



SLUTRAPPORT **HEMTJÄNST 2.0**

2020-08-18

Emelie Berglund, Sofia Rooth-Andersson, Maja Stojanovic
ÄLN 2019/80

Sammanfattning

Kommuner över hela Sverige har utrett eller utreder frågan om framtidens hemtjänst. Vi står alla inför det faktum att den demografiska utvecklingen kommer leda till att allt fler behöver stöd från kommunen samtidigt som färre personer kommer att betala skatt. Kundnöjdheten för hemtjänsten i Sverige har gått ner generellt och för Nacka och våra jämförelsekommuner är nedgången större. Det finns ingen universallösning för hur hemtjänsten ska organiseras i Sverige för att möta behovet. Alla kommuner kommer att behöva anpassa sina insatser och sin handläggning utifrån sina specifika förutsättningar. Kundens, kommunens och företagets perspektiv är inte alltid samma lösning. För att skapa ett hållbart kundval behövs en sammanvägning av allas behov. Det kommer även krävas justeringar över tid för att anpassa verksamheterna utifrån Nacka kommuns förändrade förutsättningar. Utredningen Hemtjänst 2.0 ger förslag på utvecklingsarbeten, ändringar i auktorisationsvillkoren för hemtjänst, ledsagning och avlösning samt förändringar i avgifter och ersättning. Syftet är i första hand att öka kundnöjdheten.

Nacka kommun har en god kvalitet inom hemtjänsten. Anordnarna och dess personal är flexibla, engagerade, drivande och måna om våra äldre. Vi har en god dialog med anordnarna och följer noggrant upp kvaliteten hos hemtjänstföretagen. Under de senaste åren har det systematiska uppföljningsarbetet medfört att anordnare med stora brister avauktorerats. Anordnare med mindre brister har arbetat med kvalitetshöjande åtgärder. Antalet anordnare har minskat kraftigt på grund av flera olika omständigheter vilket lett till att kundunderlaget hos de kvarstående anordnarna har ökat. Detta har medfört en mer jämn kvalitet hos anordnarna än tidigare.

Att ha kunden i centrum handlar om att på bästa sätt arbeta kundcentrerat och specifikt kring personer med komplexa behov (exempelvis demens, ensamhet, psykisk ohälsa, multisjuka). Utifrån vår omvärldsbevakning kan vi bland annat se följande framgångsfaktorer:

- Att inrätta särskilda specialistteam ger inte bättre omsorgskvalitet för kunden. Flera kommuner har istället tagit bort specialiseringar av typen demensteam, eftersom allt fler kunder har demens och det är en kunskap som behöver finnas spridd i alla verksamheter.
- En generell kompetenshöjning om äldre med komplexa behov hos hemtjänstpersonalen i kombination med ökat fokus på kundens funktionsförmåga i biståndsbedömningen, ger positiva effekter för kunderna. Dels leder det till förbättrad hälsa, dels får de sköra äldre tillgång till personal med kompetens inom deras område.
- Den strukturerade samverkan mellan kommunen och regionen behöver förbättras och utvecklas i enlighet med det utvecklingsarbete som SKR bedriver och som benämns ”Nära vård”. Ett exempel är behovet av ökad

samverkan mellan kommunens biståndshandläggare och regionens paramedicinska personal (arbetsterapeut, fysioterapeut, logoped och dietist) som leder till mer kunskap om kundens förmågor.

Implementeringen av arbetssättet Individens behov i centrum (IBIC) kommer också att leda till att kundens förmågor och behov kommer mer i fokus.

- Systematisk individuppföljning är väsentlig för att ha kunskap om vad som skapar kvalitet för kunden. Det behöver implementeras fullt ut i Nacka.

Kunder behöver få besök av personal med rätt kompetens för olika typer av arbetsuppgifter och behov, detta kan bättre säkerställas genom bland annat dessa punkter:

- Kunskapsbrist hos personal kan många gånger vara en anledning till missförhållanden för kund. Bristande kunskaper i svenska hos personalen försämrar kvaliteten för kunden. Kommunen behöver ta ett större ansvar i att säkerställa att hemtjänstpersonalen har tillräcklig och adekvat kunskap för att kunna ge god omsorg.
- Genom Äldreomsorgslyftet (statliga stimulansmedel från 2020) kan personal läsa till undersköterska på betald arbetstid.
- Utredningens förslag är att underlätta för anordnarna att certifieras. Det finns till exempel Silviahems-certifiering eller Stjärncertifiering för att möta kunder med demenssjukdom och MI-certifiering för att möta kunder med missbruk och beroende.

Digital teknik är en möjlighet till både effektivisering och ökad upplevd kvalitet. Välfärdsteknik främjar självständighet, trygghet, delaktighet och aktivitet. Insatser inom digital teknik kan användas som ett komplement till hemtjänst.

- Ökad digital tillsyn istället för trygghetsringningar.
- Fortsätt implementeringen av mobila trygghetslarm.
- Införande av digital dagverksamhet kan utgöra ett komplement till den ordinarie dagverksamheten.
- Utöka de digitala inköpen. Alla kunder som blir beviljade matinköp ska kunna delta vid inköp. Det gör de genom att följa med och handla eller att göra det digitalt med hemtjänstpersonalen.

- Införande av medborgarsida kan underlätta för kunder och deras anhöriga.
- Allmän kompetenshöjning om digital teknik riktad till kunder, personal, handläggare och beslutsfattare.

En hållbar organisering behövs för att kommunen ska kunna möta en åldrande befolkning med befintliga hemtjänstresurser samt för att kunna ge incitament till en organisering som ökar kvaliteten.

Kommunen kan inte påverka antalet kunder men vi kan påverka hur vi organiserar både de förebyggande och biståndsbedömda insatserna så att de personer som behöver stöd får rätt stöd utifrån sina behov och förutsättningar. Utredningen föreslår att:

- Marknadsföra, möjliggöra och erbjuda fler hälsofrämjande aktiviteter så att kunderna håller sig friskare längre.
- Se över riktlinjen för förenklad handläggning.
- Öka hemtjänstavgiften så att den är i linje med andra kommuners avgifter och att skillnaden mot att använda rut-tjänster inte blir så stor.
- Komplettera fler utredningar i biståndsbedömningen med bedömningar som beskriver kundens funktionsförmåga, till exempel arbetsterapeutiska ADL-bedömningar. I utskrivningar från sjukvården ingår detta oftast, men i andra situationer kan det behöva köpas in via upphandlad utförare.
- Mer fokus på kundens förmågor i biståndsbedömningen med IBIC som utredningsmodell.

Detta menar utredarna kommer möjliggöra för kunden att bibehålla funktioner och leva ett hälsosammare liv.

Utredningens bedömning är att det inte finns argument för att kvaliteten för kund eller effektiviteten skulle öka genom att skapa ett kundval för endast serviceinsatser, eller att separera insatserna på annat sätt. En uppdelning skulle försvåra för anordnarna att organisera sin verksamhet på bästa sätt utifrån sina specifika förutsättningar och riskerar att minska personalkontinuiteten hos kund. IVO ställer höga krav på alla hemtjänstanordnare vilket innebär att rena serviceföretag inte får tillstånd att bedriva hemtjänst. För många personer som endast behöver hjälp med serviceinsatser kan ett effektivt sätt vara anlita serviceföretag med rut-avdrag för att få hjälp.

Utredningen har tittat på olika typer av ersättningsmodeller och ger förslag på att behålla nuvarande ersättningsmodell och att öka ersättningen för posten övriga kostnader i hemtjänstchecken. En stabil uppräkningsmodell genom OPI eller en fast procent skulle ge anordnarna bättre möjlighet att planera sin verksamhet.

Utredningen föreslår att ge anordnarna en premieersättning för hög personalkontinuitet från 2021 och att under 2022 införa en premieersättning för uppnådda mål enligt IBIC.

Utredningens förslag är att öka hemtjänstavgiften så att den är i linje med andra kommuners avgifter och där skillnaden mellan att ta in rut-tjänster inte blir så stor.

Innehållsförteckning

1.	Projektets syfte och mål.....	8
1.1	Effektmål	8
1.2	Maximalt värde för skattepengarna	8
1.3	Bästa utveckling för alla	8
1.4	Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka.....	8
1.5	Stark och balanserad tillväxt	8
1.6	Projekt mål	8
1.7	Förväntat resultat	9
2.	Bakgrund och förutsättningar.....	9
2.1	Bakgrund.....	9
2.2	Ramar och förutsättningar.....	10
3.	Metod.....	11
3.1	Förändrade förutsättningar för projektet	12
4.	Kunden i centrum	13
4.1	Hur nöjda är Nackas kunder med sin hemtjänst?	13
4.2	Hälsosamt åldrande – hemtjänstens roll	15
4.3	Hur säkerställer vi rätt insats utifrån kundens behov?	16
4.4	Andra kommuners sätt att öka flexibiliteten, flexibilitet i tid	19
4.5	Personalkontinuitet som kvalitetsmått	20
5.	Kompetens.....	22
5.1	Hur ser kompetensen ut i Nacka?	23
5.2	Hur höjer vi kompetensen?.....	23
5.3	Kompetensförsörjning – en utmaning.....	24
5.4	Kunder med komplexa behov ställer särskilda krav på personalen	26
6.	Digital teknik	27
6.1	Digital teknik i Nacka.....	28
6.2	Digitala inköp.....	29
7.	Hållbar organisering	31
7.1	Kan vi effektivisera hemtjänsten genom att separera service och omvårdnad?	31

7.2	Kontroll och kvalitetssäkring i Nacka kommun.....	33
7.3	Flera kommuner ser över framtidens hemtjänst och rekommenderar LOU-upphandling	35
7.4	Äldrenämnden behöver bidra till ekologisk hållbarhet	35
7.5	Växa utan att växa - hur kan vi minska biståndshandläggarnas administration.....	36
8.	Ersättning och avgifter	37
8.1	Kundnöjdhet kopplad till ersättningsmodeller	38
8.2	Kundnöjdhet kontra kostnad per hemtjänstmottagare	39
8.3	Olika ersättningsmodeller.....	39
8.4	Ersättningsnivåer	43
8.5	Ska anordnarna få ersättning för avböjda besök?	46
8.6	Premieersättning – ett sätt att premiera god kvalitet	48
8.7	OPI-uppräknning – en stabil uppräkningsmodell.....	48
8.8	Vad ska kunderna betala för sin hemtjänst?.....	49
9.	Slutsatser.....	51
9.1	Rätt kompetens för olika typer av arbetsuppgifter och behov	52
9.2	Hållbar organisering, ett hållbart kundval som skapar incitament till högre kvalitet	53
9.3	Digital teknik och upplevd kvalitet.....	55
9.4	Kvalitet och kostnader	56
10.	Rekommendationer	59

I. Projektets syfte och mål

I.1 Effektmål

Projektet förväntas på sikt generera nedanstående effektmål (avsnitt 1.2–1.5). Nacka kommuns ambition är att vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser och bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per område. Nacka vill vara en smart, enkel och öppen kommun. Verksamheten ska utvecklas i nära samspel med de som kommunen är till för och tillsammans med andra aktörer.

I.2 Maximalt värde för skattepengarna

Hemtjänsten, ledsagningen och avlösningen ska hålla en god kvalitet och kunden ska få rätt insatser. Verksamheten behöver organiseras så att kundernas specifika behov kan tillgodoses med rätt kompetens och med samordnade resurser för att kunna möta de mest sköra äldre och personer med komplexa behov. Kundens behov ska tillgodoses genom att anordnarna är tillgängliga och flexibla efter kundens förutsättningar och behov. Kundernas delaktighet och en fortsatt låg personalkontinuitet är även i fortsättningen viktig. Förtroendefullt samarbete med anordnarna är nödvändigt för att kunna bibehålla kvaliteten.

I.3 Bästa utveckling för alla

Kunder och blivande kunder ska känna sig trygga och vara delaktiga i hur insatserna utformas. Kundens behov ska vara i centrum för utformandet av stödet och samordnas utifrån individens förutsättningar. Psykisk ohälsa och ofrivillig ensamhet kan motverkas genom förebyggande arbete.

I.4 Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka

Äldreomsorgen ska skapa förutsättningar för attraktiva livsmiljöer i hela Nacka. Genom hemtjänst möjliggörs kunders behov av att ta sig ut i naturen. Mötesplatser och träfflokaler finns för kunder som önskar social samvaro. Social isolering och ofrivillig ensamhet ska motverkas.

I.5 Stark och balanserad tillväxt

Välfärden för Nackas seniorer ska utvecklas i nära samarbete mellan kunder, anordnare, hälso- och sjukvård samt civilsamhället. För att möta ökningen av antalet kunder och deras behov ska vi utveckla effektiva arbetssätt tillsammans. Digital teknik ska användas för att öka självständighet och trygghet så mycket som möjligt

I.6 Projektmål

Projektet Hemtjänst 2.0 ska lägga grunden för att skapa ett långsiktigt hållbart kundval med hög kvalitet inom hemtjänsten utifrån följande områden:

- Personcentrering
- Insatsens utformning

- Kompetens
- Valfärdsteknik
- Ersättning och avgifter

1.7 Förväntat resultat

Förväntat resultat i projektet är förslag på vad Nacka kommun kan göra för att möta utmaningarna inom hemtjänsten. Utredningen ska generera beslutsunderlag till nämnden om hur kundvalet för hemtjänsten bör förändras för att möta de utmaningar som politikerinitiativet formulerade.

2. Bakgrund och förutsättningar

I oktober 2019 antog äldrenämnden ett politikerinitiativ med förslag på frågeställningar för en ny översyn av kundvalet hemtjänst, ledsagning och avlösning. Översynen skulle ha ett långsiktigt perspektiv med fokus på hur Nacka kommun kan förbättra och säkerställa kvalitet för målgrupperna inom hemtjänsten. I analysen skulle även checksystem inom kundvalet tas i beaktande. Översynen av insatsen hemtjänst har kallats för Hemtjänst 2.0. Översynen har främst fokuserat på insatsen hemtjänst som utgör det största området inom kundvalet. Insatserna ledsagning och avlösning finns också med i kundvalet och berörs i vissa delar.

2.1 Bakgrund

Äldrenämnden står inför stora utmaningar inom en rad olika områden vilka presenteras nedan.

Demografiska utmaningar

Fram till 2035 kommer antalet seniorer att öka från 17 000 till 25 000 vilket motsvarar en ökning på nästan 50 procent. Andelen 80 år eller äldre kommer att dubblas, från drygt 4 000 till drygt 8 000 personer och öka från att utgöra en fjärdedel till att utgöra en tredjedel av Nacka kommuns seniorer. Då har hänsyn inte tagits till faktorer som kan minska behovet av hemtjänst såsom att hälsan förbättras, ny införande av ny välfärdsteknik och så vidare. En annan utmaning är att antalet hemtjänststimmar per kund ökar eftersom allt fler bor hemma längre. Insatsen ställer högre krav på effektiv samverkan, tillgänglighet och bemanning samtidigt som utskrivningsprocessen från slutenvården har blivit snabbare.

Personer med komplexa behov och sköra äldre

I samband med att fler blir äldre ökar också antalet sjuka och personer med komplexa behov. Sköra äldre kan ha flera eller komplexa behov, det vill säga flera samtidiga hälsoproblem, kan ha förskrivits flera läkemedel och kan ha många vård- och omsorgsgivare. Ofta finns särskilda behov såsom missbruk eller psykisk ohälsa. Begreppet sköra äldre innefattar även personer som riskerar att bli de mest sjuka äldre. Begreppet omfattar allmän svaghet, trötthet, nedsatt uthållighet, viktminskning eller aptitlöshet, låg fysisk aktivitet, dålig balans och nedsatt

kognition. I nuvarande villkor för hemtjänst, ledsagning och avlösning görs ingen skillnad på typen av behov. Inga särskilda kompetenskrav ställs för att möta behoven hos personer med komplexa behov eller sköra äldre. Kundvalet saknar incitament till specialisering för anordnaren avseende kompetens då samma kompetenskrav ställs på personalen oavsett insats.

Kompetensbrist

Under de kommande åren kommer utmaningarna med kompetensförsörjningen att öka¹. Det är brist på kompetent personal med undersköterskeutbildning. Bristen på undersköterskekompetens riskerar att urholka kvaliteten för kunderna. Anordnare konkurrerar om medarbetare med rätt kompetens. Förutsättningar för att rekrytera, behålla och attrahera personal blir allt svårare.

Hälsosamt åldrande

Under hösten 2018 antog Äldrenämnden *Strategi för hälsosamt åldrande - Nacka en äldrevänlig kommun*. Syftet med strategin är att peka ut strategiska vägval för hur äldrenämnden ska möta utmaningarna med den demografiska utvecklingen. I strategin tydliggörs också kommunens ansvar i att stötta seniorer i att utveckla sin digitala kompetens samt att skapa goda förutsättningar för hälsosamt åldrande genom att bland annat främja utevistelse och social samvaro med andra. Syftet är att Nackas seniorer kan fortsätta att leva med god hälsa, uppleva välbefinnande och bidra till samhället så länge som möjligt.

2.2 Ramar och förutsättningar

Hemtjänsten i Nacka kommun är en del av flera sammanvägda faktorer som bygger på bland annat kommunens styrprinciper, lagar och regler samt lokala förutsättningar. Nedan nämns fyra faktorer som påverkar kommunens utgångspunkter för denna utredning och i sammanhang där Nacka kommun jämförs med andra kommuner i Sverige.

2.2.1 Nacka kommuns styrmodell

Nacka kommuns styrmodell innebär att kommunen i första hand ska erbjuda insatser till individer genom kundval. Kommunens uppdrag är att se till att välfärdstjänsterna utförs på ett så bra sätt som möjligt och det gör vi bäst genom att erbjuda så många aktörer som möjligt att konkurrera om kunderna. Grunden för kundval är att konkurrensen motiverar aktörerna att jobba med kvalitetsförbättringar och olika profileringar och att det därmed blir lättare för kunderna att hitta en service som passar dem. Vidare ska skattepengar användas så att de får maximalt värde och skapar nytta för kommunens invånare.

¹ SOU 2019:20, *Stärkt kompetens i vård och omsorg*.

2.2.2 Företagsvänlig kommun

Det finns många privata företag som önskar bedriva hemtjänst i Nacka kommun. Nacka kommun strävar efter att vara en företagsvänlig kommun och har intensifierat arbetet med att förenkla för företag att bedriva verksamhet i Nacka kommun utifrån SKRs utbildning ”Förenkla – helt enkelt”. Företag som är anlitade av Nacka kommun ska följa lagar och regler samt de villkor som kommunen har för respektive tjänst. Kommunen behöver i större utsträckning lotsa företag så att de kan bygga upp sin verksamhet med god kvalitet. I detta projekt tar det sig främst uttryck i hur kommunen kan underlätta för anordnarna att vara attraktiva arbetsgivare och locka till sig den bästa arbetskraften till de anordnare som verkar i kommunen. Detta gäller särskilt då rekryteringsutmaningen är stor i hela landet inom hela välfärdssektorn.

Utredningsuppdraget inkluderar att skapa incitament för anordnare att förbättra kvalitet för kunderna. Utifrån Nackas grundsyn att företagen är bäst på att driva företag styr inte kommunen över vissa faktorer som är viktiga för kvaliteten, såsom personalens arbetsmiljö. Däremot ställer kommunen rimliga krav på anordnarna.

2.2.3 Kommunal hemsjukvård

Kommunen har ingen kommunal hemsjukvård vilket är en skillnad i jämförelse med kommuner utanför Stockholms län. De flesta av kommunerna som har besökts är kommuner med kommunal hemsjukvård. Inom Stockholms län är det vårdval. Det finns därmed ett stort antal utförare och anordnare inom såväl hemtjänst som regionens primärvård och primärvårdsrehabilitering. Flera aktörer att samverka med påverkar bland annat möjligheter att nå ut med information, skapa dialog och bedriva utvecklingsarbeten.

2.2.4 Verksamhetssystem

Nacka kommun har ett verksamhetssystem som påverkar möjligheten att förändra biståndshandläggningen och dialogen med kunder och anordnare. Många moment behöver ske manuellt via telefonkontakt eller pappershantering. Kommunen använder även ett elektroniskt tidrapporteringsystem som dagens ersättningsmodell till anordnarna och dess administration är anpassade till. Tidsregistreringssystemet har skapat insyn i anordnarnas verksamheter och möjliggör för kommunen att göra nödvändiga kontroller. En ökad digitalisering behövs för att ytterligare kunna effektivisera arbetet.

3. Metod

Utifrån utredningsuppdraget har frågeställningarna delats in i olika delområden vilket redovisas under avsnitt 1.6. I projektgruppen har flera olika kompetenser ingått såsom biståndshandläggare, avgiftshandläggare, kvalitetsutvecklare, projektledare, controller, inköpare och medicinskt ansvarig sjuksköterska. I en

mindre projektgrupp har fyra, och senare tre kvalitetsutvecklare ingått som arbetat mer intensivt med projektet.

Tre utvecklingsråd har hållits med anordnare inom hemtjänst för öka att förståelsen för deras perspektiv, ge dem möjlighet att inkomma med synpunkter samt att skapa diskussioner och reflektioner kopplade till uppdraget.

Omvärldsbevakning och trendspaning genomfördes i en förstudie för att få nya perspektiv och undersöka vilka kommuner som haft och har innovativa lösningar på området, se bilaga 1 "Förstudierapport hemtjänst 2.0" för hemtjänstprojektet, upprättad 2020-03-02. I förstudien användes främst underlag från andra kommuner som består av både skriftlig och muntlig information. Underlag har även hämtats i samband med studiebesök. Även material från exempelvis Sveriges kommuner och regioner, StorSthlm och regioner har använts samt relevant forskning. Studiebesök har skett i Eslöv, Järfälla, Jönköping, Linköping, Lund, Malmö, Osby, Täby och Västervik. Övergripande sammanfattning av studiebesöken återfinns i förstudierapporten kopplat till uppdraget. Forskning på området har använts liksom vetenskapliga artiklar. Målet med förstudien bestod främst i att välja relevanta områden att gå vidare med samt se över möjligheten att införa tillämpliga lösningar och metoder i Nacka kommun.

16 intervjuer har genomförts på ICA Maxis pensionärstisdag i mars 2020 med kunder i butiken, 6 telefonintervjuer har genomförts under april 2020 med hemtjänstkunder. I maj 2020 skickades en digital enkät ut till hemtjänstkunder och anhöriga. Enkäten skickades ut till kunder och anhöriga där handläggaren hade haft kontakt via e-post under den senaste tiden. 17 svar kom in, i knappt hälften av fallen svarade kunden själv, med eller utan hjälp av anhörig. Övriga svar är från anhöriga. I maj 2020 skickades en enkät till hemtjänstpersonal som besvarades av 55 personer. Materialet har granskats i dess helhet och sammanställts.

3.1 Förändrade förutsättningar för projektet

Med anledning av utbrottet av Covid-19 med start i mars 2020 har projektet haft ett tillfälligt avbrott under våren 2020. Projektet har ställts inför utmaningar då vi inte haft möjlighet att utföra intervjuer och dialogmöten i samma utsträckning som planerat på grund av Folkhälsomyndighetens rekommendationer om att begränsa kontakt med personer över 70 år. Covid-19 har upptagit mycket tid i anspråk från projektdeltagarna, anordnarna och kommunen i stort. Detta har bidragit till att vissa delar av utredningen, exempelvis förslag till nya villkor, får senareläggas till hösten 2020. Vi har strävat efter att så långt det är möjligt genomföra samtliga undersökningar, möten och fortsätta arbeta med projektet på annat vis, främst i digital form.

4. Kunden i centrum

I den nationella värdegrunden för äldreomsorg och omsorg av personer under 65 år som är fastslagen i socialtjänstlagen (2001:453) tydliggörs att socialtjänstens omsorg ska inriktas på att personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Äldreomsorgen bör värna om och respektera rätten till privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet och individanpassning.

Socialstyrelsen har utifrån socialtjänstlagen definierat kvalitetsområden för hela socialtjänsten:

- självbestämmande och integritet
- helhetssyn och samordning
- trygghet och säkerhet
- kunskapsbaserad verksamhet
- tillgänglighet
- effektivitet.

Det bistånd som beviljas enligt socialtjänstlagen ska ge den enskilde personen en skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå ger uttryck för vissa minimikrav vad gäller kvaliteten på den beviljade insatsen, det ger dock inte den enskilde någon obegränsad frihet att välja tjänster oberoende av kostnad. Vad som är skälig levnadsnivå måste bestämmas utifrån de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, det vill säga den enskildes individuella behov. Utgångspunkten är att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I äldrenämndens mål för Nackas äldreomsorg konkretiseras dessa områden med ett tydligt fokus att kunden står i centrum. För att svara på frågan kring hur vi ökar kvaliteten för kunden kommer vi i detta kapitel titta på olika delar av personcentrering. Vi kommer även beskriva vad som kan göras för att öka kundernas möjlighet till självbestämmande, delaktighet och individanpassning.

4.1 Hur nöjda är Nackas kunder med sin hemtjänst?

Socialstyrelsen har sedan 2013 undersökt kundnöjdheten inom hemtjänst genom en enkätundersökning som skickas hem till alla kunder med hemtjänst i hela landet. Resultaten publiceras varje höst och är en del av *Öppna Jämförelser*. Resultaten ligger även till grund för många av de kvalitetsindikatorer som används för att jämföra äldreomsorgen i olika kommuner.

Generellt gäller att den allmänna nöjdheten har gått ner något för hela Sverige de senaste åren. I Nacka och i våra jämförelsekommuner är nedgången större än vad den är i riket i stort. Fram till 2015 var Nackas kunder mer nöjda än rikssnittet i samtliga frågor. Numera ligger kommunen i kategorin med de 25 procent av kunderna som har lägst generell kundnöjdhet. Det är främst kvinnorna som under de senaste tre åren är mindre nöjda i Nacka kommun.

Bilden nedan visar jämförelsetal mellan Nacka kommun, riket och alla kommuner ovägt medel på frågan brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg - helhetssyn, andel (%) totalt.

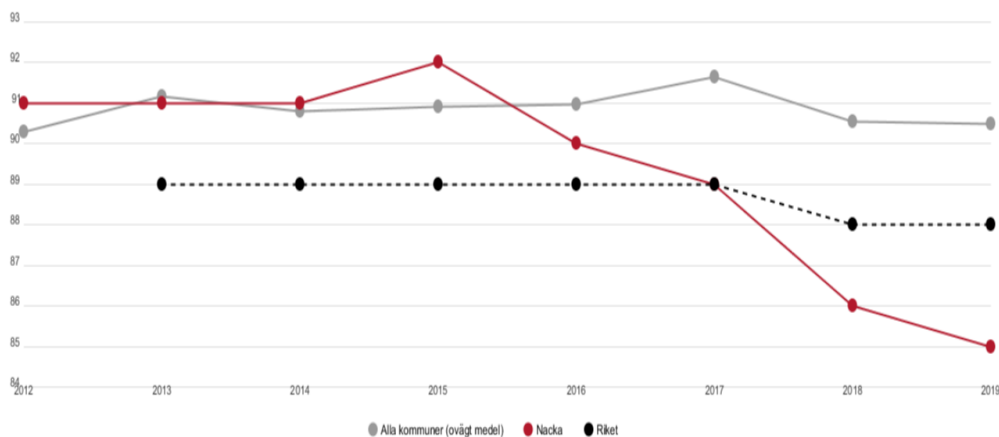


Diagram 1: Andel personer 65 år och äldre som sammantaget är mycket eller ganska nöjda med hemtjänsten, år 2013-2019. Den röda linjen visar Nacka kommun, den svarta streckade linjen visar riket och den grå linjen visar alla kommuner som ovägt medel. Ovägt medel innebär genomsnittet för Sveriges kommuner. Det beräknas genom att summera alla kommuners värde och dividera med 290. Om någon eller några kommuner saknar data för det aktuella nyckeltalet så divideras värdet med det antal som har värden. Riket är det mått som motsvarar hur något är för en genomsnittlig invånare i Sverige. (Källa: KOLADA. Socialstyrelsen. Öppna jämförelser.)

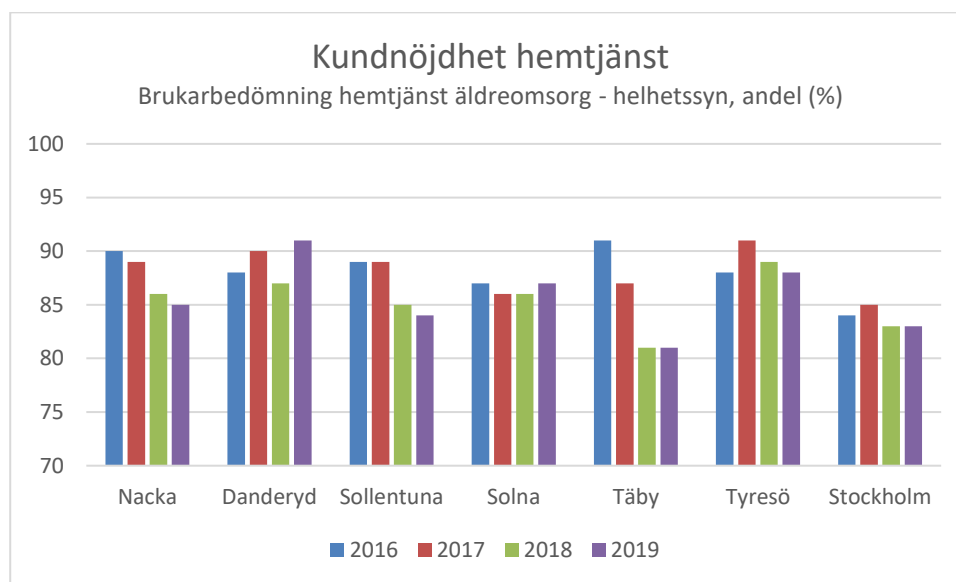


Diagram 2: Andel (%) personer 65 år och äldre som sammantaget är mycket nöjda eller ganska nöjda med hemtjänsten. Diagrammet visar en fyraårsperiod åren 2016, 2017, 2018, 2019. (Källa: KOLADA samt Socialstyrelsen)

Nackas kunder upplever att de i hög grad kan påverka sin hjälp och resultaten för dessa frågor är bland de 25 procent bästa i riket. När det kommer till upplevelse av trygghet och förtroende för personalen är Nackas resultat bland de 25 procent med

lägst nöjdhet i riket. Forskning visar att det finns ett betydande samband bland äldre som upplever en trygghet i sin omsorg och de som är generellt nöjda med omsorgen.² En positiv upplevd relationskvalitet är därmed den mest grundläggande faktorn för att den äldre ska uppleva en nöjdhet med äldreomsorgen. Att Nackas kunder inte upplever lika stor trygghet och förtroende för personalen skulle därmed kunna vara en förklaring till den relativt låga generella nöjdheten.

Intervjuer med kunder

I detta projekt har kundernas synpunkter undersökts genom intervjuer, telefonintervjuer och en digital enkät. Sammantaget framkommer att det är viktigt för kunden med:

- Personalens bemötande, att personalen har ett stort hjärta och visar glädje och att kunden känner sig bemött som människa.
- Kommunikationen, både att kommunicera på ett sätt som passar kunden och att kunna det svenska språket.
- Kontinuitet, som är både att få samma personal i så hög utsträckning som möjligt och att få insatserna utförda på ett så likt sätt som möjligt, oavsett vem som utför dem.
- ”Husmorskunskaper”, exempelvis enklare matlagningen eller att hantera en tvättmaskin.

Utöver dessa punkter är flera kunder öppna för att ta emot insatser digitalt och att testa digital teknik. Vissa personer beskriver en oro för hur tekniken fungerar och tror att de måste kunna mycket själva för att kunna använda tekniken.

4.2 Hälsosamt åldrande – hemtjänstens roll

Insatser ska enligt socialtjänstlagen främja välbefinnande och ett värdigt liv, vilket innefattar att stödja vanor som främjar hälsa, självständighet och god livskvalitet. Detta betonas också i ett delbetänkande till den pågående utredningen ”*Framtidens socialtjänst*” som är en översyn av socialtjänstlagen. Det är aldrig för sent att ge stöd till hälsofrämjande vanor och att förebygga ohälsa.

Hälsofrämjande och rehabiliterande insatser för äldre är oftast riktade till personer som inte har några större fysiska eller kognitiva nedsättningar och är relativt pigga och aktiva, vilket ibland beskrivs som ”den tredje åldern”. Syftet med hälsofrämjande insatser och information till den här gruppen är att förhindra eller senarelägga fysiska och kognitiva nedsättningar, orkeslöshet och passivitet, vilket karakteriserar vad som brukar beskrivas som ”den fjärde åldern”.

² Tengblad, Kazemi och Kajonius (2016); *Brukarorientering och nöjdhet i svensk äldreomsorg*.

För att främja hälsa för personer som har stora fysiska och eller kognitiva nedsättningar och som ofta har hemtjänst behövs enligt forskning³ bland annat:

- Insatser som stödjer hälsofrämjande vanor med fokus på meningsfullhet. Hemtjänstpersonalen är den yrkesgrupp som i första hand möter kunder med stora utmaningar i vardagen och som därmed har möjligheter att forma insatserna så de stödjer meningsfullhet. Samtidigt har deras yrkeskompetens inte fokus på hälsofrämjande vanor.
- Samverkan mellan hemtjänst och primärvård där till exempel arbetsterapeuter, fysioterapeuter och dietister kan utgöra ett viktigt stöd i hemtjänstens arbete att stödja meningsfullhet. Det finns också en stor potential i att primärvården stöttar de personer direkt med kunskap kring hur hälsofrämjande vanor kan stödjas. Likaså samverkan mellan hemtjänst och andra relevanta aktörer inom kommunen.
- Möjlighet för flexibilitet i innehållet i insatserna, att beslut om insatser inte styr innehållet i detalj, samt att uppföljning och utvärdering av insatsernas genomförande tar med hälsa och meningsfullhet, snarare än kontrollerar detaljer.

4.3 Hur säkerställer vi rätt insats utifrån kundens behov?

Kunder ska få den hjälp de behöver, varken mer eller mindre, både utifrån ett individperspektiv men även utifrån god kommunal hushållning. Det är viktigt att ansökningar utreds i tillräcklig omfattning, men minst lika viktigt är regelbundna individuppföljningar för att säkerställa att kunden får rätt insats i förhållande till aktuellt behov. Individuppföljningar är resurskrävande och det är viktigt att prioritering av uppföljningar sker utifrån riskanalyser.

Det har i flera fall framkommit att kunden inte haft ett så omfattande behov som utredningen visat och där anordnare, kund och anhöriga har uppgett felaktiga uppgifter till handläggaren i syfte att få ett beslut på fler timmar än nödvändigt. Vid olika former av granskningar hos ett flertal anordnare har det framkommit att kunder haft alltför stora beslut i förhållande till kundens faktiska hjälpbehov. Hemtjänstpersonalen har varit hos kunden i betydligt mindre utsträckning än vad som anges i beställningen, medan anordnaren har fakturerat i enlighet med beställning. Kundens faktiska behov förefaller ha blivit tillgodosett.

³ Johansson, Högstedt, Linda Nyholm (2020) *Hälsofrämjande vanor bland äldre – har hemtjänsten en roll att spela? Nestor FoU-center.*

4.3.1 Individens behov i centrum, IBIC

Individens behov i centrum (IBIC) är ett arbetssätt som är utvecklat av Socialstyrelsen och som bygger på att det stöd som individen erbjuds från socialtjänsten ska utgå från individens behov, resurser och mål istället för kommunens utbud av existerande insatser. IBIC möjliggör även uppföljning av effekter av insatta insatser både på individ- och gruppnivå.

Socialstyrelsen framför att IBIC bland annat bidrar till att

- stärka individens och anhörigas delaktighet i utredning, planering och genomförande av insats samt uppföljning
- underlätta samarbete med individ och anhöriga samt professionella.
- tydligt beskriva behov och mål som ger utföraren bättre förutsättningar att välja arbetssätt och metoder.

Äldrenämnden och Socialnämnden har fattat beslut om att införa IBIC. Införandet har påbörjats inom myndigheten och i början av 2021 planeras IBIC att införas för anordnarna inom hemtjänst. Utifrån den nya lagen om samverkan vid utskrivning från slutenvården samt Covid-19 har dock IBIC-införandet försenats på myndigheten. I samband med införandet behöver man sedan fatta beslut om att införa vissa standardiserade frågor som kan bidra till att äldreheten på en gruppnivå får mer kunskap om vad som bidrar till upplevd kvalitet för kunder.

Förhoppningen är att IBIC kommer att vara en hjälp till mer individanpassade beslut och uppföljningsbara mål samt att utredningar och genomförandet av insatser blir mer likvärdiga och rättssäkra. Införandet medför att det går att följa upp mål både på individnivå och verksamhetsnivå. Ett sätt att stimulera hemtjänsten att uppnå kundernas mål är att införa en målrelaterad ersättning. Se mer om detta under *avsnitt 8 "Ersättning"*.

Ingen nationell utvärdering av IBIC har dock gjorts. Arbetsmodellen är inte en evidensbaserad metod, vilket innebär att det inte är säkerställt ur ett vetenskapligt perspektiv om metoden uppfyller syftet.

4.3.2 Systematisk individuppföljning

Ett effektivt sätt för kommunen att öka förståelse för kundernas upplevda kvalitet är att på en aggregerad och lokal nivå sammanställa och analysera statistik av kundernas upplevelser. Biståndshandläggarna har redan i dag personlig kontakt med kunderna i samband med uppföljning och skulle vid dessa tillfällen kunna ställa ett antal fastställda frågor kring upplevd kvalitet. Detta behöver ske likvärdigt för att säkerställa god reliabilitet. Den ökade kunskapen och förståelsen för kundernas upplevelser kan användas som underlag till förändringar för att höja den upplevda kvaliteten. Systematisk individuppföljning håller på att implementeras på särskilt boende för äldre i Nacka. Att genomföra systematisk individuppföljning är

en del av kommunens grunduppdrag och är viktigt för att öka vår kunskap om vad som skapar kvalitet för kunden.

4.3.3 Möjliggör för kunder att välja utifrån behov

Kundval är ett system som bygger på att kunderna ska kunna välja bland en mångfald av aktörer. I den nationella brukarenkäten uppger 86 procent av kunderna att de får välja anordnare. I Nacka får alla kunder välja anordnare av hemtjänst men ibland måste kunden göra omval på grund av att deras anordnare inte längre ingår i kundvalet vilket kan påverka upplevelsen av hur fritt val de har. I jämförelse med andra kommuner är 86 procent högt. För att kunderna ska kunna göra välgrundade val baserade på behov och önskemål är det viktigt att presentera olikheter mellan anordnarna.

4.3.4 Paramedicinsk kompetens

Att kunder genom rätt stöd kan uppnå självständighet och trygghet i sin egen funktionsförmåga är en angelägen fråga för kommuner. Det handlar om att hitta rätt stöd och insats som stärker förmågan till självständighet, men även att som kommun inrikta sig på det som är kommunens uppdrag och att uppnå en god effektivitet. I Stockholms län är det primärvårdsrehabiliteringen som ansvarar för rehabilitering, habilitering och hjälpmedel för kunder som bor hemma. Kortare vårdtider och snabbare utskrivning av medicinskt färdigbehandlade patienter från sjukhusen ställer höga krav på rehabilitering och adekvata hjälpmedel i hemmet. Utvecklingen av nya välfärdstekniska hjälpmedel går fort och kan hjälpa allt fler att uppnå en högre grad av självständighet.

Några kommuner i Sverige har tillvaratagit arbetsterapeutisk kompetens i myndighetsutövningen. Arbetsterapeutens roll är att ge generella råd vid hembesök och observera funktionsförmåga samt utgöra ett stöd till biståndshandläggare vid behovsbedömningar. Det kan till exempel handla om att säkerställa att kunden har adekvata hjälpmedel. Allt för att öka kundernas självständighet, minska behovet av hemtjänst och möjliggöra att allt fler kan bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt. Projektet har tagit del av Osby kommuns erfarenheter som ett tidigare projekt från Solna stad som visat att behovet av hemtjänst kan minska för kunder efter ett besök av arbetsterapeut. Flera Stockholmskommuner, som Stockholm och Solna har inlett projekt att anställa arbetsterapeuter inom myndighetsutövningen. Däremot har flera pågående projekt pausats permanent på grund av Covid-19 vilket medför att det saknas erfarenhet att ta del av.

Det finns idag tillgång till arbetsterapeutisk kunskap inom äldreheten då det finns medarbetare som är arbetsterapeuter, men som är anställda i andra yrkesroller. De har fungerat som ett stöd till biståndshandläggarna i enstaka ärenden vilket är värdefullt.

4.3.5 En nära vård – för alla människors hälsa och samhällets hållbarhet

Nationellt pågår ett arbete som leds av SKR (Sveriges kommuner och regioner) för en omställning till ”Nära vård – för alla människors hälsa och samhällets hållbarhet”. Så här beskrivs den nära vården:

”För att hälso- och sjukvården och den kommunala vård- och omsorgen ska vara fortsatt effektiv och av hög kvalitet, och kunna möta den demografiska utvecklingen och invånarnas behov på ett bättre sätt, krävs en omställning i hela vårdkedjan – vården behöver komma närmare patienten och brukaren. Nära vård är inte en ny organisationsnivå eller en benämning på dagens primärvård, även om primärvården utgör en kärna i den nära vården. Nära vård är snarare ett nytt sätt att arbeta med hälsa, vård och omsorg. En mer tillgänglig, närmare vård kan tillsammans med nya arbets sätt i vården innebära att resurserna inom vård och omsorg kan användas bättre och därmed räcka till fler.

Samverkan mellan psykiatrin, socialtjänsten och andra relevanta aktörer behöver fungera mer effektivt, så att den som har stora behov eller samsjuklighet i beroendesjukdomar och annan psykisk ohälsa, till exempel till följd av våldsutsatthet, inte riskerar att falla mellan stolarna.

För att nå önskad utveckling behöver stat, regioner och kommuner arbeta med samma inriktning. Det betyder att såväl regioner och kommuner som privata aktörer som bedriver hälso- och sjukvård, som är offentligt finansierad, omfattas.”

4.4 Andra kommuners sätt att öka flexibiliteten, flexibilitet i tid

På en verkstad med anordnare före projektstart i december önskade anordnare en styrmodell med möjlighet till mer flexibilitet. Flera av anordnarna tyckte att det var för mycket minutstyrning och ett förslag som uppkom för att få mer flexibla insatser var att istället ge en klumpsumma för insatser. Liknande modeller används i Skönsmons hemtjänst i Sundsvall, i Linköping och i Västervik. Projektgruppen har gjort studiebesök i Västerviks kommun och tagit del av erfarenheter från dem. Utgångspunkten är att alla äldre ska vara nöjda med sin hemtjänst.

Skönsmomodellens arbets sätt innebär att personalen själva undersöker hur brukarnas behov och prioriteringar ser ut. Vårdlagen sköter själva sin planering och schemaläggning utifrån kundernas behov. Införandet av Skönsmomodellen har bidragit till färre sjukskrivningar och att behovet av vikarier reducerats. Sundsvalls äldreomsorg har gått med 220 miljoner i underskott under åren 2016 - 2019.

I projektets förstudie daterat 2020-03-02 beskrivs en modell som Västerviks kommun kallar *Fri tid* där kunden själv tillsammans med utföraren kan styra hur mycket tid den enskilde individen behöver och vad den ska användas till. Projektgruppen bedömer att modellen skulle fungera annorlunda i en stor kommun med flera utförare än i en liten kommun med främst kommunal utförare.

I Linköping har man använt en modell kallad Linköpingsmodellen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedömde dock att rättssäkerheten åsidosattes och att det inte fanns lagstöd för modellen varför man övergick till mer traditionell biståndsbedömning under 2016. I en utredning daterad 17 juni 2020 föreslår man ett erbjudande till alla personer över 70 år där de har möjlighet att utnyttja totalt 60 timmar per månad uppdelat på kategorierna hemliv (12 timmar), personlig vård, förflyttning & känsla av trygghet (40 timmar) samt mellanmännsliga relationer & samhällsgemenskap (8 timmar).

Den omvärldsbevakning som projektgruppen har gjort visar att flexibilitet i tid är ett kostsamt alternativ för de kommuner som även har privata anordnare, eftersom antalet hemtjänsttimmar ökar. Med kommande demografiska utmaningar är utredningens bedömning att denna lösning inte är lämplig.

4.5 Personalkontinuitet som kvalitetsmått

Att kontinuitet är viktigt och att vård och omsorg behöver hållas samman mer finns det konsensus om i landet. Personkontinuitet är en av de viktigaste kvalitetsfrågorna för kunderna⁴. I studien beskrivs även att en god personalkontinuitet påverkar andra viktiga kvalitetsaspekter positivt, till exempel upplevd nöjdhet och trygghet. Olika satsningar har genomförts för att öka kontinuiteten och samverkan, men det finns fortfarande stora brister. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har därför påbörjat en vetenskaplig utvärdering för att se vad olika former av kontinuitet kan betyda för långvarigt sjukas hälsa. Förhoppningen är att utvärderingen kan vara en hjälp att se hur kommunen ska prioritera resurser kring kontinuitet.

Inom hemtjänsten handlar personalkontinuiteten främst om hur många olika personer en hemtjänstkund träffar under en tidsperiod. I intervjuer framkom att både kunder och personal tycker att det är viktigt med personalkontinuitet. För vissa kunder är dock tidskontinuiteten eller insatskontinuiteten viktigare, det vill säga att det kommer en personal på avtalad tid eller att all personal utför hjälpen på samma sätt. Inom detta projekt koncentrerar vi oss på personalkontinuiteten. Forskning visar att personalkontinuitet är extra viktigt för kunder med stora eller särskilda omsorgsbehov.⁵ Den känslomässiga relationen mellan kund och personal samt personalkontinuitet är viktig för upplevelsen av omsorgskvaliteten. I fall där personalkontinuiteten inom verksamheten fungerar sämre ökar äldres upplevelser av otrygghet och osäkerhet.

⁴ Jonsson, C (2014) *Brukarens syn på omsorgskvalitet i hemtjänsten, Mälardalens högskola*

⁵ Åhsberg, E., Ingvad, B., Elmståhl, S. & Ohlsson, A. (2003); *Special teams in municipal home-care services for patients with dementia – Better than ordinary home-care? Malmö unit.*

4.5.1 Hur ser personalkontinuiteten ut i hemtjänsten?

På ett nationellt plan har personalkontinuiteten försämrats i majoriteten av kommunerna de senaste tio åren. Enligt Socialstyrelsens lägesrapport för 2020 har personalkontinuiteten i genomsnitt gått från 12 till 16 olika personal som den äldre personen med hemtjänst möter under en 14-dagarsperiod.

I Nacka kommun har vi beräknat personalkontinuiteten sedan 2018 och statistiken baseras på kommunens mobila återrapporteringsystem. Vid anordnarmöten och utvecklingsråd har ett fokus varit ökad personalkontinuitet där anordnarna bland

Faktaruta

Hur personalkontinuitet beräknas

Antal olika personal i medeltal som en hemtjänsttagare möter under en 14-dagarsperiod. Gäller personer över 65 år som har två eller fler besök från hemtjänst per dag. Natthjälp, hjälp vid larm och hemsjukvårdsbesök är undantagna.

annat har delat erfarenheter i syfte att förbättra sina verksamheter. Personalkontinuiteten följs även upp per anordnare i samband med kvalitetsgranskning och övrig uppföljning.

Resultaten har förbättrats från 12,0 olika personal för 2018 till 11,2 personal för 2019. Under de första månaderna av Coronapandemin gick kommunen ut med information om att anordnarna behövde minska antalet personal hos kunder i syfte att förhindra smittspridning. Personalkontinuiteten förbättrades då ytterligare eftersom flera anordnare gjorde aktiva

förändringar för att minska antalet personal hos varje kund. Som lägst var personalkontinuiteten 9,5 personal. Personalkontinuiteten har under 2019 och 2020 varit bättre än äldrenämndens målvärde.

Anordnarna uppgav vid utvecklingsråd i juni 2020 att den ökade personalkontinuiteten inneburit ökade kostnader under Coronapandemin. Det beror på att det inte går att göra lika tidseffektiva scheman. På utvecklingsrådet framkommer att

- Många anordnare påpekar att det är viktigt att inte eftersträva en alltför hög personalkontinuitet med bara några enstaka personal som besöker kunden. Risken är då stor att kunden upplever det som otryggt eller till och med tackar nej till att ta emot besök när det kommer annan personal.
- För kunder som har flera dagliga besök behöver det komma flera olika personal under veckan för att säkerställa trygga och säkra anställningsvillkor för personalen.

Hög personalkontinuitet får inte prioriteras före arbetstidslagen och innebära ökad stress för personalen vid till exempel sjukdom eller vård av barn. Studier visar att sjukfrånvaro, annan oförutsägbar frånvaro och den oförutsägbara verksamheten

som hemtjänstarbete innebär utgör ett hinder för ökad personalkontinuitet.⁶ Olika verksamheter har dessutom olika förutsättningar för att höja personalkontinuiteten. Antalet kunder, omsorgstyngd och förflyttningstiden mellan kunderna påverkar personalkontinuiteten.

Att öka personalkontinuiteten är ett prioriterat område för äldrenämnden och Coronapandemin visar att det går att ytterligare förbättra personalkontinuiteten. Ett sätt att stimulera hemtjänsten att uppnå en bra personalkontinuitet är att införa en premieersättning för kontinuitet. Se mer om detta under *avsnitt 8 ”Ersättning”*.

5. Kompetens

Att arbeta i äldreomsorgen är ett ansvarsfullt och krävande arbete. Arbetet kräver både fysisk styrka och en förmåga till inlevelse i kundens situation. Empati, gott bemötande, lyhördhet för kundens behov, flexibilitet, omvårdnads kunskap och kunskap om många olika funktionsnedsättningar. Hemtjänstarbetet är till stora delar ett ensamarbete vilket försvårar möjligheten för personalen att lära av varandra.

Det finns ett säkerställt samband mellan yrkeskompetent personal och god kvalitet i vård och omsorg, vilket gör att kompetensnivån hela tiden måste säkerställas och på sikt höjas. Samtidigt finns det en nationell enighet kring de kompetensbrister som finns inom äldreomsorgen⁷. Bristområden är främst inom dokumentation, omsorgskunskap, medicinsk kompetens, kunskap om diagnoser och professionellt bemötande. Många har inte tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Dessa kända brister inom äldreomsorgen blev än mer tydliga i Sverige under Coronapandemin våren 2020. Det blev tydligt att kunskapen kring basala hygienrutiner inte var tillräckliga bland personalen och IVO uppger att brister i det svenska språket kan ha bidragit till problem under Coronapandemin.

Äldreomsorgen har en hög personalomsättning och rekryterings svårigheter. Framöver kommer allt fler personer att behöva äldreomsorg och fler kommer att bo kvar hemma i längre utsträckning. För att få en verksamhet som ger kunden vad den behöver måste vi arbeta på flera sätt med kompetensutveckling, kompetensförsörjning och förbättrade arbetsvillkor. Kompetensförsörjning, arbetsvillkor och kvalitet är tätt sammankopplade och forskning visar att den generella kompetensnivån skiljer sig mellan hemtjänstpersonal ute i landet jämfört med i storstadsregioner med kundval. Den generella kompetensen är lägre i storstadsregioner.⁸

⁶ Francis och Nettens (2004): *Raising the Quality of Home Care; A Study of Service Users' Views. Social policy & administration* samt Vadelius (2015); *Paradoxernas marknad: en studie om företagande i hemtjänsten.*

⁷ SOU 2019:20 *Stärkt kompetens i vård och omsorg.*

⁸ Elmersjö (2019) *Hemtjänst i storstaden - valfritt, kvalitet och arbetsvillkor.*

5.1 Hur ser kompetensen ut i Nacka?

Systematiska kvalitetsgranskningar av hemtjänstföretagen har skett sedan 2012. Ett stort antal anordnare har fått varningar eller avauktoriseras på grund av kvalitetsbrister i verksamheten. De senaste åren har förbättringar skett i anordnarnas systematiska kvalitetsarbete. I takt med att antalet anordnare kraftigt har minskat och kundunderlaget hos anordnarna ökat har kvaliteten hos de olika anordnarna blivit mer jämn. Generellt har det varit svårt för små företag att ha god kvalitet i verksamheten. Dessa anordnare har ofta haft brister i ledning och organisation och personalen har arbetat isolerat med för lite kontakt med kollegor och arbetsledning.

Auktorisationsvillkoren anger att 50 procent av personalen ska ha en vård- och omsorgsutbildning motsvarande undersköterska. Före den 1 januari 2018 var kravet att 60 procent av personalen skulle ha undersköterskeutbildning och ytterligare 10 procent annan människovårdande utbildning. Äldrenämnden beslutade att sänka utbildningskravet utifrån bedömningen att det inte fanns tillräckliga möjligheter för anordnarna att uppnå detta. Under 2019 bedömdes i stort sett att alla verksamheter uppfyller auktorisationsvillkorens krav på utbildad personal.

I och med Coronapandemin och smittspridningen inom äldreomsorgen uppmärksammades tidigt behovet av att snabbt säkerställa kunskapen hos personalen i basala hygienrutiner och smittskyddsutrustning. Äldreenheten startade en utbildning under våren 2020 i detta för all vård- och omsorgspersonal. Utbildningen var uppskattad och deltagarantalet högt, vilket gynnades av att kommunen ersatte anordnarna ekonomiskt för den tid personalen var på utbildning. Det finns många andra områden där behovet av tillräcklig kompetens inte är lika direkt livsavgörande, men där brister i kompetens hos personalen bidrar till att kunderna inte får hjälp av tillräckligt god kvalitet eller som riskerar att urholka kundens trygghet och generella nöjdhet.

5.2 Hur höjer vi kompetensen?

Hemtjänstanordnarna i Nacka upplever att vård- och omsorgsutbildningen många gånger inte ger tillräckliga kunskaper för hemtjänstarbetet. Anordnarna har framfört önskemål om en specifik grundutbildning för hemtjänst. Äldreenheten har utrett frågan och äldrenämnden fattade i december 2018 beslut om att inte skapa en sådan utbildning då det finns både organisatoriska svårigheter då en utbildning i egen regi inte skulle kunna säkerställa god kvalitet. Det är av yttersta vikt att utbildningar inom vård- och omsorg säkerställer att både dagens och framtidens behov av kompetens tillgodoses. En sådan utbildning bör i så fall skapas nationellt.

Det pågår ett nationellt arbete med att reglera yrket undersköterska och flera statliga utredningar har genomförts för att kvalitetssäkra utbildningen och yrket.

Ett generellt yrkesprogram som är lika i hela Sverige bidrar till en kompetenshöjning och högre yrkesstatus för undersköterskor.⁹ Det hjälper även anordnarna och kommunen att säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens.¹⁰ Det nuvarande utbildningskravet i Nacka kommun är 1400 poäng vilket har varit Socialstyrelsens rekommendation. Från och med hösten 2020 kommer Nackas komvuxanordnare att erbjuda kurser enligt det nationella yrkespaketet till undersköterska på 1500 poäng. Förslaget är att Nacka kommun ändrar i villkoren så att det stämmer överens med det nya yrkespaketet.

Enligt auktorisationsvillkoren ansvarar anordnaren för att personalen har tillräcklig kunskap och kompetens för att utföra arbetet med god kvalitet. Anordnarna har i flera forum under många år framfört att de önskar att kommunen tar ett större ansvar i kompetensutvecklingsfrågan, till exempel genom att erbjuda olika former av utbildningar. I hemtjänstkundvalet är det främst lokala företag som är anordnare och de saknar den uppbackning av en kvalitetsavdelning som större organisationer har. Många anordnare upplever att det är svårt att avgöra vilka utbildningar de ska satsa på och upplever att de utbildningar som kommunen har anordnat generellt har varit av god kvalitet. Kommunen har fram till Coronapandemin på flera år inte gjort någon omfattande utbildningsatsning inom hemtjänsten. Utredningens förslag är att kommunen framöver stöttar anordnarna mer med kompetensutveckling. Staten har kommit till samma slutsats och gör genom riktade stadsbidrag satsningar som avser kompetensutveckling för medarbetare inom vård och omsorg.

5.2.1 Personalens kunskaper i svenska språket är ett bristområde

Att det finns brister hos personalen i det svenska språket framkommer både nationellt, men även i Nacka kommun. Vid kvalitetsgranskningar har brister uppmärksammats. Kunder uppger i olika forum att det finns personal som de har svårt att kommunicera med på svenska och personalen uppger själva att bristande svenskkunskaper hos kollegor gör att kvaliteten försämras. Att kunna tillräckligt med svenska är en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig annan kompetensutveckling.

5.3 Kompetensförsörjning – en utmaning

Rekryteringsutmaningen är stor i hela landet inom hela välfärdssektorn. Sveriges kommuner och regioner (SKR) arbetar med frågan och har tagit fram strategier för att hjälpa arbetsgivare. Nacka kommun behöver hjälpa och stötta anordnarna att arbeta med dessa strategier.

⁹ SOU 2019:20 *Stärkt kompetens i vård och omsorg*.

¹⁰ SOU 2019:20; *Stärkt kompetens i vård och omsorg*.

5.3.1 Hur trygga anställningsvillkor och höjd status kan bidra

Inom hemtjänsten finns många medarbetare med otrygga anställningsvillkor och andelen tillsvidareanställningar är låg. I hela landet har sex av tio vårdbiträden och två av tio undersköterskor idag tidsbegränsade anställningar.¹¹

I maj 2020 skickade äldreheten ut en enkätundersökning till alla hemtjänstföretag för att vidarebefordra till sin personal. De svarande uppgav inte namn eller vilket företag de arbetar på. Det kom in 55 svar. Av dem hade knappt 60 procent en tillsvidareanställning, resten hade tidsbegränsad anställning. Det är i linje med tidigare kunskap om personalen i Nacka. Det är främst anställda utan utbildning som har tidsbegränsad anställning. De som svarade på enkäten är överlag nöjda med sin arbetsituation och endast ett fåtal är mycket missnöjda. En tredjedel vet inte om de kommer att vilja arbeta kvar inom hemtjänsten om tre år. Fler svarande anger att statusen och lönen skulle behöva öka för att det ska bli ett mer attraktivt yrke. Flera uppger även att det är stressigt, främst att ta sig från en kund till nästa kund. Några anger att de inte får ersättning för den tid som utförs mellan kunder, det vill säga restiden.

Att regelbundet jobba med förbättringar i arbetsmiljön och trygga arbetsvillkor är inte bara ett lagkrav utan ger framför allt effektivare verksamhet och friskare anställda och ökar attraktionskraften inom yrket.

5.3.2 Teamarbete och självstyrande team – en möjlig väg

Ett ökat teamarbete och självstyrande team har gett goda resultat i andra kommuner och länder. Det finns flera exempel på hur självstyrande team förbättrat arbetsituationen för personalen och också nöjdheten hos kunderna. Det kanske mest kända exemplet i Sverige är Skönsmoms hemtjänst i Sundsvalls kommun där vårdlagen själva sköter sin planering och schemaläggning utifrån kundernas behov. Införandet av Skönsmomodellen har bidragit till färre sjukskrivningar och att färre vikarier används. Det finns också exempel i Holland med självstyrande team i en organisation kallad Buurtzorg med hög nöjdhet hos både kunder och personal. De har också en arbetsgrupp i Sverige.

Det finns inga hinder i villkoren för hemtjänst, ledsagning och avlösning att anordnare själva väljer att organisera sig i självstyrande team. Projektgruppen är positiv till en sådan utveckling. Att ställa krav på självstyrande team är inte förenligt med Nacka kommuns styrprincip om att låta beslut fattas på lägsta effektiva nivå. Därför lämnas detta beslut till anordnarna att organisera sin verksamhet som de

¹¹https://www.kommunal.se/sites/default/files/attachment/deltid_som_otrygghet_och_strategi_webb_.pdfhttps://www.kommunal.se/sites/default/files/attachment/deltid_som_otrygghet_och_strategi_webb_.pdf hämtad; 2020-08-10 samt https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/en-starkare-arbetsratt-for-okad-trygghet-_H702149 hämtad; 2020-08-10.

själva finner bäst. Ett sätt att däremot underlätta och möjliggöra teamarbete är att minska antalet utförare per geografiskt område. Detta kan göras genom upphandling enligt LOU (lag om offentlig upphandling) men inte i ett kundvalssystem eller enligt LOV (lag om valfrihetssystem).

5.4 Kunder med komplexa behov ställer särskilda krav på personalen

Myndigheten och anordnarna möter allt fler personer som är multisjuka eller har komplexa behov. Personer vårdas i större utsträckning i hemmet med stöd av hemtjänst och hemsjukvård idag än tidigare. Allt fler svårt sjuka har korta vårdtider inom regionens slutenvård. Detta ställer höga krav på kompetens hos personalen.

Ett sätt att öka spetskompetensen är att organisera personalen i speciella team. Det vanligast förekommande är att ha speciella demensteam. Många av anordnarna i Nacka uppgav i samband med en workshop i december 2019 att det skulle vara en tillgång att ha vissa medarbetare eller särskilda team som har utökad kompetens att möta kunder med särskilda behov så som psykisk ohälsa och demenssjukdomar.

Det finns begränsad forskning om specialisering inom hemtjänsten med inriktning på personer med demenssjukdom. Det går därför inte att uttala sig om specialiserad hemtjänst med demenskompetens ökar livskvaliteten i jämförelse med sedvanlig hemtjänst. SBU har identifierat området som en vetenskaplig kunskapslucka.¹² Socialstyrelsen har under arbetet med de nationella riktlinjerna för demens undersökt beprövade erfarenheter av specialiserad demensteam. Även FOU-enheter har i liten skala utvärderat effekterna av demensteam. Resultatet visade att det finns positiva effekter för kunderna som möter ett demensteam. Kunderna försämrades inte emotionellt och blev inte mer ängsliga i jämförelse med kunder med sedvanlig hemtjänst blev. Färre flyttade till särskilt boende. Forskning visar även att bemötandet är viktigare än specialistkompetens inom ett specifikt område.

Flera kommuner i Sverige exempelvis, Malmö, Nynäshamn och Stockholm har haft demensteam. I Stockholm stad har försöksverksamheten med demensteam lagts ned på grund av ekonomiska begränsningar. I Malmö fanns under flera år permanenta demensteam som lades ner under 2019. En anledning var att en så stor andel av kunderna var i behov av demensteam att det inte gick att tillgodose allas behov av demensteam. Utvärderingar visar att det behövs stora resurser och särskilt stöd för att särskilda team ska klara av sitt uppdrag. Man valde därför istället att generellt höja kompetensen hos alla medarbetare om demenssjukdomar. Svårigheter med riktade specialistteam är även att det blir långa resor för hemtjänstpersonalen, svårigheter vid sjukfrånvaro eftersom arbetsgruppen är mindre och fler byten av personal när kund med hemtjänst får en demenssjukdom.

¹² <https://www.sbu.se/sv/publikationer/kunskapsluckor/demensprofilerade-hemtjanstlag-jamfort-med-sedvanlig-hemtjanst-vid-demenssjukdom/> hämtad; 2020-08-13.

Utifrån Socialstyrelsens lägesrapport för 2020 “vård och omsorg om äldre” identifieras att kunskapen behöver höjas generellt då de flesta kunder över 65 år i ordinärt boende allt oftare har komplexa vård- och omsorgsbehov där dessa får mer och mer kvalificerade hälso- och sjukvårdsinsatser.¹³ En sådan utveckling ställer större krav på både resurser och kompetensförsörjning.

6. Digital teknik

Socialstyrelsens definition av välfärdsteknik är; ”*digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning.*”

Inom projektet har en delrapport om välfärdsteknik publicerades i juni 2020. Den beskriver hur andra kommuner har arbetat med digital teknik samt vad välfärdsteknik ur ett nationellt och nordiskt perspektiv innebär. Kundernas perspektiv på välfärdsteknik har inhämtats genom tjänstedesign i intervjuer och enkäter. Rapporten innehåller även en kort beskrivning av vilka e-tjänster som finns nu och förslag på vad som kan införas. Delrapporten beskriver

- Äldreenhetens behov av en samlad digital strategi.
- Vilken utbildning som behövs kring välfärdsteknik till kunder, hemtjänstpersonal, biståndshandläggare och beslutsfattare.
- Behov av att anordnarna har välfärdstekniksamordnare.
- Seniorers behov av hjälp med teknik i hemmet.

Möjligheterna till digitalisering och utveckling av ny teknik ökar, det gör även möjligheten att använda den på ett säkert sätt för att kunna utveckla och förbättra insatserna. Att använda digitala verktyg, exempelvis välfärdsteknik, är ett sätt att öka kunders sociala deltagande, självständighet och trygghet – och därmed även öka det psykiska välbefinnandet. Digitala verktyg och kommunikationskanaler skapar möjligheter att vara socialt delaktig utan att behöva ta sig från hemmet. Men att vara digitalt delaktig kan vara en utmaning för just äldre. Idag lever ca 400 000 äldre personer i digitalt utanförskap.¹⁴ Det kan vara självvalt, men även hänga samman med att tekniken har utvecklats snabbt och att tillgången till teknik och digital kompetens varierar. Den forskning som finns tyder på att utbildning i och med användning av dator och internet kan minska ensamheten bland äldre personer. Här har kommunen en viktig roll i att främja digital delaktighet för alla invånare och minska ojämlikheter i hälsa. Att kunna använda internet via en dator, surfplatta eller telefon är i dag en förutsättning för att kunna vara delaktig i samhället.

¹³ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-3-6603.pdf> hämtad; 2020-08-13

¹⁴ Folkhälsomyndigheten (2019); *Digital teknik för social delaktighet bland äldre.*

Mänskliga rättigheter och välfärdsteknik kopplas inte alltid samman men de två går hand i hand. I Artikel 15 i den Internationella Konventionen om Ekonomiska, Sociala och Kulturella rättigheter står det att ”Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en att delta i kulturlivet [och] ta del av vetenskapliga framsteg och deras tillämplig.” Konventionsstaterna ska även göra de nödvändiga åtgärder som behövs för att ”bibehålla, utveckla och sprida vetenskap och kultur”. Det är således en mänsklig rättighet att få ta del av vetenskapliga framsteg såsom välfärdsteknik och välfärdstekniska lösningar.

6.1 Digital teknik i Nacka

Äldrenämndens fokusområden är bland annat att

- Äldreomsorgen utvecklas utifrån Nackabornas behov.
- Insatser som erbjuds håller en hög kvalitet.
- Medborgarnas krav på hög tillgänglighet och flexibilitet tillgodoses med varierade och effektiva arbetssätt som anpassas efter individens förutsättningar och behov.

Äldrenheten har i delutredningen kring välfärdsteknik föreslagit en rad olika åtgärder och införanden för att öka kundens upplevda kvalitet och effektivisering för kommunen. För att öka kvalitet för kunderna och samtidigt skapa effektivare arbetssätt för myndigheten har äldrenheten under 2019/2020 implementerat:

- Mobila trygghetslarm till kunder.
- Digital nattillsyn till kunder.
- Teknisk hjälp i hemmet för alla äldre över 65 år.
- Digital ansökan för färdtjänst och bostadsanpassning.
- Sms-påminnelse för besök avseende färdtjänst.

Äldrenämnden har sedan tidigare beslutat att införa digitala lösningar vilket förväntas generera både en effektivisering för hemtjänstanordnarna då de sparar tid i nyckelhantering samt ökad trygghet för kunderna. Vidare finns förslag och delvis påbörjade pilotprojekt för att införa digital dagverksamhet, digital medborgarsida och automatisk beräkning för avgifter.

6.1.1 Vad säger kunderna om digital teknik?

Utifrån vår undersökning med stöd i tjänstedesign har vi hittat flera gemensamma begrepp som återfinns hos samtliga seniorer. En stor del är att känna självständighet, ha kontroll och delaktighet i vardagen.

I april 2020 genomförde SKR en återkommande undersökning där vuxna i hela landet svarade på frågor om digitalisering inom välfärden¹⁵. Generellt blir Sveriges

¹⁵ Sifo, K (2020); *Invånarnas inställning till digitalisering i välfärden*. SKR.

invånare allt mer positiva till ökad digitalisering. Kvinnor är mer positiva än män och yngre är mer positiva än äldre. En stor majoritet i Stockholms län tycker dock att det är positivt att region och kommun kommunicerar och erbjuder digital service. På frågan vad som är viktigast när samhällsservice blir allt mer digital svarar flest att inte all mänsklig kontakt försvinner. Många äldre står utanför det digitala samhället. Att vara delaktig är av betydelse för äldres hälsa. Ett konkret sätt som bidrar till både delaktighet och god hälsa är inköp av mat på webben. Den digitala vanan övas samtidigt som möjligheten till hälsosamma matvanor stimuleras i samband med planering och inköp.

6.1.2 Tillräcklig digital kompetens hos personalen är en förutsättning

I förstudien framkommer att en viktig del i att lyckas med digitalisering och införande av välfärdsteknik är att förbättra användarnas och personalens kunskapsnivå. Detta gäller inom socialtjänstens alla områden. Det är viktigt att all personal som kommer i kontakt med kunder har kunskap om vilken digital teknik som används i kommunen och vilka e-tjänster som finns och hur man använder dem. Personal ska också kunna hänvisa kunder som behöver teknikstöd till utbildningar, onlinekurser eller andra sätt att få stöd gällande teknikanvändningen. Personalens grundläggande kunskap om teknik och digitala lösningar är en förutsättning för att seniorer ska känna sig trygga med nya lösningar som införs.

6.2 Digitala inköp

Att behålla sitt självbestämmande framhålls i nationella värdegrunden för äldre och är viktigt för äldres välbefinnande. När kunderna inte kan ta sig till matbutiken själv utan måste förlita sig på andra tappar många äldre inspiration och matglädje. Kosten har stor betydelse för att förebygga till exempel fallskador och det kan finnas mycket att vinna på att förändra sättet att äta. Eftersom aptiten men även mättnads- och hungerkänslorna ofta påverkas vid hög ålder behöver maten vara mer närings- och energität med fokus på protein¹⁶. Många kunder behöver hjälp av personalen att planera sina måltider så att detta uppnås.

Inköp av livsmedel är en hemtjänstinsats där många kommuner har infört digitala lösningar för att öka kvaliteten för kund samtidigt som insatsen blir mer effektiv. Utmaningar med det traditionella sättet där personalen själv åker till matbutiken och handlar är förutom tidsåtgången även hanteringen av kontanter eller kontokort, svårigheter med ersättningsvaror samt arbetsmiljön för personalen som måste bära matkassar. Med digitala inköp hjälper personalen hemtjänstkunderna att beställa matvaror med hjälp av en surfplatta eller en dator. Maten levereras hem till kunden.

¹⁶ Livsmedelsverket (2020); *Livsmedelsverkets regeringsuppdrag – Mat och måltider som fallprevention.*

6.2.1 Andra kommuners erfarenheter av digitala inköp

I projektet har vi tagit del av sex kommuners olika erfarenheter av att införa digitala inköp. Några av dessa kommuner har upphandlat en leverantör av digitala inköp medan andra kunder låter kunden själv välja vilken leverantör de vill handla av. I de flesta kommuner finns beslut om att alla inköp ska ske digitalt.

Kommunerna har positiva erfarenheter av digitala inköp och att det stimulerar kundernas matlust. Att se bilder ökar kundernas lust att prova på nya matvaror. Kunderna får möjlighet att själva bestämma vilka märken på maten som ska köpas och risken för felinköp minskar. Tidsåtgången för inköp minskar då personalen i regel endast behöver hjälpa kunden att beställa maten. För kunder som inte själva kan öppna dörren och packa in matvarorna kan hemtjänsten komma att behöva hjälpa till. I andra kommuner är erfarenheten att ett digitalt inköp tar 20 min. För en traditionell handling beviljas oftast 45 minuters hemtjänst i Nacka.

En stor utmaning som Järfälla och Lund har identifierat är att all hemtjänstpersonal inte har tillräcklig digital kompetens för att kunna hjälpa kunden att beställa mat. Utifrån erfarenheterna i Lund och Järfälla kring personalens bristande digitala kompetens skulle det behövas en digital satsning hos hemtjänstpersonalen. Detta gäller självklart inte all personal och det finns stora möjligheter till kollegialt lärande.

Anordnarna i Nacka uppger att de inte har tekniska hjälpmedel för att i dagsläget kunna hjälpa alla kunder med digitala inköp. Det saknas både surfplattor och abonnemang med tillräckligt mycket surf. Denna fråga har andra kommuner löst på olika sätt genom att kommunen tillhandahåller detta eller att anordnarna införskaffar det på egen hand.

Det finns juridiska invändningar, men ingen dom, mot att tvinga kunden att själv betala sin leveransavgift. När det gäller kostnaden för hemleveransen så har de kommuner som upphandlat tjänsten tagit den kostnaden på kommunen. I de kommuner där kunden själv väljer vilken leverantör som ska leverera maten så betalar kunden själv leveransen. Möjligheten att välja matleverantör ökar med digitala matinköp i jämförelse med traditionella matinköp, eftersom kunden då är hänvisad till att handla i den affär som ligger närmast. Med digitala matinköp finns möjlighet för kunder att minska sina matkostnader genom att få möjlighet att välja bland flera affärer, och då kunna välja en billigare affär. Dessutom beräknas tiden minska vilket gör att kundens hemtjänstavgift minskar.

6.2.2 Hur ser det ut i Nacka idag?

Flera anordnare i Nacka har under Coronapandemin börjat med digitala inköp för de kunder som önskar. Många kunder vill dock fortsätta med traditionella inköp, bland annat för att de inte vill lämna ut kortuppgifter eller handla med faktura. Det är även många kunder som inte vill följa med på promenad, men som följer med

och handlar. Biståndshandläggaren hanterar ofta synpunkter och klagomål som handlar om att hemtjänstpersonalen inte har handlat rätt varor. Orsaken kan vara många, men ofta beror det på bristande språkkunskaper eller att personalen väljer fel ersättningsvaror. Detta kan avhjälpas med digitala inköp eftersom kunden ser vad som ska beställas. Förhoppningen är även att vissa kunder kommer att kunna sköta sina digitala inköp självständigt efter en inlärningsperiod.

7. Hållbar organisering

Flera kommuner i Sverige utreder eller har nyligen utrett hur kommunen kan möta en åldrande befolkning och ökat antal äldre med befintliga hemtjänstresurser samt hur kommunen kan ge incitament till en organisering som ökar kvaliteten. Nacka kommuns äldre blir enligt befolkningsprognosen fler fram till 2035 och skatteintäkterna kommer troligtvis minska. Detta behöver vi organisera oss för. Utredningen har tagit del av andra kommuners lösningar avseende hemtjänstens organisering och myndighetens handläggningsprocess.

7.1 Kan vi effektivisera hemtjänsten genom att separera service och omvårdnad?

Av all utförd tid inom hemtjänsten i Nacka beräknas cirka tio procent utgöras av serviceinsatser, det vill säga städning, tvätt och inköp. På grund av hur insatserna rapporteras i det elektroniska tidsrapporteringsystemet går det inte att få ut exakta siffror. Inköp står för knappt en tredjedel av tiden för serviceinsatser. Fram till år 2013 var hemtjänsten i Nacka uppdelad i service och omvårdnad. Personal som utförde endast service undantogs från kravet på utbildning och ersättningen till anordnaren var lägre för serviceinsatser. 2014 infördes en enhetlig ersättning och enhetliga krav på personalens utbildning och kompetens. En utredningsfråga har varit att se om det är effektivt och kvalitetshöjande att återigen separera service och omvårdnad.

Utifrån förarbeten till socialtjänstlagen ska hemtjänst bestå av både service och omvårdnad för att kunderna ska kunna uppnå skälig levnadsnivå. En kommun måste därmed erbjuda både service och omvårdnad till ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.”¹⁷ Hemtjänst ska utföras i enlighet med den nationella värdegrunden och med Socialstyrelsens kvalitetsindikatorer i fokus.

7.1.1 Krav på tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg

Sedan 2019 måste alla utförare av hemtjänst ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att få bedriva hemtjänst. Då lagen inte skiljer på service och omvårdnadsinsatser ställer IVO samma krav på alla utförare, även de som bara utför service. Undantaget är verksamheter som endast har begränsad kontakt med

¹⁷ Socialtjänstlagen 4 kap § 1

kunderna som till exempel matdistribution. En verksamhet som endast ska bedriva hemtjänst i form av serviceinsatser måste därmed ha goda kunskaper och insikter i Socialtjänstlagen och hemtjänststyrket för att kunna säkerställa god kvalitet och säkerhet. I sin tillsyn kommer IVO att följa upp att personalen inklusive närmast ansvariga chef har den kompetens som krävs för uppdraget.¹⁸

7.1.2 Separering av service och omvårdnad utifrån olika perspektiv

Biståndshandläggarna anser att hemtjänstpersonal behöver ha kunskaper att bemöta kunder med bland annat kognitiva funktionsnedsättningar, ensamhetsproblematik eller psykisk ohälsa oavsett insats. För kunder som är rädda eller motvilliga att ta emot hjälp av olika anledningar är serviceinsatser ofta en inkörsport till annan nödvändig hjälp. Det är viktigt att personalen som kommer till dessa kunder har ett motiverande arbetssätt och förstår kundens problematik. Ofta är personalkontinuiteten viktig för dessa kunder som kanske bara är villig att ta emot duschhjälp från en personal de känner från städningen. Personalen som utför serviceinsatser behöver ha kompetens för att kunna uppmärksamma behov som kunden själv kanske inte är medveten om, till exempel vikten av fallförebyggande åtgärder och goda måltidsvanor. Personalen behöver även kunna upptäcka kognitiv svikt eller demenssjukdom hos kunden då dessa kunder ofta saknar sjukdomsinsikt och riskerar att fara illa om ingen uppmärksammar deras hjälpbehov.

Kunder som kan tillgodose sitt behov på annat sätt kan till exempel ta hjälp med städning, tvätt och inköp av hög kvalitet genom att anlita serviceföretag för hushållsnära tjänster med rut-avdrag.

Hemtjänstanordnarna upplever inte att det är önskvärt att separera tjänsterna. Det finns redan idag stora möjligheter för anordnarna att organisera sin verksamhet så att service och omvårdnad är separata insatser och de kan styra personalens kompetens så att den matchar med arbetsuppgifterna. En tvingande separation av insatserna försvårar för dem att själva välja den mest effektiva uppdelningen för just sin verksamhet samt riskerar att minska kontinuiteten hos kunder som har både service och omvårdnadsinsatser.

Nacka kommun har en låg timtaxa i förhållande till andra kommuner. Erfarenheter från andra kommuner, till exempel Täby, visar att antalet kunder med endast serviceinsatser minskar när taxan höjs. Fler tar då hjälp av serviceföretag för hushållsnära tjänster med rut-avdrag. Utifrån att timtaxan föreslås höjas i Nacka beräknas antalet servicekunder minska och andelen timmar av totalen kommer att minska ytterligare.

¹⁸ www.IVO.se hämtad 2020-08-10.

7.2 Kontroll och kvalitetssäkring i Nacka kommun

Nacka kommun värderar valfrihet högt. Nackabor som har behov av hemtjänst ska ha möjlighet att välja vilket företag som ska utföra hjälpen. Samtliga företag har regler och förordningar att förhålla sig till och ska vara seriösa företag som strävar efter att ge kommunens medborgare hög kvalitet och service.

Antalet företag har minskat de senaste åren från 57 anordnare år 2015 till idag 16 anordnare. I syfte att skapa förutsättningar för små och stora företag kan anordnarna välja mellan att vara auktoriserad i ett eller flera geografiska områden i Nacka kommun. De kan också välja att ha ett kapacitetstak för hur många kunder de kan ta emot. Cirka hälften av företagen har också auktorisation i andra kommuner.

Nacka kommun arbetar systematiskt med kontroll och kvalitetssäkring för att säkerställa att Nackabor erbjuds stöd och service av hög kvalitet. Sedan kundval infördes i hemtjänsten i Nacka 1992 och sedan LOV infördes i Sverige 2009 har en del iakttagelser gjorts som pekar på att hemtjänsten tycks vara en bransch där fusk och oegentligheter förekommer. När det förekommit i Nacka har det främst handlat om problem med felaktiga registreringar i tidsregistreringssystemet och ekonomiska oegentligheter. Dessa räknas som en allvarlig felaktighet enligt auktorisationsvillkoren för kundvalet eftersom det påverkar den ersättning kommunen betalar ut till företaget, samt den avgift som varje kund betalar.

Nacka kommun arbetar ständigt med att öka förutsättningarna för fortsatt kvalitetsutveckling och att motverka eventuella oegentligheter hos hemtjänstföretagen. Detta är ett resurskrävande arbete som omfattar två heltidsarbetande kvalitetsutvecklare årligen. Utifrån riktlinjen för granskning och uppföljning upprättas en årsplan för systematiska kvalitetsgranskningar och uppföljningar som baseras på en riskanalys. Resultat sammanställs i rapporter vilket möjliggör analys för att se likheter och eller skillnader mellan verksamheter samt sammanställning över tid. Även inkomna lex Sarah-rapporter, avvikelser, synpunkter och klagomål analyseras under året och återkopplas till anordnarna och äldreutskottet. Vid misstanke om allvarliga brister av något slag hos en anordnare genomförs en påkallad granskning. En viktig del i att upptäcka fusk och oegentligheter hos anordnarna är att följa upp tips som inkommer till kommunen. Vid ett flertal tillfällen har tips lett till att brister har uppmärksamats.

Tillståndsplikt i hemtjänsten

Från och med 1 januari 2019 är hemtjänst enligt SoL tillståndspliktig. Detta innebär att man som utförare behöver ett tillstånd från IVO för att bedriva verksamhet. Tillståndsplikten innebär att även IVO har granskat anordnaren innan de ansöker om auktorisation vilket är positivt. Att tillståndsplikt införs kan medföra att anordnare som idag är godkända av kommunen inte längre får tillstånd. Det kan i

sin tur begränsa antalet anordnare inom kundvalet samt öka hantering av uppföljning kring innehav av tillstånd för verksamheten.

7.2.1 Felaktiga beslut och beställningar

Vid påkallade granskningar och kvalitetsuppföljningar har det framkommit att det hos vissa anordnare finns kunder som har uppenbart felaktiga beställningar. Anordnarna har inte återkopplat till biståndshandläggaren att kunden inte har behov av så mycket hjälp utan fakturerar kommunen utifrån beställningen. Flera anordnare har avauktorerats på grund av detta. Problemet har då i flera fall flyttats över till en ny anordnare som har fortsatt på samma sätt. Så länge det finns beslut om timmar som inte matchar kundens egentliga behov finns incitament för anordnare att fuska med tidsrapporteringen. Det är kostnadseffektivt att lägga större resurser på biståndshandläggningen för kunder där misstanke om felaktiga beslut finns. Kostnaden för utbetalning av felaktiga hemtjänsttimmar kommer snabbt upp i stora summor. Om en anordnare utför en timme för mycket hemtjänst om dagen i en månad hos en kund betalar kommunen cirka tolv tusen kronor för detta. Vid granskningar har det upptäckts att det finns kunder som troligtvis har haft för stora hemtjänstbeslut under flera år.

7.2.2 Mobil återrapportering

Ett mobilt återrapporteringssystem infördes 2016. Uppgifter från det mobila återrapporteringssystemet används vid granskning och i samband med uppföljning av kommunens hemtjänstanordnare. Målsättningen med införandet var att rätt insatser ges till rätt kund, i rätt tid, i enlighet med biståndsbeslut, samt att det går ut rätt avgift till kunden och rätt ersättning till hemtjänstanordnaren. Det är fortfarande flera anordnare som efterregistrerar tid vilket innebär att det föreligger ett generellt utvecklingsområde för hemtjänstanordnarna att fullt ut använda det mobila återrapporteringssystemet korrekt för att säkerställa att kunder får rätt insats och rätt utförd tid i enlighet med biståndsbeslut.

7.2.3 Utvecklingsråd

Under 2018 påbörjades arbete med utvecklingsråd med anordnarna inom hemtjänsten. På utvecklingsråden finns tid för gemensamt kvalitetsarbete mellan beställare och anordnare utifrån olika specifika frågeställningar. Utvecklingsråden förstärker samarbetet mellan anordnare och beställare och ger möjligheter att tillsammans utveckla verksamheten och kvaliteten. Sammantaget har forumen använts för att öka transparensen, förväntningarna och kraven på anordnarna genom aktuella diskussioner, dialoger och grupparbeten vilket visat på goda resultat.

7.3 Flera kommuner ser över framtidens hemtjänst och rekommenderar LOU-upphandling

Utredningens uppdrag var att se över hur kommunen kan möta en åldrande befolkning och ökat antal äldre med befintliga hemtjänstresurser samt hur kommunen kan ge incitament till en organisering som utökar kvaliteten.

Projektgruppen har våren 2020 tagit del av tre färdiga utredningar kring framtidens hemtjänst i tre olika kommuner, Linköping, Värmdö och Botkyrka. Alla tre utredningar kommer fram till att upphandling enligt LOU är en mer kostnadseffektiv och hållbar avtalsform än valfrihetssystem enligt LOV för hemtjänsten. Den minskar resvägar och möjliggör för utförare och biståndshandläggare att få en mer sammanhållen hemtjänst. I detta sammanhang bör nämnas att anordnarna redan idag har möjlighet att minska sina resvägar genom att endast erbjuda hemtjänst i något eller några av de fyra geografiska områden som finns i Nackas hemtjänst. LOU-upphandlingar bedöms i utredningarna minska administration och kostnader kopplat till detta för beställaren. 16 kommuner har fattat beslut om att avbryta LOV sedan de infört det. Jönköping och Sollentuna är också två kommuner som just nu genomför större översyner av hemtjänsten likt Nacka, dessa utredningar har ännu inte publicerats.

Enligt de utredningar som vi har tagit del av kan en LOU-upphandling:

- skapa mer attraktiva upphandlingsobjekt.
- underlätta processen för granskning och uppföljning då antalet utförare är begränsat.
- minska negativ klimatpåverkan eftersom bland annat resor kan effektiviseras.
- ge tillräcklig volym inom ett geografiskt område som underlättar möjlighet till lösningar för kompetensförsörjning, exempelvis team för städ eller tvätt samt möjliggöra innovativa lösningar.
- skapa en mer förutsägbar marknad för anordnarna vilket kan bidra till tryggare anställningar, bättre löner och andra arbetsvillkor.

7.4 Äldrenämnden behöver bidra till ekologisk hållbarhet

Nacka kommun vill vara en miljösmart kommun, vilket beskrivs i kommunens mål och budget för åren 2020 - 2022. I ramärendet för 2021 - 2023 i alliansens program för perioden beskrivs vidare hur alla nämnder måste vara med och bidra för att målen om ekologisk hållbarhet ska kunna nås.

I Nacka kommuns inköspolicy står att de inköp som görs ska ”bidra till social utveckling, en miljö- och klimatdriven affärsutveckling och en etiskt hållbar produktion av varor, tjänster och entreprenader. De miljökrav som ställs syftar till att uppnå målen i kommunens miljöprogram.” Inom kundvalet för hemtjänst, ledsagning och avlösning finns möjlighet att exempelvis ställa krav på klimateffektiva transporter och resor. Insatser som kan minska det ekologiska

fotavtrycket något är digital dagverksamhet, digital tillsyn på dagen och digitala matinköp.

Enligt Linköpings och Värmdös utredningar om framtidens hemtjänst är LOU-upphandling med begränsat antal utförare per geografiskt område ett sätt att minska utsläppen.

7.5 Växa utan att växa - hur kan vi minska biståndshandläggarnas administration

Kommunen har ofta riktlinjer som strävar efter att ge enhetliga hjälpinsatser för personer med likartade behov. Syftet med riktlinjerna är att stärka rättssäkerheten genom att skapa ett enhetligt synsätt vid bedömningar och att säkerställa att personer med likvärdiga behov bedöms på liknande sätt. Riktlinjerna ska samtidigt ge stöd och vägledning i arbetet vid som i detta fall biståndsbedömning. Riktlinjerna är vägledande vid beslut om bistånd, de ska tillämpas inom ramen för socialtjänstlagen och med beaktande av dess bestämmelser om helhetsbedömning och individuell prövning.

Biståndshandläggarna lägger ner en stor del av sin arbetstid på administration i kommunens verksamhetssystem. Projektet har tittat på hur denna administration kan förenklas. Tabellen nedan visar en prognos över hur handläggarnas ärendeantal kommer att öka på sikt. Det är därför av vikt att förenkla och effektivisera det administrativa arbetet för biståndshandläggare om än nödvändigt om målet att växa utan att växa ska kunna realiseras.

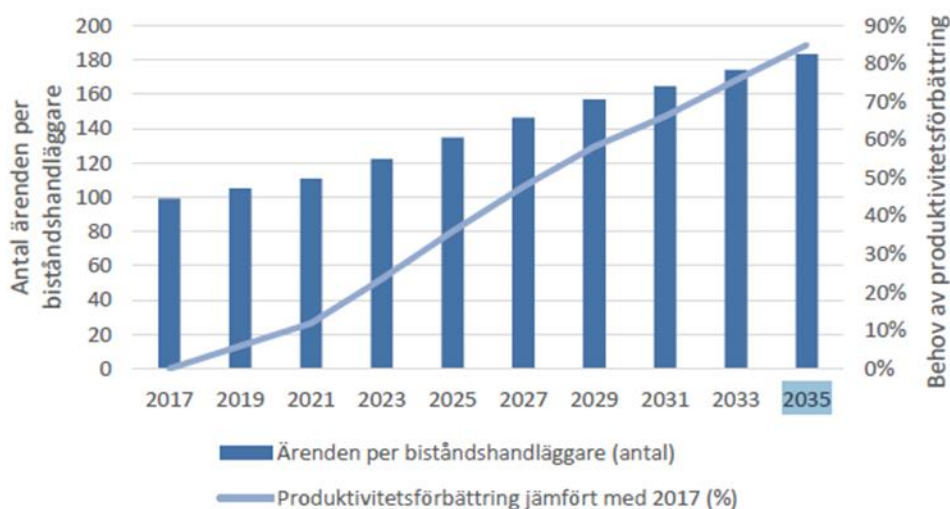


Diagram 3: Förändringen av antal ärenden per biståndshandläggare samt behovet av produktivetsförbättring, i förhållande till den demografiska utvecklingen. Prognos över åren 2017-2035. (Källa: Nacka kommun, Äldreenheten)

7.5.1 Införa förenklat beslutsfattande för minskad administration samtidigt som god hushållning uppnås

Utredningen har tittat på förutsättningar för förenklad biståndshandläggning. Äldrenämnden har sedan 15 maj 2012 tillämpat förenklad biståndshandläggning

för serviceinsatser, trygghetslarm, matdistribution, trygghetsringning, promenad, stöd att följa med vid inköp och stöd vid dusch. Beslut fattas enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen.

Utredningen *Förenklad beslutsfattande om insatser för äldre (se bilaga 3)* redogör för utvecklingen i Nacka kommun och i andra kommuner och ger förslag på att nuvarande riktlinjer för förenklad biståndshandläggning bör ändras och endast gälla för städ, tvätt, matdistribution och trygghetslarm. Ansökningsprocessen behöver digitaliseras via ”Mina sidor” med automatiserade beslut enligt 4 kap. 2 a § för att verkligen uppnå en effektivisering.

7.5.2 Ta bort tid i beslut

Något som tar mycket tid är när kundens behov förändras så att tiden i beslutet och beställningen till anordnaren behöver ändras. Projektet har sett över möjligheten till att ta bort tiden i beslutet till kunden och endast ange vilka insatser kunden är beviljad. Beräkningen är att detta skulle spara ungefär en halvtidstjänst sammanlagt på äldreheten och omsorgsenheten. Det visar sig dock att en sådan förändring är krånglig att genomföra utifrån dagens avgiftssystem och ersättningsystem. Avgiftshanteringen skulle bland annat behöva ske på ett annat sätt än idag för att inte riskera att kunder drabbas av oväntad avgift. Utredningen föreslår att enheten undersöker förutsättningarna för att ta bort tid i beslutet vidare.

8. Ersättning och avgifter

Ersättningen till anordnarna beslutas av kommunfullmäktige i november och börjar gälla från den 1 januari året därpå. Fram till året 2019 ersattes ledsagning och avlösning, som utgör en mindre del av hemtjänstkundvalet, med ett lägre belopp. Från 2019 gäller enhetlig ersättning för alla insatser inom hemtjänstkundvalet.

Tabell 1: Ersättning (kr) till anordnare av kundvalet hemtjänst för insatserna ”Hemtjänst”, ”Ledsagning”, ”Avlösning” åren 2016-2020. (Källa: Nacka kommun, äldreheten)

Ersättning hemtjänst per timme exkl moms-kompensation 6 %	År 2016*	År 2017	År 2018	År 2019	År 2020
Hemtjänst	371	379	387	399	402
Ledsagning	305	312	318	399	402
Avlösning	295	301	307	399	402
Höjning jmf med året före	Cirka 1,0 %	Cirka 2,2 %	Cirka 2 %	Cirka 3,3 %	Cirka 0,75 %
Omsorgsprisindex**	2,6%	2,7 %	2,6%	2,7%	Ej fastställt

* 2016 infördes föreskrifter om basala hygienföreskrifter och fria arbetskläder för personalen, 2017 års höjning innehöll kompensation för det.

** Omsorgsprisindex är ett index framtaget av SKR och Vårdföretagarna och Sobona och är ämnat att användas vid upphandling av verksamhet inom kommunals löneavtalsområde. Det består av lönekostnadsindex 80 % och kostnadsprisindex 20 %

2018 sänktes kraven på andelen hemtjänstpersonal som skulle ha undersköterskeutbildning från 70 procent till 50 procent. Av de 70 procenten fick 10 procent av personalen ha utbildning inom människovårdande yrke, till exempel

barnsköterska. Dessutom beslutades att en omställningstid om högst fyra dagar skulle betalas ut vid inläggning på sjukhus och dödsfall samt att anordnarna fick ersättning för genomförandesamtal och deltagande vid upprättande av samordnad individuell plan (SIP).

Under åren 2016 till 2019 har anordnare inom hemtjänsten fått cirka 16,8 miljoner kronor i statsbidrag och stimulansmedel som fördelats via Nacka kommun. Under perioden 2020 och framåt kommer stimulansbidragen riktade till äldreomsorgen fortsätta att komma till kommunerna och i Nacka förmedlas vidare till anordnarna.

Anordnarna har under flera år påtalat att ersättningsnivån i Nacka kommun är för låg för att kunna bedriva hemtjänst utifrån rådande villkor och omvärldens krav. Anordnare framhåller att osäkerheten kring hur många timmar som de kommer få betalt för under månaden är stressande då de inte vet om de kommer få täckning för sin personal. Det innebär att de har svårt att konkurrera med andra aktörer som har behov av undersköterskor eftersom särskilt boende och sjukhus kan erbjuda tillsvidareanställning, bättre löner, andra arbetsvillkor eller rätt till heltid. Detta resulterar i sin tur med att de har fler timanställningar och färre tillsvidareanställd personal.

8.1 Kundnöjdhet kopplad till ersättningsmodeller

En fråga som uppkommit är om det går att koppla kundnöjdhet till ersättningsmodeller. I denna jämförelse har Socialstyrelsens brukarundersökning som genomförs i hela landet använts som jämförelsesiffra med svaret på frågan helhetsomdöme. Nackas resultat i denna undersökning 2019 var 85. De sju kommuner med mest nöjda kunder i Socialstyrelsens brukarundersökning har mellan 100 och 97 i resultat på denna fråga.¹⁹ Alla är små kommuner och ingen av dessa kommuner har infört valfrihetssystem. De fem kommuner som har mest nöjda hemtjänstkunder och är mellanstora eller stora kommuner har resultat på mellan 94 och 92.²⁰ Bland dessa ersätter två kommuner för elektroniskt uppmätt utförd tid, precis som Nacka och tre kommuner ersätter för beviljad tid.

Det är mycket som påverkar nöjdheten hos kunder som handlar om mer än ersättningsmodellen. Viktigt att tänka på i detta sammanhang är också att kommuner som ändrar exempelvis sin ersättningsmodell eller gör stora förändringar i sina krav på utförare eller sina arbetssätt ofta bedriver ett kvalitetsarbete vid sidan om. Detta innebär exempelvis att när en kommun byter

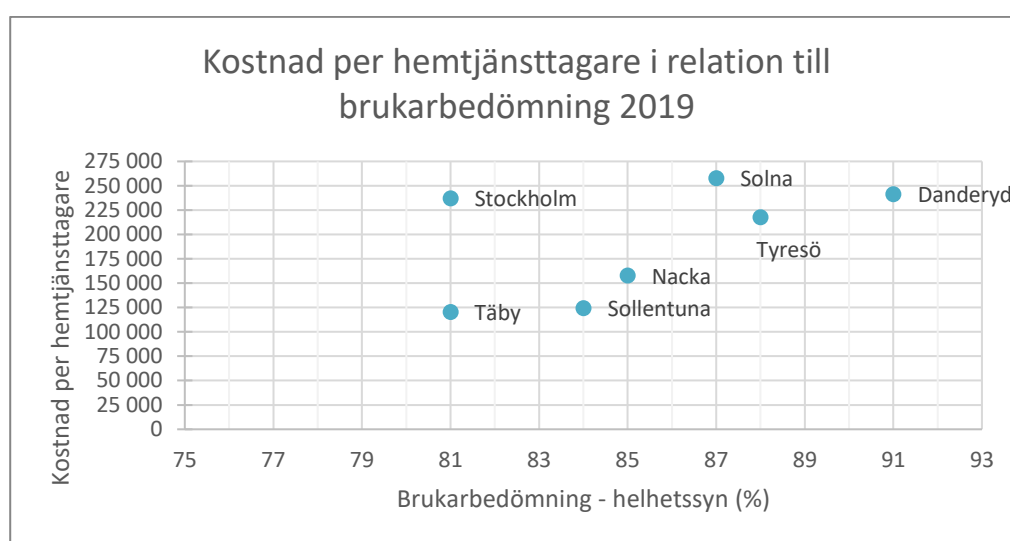
¹⁹ Bäst resultat brukarundersökning Hemtjänst, helhetsomdöme: Strömstad 100 (ej LOV), Gagnef 100 (ej LOV), Emmaboda 99 (ej LOV), Olofström 99 (ej LOV), Arjeplog 98 (ej LOV), Hofors 98 (ej LOV), Robertsfors 98 (ej LOV).

²⁰ Bäst bland kommuner över 50 000 invånare: Falun: 94 (utförd tid, elektroniskt uppmätt), Kalmar: 93 (beviljad tid), Varberg: 93 (beviljad tid), Jönköping: 93 (utförd tid, elektroniskt uppmätt), Umeå: 92 (beviljad tid).

modell sätts fokus på kvalitet vilket kan göra att kvaliteten utvecklas oavsett vilken modell man valt.

8.2 Kundnöjdhet kontra kostnad per hemtjänstmottagare

En annan variabel att titta på är kundernas nöjdhet i jämförelse med kostnaden och måttet kostnad per kund. I tabellen nedan syns att Nacka kommun har tredje lägsta kostnaden bland våra jämförelsekommuner. Tre kommuner har högre resultat när det gäller brukarbedömning, alla dessa har markant högre kostnader än Nacka, mellan 75 och 100 tusen kronor per hemtjänstmottagare och år. Nacka får alltså relativt god kvalitet för pengarna.



²¹ Diagram 4: Kostnad (kr) per hemtjänsttagare och kundernas nöjdhet. Nacka kommun har den tredje lägsta kostnaden i förhållande till sina jämförelsekommuner. (Källa: PWC. Samanställningen är baserad på resultat i Kolada, den öppna databasen för alla Sveriges kommuner och regioner.)

8.3 Olika ersättningsmodeller

När ersättning ges per timme kan den ges för beviljad tid eller för utförd tid. 77 av de 159 kommuner som har LOV inom hemtjänsten ersätter för beviljad tid och 68 för utförd tid. Nacka ersätter för utförd tid som är elektroniskt uppmätt.

8.3.1 Beviljad tid

Beviljad tid innebär att tiden beräknas på förhand för de insatser en kund har behov av enligt biståndsbedömningen. Utföraren får ersättning för hur lång tid biståndsbedömaren bedömt behövs, oavsett hur lång tid insatsen tar i verkligheten. Fördelen med beviljad tid anses vara att modellen utgår från kundens behov. Samtidigt kan en mindre seriös utförare frestas att minimera den tid insatsen tar,

²¹ Sammanställning gjord av PWC baserat på resultat i Kolada, en öppen databas för alla Sveriges kommuner och regioner.

vilket kan gå ut över kvaliteten. Däremot kan det vara en fördel för utföraren att veta att man får betalt även om hemtjänstkunden vid något tillfälle bestämmer sig för att tacka nej till insatsen. Modellen medför mindre administration för både kommun och utförare.

8.3.2 Utförd tid

Betalning för utförd tid innebär istället att utföraren får ersättning för den faktiska tiden som insatsen tar, antingen upp till en viss nivå eller utan begränsning. Beroende på kundens dagsform kan förstås insatsen ta både längre och kortare tid, och någon gång kanske den uteblir helt för att kunden klarat den själv eller fått hjälp av någon annan. Fördelen med denna modell utifrån kundens perspektiv är att den tid som beviljats som regel också levereras. Samtidigt leder modellen till mer administration. Det finns heller inget ekonomiskt incitament till att stärka kundens förmågor, eftersom det kan leda till lägre ersättning.

Fördelar med ersättning för utförd tid är att anordnare får ersättning för den tid de utför. Kommunen kan på ett enkelt sätt säkerställa att vi betalar för den tid som utförs. Modellen är tydlig och transparent, rak och enkel. En fördel är att kunder endast betalar för den tid de får hjälp.

Nackdelar med modellen är att vi har fått signaler om att personal inte får betalt för tiden mellan kunder hos vissa anordnare vilket bidrar till försämrad arbetsmiljö och arbetsvillkor för personalen. Försämrad arbetsmiljö för personalen tenderar att ge lägre kvalitet för kunderna.

8.3.3 Ersättning utifrån bedömt behov med flexibel tid

Flexibel tid beskrivs mer i *avsnitt 4.4* i rapporten. Modellen har i andra kommuner resulterat i hög nöjdhet hos både kunder och personal. Projektgruppen blev därför intresserad av att undersöka om det går att skapa en ersättningsmodell utifrån detta som inte genererar markant ökade kostnader. Med inspiration från modellerna med flexibel tid men med ett tak för tiden skulle en sådan ersättningsmodell kunna ge hög kundnöjdhet. Modellen skulle i så fall kunna byggas genom att biståndshandläggaren gör en nivåbedömning av kundens behov och förmågor, förslagsvis med hjälp av IBIC och att man dessutom tog tillvara de variabler som HEKLA-projektet²² kommit fram till. Efter att biståndsbedömaren gjort en nivåbedömning av kundens behov kan kunden tillsammans med sin anordnare bestämma vad tiden ska användas till.

²² Samverkansprojektet HEKLA är en förkortning för hemtjänstens ekonomi, kvalitet, ledning och arbetsförhållanden. Forskare på Uppsala universitet och Centrum för arbets- och miljömedicin i Stockholm står bakom projektet med Ingela Målvqvist, forskare, som initiativtagare till projektet. Mer om HEKLA finns att läsa i projektets förstudie.

Fördelar med modellen är att den kan innebära att kunden får mer delaktighet om hen tillsammans med sin utförare bestämmer vad tiden ska användas till. Utföraren kan få större flexibilitet i sitt utförande och bättre planera insatser för kundens nytta.

Den största nackdelen är att modellen inte är prövad och det därför är svårt att förutsäga resultatet. De kommuner som använder flexibel tid har antingen till stor del kommunal utförare i hemtjänsten eller höga kostnader för sin hemtjänst. Det finns också en risk att utföraren styr för mycket vilket gör att kundens inflytande och delaktighet minskar. Skulle en sådan modell testas krävs mycket planering för att det ska fungera så bra som möjligt.

8.3.4 Täbys ersättningsmodell, utförd insats

Täby kommun införde 2016 en ersättningsmodell som med koppling till internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF) och IBIC skulle skapa förutsättningar för en proaktiv styrning och uppföljning av de insatser som ges till kunderna. Man ville att modellen skulle förenkla biståndshandläggarnas handläggning och uppföljning av biståndsbeslut och utförda insatser, bland annat genom minskad administration och förenklad kontroll av vad som har utförts.

Täby skapade några så kallade typbrukare med olika insatser där man uppskattade hur många insatser som respektive typbrukare hade. För att uppskatta hur lång tid varje insats tog i genomsnitt åkte man med hemtjänsten och beräknade hur lång tid som lades på olika moment i insatsen och även på restid, gångtid, hitta parkering, åka hiss och så vidare. Man såg att förvänsamt mycket tid, cirka femtio procent, gick åt till kringtid, oavsett vilken utförare man följde eller vilka insatser det gällde.

Ersättning till anordnarna enligt Täbymodellen betalas ut för ny kund, per besök och per utförd insats.

Positiva erfarenheter från Täby visar att den nya ersättningsmodellen lett till att hemtjänsten i större utsträckning utför det som handläggaren beslutat. Tidigare har exempelvis delegerade insatser från primärvården genomförts utan kostnad för primärvården och kommunen har fått betala för tiden. Biståndshandläggares uppföljning visar att de tidigare gjort annat än det som är beställt samt att de nu kan titta på behov istället för tid och slipper många tidsdiskussioner. Efter införandet av ersättningsmodellen kostar hemtjänsten betydligt mindre trots att detta inte var målsättningen med införandet av modellen. Täby gör fler individuppföljningar av sina hemtjänstkunder i jämförelse med Nacka. Biståndshandläggarna fick bättre kontroll över kundernas behov, bättre kvalitet i

uppföljningen, större möjlighet till lärande mellan varandra och minskad tid för ”förhandling” med utförare.

Nackdelar med Täbymodellen är att kundnöjdheten sjunkit från 91 till 81 mellan år 2016–2019. Modellen har inte resulterat i den innovation som man hade hoppats på. Modellen har heller inte minskat den administrativa bördan för biståndshandläggarna på det sätt man hoppats. Utvärdering visar att utförarna inte riktigt förstår modellen samt att en införandetid på 11 månader var för kort. I utvärderingen upplevde utförarna över lag att grundtankarna med ny ersättningsmodell var bra. Däremot trodde de att drivkraften var kostnadsbesparingar. Företagen lyfte två huvudsakliga utmaningar, schemaplanering och att de upplever att de inte får betalt för vad de gör.

8.3.5 Sammanställning av de olika ersättningsmodellerna

För och nackdelar med olika ersättningsmodeller			
	Beviljad tid	Utförd tid	Utförd insats
Kommun	(+) Lätt att administrera (+) Små förändringar för anordnarna och kommunen (-) Risk för rättssäkerhets- och kvalitetsbrister eftersom incitamentet att utföra tiden minskar (-) Kundernas beviljade tid kan bedömas olika	(+) Anordnarna har ekonomiska incitament för att utföra beslutet (-) Anordnarna har inte incitament för att använda tiden effektivt (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration (-) Kundernas beviljade tid kan bedömas olika	(+) Anordnarna har incitament för att utföra beslut vilket är rättssäkert och borgar för bättre kvalitet (+) Anordnarna har incitament för att effektivisera verksamheten vilket skapar utrymme för att hålla nere ersättningsnivåerna (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration eftersom det kräver täta uppföljningar och kontroller, utökade klassificeringar av tjänsterna och registrering av utförda aktiviteter
Kund	(-) Negativ inverkan på service och kvalitet p.g.a. Begränsade incitament att utföra beslut. (-) Risk för stressfyllda kontakter med kunderna	(+) Utrymme att påverka innehållet för den biståndsbedömda tjänsten i dialog med anordnarna (+) Utrymme att skapa relation eftersom tiden kan disponeras utifrån kundens önskemål (+) Anordnarna har incitament att utföra den beslutade tiden (rättssäkerhet, kvalitet)	(+) Anordnarna har incitament för att utföra de beslutade aktiviteterna (rättssäkert, kvalitet) (-) Risk för stressfyllda kontakter med kunderna och därmed lägre kvalitet

Anordnare	(+) Möjlighet att öka lönsamheten genom att göra så lite som möjligt för den garanterade inkomsten	(+) Det finns utrymme att påverka innehållet i tjänsten i dialog med kunden (-) Avsaknad av incitament för att använda tiden effektivt	(+) Utrymme för att påverka lönsamheten genom effektivisering)
-----------	--	---	--

Tabell 2: Sammanställning över för- och nackdelar för kommun, kund, anordnare med de olika ersättningsmodellerna "Beviljad tid", "Utförd tid", "Utförd insats". (Källa: Nacka kommun, Äldreheten)

8.4 Ersättningsnivåer

8.4.1 Hemtjänstchecken i Nacka

Hemtjänstchecken i Nacka är uppbyggd utifrån en personalkostnad som är uträknad från den snittlön SKR anger för undersköterskor, 26 659 kronor plus semestersättning och OB-ersättning. I uträkningen finns också administrativa kostnader plus verksamhetsledning, övriga kostnader och en kringtid på 28 procent. Uträkningen förutsätter att 72 procent av arbetstiden utförs hos kund. Nedan finns kalkylen hur hemtjänstchecken är uträknad.

Månadslön	26 659	
Antal arbetstimmar	160	
OB-tillägg % andel av grundlön	9,50%	
Semester och sjukersättning % andel av grundlön	12,50%	
PO-pålägg % andel av grundlön	40,15%	
Personalkostnad	268	72,00%
Pålägg: Kringtid på personalkostnad	104	28,00%
Summa personalkostnad	372	100,00%
Övriga kostnader	24	
Administrativ kostnad inklusive verksamhetsledning	30	
Summa övriga kostnader (inklusive moms)	54	
Check inklusive momskompensation till privat anordnare	426	
Check exklusive momskompensation till kommunal anordnare	402	

Tabell 3: Kalkyl över uträkning av hemtjänstcheck. (Källa: Nacka kommun, Äldreheten)

Den checknivå som Nacka har bedöms som rimlig utifrån förutsättningarna av den konsult som under utredningstiden har granskat de olika ersättningsmodellerna och Nacka kommuns nuvarande checknivå.

I posten övriga kostnader ska bland annat inrymmas lokaler, bilar, utbildning till personalen, arbetskläder, skyddsutrustning och personalförmåner. Nya krav på verksamheterna motiverar en höjning av posten övriga kostnader, bland annat utifrån högre krav på skyddsutrustning, att kommunen vill premiera miljövänligare bilar, att kompetensen behöver höjas och att kommunen vill premiera tryggare och bättre anställningsvillkor.

En höjning av posten övriga kostnader till 28 kronor ger en kostnadsökning för äldrenämnden med 1,4 miljoner kronor och socialnämnden med 335 tusen kronor, en höjning med 30 kronor ger en kostnadsökning med drygt tre miljoner kronor för äldrenämnden och 472 tusen kronor för socialnämnden, en höjning till 33 kronor ger en kostnadsökning för äldrenämnden med 4 miljoner kronor och för socialnämnden med 669 tusen kronor. En höjning till 37 kronor kostar 6,1 miljoner kronor för äldrenämnden och 1 miljon kronor för socialnämnden.

	Exempel höjning av posten övriga kostnader			
	Ökning till 28 kronor	Ökning till 30 kronor	Ökning till 33 kronor	Ökning till 37 kronor
Kostnad för äldrenämnden	1 438 tkr	3 134 tkr	4 039 tkr	6 120 tkr
Kostnad för socialnämnden	335 tkr	472 tkr	669 tkr	1 000 tkr
Summa	1 773 tkr	3 606 tkr	4 708 tkr	7 120 tkr

Tabell 4: Kostnader (tusen kronor) för äldrenämnden och socialnämnden vid exempel på olika höjningar på 28 kr, 30 kr 33 kr samt 37 kr av posten "Övriga kostnader". (Källa: Nacka kommun, Äldreenheten)

8.4.2 Jämförelse med andra kommuners ersättningsnivåer

Det är en stor spridning mellan kommunernas ersättning. Genomsnittet för omvårdnadsinsatser dagtid 2019 är 426 kronor per timme, ersättningen varierar mellan 315 och 558 kronor per timme. Nacka har exklusive moms-kompensation en ersättning på 402 kronor per timme i 2020 års ersättningsnivå och 399 kronor i 2019 års ersättningsnivå.

I tabellen nedan visas de kommuner i Stockholms län som ersätter för utförd tid med elektroniskt uppmätt tid i 2019 års ersättningsnivå. Alla kommuner har samma ersättning för service och omvårdnad utom Solna stad där det skiljer 41 kronor per timme. Ersättningsnivån går inte att jämföra med Täby kommun eftersom de ersätter per insats och inte per utförd timme. Nacka kommuns ersättning ligger i mitten bland dessa kommuner.

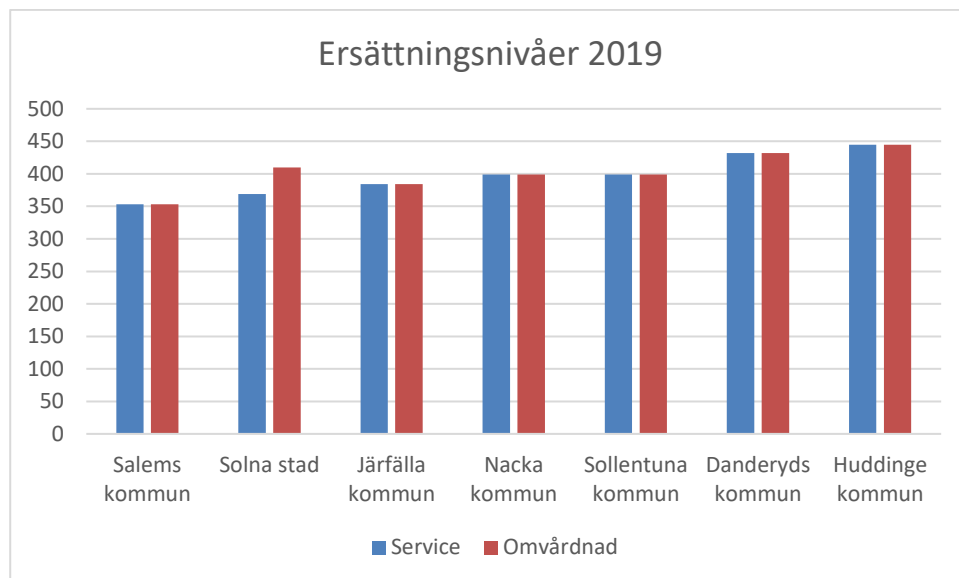


Diagram 5: Kommuner i Stockholms län som ersätter för utförd tid gällande service och omvårdnad. Avser elektroniskt uppmätt tid i 2019 års ersättningsnivå i kronor. (Källa: SKRs enkät om kommunernas hemtjänstersättning)

8.4.3 Jämförelse med andra kommuners kostnader

Under 2019 hade Nacka i genomsnitt 38 beviljade hemtjänsttimmar per månad och kund för personer över 65 år. Det är i linje med våra jämförelsekommuner och Stockholms stad förutom när det gäller Sollentuna. I Sollentuna, Solna, Tyresö och Danderyd har genomsnittet minskat. I Stockholm har det ökat något mellan 2018 och 2019 men i Nacka är trenden att antalet timmar per kund ökat de tre senaste åren. Sollentuna har i genomsnitt 27 hemtjänsttimmar per månad och kund för personer över 65 år. Skulle Nacka minska sitt genomsnitt till samma som Sollentuna skulle hemtjänsten kostat 69 miljoner mindre under 2019. Täby finns inte med i jämförelsen eftersom de inte biståndsbedömer timmar utan insatser.

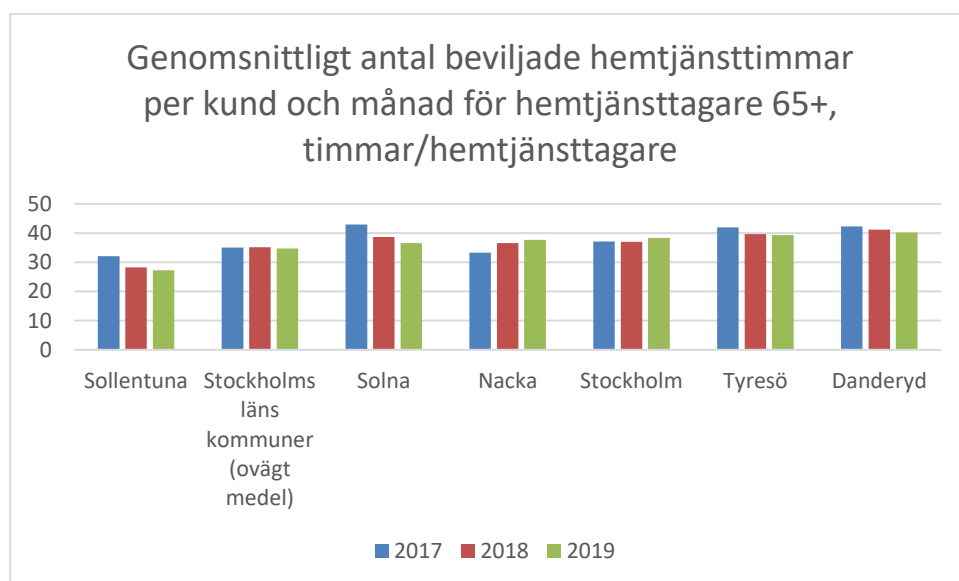


Diagram 6: Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per kund och månad för kunder över 65 år. Ovägt medel innebär genomsnittet för Stockholms läns kommuner. (Källa: Kolada)

För kunder mellan 0–64 år har Nacka ett högre genomsnitt i antal beviljade hemtjänsttimmar per kund än våra jämförelsekommuner och Stockholm. Endast Nacka och Danderyd har ökat genomsnittligt antal timmar. Övriga har minskat sitt genomsnitt de senaste tre åren.

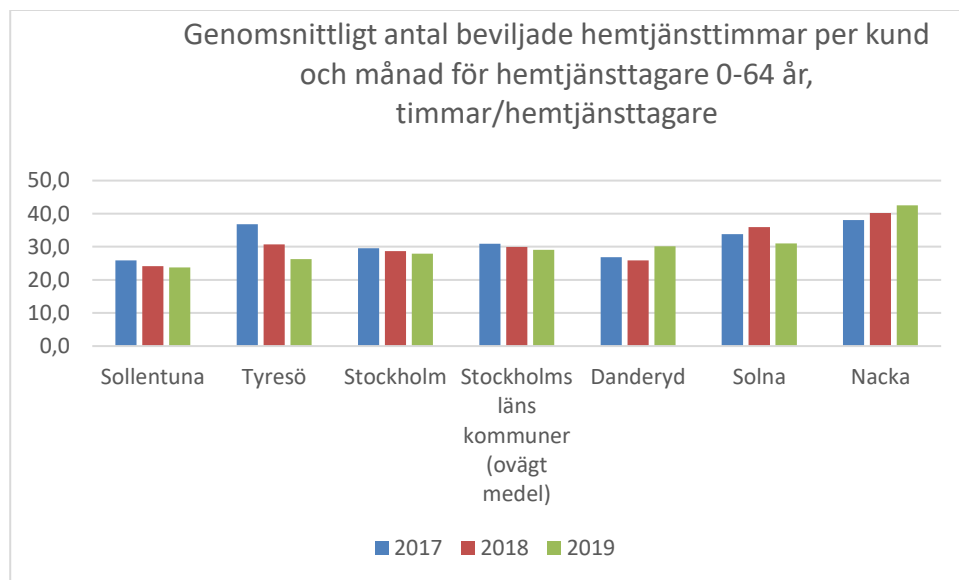


Diagram 7: Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per kund och månad för kunder över 0-64 år. Övägt medel innebär genomsnittet för Stockholms läns kommuner. (Källa: Kolada)

8.5 Ska anordnarna få ersättning för avböjda besök?

Avböjda besök (bomtider) är enstaka insatser som ställs in med kort varsel. I oktober 2019 tog äldrenämnden del av en utredning utifrån frågeställningar kring ersättning för avböjda besök för kundvalet inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. Utredningen innehåller en sammanställning av genomförda översyner, nuvarande villkor och omvärldsbevakning.

Det finns flera faktorer som bidrar till ett avböjt besök. Enligt utredningen behöver både biståndshandläggare och anordnare se över sina arbetssätt för att minska avböjda besök hos kunden. Den stora ärendemängden för biståndshandläggarna gör att uppföljningar prioriteras ner. Utredningens bedömning är att biståndshandläggarna i högre utsträckning behöver följa upp de kunder som ofta tackar nej till insatser. Utifrån utredningar som gjordes 2014 och 2018 har villkoren justerats så att anordnarna utöver checkhöjningar blir kompenserade för mer kringtid och omställningstid.

I jämförelse med andra liknande kommuner är det endast Nacka kommun och Stockholm stad som inte ersätter anordnare för avböjda besök. Sollentuna kommun och Danderyds kommun ersätter anordnare för avböjd tid och tar samtidigt ut avgift av kunden för avböjd tid. Kommuner som ersätter för avböjda besök tillåter inte att besöken utförs vid ett senare tillfälle. I Nacka är det vanligt

att avböjda besök utförs vid ett senare tillfälle, vilket kan vara positivt ur ett kund- och valfrihetsperspektiv. Det ligger i linje med äldrenämndens fokusområde att kunderna ska ha inflytande över sin omsorg.

I utredningen kring avböjda besök konstateras att anordnarna sammantaget förlorat knappt 3,8 miljoner kronor i avböjda besök under den halvårslånga testperioden, förutsatt att checkbeloppet för avböjda besök hade varit 402 kronor. Samtidigt har ersättningen under testperioden varit drygt 3,3 miljoner högre eftersom anordnarna blir kompenserade för avböjd tid med det högre checkbeloppet som gäller idag. Vidare är det vanligt att avböjda besök utförs vid ett senare tillfälle, vilket påverkar ovanstående beräkningar. Under pandemin har flera kunder helt valt att avboka sina besök, med god framförhållning, vilket inte hade kompenserats även om ersättning för sena avböjda besök hade införts.

För och nackdelar med ersättning för avböjda besök		
	Ersättning för avbokade besök	Ingen ersättning för avbokade besök
Kommun	(+) Kommunen får bättre koll på vilka beslut som behöver justeras (-) Ökad administration (-) Medför ökade kostnader (-) Risk att anordnare inte kontaktar kommunen om kunders behov förändras	(+) Minskad administration (+) Minskade kostnader (-) Risk att kunder inte kontaktar kommunen om deras behov förändras
Kund	(-) Kunder som missar sin tid får inte sitt behov tillgodosett en annan tid (-) "Besvärliga" kunder får inte den omsorg de behöver, t ex genom att det kommer personal som kunden tidigare sagt nej till (-) Moroten att motivera kunden att ta emot besöket försvinner, vilket kan leda till att kunden inte får den omsorg de är beviljade (-) Kunden får betala för avbokade besök oavsett	(+) Kunden har en större flexibilitet
Anordnare	(+) Transparent system där anordnarna ser vad de får betalt även vid avböjda besök (+) Ökad ersättning till vissa anordnare (-) Ökad risk för fusk och oegentligheter	(+) Skapar incitament till god dialog med kunderna

Tabell 5: Sammanställning över för- och nackdelar för kommun, kund, anordnare kopplat till avböjda besök. (Källa: Nacka kommun, Äldreheten)

8.6 Premieersättning – ett sätt att premiera god kvalitet

I förstudien lyftes ett förslag på premieersättning från Lunds kommun kopplat till uppfyllda mål enligt IBIC. Detta kräver att IBIC är på plats i myndighetsutövning och hos anordnare innan en premieersättning kan betalas ut. Utredarna är fortsatt positiva.

Anordnare ställer sig positiva till premieersättning, men framhåller att det är viktigt att den blir rättvis då olika utförare har olika förutsättningar, till exempel beroende på företagets storlek. I forskningsprojektet HEKLA som beskrevs i förstudien lyfter man också det som positivt med ersättningar som stimulerar till ökad kvalitet som exempelvis kontinuitet. Detta skulle även kunna förbättra arbetsvillkoren för personalen.

En annan fråga som diskuterats under projektiden och där projektgruppen ser en möjlighet att införa premieersättning är på området kontinuitet. I *avsnitt 5.6* diskuteras kontinuitet och hur den förändrats hittills under året. En kontinuitetsbonus kan betalas ut en gång per tertial när kontinuitetsciffrorna sammanställs till tertialrapporten till de anordnare som uppnår en kontinuitet på 9,5 eller mindre personal under en 14 dagars period. Ersättningen kan vara en halv hemtjänststimme per kund som anordnaren har vid tidpunkten för statistikuttaget. Med dagens hemtjänstersättning innebär detta en maximal kostnad på 300 tusen kronor per tertial, 900 tusen kronor per år, om alla anordnare skulle klara målet.

Den utbetalade premieersättningen ska användas till personalsatsningar som kompetenshöjande insatser.

8.7 OPI-uppräknig – en stabil uppräkningsmodell

Omsorgsprisindex (OPI) är framtaget tillsammans med Vårdföretagarna och Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Sobona. Det är ämnat att användas vid upphandling av verksamhet inom Kommunals löneavtalsområde²³. Indexeringen ska leda till att utföraren får kompensation för allmänna pris- och löneökningar.

Fördelen med OPI är i första hand att anordnarna lättare kan planera sina verksamheter, bibehålla personal samt i högre utsträckning vågar och kan anställa personal. Detta skapar tryggare anställningsformer för personalen och möjlighet till löneutveckling för personalen. Diskussioner gällande höjningar av checken uteblir.

Alla upphandlade utförare inom sociala omsorgsprocessen som är upphandlade inom LOU har en årlig uppräknig enligt fastställt OPI. I Nacka kommuns kundvalssystem ska checksystemet utan obligatorisk uppräknig bidra till en

²³ SKR (2009); *Prisindex för vård och omsorg*.

kontinuerlig kostnadseffektivisering. Utredningen visar att anordnarna behöver en mer stabil uppräkningsmodell för att få bättre stabilitet, kunna skapa högre kvalitet för kunder och bättre förutsättningar att arbeta inom vård och omsorg.

Ett alternativ till OPI-uppräkning kan vara en fast procentuppräkning så att både anordnare och kommun alltid vet hur stor uppräkningsen blir kommande år. Till exempel två procent årligen eller 70 procent av OPI. Tabellen nedan visar kostnaden för äldrenämnden respektive socialnämnden vid de tre olika uppräkningsalternativen. Uträkningen är gjord utifrån nämndernas bruttobudget och redovisar vad som blir nettokostnadsökningen exklusive kostnad för att kompensera anordnarna för moms eftersom kommunen får statsbidrag för den.

Exempel på årlig uppräkning			
	Genomsnittligt OPI senaste 4 åren, 2,65 procent	2 procents årlig uppräkning	70 procent av Genomsnittligt OPI senaste 4 åren
Kostnad för äldrenämnden	5 549 tkr	4 188 tkr	3 884 tkr
Kostnad för socialnämnden	834 tkr	629 tkr	584 tkr
Summa	6 383 tkr	4 817 tkr	4 468 tkr

Tabell 6: Sammanställning över exempel på årlig uppräkning. Kostnader för äldrenämnden respektive socialnämnden vid tre olika uppräkningsalternativ. (Källa: Nacka kommun, Äldreenheten)

8.8 Vad ska kunderna betala för sin hemtjänst?

8.8.1 Olika avgiftsmodeller

Generellt kan kommunernas avgiftsmodeller delas upp i tre olika kategorier:

- **Timtaxa**
Avgifter för de olika insatserna tas ut per timme. Avgiften för kunden beror på antalet insatstimmar, till dess att en kund uppnått maxtaxan.
- **Nivåtaxa**
Nivåer kan utgöras av olika tidsspann, där kundens insatstimmar motsvarar en nivå. Nivåsystemet kan utformas med en fast avgift i varje nivå eller till exempel med en procentuell avgift som andel av inkomsten.
- **Abonnemangstaxa**
Avgift tas ut baserat på typ av insats eller per månad. Exempelvis en viss avgift för omvårdnadsinsatser (oavsett mängd), en annan för serviceinsatser och så vidare.

Projektet har undersökt möjligheten att tar ut hemtjänstavgift i form av abonnemang som ofta är uppdelade på olika insatser. I Täby till exempel är abonnemangskostnaden för omvårdnad 1 063 kronor i månaden oavsett

hjälpbehov. För service är abonnemangskostnaden 425 kronor i månaden per insats (uppdelat på inköp, tvätt och städning).

För- och nackdelar med olika avgiftssystem		
	Avgift per timme	Avgift abonnemang
Kommun	(+) Transparent koppling mellan ersättning och avgifter (-) Ökad administration	(+) Minskad administration eftersom fakturaunderlaget endast ändras om kunden får förändrad insats
Kund	(+) Transparent eftersom kunden endast betalar för tid hemtjänsten är där	(+) Samma avgift för kund varje månad (-) Kunder kan inte påverka sin avgift genom att minska sin tid
Anordnare	(+) Transparent system som skapar förtroende mellan anordnare och kunder (-) Kunder kan tacka nej till besök eller korta ner besök och därmed påverka sin avgift	(+) Avgifter och ersättning är inte sammankopplat

Tabell 7: Sammanställning av för- och nackdelar med olika avgiftssystem för kommun, kund, anordnare av hemtjänst. Avgift per timme och avgift via abonnemang. (Källa: Nacka kommun, Äldreheten)

8.8.2 Avgifter i Nacka kommun

I Nacka kommun betalar hemtjänstkunderna en timtaxa för hemtjänst. Den är 150 kronor i timmen för de första åtta timmarna varje månad och därefter är taxan 80 kronor per timme. Den nationella maxtaxan är 2 125 kronor 2020, vilket betyder att ingen kund betalar mer än så för hemtjänst per månad. Dessutom reduceras avgiften om kunden har ett lägre avgiftsutrymme och inte bedöms ha möjlighet att betala sin avgift. Nackas timtaxa har legat på samma nivå under många år.

Inom kundvalet för hemtjänst, ledsagning och avlösning finns cirka 1 600 kunder. 700 av kunderna betalar reducerad eller ingen avgift på grund av vilket avgiftsutrymme de har. En avgiftshöjning kommer att innebära att vissa kunder som idag inte når upp till maxtaxa får en höjd avgift.

8.8.3 Jämförelser med andra kommuner

I jämförelse med andra kommuner, både i Stockholms län och de kommuner utredningen har varit i kontakt med, har Nacka en låg avgift för hemtjänst. I förstudierapporten konstaterades att Nacka hade bland de lägre avgifterna för kunder med hemtjänstinsatser och att dessa därför skulle ses över.

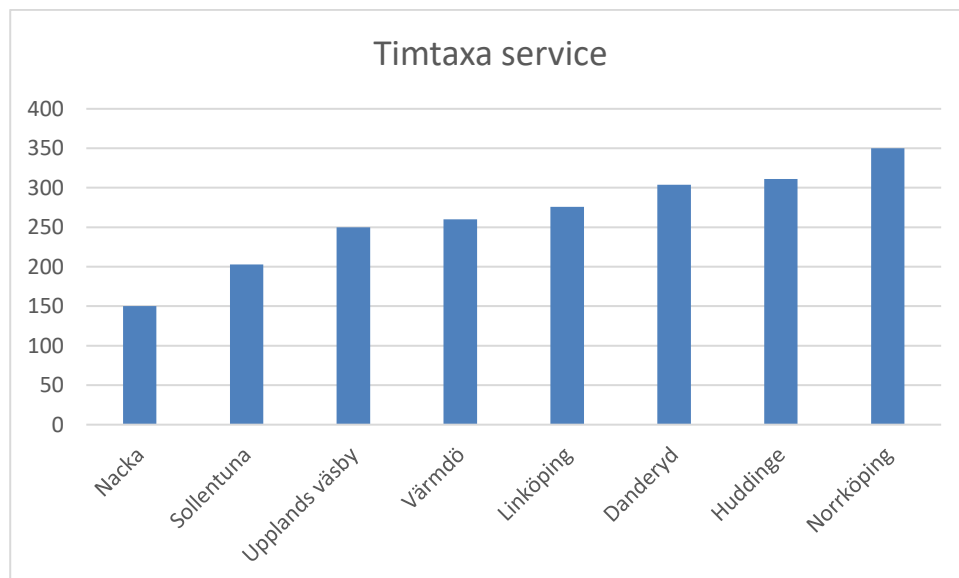


Diagram 8: Timtata för insatsen service. Nacka i jämförelse med Stockholms län samt kommuner som projektet varit i kontakt med. Nacka har lägst avgift. (Källa: Respektive kommuns hemsida)

Bilden visar att Nacka har lägst avgift bland de kommuner som har timtata. Timtatan går inte att jämföra med Täby, Tyresö, Solna och Stockholm eftersom de har abonnemangavgift eller fast avgift per insats.

Staten subventionerar privatpersoner som behöver hjälp med serviceinsatser i hemmet via rut-avdraget. En genomgång av företag som erbjuder städtjänster i Nacka visar att timkostnaden ligger runt 250 kronor efter rut-avdrag. Med dagens avgift är det alltså billigare att få serviceinsatser via hemtjänsten än via rut-avdrag. För att minska incitamentet för kunder att ha bara serviceinsatser kan en höjning av avgiften göras så att den ligger i nivå med eller över kostanden för tjänster med rut-avdrag.

9. Slutsatser

Kommuner över hela Sverige har utrett eller utreder frågan om framtidens hemtjänst. Vi står alla inför det faktum att den demografiska utvecklingen kommer leda till att allt fler behöver stöd från kommunen samtidigt som färre personer kommer att betala skatt. Kundnöjdheten för hemtjänsten i Sverige har gått ner generellt och för Nacka och våra jämförelsekommuner är nedgången större. Det finns ingen universallösning för hur hemtjänsten ska organiseras i Sverige för att möta behovet. Alla kommuner kommer att behöva anpassa sina insatser och sin handläggning utifrån sina specifika förutsättningar. Kundens, kommunens och företagets perspektiv är inte alltid samma lösning. För att skapa ett hållbart kundval behövs en sammanvägning av allas behov. Det kommer även krävas justeringar över tid för att anpassa verksamheterna utifrån Nacka kommuns förändrade förutsättningar. Utredningen Hemtjänst 2.0 ger förslag på utvecklingsarbeten,

ändringar i auktorisationsvillkoren för hemtjänst, ledsagning och avlösning samt förändringar i avgifter och ersättning. Syftet är i första hand att öka kundnöjdheten.

Nacka kommun har en god kvalitet inom hemtjänsten. Anordnarna och dess personal är flexibla, engagerade, drivande och måna om våra äldre. Vi har en god dialog med anordnarna och följer noggrant upp kvaliteten hos hemtjänstföretagen. Under de senaste åren har det systematiska uppföljningsarbetet medfört att anordnare med stora brister har avauktorerats. Anordnare med mindre brister har arbetat med kvalitetshöjande åtgärder. Antalet anordnare har minskat kraftigt på grund av flera olika omständigheter vilket lett till att kundunderlaget hos de kvarstående anordnarna har ökat. Detta har medfört en mer jämn kvalitet hos anordnarna än tidigare.

9.1 Rätt kompetens för olika typer av arbetsuppgifter och behov

Det finns en nationell enighet kring de kompetensbrister som finns inom äldreomsorgen. Bristområdena är främst dokumentation, omsorgskunskap, medicinsk kompetens, kunskap om diagnoser och professionellt bemötande. Även kunskaper i svenska språket är ett bristområde. Nacka kommuns ambition är att vara en företagsvänlig kommun. Anordnarna i Nacka kommun är både små och stora företag vilket är positivt. Ofta har anordnarna en väldigt slimmad organisation och har inte möjlighet att bedriva de utvecklingsarbeten, kompetensutveckling eller omvärldsbevakningar som krävs för att följa med i den utveckling som sker i samhället. Kraven har skärpts inom området hemtjänst avseende bland annat verksamhetstillstånd, utbildningar och arbetskläder. I utredningen framkommer att det finns ett behov och önskemål från anordnarna av att kommunen stöttar deras kompetensutveckling i högre utsträckning och tar ett större ansvar i att säkerställa att personalen har tillräckliga kunskaper.

Generell kompetenshöjning

Utredningen visar på att kunskapen inom en rad områden generellt behöver höjas då många kunder inom hemtjänsten har komplexa vård- och omsorgsbehov. Det ger således högre effekt att höja den generella kompetensen hos medarbetarna inom hemtjänst. Särskilt prioriterade områden är

- Demenssjukdomar
- Fallprevention
- Psykisk ohälsa
- Missbruk

Utbildningsbehov

Det nuvarande utbildningskravet på hemtjänstpersonal i Nacka kommun är 1400 poäng från vård- och omsorgsutbildning, vilket är i linje med Socialstyrelsens rekommendation. Skolverket har infört ett nationellt yrkespaket för undersköterska på 1500 poäng som kommer att införas hos Nackas komvuxanordnare från hösten 2020. Förslaget är att Nacka kommun ändrar i kundvalsvillkoren så att kravet stämmer överens med det nya yrkespaketet, alltså att ändra från 1400 poäng till 1500 poäng för de som börjar studera höstterminen 2020. De som redan har läst en utbildning på 1400 poäng kommer fortsättningsvis att uppnå utbildningskravet.

Samverkan

I Nacka arbetar vi utifrån traditionell biståndshandläggning och samverkar med de professioner som behövs i olika ärenden. Utredningen har vägt fördelar och nackdelar med att involvera arbetsterapeut mer frekvent i myndighetsutövning och landar i slutsatsen att det inte skulle bli en effektiv lösning i Nacka. Den främsta orsaken till att inte gå vidare med förslaget är att arbetsterapeutiska bedömningar och utredningar ingår i regionens ansvarsområde. Vidare fyller även andra paramedicinska roller, som fysioterapeut, dietist och logoped viktiga funktioner för att få en helhetsbild. Samverkan med de primärvårdsenheter som är verksamma i kommunen är god. Det innebär att det finns möjlighet att köpa tillfälliga insatser från arbetsterapeuter i enstaka ärenden som är mer svårbedömda. Utredningens förslag är att detta ska användas i högre utsträckning. Regelbundna samverkansmöten sker och det finns samverkansöverenskommelser. Den strukturerade samverkan mellan kommunen och regionen behöver förbättras och utvecklas och ansvaret behöver säkras upp. Här är det utvecklingsarbete som SKR bedriver och som benämns ”Nära vård” en stor hjälp.

Kundval med spetskompetens?

En fråga som ställdes i politikerinitiativet var om kundvalet behöver delas upp i flera olika kundval för att möta olika specialistområden exempelvis för kunder med särskilda behov eller service kontra omvårdnad. Utredningens svar på frågan är att kommunen inte bör dela upp hemtjänsten i fler mindre områden. För att långsiktigt säkra kvaliteten är inte nya kundval bästa formen. Ett uppdelat kundval skulle inte öka den upplevda kvaliteten för kunderna eller vara ekonomiskt fördelaktigt för anordnarna. Utifrån vår omvärldsbevakning kan vi se att flera kommuner har tagit bort specialiserade grupper, exempelvis demensteam till förmån för en generell kompetenshöjning. Den generella kompetenshöjningen leder till att hälsan för de äldre främjas och att personer med komplexa behov i högre utsträckning får tillgång till personal med kompetens inom deras område.

9.2 Hållbar organisering, ett hållbart kundval som skapar incitament till högre kvalitet

Hur ska vi möta åldrande befolkning med befintliga insatser? Kommunen kan inte påverka antalet kunder men vi kan påverka hur vi organiserar både de förebyggande

och biståndsbedömda insatserna så att de personer som behöver stöd får rätt stöd utifrån sina behov och förutsättningar. Utredningen föreslår att

- Marknadsföra, möjliggöra och erbjuda fler hälsofrämjande aktiviteter så att kunderna håller sig friskare längre. Möjliggöra handlar bland annat om att vara mer generös med ledsagning till förebyggande insatser vilket i sin tur kan minska antalet hemtjänsttimmar när kunden har en sysselsättning på dagtid.
- Ta bort vissa insatser från förenklad handläggning, för att istället behövspröva dessa.
- Öka hemtjänstavgiften så att den är i linje med andra kommuners avgifter och att skillnaden mot att använda rut-tjänster inte blir så stor.
- Komplettera fler utredningar i biståndsbedömningen med bedömningar som beskriver kundens funktionsförmåga, till exempel arbetsterapeutiska ADL-bedömningar. I utskrivningar från sjukvården ingår detta oftast, men i andra situationer kan det behöva köpas in via upphandlad utförare.
- Utveckla biståndsprövningen mot mer fokus på kundens förmågor med IBIC som utredningsmodell.

Detta menar vi kommer möjliggöra för kunden att bibehålla funktioner och leva ett hälsosammare liv.

Anställningsvillkor

Inom hemtjänsten finns medarbetare med otrygga anställningsvillkor och andelen tillsvidareanställningar är låg. Ett ökat teamarbete och självstyrande team har gett goda resultat i andra kommuner. Att ställa krav på detta är inte förenligt med Nacka kommuns styrprincip om att låta beslut fattas på lägsta effektiva nivå. Därför lämnas detta beslut till anordnarna att organisera sin verksamhet som de själva finner bäst. Utredningen föreslår dock att krav på bättre arbetsvillkor ska ställas.

Service och omvårdnad

Utredningens bedömning är att det inte finns argument för att kvaliteten för kund eller effektiviteten skulle öka genom att skapa ett kundval för endast serviceinsatser, eller att separera insatserna på annat sätt. Anordnarna har ansvar för att alla insatser utförs med god kvalitet och att personalen har rätt kompetens i förhållande till kundernas behov. En uppdelning skulle försvåra för anordnarna att organisera sin verksamhet på bästa sätt utifrån sina specifika förutsättningar och riskerar att minska personalkontinuiteten hos kund. För att underlätta för kunder att välja en anordnare som har hög personalkontinuitet behöver resultaten för varje anordnare visas i ”Jämföraren” på kommunens hemsida, det verktyg som finns för att underlätta för kunder att välja anordnare. IVO ställer höga krav på alla hemtjänstanordnare vilket innebär att rena serviceföretag inte får tillstånd att bedriva hemtjänst. För många personer som endast behöver hjälp med serviceinsatser kan ett effektivt sätt vara anlita serviceföretag med rut-avdrag för att få hjälp.

Avgift

Utredningens förslag är att fortsätta med timtaxa men att öka avgiften som kunden betalar från 150 kronor till 300 kronor per timme. Abonnemangstaxepålägg skulle kunna minska administration och minska antalet kunder med enbart serviceinsatser, men detta är inte tillräckligt utrett. Utredningen föreslår därför att vi avvaktar effekterna av en höjd timavgift för att sedan ta ställning till om en abonnemangstaxa bör införas längre fram.

Miljösmart kommun

Att vara en miljösmart kommun är prioriterat i kommunens mål och budget för 2020-2022. Även äldrenämnden och socialnämnden behöver bidra till att minska kommunens utsläpp. Ett sätt att göra detta är att ställa krav på hemtjänstbilarnas utsläpp, att matinköp där kunden inte följer med ska ske digitalt, att ge kunder möjlighet att delta i digital dagverksamhet och att införa digital tillsyn på dagtid.

9.3 Digital teknik och upplevd kvalitet

Sveriges invånare blir mer och mer positiva till digital teknik, även den äldre delen av befolkningen. Välfärdsteknik främjar självständighet, trygghet, delaktighet och aktivitet. Välfärdsteknik kan användas som ett komplement till hemtjänst, trygghetsringningar kan bytas till eller kompletteras med digital tillsyn, medborgarwebb liknande 1177.se kan införas och dagverksamhet kan drivas online. En allmän kompetenshöjning om digital teknik till kunder, personal, handläggare och beslutsfattare behövs. Vidare behöver en digitaliseringsstrategi för äldrenämndens område samt e-tjänster införas för att underlätta för kunder och deras anhöriga. Under våren 2020 infördes med hjälp av statliga stimulansmedel den nya förebyggande insatsen Teknisk hjälp i hemmet för seniorer.

Digitala matinköp

Digitalisering som en del av en hållbar organisering möjliggör för både ökad kvalitet och effektivisering i tid i form av minskat antal hemtjänsttimmar. Flera kommuner har infört digitala inköp vilket även Nacka kommun bör göra. Alla kunder som blir beviljade matinköp ska delta i inköpet för att främja psykisk och fysisk hälsa. Det gör de genom att fysiskt följa med och handla i en butik eller handla digitalt med hemtjänstpersonalen.

Med tanke på rådande läge gällande Coronapandemin är det angeläget att få igång digitala inköp på bred front redan under hösten 2020. Ett obligatoriskt införande av digitala inköp kräver förberedelser och ändring i auktorisationsvillkoren. Digitala inköp bör införas som en frivillig insats från och med hösten 2020 och från början av 2021 bör alla inköp som utförs utan kundmedverkan ersättas av digitala inköp. I linje med kommunens styrprincip bör kunderna själva få välja

leverantör av digitala inköp vilket kommer att öka valfriheten jämfört med idag då inköp ska ske i närmaste butik. För både kund och kommun beräknas insatsen kosta mindre i tid.

9.4 Kvalitet och kostnader

Nöjdheten med hemtjänsten i Sverige har generellt gått ner något de senaste åren. I Nacka och i våra jämförelsekommuner är nedgången större än vad den är i riket i stort. Fram till 2015 var Nackas kunder mer nöjda än rikssnittet i samtliga frågor. Numera ligger kommunen i kategorin med de 25 procent med lägst generell kundnöjdhet. Nacka kommun strävar efter att vara bland de 10 procent bästa kommunerna avseende kundnöjdhet inom hemtjänst och bland de 25 procent bästa när det gäller kostnadseffektivitet. Skillnaderna i kundnöjdhet mellan kommunerna är relativt små. Däremot är skillnader som kommunal hemsjukvård, styrmodeller, antalet aktörer inom regionen och kommunen samt geografiska förutsättningar mycket stor. Kostnaderna för utförda tjänster kommunerna emellan är också stor. I jämförelse med vad respektive kommun betalar för sin hemtjänst konstateras att Nacka får bra utdelning av skattemedel i relation till kvalitet för kund. Enligt den konsult som har gått igenom ersättningsnivån för hemtjänst under våren 2020 har Nacka kommun en rimlig checknivå.

God kvalitet till rätt kostnad

Det bistånd som beviljas enligt socialtjänstlagen ska ge den enskilde personen en skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå ger uttryck för vissa minimikrav vad gäller kvaliteten på den beviljade insatsen, det ger dock inte den enskilde någon obegränsad frihet att välja tjänster oberoende av kostnad. Skälig levnadsnivå ska inte förväxlas med begreppet ”goda levnadsförhållanden” vilket används i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och som har en mer omfattande betydelse. Vad som är skälig levnadsnivå måste bestämmas utifrån de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, det vill säga den enskildes individuella behov. Kvalitet för tjänster beskrivs således av kvalitetsegenskaper. Hur kvalitetsegenskaper ska se ut för en tjänst beror på kundernas krav, behov och förväntningar. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter.

Innebörden av kvalitet är olika för olika människor. Enligt forskning är upplevd kvalitet ofta sammanflätat med en relation och att känna sig sedd av den personen som ger servicen eller omvårdnaden. Många som arbetar inom vård och omsorg har inte tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Detta tydliggörs i kundintervjuer och i dialog med anordnarna. Bristande språkkunskaper och låg personalkontinuitet är två faktorer som vi kommit fram till i denna rapport spelar stor roll för att höja kundernas upplevda kvalitet, något som det också finns stöd för i forskning. Systematisk individuppföljning behöver implementeras

tillsammans med införandet av IBIC i syfte att få en ökad förståelse för upplevd kvalitet för kunder i Nacka kommun.

Den omvärldsbevakning utredningen gjort visar att flexibilitet i tid är ett bra sätt för att höja upplevd kvalitet för kunderna. I kommuner där det finns flera anordnare har detta dock bidragit till ökade kostnader. Med kommande demografiska utmaningar är utredningens bedömning att denna lösning inte är lämplig.

Avböjda besök

Att ersätta för avböjda besök ökar inte kvaliteten för kunder och bidrar till ökade kostnader för kommunen. Kommunens administration ökar eftersom avböjda besök måste registreras vid sidan av tidsrapporteringsystemet. Utifrån ett företagarperspektiv är däremot ersättning för avböjda besök att föredra. Anordnare har planerat ut sin personal hos kunder under den tid kunden ska få hjälp. Om kunden avböjer sin tid får inte anordnarna betalt från kommunen.

Sollentuna kommun och Danderyds kommun ersätter anordnare för avböjd tid och tar ut avgift av kunden för avböjd tid. För att undvika sena avbokningar och underlätta anordnarnas bemanning och schemaplanering föreslår utredningen att kunden behöver avboka serviceinsatser 24 timmar innan besöket. Om avbokning inte sker utgår avgift för kunden. Anordnarna ställer sig positiva till denna förändring eftersom sena avbokningar upplevs som ett stort ekonomiskt problem och deras förhoppning är att detta kan innebära att kunderna i högre grad avbokar i tid.

Check

Checksystemet och -nivån är en ständig fråga för äldreheten och äldreutskottet i dialog med anordnarna. Andra kommuners ersättningsmodeller finns också belyst i utredningens förstudie. De senaste fyra åren har hemtjänstchecken höjts med 31 kronor eller 8,3 procent och kraven på personalens utbildningsnivå har sänkts. Dessutom har anordnarna fått statsbidrag med cirka 16,8 miljoner kronor under samma period. Anordnarna har under flera år påtalat att ersättningsnivån i Nacka kommun är för låg för att kunna bedriva hemtjänst utifrån rådande villkor och omvärldens krav. Anordnare framhåller att osäkerheten kring hur många timmar som de kommer få betalt för under månaden är stressande då de inte vet om de kommer få täckning för sin personal. Utredningen visar att kvaliteten i låg grad står i korrelation till olika ersättningsmodeller. Utifrån den kontext som Nacka kommuns kundval för hemtjänst, ledsagning och avlösning befinner sig i är förslaget att behålla nuvarande ersättningsmodell, öka ersättningen för övriga kostnader och att lägga till kompletterande ersättningar som ger incitament till högre kvalitet för kunderna. Premieersättning för god kontinuitet och OPI-uppräknings kan skapa incitament till utveckling och bättre stabilitet för anordnarna och dess personal.

Upphandling enligt LOU

Andra kommuners utredningar visar att en upphandling enligt LOU bidrar till en effektivare organisering för anordnarna, bättre förutsättningar för personalen och minskade kostnader för kommunen avseende handläggning och samverkan. Ett sätt att underlätta och möjliggöra teamarbete och möta kommunens krav på ekologisk hållbarhet är att minska antalet utförare per geografiskt område. Detta kan göras genom upphandling men inte via kundval. Det återstår att se om en återgång till LOU-upphandlade tjänster i dessa kommuner också leder till högre andel nöjda kunder och minskade kostnader. Utredningen föreslår att äldrenämnden och socialnämnden följer utvecklingen i dessa kommuner.

10. Rekommendationer

I detta kapitel presenteras utredningens rekommendationer inom respektive område. Rekommendationerna är uppställda utan inbördes prioriteringsordning.

Utredningens förslag inom området; Rätt kompetens för olika typer av arbetsuppgifter och behov

Förslag	Finansiering	Tid
Kommunen tar ett större ansvar för att erbjuda kompetensutveckling till anordnarna för att höja den generella kompetensen utifrån behov exempelvis inom missbruksproblematik, demens, fallförebyggande och psykisk ohälsa.	Stimulansbidrag 2020 därefter i mål och budget 2021	Kontinuerligt utifrån behov och riskanalyser
Möjliggör för anordnarna att specialisera sig genom certifiering. Exempelvis för personer med demenssjukdom genom Stjärnmärkning eller Silviahems-certifiering.	Stimulansbidrag	hösten 2020
Se över möjligheten att tillsammans med utbildningsanordnare och hemtjänstanordnare öka kunskaperna i det svenska språket hos hemtjänstpersonalen.	Stimulansbidrag och därefter i mål och budget 2021	2021 och löpande
De som inte har tillräcklig utbildning får studera på betald arbetstid genom Äldreomsorgslyftet.	Stimulansmedel	2020–2021
Revidera auktorisationsvillkoren med tydligare krav på arbetsvillkor, följa skolverkets nationella yrkesprogram samt från 2022 ställa krav på högre andel utbildad personal.	Inom befintlig verksamhet	Hösten 2020
Att fortsätta säkerställa att kunder med komplexa behov möter personal med rätt kompetens och utveckla den systematiska individuppföljningen hos biståndshandläggare.	Inom befintlig verksamhet	2020–2021

Utredningens förslag inom området; hållbar organisering

Förslag	Finansiering	Tid
Ändra avgiften från 150 kronor till 300 kronor.	Behöver ej finansiering	2021
Ändrat arbetssätt på äldreheten med riskanalyser och prioriteringar av individuppföljning, implementering av IBIC samt ändra riktlinjen för förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre.	Inom befintlig verksamhet	2021
Förbättra och utveckla strukturerad samverkan mellan kommunen och regionen samt säkra upp ansvaret.	Stimulansbidrag	Löpande
Utveckla kunskapen om vardagsrehabilitering och regionens arbete för biståndshandläggare och hemtjänstpersonal. Öka handledning och stöttning av person med paramedicinska kompetenser och att handläggare.	Inom befintlig verksamhet	Löpande
Ändra riktlinjerna för promenad och fysisk aktivitet i syfte att fungera fallförebyggande och bibehålla den enskildes fysiska förmågor.	Inom befintlig verksamhet	Löpande
Bevilja hemtjänst för följeslagning och motivera kunder att ta del av mötesplatser, träffpunkter, studiecirkel, utbildningar med mera, kan leda till att antalet hemtjänsttimmar kan minskas under dagtid.	Inom befintlig verksamhet	2021
Revidera auktorisationsvillkor så att krav ställs på hemtjänstbilarnas utsläpp samt att matinköp där kunden inte följer med ska ske digitalt.	Inom befintlig verksamhet	2020

Utredningens förslag inom området; Digital teknik och upplevd kvalitet

Förslag	Finansiering	Tid
Ta fram en digital strategi för äldrenämndens område.	Stimulansbidrag	2020
Införa e-tjänster inom sociala omsorgsprocessen.	Stimulansbidrag	2020
Införa digitala matinköp inom hemtjänsten.	Mål och budget 2021	2021
Teknisk hjälp i hemmet - en kostnadsfri service till alla över 65 år.	Stimulansbidrag 2020. Mål och budget 2021	Infördes våren 2020
Införa digitala lås – <i>försenat med anledning av upphandling av verksamhetssystem.</i>	Finansierat i mål och budget 2019	2021
Införa digital dagverksamhet.	Mål och budget 2021	2021
Införa digital tillsyn på dagtid.	Mål och budget 2021	2021
Införa välfärdstekniksamordnare inom hemtjänsten (100 YH poäng).	Stimulansbidrag	2020
Utbildningar till de seniorer som inte har hjälp av hemtjänsten men som besöker olika mötesplatser i kommunen.	Verksamhetsbidrag	2021
Utbilda hemtjänstens personal, biståndshandläggare samt beslutsfattare i kommunen inom digital välfärdsteknik.	Stimulansbidrag	2020

Utredningens förslag inom området; Kvalitet och kostnad

Förslag	Finansiering	Tid
Fortsätta med samma ersättningsmodell. Öka posten övriga kostnader till 30 kronor istället för 24 kronor.	Mål och budget 2021	2021
Stabil uppräkningsmodell med OPI eller fast procent för att skapa en förutsägbarhet och möjlighet för utförarna att kunna planera sin verksamhet.	Mål och budget 2021	2021
Införa premieersättning för personalkontinuitet under 2021 och publicera resultatet i Jämföraren.	Mål och budget 2021	2021
Införa premieersättning utifrån mål i IBIC.	Mål och budget 2022	2022
Kunden betalar för besök som avbokas mindre än 24 timmar innan planerat besök.	Mål och budget 2021	2021
Följa kvalitet och kostnadseffektivitet hos de kommuner som övergått från valfrihetssystem till att upphandla hemtjänstinsatser enligt LOU.	Behöver ingen finansiering	2020 och framåt

