

Statsbidrag som utvecklar all äldreomsorg

Riktade statsbidrag till äldreomsorgen är och har varit vanliga. Rätt utformade kan de bidra till att utveckla äldreomsorgen. I en tid då äldreomsorgen står inför stora utmaningar och den ekonomiska situationen i kommunerna är ansträngd kan statsbidrag också delvis kompensera för att ersättningarna till äldreomsorgen inte utvecklas i takt med kostnaderna och på så sätt bidra till en bibehållen kvalitet. Många och felaktigt utformade bidrag kan samtidigt ha motsatt verkan. Det kan bidra till kortsiktighet och driva administrativa kostnader. De kan också försämra verksamheternas planeringsförutsättningar och bidra till ryckighet och störa pågående effektiviseringsprocesser.

Hur regeringen utformar uppdragen om stimulansbidrag är av yttersta vikt eftersom utbetalande myndighet (oftast Socialstyrelsen) inte ställer krav utöver de som regeringen ställt upp. Om regeringen inte uppställer tydliga krav finns risken att medlen används på ett sätt som inte är avsett.

Det här PM:et samlar Vårdföretagarna erfarenheter från tidigare stimulansmedel, med fokus på Äldreomsorgslyftet. Syftet är att sprida kunskapen till relevanta beslutsfattare och bidra till ändamålsenligt utformade statsbidrag som ger en verklig utveckling äldreomsorgen. I slutet av PM:et summerar vi våra rekommendationer inför utformningen av nya statsbidrag till äldreomsorgen.

Erfarenheter från Äldreomsorgslyftet

Vårdföretagarna har under Äldreomsorgslyftets gång, från våra medlemsföretag, fått synpunkter och idéer rörande satsningen. Vi har även frågat ett nätverk för personalchefer och medarbetare hos våra medlemmar som jobbar med personalfrågor om deras erfarenheter av Äldreomsorgslyftet. Äldreomsorgslyftet är en satsning som upplevs som både bra och nödvändig för att höja kvaliteten på äldreomsorgen och klara kompetensutmaningarna som omsorgen står inför. Nedan sammanfattas de synpunkter som inkommit.

Fortsatt stora behov av kompetenssatsningar

Det råder samstämmighet om att det fortsatt finns stora behov av kompetenssatsningar inom äldreomsorgen. Den omfattande bristen på personal gör att man i många fall behöver anlita utbildad personal för att klara behoven i verksamheten. Och även befintlig personal har behov av att höja kompetensen då tidigare undersköterskeutbildningar, som anställda genomfört, inte automatiskt är någon garanti för att den anställde besitter nödvändig kompetens. Det är rimligt att det offentliga avsätter resurser till att höja kompetens för de medarbetare som inte fått med sig tillräckliga kunskaper från utbildningssystemet.

Vårdföretagarnas medlemsföretag arbetar självklart kontinuerligt med att höja medarbetarnas kompetens men det är i grunden inte ett arbetsgivaransvar att bekosta brister i det offentliga utbildningssystemet.

Att det offentliga bidrar till möjligheten att utbilda personalen och höja dess kompetens är bra för äldreomsorgens kvalitet och för att göra arbetet i äldreomsorgen mer attraktivt. Att utvecklas inom sitt yrke är en viktig faktor för att göra yrket mer attraktivt. Med den skyddade yrkestiteln är möjligheterna till utbildning ännu viktigare, inte minst för privata aktörer som ofta har krav på att ha en viss andel undersköterskor i avtalet med kommunen.

Orsaker till att fler inte deltar

Trots att det råder enighet om att Äldreomsorgslyftet är en viktig satsning, har deltagandet inte varit så högt i alla verksamheter. Det finns olika orsaker till detta. Bristen på personal gör till exempel att vissa verksamheter inte kan avvara lika många medarbetare. Under pandemin har det varit särskilt viktigt för medarbetare med sjukdomssymtom att hålla sig hemma, vilket ytterligare ökat personalbristen. Sammantaget har det begränsat möjligheterna att delta i Äldreomsorgslyftet vilket gör att behovet av kompetenssatsningar kvarstår.

Det finns också medarbetare som inte vill delta. En del personal kan tveka inför att delta och kan behöva uppmuntras/motiveras, till exempel om de saknar studievana. De vet kanske inte hur man söker utbildningen eller kan uppleva oro för om de ska klara studierna. Ett sätt att underlätta för deltagande vore att inrätta en funktion dit anställda kan vända sig för att få vägledning/hjälp för att anmäla sig till studier/delta i Äldreomsorgslyftet. Det kan också vara svårt att kombinera utbildningen med privatliv, till exempel har en del medvetet valt hemtjänsten för att kunna arbeta mest på kvällstid eller helger. Det behövs därför verktyg, stöd och stimulans som kan underlätta att ta steget för de som är tveksamma och ökad flexibilitet i hur studierna kan förläggas.

Det förekommer också att kommuner inte delar med sig av medlen till privata aktörer, inte informerar om Äldreomsorgslyftet eller låter utföraren stå för utbildningskostnaden. Vissa verksamheter har en hög andel utbildade undersköterskor och upplever därför inte samma behov av att delta.

Ersättningen täcker inte alla kostnader och innebär en ekonomisk risk

Äldreomsorgslyftet ersätter inte verksamheternas kostnader för deltagande fullt ut. Det handlar bland annat om vikariens kostnad och introduktionstid samt administrationskostnader (att identifiera vilka medarbetare som är intresserade, att planera schemaläggning och hur deltagare kan ersättas i en situation då det råder brist på arbetskraft i äldreomsorgen). När kostnaderna inte ersätts fullt ut innebär det att medel tas från verksamheten.

Att delta i Äldreomsorgslyftet innebär också ett ekonomiskt risktagande för verksamheten. Den ersättning som betalas ut kommer i en del kommuner i efterhand och kan villkoras av att den anställda fullföljer utbildningen, något som ligger utanför verksamhetens kontroll.

Verksamheter som anstränger sig för att deras anställda ska delta gör en viktig insats för samhället eftersom de bidrar till en förbättrad kompetensförsörjning för äldreomsorgen som helhet. Det är inte säkert att verksamheten får avkastningen av denna investering eftersom personal ofta byter arbetsgivare. Därför bör

kostnaderna ersätts fullt ut när de uppstår och inte påverkas av att den anställde eventuellt inte klarar utbildningen. För att uppmuntra de verksamheter som tar ett ansvar för äldreomsorgens kompetensförsörjning skulle förslagsvis en premie per medarbetare som fullföljer en utbildning till undersköterska betalas ut.

Inkludera uppdragsutbildningar, validering och språkkurser

Flera verksamheter har upplevt att en brist på utbildningsplatser i kommunen har varit ett hinder. Ett förslag för att underlätta för verksamheterna och undanröja problem med brist på utbildningar i kommunen skulle kunna vara att ersätta för uppdragsutbildningar. Det skulle också möjliggöra att erbjuda utbildning som behövs i verksamheten. Beroende på verksamhetens utformning och den anställdes roll kan utbildningen behöva ges på olika sätt (tex distans) och på olika tider. För att denna flexibilitet ska vara möjlig bör en arbetsgivare själv kunna välja en utbildning som uppfyller kraven bland godkända utbildningsanordnare. Så utformades till exempel det tidigare omvårdnadslyftet (år 2011–2014).¹

Ett önskemål är också att validering ska ersättas av en framtida kompetenssatsning. Idag kan medlen användas för att täcka lönekostnader för den tid som den anställdes kunskaper kartläggs och bedöms, men själva valideringskostnaden täcks inte. Det innebär att verksamheterna själva får ersätta den kostnaden/alternativt att den inte sker, samtidigt som det också är en del av utbildningen. Vinsten om fler gör en validering är att många då kan gå genom utbildningen under betydligt kortare tid då de redan besitter stora kunskaper.

Med hänsyn till att det finns medarbetare inom äldreomsorgen som inte talar tillräckligt bra svenska och då ett språkkrav nu utreds inom äldreomsorgen är det även önskvärt att språkkurser omfattas av en kompetenssatsning.

Brist på långsiktighet skapar osäkerhet

En annan aspekt som lyfts som ett problem är att medlen betalas ut årsvis och att både verksamhet och medarbetare upplever det som osäkert om en längre utbildning kommer att kunna fullföljas. Det kan påverka viljan att delta.

En vanlig utbildning till undersköterska tar ca ett år på komvux om man läser på heltid, men eftersom många läser på deltid innebär den årsvisa avsättningen av medel en osäkerhet. Många medarbetare kan behöva läsa utbildningen i kombination med språkundervisning vilket ytterligare förlänger studietiden. Medarbetare vill gärna vara säkra på att de kan slutföra studierna innan de lägger tid och engagemang på att påbörja utbildningen.

Krav på heltid ett hinder för deltagande

Flera kommuner ställer krav på att deltagare ska anställas på heltid för att få ta del av Äldreomsorgslyftet. De medarbetare som anmäler sitt intresse att studera inom Äldreomsorgslyftet är inte alltid samma personer som står först i tur att gå upp i heltid. Att låta den som studerar gå före medarbetare som har anmält att det vill ha en högre sysselsättningsgrad kan inte bara uppfattas orättvist, utan riskerar också vara ett brott mot lagen om anställningsskydd 25 a§ i LAS som reglerar företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad. Det finns också anställda

¹ Omvårdnadslyftet, Slutredovisning av regeringens kompetenssatsning 2011–2014

som inte är intresserade av att arbeta heltid av olika skäl, men som ändå vill höja sin kompetensnivå. Det vore olyckligt om de uteslöts från möjligheten att utbilda sig. Kommande kompetenssatsningar bör därför inte innehålla krav om att anställa på heltid.

Även andra särkrav som inneburit hinder eller fördyrat satsningen har ställts i vissa kommuner. Exempelvis har någon kommun ställt krav på att delar av utbildningen ska bekostas av utföraren.

Övriga erfarenheter gällande statsbidrag

Statsbidrag bör bidra till långsiktiga effekter

Statsbidrag som innebär att verksamheterna låser in sig i en kostnadsstruktur som inte är långsiktigt hållbar bidrar till ryckighet. Exempelvis har Vårdföretagarna pekat på att bemanningssatsningar som enbart räcker några år är problematiska. Då har äldreomsorgens verksamheter byggt in sig en kostnadsstruktur som måste skäras i när satsningen är slut.²

Statskontoret konstaterade också att statsbidraget till en ökad bemanning under åren 2015–2018 innebar att majoriteten av kommunerna var tvungna att minska bemanningen när satsningen var slut. Det innebar ett administrativt arbete att hantera personalminskningen och dess konsekvenser och bidrog till oro för medarbetare, äldre och anhöriga. Statskontoret konstaterade att även om satsningen temporärt bidragit till en högre kvalitet, var förutsättningarna för bestående effekter inte lika goda som när stimulansmedlen styrs mot till exempel verksamhetsutveckling eller nya arbetsätt.³

Kort framförhållning försvårar deltagande

Många gånger betalas medel ut med väldigt kort varsel som gör det svårt att hinna använda dem. Detta gäller i än högre grad för privat driven omsorg, när ansökan behöver gå genom ett ytterligare led (via kommunen). Ett exempel på det är den återhämtningsbonus⁴ som utlystes efter pandemin. Medlen utlystes av Socialstyrelsen den 29 juni. För att få del av medlen skulle förslag på projekt skickas in till kommunen som sedan vidareförmedlade detta till Socialstyrelsen för bedömning. Senast den 1 september samma år skulle ansökan göras hos Socialstyrelsen. Samtidigt skulle medlen förbrukas före årets slut.

En av våra medlemmar sökte medel för att anställa två servicepersoner som skulle avlasta de utbildade undersköterskorna så att de kunde fokusera på omvårdnad och minska tunga lyft. Utföraren fick besked via kommunen att medlen beviljats den 29 oktober. Alltså återstod två månader för att hitta två lämpliga personer och genomföra projektet. Detta var givetvis omöjligt varför utföraren fick avstå. Utvärderingar från Statskontoret visar att dålig framförhållning bidrar till att kommuner i lägre grad låter privata utförare ta del statsbidrag.⁵

²² <https://www.vardforetagarna.se/2017/11/ryckiga-satsningar-ar-inget-for-aldreomsorgen-asa-regner/>

³ Ökad bemanning inom äldreomsorgen, En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018, Slutrapport

⁴ Statsbidrag för 2023 för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg

⁵ Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018. Slutrapport

Säkerställ att hela äldreomsorgen gynnas av satsningen

Ungefär en femtedel av all äldreomsorg utförs av privata utförare som verkar på kommunernas uppdrag. Privata utförare kan inte ta del av statsbidrag direkt utan måste söka medel genom kommunerna. Det förutsätter att kommunen själv söker medel, vilket inte alltid är fallet. Det förutsätter också att kommunen delar med sig av medel, vilket inte heller alltid sker. Ytterst innebär det att delar av äldreomsorgens medarbetare och äldre inte får möjligheten till de kvalitetshöjande insatser som statsbidragen oftast syftar till. Det kan inte vara beslutsfattarnas intention.

Vårdföretagarnas enkäter visar att 62 procent av de privata utförarna upplever att de inte får lika möjlighet att ta del av offentliga satsningar, som statliga satsningar på kompetensutveckling och bemanning.⁶ Men även Statskontoret har funnit att så är fallet. I utvärderingen av satsningen "Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre" konstaterade Statskontoret att hos ungefär hälften av kommunerna som hade privata utförare hade ersättningen stannat hos kommunen. Ersättningen var prestationsbaserad och syftade till att uppmuntra till utvecklingsarbete, bland annat deltagande i kvalitetsregister. Statskontoret konstaterade att det faktum att kommunerna inte delade med sig av de prestationsbaserade medlen minskade incitamenten för privata utförare att delta. Statskontoret framhöll att regeringen i samband med en satsning bör säkerställa att det löpande följs upp på vilket sätt privata utförare omfattas.⁷

Trots detta visar även senare utvärderingar att privata utförare inte får ta del av riktade statsbidrag. I satsningen Stimulansmedel för förstärkning av äldreomsorgen fick privata utförare del av medlen i 37 av 134 kommuner som hade privat driven omsorg.⁸ Det berodde delvis på att kommunen hade valt att satsa på verksamhetsområden där de inte hade avtal med privata aktörer, till exempel särskilt boende eller trygg hemgång. Men även andra anledningar, som att ersättningen inte gick att administrera eller följa upp, förekom.

Även i pågående satsningar exkluderas privata utförare. Till exempel gäller det de prestationsbaserade statsbidrag som ska minska andelen timanställningar⁹ Här har Vårdföretagarna medlemmar som har uppfyllt kriterierna för att få ta del av medlen. Men eftersom minskningen av andelen timanställda beräknas på kommunnivå och de kommunala verksamheterna inte nått målet, får våra medlemmar inte heller del av medlen.

Om stödet ska kanaliseras via kommuner är det önskvärt att det ställs uttryckliga krav på att kommunerna ska säkerställa att privata utförare får ta del av medlen på samma villkor som kommunala verksamheter. Det bör också finnas en skyldighet för huvudmännen att behandla privata utförarens ansökningar även om huvudmannen inte söker medel för vård och omsorg i egen regi.

Vårdföretagarnas erfarenhet är att de privata aktörerna kan gå miste om möjligheten att söka statsbidrag om inte dessa krav är tydliga. I eventuella

⁶ [https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/imported/Verksamhet-pa-\(o\)lika-villkor.pdf](https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/imported/Verksamhet-pa-(o)lika-villkor.pdf)

⁷ Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre, Utvärdering av överenskommelsen mellanregeringen och SKL, Slutrapport, 2015:18

⁸ Redovisning av 2019 års stimulansmedel för förstärkning av äldreomsorgen (S2019/02959/S, S2019/05315/RS)

⁹ Prestationsbaserat statsbidrag till kommuner för att minska andelen timanställningar inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre

redovisningar som ska göras till Socialstyrelsen av hur statsbidraget använts bör också framgå i vilken mån privata aktörer fått ta del av medlen. Det bör även finnas en skyldighet för kommunen att informera samtliga utförare, inklusive privata, i god tid om möjligheten att delta i en satsning.

Positivt med sektorsbidrag om privata aktörer inte exkluderas

I 2023 års budget fanns inte mindre än tio riktade bidrag till äldreomsorgen. Äldreminister Anna Tenje har aviserat att regeringen ska se över antalet riktade statsbidrag och överväger att införa sektorsbidrag, något som Vårdföretagarna välkomnar förutsatt att även privat driven omsorg får ta del av medlen.

Satsningen "Säkerställa en god vård och omsorg av äldre" som pågick under perioden 2020–2021 innebar att kommunerna hade frihet att använda medlen till vissa prioriterade ändamål. Det är i grunden positivt, men innebär samtidigt att privata utförare exkluderas om kommunen satsar på ett område där privata aktörer inte finns. Det kan vara motiverat i vissa fall men samtidigt finns behov av att utveckla all äldreomsorg, varför sektorsbidrag riskerar att bli ojämlika.

Låt utförare söka medel direkt från Socialstyrelsen

Det bästa sättet att säkerställa att satsningar gynnar hela äldreomsorgen är att låta privata aktörer söka medel direkt från utdelande myndighet (vanligen Socialstyrelsen). Ett system där privata aktörer söker medel direkt från Socialstyrelsen bidrar till enhetliga och rättssäkra bedömningar. Det ger också alla medarbetare/äldre i äldreomsorgen samma möjlighet att dra nytta av statsbidrag. Då undviks också märkliga särkrav som försvårar deltagande, som exempel kravet på att anställa på heltid i Äldreomsorgslyftet.

Kommuner har olika sätt att tolka direktiv gällande stimulansmedel och olika sätt att hantera ansökningar på, till exempel gällande hur underlag för ansökan och redovisning ska utformas. Om en privat utförare till exempel vill pröva ett projekt i alla sina verksamheter och dessa finns i många olika kommuner, beror det av hur ansökan behandlas i de olika berörda kommunerna, vilket är en svaghet. Ansökningar via kommunerna medför ett betydande merarbete för privata aktörer som finns etablerade i många kommuner.

En invändning från Socialstyrelsen mot ett system där privata aktörer söker direkt från dem är att det skulle bidra till en ökad administration på myndigheten. Samtidigt innebär nuvarande system ett betydande administrativt merarbete ute i kommuner och verksamheter. Det samlade administrativa bördan inom sektorn skulle minska med ett enhetligt system där varje kommun inte behöver uppfinna hjulet varje gång och där kraven för deltagande är enhetliga över hela landet.

Rekommendationer vid utformning av statsbidrag

- **Begränsa antalet riktade statsbidrag.** Det tar tid för verksamheterna att lära sig, förstå och skapa rutiner kring varje stimulansmedel, tid som tas från huvuduppdraget. Erfarenheter visar att mindre kommuner tenderar att inte ta del av alla bidrag. Det minskar sannolikheten att stödet når hela omsorgen.
- **Låt privata utförare söka medel direkt från utbetalande myndighet.** Det skapar ökad rättssäkerhet och möjliggör för alla äldre och medarbetare att gynnas av satsningen. Därtill kan medlen nå ut snabbare utan en mellanhand.
- **Säkerställ att all omsorg omfattas av satsningen.** Om privata aktörer inte kan söka direkt från Socialstyrelsen: ge tydliga direktiv i anvisningarna om att kommunerna ska informera om och dela med sig av statsbidrag till privata aktörer. Generellt är det önskvärt med nationella direktiv för hur medlen ska användas, för att skapa likvärdighet.
- **Utforma satsningar som ger bestående kvalitetshöjning.** Undvik stimulansmedel som bidrar till ryckighet i verksamheterna, tex genom att man bygger in sig i en struktur med högre kostnader. Satsningar på utbildning och verksamhetsutveckling som ger en bestående positiv inverkan på äldreomsorgen är till exempel lämpligare än satsningar på ökad bemanning.
- **Utforma långsiktiga satsningar** där det går att söka medel för flera år. Det skapar förutsebarhet och gör det möjligt att använda medlen på ett bättre sätt.
- **Säkerställ att det finns skälig tid** för att göra ansökan och utnyttja medlen, annars riskerar medlen att inte komma till nytta.
- **Fortsätt med statliga kompetenssatsningar.** Det behövs för att höja kvaliteten och kompetensen. Men dra lärdomar av vad som inte fungerade i Äldreomsorgslyftet. Inkludera uppdragsutbildning, språkutbildning och validering i satsningen. Krav som försvårar deltagande bör inte tillåtas – exempelvis krav på att anställa på heltid.
- **Överväg en funktion dit medarbetare kan vända sig.** Vid kompetenssatsningar som bygger på att medarbetare i äldreomsorgen vill delta kan en särskild funktion dit medarbetare kan vända sig för att få vägledning underlätta deltagande.
- **Överväg även en premie för verksamheter som bidrar.** I satsningar där verksamheten inte med säkerhet kan dra nytta av investeringen, men där den är av nytta för äldreomsorgen som helhet bör en premie till verksamheten övervägas. Det gäller framför allt kompetenssatsningar där medarbetaren kan välja en ny arbetsgivare efter utbildningens genomförande.
- **Täck alla kostnader när de uppstår.** Många verksamheter i äldreomsorgen har begränsat med resurser och små möjligheter att bekosta delar av satsningar på egen hand. Av samma skäl är det önskvärt att medlen kommer verksamheten till del i samband med/inför att kostnaden uppstår – inte långt efter då det kan försvåra möjligheten att ta del av satsningen.
- **Tydliggör hur stort stödet är och när det utfaller.** Osäkerhet kring villkoren minskar drivkrafter att delta. Detta har tidigare påpekats vid utvärderingar av Statskontoret