

Socialförvaltningen
Helen Ådehl
Datum: 2024-01-17
Diarienummer: VON 2022/0007

Kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2022 - se över systemet för ersättning till hemtjänstutförarna för att främja kvaliteten i utförandet av tjänsten

Bakgrund

Vård- och omsorgsnämndens budget 2022 har nämnden angivit följande: ”Inom hemtjänsten finns behov av att göra en genomlysning och förvaltningen har börjat se över arbetssätt och finansiering av hemtjänsten. Dagens system för beställning av hemtjänst utgår från behovet av hjälp. Hjälp är sedan enligt schablon tidsatt per utfört moment, vilket ligger till grund för ersättning till utförarna. Behov finns att se över systemet för ersättning till hemtjänstutförarna, för att främja kvaliteten i utförandet av tjänsten. Systemet bör prioritera behov av hjälp över schabloniserad tid.”

En utredning av ersättningssystemet har genomförts under 2023 efter följande beslut i Vård- och omsorgsnämnden: Ny ersättningsmodell prövas från och med första april inom kommunens hemtjänst (egen regi) i syfte att säkerställa att brukarens avgift inte påverkas i väsentlig grad och utförarens ersättning inte påverkar Vård- och omsorgsnämnders budgetram negativt.

Under hösten 2023 breddade förvaltningen uppdraget och provade även på hemtjänst i privat regi.

Sammanfattning

Ersättningsmodellens funktion är att fördela resurser till utförarna. Valet av ersättningsmodell är ett av flera styrinstrument som kan bidra till att kommunens övergripande mål uppnås. En ersättningsmodell är inte tänkt att användas som utgångspunkt för en detaljstyrning av hur utförarna utför sina

insatser, det är en verksamhetsledningsfråga. Att det finns en bra beställarprocess där beställaren tar sitt ansvar för att rätt personer får rätt insatser är avgörande för både rättssäkerheten och effektiviteten. Det ligger dock utanför ersättningsmodellens funktion.

Ett ersättningssystem bör bland annat vara enkel att förstå, tillämpa och administrera för både beställare och utförare. Den ska vara hållbar över tid och inkludera bestämmelser för hur och när olika delar av den ska uppdateras och revideras samt vara förenlig med arbetssättet ”Individens behov i centrum” (IBIC).

Förvaltningens nuvarande ersättningssystem innebär att utförarna ersätts för utförd tid. Det ersättningssystemet som vi har utrett handlar i stället om att utförarna får en fast ersättning för en utförd insats.

Under skuggkörningen framkom en del konsekvenser för beställaren, utföraren och brukaren med ett ersättningssystem som ger ersättning för utförd insats. Några av dessa var;

- Ökad administration för beställaren, handläggarna behövde manuellt kontrollera de utförda insatserna varje månad.
- Ökad administration för utföraren. För att utföraren ska kunna planera besöken med utgångspunkt för insatser behöver utföraren kontinuerligt gå igenom att varje brukare har exakt rätt insatser inlagda i planeringsverktyget. Enhetschefen i egen regi informerar att det tog längre tid att planera brukarens besök genom detta system än det tidigare systemet.
- Ökad oro hos brukarna. Att inte längre hade någon tid att förhålla sig till kring hur länge besöket från hemtjänsten skulle pågå ledde en känsla av sämre utförd kvalitet i tjänsten.
- Övriga konsekvenser för brukaren blev kortare besök då utföraren försökte arbeta snabbare då utföraren ville effektivisera besöken. Fler insatser på kortare tid gav högre ersättning till utföraren samt ledde till en ökad kostnad för kommunen.

En av förvaltningens viktigaste slutsatser är att de problem som framkommit relaterat till ersättningsmodellen i första hand behöver åtgärdas på andra sätt än genom en ny ersättningsmodell. Att behålla och genomföra åtgärder inom det egna ersättningssystemet anses vara mest fördelaktigt för Österåkers kommun. Samtidigt kommer genomförande av åtgärder inom det befintliga ersättningssystemet höja kvaliteten i utförandet av tjänsten.

Beskrivning av ersättningsmodell

Förvaltningens fick i uppdrag att se över om ett nytt ersättningsystem skulle kunna främja kvalitén i utförandet av tjänsten (se bilaga 2). Uppdraget var också att ha en enkel och hållbar ersättningsmodell för hemtjänsten som ger ledning och styrning mot en sund ekonomi där kommunens egna utförare och privata utförare ges likvärdiga villkor.

Förvaltningens nuvarande ersättningssystem innebär att utförarna ersätts för utförd tid. Det ersättningssystemet som vi har utrett handlar istället om att utförarna får en fast ersättning för en utförd insats.

En ersättningsmodells funktion är att fördela resurser till utförarna. Valet av ersättningsmodell är ett av flera styrinstrument som kan bidra till att kommunens övergripande mål uppnås, men en ersättningsmodell är inte tänkt att användas som utgångspunkt för en detaljstyrning av hur utförarna utför sina insatser. Det är en verksamhetsledningsfråga. Därutöver ska inte heller ersättningsmodellens och beställarens olika funktioner blandas ihop. Att det finns en bra beställarprocess där beställaren tar sitt ansvar för att rätt personer får rätt insatser är avgörande för både rättssäkerheten och effektiviteten. Det ligger dock utanför ersättningsmodellens funktion.

Effektivitet handlar om att skapa så mycket värde som möjligt med de resurser som satsas och bör vara en prioriterad målsättning för all offentlig verksamhet. Ett annat sätt att uttrycka det är att en effektiv verksamhet gör rätt saker på rätt sätt. I verksamheter som leds utifrån ett uttalat kundfokus diskuteras ofta det värde som skapas i termer av kundvärde eller kundnöjdhet. Med de utmaningar som hemtjänsten redan upplever, och som kommer att bli än mer påtagliga under de kommande åren, bör fokus ligga på såväl den enskilda hemtjänstkundens nöjdhet som det sammanlagda värdet för kommunens invånare. Ur ett individperspektiv är det viktigt att kunden får de insatser som hen har rätt till och är nöjd med hur de utförs. Med fler kunder och större omsorgsbehov, tillsammans med svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens, behöver kommunen samtidigt använda sina begränsade resurser träffsäkert. Målet bör därför vara att rätt personer ska få rätt insatser – varken mer eller mindre.

Fördelar och nackdelar med olika ersättningsmodeller

Alla ersättningsmodeller har för- och nackdelar och kommer med en kostnad. Styrning genom ersättningsmodeller får inte alltid avsedda effekter. Det har visat sig svårt att justera ersättningsmodellen så att den självständigt svarar mot uppsatta mål och parerar alla sidoeffekter som uppstått längs vägen.

Detaljstyrande ersättningsmodeller innebär styrning med hjälp av yttre motivation, vilket kan tränga undan den inre motivationen hos medarbetarna. Detaljerade ersättningsmodeller medför att medarbetarnas handlingsutrymme och tiden för kärnverksamheten begränsas. De leder också till att verksamheten inte fullt ut kan anpassas till kundernas behov, att helhetsperspektivet går förlorat och att möjligheterna till samverkan försvagas. En detaljerad ersättningsmodell skapar större hinder ju längre ut i verksamheten som den når.

Ett ersättningssystem bör:

- Skapa incitament för effektivitet, det vill säga största möjliga kundvärde för satsade resurser.
- Ge goda förutsättningar för beställaren att följa och ha kontroll över sina kostnader.
- Ge goda förutsättningar för utföraren att följa och prognostisera sina intäkter.
- Ge utförarna rimliga och hållbara förutsättningar för att utföra sina uppdrag.
- Ge rättvisa förutsättningar utifrån till exempel geografi, kundernas omsorgsbehov, utförarnas regiform.
- Vara enkel att förstå, tillämpa och administrera – både för beställare och utförare.
- Vara enkel att följa upp och utvärdera.
- Vara hållbar över tid och inkludera bestämmelser för hur och när olika delar av den ska uppdateras och revideras.
- Bidra till att oegentligheter motverkas och upptäcks.
- Främja att tiden hos kunden inte upplevs som minutstyrd.
- Främja det omställningsarbete som har påbörjats inom äldreomsorgen för att klara framtidens utmaningar. Till exempel tidiga insatser, uppgiftsförskjutning och digitalisering.
- Vara förenlig med arbetssättet ”Individens behov i centrum” (IBIC).

Testperioden - sammanfattning av hur jämförelsen genomfördes

Det första beslutet i Vård- och omsorgsnämnden var att genomföra en så kallad skuggkörning av det nya ersättningsystemet i egen regi under våren 2023. Testresultatet av skuggkörningen i egen regi gav inget tillfredställande resultat på grund av de geografiska förutsättningarna skiljer sig markant åt. Vård- och omsorgsnämnden godkände därför en breddning av undersökningen så att även hemtjänsten på fastlandet fick testa den nya modellen under hösten 2023.

En skuggkörning innebär följande:

- De två ersättningsystemen körs parallellt. Det innebär att utföraren planerar besöket efter det nya ersättningssystemet och arbetar därefter som om de hade fått ersättning för det nya ersättningssystemet med att noggrant pricka i varje utförd insats.
- Utförarens riktiga ersättning beräknas i Österåkers kommuns befintliga ersättningssystem och utföraren fick betalt för utförd tid som innan.
- Controller och avgiftshandläggare jämförde sedan vad utföraren fick betalt från Österåkers kommun samt vad de skulle fått utbetalat med det nya ersättningssystemet.
- För att frisätta en biståndshandläggare som kunde lägga ner administrativ tid för att se över beslut, beställning och följa upp insatserna efter utförda besök togs en konsult in för att backa upp på enheten för stöd till äldre och funktionsnedsatta.

Analys efter testperioden av ny ersättningsmodell

Hemtjänst är en verksamhet som kännetecknas av många och snabba förändringar, både när det gäller antalet kunder och deras insatsbehov. Flexibilitet är därför avgörande för om utförarna ska kunna använda sina resurser på ett effektivt och träffsäkert sätt. Man behöver till exempel snabbt kunna anpassa antalet arbetade timmar till att nya kunder tillkommer eller befintliga kunder avslutas. Ersättningsmodellen ska inte stå i vägen för utförarnas utvecklingsarbete för att bli mer effektiva. Men att utveckla arbetssätt som ökar enheternas flexibilitet, samtidigt som upplevelsen av minutstyrning minimeras och kund- och personalinflytandet ökar är en verksamhetsledningsfråga. Att ge utförarna rimliga förutsättningar för att utföra sina uppdrag handlar mer om ersättningens storlek än om ersättningsmodellens konstruktion.

Idag beviljar biståndshandläggarna hemtjänstinsatser som sedan tidsätts i ett arbetsverktyg och som sedan genererar en summa tid för utföraren att använda. Även om en övergång till ersättning för beviljad insats skulle ske kommer schablontiderna ha en viktig funktion. Ersättningen per insats måste beräknas med hjälp av någon form av tidsmätt eftersom tidsåtgången styr den största kostnadsposten, personal. Därför kommer schablontiden för respektive insats även med en annan ersättningsmodell ha stor inverkan på ersättnings storlek.

Konsekvenser för beställare

Den nya ersättningsmodellen skulle dels innebära konsekvenser med själva implementeringen, justera och följa upp. Modellen kräver utökad administration för att kontrollera att utföraren följt biståndshandläggarens beställning och rapporterat rätt insatser. Tid skulle då tas från biståndshandläggare som egentligen ska läggas på uppföljning av insatser och insatsers kvalitet. Ur beställarperspektiv bedöms modellen ge sämre förutsättningar för budgetering och ekonomisk uppföljning samt en fördyring för beställaren på grund av ökad administration.

Fler insatser på kortare tid gav högre ersättning till utföraren samt ledde till en ökad kostnad för kommunen

Konsekvenser för brukare

Att brukaren inte längre hade någon tid att förhålla sig till kring hur länge besöket från utföraren skulle pågå skapade en oro hos brukarna och detta ledde i sin tur till en känsla av sämre utförd kvalitet i tjänsten. Eftersom insatsen inte längre var tidsbestämd blev konsekvenser för brukaren att besöken blev kortare, det finns möjligheter för utföraren att effektivisera insatserna genom att utföra dem mer skyndsamt

Brukarens möjlighet att ha inflytande över själva insatsen minskade. Även om det idag finns tydligt i beställningen kring brukaren, vad som ska göras under ett besök, så har brukaren en viss tid att disponera. De allra flesta hemtjänstutförare är lyhörda och måna för brukarnas behov och dagsform.

Med nuvarande ersättningsmodell finns det en fastställd tid att disponera, om insatsen blir klar inom den tidsramen har brukaren den överblivna tiden till sitt förfogande och kan då använda de extra minuterna till att få hjälp med något annat det finns behov för. På samma sätt finns tiden för brukaren om denne av olika anledningar inte mår bra, värdet för brukaren är kanske inte att alla överenskomna ytor blir dammsugande just den dagen, i stället kanske brukaren behöver använda sin tid till en extra dusch av olika orsaker. Individen har en lagstadgad rätt att vara delaktig i den egna vården och omsorgen. Regler om delaktighet finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I 1 § SoL anges att

socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Dialog och förtroende mellan beställare och utförare är viktigt. Österåkers kommun har sex hemtjänstutförare som beställaren har en tät och god relation till.

Konsekvenser för utföraren

Modellen innebar en väsentligt ökad administration för utföraren. Personalen i hemtjänsten upplevde också att de behövde arbeta mer skyndsamt hos brukaren, vilket ledde till en känsla av otillräcklighet och att de inte gav likvärdig kvalitet i utförandet.

Konsekvenser ekonomi

Ett av antaganden vid nya införandet av nya ersättningsmodellen med ersättning per insats var att det skulle vara kostnadsneutralt jämfört med dagens modell, där beslutad månadstid utbetalas enligt utförd tid för månaden. Dagens modell har inte detaljstyrning på enskilt insats utan ses totalt över en månad och den nya ersättningsmodellen en ersättning per insats och ersättning vid varje besök.

Det finns en svårighet att beräkna enskilda beteenden och förändringar som kan komma att ske vid ändrad ersättning. Underlaget vid testet som erhöles behöver ej stämma med verklighet som uppstår vid införandet av ett nytt system som tidsätts per insats och besök. Det som framkom utifrån testet att registrering för egen regi förändrades vid testet då fler registreringar succesivt skedde vid testet av egen regi. I början av testperioden för egen regi beräknades kostnaden öka med ca 10 % och vid slutet ca 20 %. En stor anledning till den ökade kostnaden var införandet av ersättning för varje besök vilket ej förekommer idag. För privata utföraren beräknades kostnaden utifrån nuvarande registrering och ej där en faktisk uppmaning att ändra beteende vilket gav ett kostnadsneutralt utfall jämfört med nuvarande system. Man kan anta att registrering av besök och insatser som registreras kan förändras vid faktiskt införandet av nytt system.

Då hemtjänsten i Österåker beräknas kosta 133 miljoner 2024 så finns betydande risker att kostnaderna förändras vid införande av nytt system. Varje 1 % förändring av kostnaderna motsvarar då ca 1,3 miljoner i kostnader.

Förvaltningens slutsatser

Förvaltningen förespråkar en fortsatt användning av nuvarande ersättningsmodellen, att ersättningen utgår ifrån beviljade insatser och beställd månadstid. Den nuvarande modellen bedöms vara mest fördelaktig för främst

brukaren men också för utföraren och beställaren kopplat till kvalitet i insatsernas utförande.

Vid ersättning för utförd insats finns en risk att brukaren inte får de insatser och/eller den insatskvalitet som hen har rätt till eftersom utföraren kan öka sin lönsamhet genom att utföra insatserna skyndsamt. Förvaltningen kunde under skuggkörningen se att tiden hos brukaren minskade oaktat att utföraren fick samma ersättning. Med den nuvarande ersättningsmodellen ”beviljad tid för insats” kan förvaltningen verifiera att utföraren är den tid hos brukaren som brukaren är beviljad

En annan fördel med nuvarande ersättningsmodell är att Socialförvaltningens biståndshandläggare idag har en kontinuerlig kontakt med utförarna och systemet tillåter en direkt korrigerande av beslut när kundernas behov förändras. På så sätt kan förvaltningen säkerställa att den ersättning som en utförare får motsvarar kundens behov av insats.

En av förvaltningens viktigaste slutsatser är att de problem som framkommit relaterat till ersättningsmodellen i första hand behöver åtgärdas på andra sätt än att byta ersättningsmodell. Samtidigt kommer genomförandet av de andra åtgärderna även ha en positiv effekt på ersättningsmodellens funktionalitet.

Vård- och omsorgsnämnden önskar få i uppdrag att utveckla den nuvarande ersättningsmodellen för att effektivisera arbetsprocessen och öka kvaliteten för brukaren. Förvaltningen har under utredningen kommit fram till ett antal förslag som möjliggör utveckling av den befintliga ersättningsmodellen:

- Att utreda om schablontiderna bör revideras.
- Att rutiner för hanteringen av ersättningsmodellen tas fram, förankras och implementeras.
- Att utveckla beställarprocessen, från aktualisering till uppföljning.
- Att utreda om nya indikatorer och nyckeltal för hemtjänsten bör tas fram i syfte att fokus flyttas från tid och kvantitet till kundvärde och kvalitet.
- Att förvaltningens pågående arbete med att förbättra utförarnas IT-stöd i form av användarvänliga verksamhets- och planeringssystem och funktionell IT-utrustning intensifieras.