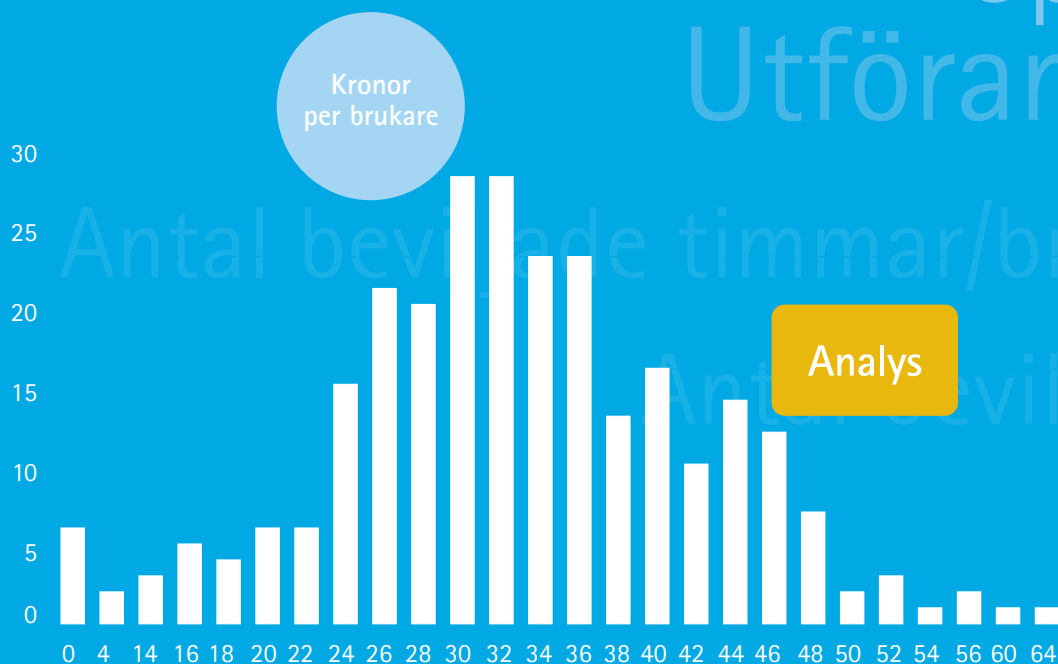


Biståndsbedömning

Uppdrag

Utförande



Koll på hemtjänsten?

En handledning för analys av kommunens hemtjänstkostnader



Sveriges Kommuner och Landsting
www.skf.se/publikationer
E-post: publikationer@skf.se
Beställningsnummer: 5317



Rådet för främjande
av kommunala analyser

Produktion: F&B Factory 2015
RKA är en ideell förening med svenska
staten och Sveriges Kommuner och Landsting
som medlemmar
www.kolada.se, www.rka.nu

Innehållsförteckning

Förord	4
Inledning.....	5
Därför behövs denna handledning	5
Så här mäts kostnaden för hemtjänsten	5
Vad påverkar hemtjänstens kostnader?.....	6
Uppdraget	7
Vad har kommunen för ambitionsnivå och förutsättningar?	7
Jämför med genomsnittet i landet!	9
Analysera!.....	9
Biståndsbedömningen	10
Vad är det som påverkar antalet beviljade timmar?	10
Biståndsbeslut och brukarnas behov	11
Undersök och jämför.....	12
Analysera!.....	13
Utförandet	14
Hur stor del av arbetstiden utförs hemma hos brukaren?	14
Hur används tiden?	14
Kringtid	15
Styrningen av hemtjänsten	15
Inte nödvändigtvis dyrare i glesbygd.....	16
Hur ser det ut i din kommun?	17
Analysera!.....	18
Kontrollfaktorer	19
Använd analysresultaten!	20
Bilaga 1. Ersättningssystemets påverkan på hemtjänstens kostnader.....	21

Förord

Nyckeltalet Kostnad per brukare i hemtjänst, som finns i publikationen *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, har ofta kommit upp till diskussion i olika sammanhang där det handlar om jämförelser. Nyckeltalet visar stora variationer mellan kommunerna och en ganska ryckig utveckling mellan åren, något som väckt frågor och funderingar kring tänkbara orsaker. En del av skillnaderna kan förklaras av kvalitetsproblem i den underliggande statistiken över antalet brukare. Men skillnaderna kan också ha andra viktiga orsaker och det kan krävas en djupare analys av kostnader och verksamhet för att hitta dem.

Den här skriften är tänkt som en handledning för att stödja kommunerna i en sådan analys. D.v.s. vilka är de viktigaste faktorerna som påverkar hemtjänstens kostnader och varför ser kostnaderna i vår kommun ut som de gör?

Handledningen har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) i samarbete med Borlänge, Eslövs, Gislaveds, Grästorps, Heby, Hässleholms och Lindesbergs kommuner.

Den aktuella revideringen har genomförts efter att PWC, på uppdrag av SKL, prövat metoden i skriften tillsammans med hemtjänsten i tre kommuner: Flen, Järfälla och Leksand. De genomförda analyserna bekräftade att metoden fungerar väl, men ledde också till att vissa punkter kunde utvecklas ytterligare. I denna version har erfarenheterna från de tre kommunerna tagits tillvara, och vi hoppas därmed att den nu utgör ett ännu bättre stöd för de kommuner som vill analysera sin kostnad per brukare.

Kontaktpersoner på SKL och RKA är Lars Strid och Maria Price.

Stockholm i oktober 2015

Bettina Kashefi
SKL

Anders Norrlid
RKA

Inledning

Därför behövs denna handledning

En jämförelse av hemtjänstkostnaderna i de svenska kommunerna framgår att kostnaderna varierar stort, mellan ca 100 tkr och drygt 400 tkr per år och brukare (2014). Vad beror de stora skillnaderna på? Ingenting tyder på att det handlar om rena fel i statistiken. Hemtjänstkostnaden per brukare varierar helt enkelt stort mellan landets kommuner och orsaken måste sökas i den enskilda kommunen.

Det finns en efterfrågan från kommunerna på analysstöd för att förstå och förklara variationerna och varför kommunerna har de kostnader som de har. Med ökande andel äldre i befolkningen och ökade möjligheter till kvarboende i hemmen kan volymer och kostnader förväntas öka och därmed behovet av utveckling, effektivisering och uppföljning av verksamheten. För en heltäckande analys behöver även kvaliteten analyseras. Det är dock inte något vi gör i denna handledning.

Det finns många myter om hemtjänsten och varför den kostar som den gör. Det handlar om geografi och kommunstorlek, om vårdtyngd och om andel äldre i befolkningen. Men ingen av de faktorerna kan ensam förklara de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna emellan.

Mellan 80 och 90 % av hemtjänstens kostnader är kostnader för arbetskraften. Det innebär att en kommun som har höga kostnader för hemtjänsten också har höga personalkostnader. Sedan kan orsaken till höga personalkostnader – och mycket personal – variera. Kostnaden påverkas av den tid eller de insatser som biståndshandläggaren beviljar. Av betydelse är också hur stor del av hemtjänstpersonalens totala arbetstid som kommer brukarna tillgodo, dvs. hur effektivt hemtjänsten kan planeras och utföras. Detta tas upp i denna handledning som är tänkt att vara till stöd inom såväl beställar- som utförarledet i kommunen. Avsikten är att visa på några faktorer som väsentligt påverkar kostnaderna för hemtjänsten. Handledningen är avsedd att användas återkommande för att över tid kunna följa utvecklingen av hemtjänstens kostnad och de faktorer som påverkar den.

Det finns två saker som påverkar kostnaden och som varje kommun behöver ha kontroll på: hur många timmar hemtjänst som beviljas och hur effektivt hemtjänsten planeras och utförs.

Så här mäts kostnaden för hemtjänsten

Kostnad per brukare är ett mått som baseras på statistik från SCB och Socialstyrelsen och publiceras i nyckeltals-samlingen *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV). Måttet har flera delar: kostnader, antal brukare och relationen mellan dem. Kostnadsdelen i måttet är ofta trögrörlig eftersom det till stor del handlar om personal. Om det sker stora svängningar mellan åren i antal brukare eller beviljad tid kan det också förklara svängningar i måttet kronor per brukare. Om exempelvis antalet brukare minskar men inte kostnaden så ökar kostnaden per brukare. Om antalet brukare däremot ökar så minskar kostnaden per brukare under förutsättning att personalkostnaden är densamma. I små och medelstora kommuner kan detta ge mycket stora variationer över tid.

Genomsnittlig kostnad per brukare ska inte förväxlas med SKL:s beräkning av KPB (Kostnad Per Brukare) som ger andra mått och resultat.

Kostnad per brukare beskriver den genomsnittliga kostnaden på individnivå för alla som har hemtjänst i en kommun. Kostnaden kan vara hög eller låg i jämförelse med andra kommuner av flera olika anledningar. Kostnad per brukare är ett kostnadsmått men det går inte att säga att ett värde är bra eller dåligt utan en noggrann analys i flera steg. Kommunen behöver känna till sina kostnader och veta vad den får för pengarna.

Brukare definieras i statistiken som personer med biståndsbeslut med hemtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen. Sedan 2013 har de hemtjänsttagare som enbart har trygghetslarm, matdistribution eller mindre än två timmar hemtjänst per månad exkluderats. Detta gör jämförelser av kostnad per brukare i hemtjänst mer rättvisande.

Vad påverkar hemtjänstens kostnader?

Det finns tre delar som påverkar varandra och som styr hemtjänsten och dess kostnader.

- Uppdraget och dess förutsättningar
- Biståndsbedömningen
- Utförandet av tjänsten

Uppdraget handlar om att med utgångspunkt i socialtjänstlagen ge hemtjänst till de invånare som bedömts ha rätt till detta. Uppdraget påverkas av den ambitionsnivå (som kan vara uttryckt i politiskt beslutade riktlinjer gällande hemtjänsten) eller den praxis som finns i den enskilda kommunen.

I varje kommun finns också vissa givna förutsättningar som påverkar hemtjänstens kostnader. Det handlar om geografiska avstånd, andel äldre, tillgång till lägenheter i särskilt boende m.m.

I *biståndsbedömningen* prövas den enskildes behov. Om behov finns beslutas om vilken hjälp och vilken omfattning (tid) som beviljas. Biståndsbedömningen kan variera inom samma kommun om handläggarna tolkar riktlinjer och bedömer behov på olika sätt.

Slutligen finns *utförande* enheter som verkställer besluten och levererar tjänsterna till brukarna. Utförarnas följsamhet till biståndsbesluten och förmåga att planera och genomföra arbetet har betydelse för både kostnader och kvalitet.

Tre delar som påverkar varandra och som styr hemtjänsten och dess kostnader.

UPPDRAG

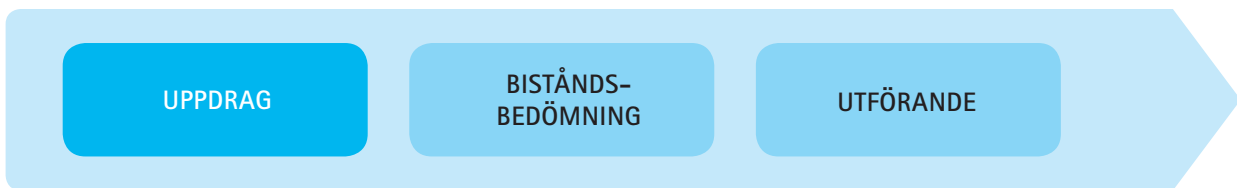
BISTÅNDS-
BEDÖMNING

UTFÖRANDE

Uppdraget

Vad har kommunen för ambitionsnivå och förutsättningar?

Utöver vad som styrs av socialtjänstlagen kan kommunens ambitionsnivå gällande hemtjänsten vara politiskt beslutad genom riktlinjer eller på annat sätt, till exempel genom tjänstemannainstruktioner eller praxis. Ambitionsnivån kan styra vad man erbjuder för hemtjänst, samt hur ofta och i vilken omfattning brukaren får hemtjänst och har därigenom betydelse för kostnaderna.



Andelen personer över 65 år som får stöd i form av hemtjänst varierar stort mellan landets kommuner (mellan 2,5 och 13,7 % år 2014). (Även i detta nyckeltal är personer med enbart larm, matdistribution eller mindre än två timmar hemtjänst per månad exkluderade sedan 2013.) Variationen kan bero på att brukarna har olika stora behov i olika delar av landet eller på att kommunerna har olika ambitionsnivåer eller på fördelningen mellan hemtjänst och särskilt boende. Riktlinjer och praxis kan också påverka antalet beviljade timmar (mer om detta kommer i följande kapitel).

Om en kommuns kostnad per brukare kraftigt avviker från den genomsnittliga kostnaden för alla kommuner är det vanligt att anta att problemen beror på faktorer utanför verksamhetens kontroll. Just därför är det ofta en bra start vid en avvikelseanalys att försöka belysa de yttre förutsättningarna för verksamheten. När det finns en överblick över dessa och över i vilken mån de påverkar kostnaderna är det dags att gå vidare till de faktorer som kan påverkas.

En sådan faktor är till exempel om kommunen har beslutat sig för att ge flera möjlighet att bo kvar hemma. Det kan

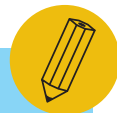
medföra högre kostnader inom hemtjänsten eftersom fler brukare med stora omvårdnadsbehov då kan bo kvar i sin egen bostad. Sådana samband är dock svåra att utläsa i den nationella statistiken men kan vara av största betydelse för att förklara kostnaderna i en kommun.

Det finns andra vanliga sätt att försöka förklara variationer, sätt som alla saknar stöd i den nationella statistiken. I tabellen på sidan 8 redovisas några tänkbara förutsättningar och ambitionsnivåer och i vilken mån de är relevanta för skillnader i kostnaderna för hemtjänsten. Även om statistiska samband inte kan ses i nationella analyser kan de ändå vara av stor betydelse för enskilda kommuner och behöver då analyseras vidare.

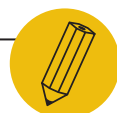
Vissa av dessa förutsättningar och ambitionsnivåer kan vara svåra att påverka. Det som följer i de kommande avsnitten kan däremot kommunen och hemtjänstens utförare alltid påverka. Använd gärna tabellen nedan för att se hur den egna kommunen förhåller sig till andra. Sök data genom att gå in på www.kolada.se För mer information kontakta RKA på www.rka.nu

Förutsättningar	Relevans för höga kostnader per brukare utifrån nationell statistik
Andelen äldre i kommunen	En kommun med hög andel äldre – i synnerhet personer över 90–95 år – har sannolikt högre kostnader för hemtjänsten än en kommun med låg andel äldre (givet att kommunerna har jämförbara nivåer i alla andra avseenden). Det går dock inte att se ett samband i den nationella statistiken avseende kr/brukare, däremot ökar kostnad per invånare med högre andel äldre.
Hälsoläge bland de äldre	Brukarnas självskattade hälsa visar inga samband med kostnad per brukare nationellt.
Genomsnittsålder bland hemtjänsttagare	En högre genomsnittsålder bland hemtjänsttagarna än medel för riket kan indikera en målgrupp med ett sämre hälsoläge och därmed större behov av hemtjänstinsatser.
Glesbygdskommun	Analyser av data som rör tätortsgrad påvisar inget samband med kostnad per brukare nationellt. Kommunen måste göra en egen undersökning för att tydliggöra om den har extra höga reskostnader.
Hemsjukvård	Om kommunen har ansvar för hemsjukvården kan det påverka kostnaden. I den nationella statistiken ses i genomsnitt en drygt 5 % högre kostnad per brukare i de kommuner som övertagit hemsjukvården från landstinget. 2015 är det endast i Stockholms län som hemsjukvården hör till landstinget organisatoriskt.
Ambitionsnivåer	Relevans för höga kostnader per brukare utifrån nationell statistik
Kvarboendepincip	Om principen om kvarboende tillämpas och färre äldre därför bor i särskilt boende kan det innebära att många personer med omfattande omsorgsbehov bor i ordinärt boende och får sitt stöd av hemtjänsten. Analyser av nationell statistik visar dock inget samband mellan andel boende i särskilt boende och kostnad per brukare.
Brist på platser i särskilt boende	Platsbrist i särskilt boende kan ge kö och därmed lång väntetid. Nationellt ses inget samband mellan höga kostnader för hemtjänst och lång väntetid.
Tröskel för att beviljas hemtjänst	<p>Om en kommun beslutar att alla över 65 år kan få hemtjänst i form av exempelvis trygghetslarm eller städning blir det troligen många som får hemtjänst som inte har så stora behov av omsorg och service. Nyckeltalet kostnad/brukare kan då bli förhållandevis lågt eftersom många av brukarna endast behöver mindre insatser. Däremot kan kommunens totalkostnad bli högre eftersom fler får insatser.</p> <p>Om en kommun i stället har en hög tröskel för att få hemtjänst, dvs. det är bara brukare med omfattande behov som beviljas hemtjänst, kommer antalet brukare att kunna bli lägre medan kostnaden/brukare blir högre. Det fåtal som får hemtjänst behöver i stället fler insatser.</p>

Ladda ner denna excelfil med analystabell, analysfrågor och kommunens resultat för de nyckeltal som det finns nationellt publicerade data för på www.rka.nu.



JÄMFÖR MED GENOMSNIETTET I LANDET		
Data från Kolada	Din kommun	Genomsnitt för landets kommuner (2014)
Invånare 65+, andel (%)		23 %
Invånare 80+, andel (%)		6 %
Tätortsgrad		74 %
Invånare 65+ som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende, andel (%)		7,1 %
Invånare 65+ i särskilda boendeformer, andel (%)		4,2 %
Väntetid till särskilt boende, medelvärde		52 dagar
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv 65+		18 301 kr
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv 80+		70 589 kr
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/brukare		264 043 kr
Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar per månad och person 65+ med hemtjänst i ordinärt boende, antal		31,6 tim
Kostnad/beviljad timme (här ingår även kostnader för biståndsbedömning och vissa kommungemensamma kostnader)		741 kr



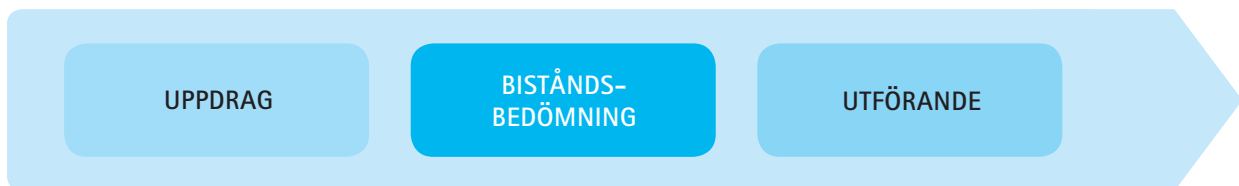
ANALYSERA!

- Hur ser det ut i kommunen vad gäller andelen äldre, hälsoläge och geografiska avstånd jämfört med andra kommuner och genomsnittet i landet?
- Vilken ambitionsnivå har kommunen jämfört med andra? (Är den uttalad?)
- Finns det riktlinjer för beviljande av hemtjänst eller på annat sätt uttryckta ambitionsnivåer som styr biståndsbedömningen?
- Innebär riktlinjerna att tröskeln är låg eller hög för att få hemtjänst?
- Finns det tillgång till eller är det brist på särskilt boende?
- Är antalet beviljade timmar per brukare högt eller lågt jämfört med andra kommuner?
- Har kommunen höga eller låga kostnader för hemtjänsten (kronor/invånare 65+ eller kronor/invånare 80+)?
- Är kostnaden per beviljad timme hög eller låg?

Biståndsbedömningen

Vad är det som påverkar antalet beviljade timmar?

Antalet beviljade timmar utgör en av grunderna för att förklara hemtjänstens kostnader. Ju fler beviljade timmar, desto högre kostnad. Den beviljade tiden ska motsvara brukarens faktiska behov av stöd. Därför är också uppföljningen av biståndsbesluten viktig.



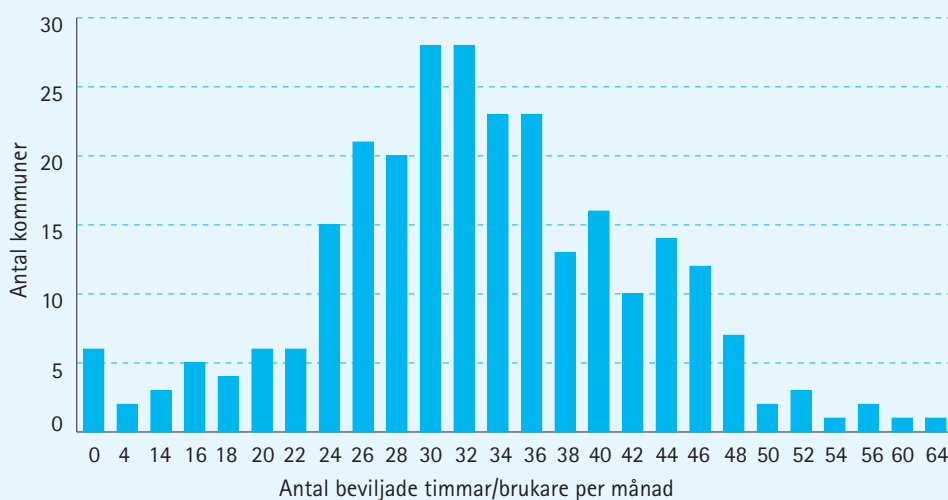
Antalet beviljade timmar ska motsvara brukarens behov av stöd. Genomsnittet i kommunerna av antalet beviljade timmar per brukare och månad varierar mellan ca 4 och 63 timmar (2014). Eftersom antalet beviljade timmar direkt avspeglar sig i kostnaden per brukare så är det ett centralt mått som varje kommun och dess biståndsenhet bör följa. En utgångspunkt är att ärendena är aktuella och omprövas för att undvika felregistreringar av beviljade timmar eller antal brukare.

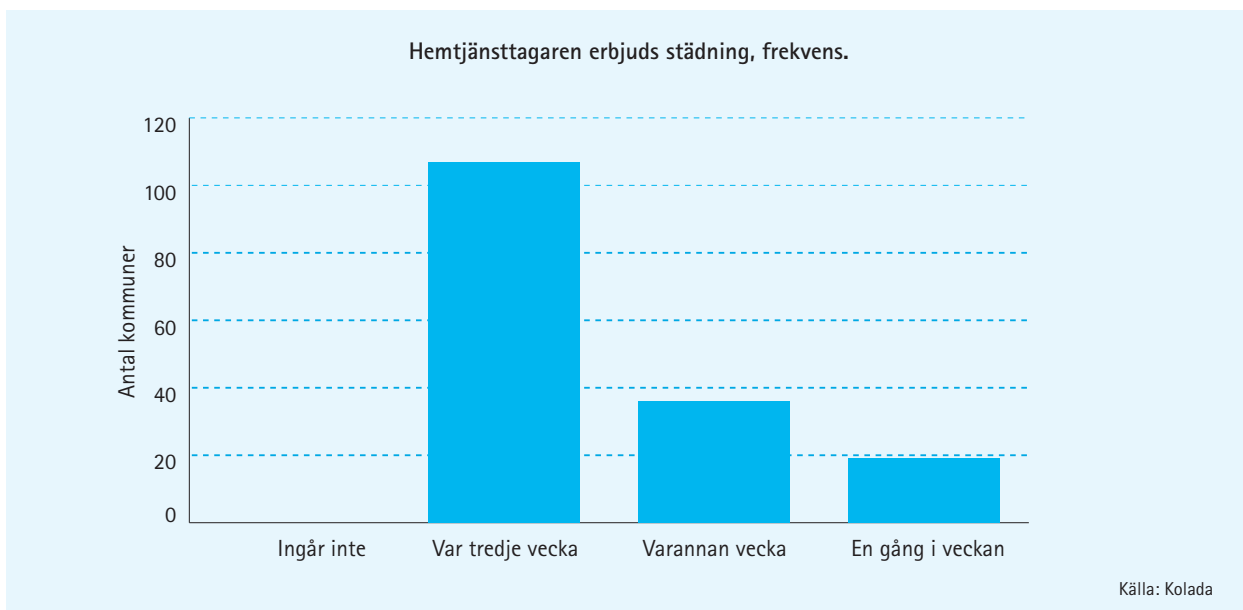
Den stora variationen i kommunerna emellan kan säkert delvis förklaras med skillnader i behov men den kan också delvis bero på om det finns riktlinjer eller praxis för biståndsbedömningen, hur dessa riktlinjer i så fall ser ut och hur de följs. Vad som ingår i begreppet beviljad tid kan också variera. Är tiden snålt beräknad eller tilltagen lite i överkant för att räcka till om behovet skulle öka? Är

det underförstått att brukaren inte får all sin beviljade tid? Finns det extra tid för att klara insatser som ibland blir särskilt tidkrävande? Ingår dubbelbemanning? Dessa frågor har betydelse för hur mycket tid som beviljas.

Om antalet beviljade timmar per brukare varierar mycket mellan handläggarna i en kommun kan det vara ett tecken på att det finns skillnader mellan handläggarna i följsamhet till kommunens riktlinjer/motsvarande. Därför är det viktigt för kommunen/biståndsenheten att följa upp hur antalet ärenden och antalet beviljade timmar fördelar sig mellan handläggarna och hur utvecklingen ser ut över tid.

Så här fördelar sig det genomsnittliga antalet beviljade timmar per brukare och månad i landets kommuner.





I diagrammet ovan visas antal kommuner som enligt riktlinjerna/i normalfallet erbjuder städning var tredje, varannan respektive varje vecka bland de drygt 200 kommuner som har rapporterat in data i Kolada.

En uppföljning på handläggarnivå ger biståndsenheten underlag för att diskutera och säkra arbetsmetoder och minska eventuella skillnader i bedömningarna. Uppföljningen kan göras med hjälp av kollegial granskning av avidentifierade ärenden eller med hjälp av specifika bedömnings- och beskrivningsmetoder såsom *Äldres behov i centrum* (ÄBIC) och *koder för funktionstillstånd* (ICF). För att åstadkomma likvärdiga bedömningar och regelbundna omprövningar krävs ett mycket tydligt ledarskap och en effektiv styrning.

Biståndsbeslut och brukarnas behov

Socialtjänstlagen föreskriver att hemtjänsten ska utgå från brukarens individuella behov. Ofta är hemtjänsten även insats- eller utbudsstyrd. Ungefär två tredjedelar av landets kommuner har riktlinjer gällande hemtjänsten. Där kan omfattning av service och omsorg beskrivas utifrån hur ofta eller länge en insats ska utföras i normalfallet. Riktlinjerna kan också styra vad som erbjuds eller inte erbjuds, t.ex. möjlighet att följa med vid dagligvaruinköp. Det kan också finnas en lokal praxis eller rutin i kommunen. I riktlinjer och lokala rutiner uttrycks, mer eller mindre explicit,

hur mycket omsorg och stöd brukaren får i normalfallet. Ofta är det uttryckt i antal minuter, som en schablontid. Det kan gälla omsorgsinsatser såsom påklädning, hjälp vid måltider eller dusch (exempelvis 30 minuter). Det kan också gälla hur ofta städning eller tvätt beviljas i normalfallet (till exempel var tredje vecka) och hur stor yta som ska städas (exempelvis två rum och kök).

Syftet med riktlinjer och schablontider är ofta att utgöra ett stöd vid bedömningen och ange vilken nivå som i kommunen motsvarar socialtjänstlagens begrepp ”skälig levnadsnivå”.

Riktlinjer ger möjlighet till och kräver mycket uppföljning och väcker många frågor. Hur följs riktlinjerna? Hur ofta fattas beslut som inte är enligt ”normalfallet”? Förekommer det att handläggaren beviljar mindre tid än schablonen eller är den en miniminivå? Omprövas beslut i vederbörlig ordning? Fattas beslut på extra timmar att ”ta av” för att förebygga snabba ombeslut? Utför hemtjänstpersonalen insatsen snabbare – eller långsammare – än schablontiden anger? Om det i allmänhet är möjligt att göra insatsen snabbare kanske schablontiden är för väl tilltagen? Hur lång tid är det rimligt att en insats tar?

Exempel

Om en brukare får ett biståndsbeslut på 10 timmar/vecka och en annan brukare med samma behov får beslut på 11 timmar/vecka ger det 52 timmars skillnad per år. Om det multipliceras med den genomsnittliga kostnaden/beviljad timme enligt de kommuner som deltar i SKL:s projekt KPB blir det 23 140 kr/år. För en brukare. För 100 brukare blir det 2,31 miljoner kronor/år.

(I en genomsnittskommun med ca 33 000 invånare finns ungefär 500 hemtjänsttagare.)

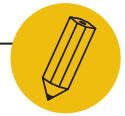
Varje beviljad hemtjänstinsats och -timme har stor påverkan på kostnaderna för hemtjänsten. Det kan vara bra att undersöka hur många brukare i kommunen som enbart får serviceinsatser i förhållande till brukare som får både service och omsorg. Det kan även vara bra att undersöka hur stor andelen brukare är som får väldigt mycket hemtjänst, över 120 timmar per månad. Det är omsorgsinsatserna som ger

de högsta kostnaderna eftersom de vanligen utförs ofta. Serviceinsatser resulterar inte i lika mycket hemtjänst, totalt sett. Förbättrad uppföljning och aktuella beslut är nödvändigt för att ha kontroll över volymen beviljad hemtjänst – och därmed kostnad. Detta kräver en mycket aktiv styrning från ledningens sida.

Ladda ner denna excel fil med analystabell, analysfrågor och kommunens resultat för de nyckeltal som det finns nationellt publicerade data för på www.rka.nu.



UNDERSÖK OCH JÄMFÖR		
Data från Kolada	Din kommun	Genomsnitt i landet (2014)
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/brukare		
Brukare 65+ år med hemtjänst i ordinärt boende, antal		
Brukare 65+ år totalt, med någon typ av insats i hemtjänst ordinärt boende, antal		
Beviljad/beräknad hemtjänsttimmar per månad och person 65+ med hemtjänst i ordinärt boende, antal		
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/beviljad timme		
Personer 65 år och äldre med beslut om insatser enligt SoL som varje handläggare ansvarar för, antal		
Andel brukare med enbart serviceinsatser		Data saknas nationellt, egen undersökning i kommunen krävs.
Data från andra källor		Var?
Andel brukare med enbart serviceinsatser		Data saknas nationellt, egen undersökning i kommunen krävs
Antal ärenden/invånare per handläggare		Samma som ovan
Antal beviljade timmar/handläggare		Samma som ovan
Andel hemtjänstbeslut som omprövas minst en gång/år		Samma som ovan
Andel ytterfall 0–9 timmar/månad		Finns här: http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/aldreomsorg
Andel ytterfall mer än 120 timmar/månad		Kommer att finnas i Kolada nästa år



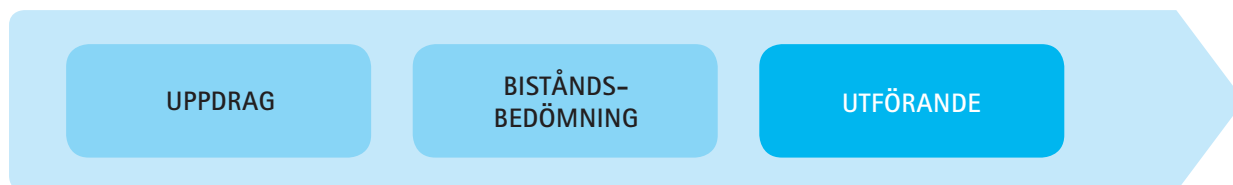
ANALYSERA!

- Finns det riktlinjer som stöd för biståndsbedömningen?
- Finns det schabloner för olika insatser?
- Utvärderas schablonernas längd?
- Om riktlinjer och schabloner finns – görs biståndsbedömningen i linje med dem?
- Är biståndsbedömningen av hemtjänsten insatsstyrd eller behovsstyrd?
- Finns det en kultur eller praxis på biståndsenheten av vad som är "normala behov"?
- Hur stor andel av hemtjänstbesluten frångår det normalfall som riktlinjerna – eller praxisen – beskriver?
- Fattas beslut på extra tid att ta av vid behov?
- Hur stor andel av ärendena är ytterfall, dvs har 0–9 timmar hemtjänst per månad alternativt mer än 120 timmar per månad?
- Hur stor andel av hemtjänstansökningarna resulterar i avslag?
- Hur mycket varierar genomsnittligt antal beviljade timmar mellan handläggarna?
- Arbetar biståndsenhetens ledning aktivt för att få mer likvärdiga bedömningar? Hur?
- Hur följs biståndsbesluten upp och hur ofta?

Utförandet

Hur stor del av arbetstiden utförs hemma hos brukaren?

De beviljade timmarna ska motsvara det faktiska behovet och en rimlig strävan är att brukaren ska få alla sina beviljade timmar. Inte fler, inte färre. En rimlig strävan är också att en så stor del som möjligt av personalens arbetstid utförs hos brukaren, utöver den tid som med nödvändighet går åt till andra arbetsuppgifter såsom resor, dokumentation, möten etc.

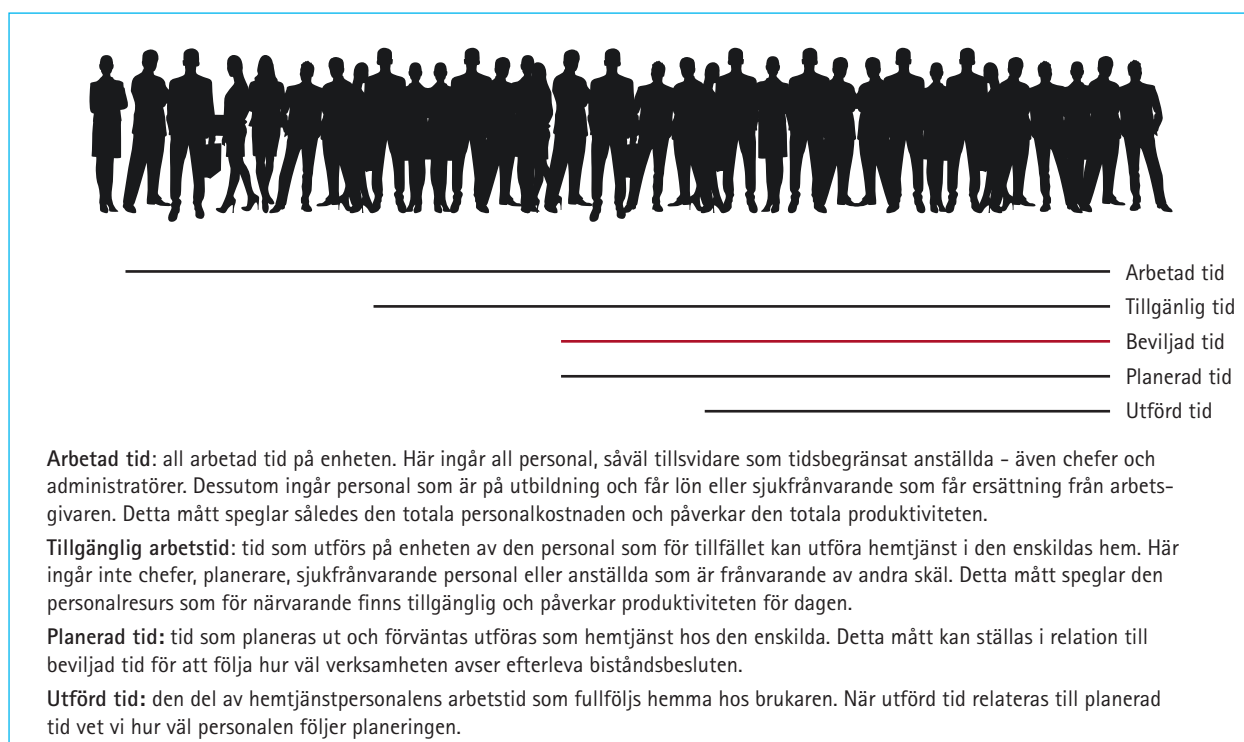


Den största kostnaden inom hemtjänsten är personalkostnader. Utföraren¹ bör därför ha kontroll på hur stor andel av arbetstiden som faktiskt används hemma hos brukaren. Det kan kallas produktivitet. Vid förfrågningar bland ett urval kommuner svarar många att de utför ca 65 % av den beviljade tiden – och har svårt att klara ekonomin. Flera kommuner som har gjort beräkningar kring produktiviteten har funnit att minst ca 75–80 procent av den tillgängliga arbetstiden behöver utföras hemma hos brukaren för att uppnå en godtagbar resursanvändning. För att klara detta krävs mycket god styrning, planering, logistik och uppföljning. Arbetad tid, tillgänglig arbetstid, planerad

tid och utförd tid hos brukaren är de viktigaste styrmåten tillsammans med beviljade timmar/brukare. Relationerna mellan dessa mått kommer att säga något om hur produktiv hemtjänstenheten är avseende bemanning, planering och utförande.

Hur används tiden?

All arbetad tid hos hemtjänstutföraren kan disponeras på olika sätt. För en effektiv styrning är det av yttersta vikt hur den disponeras. Denna bild illustrerar de olika tidsbegreppen.



1. Med utförare avses den organisatoriska enhet eller det företag där hemtjänstpersonalen är anställd.

Exempel

En brukare har ett biståndsbeslut på 14 timmar/vecka och en planering görs där detta ska utföras vid två tillfällen per dag. Kringtiden är 20 minuter per besök. Total åtgång av arbetstid är 18,7 timmar/vecka. Om insatserna i stället planeras till tre gånger per dag ökar tidsåtgången till 21 timmar/vecka. På ett år blir skillnaden mellan två och tre besök per dag 120 timmar. Beräknat utifrån genomsnittlig ersättning till utförare med ersättning per utförd timme (367 kr) ökar kostnaden med ca 44 000 kr för en brukare.

Skillnaden i kostnad för att besöka 100 brukare två eller tre gånger per dag enligt ovan är 4,4 miljoner kronor!

Om brukaren ovan får två besök per dag och kringtiden kan minskas från 20 till 15 minuter per besök tack vare effektiv planering blir åtgången av arbetstid 17,5 timmar/vecka. På ett år blir minskningen 62 timmar för en brukare.

Skillnaden i kostnaden för att besöka 100 brukare två gånger per dag och minska kringtiden med 5 minuter per besök är 2,3 miljoner kronor!

Att utföra hemtjänst innebär till att börja med att utföraren tar emot beslutet från biståndsenheten och tillsammans med brukaren gör upp en plan för hur och när hemtjänsten ska utföras. För att kunna utföra hemtjänsten krävs personalresurser. Hur resurserna dimensioneras och fördelas kommer att påverka produktiviteten. En enhet med många chefer, administratörer eller planerare kommer att ha förhållandevis mindre tillgänglig tid än en enhet med få chefer. På samma sätt får en enhet med få chefer men många sjukskrivna också mindre mängd tillgänglig arbetstid än om personerna vore friska.

Det är med hjälp av den arbetade respektive planerade tiden som själva styrningen av verksamhetens produktivitet sker. Den planerade tiden ska motsvara den beviljade tiden – brukarens faktiska behov – och all planerad tid ska utföras. Detta är en fråga om rättssäkerhet för brukaren. I en del kommuner finns en praxis att bevilja fler timmar än det faktiska behovet och följdriktigt planera in mindre tid än de beviljade timmarna. Ett sådant system är inte rättssäkert och innebär att den beviljade tiden inte avspeglar det faktiska behovet. Utan kontroll på hur stor del av den planerade tiden som faktiskt utförs är det svårt att påverka produktiviteten.

Kringtid

Alla de arbetstimmar som genereras av tillgänglig personal (inklusive vikarier) kallar vi ”tillgänglig arbetstid”. Därutöver finns tid för den personal som har semester, är sjuka,

vårdar sjuka barn, är på kurs osv. Deras tid är inte tillgänglig. Den tillgängliga arbetstiden används dels till att arbeta hemma hos brukaren, dels till så kallad kringtid². I kringtiden ingår tid för resor, möten, dokumentation, utbildning m.m. Ju högre andelen kringtid per utförd timme är, desto dyrare är verksamheten. Utförarens planering av resor till och från brukare har stor betydelse. Att t.ex. återvända till grupplokalen mellan varje besök blir tidskrävande och därmed dyrbart. På samma sätt blir det dyrbart med flera korta besök (såsom tillsyn) hos brukarna eftersom andelen kringtid (resor) då ökar. Det är bättre att planera in flera insatser hos en och samma brukare vid samma tillfälle, så att utföraren stannar längre i stället för att göra många korta besök. Ta reda på vad brukarna önskar – och planera så effektivt det går utifrån det!

Dessa exempel visar tydligt hur viktigt det är med effektiv planering. Varje minut gör stor skillnad för kostnaderna.

Styrningen av hemtjänsten

Hemtjänst är ett svårplanerat område vilket ställer stora krav på ledning, styrning och uppföljning. Den största andelen av kostnaderna är personal. En vanlig uppskattning är att upp till 90 % av hemtjänstens kostnader är personalkostnader. Därför är det lämpligt att påbörja sin analys inom det området. För utförare som redan har kontroll på uppföljningen av arbetad tid, tillgänglig tid och utförd tid så kan det vara värdefullt att gå vidare med andra kostna-

2. Kringtid definieras i en del kommuner som tillgänglig tid minus utförd tid. I andra kommuner beräknas kringtiden utifrån all arbetad tid. Om ledning och administration räknas in i kringtiden kommer den att vara högre än om man utgår enbart från den tillgängliga tiden.

der såsom lokaler, fordon och övrigt. Sjukfrånvaro är också en fråga som kan behöva analyseras.

Brukarnas behov kan skifta och planeringen behöver vara flexibel så att dessa variationer klaras av. Samtidigt gäller det att undvika onödiga förändringar för den majoritet av brukare som har pågående och kontinuerliga insatser. Ofta görs ett nytt schema varje dag där brukarnas behov och tillgången till personal matchas. Men vad kommer först? Brukarnas behov eller medarbetarnas önskemål om arbetstider? Har ledningen tydliggjort uppdraget? Arbetar medarbetarna när brukarna behöver och önskar stöd? Att ge stöd till brukarna utifrån deras behov innebär oftast att bemanningsschemat behöver ses över. Fler kanske behöver arbeta på morgnar, kvällar och helger om det är då som verksamheten i första hand behöver vara bemannad.

Traditionellt sett har hemtjänsten ofta haft en fast personalstat med fastlagda scheman. Hur gör kommunen i så fall om antalet brukare eller beviljade timmar minskar? Då behöver den kunna hitta alternativa uppdrag och anställningar för delar av personalen för att behålla effektiviteten. Om antalet brukare blir fler eller får utökade beslut på hemtjänst kan valet i stället vara att krympa personalens andel av kringtid – eller att ge brukarna en mindre andel av den beviljade tiden, vilket inte är rättssäkert. Samtidigt skulle en utökning av personalen leda till ekonomiskt underskott, om inte budgeten har anpassats.

Det kan finnas andra problem: mer tid utförs hos brukaren än den som har beviljats, dvs. hemtjänstpersonalen stannar för länge hos brukarna. Eller de utför konsekvent mindre än den beviljade tiden för att hinna med – eller för

att brukaren inte vill ha mer hemtjänst. Hur ser uppföljningen av beslut och utförda insatser hos brukarna ut i kommunen? Hur stor grad av de beviljade insatserna och den beviljade tiden som faktiskt utförs kan säga något om såväl rättssäkerhet som kultur och kompetens inom biståndsenheten och utföraren.

En viktig fråga är delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser. Det tycks finnas stora skillnader mellan kommunerna i fråga om hur stor andel av den använda tiden som är delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser. Hemsjukvårdens organisation och hur arbetsledningen för de delegerade insatserna fungerar är av stor betydelse och behöver därför följas upp noga.

Inte nödvändigtvis dyrare i glesbygd

För kommunen kan de geografiska förutsättningarna påverka kostnaden. Om det är en längre resa till brukaren tar det längre arbetstid i anspråk och det kan krävas bil. En vidsträckt kommun kan således ha mera restid än en liten kommun. Samtidigt påverkar också tätortsfaktorn. En vidsträckt kommun med flera småorter kan i praktiken ha korta restider till brukarna, medan en till ytan stor kommun med endast en centralort och befolkning utspridd i glesbygden får de längsta resorna och därmed den längsta restiden. Detta är dock en faktor som ofta anses påverka kostnaden mer än den gör. Planeringen är många gånger effektivare när det gäller att nå brukarna i glesbygd än i tätort. I den nationella statistiken finns det inga samband mellan glesbygd/tätort och kostnad per brukare i hemtjänst.

Ladda ner denna excelfil med analystabell, analysfrågor och kommunens resultat för de nyckeltal som det finns nationellt publicerade data för på www.rka.nu.



HUR SER DET UT I DIN KOMMUN ELLER PÅ DIN ENHET?	
Nyckeltal per månad	Hur ser det ut i kommunen/enheten? Fyll i!
Antal beviljade timmar	
Antal arbetade timmar	
Antal tillgängliga personaltimmar	
Antal planerade timmar	
Antal timmar per månad delegerade insatser	
Antal utförda timmar	
Antal arbetade timmar minus utförda timmar (kringt看)	
Andel tillgängliga av arbetade timmar (relation mellan hemtjänstutförande och ledning/administration)	
Andel planerade av beviljade timmar (följsamhet, planerat)	
Andel utförda av beviljade timmar (följsamhet, utfall)	
Andel utförda av planerade timmar (personalens följsamhet till planeringen)	
Andel utförda av tillgängliga timmar (för dagen-produktivitet)	
Andel kringtid (kringt看 av arbetade timmar)	
Andel utförda av arbetade timmar (total produktivitet)	
Andel korta besök (under 10 minuter)	

Syftet med de olika måtten som behövs för en effektiv styrning i hemtjänsten:

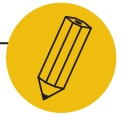
Tillgänglig tid av arbetad tid: ett mått om hur stor administrativ överbyggnad och/eller sjukfrånvaro som enheten har. Ju högre värde desto större möjlighet till hög total produktivitet.

Utförd tid av tillgänglig tid: mått på hur väl daglig planering, arbetsfördelning och –ledning fungerar. Beskriver produktiviteten för dagen. Ju högre värde desto bättre används de tillgängliga personalresurserna.

Utförd tid av arbetad tid: total produktivitet. Vad uppnår enheten för resultat i form av utförd tid hos den enskilda i relation till den totala personalkostnaden. Ju högre värde desto högre total produktivitet.

Utförd tid av planerad tid: hur väl efterlever personalen planeringen?

Kringtid av arbetad tid: hur stor andel av den arbetade tiden åtgår till annat än hemtjänst hos brukaren?



ANALYSERA!

- Vilken uppföljning av utförd tid hos brukaren görs?
- Kan den ansvariga chefen enkelt följa upp arbetade, tillgängliga, beviljade och utförda timmar?
- Förväntas varje beviljad timme att utföras? Om inte, varför?
- Är det vanligt att mer – eller mindre – tid än den beviljade tiden utförs hos brukaren?
- Planeras insatserna utifrån kundens behov och önskemål – eller personalens?
- Har planeraren nödvändig kompetens och ett tydligt uppdrag?
- Är styrning och roller tydliga för medarbetare, enhetschef, planerare och hemsjukvårdspersonal?
- Är det känt hur hög produktiviteten behöver vara för att klara budget?
- Används begreppet kringtid och relateras den till arbetad tid eller tillgänglig tid?
- Är många av besöken hos brukarna korta, under 10 minuter?
- Planeras insatserna systematiskt för att undvika korta besök?
- Hur stor andel av kostnaderna är personal, lokal, fordon, övrigt?
- Har verksamheten stor eller liten sjukfrånvaro?

Kontrollfaktorer

Följande faktorer har nämnts tidigare och kan tillsammans med övriga jämförelser fungera som underlag för analys av hemtjänstens kostnader i kommunen.



Faktorer att analysera	Hur ser det ut i kommunen? Sätt ett kryss!			
Riktlinjer för hemtjänst efterlevs	←	låg grad	→ hög grad	
Spridning av antal beviljade timmar/handläggare	←	stor	→ liten	
Ledningen arbetar aktivt för likvärdiga bedömningar	←	låg grad	→ hög grad	
Biståndsbeslut	←	följs inte upp	följs upp årligen	→ följs upp halvårsvis
Tillgänglig arbetstid	←	följs inte upp	→ är känd och följs upp	
Planerad tid dividerat med beviljad tid	←	avviker med mer än 20 %	→ 100 %	
Utförd tid dividerat med tillgänglig tid	←	under 65 %	→ 80 % eller högre	
Arbetad tid totalt	←	följs inte upp	→ följs upp och relateras till produktiviteten	

Använd analysresultaten!

Denna handledning är tänkt att vara ett stöd för kommuner att systematiskt analysera och därigenom bättre förstå och förklara varför de har de kostnader för hemtjänsten som de har. Målet är en effektiv verksamhet som svarar upp mot brukarnas behov och ligger i linje med lagen och de politiska besluten.

Effektivitet handlar om att utifrån lagstiftning och biståndsbeslut utföra hemtjänstens uppgifter till så låg kostnad och så hög kvalitet som möjligt. Kontroll och planering av verksamheten är väsentlig för produktionskostnaden. Förmågan att inte låta kostnaderna överstiga intäkterna är grundläggande. Det gäller oavsett om verksamheten finansieras via anslagsbudgetering eller i ett pengsystem med LOV-utförare (LOV: lagen om valfrihet).

Det är avgörande för en rättssäker hantering att kommunen följer upp biståndsbesluten och ser att de motsvarar de faktiska behoven och att besluten följs av utförarna. Många kommuner följer inte upp hur stor del av den beviljade tiden som faktiskt utförs hos brukaren och då kommer det att vara svårt att få koll på hemtjänsten. Många följer inte heller upp variationen av beviljade timmar mellan handläggare eller hur kommunens genomsnitt ser ut i relation till andra kommuner.

Hemtjänstutföraren behöver lägga stort fokus på planeringen och dennes roll eftersom en effektiv planering är

en förutsättning för att ha kontroll. Den tid som utförs hemma hos brukaren och den tillgängliga arbetstiden bör följas dagligen och veckovis på enhets/utförarnivå. Den totala arbetstiden i relation till den utförda behöven utvärderas systematiskt eftersom ju mer arbetstid en enhet har i relation till den tid enheten utför styr den totala produktiviteten.

I denna rapport beskrivs de två enskilt största faktorerna som påverkar hemtjänstens kostnader, nämligen

- *biståndsbeslutet om antal beviljade timmar per månad och brukare*
- *andelen utförd tid hos brukaren av den totala arbetstiden*

Dessa faktorer kan varje kommun påverka.

Det finns ett antal faktorer som kan påverka hemtjänstens förutsättningar, men ingen av dem har så stor påverkan som dessa två.

Bilaga 1. Ersättningsystemets påverkan på hemtjänstens kostnader

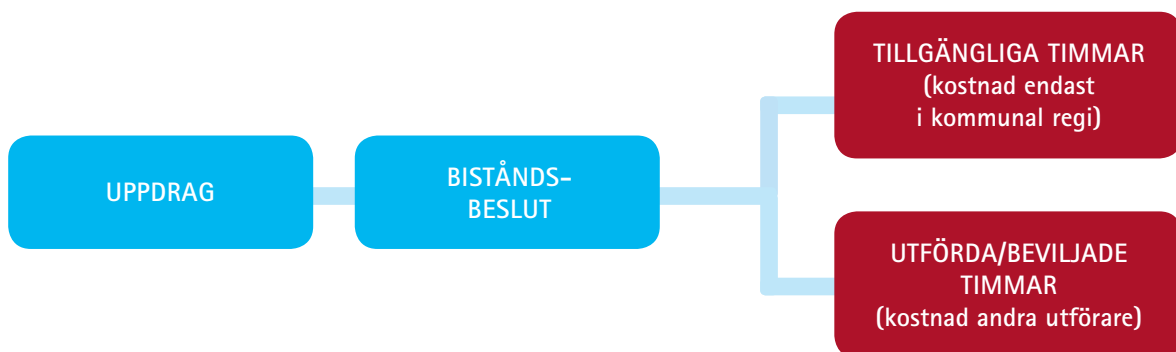
Det ersättningsystem som tillämpas i kommunen kommer att bli styrande för hemtjänstens utförare och hur de planerar upplägget³. I den hemtjänst som kommunen själv driver kommer den tillgängliga arbetstiden och den totala avlönade tiden att vara det som styr kostnaden. I den hemtjänst som drivs av andra utförare kommer kostnaden att utgöras av ersättning till dessa utförare (per utförd eller beviljad timme). Oavsett hur många anställda de har kommer det inte att påverka hemtjänstkostnaden för kommunen.

Utförare som får ersättning per utförd timme kommer att sträva efter att all beviljad tid används eftersom det ger de största intäkterna. Med ersättning per utförd timme ställs mycket höga krav på att biståndsbeslutet är så exakt som möjligt i fråga om brukarens behov. Att bevilja några timmar extra, en marginal att kunna ta av vid behov, kommer att leda till höga kostnader. Utföraren har inget incitament att inte utföra den extra tiden.

Det finns även kommuner som ger ersättning för beviljad tid. Med ersättning för beviljad tid krävs bra metoder för att följa upp att tiden också ges till brukaren. I annat fall kan utföraren få full ersättning utan att ha utfört all beviljad tid.

En kommunal utförare med låg produktivitet (till exempel på grund av stor andel kringtid) bidrar till att höja kommunens kostnader för hemtjänst. En annan utförare med låg produktivitet kommer att försämra sitt företags ekonomi, men så länge hemtjänstersättningen per timme inte ändras så ändras inte heller kommunens hemtjänstkostnader.

Det innebär att ersättningsystemet kommer att påverka hur utförarna planerar hemtjänsten och också att såväl beviljade som utförda timmar behöver följas upp och analyseras noga.



3. Mer information finns på SKL:s webbsida "Ersättningsystem hemtjänst 2013"
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst-2013

KOLL PÅ HEMTJÄNSTEN?

Den här skriften är tänkt som en handledning för att stödja kommunerna i en analys av de viktigaste faktorerna som påverkar hemtjänstens kostnader.

Handledningen har tagits fram av en arbetsgrupp inom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).