



ÄLDREFÖRVALTNINGEN

AVDELNINGEN FÖR VERKSAMHETSPLANERING OCH UPPHANDLING

TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR 080301-541/2011
SID 1 (11)
2011-11-21

Handläggare: Marita Åkersten
Telefon: 08-508 36 215

Till
Äldrenämnden
den 13 december 2011

Översyn av ersättningssystemet för hemtjänsten

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens förslag till nytt ersättningssystem inom hemtjänsten
2. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta att ett nytt ersättningssystem inom hemtjänsten införs 1 januari 2013
3. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att ge stadsledningskontoret i uppdrag att införa ett system för tidsregistrering för stadens hemtjänstutförare
4. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att medel reserveras i centrala medelsreserven för införande av ett system för tidsregistrering för stadens hemtjänstutförare
5. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att ge äldrenämnden i uppdrag att utreda ett ersättningssystem för servicehus.

Eva Frunk Lind
Direktör

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

På uppdrag av stadsledningskontoret har äldreförvaltningen genomfört en översyn av ersättningssystemet inom hemtjänsten. I ärendet föreslår äldreförvaltningen att ett nytt ersättningssystem för utförare inom hemtjänsten införs 1 januari 2013. Förslaget innebär att ersättning utgår med 351 kr per utförd timme för insatser som utförs dag, kväll och helg. I ersättningen ingår kostnader för kringtid såsom gång/restid, tid för dokumentation och övrig personaltid. Ersättning för insatser nattetid ersätts med 178 kr per utförd insats. För larmkunder i ordinärt boende införs en fast månadsersättning motsvarande 134 kr per månad, vilket innebär att ingen särskild ersättning utgår för utförda larminsatser. För privat regi är samtliga ersättningar 2,5 % högre för att kompensera att kommunala utförare har rätt att lyfta moms på köpta varor och tjänster vilket inte privata utförare har. Vidare föreslås att ett tidsregistreringssystem ska införas för alla utförare inom hemtjänsten. Äldreförvaltningen föreslår också att äldrenämnden får i uppdrag att utreda ersättningssystemet för servicehus.

Bakgrund

År 2002 infördes kundval inom hemtjänsten och det nu gällande ersättningssystemet för hemtjänstutförare. Ersättningen inom hemtjänsten beslutas i samband med budget men är inte indexreglerad. Sedan kundvalet infördes 2002 har hemtjänstutförarnas uppdrag förändrats på flera sätt. Allt fler äldre bor kvar i sitt ordinarie boende med omfattande omvårdnadsinsatser, kravet på den sociala dokumentationen har stärkts, flera olika aktörer inom primärvården innebär många samarbetsparter o.s.v. Flertalet hemtjänstutförare, såväl privata som kommunala, uppger att de har svårt att genomföra uppdragen med nuvarande ersättning och två större privata hemtjänstutförare har också sagt upp sina avtal med Stockholms stad med denna motivering. Samtidigt finns flera indikationer på att de äldre inte får insatser i den omfattning de är beviljade. Mot bakgrund av detta har stadsledningskontoret gett äldreförvaltningen i uppdrag att se över ersättningssystemet inom hemtjänsten.

I detta ärende föreslår äldreförvaltningen ett nytt ersättningssystem för utförare inom hemtjänsten. Syftet är att säkerställa att stadens villkor och ersättning i kundvalet inom hemtjänsten ger förutsättningar för en god kvalitet på den hemtjänst som utförs i Stockholms stad.

Ärendet

Nuvarande ersättningssystem

Idag utgår ersättning till hemtjänstutförarna enligt ett nivåsystem som baserar sig på det beräknade antalet timmar som behövs för att utföra uppdraget. Beloppen i de olika nivåerna utgår från en schablonmässigt framräknad timkostnad. I denna ingår samtliga kostnader för att utföra tjänsten såsom personalkostnader, kostnader för kringtid, resor, administration lokaler etc. Detta innebär att ingen annan ersättning utgår än de timmar som anges i beställningen.

Det finns 17 ersättningsnivåer där nivå 1 (0-1,4 tim/mån) ger 298 kr/mån och nivå 17 (166,6-227,2 tim/mån) ger 55 179 kr/mån i ersättning till utföraren. Ingen särskild ersättning utgår för insatser som utförs på obekväm arbetstid. För privata utförare utgår en momskompensation motsvarande 2,5 %. Den faktiska ersättningen till utföraren beror på var i nivån den biståndsbedömda tiden ligger. Exempel: Ersättningen till utföraren enligt nivå 15 är 37 646 kr/månad. Timintervallet i nivå 15 ligger mellan 113,6 – 136,2 tim/mån vilket motsvarar en timersättning mellan ca 276 – 332 kr/tim. Detta innebär att om den enskilde beviljats 136 timmar får utföraren betydligt lägre ersättning per timme än om den enskilde hade beviljats 114 timmar.

I det nuvarande ersättningssystemet finns också en timersättning som utgår om en person är beviljad mer än 227,2 tim/mån eller vid enstaka insatser. Till skillnad från nivåersättningen är timersättningen differentierad beroende på om insatsen utförs på obekväm arbetstid och varierar mellan 293 kr (vardagar dagtid) till 384 kr (storhelg).

Utförarna ska varje månad avvikelserapportera tid som inte har utförts i förhållande till beställd tid. Om den tid som utförts ligger inom den fastställda ersättningsnivån ska inget avdrag göras på ersättningen.

Rambölls översyn av ersättningssystemet

På uppdrag av äldreförvaltningen har konsultföretaget Ramböll gjort en översyn av stadens ersättningssystem och en jämförelse med andra ersättningssystem i tio andra kommuner i länet, bilaga 1. Enligt Rambölls beräkningar är den genomsnittliga timersättningen i Stockholms stad ca 296 kr/timme. Den genomsnittliga grundersättningen för omvårdnadsinsatser bland de tio jämförelsekommunerna är 321 kr/timme, i vissa kommuner utgår också ett tillägg för insatser som utförs kvällar och helger. Sju av jämförelsekommunerna har särskilt ersättning för serviceinsatser, den genomsnittliga ersättningen för serviceinsatser är 288 kr/timme. I rapporten konstaterar dock Ramböll att det är svårt att jämföra stadens faktiska

ersättning till utförarna med andra kommuner beroende på de variationer som finns i nivåersättningen. En annan viktig skillnad är också att i stadens uppdrag till hemtjänstutförarna ingår både natt- och larminsatser vilket det oftast inte gör i de jämförande kommunerna.

Av de intervjuer och den enkätundersökning bland stadens samtliga hemtjänstutförare som Ramböll genomfört framgår att många upplever att ersättningssystemet är svårt att förstå vilket gör uppdraget ottydligt. En bidragande orsak till detta är enligt Ramböll, att fokus successivt flyttats från utförda insatser till utförd tid vilket inte var syftet när ersättningssystemet skapades.

Rambölls slutsats är att det, trots de svårigheter som finns med att jämföra den faktiska ersättningen med andra kommuner, finns mycket som talar för att stadens ersättningsnivå för hemtjänsten bör höjas. Deras bedömning är att stadens förhållandevis låga nivå i kombination med det omfattande hemtjänstuppdraget riskerar att långsiktigt påverka verksamhetens kvalitet negativt. Vidare är det Rambölls uppfattning att staden har en ersättningsmodell som är svår att förstå, kommunicera och som försvårar för jämförelser med andra kommuner. De föreslår därför en översyn av hela ersättningsmodellen. Det är först när ersättningsmodellen är klar och tydlig som det går att fastställa rimliga ersättningsnivåer.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av äldreförvaltningen i samverkan med representanter från stadsledningskontorets förnyelseavdelning och IT-avdelning samt Bromma stadsdelsförvaltning. I referensgruppen har representanter från privata utförare, Äldreomsorgsföretagarna samt äldreomsorgscheferna från Hässelby-Vällingby, Skarpnäck samt Farsta stadsdelsförvaltning ingått. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 6 december 2011. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 7 december 2011.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Ersättningssystemet är ett viktigt styrsystem för uppdragsgivaren. Med ersättningssystemet kan beställaren styra kvaliteten på de tjänster som utförs men också hur det ska säkerställas att de tjänster som beställts faktiskt utförs. I ett kundvalsystem med många olika utförare är det viktigt att beställaren är tydlig med vad som förväntas av utförarna och att utförarna har rimliga förutsättningar att utföra

uppdraget. Detta skapar en god grund för en öppen dialog och förtroende mellan beställaren och utförarna.

Nuvarande ersättningssystem

Ramböll gör bedömningen att stadens ersättning till utförarna är för låg men konstaterar också att det är svårt att avgöra hur mycket ersättningen bör höjas. Detta beroende på att den faktiska ersättningen varierar såväl inom som mellan nivåerna. I praktiken innebär det att utförarens ersättning per timme är beroende av vilka ersättningsnivåer deras kunder har och framförallt var i nivån beställningen ligger.

När ersättningssystemet infördes 2002 såg man att fördelen med nivåer framförallt var att de skulle ge mindre diskussioner mellan beställare och utförare om vad som är rätt ersättning. Äldreförvaltningen har dock kunnat konstatera att så är inte fallet idag då ersättningssystemet snarare gett utrymme för olika tolkningar av regelverket.

Förslag till nytt ersättningssystem

Med utgångspunkt från Rambölls rapport har ett förslag till en ny ersättningsmodell för hemtjänstutförare i staden utarbetats. Syftet med förslaget är att säkerställa att den enskilde får de insatser denne är beviljad och ge förutsättningar för en hemtjänst av god kvalitet.

Det föreslagna ersättningssystemet, som baserar sig på utförda timmar, korrelerar med det nya avgiftssystemet som innebär att den enskildes avgift baserar sig på timmar och inte som tidigare antal insatser per vecka. Den enskilde kommer också att i vissa fall få reducerad avgift om inte alla timmar utförts. Det är därför nödvändigt att kunna följa upp hur många timmar som faktiskt utförts.

Målsättningen har varit att ersättningsmodellen ska vara tydlig och transparent. Det ska inte råda några oklarheter om vad uppdraget omfattar, vilka kostnader ersättningen täcker och hur dessa är beräknade. Genom att ersättningen täcker kostnader för gångtid och tid för dokumentation ökar också förutsättningarna för en god arbetsmiljö för personalen. Vidare har ambitionen varit att ersättningssystemet ska ge bättre statistikunderlag och underlätta uppföljning av utförd tid och utförda insatser.

Förslaget innebär att:

- Ersättning utgår per utförd timme för insatser som utförs dag, kväll och helg. I ersättningen ingår kostnader för kringtid såsom gång/restid, tid för dokumentation och övrig personaltid.
- Ersättning för insatser nattetid ersätts per utförd insats.
- För larm hos kunder i ordinärt boende införs en fast månadersättning vilket innebär att ingen särskild ersättning utgår för utförda larminsatser
- Tiden hos den enskilde ska dokumenteras elektroniskt och rapporteras till stadens verksamhetssystem för att utbetalning ska ske
- Ersättning vid oplanerad frånvaro, t.ex. vid sjukhusvistelse, utgår för den tid som skulle ha utförts under max 5 kalenderdagar. Detta förutsatt att utföraren inte informerats minst 2 dagar innan frånvaron.
- Utföraren kan inte rapportera mer tid än vad som beställts. Om den utförda tiden skulle överskrida vad som beställts måste detta godkännas av ansvarig biståndshandläggare.

Förslag till ersättningsbelopp:

Insatstyp	Ersättningsbelopp	
	<i>Egen regi</i>	<i>Privat regi</i>
Insats i ordinärt boende dag, kväll, helg	351kr/timme	360 kr/timme
Insats i ordinärt boende natt	178 kr/insats	182 kr/timme
Fast månadersättning per larmkund i ordinärt boende	134 kr/mån	137 kr/timme

Hur respektive ersättning beräknats

Beräkningar har gjorts av de faktiska kostnaderna för att producera en hemtjänst-timme 2011. Denna har sedan legat till grund för beräkningen av samtliga ersättningar. Beräkningarna har gjorts enligt en modell som utarbetats av SKL (Sveriges kommuner och landsting). I modellen har belopp och procentsatser som är aktuella i staden lagts in. För privat regi är ersättningen 2,5 % högre för att kompensera att kommunala utförare har rätt att lyfta moms på köpta varor och tjänster vilket inte privata utförare har. Uppgifter har inhämtats från fyra stadsdelsförvaltningar samt från privata utförare som ingått i referensgruppen. För att beräkna kringtid såsom gång/restid, tid för dokumentation och övrig personaltid har gruppen använt planeringsscheman från ett antal hemtjänstgrupper samt en nattpatrull i egen regi. Beräkningarna redovisas i bilaga 1.

Insats i ordinärt boende dag, kväll och helg

I timkostnaden för denna insats har beräknats totalt 30 % kringtid, denna innefattar, gång/restid, tid för dokumentation samt övriga personaltid. Ersättning för arbete på obekväm arbetstid har beräknats till 11 % av lönekostnaden. Personalkostnaderna är beräknade på den genomsnittliga lönen för omvårdnadspersonal i staden.

Insats i ordinärt boende, natt

I timkostnaden för denna insats har beräknats totalt 50 % kringtid då det i regel är betydligt större avstånd mellan kunderna på natten. Ersättning för arbete på obekväm arbetstid har beräknats till 21 % av lönekostnaden. I nattersättningen ingår också bilkostnader.

Äldreförvaltningen föreslår att nattinsatser ska ersättas per insats och inte för utförd tid. Ett skäl till detta är att det kan vara svårt att beräkna den faktiska tidsåtgången för nattinsatser vilket skulle innebära svårigheter med att rapportera utförd tid om denna överskrider den tid som beviljats. Vidare har många hemtjänstutförare, inklusive stadens egen regi, valt att upphandla nattinsatser och i dessa avtal ersätts vanligtvis utföraren per insats.

För att beräkna kostnaden per nattinsats ingår lönekostnader för 1,5 personal. Detta då nattinsatser ibland kräver dubbelbemanning, dock inte alltid. Ersättningen på 178 kr är beräknad på att i genomsnitt görs 3,5 insatser per ersatt timme under natten.

Larminsatser i ordinärt boende

Då larminsatser är oplanerade kan de inte tidbestämmas och beställas i förväg. Dessa insatser ligger därmed utöver den beställda tiden vilket också är den maxtid utföraren kan rapportera i systemet. Förvaltningen föreslår därför en fast ersättning per larmkund i ordinärt boende oavsett om larmkunden har andra insatser eller enbart larm. Den fasta ersättningen innebär att ingen ersättning betalas ut per utförd larminsats. Syftet med en fast ersättning är att underlätta såväl administrationen som rapporteringen av utförda larminsatser.

För att beräkna den fasta ersättningen för larmkunder har en beräkning gjorts av vad en larminsats kostar under dag, respektive natt. För larminsatser under natttid har kostnadsberäkning gjorts som för nattinsatser men då larminsatser på natten alltid görs med dubbelbemanning ingår lönekostnader för 2,0 personal. För larm dagtid har timersättningen beräknats på 1,5 personal. Beräkningar har sedan gjorts av antalet larm per månad och kostnaderna har dividerats med det totala antalet larmkunder.

Hemtjänstinsatser i servicehus

Ett försök har gjorts att kostnadsberäkna timersättning i servicehus på samma sätt som för hemtjänst i ordinärt boende men med lägre kringtid. Det finns dock flera faktorer som gör det svårt att tillämpa ersättning för utförd tid i servicehus. Servicehusen ingår inte i kundvalet och många stadsdelsförvaltningar fastställer själv vilken ersättning som gäller i servicehusen. Det är också olika vad som ingår i den s.k. "bottenplattan". Vidare går inte att skilja kostnader för hemtjänstinsatser och kostnader för "bottenplattan" i Paraplyet. Arbetssättet i servicehusen liknar mer heldygnsomsorg än hemtjänst då man gör många men korta besök under dagen, detta innebär att det kan vara svårt att tidsregistrera utförd tid. Äldreförvaltningen föreslår att ett särskilt uppdrag ges för att utreda ersättningssystemet i servicehusen.

Förutsättningar för att det nya ersättningssystemet ska införas

Högre krav på utbildning och yrkeserfarenhet

En viktig faktor för en god kvalitet i hemtjänsten är personalens kompetens och erfarenhet. Beräkningarna av timkostnaderna baserar sig på en genomsnittlig månadslön på 22 000 kr för hemtjänstpersonalen. Med utbildad personal utan erfarenhet är den genomsnittliga lönenivån betydligt lägre. Med den nya ersättningen anser äldreförvaltningen att större krav kan ställas på personalens utbildningsnivå alternativt yrkeserfarenhet i den kommande revideringen av förfrågningsunderlaget för hemtjänsten.

Tekniska lösningar

En förutsättning för det föreslagna ersättningssystemet är att utförarna ska rapportera utförd tid elektroniskt. Då alla kringkostnader ingår i timersättningen är det bara den faktiskt utförda tiden hos den enskilde som ska generera ersättning, förutom den ersättning som utgår vid kundens oplanerade frånvaro. En annan fördel med en elektronisk tidsrapportering är att det är enkelt att följa upp utförda insatser hos den enskilde och diskussioner om hemtjänstpersonalen varit hos den enskilde eller inte kan undvikas.

För att införa elektronisk tidsredovisning krävs dels tekniska lösningar för den faktiska tidsregistreringen, dels måste förändringar göras av befintliga funktioner i Paraplysystemet. När det gäller den faktiska tidsregistreringen har olika lösningar undersökts. Två av kraven är dels att tidsregistreringen ska göras i anslutning till den enskildes bostad, dels att ingen ytterligare registreringen behöver göras för fakturering av utförda insatser. I stadens sociala system finns idag en teknisk lös-

ning för detta, ParaGå, och ett projekt pågår med handdatorer för dokumentation och schemaplanering.

I referensgruppen har representanterna för Äldreomsorgsföretagarna framfört att deras önskemål är att utförarna själva får välja vilket system för tidsregistrering de ska använda. Detta skulle underlätta för såväl staden som för utförarna men förutsätter att det finns tekniska lösningar för att staden system kan ta emot rapportering från flera olika system. De utförare i referensgruppen som är verksamma i andra kommuner och har erfarenhet av olika system för tidsregistrering har också påpekat vikten av att det finns en genomtänkt strategi för införandet av ett tidsregistreringssystem, att det inte forceras fram och att det sker i nära samarbete med utförarna.

Frågan om vilket system för tidsregistreringen som ska användas måste utredas vidare i samarbete mellan äldreförvaltningen och stadsledningskontorets IT-avdelning. Oavsett vilket system som blir aktuellt måste anpassningar göras i bl.a. Paraplysystemet och Agresso till det nya ersättningssystemet. Tieto har gjort en första analys av hur denna process ska genomföras. Av deras processbeskrivning framgår att förstudie, utveckling och leverans ska följa gällande rutiner inom förvaltning och utveckling av sociala system. Leverans samordnas med övriga leveranser inom sociala system och för att kunna ingå i en driftsättning krävs att förstudien och kravspecifikationen är klar 6 månader innan leveransdatum. Det innebär att det nya ersättningssystemet tidigast kan införas vid årsskiftet 2012/2013 och då måste förstudien vara avslutad 31 maj 2012.

Kostnadsberäkningar

Kostnadsberäkningar för ett nytt ersättningssystem har gjorts i samarbete med stadsledningskontoret. Med ett ersättningssystem som baserar sig på ersättning per utförd timme är kostnaderna helt avhängigt hur många timmar som faktiskt utförs och rapporteras. Med det nu gällande ersättningssystemet har avvikelserapporteringen varit bristfällig eftersom avdrag inte görs så länge den utförda tiden ligger inom den fastställda nivån. För att få ett referensunderlag har kontakt tagits med ett antal kommuner som ersätter utförare per utförd timme. I dessa kommuner utförarrapporteras och ersätts mellan 70–92 % av den beställda tiden. Med undantag för en kommun som ersätter 92 % av den beställda tiden, uppger de kommuner som tillämpat elektronisk tidsrapportering en längre tid att de ersätter ca 70 – 75 % av den beställda tiden.

I kostnadsberäkningarna för det föreslagna ersättningssystemet har antagits att 81 % av den beställda tiden kommer att utförrapporteras och ersättas. För nattinsatser har antagits att 90 % av beviljade insatser kommer att utföras.

De beräknade kostnader för hemtjänst i ordinärt boende med nuvarande ersättningssystem uppgår till 2 106 mnkr 2012. Med det föreslagna ersättningssystemet och antagandet att ca 81 % av den beviljade tiden kommer att ersättas beräknas kostnaderna uppgå till 2 170 mnkr. I budget 2012 finns 65 mnkr reserverade för ett nytt ersättningssystem vilket täcker de beräknade kostnadsökningarna för hemtjänstersättningen.

I kostnadsberäkningarna ingår även kostnader för hemtjänst till personer under 65 år vilka motsvarar 7,7 % av de totala kostnaderna. SoL-insatser under 65 år ingår i verksamhetsområdet *Stöd och service till personer med funktionsnedsättning*. Den föreslagna höjningen av hemtjänstersättningen ger då även effekt på detta verksamhetsområde därför bör 5,7 mnkr av dessa medel tillfalla verksamhetsområdet *Stöd och service till personer med funktionsnedsättning*.

System för tidsregistrering

Utöver kostnaderna för utförda hemtjänstinsatser tillkommer kostnader för att införa ett system för tidsregistrering. Tieto uppger att de inte kan lämna något kostnadsförslag förrän en förstudie är genomförd. I dagsläget är det därför inte möjligt att göra någon beräkning av vilka kostnader ett tidsregistreringssystem kommer att innebära. Enligt äldreförvaltningens uppfattning är det dock viktigt att dessa kostnader ställs i relation till att varje procentandel av den tid som utförrapporteras och ersätts kostar ca 20 mnkr. Detta tillsammans med möjligheten att säkerställa att den enskilde får den tid som beviljats talar för att ett tidsregistreringssystem ur flera aspekter är en nödvändig investering.

Äldreförvaltningen föreslår att stadsledningskontoret får i uppdrag att införa ett tidsregistreringssystem för stadens hemtjänstutförare. Äldreförvaltningen föreslår att stadsledningskontorets IT-avdelning får i uppdrag att beräkna kostnader för införandet av ett tidsregistreringssystem och att medel reserveras i centrala medelsreserven för detta ändamål.

Tidplan för införande av nytt ersättningssystem

Enligt Tietos bedömning kan det föreslagna ersättningssystemet införas tidigast vid årsskiftet 2012/2013. Även om det vore tekniskt möjligt att införa det tidigare är det äldreförvaltningens bedömning att detta är en rimlig tidplan. Erfarenheter

från andra kommuner har visat att det krävs ett omfattande förarbete för att införa ett tidsregistreringssystem. Med tanke på att Stockholms stad idag har ca 130 privata utförare och ca 40 kommunala hemtjänstenheter kommer det att krävas ett omfattande implementeringsarbete, såväl på central som på lokal nivå.

I budget 2012 har staden aviserat 5 % höjning av hemtjänstersättningen genom att hemtjänstersättningen höjts 2,5 % och ytterligare 65 mnkr har reserverats för ett nytt ersättningssystem. En konsekvens av att det föreslagna ersättningssystemet bedöms kunna införas tidigast 1 januari 2013 blir att höjningen 2012 stannar vid 2,5 %. Enligt äldreförvaltningens bedömning täcker inte denne höjning verksamheternas pris- och löneökningar. Äldreförvaltningens uppfattning är att de medel som reservats i centrala medelsreserven för ett nytt ersättningssystem bör fördelas på nuvarande ersättningsnivåer i avstämningsärendet 2012.

Bilagor

1. Rapport "Översyn av ersättningsnivåer inom hemtjänsten i Stockholms stad", Ramböll
2. Kostnadsberäkningar för hemtjänsttimme