



Ersättning för extra personalinsatser

Sammanfattning

Kvalitets- och utvärderingskontoret har genomfört en övergripande uppföljning av ersättning för extra personalinsatser. Syftet med uppföljningen var dels att göra en kartläggning av ansökningar och ärenden om extra ersättning, dels att få en uppfattning om vilka behov som har tillgodosetts med denna typ av ersättning.

Resultatet av uppföljningen visar att antalet ansökningar om och antalet ärenden gällande ersättning för extra personalinsatser har ökat något under den studerade perioden (2013-2016). Den totala kostnaden för beviljade ersättningar är dock liten i förhållande till den totala kostnaden för vårdboende; för 2017 uppskattas ersättningar för extra personalinsatser utgöra cirka 1,1 % av totalkostnaden. I merparten av ärendena har ersättningen beviljats för att tillgodose konsekvenser till följd av demenssjukdom. Samtidigt visar uppföljningen att antalet ärenden gällande extra ersättning till personer med demenssjukdom har varit ungefär detsamma för varje år medan antalet ärenden där extra ersättning beviljats för att tillgodose omfattande medicinska behov har ökat för varje år.

I rapportens diskussion argumenteras för att ersättningsmodellen som sådant allokerar resurserna mer träffsäkert och rättvist jämfört med om ersättningen till utförarna aldrig tilläts omförhandlas. Om möjligheten till ersättning för extra personalinsatser aldrig beviljades skulle utförarna i teorin tvingas ta mer höjd för särskilt resurskrävande individärenden i sina anbud. Förutsatt att villkoren för omförhandling tydligt framgår av upphandlingsdokumenten kan istället anbudspriserna pressas nedåt. Uppföljningen konstaterar att viss diskrepans råder mellan den formulering som idag används i upphandlingar och hur ersättning för extra personalinsatser i praktiken beviljas, och ger förslag på hur formuleringen kan revideras.

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Ersättning för extra personalinsatser	3
1.3 Syfte	4
1.4 Metod.....	4
2. Resultat och analys	5
2.1 Antalet ansökningar och ärenden 2013-2016	5
2.2 Tillgodosedda behov.....	6
2.3 Utförare som ansökt om ersättning för extra personalinsatser	7
3. Diskussion.....	9
3.1 Ersättningsmodellen som sådan.....	9

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Varje år beslutar äldrenämnden om en årlig uppföljningsplan. Planen innefattar fokusområden inom uppföljningsarbetet under året samt fastställer hur många verksamheter som kommer att följas upp. Två typer av uppföljningar anammats; övergripande uppföljningar som berör flera verksamheter och enskilda avtalsuppföljningar som endast berör en enhet eller ett avtal åt gången. I äldrenämndens kvalitetsuppföljningsplan för 2016 var en av de övergripande uppföljningarna att genomföra en kartläggning av ersättning för extra personalinsatser. Uppföljningen hann inte sammanställas under 2016 och flyttades därför över till äldrenämndens kvalitetsuppföljningsplan för 2017.

1.2 Ersättning för extra personalinsatser

Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) respektive 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska insatser inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården vara av god kvalitet. En viktig del i att säkerställa detta är att verksamheterna har den personalbemanning som krävs för att utföra insatserna. I äldrenämndens avtal om vårdboenden anges att utföraren ska garantera att det finns personal i sådan omfattning att brukarnas individuella behov kan tillgodoses. I det ingår att utföraren ska kunna anpassa personalbemanningen efter variationer i brukarnas sammantagna behov. I avtalen anges dock att det i vissa undantagsfall kan finnas behov av att omförhandla den ekonomiska ersättningen på grund av förändring i brukarnas omsorgs- och omvårdnadsbehov. Det anges vidare att exempel på sådana undantagsfall är när det finns behov av väsentligt skydd för medboende och/eller personal. I sådana undantagsfall har utföraren möjlighet att ansöka om ersättning för extra personalinsatser.

Hanteringen av ärenden om ersättning för extra personalinsatser inom äldrenämndens ansvarsområde utgår sedan 2015-11-10 från en intern arbetsrutin. Rutinen innehåller bland annat information om vilka åtgärder som utföraren ska vidta innan ersättning för extra personalinsatser kan bli aktuell samt vilka uppgifter framställan ska innehålla. Rutinen uppdaterades två gånger under 2016 och den senast reviderade rutinen gäller från och med 2016-12-12. I revideringen förtydligades att *"ansökan görs av verksamheten och är inte ett individbeslut. Framställan om ersättning skall inte ske i samverkan med brukare/närstående. Individärenden hanteras av socialnämnden."* Dessutom utökades listan med vilka uppgifter framställan ska innehålla, bland annat ska utföraren redogöra för hur aktuell grundbemanning ser ut samt hur verksamheten planerar att bemanna utifrån begäran om extra ersättning.

För att bli beviljad ersättning för extra personalinsatser måste utföraren göra en skriftlig ansökan som skickas till ansvarig planeringsledare. När ansökan inkommit utreds den och därefter fattar omsorgsdirektören beslut på delegation av omsorgsnämnden¹. Ersättningen beviljas alltid under en tidsbegränsad period. Om behovet av extra ersättning kvarstår efter den beviljade perioden ansvarar utföraren för att inkomma med en ansökan om förlängning. I samband med att omsorgsdirektörer fick delegation på beslut om ersättning för extra personalinsatser

¹ Tjänsteskrivelse ÄN 2015-04-07 (ÄN 2015-299), Beslut 2015-04-22 § 79

beslutades att äldrenämnden vid två tillfällen per år, i juni och december, ska erhålla en samlad redovisning och analys av ärendena.

1.3 Syfte

Syftet med uppföljningen var att kartlägga ansökningar och ärenden om ersättning för extra personalinsatser samt få en uppfattning om vilka behov som har tillgodosetts med denna typ av ersättning.

1.4 Metod

Kartläggningen genomfördes genom att studera ansökningar och beslut om ersättning för extra personalinsatser under perioden 2013-2016. För varje ansökan och beslut samlades uppgifter in utifrån ett antal kategorier, såsom vilken utförare som ansökt/blivit beviljad ersättning och vilka behov ersättningen har avsett att tillgodose. Ansökningarna och besluten hämtades i Linköpings kommuns elektroniska diarium och förhoppningen är att samtliga ansökningar och ärenden under den studerade perioden inkluderats. En del felkällor kan dock förekomma eftersom ärendena kan ha hanterats olika innan den interna rutinen togs fram.

2. Resultat och analys

2.1 Antalet ansökningar och ärenden 2013-2016

Under perioden 2013-2016 har totalt 79 ansökningar om ersättning för extra personalinsatser inkommit. Antalet diarieförda ärenden under samma period är 49, vilket beror på att flera av ansökningarna har rört samma ärende. Som nämndes ovan beviljas ersättning för extra personalinsatser alltid under en tidsbegränsad period. Om behovet av extra ersättning kvarstår efter den beviljade perioden är det upp till utföraren att ansöka om förlängning av ersättning. Flera av de ansökningar som inkommit till äldrenämnden under perioden 2013-2016 har alltså varit ansökningar om förlängning av ersättning i befintliga ärenden. I diagrammet nedan redovisas antal ansökningar, antal pågående ärenden och antal nya ärenden för respektive år.

Diagram 1. Ansökningar och ärenden under perioden 2013-2016.

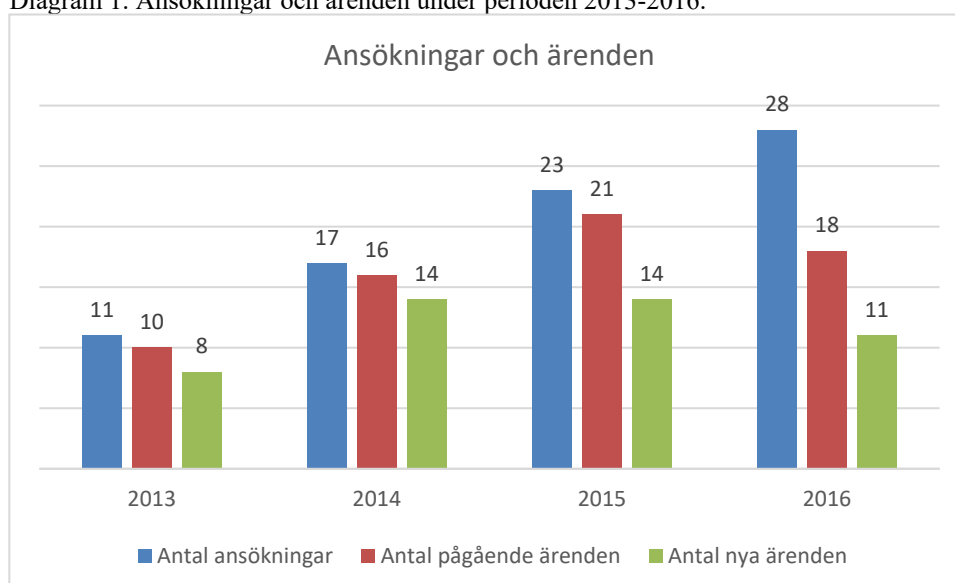


Diagram 1 visar att antalet ansökningar om ersättning för extra personalinsatser har ökat under perioden 2013-2016. Flest ansökningar, 28 stycken, inkom 2016. Eftersom ersättningen beviljas under en tidsbegränsad period händer det att både ansökan om extra ersättning och ansökan om förlängning görs under samma år, vilket kan förklara antalet ansökningar under 2016. Vidare framgår det att antalet pågående ärenden ökade under perioden 2013-2015, men att de minskade något under 2016. Med pågående ärenden menas att ärendet pågick någon gång under året. Det innebär att vissa ärenden pågick under hela året medan andra bara pågick under en kortare period. Exempelvis pågick ett ärende under 2016 i en vecka i samband med en korttidsvistelse, men redovisas som ett pågående ärende för det året. Slutligen redovisas hur många av de pågående ärendena som var nya för respektive år. Av diagrammet framgår att antalet nya ärenden inte har ökat i lika stor utsträckning som antalet ansökningar och antalet aktuella ärenden. Tvärtom har antalen nya ärenden varit ungefär detsamma sedan 2014.

Viktigt att lyfta fram är att när en utförare ansöker om ersättning för extra personalinsatser är det inte säkert att ersättningen blir lika stor som den utföraren ansökt om. Efter att utföraren inkommit med en skriftlig ansökan utreds den inför beslut. I en del fall visar utredningen att behovet av ersättning för extra

personalinsatser finns men att det inte är lika stort som det som anges i ansökan. I sådana fall beviljas ersättning för extra personalinsatser men till ett färre antal timmar än vad utföraren ansökt om.

Sammantaget visar redovisningen att det pågår ett flertal ärenden om extra ersättning under ett år. Det är dock svårt att utifrån redovisningen ovan få en bild av hur stor kostnaden är för de extra ersättningarna som beviljas utförarna. I den samlade redovisningen till äldrenämnden för första halvåret 2017 beräknades kostnaden för hela året till cirka 7 miljoner kronor. I redovisningen uppges dock att den beräknade totalkostnaden bör stå i relation till den totala budgeten för vårdboende, vilken är cirka 620 miljoner kronor för 2017. Ersättningar för extra personalinsatser utgör alltså uppskattningsvis cirka 1,1 % av totalkostnaden för vårdboende. Förhållandet mellan summorna illustreras i diagram 2 nedan.

Diagram 2. Illustration av kostnaden för extra personalinsatser som andel av totala kostnader.



2.2 Tillgodosedda behov

För att få en uppfattning om vilka behov som har tillgodosetts med denna typ av ersättning användes samma kategorier som i den samlade redovisningen till nämnd. Sedan ersättning för extra personalinsatser började beslutas av omsorgsdirektören på delegation av äldrenämnden ska en samlad redovisning och analys presenteras för äldrenämnden vid två tillfällen per år. I redovisningen som görs till äldrenämnden beskrivs att beslut om ersättning för extra personalinsatser hittills har kunnat delas in i tre kategorier:

1. Ersättning till personer med demenssjukdom.
2. Ersättning på grund av omfattande medicinska behov.
3. Ersättning till äldre personer med psykisk sjukdom.

Kategorierna beskriver vilka behov som tillgodosetts med ersättningen. Ersättning till personer med demenssjukdom ges utifrån konsekvenser till följd av sjukdomen. I den samlade redovisningen uppges att dessa brukare är i behov av personal i sin omedelbara närhet under stor del av vaken tid och att insatserna krävs för att skydda den enskilde brukaren och dess medboende. Ersättning på grund av medicinska

behov ges till verksamheter med brukare som har behov av övervakande karaktär utifrån sin sjukdom/skada. Ersättningen till äldre personer med psykisk sjukdom ges till verksamheter med brukare som har behov av omfattande ledsagning utanför boendet.

Innan omsorgsdirektören beslutade om extra ersättning på delegation av äldrenämnden gjordes ingen samlad redovisning. I denna uppföljning har därför de tre ovan nämnda kategorierna använts för att kartlägga vilka behov ersättningen har avsett att tillgodose under hela den studerade perioden. Enligt den interna rutinen ska det i ansökan till planeringsledare framgå en beskrivning av behovet i oidentifierad form. Med utgångspunkt i dessa beskrivningar har ansökningarna och ärendena om ersättning för extra personalinsatser kategoriserats enligt ovan nämnda kategorier. Nedan presenteras ett diagram över antal ansökningar och ärenden fördelat på kategorierna om tillgodosessa behov.

Diagram 3. Tillgodosedda behov under perioden 2013-2016.

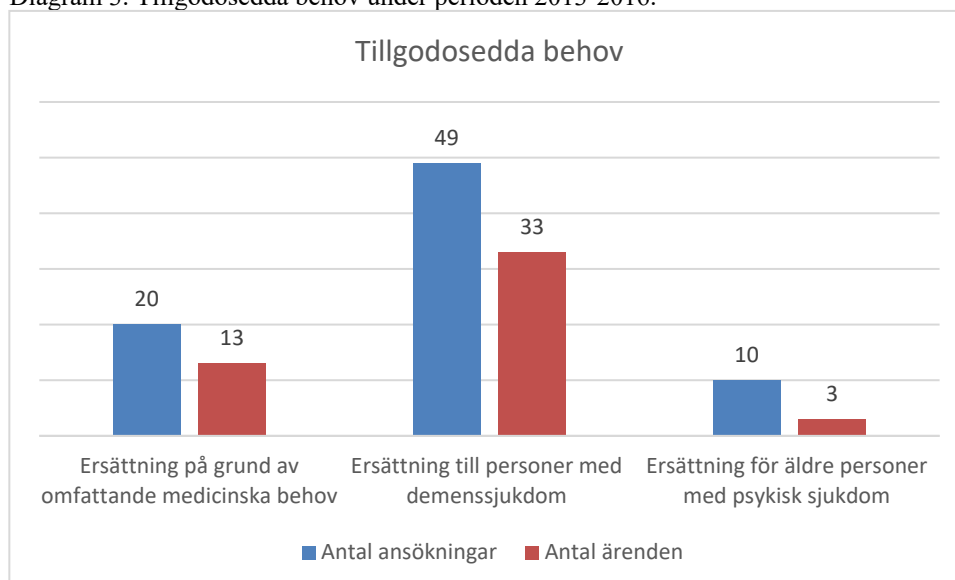


Diagram 3 visar att det är vanligast att utförare ansöker om och beviljas ersättning för extra personalinsatser för att tillgodose konsekvenser till följd av demenssjukdom. Under perioden 2013-2016 gällde 49 av 79 ansökningar och 33 av 49 ärendena ersättning för att tillgodose konsekvenser till följd av demenssjukdom. Näst vanligast är det att utförare ansöker om och beviljas ersättning för extra personalinsatser för att tillgodose omfattande medicinska behov. Under perioden 2013-2016 gällde 20 av 79 ansökningar och 13 av 49 ärenden detta. Kartläggningen visar dock att det finns en skillnad mellan dessa kategorier. Antalet pågående och antalet nya ärenden gällande ersättning till personer med demenssjukdom har varit ungefär detsamma, omkring tio stycken, för respektive år under perioden 2013-2016. Antalet pågående och antalet nya ärenden gällande ersättning på grund av omfattande medicinska behov har tvärtom ökat för varje år under samma period.

2.3 Utförare som ansökt om ersättning för extra personalinsatser

Vidare är det intressant att studera vilka utförare som ansökt om ersättning för extra personalinsatser och hur antalet ansökningar och ärenden är fördelade mellan dem.

Nedan presenteras diagram över antalet ansökningar och ärenden per utförare under perioden 2013-2016.

Diagram 4. Utförare som ansökt om extra ersättning under perioden 2013-2016.

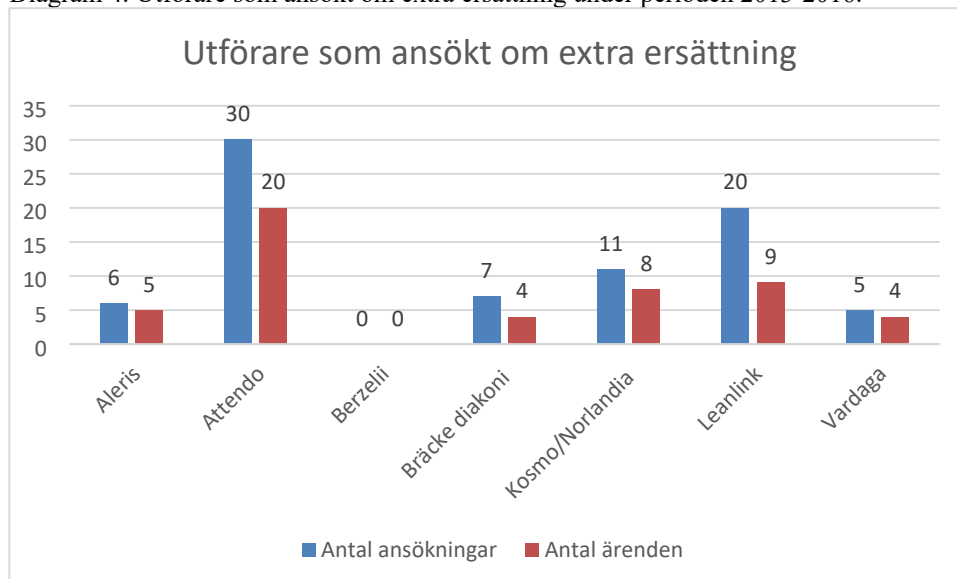


Diagram 4 visar att Attendo och Leanlink är de utförare med flest ansökningar och flest ärenden under den studerade perioden. Antalet ansökningar och ärenden bör dock ses i relation till utförarnas marknadsandel. I kartläggningen har utförarnas marknadsandel beräknats genom andel platser i vårdbostad. Även om utförarnas marknadsandel har varierat en del är Attendo och Leanlink de utförare som haft störst andel platser i vårdbostad under den studerade perioden. Berzelii har inte inkommit med någon ansökan under perioden, men är också den av utförarna som har minst andel vårdplatser.

3. Diskussion

Sammanfattningsvis visar uppföljningen att antalet ansökningar om och antalet ärenden gällande ersättning för extra personalinsatser har ökat något under den studerade perioden. I merparten av ärendena har ersättningen beviljats för att tillgodose konsekvenser till följd av demenssjukdom. Samtidigt visar uppföljningen att antalet ärenden gällande ersättning till personer med demenssjukdom har varit ungefär detsamma för varje år medan antalet ärenden där ersättning beviljats för att tillgodose omfattande medicinska behov har ökat för varje år.

Även om det pågår ett flertal ärenden om ersättning för extra personalinsatser varje år är kostnaden för de extra ersättningarna liten i förhållande till den totala kostnaden för vårdboenden (se diagram 2). Det är dock viktigt att besluten om extra ersättning följs upp. Ansvaret att följa upp ligger till stor del hos utförarna, som utöver att inkomma med de uppgifter som en ansökan ska innehålla även ska kunna redovisa hur och när beviljad extra ersättning används. Utöver det kan kvalitets- och utvärderingskontoret följa upp hur ersättningen används i samband med avtalsuppföljningar.

3.1 Ersättningsmodellen som sådan

Det är också i sammanhanget relevant att diskutera den gällande ersättningsmodellen som sådan. När utförare beviljas ersättning för extra personalinsatser i särskilt resurskrävande individärenden innebär detta i princip att ändring av ingånget avtal görs. Sådana ändringar regleras, förutsatt att avtalet föregåtts av upphandling, i lagen om offentlig upphandling (LOU). I LOU finns flera tillåtna varianter av ändring av avtal. Den mest generösa utgörs av ”kompletterande beställningar” som får göras av varor och tjänster till ett värde av upp till 50 % av det ursprungliga kontraktsvärdet under förutsättning att (1) beställningen har blivit nödvändig, (2) leverantören av ekonomiska eller tekniska skäl inte kan bytas, och (3) ett byte av leverantör skulle medföra betydande olägenheter eller betydligt större omkostnader för den upphandlande myndigheten. Eftersom samtliga av dessa förutsättningar torde vara uppfyllda finns alltså inget lagligt hinder för ersättningsmodellen med möjlighet till ersättning för extra personalinsatser.

Förutsatt att anbudsgivarna vid upphandlingen känner till möjligheten att på detta vis vid behov omförhandla ersättningen så kan modellen åtminstone i teorin leda till att priset på den grundläggande ersättningen kan pressas ner, eftersom anbudsgivare inte i samma utsträckning behöver ”ta höjd” för möjligheten att råka ut för de särskilt resurskrävande individärenden som nämnden beviljar extra ersättning för.

Alternativet, att aldrig tillåta omförhandling av ersättningen i dessa ärenden, skulle i teorin tvärtom leda till att anbudsgivarna var tvungna att föra in sådana potentiella kostnader i kalkylen och därmed lämna högre anbud. Fördelningen av de extra resurskrävande ärendena sker till största delen slumpmässigt och även om slumpen med tiden tenderar att jämna ut sig skulle vissa verksamheter kunna ha ”tur” och andra ”otur” i fördelningen. Utförare med mindre mängd verksamhet skulle vara särskilt utsatta för detta. Denna oförutsägbarhet skulle också kunna tänkas leda till missnöje samt skapa incitament för att försöka påverka beslut om placering av individer. Nuvarande modell framstår därför som mer rättvis och dessutom mer träffsäker när det kommer till att allokera resurserna effektivt. Det för nämnden

dyraste alternativet skulle vara om möjligheten att få ersättning för extra personalinsatser i särskilt resurskrävande individärenden inte var känd för anbudsgivarna vid upphandlingen men senare ändå beviljades för den vinnande leverantören.

För att i möjligaste mån säkerställa den dämpande effekt på anbudsgivarnas offererade pris som nuvarande ersättningsmodell torde kunna ha, är det alltså av största vikt att tydligt framföra ersättningsmodellens villkor i upphandlingsdokumenten (förfrågningsunderlagen).² Att extra ersättningsärendena 2013-2016 varit relativt jämnt fördelade mellan utförarna med beaktande av andel vårdbostadsplatser (Diagram 3) talar också för att modellen är väl känd bland utförare av vårdbostad i Linköping. I upphandlingsdokumenten som nämnden sedan flera år använder i upphandling av vårdbostad återfinns följande formulering (denna förs senare in i avtalet): *”Förändring av brukarnas omsorgs- och omvårdnadsbehov i särskilt boende utgör inte skäl för omförhandling utom i vissa undantagsfall. Exempel på undantag är då behov finns av väsentligt skydd för medboende och/eller personal.”* Här klargörs alltså för potentiella anbudsgivare/leverantörer att det finns undantagsfall i vilka omförhandling av ersättningen kan bli aktuell. Ett exempel ges också, nämligen då behov finns av väsentligt skydd för medboende och/eller personal. Exemplet ger anbudsgivarna en idé om vilka undantagsfall det handlar om, men kan även tolkas som en sorts avgränsare. Som framgår av kapitel 2.2 (*”tillgodosedda behov”*) kan ärendena delas in i tre huvudkategorier. Av dessa tycks endast en kategori, *”ersättning till personer med demenssjukdom”*, stämma in på exemplet på behov av väsentligt skydd för medboende och/eller personal. Istället tycks en stor del av behoven som tillgodoses med ersättningarna för extra personalinsatser snarare kunna beskrivas som *skydd för den enskilde*. Detta är åtminstone fallet i ärenden som faller under kategorin *”ersättning på grund av omfattande medicinska behov”*, men finns även med som grund i ärenden inom kategorin *”ersättning till personer med demenssjukdom”*.

Slutsatsen blir att den formulering som används i upphandlingsdokumenten ger en delvis skev bild av de undantagsfall i vilka omförhandling av ersättningen kan bli aktuell. Utförare som är väletablerade i Linköpings kommun har sannolikt förvärvat kunskap om hur nämnden hanterar dessa ärenden i praktiken och kan därmed antas vara förmögna att göra realistiska kostnadsuppskattningar avseende en verksamhets potentiella behov av att bemanna upp i enskilda, särskilt resurskrävande, ärenden. Problemet är att eventuella nya utförare (helt nya eller nya i kommunen) inte har samma förkunskap som befintliga utförare utan har att förhålla sig till formuleringen i upphandlingsdokumenten vid framtida upphandlingar. Nuvarande formulering riskerar att tolkas som att *”behov av väsentligt skydd för den enskilde”* inte utgör en grund för vilken omförhandling av ersättning kan komma ifråga, vilket inte stämmer överens med hur det ser ut i praktiken. För att öka chansen att uppnå den dämpande effekt på anbudsgivarnas (i synnerhet nya utförare) offererade pris som nuvarande ersättningsmodell torde kunna ha vore alltså en revidering av formuleringen som används i upphandlingsdokumenten, så att den bättre speglar de faktiska villkoren, önskvärd. Utifrån resonemanget ovan borde formulering revideras så att *”behov av väsentligt skydd för den enskilde”* kom att inkluderas i exemplet. Förslagsvis kan *”den enskilde”* helt enkelt infogas i nuvarande formulering som då skulle lyda:

² Resonemanget gäller i första hand vid upphandlingar där vårddygnsersättningen inte är förbestämd.

”Förändring av brukarnas omsorgs- och omvårdnadsbehov i särskilt boende utgör inte skäl för omförhandling utom i vissa undantagsfall. Exempel på undantag är då behov finns av väsentligt skydd för den enskilde, medboende och/eller personal.”

Slutligen bör det understrykas att sambandet som diskuterats ovan mellan ersättningsmodellen och pressade anbudspriser är ett teoretiskt resonemang, och att inget empiriskt underlag har inhämtats för att kunna undersöka eventuella faktiska effekter i de upphandlingar som äldrenämnden gjort.

Karin Josefsson
Utredare

Jonas Arnoldsson
Planeringsledare

Mikael Palm
Kvalitets- och utvärderingschef