Till berörd remissinstans

Angående remissen om rapport om utveckling av hemtjänst

Detta gäller remissvar på ”Rapport om utveckling av hemtjänst”
Dnr: 152-643/2016

Remisstiden sträcker sig till den 22 juni 2016, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på RVIII är Lina Hultman, tfn 076- 12 29 119.

Remissvar skickas till:

- RVIII i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004

- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diarieført i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RVIII-remissvar eller RVIII-remissvar.slk@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

RVIII

Remitteringsmapp

Ärende: Rapport om utveckling av hemtjänst

Inkom till KF/KS kansli den 12 april 2016

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 22 juni 2016

SLK För yttrande senast: 6 juli 2016

Stadsdelsnämnderna	**Facknämnderna**	**Övriga**
Samtliga SDN	Socialnämnden	SLK KPR SPF PRO Kommunal Vårdförbundet SACO Vårdföretagarna Famna Vision Kommunstyrelsens funktionshindersråd

Handläggare
Anders Håkansson
Tel. 508 36 208
Barbro Karlsson
Tel. 508 36 218

Till
Äldrenämnden
Den 22 mars 2016

Utveckling av hemtjänst

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner i sin helhet äldreförvaltningens förslag till utveckling av hemtjänst
2. Äldrenämnden överlämnar förslaget till kommunstyrelsen för vidare beslut i kommunfullmäktige
3. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att hos kommunfullmäktige föreslå att Near field Communication (NFC) ersätter GPS som positioneringsteknik inom hemtjänsten. Kostnaderna för detta beräknas uppgå till 1,4 mnkr och föreslås avsättas i samband med budget för 2017
4. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att hos kommunfullmäktige föreslå att ersättningen för avböjda besök tas bort och ersätts med en uppräkning av timersättningen för hemtjänst med 2,0 %, utöver eventuella andra behov av uppräkning av den totala hemtjänstersättningen, från och med den 1 januari 2017.
5. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att hos kommunfullmäktige föreslå att äldrenämnden ges i uppdrag att utarbeta och besluta om nytt förfrågningsunderlag avseende kommande upphandlingar av hemtjänst i enlighet med övergripande principer i detta ärende.

Ann-Christine Hansson
Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag som rörde hemtjänst. I korthet består dessa uppdrag i att utveckla bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser, föreslå förbättringar av ersättningssystem och rapporter samt fastslå vilken teknik som ska gälla för positionering och inloggning. Förutom dessa uppdrag har även stadsledningskontoret haft ett uppdrag kring val av upphandlingsform för hemtjänsten. Det överordnade målet för utredningen har dock varit att öka den enskildes inflytande, förbättra samverkan runt den enskildes behov samt att öka handlingsfriheten för hemtjänstpersonalen att tillmötesgå den enskildes dagsaktuella behov och önskemål.

Äldreförvaltningen anser att beställning av hemtjänst ska formuleras så att utformningen av de beviljade insatserna, samt när och hur dessa ska utföras, överlåts till utföraren och den enskilde att komma överens om. Hemtjänstpersonalen ska kunna ansvara för att fatta beslut om lämplig utformning av insatser utifrån den enskildes dagsaktuella behov och uppkomna situationer. Stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst och genomförandeplaner föreslås tas fram av äldreförvaltningen. Detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i de utvecklingsprojekt som kommer att genomföras parallellt i verksamheterna och äldreförvaltningen.

Ett annat uppdrag i budget 2015 var att reglerna för ersättning inom hemtjänsten skulle ses över. Utifrån detta uppdrag föreslås ersättningen för avböjda besök tas bort och kompenseras med en två procentig höjning av timersättningen på dagtid. Regeln att utförare kan redovisa 110 % av den beställda tiden utan kommentarer kvarstår, dock med vissa justeringar.

Äldreförvaltningen föreslår att staden går över från GPS till Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten. NFC är driftstabilt, kräver lite administration och är enkelt att använda. Vidare förordar Äldreförvaltningen den lösning för tvåfaktorsinloggning som beskrivs i den bifogade rapporten.

I den del av utredningen som avser val av upphandlingsform för hemtjänst, föreslås fortsatt upphandling enligt Lag om valfrihetssystem (LOV). Äldreförvaltningen föreslår att ett nytt förfrågningsunderlag tas fram utifrån de principer för detta som framgår av utredningen.

Bakgrund

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag som rörde hemtjänsten, bland annat om att utvärdera valfrihets- och ersättningssystemet och att hitta sätt för att öka inflytandet för de äldre inom hemtjänsten. Förutom detta fick äldrenämnden i uppdrag att utvärdera hemtjänstens mobila dokumentationssystem ParaGå, göra en omvärldsanalys samt ge underlag till vilken upphandlingsform som är mest lämplig att använda inom hemtjänsten. För att dessa olika uppdrag skulle sträva mot samma mål och överensstämma med de långsiktiga målen för äldreomsorgen, samlades dessa under projektet ”Utveckling av hemtjänst”.

Som ett första steg i detta utvecklingsarbete presenterades en delrapport på äldrenämndens sammanträde i juni 2015. I denna rapport pekades följande utvecklingsområden ut:

1. Undersöka möjliga alternativ till GPS-tekniken
2. Övergång till så kallad tvåfaktorsinloggning
3. En översyn av regeln kring debitering av 110 % av bedömd tid
4. En översyn av reglerna kring avböjda besök
5. Utveckling av genomförandeplanen
6. Minskad administration genom bland annat utveckling av uppföljning och beräkningsunderlagets utformning

Även resultatet av de intervjuer kring ersättning och tidsregistrering som genomförts med tre stadsdelsnämnder presenterades.

Vid äldrenämndens sammanträde i juni 2015 presenterades också en kunskapsöversikt av Äldrecentrum som tagits fram på uppdrag av äldreförvaltningen som en del av stadens omvärldsanalys.

Vid äldrenämndens sammanträde i januari 2016 presenterades en slutrapport med resultatet från enkätundersökning om ersättnings- och tidsregistreringssystemet avseende samtliga 14 stadsdelsnämnder. Utöver detta presenteras också arbetssätt och inriktning för arbetet med att effektivisera administration inom hemtjänsten och att öka inflytandet för den enskilde. I slutrapporten föreslogs även att äldrenämnden skulle återkomma om ett alternativ till GPS-tekniken liksom en översyn av reglerna kring debitering av 110 % av bedömd tid och ersättning för avböjda besök.

Ärendet

Utredningens synpunkter och förslag presenteras i sin helhet i den bilaga som medföljer detta tjänsteutlåtande. I korthet består utredningen av dessa fem delar:

- Utveckling av bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten.
- Utvecklingsprojekt
- Förändringar av ersättningssystem och rapporter
- Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning.
- Val av upphandlingsform för hemtjänst

Personer som bor i ordinärt boende kan, oavsett ålder, även vara beviljade andra typer av insatser, såsom boendestöd, ledsagning och personlig assistans. Denna utredning och de förslag som ges i ärendet omfattar dock endast verksamhetsområdet hemtjänst.

Bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Som en del i utredningen om utveckling av hemtjänst har äldreförvaltningen fått i uppdrag att utveckla biståndshandläggningen och genomförandet av hemtjänst i syfte att bland annat öka den enskildes inflytande, öka kontinuiteten samt säkerställa att insatser utformas för att möta den enskildes dagsaktuella behov. Detta gäller oavsett om hemtjänst ges till en äldre person, en person med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning eller till en barnfamilj.

Denna del av utredningen omfattar hela processen från ansökan, utredning, beslut, tidsberäkning av beviljade insatser, beställning, genomförandeplan, organisering och genomförande av hemtjänst samt till sist uppföljning av beviljat bistånd.

Utvecklingsprojekt

Syftet med att genomföra utvecklingsprojekt på stadsdelsförvaltningarna är att starta en utveckling inom ramen för dagens ersättningssystem, tekniska stödsystem och informationssystem. Meningen är att projekten ska leda till positiva förändringar i hemtjänsten och därför behöver engagemanget vara brett och drivas parallellt i verksamheterna och äldreförvaltningen.

I samspel med beställar- och utförarenheter kan äldreförvaltningen säkra att systemförslag på ett bra sätt stöttar önskade arbetsformer och får avsedd effekt. För att nå resultat behöver arbetet ske paral-

lellt inom områdena regelsystem och tekniskt stödsystem, kompetensutveckling samt utveckling av rutiner och arbetssätt.

Målsättning för utvecklingsprojektet är att öka den enskildes inflytande och förbättra samverkan runt den enskildes behov genom att utveckla rutiner, arbetsätt och innehåll i beställning respektive genomförandeplan.

Förändringar av ersättningssystem och rapporter

Innan utredningsarbetet kring reglerna för ersättning inom hemtjänsten startade fastställdes förutsättningar och ramar kring arbetet. Förslaget skulle innebära en minskning av överflödig administration och leda till en ökad dialog mellan beställare och utförare. Den enskildes behov ska vara i fokus och effekten för målgrupperna över och under 65 år skulle analyseras separat för att kunna upptäcka eventuella skillnader mellan dessa grupper. Vidare skulle effekten av förslagen vara kostnadsneutrala för beställare- respektive utförare samt inte vara kostnadsdrivande för staden.

I slutrapporten om översynen av ersättning- och tidsregistreringssystemet gavs två utredningsuppdrag. Dels att utreda hur ersättningen för avböjda besök ska fungera och dels regeln att utförare kan redovisa 110 % av den beställda tiden utan att detta behöver kommenteras särskilt. Förutom dessa regelförändringar finns det även ett behov av att utveckla rapporter rörande hemtjänsten.

Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning

ParaGå och ParaGå Web använder för närvarande GPS som kvittensteknik för att säkerställa att hemtjänstens besök görs hos den enskilde. Äldreförvaltningens uppföljningar visar att GPS inte är en hundraprocentig kvittensmetod. Dessutom ger GPS-tekniken för en del personal en känsla av ständig övervakning. Äldreförvaltningen har genomfört en förstudie där alternativa kvittenstekniker har kartlagts för ParaGå.

I och med att ParaGå kräver en hög säkerhet då systemet hanterar sekretessbelagd information har Enheten Digital förnyelse vid stadsledningskontoret undersökt möjligheterna att gå över till så kallad tvåfaktorsinloggning för ParaGå under 2016.

Val av upphandlingsform

Sedan 2009 upphandlas hemtjänst enligt Lag om valfrihetssystem (LOV). För att komma fram till vilken upphandlingsform som är mest lämplig för hemtjänst har stadsledningskontoret, tillsammans

med äldreförvaltningen, gjort en genomlysning av detta som underlag till Kommunstyrelsen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Arbetet har letts av en styrgrupp med representanter från stadsledningskontoret, äldreförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna och socialförvaltningen. Därutöver har fem referensgrupper som representerar äldreomsorgschefer, fackliga organisationer, pensionärsorganisationer, privata hemtjänstutförare samt handikapporganisationer varit delaktiga i arbetet och informerats om slutsatserna i detta ärende. I den del av utredningen som avser bedömning av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten, har äldreförvaltningen även haft tillgång till en arbetsgrupp bestående av beställarchefer från tre stadsdelsförvaltningar samt en strateg från socialförvaltningen.

Det har varit viktigt att under arbetets gång ta del av de kunskaper och synpunkter som dessa grupper har. De representerar olika grupper som berörs av förändringar inom hemtjänsten men har ett gemensamt intresse av att den enskildes behov tillgodoses. Till övervägande del har referensgrupperna varit positiva till utredningens förslag.

I den del av utredningen som avser val av upphandlingsform, har upphandlingsenheten respektive juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret deltagit.

Kommunstyrelsen pensionärsråd har tagit del av ärendet den 15 mars 2016. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 16 mars. Det gemensamma för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämndens råd för funktionshinderfrågor har tagit del av ärendet den 17 mars 2016.

Äldreförvaltningens synpunkter och förslag

Bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Äldreförvaltningen anser att beställning av hemtjänst ska formuleras så att utformningen av de beviljade insatserna samt när och hur dessa ska utföras överlåts till utföraren och den enskilde att komma överens om. Ett nytt sätt att uppnå detta kan vara att i beställningen gruppera de beviljade insatserna utifrån huvudområden såsom t.ex. serviceinsatser, måltider och personlig omvårdnad utan att precisera

varje insats på detaljnivå. För att betona att beställningen inte bör vara för detaljerad, anser äldreförvaltningen att stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst bör tas fram under ledning av äldreförvaltningen. Detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i de utvecklingsprojekt som äldreförvaltningen avser genomföra och som presenteras i detta ärende.

Äldreförvaltningen avser vidare att se över beräkningsunderlaget för att bland annat förtydliga flexibiliteten i utförandet samt säkerställa träffsäkerheten i den beviljade tiden.

För att bland annat säkerställa den enskildes inflytande över insatsernas utformning, anser äldreförvaltningen att även stadsgemensamma anvisningar för genomförandeplaner inom hemtjänsten bör tas fram under ledning av äldreförvaltningen. Även detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i utvecklingsprojekten. Äldreförvaltningen anser också att det är viktigt att hemtjänstpersonal ges befogenhet, ansvar och handlingsfrihet att självständigt fatta beslut om lämplig utformning av insatser utifrån den enskildes dagsaktuella behov och uppkomna situationer.

För att säkra kontinuiteten för den enskilde, anser äldreförvaltningen att kontaktmannaskapets syften och de krav som staden ställer på detta behöver förtydligas. Vidare bör hemtjänsten organiseras i mindre enheter som möjliggör en överblickbar schemaläggning. För att underlätta och förbättra schemaläggning anser äldreförvaltningen att särskilda utbildningsinsatser inom detta område bör genomföras samt att stadens schemaläggningssystem SchemOs bör utvecklas.

För att utveckla och förstärka samverkan mellan beställare och utförare anser äldreförvaltningen att olika former av nätverk för dialog bör skapas samt att vissa utbildningar som riktar sig till båda grupperna bör erbjudas.

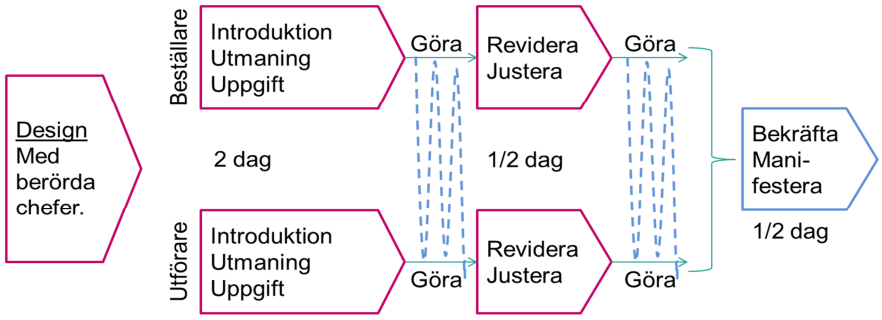
Som ett komplement till hemtjänstinsatser, anser äldreförvaltningen att en särskild utredning bör genomföras av förvaltningen för att se över förutsättningarna för att bevilja olika former av välfärdsteknik i hemmet som en form av bistånd enligt SoL.

Utvecklingsprojekt

Äldreförvaltningen föreslår att utvecklingsprojekt startas med inriktning mot att kunna leda till positiva förändringar i hemtjänsten. Engagemanget ska vara brett och drivas parallellt i verksamheterna och äldreförvaltningen. Äldreförvaltningen tar fasta på tre fram-

gångsfaktorer: Ett tydligt mål för utvecklingen, en strukturerad arbetsprocess och ett brett engagemang som involverar medarbetare.

I nedanstående figur framgår schematiskt hur utvecklingsprojekten kan drivas parallellt hos beställare och utförare. Upplägget ska i grunden vara detsamma med anpassning av innehåll och processtöd.



Figur 1 Utvecklingsprojekten drivs parallellt och i dialog mellan beställare och utförare

Förändringar av ersättningssystem och rapporter

Enligt dagens regler ges ersättning till utföraren om den enskilde tackar nej till insatsen när utföraren kommer till dennes bostad. Om den enskilde i förväg avböjt besök utgår ingen ersättning. Äldreförvaltningens förslag är att ingen ersättning ges för avböjda besök. I stället föreslås timersättningen för dagtid justeras upp med 2,0 %, utöver eventuella andra behov av uppräkning av den totala hemtjänstersättningen, från och med den 1 januari 2017 för att effekten av förslaget ska vara kostnadsneutralt. Stadsdelsnämndernas beställare prognostiseras få 47 mnkr i lägre kostnader då avböjda besök inte längre ersätts. Detta motsvarar den föreslagna höjningen på 2,0 procent. Argumenten för att göra denna förändring är främst att staden i första hand bör ersätta utförare för insatser som verkligen utförs samt att det på så sätt även uppstår ett incitament till att minimera andelen avböjda besök, och därmed stimulera till ett ökat kontaktmannaskap, minska dagens diskussioner kring ansvars- och gränsdragningar samt att undvika administration i form av kontroller kring avböjda besök.

Äldreförvaltningen föreslår vidare att möjligheten att rapportera upp till 110 % utan att redovisa orsak kvarstår, men regelverket kommer att förtydligas. Det främsta argumentet är att denna regel möjliggör flexibilitet kring den enskildes dagsaktuella behov. Även om regeln kvarstår föreslås hanteringen kring överskriden tid förändras. Enligt äldreförvaltningens förslag ska grundprincipen vara att denna tid ska hanteras i anslutning till när den uppstått, det vill säga näst-

kommande månad. Detta för att minska administration och förbättra uppföljningen.

Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning

Äldreförvaltningen föreslår att staden går över till Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten. Det är en teknik som är driftstabil, kräver lite administration hos utförarna, är enkel att använda för hemtjänstpersonalen och ger en lösning med kvittenser vid 100 % av besöken. Ett införande av NFC skulle innebära ökade kostnader för staden om 1 mnkr gällande utvecklingskostnader för systemen, 0,4 mnkr för inköp av NFC-taggar samt kostnad för de eventuella byten av de kommunala utförarnas mobiltelefoner som ännu inte bytts ut av andra skäl. Privata utförare står själva för kostnaderna för att byta ut sina telefoner.

Kommunstyrelsen ansvarar för ett eventuellt beslut om en övergång till tvåfaktorsinloggning för ParaGå. Äldreförvaltningen förordar dock den lösning för tvåfaktorsinloggning som beskrivs i den bifogade rapporten.

Val av upphandlingsform för hemtjänst

Sedan år 2009 sker upphandling av hemtjänst i äldreomsorg med stöd av Lag om valfrihetssystem (LOV). Tidigare skedde ramavtalsupphandling av hemtjänst enligt Lag om offentlig upphandling (LOU).

Upphandling med stöd av LOV innebär en kvalificering av leverantörer med krav som riktas mot den utförande organisationen/företaget, samt prövning av krav för själva genomförandet av tjänsten. I LOU finns förutom dessa två delar även ett tävlingsmoment där de bästa anbuden tilldelas avtal. De krav som staden ställer vid kvalificering och på utförande av tjänsten vid nuvarande upphandlingar enligt LOV, är i huvudsak desamma som vid tidigare upphandlingar enligt LOU.

Skillnader i användningen av de två olika upphandlingsförfarandena inom hemtjänsten finns när det gäller möjlighet att skapa kontinuitet i verksamheten. Enligt LOU måste avtalen tidsbegränsas (maximalt 4 år) så att nya konkurrensutsättningar kan genomföras medan det mer öppna LOV-förfarandet inte har sådana tidsbegränsningar. Det finns också skillnader i det administrativa genomförandet av upphandlingarna. Tävlingsmomentet (anbudsutvärderingen) i LOU ställer högre krav på resurser än vad som normalt krävs vid en LOV-

upphandling. Äldreförvaltningen bedömer att en LOU-upphandling i nu aktuell situation tar 1 -1,5 år längre tid än en upphandling enligt LOV. Slutligen finns skillnader avseende risker vid eventuella överprövningssituationer. Om domstol kommer fram till att något av stadens krav i en LOV-upphandling bryter mot proportionalitetsprincipen blir effekten att staden får ändra eller ta bort kravet. Motsvarande domslut vid en LOU-upphandling kommer sannolikt också innebära att upphandlingen måste göras om. Förutom att upphandlingsprocessen då fördröjs innebär det även risk för att staden kan hamna i avtalslöst läge.

Efter flera års erfarenhet av upphandling med stöd av LOV kan äldreförvaltningen konstatera att det finns positiva konsekvenser vad gäller möjligheter att skapa god kvalitet, utbud och kontinuitet för brukarna, men att det också finns svårigheter med att utestänga leverantörer som brister i utförandet. Äldreförvaltningen bedömer därför att det krävs bättre förutsättningar för att trygga den goda kvaliteten i utförandet i LOV-upphandlingen. Dessa förutsättningar skapas genom att kraven i upphandlingen utformas så att leverantören inte blir godkänd om det finns anledning att tro att utförandet inte kommer att uppfylla stadens krav avseende kvaliteter som exempelvis bemötande, trygghet, kontinuitet och att insatser utförs vid angivna tider.

I kommande upphandlingar av hemtjänstutförare ska krav ställas på att utföraren, eller nyckelpersoner i företaget, har erfarenhet av äldreomsorg och/eller omsorgen om personer med funktionsnedsättning utifrån socialtjänstlagen.
Vidare ska utföraren visa referenser som inte motsäger utförarens utfästelser om att uppfylla stadens krav. Referensprövningen ska utformas så att stadens egna erfarenheter alltid vägs in om utföraren har eller haft uppdrag i staden. Syftet med denna metod är att bristande utförare inte ska godkännas och få avtal.

En förutsättning för metoden med referenser är att stadsdelsförvaltningarna, som ska lämna referenser, har en likartad rutin för uppföljning av de krav som är aktuella för referenserna. Äldreförvaltningen bedömer att ett ökat fokus på uppföljning och kravställning av utförandet leder till förbättringar hos utförarna.

Utöver metoden med referenser avser äldreförvaltningen i samråd med stadsledningskontoret pröva behov och nytta med ytterligare krav i LOV-upphandlingen. Förfrågningsunderlaget ska utformas i linje med stadens program för upphandling och inköp samt dess

tillämpningsanvisningar. Vägledande principer i detta arbete ska i övrigt vara:

1. Utföraren ska tillhandahålla arbetskläder
2. Utförarens personal ska ha tillgång till lokal med möjlighet till omklädning
3. Tydligare krav utformas om verksamhetsansvariges närvaro
4. Krav utformas som syftar till ökad personalkontinuitet
5. Särskilda kontraktsvillkor utformas avseende arbetsrättsliga förhållanden
6. Krav utformas om obligatorisk närvaro vid informationsmöten för att få lämna anbud
7. Tydligare krav utformas om samverkan med landstinget
8. Möjlighet utreds att ställa krav om att utföraren har en minsta volym/antal brukare vid en viss tid.
9. Krav utformas som syftar till att minimera hemtjänstverksamhetens miljöpåverkan.

Äldreförvaltningen föreslår mot bakgrund av vad som anförs ovan att arbetet med att ta fram nytt förfrågningsunderlag påbörjas omgående.

Bilaga

1. Rapport om utveckling av hemtjänst