säkerställas?

Planerade datum för dialog med anordnarna:	
Kort beskrivning av ämnen som ska diskuteras (t.ex. hur olika redovisningsmodeller påverkar anordnarnas ekonomiska förutsättningar):	
Ansvarig:	

BILAGA 2

Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 2 – Ersättningsmodell

Vilka utmaningar är prioriterade att lösas i er kommun? (t.ex. bristande individuell utgångspunkt och låg andel av biståndsbesluten som utförs)			
Hemtjänst		Särskilt boende	
Kort beskrivning av utmaning nr. 1:		Kort beskrivning av utmaning nr. 1:	
Kort beskrivning av utmaning nr. 2:		Kort beskrivning av utmaning nr. 2:	
Kort beskrivning av utmaning nr. 3:		Kort beskrivning av utmaning nr. 3:	

Vilken ersättningsmodell för hemtjänst passar er bäst?		Vilken ersättningsmodell för särskilt boende passar er bäst?	
Jämför de ovan redovisade prioriterade utmaningar med de generella för- och nackdelarna redovisade i Tabell 1 och 3. Vilken av de nedanstående ersättningsmodellerna bidrar på bästa sätt att lösa era utmaningar?			
Hemtjänst	Markera med X	Särskilt boende	Markera med X
Biståndsbedömd tid		Rörlig odifferentierad ersättning	
Utförd tid		Rörlig differentierad ersättning	
Utförd aktivitet		Fast odifferentierad ersättning	
		Fast differentierad ersättning	
Kort motivering av ert val:		Kort motivering av ert val:	

BILAGA 3

Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 3.1 – Ersättningsnivå hemtjänst

Vilka är era befintliga kostnader?					
Personalkostnader		Administrativa kostnader		Övriga kostnader	
Total personalkostnad per anställd (kr/mån):		Kostnad för verksamhetsledning (kr/år):		Hyres- och fastighetskostnader (kr/år):	
Arbetstimmar per månad (t/mån):		Administrationskostnader (kr/år):		Materialkostnader (kr/år):	
Personalkostnad per timme (kr/t):		Totalt antal timmar hemtjänst per år (t):		Övriga kostnader (kr/år):	
		Administrationskostnad per timme (kr/t):		Totalt antal timmar hemtjänst per år (t):	
				Övriga kostnader per timme (kr/t):	

Vilken kringtid är rimlig i er kommun utifrån era lokala förutsättningar?					
Totalt antal arbetstimmar (t/mån):		Arbetsplatsträffar/möten (t/mån):		Kringtid (Total kringtid/Totalt antal arbetstimmar %):	
		Gångtid/transport (t/mån):			
		Dokumentation (t/mån):			
		Kompetensutveckling (t/mån):			
		Total kringtid (t/mån):			

Vilken blir den beräknade kommunspecifika ersättningsnivån?

Personalkostnad per timme (kr/t):		Totalkostnad per timme inklusive kringtid (Totalkostnad/ (1-kringtiden):			
Administrationskostnad per timme (kr/t)					
Övriga kostnader per timme (kr/t):					
Totalkostnad per timme exklusive kringtid(kr/t):					

Hur påverkar de slutliga avvägningarna den beräknade ersättningsnivån? Kort kommentar för hur respektive del påverkar den beräknade ersättningsnivån (Se avsnitt Slutliga avvägningar)

Redovisningsmodell:	
Omställningskostnader:	
Ersättningsnivåer för olika tidskategorier:	
Momskompensation:	
Anordnarna:	
Kommunens ekonomi:	

Vilken uppfattning har anordnarna om den föreslagna ersättningsmodellen och ersättningsnivån?

Inkomna synpunkter avseende ersättningsmodell:	
Inkomna synpunkter avseende ersättningsnivå:	
Övriga inkomna synpunkter:	

BILAGA 4

Frågeformulär som stöd för beslutspunkt 3.2 – Ersättningsnivå särskilt boende

Vilka är era befintliga kostnader?		
Hyres-/fastighetskostnader	JA	NEJ
Skall hyres-/fastighetskostnaden bäras av anordnaren och inkluderas i ersättningen?		
Om ni svarade JA på föregående fråga:		
Hyres-/fastighetskostnaden (kr/år):		
Övriga fastighetsrelaterade kostnader (kr/år):		
Totalt antal boendedygn per år (dygn):		
Totalt hyres-/fastighetskostnad per dygn (kr/dygn):		

Personalkostnader		Administrativa kostnader		Övriga kostnader	
Total personalkostnad per år (kr/år):		Kostnad för verksamhetsledning (kr/år):		Hyres- och fastighetskostnader (kr/år):	
Totalt antal boendedygn per år (dygn):		Administrationskostnader (kr/år):		Materialkostnader (kr/år):	
Personalkostnad per dygn (kr/dygn):		Totalt antal boendedygn per år (dygn):		Övriga kostnader (kr/år):	
		Administrationskostnad per dygn (kr/dygn):		Totalt antal boendedygn per år (dygn):	
				Övriga kostnader per dygn (kr/dygn):	

Vilken blir den beräknade kommunspecifika ersättningsnivån?

Totalt hyres-/fastighetskostnad per dygn (kr/dygn):		Totalkostnad per dygn inklusive rimlig vinst (Totalkostnad per dygn*(1/(1-rimlig vinst)):	
Personalkostnad per dygn (kr/dygn):			
Administrationskostnad per dygn (kr/dygn)			
Övriga kostnader per dygn (kr/dygn):			
Totalkostnad per dygn (kr/dygn):			

Hur påverkar de slutliga avvägningarna den beräknade ersättningsnivån? Kort kommentar för hur respektive del påverkar den beräknade ersättningsnivån (Se avsnitt Slutliga avvägningar)

Redovisningsmodell:	
Omställningskostnader:	
Ersättningsnivåer för olika tidskategorier:	
Momskompensation:	
Anordnarna:	
Kommunens ekonomi:	

Vilken uppfattning har anordnarna om den föreslagna ersättningsmodellen och ersättningsnivån?

Inkomna synpunkter avseende ersättningsmodell:	
Inkomna synpunkter avseende ersättningsnivå:	
Övriga inkomna synpunkter:	

Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå

Hemtjänst och särskilt boende

Drygt 200 av Sveriges kommuner är intresserade av att stärka individens rätt till självbestämmande genom att införa valfrihetssystem. Valfrihetssystem förutsätter införande av en prestationsbaserad ersättningsmodell och innebär nya möjligheter och risker för såväl kommun som anordnarna.

Denna skrift är tänkt som ett stöd för förtroendevalda, chefer och ekonomer som arbetar med att införa valfrihetssystem. Den innehåller praktiska tips om vad man bör tänka på inför prestationsersättning.

Frågor om skriften besvaras av Greger Bengtsson,
greger.bengtsson@skl.se, tel 08-452 75 19.

Ytterligare exemplar kan beställas från
Sveriges Kommuner och Landsting
www.skl.se/publikationer eller på
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

Pris: 95:-/styck. Frakt och moms tillkommer.

ISBN 978-91-7164-475-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se