

Handläggare
Martin Larsson
Telefon: 08-508 24 594**Till**
Skärholmens stadsdelsnämnd
2016-06-14

Utveckling av hemtjänst

Svar på remiss från Kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Skärholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens remissvar angående utveckling av hemtjänst.

Susanne Leinsköld
StadsdelsdirektörAndreas Thorstensson
Avdelningschef

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag som rörde hemtjänsten. För att de olika uppdragen skulle sträva mot samma mål och överensstämma med långsiktiga mål samlades dessa under projektet ”Utveckling av hemtjänst” som äldreförvaltningen presenterade vid äldrenämndens sammanträde i januari 2016. Vissa av förslagen i rapporten föreslås träda i kraft från 1 januari 2017.

Förvaltningen är positiv till rapporten ”Utveckling av hemtjänst” och de förslag som ges i den.

Bakgrund

Förvaltningen har mottagit en remiss från Kommunstyrelsen angående ”Rapport om utveckling av hemtjänsten”. Remisstiden sträcker sig till den 22 juni 2016.

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 biståndsbedömd 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

Vid äldrenämndens sammanträde i januari 2016 presenterades en slutrapport med resultatet från enkätundersökning om ersättnings- och tidsregistreringssystemet från 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

Den utredning äldreförvaltningen har gjort består i korthet av följande fem delar:

- Utveckling av bedömning 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.

Bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Äldreförvaltningen anser att beställning av hemtjänst ska formuleras så att utformningen av beviljade insatser samt när och

hur dessa ska utföras överläts till utförare och den enskilde att komma överens om. Detta kan göras genom att i beställningen gruppera de beviljade insatserna utifrån huvudområden såsom serviceinsatser, måltider och personlig omvårdnad utan att precisera insatserna på detaljnivå. Äldreförvaltningen anser att stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst bör tas fram under ledning av äldreförvaltningen utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i de utvecklingsprojekt som äldreförvaltningen avser genomföra.

För att säkerställa den enskildes inflytande över insatsernas utformning anser äldreförvaltningen att stadsgemensamma anvisningar för genomförandeplaner inom hemtjänsten bör tas fram under ledning av äldreförvaltningen. Även detta utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i kommande utvecklingsprojekt. Vidare anser äldreförvaltningen 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.

Genom att förtydliga kontaktmannaskapets syften och de krav som staden ställer på detta anser äldreförvaltningen att kontinuiteten säkras. Hemtjänstverksamheter bör enligt äldreförvaltningen organiseras i mindre enheter som möjliggör en överblickbar schemaläggning. För att underlätta och förbättra schemaläggningen anser äldreförvaltningen att särskilda utbildningsinsatser bör genomföras samt att stadens schemaläggningssystem SchemOs bör utvecklas.

Med syftet att utveckla och förstärka samverkan mellan beställare och utförare anser äldreförvaltningen att olika former av nätverk för dialog bör skapas samt att vissa utbildningar riktade till båda grupperna bör erbjudas.

Äldreförvaltningen anser också att som ett komplement till nuvarande hemtjänstinsatser bör en särskild utredning genomföras av äldreförvaltningen för att se över förutsättningarna för att bevilja olika former av välfärdsteknik i hemmet som en form av bistånd enligt Socialtjänstlagen (SoL).

Utvecklingsprojekt

Äldreförvaltningen föreslår att utvecklingsprojekt startas med inriktning mot att kunna leda till positiva förändringar inom verksamheten. Utvecklingsprojekten ska drivas parallellt hos både beställare och utförare samt hos äldreförvaltningen.

Äldreförvaltningen anser att framgångsfaktorerna är ett tydligt mål för utvecklingen, en strukturerad arbetsprocess och ett brett engagemang som involverar medarbetare.

Förändringar av ersättningssystem och rapporter

Idag ges ersättning till utföraren om den enskilde tackar nej till planerad insats när utföraren kommer till dennes bostad. Om den enskilde i förväg avböjer insats utgår däremot ingen ersättning. Äldreförvaltningen föreslår att ingen ersättning ges för avböjda besök. Istället föreslås timersättning för dagbesök justeras upp med 2,0 %, utöver andra behov av uppräknings, från och med 1 januari 2017. Stadsdelsnämnderna prognostiseras då få 47 miljoner kronor i lägre kostnader vilket motsvarar den föreslagna höjningen om 2,0 %. Äldreförvaltningen anser att argumenten till föreslagen förändring i första hand avser att staden ersätter utförare för de insatser som faktiskt utförs. På detta sätt bör, enligt äldreförvaltningen, även incitamentet att minimera andelen avböjda besök öka samt att arbetet med kontaktmannaskapet förstärks. Vidare bör dagens diskussioner kring ansvars- och gränsdragningar minska samt att administrationen i form av kontroller kring avböjda besök minimeras.

Äldreförvaltningen anser att möjligheten att rapportera upp till 110 % utan att redovisa orsak kvarstår men att regelverket förtydligas. Det bör fortfarande gå att överrapportera eftersom detta möjliggör flexibilitet kring den enskildes dagsaktuella behov. Hanteringen av överskriden tid föreslås ändras till att den enbart kan göras i anslutning till när den uppstått, det vill säga nästkommande månad. Detta för att minska administrationen 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 driftstabil teknik som kräver lite administration hos utförarna och som är enkel att använda för hemtjänstpersonalen. Tekniken ger kvittenser för 100 % av besöken jämfört med GPS tekniken som idag ger cirka 75 % kvittenser. Äldreförvaltningen beräknar att ett införande av NFC skulle innebära ökade kostnader för staden om 1 miljon kronor gällande utvecklingskostnader för systemen, 0,4 miljoner kronor 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.

Val av upphandlingsform

Sedan 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 anbudena tilldelas avtal. 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.

Ärendets beredning

Remissvaret har beretts av avdelningen för äldre, funktionsnedsatta och socialpsykiatri.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till äldreförvaltningens rapport ”Utveckling av hemtjänst”.

Enligt äldreförvaltningen bör hemtjänstverksamheter delas in i mindre enheter för att möjliggöra en överblickbar schemaläggning. För att det inte ska vara godtyckligt var gränsen går för att en hemtjänstenhet ska räknas som mindre anser förvaltningen att äldreförvaltningen bör specificera detta i kommande förfrågningsunderlag.

Förvaltningen anser vidare att det med NFC tekniken finns risk för att insatser registreras som utförda trots att de inte utförts, exempelvis genom att utförare samlar taggar för den enskilde på kontoret och registrerar att insatser utförts därifrån. NFC tekniken kan även medföra svårigheter ifall kunder inte vill ha taggarna i sitt hem eller tar bort dessa. Om detta sker ökar administrationen för utförare och möjligen även beställare. Förvaltningen anser trots detta att fördelarna med NFC tekniken överväger nackdelarna och ställer sig därför positiva till tekniken jämfört med dagens GPS.

Att själva utformningen av insatser överlämnas till utförare och den enskilde utifrån att insatser beställs i huvudområden ser förvaltningen stora fördelar med. Ändringen skulle medföra minskad administration hos beställare samt ökad delaktighet för den enskilde.