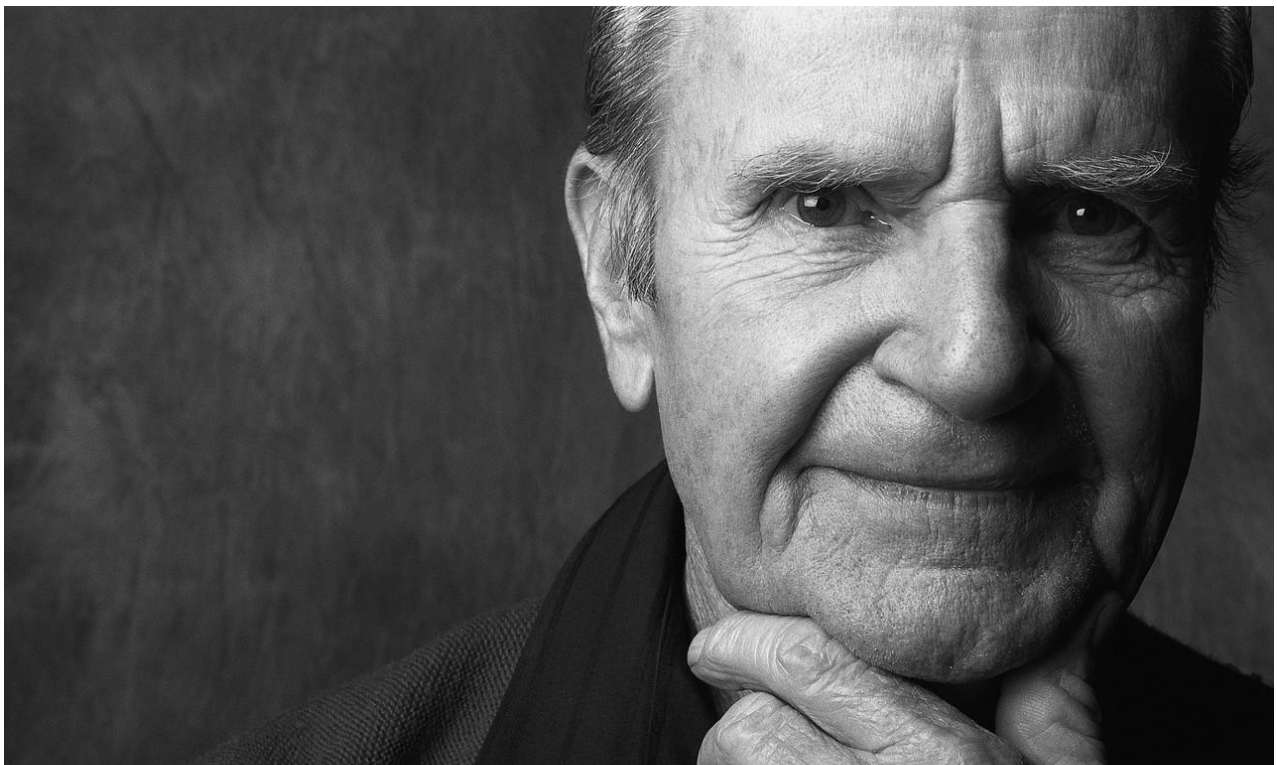


Avsedd för  
**Äldreförvaltningen, Stockholms stad**

Dokumenttyp  
**Utvärderingsrapport**

Datum  
**December, 2009**

# UTVÄRDERING AV KÖHAN- TERINGSSYSTEMET INOM ÄLDREOMSORGENS VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN ÄLDREFÖRVALTNINGEN I STOCKHOLMS STAD



# UTVÄRDERING AV KÖHANTERINGSSYSTEMET INOM ÄLDREOMSORGENS VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN ÄLDREFÖRVALTNINGEN I STOCKHOLMS STAD

Ramböll Management Consulting  
Krukmakargatan 21  
Box 17009  
104 62 Stockholm  
T +46 (0) 8 615 60 00  
F +46 (0) 8 615 60 00  
+46 (0) 8 615 60 00

## INNEHÅLL

<b>1. Sammanfattning</b>	<b>4</b>
1.1 Frågeställningar	4
1.2 Köhanteringssystemet	4
1.3 Slutsatser och rekommendationer	4
<b>2. Inledning</b>	<b>6</b>
2.1 Utvärderingsrapportens disposition	6
2.2 Behovet av att utvärdera köhanteringssystemet	6
2.3 Tidigare utvärderingar och översyner	6
<b>3. Köhanteringssystemet</b>	<b>8</b>
3.1 Köhanteringssystemets syfte och omfattning	8
3.2 Köhanteringssystemets olika delar	8
3.3 Ansvar och roller	10
<b>4. Utvärderingens syfte och genomförande</b>	<b>11</b>
4.1 Övergripande frågeställningar	11
4.2 Utvärderingens genomförande	11
<b>5. Utvärderingens resultat</b>	<b>13</b>
5.1 Effektivitet	13
5.2 Rättssäkerhet	16
5.3 Demokrati	21
<b>6. Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>23</b>
6.1 Resultatens tillförlitlighet	23
6.2 Slutsatser och rekommendationer	23

## FIGURER OCH TABELLER

Figur 1. Köhanteringens olika steg - processkarta	8
Figur 2. Utvärderingens genomförande	11
Figur 3. Köhanteringsprocessen och de olika köuppgifterna	14
Figur 4: Tidsramar för erbjudande av plats, kontakt och inflyttning	19
Figur 5. Utökade riktlinjer och begränsade tillämpningar och tolkningar	21
Figur 6. Prioritering av rekommenderade åtgärder	24

## BILAGOR

### Bilaga 1

Metodbeskrivning

### Bilaga 2

Enkät till utförare

### Bilaga 3

Intervjupersoner

## 1. SAMMANFATTNING

Ramböll Management Consulting har på uppdrag av äldreförvaltningen i Stockholms stad utvärderat köhanteringssystemet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden. I detta avsnitt ges en sammanfattning av utvärderingens frågeställningar, en beskrivning av köhanteringssystemet och utvärderingens sammanfattande slutsatser.

### 1.1 Frågeställningar

Genom utvärderingen vill äldreförvaltningen få en helhetsbild av hur köhanteringssystemet fungerar utifrån flera olika perspektiv men i första hand:

- Effektivitet
- Rättssäkerhet
- Demokrati

Man vill också få köhanteringssystemet belyst från följande intressenters perspektiv:

- Äldreförvaltningen
- Äldreomsorgschefer i stadsdelarna
- Kösamordnare i stadsdelarna
- Utförare
- Brukare eller anhöriga

Utvärderingen ska innehålla rekommendationer för hur köhanteringssystemet och riktlinjerna kan förbättras samt för- och nackdelar med nuvarande organisation och för- och nackdelar med andra typer av organiseringar.

### 1.2 Köhanteringssystemet

Syftet med köhanteringssystemet är att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av de köer som kan uppstå till olika vård- och omsorgsboenden i valfrihetssystemet. Målgruppen för köhanteringen, personer som har beviljats insatsen vård- och omsorgsboende, är en grupp för vilken både effektivitet och rättssäkerhet är av mycket stor betydelse. Det rör sig om personer som har omfattande behov av stöd och där behovet ofta är akut. Ofta rör det sig också om personer som inte själva kan föra sin talan utan är i beroendeställning till kommunen och anhöriga.

De riktlinjer för köhanteringssystemet som antagits av kommunfullmäktige omfattar hela processen från det att en person har beviljats insatsen vård- och omsorgsboende tills personen har flyttat in på önskat boende. Riktlinjerna är detaljerade och tanken är att de ska ge information om hur olika situationer som kan uppstå ska hanteras inom äldreomsorgen i Stockholms stads olika stadsdelar.

### 1.3 Slutsatser och rekommendationer

Rambölls övergripande slutsats är att köhanteringssystemet totalt sett fungerar på ett tillfredsställande sätt, men att det finns möjlighet att ytterligare förbättra riktlinjerna och köhanteringen ur såväl ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv som ett demokratiperspektiv. Utvärderingen blottlägger ett antal konkreta brister och förslag till åtgärder har därför tagits fram.

Utifrån utvärderingens resultat rekommenderar Ramböll att köhanteringen och riktlinjerna utvecklas utifrån följande förslag:

1. Skärp till rutinerna vad gäller kontraktsskrivning så att tidsramen efterlevs.
2. Inför möjligheter till avvikelser från riktlinjerna i vissa fall.
3. Skapa ett forum för kontinuerlig information om riktlinjerna.
4. Komplettera riktlinjerna med förtydliganden vad gäller ansvarsfördelning av köuppgifter samt om att myndighetssidan ansvarar för köhanteringen.
5. Skapa en utvecklingsgrupp för IT-frågor.
6. Genomför ytterligare kommunikationsinsatser riktade till utförarna.
7. Tydliggör sekretessreglerna.
8. Tydliggör vilka brukargrupper och vilka situationer som ska betecknas som akuta samt vilka regler och rutiner som ska gälla för akuta fall.

9. Komplettera riktlinjerna med regler för information kring boenden (vilken information ska lämnas, hur ska den lämnas).
10. Ändra riktlinjerna så att kön till ett boende inte kan vara full.
11. Gör en översyn av tidsramarna 3 dagar för att svara och 7 dagar för att flytta in utifrån dess ekonomiska konsekvenser.
12. Komplettera riktlinjerna med information om status.
13. Tydliggör ansvarsfördelningen mellan äldreförvaltningen och stadsdelarna, så att det blir tydligt att stadsdelsförvaltningarna har ett ansvar för att påtala brister, medan äldreförvaltningen ansvarar för att göra justeringar och uppdateringar.
14. Utred vidare om brukarorganisationerna ska kunna påverka vidareutvecklandet av köhanteringsprocessen och hur detta i så fall ska gå till rent praktiskt.

Utvecklingsförslagen skiljer sig åt vad gäller komplexitet och angelägenhet. Genomförandet av vissa åtgärder bedöms generera ett stort värde för köhanterings kvaliteten, medan andra genererar ett mindre värde. Vissa rekommendationer är förhållandevis lätta att genomföra medan andra är mer komplexa och därmed svåra att genomföra. Utifrån dessa båda dimensioner har Ramböll även angett en prioriteringsordning för åtgärderna som kan ligga till grund för ett eventuellt, kommande utvecklingsarbete.

## 2. INLEDNING

Ramböll Management Consulting (fortsättningsvis Ramböll) har på uppdrag av äldreförvaltningen i Stockholms stad utvärderat köhanteringssystemet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden. I detta avsnitt ges en beskrivning av hur rapporten är disponerad samt en inledande bakgrundsbeskrivning av det studerade köhanteringssystemet.

### 2.1 Utvärderingsrapportens disposition

I fortsättningen av detta inledande stycke ges en kort bakgrundsbeskrivning av det studerade köhanteringssystemet och varför det kan vara värdefullt med en utvärdering av detta utöver de utredningar som tidigare genomförts.

I avsnitt tre finner läsaren en mer omfattande beskrivning av köhanteringssystemet och dess olika delar. Detta avsnitt ger en bakgrundsförståelse som är viktig för den fortsatta analysen.

Avsnitt fyra beskriver de frågeställningar som utvärderingen är tänkt att besvara. I detta avsnitt redovisas även hur Ramböll gått till väga för att genomföra utvärderingen.

Rapportens femte avsnitt innehåller en omfattande analys av hur köhanteringssystemet fungerar. Analysen är upphängd på de tre centrala utvärderingskriterierna effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

I det sjätte och sista avsnittet dras slutsatser av den tidigare redovisade analysen och Ramböll presenterar ett antal konkreta förslag på delar av köhanteringssystemet som kan utvecklas. Våra rekommendationer är även presenterade på ett sådant sätt att det framgår hur prioriterade de är, vilket betyder att rapporten kan ligga till grund för ett praktiskt utvecklingsarbete.

### 2.2 Behovet av att utvärdera köhanteringssystemet

Den 1 juli 2008 infördes valfrihet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden i Stockholm stad. Valfrihetssystemet innebär att personer som beviljas bistånd i form av vård- och omsorgsboende ska kunna välja var de vill bo.

Valfriheten omfattar dels alla vård- och omsorgsboenden i Stockholms stad som drivs av kommunen, dels alla privata boenden inom staden och i övriga länet som staden efter upphandling har tecknat avtal med. Valfrihetssystemet omfattar inte bistånd i form av servicehus, korttidsvård, avlastning, växelvård eller särskilda profilboenden. Valfriheten gäller i enlighet med det bistånd personen har beviljats. Det innebär att om personen har beviljats ett boende med en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till boenden som erbjuder sådan kompetens eller omsorg.

För att möjliggöra valfrihet för vård- och omsorgsboenden infördes också ett köhanteringssystem med tillhörande riktlinjer. Köhanteringssystemet utgör en central del i kommunens valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden. En väl fungerande kö är en förutsättning för att valfrihetssystemet ska vara effektivt, rättssäkert och uppfattas som positivt.

I samband med att beslutet om riktlinjer för köhanteringssystemet fattades fick Äldrenämnden i uppdrag att noga följa implementeringen och driften av köhanteringssystemet och att årligen göra avrapporteringar med förslag på eventuella förändrings- och förbättringsåtgärder. Köhanteringssystemet har nu varit i drift i drygt ett år och eventuella förbättringsområden bör kunna identifieras.

### 2.3 Tidigare utvärderingar och översyner

Knappt ett år efter införandet av valfrihetssystemet, under våren 2009, gjordes en uppföljning av valfriheten. Särskilt fokus låg på att följa upp måluppfyllelsen inom de fem mål som sattes upp av kommunfullmäktige innan valfriheten infördes.

- Valfriheten för den enskilde ska öka.
- Kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har en god kvalitet.

- Det ska vara lättare för små och nya företag att etablera sig på marknaden, t ex för personal som vill starta eget och "knoppa av".
- Mångfalden ska öka – det ska finnas många aktörer att välja bland och med olika profiler och inriktningar.
- Kostnaderna för verksamheten ska inte öka pga systemet.

I rapporten konstateras att måluppfyllelsen är god inom flera av målen redan efter tio månader och att förutsättningarna är goda att nå samtliga mål. I rapporten konstateras att Stockholm är en av de kommuner i landet där valfrihet inom vård- och omsorgsboenden har kommit längst<sup>1</sup>.

Inför införandet av valfrihetssystem inom äldreomsorgen utreddes i november 2007 de viktigaste processerna inom äldreomsorgen. Syftet var att tydliggöra de processer och den information som kunde vara aktuella vid ett utformande av e-tjänster inom äldreomsorgen<sup>2</sup>.

När valfrihetssystemet nu har varit i drift under drygt ett år har Ramböll Management fått i uppdrag av äldreförvaltningen att utvärdera hur köhanteringssystemet fungerar. Utvärderingen ska ge en helhetsbild av systemet och belysa olika intressenters perspektiv. Utvärderingen ska också innehålla rekommendationer för hur systemet kan förbättras. Utvärderingen är den första som genomförts sedan köhanteringssystemet infördes.

---

<sup>1</sup> Införande av valfrihet inom vård- och omsorgsboende för äldre, Carlqvist Odin, 2009-07-02.

<sup>2</sup> Kundval Äldreomsorg Stockholms stad, Rapport processutveckling nr 112, IRM, November 2007

### 3. KÖHANTERINGSSYSTEMET

Den 1 juli 2008 infördes valfrihet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden i Stockholm stad. I de fall då det inte finns någon ledig plats på önskat boende har den enskilde möjligheten att ställa sig i kö. För att tydliggöra vilka regler som gäller för köhanteringen fattade kommunfullmäktige 2008-05-12 beslut om riktlinjer för köhanteringssystem inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden.

#### 3.1 Köhanteringssystemets syfte och omfattning

Syftet med köhanteringssystemet är att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av de köer som kan uppstå till olika vård- och omsorgsboenden i valfrihetssystemet.

Målgruppen för köhanteringen, personer som har beviljats insatsen vård- och omsorgsboende, är en grupp för vilken både effektivitet och rättssäkerhet är av mycket stor betydelse. Det rör sig om personer som har omfattande behov av stöd och där behovet ofta är akut. Ofta rör det sig också om personer som inte själva kan föra sin talan utan är i beroendeställning till kommunen och anhöriga.

Ett av målen med att införa ett valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboenden var att bryta den så kallade "stadsdelsarresten". Tidigare saknades tydliga regler och man beviljades i första hand plats på de boenden som fanns i den egna stadsdelen. Utbudet av vård- och omsorgsboenden, men också inriktningen på dessa har skiljt sig åt mellan olika stadsdelar. Hur man har valt att hantera eventuella köer till vård- och omsorgsboenden har också sett olika ut i olika stadsdelar.

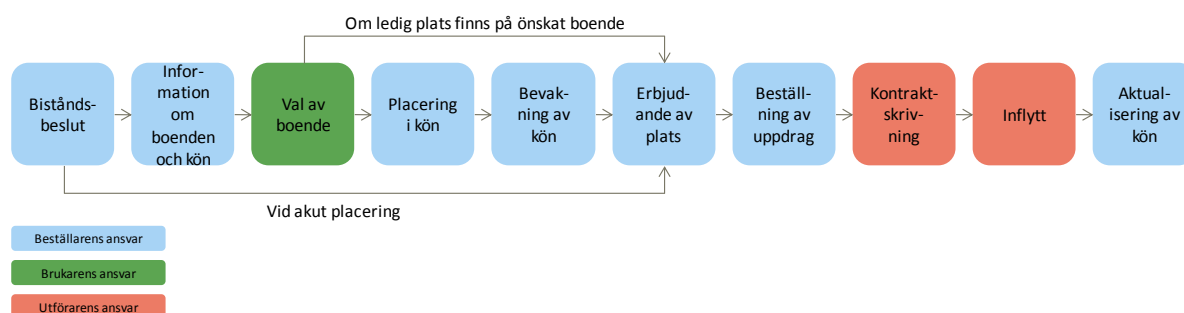
I övergången från ett system där förutsättningar och arbetssätt tidigare skiljde sig åt mellan olika stadsdelar till ett system med ett gemensamt arbetssätt är utformningen av riktlinjerna, men också hur riktlinjerna implementeras, mycket betydelsefullt. Det är också viktigt att löpande utvärdera riktlinjernas utformning och implementeringen av dem så att eventuella brister kan åtgärdas. När kommunfullmäktige fattade beslut om riktlinjerna fattade man också beslut om att köhanteringssystemet årligen ska följas upp.

#### 3.2 Köhanteringssystemets olika delar

De riktlinjer för köhanteringssystemet som antagits av kommunfullmäktige omfattar hela processen från det att en person har beviljats insatsen vård- och omsorgsboende tills personen har flyttat in på önskat boende. Riktlinjerna är detaljerade och tanken är att de ska ge information om hur olika situationer som kan uppstå ska hanteras inom äldreomsorgen i Stockholms stads olika stadsdelar.

Av figuren nedan framgår de viktigaste delarna i köhanteringsprocessen. Ramböll vill göra tydligt att dessa steg representerar hur det är tänkt att fungera enligt riktlinjerna. Eventuella avvikelser från denna process, samt olika tolkningar av vad enskilda delar betyder analyseras i kommande kapitel. Inledningsvis ska vi dock redovisa vad respektive del i processen betyder.

Figur 1. Köhanterings olika steg - processkarta





**Biståndsbeslut om vård- och omsorgsboende**

Ett köhanteringsärende består av olika faser som inleds med att personen ansöker om insatsen vård- och omsorgsboende. Om biståndshandläggaren bedömer att personen har behov av ett sådant boende fattas ett gynnade biståndsbeslut. I Stockholms stad finns det dels sjukhem/ålderdomshem för personer som är i behov av somatisk vård eller som av någon annan anledning inte kan bo kvar hemma, dels gruppboenden för personer som har en demenssjukdom. När en person har beviljats insatsen vård- och omsorgsboende i form av antingen sjukhem/ålderdomshem eller gruppboende så har personen möjlighet att välja boende.

**Information om valfrihet och om olika boenden**

I samband med att en person beviljas insatsen vård- och omsorgsboende ska biståndshandläggaren informera om rätten att välja boende och om möjligheten att ställa sig i kö till önskat boende. Biståndshandläggaren ska också vara behjälplig med information som den enskilde kan behöva för att kunna göra ett aktivt val av boende. Biståndshandläggaren ska också informera om vilka regler som gäller för valfrihetssystemet.

**Val av boende**

Den enskilde eller dennes företrädare väljer boende och meddelar biståndshandläggaren sina preferenser.

**Erbjudande av önskad plats eller erbjudande av alternativt likvärdigt boende**

När personen har valt boende kontrollerar biståndshandläggaren om det finns plats på önskat boende. Om plats finns så erbjuds personen en plats direkt.

Om det inte finns någon tillgänglig plats på önskat boende erbjuds personen ett annat likvärdigt boende. Personen erbjuds också att placeras i kö till önskat boende.

**Placering i kö**

Om en person väljer att stå i kö till ett eller flera vård- och omsorgsboenden så ska biståndshandläggaren registrera personen i köhanteringsystemet. Det är möjligt att stå i kö till tre vård- och omsorgsboenden.

**Bevakning av köplacering - erbjudande av alternativt likvärdigt boende**

Om en person väljer att vänta på en plats på önskat boende men inte kunnat erbjudas en plats där inom två månader ska personen återigen erbjudas ett alternativt likvärdigt boende. Att ett nytt erbjudande går ut efter två månader är viktigt med anledning av att biståndsbeslut om särskilt boende ska följas upp och verkställas inom rimlig tid.

**Erbjudande av önskad plats**

När en utförare meddelar att de har en ledig plats lämnas erbjudande om platsen till den person som står först i kön. Den som blir erbjuden en plats ska inom tre kalenderdagar lämna besked om den erbjudna platsen accepteras. Om platsen accepteras så meddelar köansvarig handläggare dels utföraren dels personens biståndshandläggare.

**Beställning av uppdrag från utföraren**

När en person har accepterat en plats skickar biståndshandläggaren en beställning till utföraren på uppdraget.

**Tecknande av hyreskontrakt**

Hyreskontrakt ska tecknas senast inom fyra dagar från att den enskilde har fått erbjudandet om platsen. Den enskilde tecknar hyreskontrakt med utföraren men kan ibland få hjälp med detta av biståndshandläggaren eller någon annan funktion vid stadsdelsförvaltningen.

**Inflyttning**

Under förutsättning att lägenheten är inflyttningsklar ska inflyttning ske inom sju kalenderdagar från det att den enskilde tackat ja till erbjudandet.

### 3.3 Ansvar och roller

De övergripande målen och inriktningen för Stockholms stads samlade verksamhet fastställs varje år i stadens budget. För att målen ska förverkligas konkretiseras de i olika policies, strategier, planer och program. I dessa specificeras mål och inriktning samt riktlinjer för varje verksamhetsområde som är i samklang med de övergripande målen för staden.

Äldrenämnden ansvarar för kommunövergripande frågor som rör verksamhetsområdet äldreomsorg samt för att samordna och utveckla äldreomsorgen i Stockholms stad. Under äldrenämnden lyder äldreförvaltningen som ansvarar för att utreda och följa upp stadsövergripande strategiska vård- och omsorgsfrågor som exempelvis policies, riktlinjer och boendeplanering. Äldreförvaltningen ansvarar också för att analysera och redovisa kvaliteten inom stadens äldreomsorg.

I samband med att beslut fattades om riktlinjerna för köhantering fick äldrenämnden i uppdrag att noga följa implementeringen och driften av köhanteringssystemet samt att årligen göra avrapporteringar med förslag på eventuella förändrings- och förbättringsåtgärder.

Äldreförvaltningen har ansvarat för vissa kommunövergripande delar av det inledande implementeringsarbetet. De har ansvarat för att tillhandahålla ett IT-stöd för köhantering och för att anordna utbildningar om det. IT-stödet har utvecklats i stadens verksamhetssystem, Paraplysystemet. Äldreförvaltningen har också anordnat nätverksträffar för köansvariga handläggare om riktlinjerna.

Äldreförvaltningen har kompletterat riktlinjerna med ett förtydligande gällande köhantering för vård- och omsorgsboenden daterat 2008-11-13. I förtydligandet behandlas:

- ansökningar enligt 2 kap. 3 § SoL
- erbjudande om boende
- uppgifter för köansvarig stadsdelsförvaltning
- inflyttning
- utflyttning

#### **Stadsdelsnämnder och stadsdelsförvaltningar**

Stockholms 14 stadsdelsnämnder ansvarar för en stor del av den kommunala servicen inom sitt geografiska område. Medan kommunfullmäktige tilldelar pengar och beslutar om de övergripande målen och riktlinjerna, är det varje stadsdelsnämnd som bestämmer hur pengarna ska fördelas för att tillgodose de lokala behoven inom stadsdelsområdet. Stadsdelsnämnden tar de politiska besluten och stadsdelsförvaltningen genomför besluten och driver verksamheten inom stadsdelsnämndens ansvarsområde.

Enligt riktlinjerna ska köansvarig handläggare på stadsdelsförvaltningen ansvara för köer till de boenden som ligger inom stadsdelsnämndens geografiska område samt för de privata boenden som stadsdelsförvaltningen tilldelats att ansvara för. När en utförare har meddelat att de har en ledig plats är det köansvarig handläggare som kontaktar den person som står först i kön, oavsett stadsdelstillhörighet. Köansvarig handläggare ska informera ansvarig biståndshandläggare att den enskilde fått erbjudande.

## 4. UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

### 4.1 Övergripande frågeställningar

Riktlinjerna för köhanteringssystem inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden och de nya arbetssätt och metoder som infördes till följd av riktlinjerna har funnits i drygt ett år. Äldreförvaltningen har gett Ramböll Management i uppdrag att utvärdera hur köhanteringssystemet fungerar. Med utvärderingen vill äldreförvaltningen få en helhetsbild av hur systemet fungerar utifrån ett effektivitets-, rättsäkerhets- och demokratiperspektiv. Man vill också få köhanteringssystemet belyst från följande intressenters perspektiv:

- Äldreförvaltningen
- Äldreomsorgschefer i stadsdelarna
- Kösamordnare i stadsdelarna
- Utförare
- Brukare eller anhöriga

Utvärderingen ska innehålla rekommendationer för hur köhanteringssystemet och riktlinjerna kan förbättras samt för- och nackdelar med nuvarande organisation och för- och nackdelar med andra typer av organiseringar.

### 4.2 Utvärderingens genomförande

Rambölls genomförande av utvärderingen har byggt på beprövade utvärderingsmetoder samt ett starkt processeffektiviseringsperspektiv för att uppnå det önskade resultatet. Utvärderingen har genomförts i fyra övergripande faser:

1. Förberedelser
2. Datainsamling
3. Analys och rapportskrivning
4. Framtagande av rekommendationer för fortsatt utveckling av systemet

Figur 2. Utvärderingens genomförande

Utvärderingsfas	Aktivitet
<b>1. Förberedelser</b>	Startmöte
	Inledande orientering
	Framtagande av analysram
	Bokning av intervjuer
	Orienterande intervjuer med personer på äldreförvaltningen
<b>2. Datainsamling</b>	Dokumentstudier
	Fokusgruppsintervjuer med kösamordnare i stadsdelarna (2 fokusgruppsintervjuer)
	Enkätundersökning bland utförare
	Enskilda intervjuer med brukare/anhöriga
	Intervju med ansvariga för köhanteringssystem i förskolan
	Kartläggning av köhanteringsprocessen
<b>3. Analys och rapportskrivning</b>	Analysarbetet påbörjas
	Avstämning preliminära intryck med äldreförvaltningen
	Rapportskrivning
<b>4. Framtagande av rekommendationer</b>	Framtagande av rekommendationer utifrån analysen
	Workshop för diskussion kring rekommendationer
	Färdigställande av rekommendationer

Nedan beskrivs kortfattat hur de olika faserna har genomförts.

### **Förberedelser**

Uppdraget inleddes med ett startmöte där äldreförvaltningen och Ramböll i detalj gick igenom förslaget till upplägg av utvärderingen inklusive tidsplanen. Konsulterna satte sig sedan in i frågeställningarna genom inläsning av relevanta dokument och genom orienterande intervjuer med ansvariga på äldreförvaltningen. En analysram utformades som tydliggjorde vilka frågor som skulle besvaras och vilka datakällor som skulle användas. Analysramen stämde av med ansvariga på äldreförvaltningen. I förberedelsefasen genomfördes också bokningar av de olika intervjuerna.

### **Datainsamling**

Nedan beskrivs kortfattat de datainsamlingsmetoder som har använts i utvärderingen. För en mer detaljerad beskrivning se bilaga 1.

#### *Dokumentstudie*

En dokumentstudie har utförts för att få en tydlig bild av köhanteringssystemet. Dokumentstudien har omfattat insamling och analys av relevanta dokument i form av exempelvis styrdokument, riktlinjer och tidigare undersökningar. Dokumentstudien gav Ramböll en grund för att genomföra den fortsatta översynen och en möjlighet att fokusera på rätt saker i datainsamlingen.

#### *Intervjuer*

I utvärderingen har två typer av intervjuer genomförts; enskilda intervjuer och fokusgruppsintervjuer. I båda intervjumetoderna har Ramböll utgått från frågeguider baserade på analysramen.

#### *Enskilda intervjuer*

Enskilda intervjuer har genomförts med

- personal från äldreförvaltningen
- ett urval av äldrechefer i stadsdelsförvaltningar - 5 personer
- personer som ansvarar för kösystem i andra verksamheter i staden - 3 personer
- brukare/anhöriga som nyligen flyttat in på ett vård- och omsorgsboende - 12 personer från 11 olika boenden. Boendena är spridda över samtliga driftsformer, samtliga organisationstyper och fyra olika stadsdelar.

De enskilda intervjuerna har genomförts som sk semi-strukturerade intervjuer. Det innebär att Ramböll har haft en frågeguide för att säkerställa att samtliga intervjupersoner har besvarat de frågor som identifierats som mest relevanta, samtidigt som det har funnits en öppenhet för att låta intervjupersonerna prata om aspekter som de tyckte var särskilt viktiga.

#### *Fokusgruppsintervjuer*

Fokusgruppsintervjuer har genomförts med kösamordnare i samtliga stadsdelar - uppdelat på 2 grupper. Fokusgrupperna har letts av två konsulter. Ytterligare en konsult har varit närvarande för att dokumentera diskussionen.

#### *Enkät*

För att få in samtliga utförares uppfattningar och synpunkter har en enkätundersökning genomförts. Mottagare av enkäten har varit ansvarig verksamhetschef eller motsvarande. Enkätundersökningen genomfördes som en webbaserad enkät. Verksamhetscheferna fick en e-post med en kort introduktion till undersökningen samt en länk till enkäten. För att säkerställa en god svarsfrekvens skickades två påminnelser.

### **Analys och rapportskrivning**

Utifrån de uppgifter som samlats in genom intervjuer, enkätsvar och dokument har Ramböll kartlagt hur köhanteringssystemet fungerar idag och identifierat förbättringsmöjligheter.

### **Framtagande av rekommendationer**

Utifrån analysen har Ramböll tagit fram förslag på hur den fortsatta utvecklingen av systemet skulle kunna se ut. För att rekommendationerna skulle bli så verksamhetsnära och användbara som möjligt diskuterades de vid en workshop där ansvariga från äldreförvaltningen, några stadsdelar samt några utförare deltog. Utifrån diskussionerna vid workshopen kunde vissa justeringar av rekommendationerna göras.

## 5. UTVÄRDERINGENS RESULTAT

I detta kapitel redovisas utvärderingens resultat. Kapitlet är strukturerat utifrån de tre övergripande utvärderingskriterierna; *effektivitet*, *rättssäkerhet* och *demokrati*. Inom varje kriterium finns ett antal olika fokusområden. I varje avsnitt presenteras först utvärderingskriteriet, därefter redogörs för utvärderingens resultat och Rambölls rekommendationer. Resultaten belyses, där det är relevant, utifrån de olika perspektiv som utvärderingen ska täcka in.

### 5.1 Effektivitet

Utvärderingskriteriet effektivitet syftar till att klarlägga om köhanteringssystemet är ändamålsenligt så tillvida att det stödjer arbetet med att hantera kön så att uppsatta mål nås. Ett effektivt köhanteringssystem kräver tydliga regelverk/riktlinjer, ändamålsenliga rutiner/arbetsätt samt ett välfungerande IT-stöd. Dessa delar beskrivs mer i detalj i följande avsnitt.

#### **Tydliga riktlinjer – men de kan inte alltid tillämpas**

Tydliga riktlinjer som kan tillämpas likvärdigt inom alla stadsdelar är en förutsättning för ett effektivt köhanteringssystem. I följande avsnitt beskrivs riktlinjerna och dess tillämpning ur ett effektivitetsperspektiv. Olika stadsdelars skilda tolkningar av riktlinjerna beskrivs vidare ur ett rättssäkerhetsperspektiv under avsnitt 5.2, som även belyser hur ett förtydligande kring riktlinjernas status kan skapa ökad enhetlighet.

Att köhanteringssystemet regleras i riktlinjer som är antagna av kommunfullmäktige är väl känt bland äldreomsorgsansvariga och kösamordnare i de olika stadsdelarna. Ramböll uppfattar dock att förtydligandet från äldreförvaltningen är mindre känt. Riktlinjerna uppfattas som mycket tydliga av såväl äldrechefer som kösamordnare på stadsdelarna. Att riktlinjerna är tydliga och enkla att förstå uppskattas av de personer som ska arbeta utifrån dem.

Trots att riktlinjerna anses vara tydliga tillämpas de inte alltid eftersom vissa delar är svåra att följa i praktiken. I dessa fall görs egna tolkningar och det skapas olika lösningar. Exempelvis anser många kösamordnare inte att det är rimligt att få till stånd kontraktsskrivning inom fyra dagar, och därför bortser man från detta krav. Brukarintervjuer bekräftar bilden av att kontrakt ofta inte skrivs inom fyra dagar. Många av de brukare som Ramböll har pratat med har skrivit kontrakt en tid efter att de har flyttat in på boendet. Någon skrev på kontraktet i samband med flytt till ett annat boende. Sett ur ett utförarperspektiv är det däremot viktigt att ett avtal reglerar hyresvillkoren. Mot bakgrund av detta rekommenderar Ramböll att *rutinerna skärps vad gäller tid för kontraktsskrivning* så att regelverket efterlevs på ett enhetligt sätt.

Riktlinjernas skrivningar tar inte hänsyn till individuella behov och företräde i kön medges endast utifrån parbogarantin. Kösamordnarna ser överlag detta som positivt, eftersom det skapar en tydlighet. Det kan dock finnas situationer där behov finns att göra avsteg från riktlinjerna. Exempelvis ses det som oetiskt att svårt sjuka personer som befinner sig i livets slutskede ska tvingas välja boende, vilket man i vissa stadsdelar försöker lösa genom att använda korttidsplatser. Nedläggning av boenden har lyfts som ett annat exempel på situationer där det finns behov att göra undantag. Ramböll rekommenderar att *riktlinjerna kompletteras med en möjlighet att göra undantag* och ser två möjligheter för att skapa ett sådant undantag; antingen att respektive stadsdelsnämnd ges ansvaret att fatta beslut om avsteg, eller att riktlinjerna preciserar för vilka grupper och vilka livssituationer som avsteg får göras. Detta utvecklas närmare i avsnitt 5.2 nedan.

De flesta stadsdelar har inte tagit fram kompletterande riktlinjer eller anvisningar, utan utgår enbart från de gemensamma riktlinjerna. Enstaka undantag finns emellertid i de fall där utförarna sköter köuppgifter, då har stadsdelarna tagit fram kompletterande anvisningar som reglerar utförarnas hantering av kön. För att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning, ser Ramböll det som positivt att det överlag inte finns ytterligare lokala riktlinjer.

Ramböll förstår att samarbete mellan stadsdelarna vad gäller riktlinjerna främst sker genom de informationsträffar som äldreförvaltningen har bjudit in kösamordnare till. För att uppnå en effektiv och enhetlig tillämpning av riktlinjerna vill Ramböll rekommendera att äldreförvaltningen vidareutvecklar detta initiativ och *skapar ett forum för implementering av riktlinjerna* där det finns

möjlighet att diskutera riktlinjerna och komma överrens om hur tillämpningen ska gå till i olika situationer. En sådan diskussion och gemensam bild bidrar till en effektiv hantering.

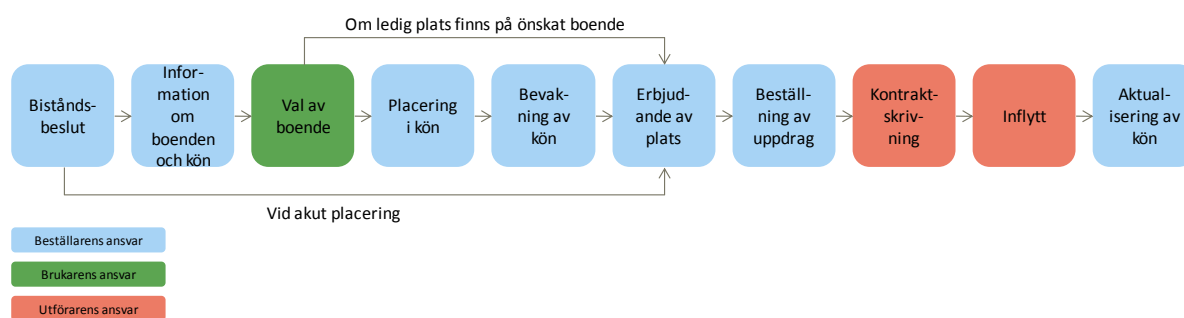
### Rutiner och arbetssätt fungerar men förtydliganden kring ansvar krävs

Väl fungerande rutiner och arbetssätt ger en grund för en effektiv hantering av kön. En utgångspunkt är fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom respektive stadsdel.

I riktlinjerna anges att en köansvarig ska finnas i varje stadsdel. Stadsdelarna har löst detta på olika sätt. Gemensamt är dock att det sällan finns en köansvarig utan istället en kösamordnare i respektive stadsdel. Ramböll menar att denna semantiska avvikelse är talande, då det avspeglar de arbetsuppgifter och den roll denna person ofta har. Uppgiften att samordna kön är inte densamma som uppgiften att ansvara för kön och risken med nuvarande begrepp är att ingen känner ett tydligt ansvar för köhanteringen. Även om det inte är nödvändigt att utse en ansvarig för kön, menar Ramböll att det är viktigt att tydliggöra vilka köuppgifter en kösamordnare eller köansvarig ska sköta.

I den processkarta som presenterades tidigare i rapporten identifierades ett antal olika steg i köhanteringsprocessen enligt riktlinjerna (se nedan). I figuren kan varje steg ses som en köuppgift.

**Figur 3. Köhanteringsprocessen och de olika köuppgifterna**



Ett gynnsamt biståndsbeslut är startpunkten för köhanteringen, och ansvarig för denna del är biståndshandläggaren. Övriga köuppgifter sköts av någon av följande tre funktioner inom stadsdelarna; kösamordnare, biståndshandläggare eller utförare.

Information om boenden och kötid samt placering i kön görs ofta av biståndshandläggare, men det kan även vara kösamordnaren som ansvarar för detta. Bevakning av kön sköts antingen av kösamordnare eller av biståndshandläggare. Erbjudande av plats hanteras ofta av kösamordnare eller biståndshandläggare, men kan också skötas av utförare som har tillgång till IT-systemet. Beställning av uppdrag sköts av biståndshandläggare. Kontaktskrivning och inflyttning kan skötas av någon av de tre funktionerna, medan aktualisering av kön sköts av kösamordnare eller biståndshandläggare.

Det kan således konstateras att olika stadsdelar tolkat riktlinjernas angivelse av köansvarig handläggare och dennes uppgifter på olika sätt. Ramböll uppfattar att det vanligast förekommande sättet att organisera köhanteringen är att alla uppgifter finns på myndighetssidan, dock kan fördelning av uppgifter mellan samordnare och handläggare variera. Utförarenkäten bekräftar bilden av att utförarna i de flesta fallen inte sköter köuppgifter; endast 17 procent anger att de idag administrerar sin egen kö.

Utifrån bilden av de olika sätten att hantera köhanteringsansvaret rekommenderar Ramböll att komplettera riktlinjerna med förtydliganden vad gäller ansvarsfördelning av köuppgifter. Lämpligen kan en figur, i likhet med processkartan ovan, användas för att skapa en enkel överblick och effektivt precisera vilka uppgifter som de olika rollerna bör ansvara för.

Ramböll har uppfattat att det finns ett starkt önskemål från utförarna om att få överta köuppgifter från stadsdelarna. Detta är en åsikt som även delas av några intervjuade äldreomsorgschefer.

I enstaka stadsdelar är det utförarna som erbjuder plats till brukarna och diskussioner har förts om att detta arbetssätt skulle kunna användas även i andra stadsdelar. Efter att ha analyserat köuppgifterna närmare är det dock Rambölls bedömning att inga ytterligare uppgifter bör läggas på utförarna. Ramböll kan se flera problem med en sådan lösning både ur ett rättsäkerhets- och effektivitetsperspektiv, och anser att köuppgifterna bör hanteras av myndighetsidan. Att ge utförarna fler köuppgifter innebär exempelvis att fler personer involveras i köhanteringen, vilket ytterligare försvårar enhetlig tolkning. Vidare ser vi risker med att det blir otydligt för den enskilde vem som har ansvaret för att erbjuda platser, särskilt om erbjudanden kommer från flera olika utförare samtidigt. Ramböll rekommenderar därför att *kompletteringen vad gäller ansvarsfördelning även tydliggör att myndighetssidan ansvarar för köhanteringen.*

Köhanteringssystemet är i hög grad beroende av att personer är i tjänst och på plats, och är därmed sårbart. I flera stadsdelar är det en enstaka kösamordnare som ansvarar för flertalet köuppgifter. Ramböll uppfattar att detta är ett sårbart system eftersom kösamordnaren hela tiden behöver vara på plats för att kunna administrera kön och bevaka de tomma platser som annonseras med e-post. I utförarenkäten framkommer att cirka 90 procent av utförarna vet vem som är deras kösamordnare, samtidigt upplever flertalet utförare problem vad gäller bland annat beläggning av lediga platser när ordinarie kösamordnare är frånvarande. I några stadsdelar finns två kösamordnare som delar på uppgifterna. Ramböll menar att detta kan vara ett bra sätt att minska sårbarheten. I de stadsdelar där biståndshandläggarna sköter några av köuppgifterna riskerar processen avstanna eftersom biståndshandläggarna ofta inte är på plats, vilket också skapar ett sårbart system. Ramböll bedömer att sårbarheten till viss del är en bemanningsfråga. Vi finner det dock olämpligt att ange en exakt modell för att bemanna köhanteringssystemet då olika stadsdelar kan finna olika lösningar som fungerar lika bra. Vi menar dessutom att det tidigare nämnda tydliggörandet av köuppgifterna, samt respektive persons ansvar för dessa, löser en stor del av sårbarhetsproblemen då det även medför att köuppgifterna enklare kan övertas tillfälligt av andra personer i förvaltningen.

### **IT-stödet behöver utvecklas för att bättre motsvara behov hos kösamordnare**

Ett fungerande IT-stöd är viktigt för att köhanteringen ska kunna skötas på ett effektivt sätt. Utvärderingen visar på att IT-systemet för köhanteringen, vilket utgörs av en applikation i ärendehanteringssystemet Paraplyet, överlag är stabilt. Kösamordnarna upplever emellertid att applikationen saknar flera viktiga funktioner, vilket medför att systemet inte upplevs som särskilt användarvänligt och att deras arbete därmed blir ineffektivt.

Den mest omfattande bristen är att det saknas en "kösamordnar-bild". Flera kösamordnare har egna system vid sidan av Paraplyet där de registrerar personer som står i kö samt när erbjudande om platser går ut. Därigenom kan de säkerställa att personer i kön är aktuella samt att de erbjuds likvärdig plats inom den stipulerade tiden. Anledningen till att kösamordnarna skapar egna system är att de inte kan få en överblick över vilka som står i kö och vilka som behöver erbjudas plats i Paraplyet. Varje biståndshandläggare kan få en överblick över sina ärenden men kösamordnaren, som ofta hanterar ärenden som är aktuella hos flera olika biståndshandläggare, kan inte få en överblick. Ramböll menar att en kösamordnar-bild i Paraplyet torde effektivisera arbetet för kösamordnarna samt utgöra en mer driftssäker lösning än de excelfiler som används.

Vidare finns behov av att utveckla systemet vad gäller följande:

- Automatisk numrering av kön. I dagsläget behöver handläggarna räkna manuellt eftersom ingen automatisk numrering finns. Risk finns att handläggarna räknar fel och att brukaren får olika information olika gånger, något som skapar osäkerhet.
- Automatisk avaktualisering av avlidna personer. I dagsläget behöver handläggarna manuellt gå in och avaktualisera avlidna personer i kön. Ibland glömmes handläggarna detta vilket får till följd av förmedling av köplatser försvåras och förlängs.
- Utveckling av tomma-platser funktionen. I systemet finns en funktion där tomma platser ska anmälas. Denna funktion används inte, utan istället skickar kösamordnarna mail för att meddela att det finns tomma platser. Ramböll uppfattar därför att användarvänligheten behöver ökas, alternativt att kösamordnarna behöver informeras om hur funktionen ska användas.
- Möjlighet att bocka ur rutan för erbjudanden av plats. I dagsläget går det inte att bocka ur rutan för erbjudanden av plats. Detta medför att om man bockar i rutan innan man

fått tag på personen och sedan inte får tag på personen så kan denne förlora sin plats i kön.

- Mindre manuell hantering av information. Exempelvis behöver man idag fylla i all information om lägenheten i erbjudandet, istället för att denna information överförs automatiskt.
- Skapa en kommentarruta.

Mot bakgrund av behovet att utveckla IT-systemet rekommenderar Ramböll att äldreförvaltningen, nu när systemet har varit i gång i ett år, *skapar en utvecklingsgrupp för IT-frågor*. IT-systemet har utarbetats tillsammans med personer som arbetar med frågorna. Det tycks emellertid finnas behov att ytterligare anpassa systemet till kösamordnarnas verksamhet. Ramböll förstår att utvecklingen av systemet tar tid och endast kan ske vid bestämda tidpunkter. En grupp för utveckling av IT-systemet skulle dock bidra till att säkerställa att de synpunkter på systemet som finns tydliggörs och åtgärdas så snart som möjligt.

### **Ökade administrativa kostnader för stadsdelarna samt minskade intäkter för utförarna**

Ett effektivt köhanteringssystem bör inte vara kostnadsdrivande. Utvärderingen har därför belyst om köhanteringen i sig inneburit ökade administrativa kostnader för stadsdelarna respektive utförarna samt hur antalet tomma platser påverkats. Därutöver har frågan kring beläggning av platser studerats. Frågor kopplade till ersättningssystemet och kostnaderna för ett valfrihetssystem som sådant har dock inte belysts då detta ligger utanför köhanteringssystemet.

Stadsdelarna upplever att valfrihetssystemet och köhanteringen har medfört ökade administrativa kostnader. De ökade administrativa kostnaderna uppkommer då stadsdelarna nu ska administrera alla val samt köer. I många stadsdelar kunde brukare välja boende redan innan valfrihet infördes, men valet omfattade då de tillgängliga boenden och det gick då inte att stå i tre köer.

Enkäten till utförare visar att 20 procent upplever att den nya köhanteringen har medfört ökade administrativa kostnader för dem. Merparten, cirka 65 procent, anser emellertid att deras administrativa kostnader inte har förändrats. Vad gäller antalet tomma platser, vilket påverkar utförarnas intäkter, uppger drygt 20 procent att antalet har ökat medan knappt 10 procent uppger att de minskat och cirka 60 procent uppger att antalet tomma platser inte har förändrats.

Tätt kopplat till antalet tomma platser är tiden för att belägga en plats. Från stadsdelarnas håll uppfattar man att tiden för att belägga en plats har ökat sedan köhanteringssystemet infördes. Denna bild bekräftas i enkäten till utförare. Tiden för att belägga en plats har ökat på grund av att brukare tackar nej till platser som de inte vill ha och väljer att stå kvar i kön och vänta istället. Brukare väljer både att tacka nej till boenden på grund av att det inte är förstahandsvalet och till enskilda rum som man inte vill ha.

Ramböll har svårt att se hur en valfrihetsreform med tillhörande köhanteringssystem ska kunna realiseras utan ökade administrativa kostnader samt kostnader för den överkapacitet som krävs för att systemet ska fungera. För att fördjupa och nyansera diskussionen om systemets kostnader ser Ramböll att en kartläggning av kostnader som kan ligga till grund för en bedömning av vad som är rimligt bör göras. Detta bedöms dock ligga utanför utvärderingsuppdraget.

## **5.2 Rättssäkerhet**

Utvärderingskriteriet rättssäkerhet syftar till att belysa om brukarnas grundläggande rättigheter tillvaratas vid köhanteringen. Inom ramen för rättssäkerhet fördjupas följande områden: transparens/förutsägbarhet, säkerhet, rättvisa/enhetlighet samt valfrihet/information. Om dessa delar fungerar väl kan köhanteringen sägas vara rättsäker. Respektive del beskrivs mer i detalj i följande avsnitt.

### **Hanteringen är överlag förutsägbar för brukarna, men utförarna efterfrågar mer information**

Ett rättsäkert köhanteringssystem kräver att systemet är förutsägbart för berörda parter, i detta fall utförare och brukare. Därvidlag krävs tydliga och fungerande rutiner för information om köhanteringen.



I samband med biståndsbeslut informerar handläggare eller kösamordnare brukare/anhöriga muntligt om hur kösystemet fungerar. Det finns en broschyr som är möjlig att använda, men den delas inte alltid ut. Att det finns ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden är väl känt bland de brukare och anhöriga Ramböll har varit i kontakt med. Vilka regler som gäller för valfrihet är dock ingenting som man har funderat särskilt mycket på, och man uppfattar att man fått tillräckligt med information om detta. Det tycks dock som att brukare/anhöriga ibland inte till fullo förstår köhanteringssystemet, exempelvis vad gäller möjlighet till valfrihet i akuta situationer.

Utförarna informeras om köhanteringssystemet genom möten som äldreförvaltningen anordnar samt genom kontakt med respektive stadsdel. Utifrån enkäten kan konstateras att en betydande del av utförarna inte är nöjda med den information som de fått om köhanteringssystemet. Cirka en tredjedel av utförarna anser varken att de fått tydlig eller tillräcklig information om köhanteringen. Vidare framkommer att verksamhet i privat regi eller entreprenader är mindre nöjda med informationen är verksamheter i kommunal regi. Om utförarna får tydlig information om vad som gäller i frågor som berör dem så behöver inte detta utgöra något problem. Ramböll har dock fått uppfattningen att det hos utförarna finns en osäkerhet om vilka regler som gäller för köhanteringen och var detta regleras.

Utförarenkäten påvisar också en önskan om mer information om den egna kön. I princip alla utförare anser att det är viktigt att ha information om hur lång kö det är till den egna verksamheten, men cirka en tredjedel av utförarna har ingen information om sin kö. Utav dem som har information om kölängd har drygt hälften fått den av handläggarna. Resterande kan själva titta i Paraplyet (detta gäller dock endast kommunala verksamheter). Några stadsdelar skickar löpande ut information om kön till stadsdelarna, medan andra muntligt informerar de utförare som hör av sig. En stadsdel skickar exempelvis månadsvis information om kölängd till olika boenden och boendeformer. Därigenom kan utförarna, utöver att följa sin egen kö, även få information om vilka behov som finns hos brukarna.

För att säkerställa att utförarna har god kännedom om köhanteringen och kön bör äldreförvaltningen och stadsdelarna *genomföra ytterligare kommunikationsinsatser riktade till utförarna*. Ramböll ser att det exempelvis kan handla om att utveckla de träffar som äldreförvaltningen har med utförarna samt att säkerställa att stadsdelarna informerar utförarna om kön. Ramböll rekommenderar också att äldreförvaltningen tydliggör på vilket sätt kölängder ska kommuniceras till utförarna samt vilken information som ska lämnas.

### **Säker dokumentation men osäkerhet kring sekretessregler**

En säker köhantering kräver fungerande rutiner för handläggning och dokumentation samt tydliga sekretessregler. God säkerhet innebär också att akuta fall kan hanteras på ett enhetligt sätt samt att den enskilde alltid kan erbjudas ett fullvärdigt alternativ vid kö.

Berörda parter anser att fungerande rutiner för handläggning och dokumentation finns inom stadsdelarna. I alla stadsdelar förs journalanteckningar vid det muntliga erbjudandet av plats. Skillnader finns dock mellan stadsdelar; exempelvis är det få stadsdelsförvaltningar som kompletterar det muntliga erbjudandet av plats med ett skriftligt besked. Ramböll ser fördelar med att meddela erbjudandet både muntligt och skriftligt eftersom det är en trygghet för både brukare och anhöriga att få ett skriftligt erbjudande. Det skriftliga erbjudandet kan också fungera som en påminnelse.

Vad gäller sekretessregler bedömer Ramböll att det finns en stor osäkerhet kring vad som egentligen gäller, både mellan stadsdelar och mellan stadsdelar och utförare. Stadsdelarnas tjänstemän kan endast se personer från den egna stadsdelen som står i kö, med hänvisning till att sekretess gäller mellan stadsdelsförvaltningar. Om den som står först i kön tillhör en annan stadsdel behöver biståndshandläggare i en annan stadsdel kontakts för att kunna få kontaktuppgifter till brukaren. Detta skapar ett ineffektivt och svårarbetat system. Sekretessregler utgör även ett hinder för att utförare som inte är kommunala själva ska kunna gå in i Paraplyet och se sin kö. Utförarna efterfrågar även information om vårdbehov hos personer som står i kön. Bland kösamordnarna finns emellertid en osäkerhet kring om denna information kan och ska lämnas till utförarna med hänsyn till sekretess.

Givet den osäkerhet som finns kring sekretessfrågor rekommenderar Ramböll att äldreförvaltningen undersöker detta och att *sekretessregler tydliggörs i riktlinjerna*. Ett sådant tydliggörande ger en mer effektiv, säker och enhetlig köhantering.

Enligt riktlinjerna medför akuta fall inte företräde i kön, utan måste lösas på annat sätt. I praktiken innebär detta att brukaren erbjuds en lämplig plats som är tillgänglig omgående. Om flera lämpliga platser finns kan brukaren få möjlighet att välja mellan dessa platser. Ramböll vill betona att vad gäller vård- och omsorgsboende är akutfallet vanligt och inte ett undantag. De flesta personer som beviljas vård- och omsorgsboende måste akutplaceras och kan inte följa den köhanteringsprocess som beskrivs i riktlinjerna. För dessa personer finns en viss valfrihet mellan olika tillgängliga alternativ, men de har inte möjlighet att initialt stå i kö och vänta på en önskad plats. Brukarintervjuer visar att brukare/anhöriga ofta uppfattar att valfrihet gäller även vid akutplacering. Anhöriga spelar ofta en central roll i valprocessen, inte minst vad gäller akutplacering där anhöriga ibland inte accepterar ett boende som inte motsvarar önskemålen. Från intervjuer med brukare framkommer också att många av de personer som varit i behov av en akut plats känner en oerhörd lättnad över att situationen har kunnat lösas snabbt.

Mot denna bakgrund är det viktigt att klarlägga hanteringen av så kallade akuta fall. Ramböll föreslår att det dels *tydliggörs vilka brukargrupper och vilka situationer som ska betecknas som akuta*, dels *vilka regler och rutiner som ska gälla för akuta fall*. Tydliggörandet behöver kommuniceras både till stadsdelarna och till brukare.

I de fall där brukaren väljer att stå i kö och vänta på ett önskat boende ska ett likvärdigt alternativ erbjudas varannan månad. Intervjuer visar på att handläggare och chefer har en gemensam bild av att med likvärdigt boende avses ett boende av samma kategori (demens, somatik). Stadsdelarna upplever inte problem med att erbjuda ett likvärdigt alternativ vid kö, tillgång till platser finns, om än inte alltid inom den egna stadsdelen. Ramböll vill dock betona att en förutsättning för att valfrihetssystemet ska fungera är att det finns ett överskott på platser.

### **Varierande information om kön och snäva tidsramar**

Information är grundläggare för att valfrihet ska kunna fungera. Tidigare har information om köhanteringsystemet som sådant diskuterats. Detta avsnitt belyser istället information om boenden och kötid. Vidare diskuteras de tidsramar för valfrihet som riktlinjerna fastställer; tre dagar för att svara på ett erbjudande och sju dagar för att flytta in på ett boende.

Biståndshandläggare eller kösamordnare ska hjälpa brukaren att hitta information om olika boenden och dess kvalitet. Hur detta sker varierar mellan olika stadsdelar, men den muntliga informationen är en gemensam nämnare. Några hänvisar, utöver detta, endast till information hemsidan och trycker ut den information som brukaren vill ha. Andra har tagit fram stadsdelspecifika eller stadsövergripande broschyrer där olika boenden presenteras. Stadsdelarna hänvisar också i olika utsträckning till utförarna vad gäller information om boenden. I utförarenkäten anger alla utförare att de erbjuder brukarna möjlighet att besöka boendet om de så önskar.

Intervjuer med brukare bekräftar att olika information om boenden lämnas samt visar på att brukarna har skilda behov av information. Många vet vilka boenden de är intresserade av och vill inte ha information om andra boenden. Någon som är nyinflyttad vill däremot ha information om alla boenden inklusive om köstatus till samtliga boenden. Få av de brukare Ramböll varit i kontakt med har utnyttjat hemsidan för att läsa på om boenden. Man har istället främst tagit till sig muntlig information från handläggaren, läst olika typer av broschyrer som man fått från handläggaren, lyssnat på vänner eller personal inom området, och besökt olika boende. Många brukare lyfter att det är svårt med information om olika boenden. Det man är mest intresserad av går inte att läsa sig till i en broschyr eller på hemsida. Man vill veta hur personalen ser ut på boendet, dels hur många de är men också vilka de är. Man är också väldigt intresserad av vilka personer som bor på boendet. Att besöka det boende man blivit erbjuden plats på är därför något nästan alla vill göra innan man tackar ja.

Ramböll vill avslutningsvis framhålla vikten av att ge brukarna möjlighet att göra ett informerat val. Idag är det inte tydligt vilken information brukarna ska erhålla gällande boendens kvalitet. Kvalitetsinformation som exempelvis resultat från tidigare brukarundersökningar, personalens

utbildning och kompetens mm. har visat sig vara viktiga för flera brukares val av boende. Dessa frågor ligger delvis utanför utvärderingens räckvidd, men i samband med utveckling av information till brukarna finns det enligt vår mening anledning att titta närmare på system och metoder för uppföljning och redovisning av tillförlitlig och relevant kvalitetsinformation som brukarna kan ta del av.

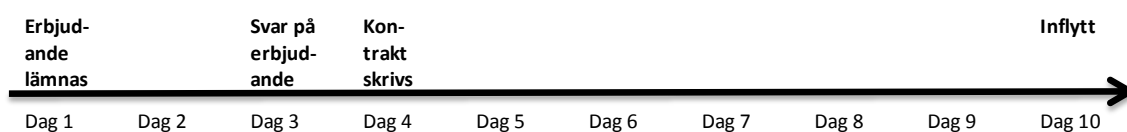
Enligt riktlinjerna ska den enskilde också informeras om kötid till de boenden som är av intresse. Denna information är svår att lämna eftersom kötiden är avhängig av att personer ska avlida eller flytta. Flertalet kösamordnare lämnar istället för kötid uppgifter om hur länge som den som stått längst i kö har väntat samt uppgift om placering i kön. Därigenom kan brukaren få en ungefärlig bild av kötiden. Ramböll uppfattar från intervjuer att brukarna har en stor förståelse för att det är svårt att informera om kötid, och att man inte förväntar sig mer utförlig information.

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv bör brukarna informeras om boenden och kön på ett likartat sätt. Givet de skillnader som finns i tillvägagångssätt ser Ramböll att *riktlinjerna bör kompletteras med vilken information som ska lämnas till brukaren samt hur information ska lämnas*. Ramböll rekommenderar att hemsidan ska användas för att informera om boenden, eftersom boenden och inriktningar ändras och en broschyr därför snabbt blir inaktuell. Viktigt för att detta ska fungera är att informationen är utskriftsvänlig, vilket Ramböll uppfattat att den inte är idag. Här kan också finnas ett behov av att uppmuntra boendena att i högre grad använda hemsidan för att marknadsföra sig. Vad gäller kötid menar Ramböll att information om hur länge den som köat längst stått i kö samt köplacering utgör den uppskattning som kan göras till en rimlig arbetsinsats.

Riktlinjerna anger att kön till boendet inte kan bli längre än antalet platser på boendet, och kön till ett boende kan därmed bli full. Bakgrunden till denna formulering är att man inte velat att personer ställer sig i köer där de inte kommer att kunna erbjudas plats inom rimlig tid. Ur ett juridiskt perspektiv är denna konstruktion problematisk eftersom ett meddelande om att kön är full motsvarar ett avslagsbesked. Detta i sig utgör inte ett problem, men i sådana fall ska avslagsbesked skrivas. Eftersom detta inte görs rekommenderar Ramböll att *riktlinjerna ändras så att kön till ett boende inte kan vara full*.

I nedanstående figur visualiseras de tidsramar för erbjudande av plats, kontaktskrivning och inflyttning som riktlinjerna anger.

**Figur 4: Tidsramar för erbjudande av plats, kontakt och inflyttning**



När brukaren får ett erbjudanden om plats har denne tre dagar på sig att svara. Intervjuer visar på att tre dagar uppfattas som kort av många brukare, särskilt eftersom de flesta vill besöka boendet innan de tackar ja. Hos de flesta finns en stor förståelse och acceptans för att det behöver vara så. Möjligheten att lämna besked inom så kort tid underlättas av att handläggaren förbereder brukaren på detta. Flera brukare som Ramböll pratat med lyfter att fram de har varit väl informerade om att de hade tre dagar på sig att svara på erbjudandet och att de därför var förberedda när de fick ett erbjudande.

När brukaren har tackat ja till platsen ska inflytt ske inom sju dagar. Alla brukare som Ramböll har pratat med uppfattar sju dagar som en väldigt kort tid för att hinna flytta in. Kösamordnare anser också att tiden är knapp, och för att det ska vara möjligt att genomföra krävs engagerade anhöriga. I de fall där de anhöriga inte kan hjälpa till inom ramen för en vecka försöker vissa boenden underlätta genom att erbjuda viss utrustning till att börja med. Utförarna uppfattar inte sju dagar som kort tid i samma utsträckning, cirka 60 procent anser att sju dagar bör vara tillräcklig tid för brukaren att förbereda inflytt medan resterande anser att sju dagar inte är tillräcklig tid.

Ramböll uppfattar att tre dagar för att svara på erbjudandet och sju dagar för att flytta in är kort om tid och inte alltid kan följas i praktiken. Dessa tidsramar är emellertid tätt kopplade till ersättningsmodellen och en förändring av dessa får ekonomiska konsekvenser, som inte innefattas i Rambölls utredningsuppdrag. Vi föreslår dock att det görs en översyn av tidsramarna utifrån dess ekonomiska konsekvenser.

Diskussioner har förts kring att det kan vara problematiskt att brukare kan stå i tre köer samtidigt samt att det är ett problem att brukare kan stå kvar i kö när de flyttat in på boendet. Enkäten visar på att detta inte utgör ett problem ur ett utförarperspektiv. Kösamordnarna anser emellertid att det kan skapa problem att brukarna kan stå kvar i andra köer efter inflytt, eftersom kön därigenom riskerar bli inaktuell och en inaktuell kö skapar merarbetet i köhanteringen. Brukarintervjuer visar att många är nöjda med att få stå kvar i kön, andra är väldigt nöjda med den plats de fått och skulle därför kunna lämna sin köplats till andra boenden. Ett möjligt sätt att aktualisera kön är att skicka ut en förfrågan om personen vill behålla sin plats i kön en till två månader efter inflytt på boendet. Ramböll anser dock att en sådan lösning bör skötas automatiskt genom Paraplyet för att inte skapa ytterligare administration.

### **Tolkning av riktlinjer är inte enhetlig mellan stadsdelarna**

En enhetlig tillämpning av riktlinjerna mellan stadsdelarna bidrar till ett rättssäkert kösystem. Ramböll har undersökt dels vilka skillnader som finns i stadsdelarnas tillämpning av riktlinjerna dels om grupper av brukare eller utförare gynnas/missgynnas av systemet.

Ramböll gör bedömningen att det finns goda förutsättningar för en gemensam och rättssäker tillämpning av riktlinjerna. Det finns en stark vilja från berörda parter att hitta ett enhetligt och rättssäkert sätt att tillämpa riktlinjerna för köhanteringen. Samtidigt finns bland flera olika intervjuade grupper en känsla av, och en oro för, att inte andra stadsdelar eller andra kösamordnare tolkar och tillämpar riktlinjerna på samma sätt som den egna stadsdelen gör.

Utvärderingen blottlägger att riktlinjerna inte alltid tillämpas på samma sätt. Diskussioner med kösamordnare visar att det finns skillnader i hur man tolkar och tillämpar riktlinjerna. En förklaring till varierande tolkningar är troligen att man tidigare har arbetat på skilda sätt i olika stadsdelar och har olika perspektiv på systemet. En annan förklaring är att kösamordnarna dels har olika roller, dels arbetar i olika organisationer. Det är tydligt att synen på riktlinjerna samt tillämpningen av dem präglas av den roll kösamordnaren har och inom vilken organisation personen arbetar.

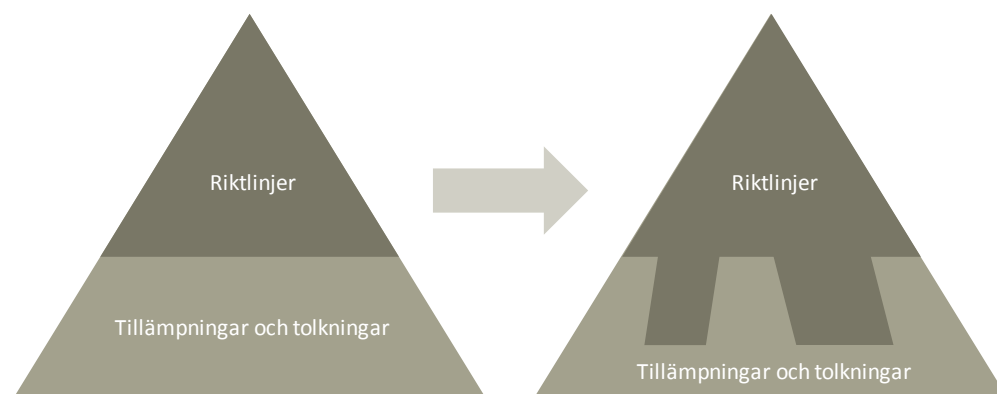
Ramböll uppfattar att skillnaderna i tolkningar främst rör följande områden:

- Tillämpning av parbogarantin
- Kösamordnarens ansvar och roll
- Kösamordnarens uppgifter (vem kontaktar brukaren, informerar om kön, ställer i kön)
- Möjlighet att stå i kö till kön
- Hur erbjudandet meddelas – alltid per telefon men kanske även skriftligen
- Hur intensivt man söker kontakt med brukaren vid erbjudande
- Stadsdelens informationsansvar om valfrihet, kösystemet och boendena

Skillnaderna beror till viss del på olika tolkningar men uppstår också på grund av olika syn på riktlinjernas status. Vad gäller den status som riktlinjerna har så skiljer sig kunskapen åt mellan olika grupper, framför allt vad gäller förtydligandet av riktlinjerna som tagits fram av äldreförvaltningen. Ur rättsäkerhetssynpunkt är det mycket viktigt att det inte finns osäkerhet om vilken status olika styrdokument har och Ramböll rekommenderar därför att *riktlinjerna kompletteras med information om dess status* – helt enkelt en text som beskriver vad det finns för tolkningsutrymme. Detta är något som förefaller svårt att förhålla sig till för vissa tjänstemän, främst på ledningsnivå. En vanlig inställning är nämligen att "riktlinjerna är det som ska gälla – punkt slut". Inte sällan framhålls därför en önskan om en tydlig och heltäckande reglering. Detta är enligt Ramböll en orimlig hållning, dels skulle ett sådant regelverk bli allt för omfattande och oöverskådligt, dels skulle det inte ta hänsyn till unika fall med orimliga konsekvenser som följd. Den bästa lösningen är därför att det istället görs tydligt att riktlinjerna omfattar vissa delar av det samlade regelverket, och att andra delar kan tolkas på olika sätt beroende på situationen.

I figuren nedan illustreras det samlade regelverket kring köhanteringen samt gränsnittet mellan å ena sidan centrala riktlinjer och å andra sidan lokala tillämpningar och tolkningar.

**Figur 5. Utökade riktlinjer och begränsade tillämpningar och tolkningar**



Ramböll menar alltså att det inom det samlade regelverket måste finnas utrymme för lokala tillämpningar och tolkningar utifrån stadsdelspecifika förutsättningar och oförutsedda händelser. Vi har dock uppfattat att det i vissa delar lämnas onödigt mycket utrymme för tolkning och därför förordar vi att riktlinjernas omfattning bör utökas så att de lokala tillämpningarna och tolkningarna begränsas i vissa specifika delar.

Vi har tidigare beskrivit hur akuta fall leder till att man går utanför från den gängse köhanteringsprocessen, detta är inget rättssäkerhetsproblem. Men vi menar att det av rättssäkerhetsskäl bör göras tydligt om det finns ytterligare grupper eller situationer som kan föranleda avsteg från riktlinjerna - och i så fall vilka delar av dessa.

Såsom diskuterats tidigare rekommenderar Ramböll även att äldreförvaltningen vidareutvecklar kontakten med kösamordnarna och *skapar ett forum för implementering av riktlinjerna* där det finns möjlighet att diskutera och komma överrens om hur tillämpningen ska gå till i olika situationer.

Utvärderingen visar att köhanteringssystemet (som en central del av valfrihetssystemet) har medfört ökade möjligheter för brukare att bosätta sig i annan stadsdel, och på så sätt har den så kallade "stadsdelsarresten" brutits. Intervjuer med brukare visar dock att det inte alltid är så att man önskar bosätta sig i en annan stadsdel. Brukare väljer ofta boende grundat på närhet till nuvarande boende. I vissa fall kan dock inriktning på boende eller snabb tillgänglighet vara mer centralt och i sådana fall har valfrihetssystemet inneburit ökade möjligheter. Generellt kan sägas att det nya systemet gynnar brukare som vill bo i en annan stadsdel, men kan samtidigt missgynna dem som vill bo kvar i samma stadsdel om det är så att boendena i den egna stadsdelen har lång kö.

Vad gäller utförare så visar intervjuer på att boenden med ett mindre centralt läge tycks missgynnas jämfört med boenden i innerstaden. Vidare uppfattar Ramböll att en lång kö faktiskt kan innebära problem att fylla platserna. När en brukare, efter en lång tid i kö, väl blir kontaktad har denne ofta flyttat in på ett annat boende och är kanske inte längre intresserad av boendet som denne står i kö till. Därmed kan processen för att fylla tomma platser bli lång för dessa boenden, med stora kostnader som följd. Ramböll förstår också att det finns en risk att stora boenden, som ofta har tomma platser, får ta emot många av de tunga, akuta fallen medan mindre boendena får personer som är friskare och kan vänta längre i kön.

### 5.3 Demokrati

En demokratisk styrning av köhanteringssystemet är ett fundamentalt krav. När det gäller utvärderingskriteriet demokrati har Ramböll i första hand undersökt ansvarsfördelningen mellan de

olika kommunala aktörerna i köhanteringen i syfte att säkerställa att processen står under tillräcklig politisk kontroll. Demokratikriteriet omfattar även brukarnas möjligheter att påverka utvecklingen av och funktionen hos systemet.

### **Regelverket styrs på ett demokratiskt sätt**

Undersökningen visar att ansvarsfördelningen mellan äldreförvaltningen och stadsdelarna uppfattas som tydlig. Företrädarna för stadsdelarna uppfattar inte att de har något ansvar för att utveckla köhanteringsystemet utan uppfattar att det är ett ansvar som i allt väsentligt vilar på äldreförvaltningen. Stadsdelarna uppskattar dock att nu bli tillfrågade om systemets funktion och bidrar gärna med sina synpunkter till äldreförvaltningen även fortsättningsvis.

Vad gäller köhanteringen finns det en tydlig och uttalad önskan från flera stadsdelsförvaltningar att få en mer tydlig styrning från äldreförvaltningen. Man vill veta vad som gäller och ser det sedan som sitt uppdrag att se till att det också blir så. Det finns med andra ord ingen stark önskan om ytterligare handlingsfrihet och tolkningsutrymme. Rambölls slutats är därför att tidigare föreslagna rekommendationer gällande förtydliganden och tillägg av riktlinjerna i vissa delar, inte står i någon principiell konflikt med stadsdelsförvaltningarnas önskemål.

Sammanfattningsvis gör Ramböll bedömningen att köhanteringen är ett område där stadsdelarna efterfrågar en tydlig styrning från äldreförvaltningen. Samtidigt är det på stadsdelsnivå effekterna av eventuella brister blir tydligast. Ramböll rekommenderar därför att man *tydliggör ansvarsfördelningen mellan äldreförvaltningen och stadsdelarna, så att det blir tydligt att stadsdelsförvaltningarna har ett ansvar för att påtala brister, medan äldreförvaltningen ansvarar för att göra justeringar och uppdateringar* av regelverket i de fall man finner detta lämpligt.

### **Brukarinflytandet kan stärkas**

Brukarna gavs genom Kommunstyrelsens pensionärsråd möjlighet att lämna remissynpunkter på det ursprungliga förslaget på riktlinjer. Också efter att riktlinjerna har antagits har pensionärsorganisationerna i vissa stadsdelar lyft att de skulle vilja påverka köhanteringen. Någon sådan möjlighet finns dock inte för närvarande. Ramböll menar att detta är en svaghet och vi vill framhålla att flera goda idéer gällande regelverkets utformning kan komma fram genom en mer kontinuerlig och systematisk dialog med brukarna.

Ramböll rekommenderar slutligen att *äldreförvaltningen utreder vidare om brukarorganisationerna ska kunna påverka vidareutvecklandet av köhanteringsprocessen och hur detta i så fall ska gå till rent praktiskt*. Det kan finnas fördelar med att låta äldreförvaltningen i sin roll som utvecklingsansvarig, även ta ansvar för att fånga upp brukarnas synpunkter. Men det kan också finnas poänger med att låta stadsdelarna i sin roll som förmedlare av brister och utvecklingsförslag, använda lokala pensionärsråd till att identifiera och lyfta fram utvecklingsområden.

## 6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I föreliggande kapitel presenteras utvärderingens slutsatser och Rambölls rekommendationer kring hur köhanteringen kan utvecklas. Inledningsvis diskuteras i korta ordalag utvärderingsresultatets tillförlitlighet.

### 6.1 Resultatets tillförlitlighet

Utvärderingens resultat bör tolkas i förhållande till dess tillförlitlighet. Utvärderingsresultaten bygger på en sammanställning och jämförelser av synpunkter som samlats in på olika sätt och som framförts av olika grupper av intressenter som berörts av undersökningen.

Med utförarna har en enkät i form av totalundersökning genomförts med en ovanligt hög svarsfrekvens vilket innebär en hög tillförlitlighet till deras svar. Kösamordnare från alla stadsdelar har inbjudits att delta i fokusgrupper och merparten har medverkat, så även detta ger en god tillförlitlighet till resultaten för denna grupp.

Vad gäller intervjuer med äldrechefer och brukare har emellertid ett urval gjorts och här bör resultaten tolkas med försiktighet. Att intervjua 12 brukare ger inte en fullständig bild av brukarperspektivet. Att brukarna är slumpmässigt utvalda minskar dock risken för systematiska felslut. I detta sammanhang upplever vi dock de intervjuade brukarnas perspektiv som värdefullt då de satt fingret på många konkreta frågor, det har dessutom varit en i många delar samstämmig bild från brukarna. För att fördjupa brukarperspektivet och säkerställa ökad tillförlitlighet krävs dock ytterligare undersökningar, förslagsvis i form av mer omfattande urvalsundersökningar genom telefon- eller traditionella brukarenkäter.

Mot bakgrund av ovanstående redovisning är Rambölls samlade bedömning att tillräckligt säkra slutsatser kan dras för att ge svar på de frågor utvärderingen omfattar.

### 6.2 Slutsatser och rekommendationer

Köhanteringssystemet är en viktig del av valfrihetssystemet. Valfrihet för vård- och omsorgsboende och tillhörande riktlinjer för köhantering har funnits inom Stockholms stad i drygt ett år och i dagsläget är Rambölls samlade bedömning är att riktlinjerna och köhanteringen generellt sett fungerar väl, men att det finns möjlighet att ytterligare förbättra riktlinjerna och köhanteringen ur såväl ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv som ett demokratiperspektiv.

Utvärderingen har alltså fokuserat på tre centrala kriterier: effektivitet, rättssäkerhet och demokrati. Ramböll kan konstatera att rättssäkerhet är det område där mest förbättringsarbete behövs. Relativt omfattande skillnader i hanteringen mellan stadsdelar samt osäkerhet kring vissa specifika områden, såsom exempelvis sekretess, har framkommit. Då rättssäkerhet är grundläggande för ett välfungerande valfrihetssystem är dessa skillnader viktiga att hantera. Ramböll menar inte att riktlinjerna ska detaljreglera alla situationer. Tvärtom måste utrymme finnas för anpassning utifrån stadsdelarnas specifika förutsättningar samt oförutsedda situationer. Ramböll ser dock att ytterligare förtydliganden kan göras utan att äventyra det utrymme för skilda tillämpningar som behövs. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv framträder också information, både till brukare och utförare, som centralt och inom detta område ser Ramböll att det finns möjligheter att ytterligare förtydliga rutiner och skapa ett mer enhetligt arbetssätt. Tydligare riktlinjer torde också kunna skapa en mer effektiv köhantering, då det minskar osäkerheten och därmed även den tid som annars går åt till att fundera över hur saker ska lösas.

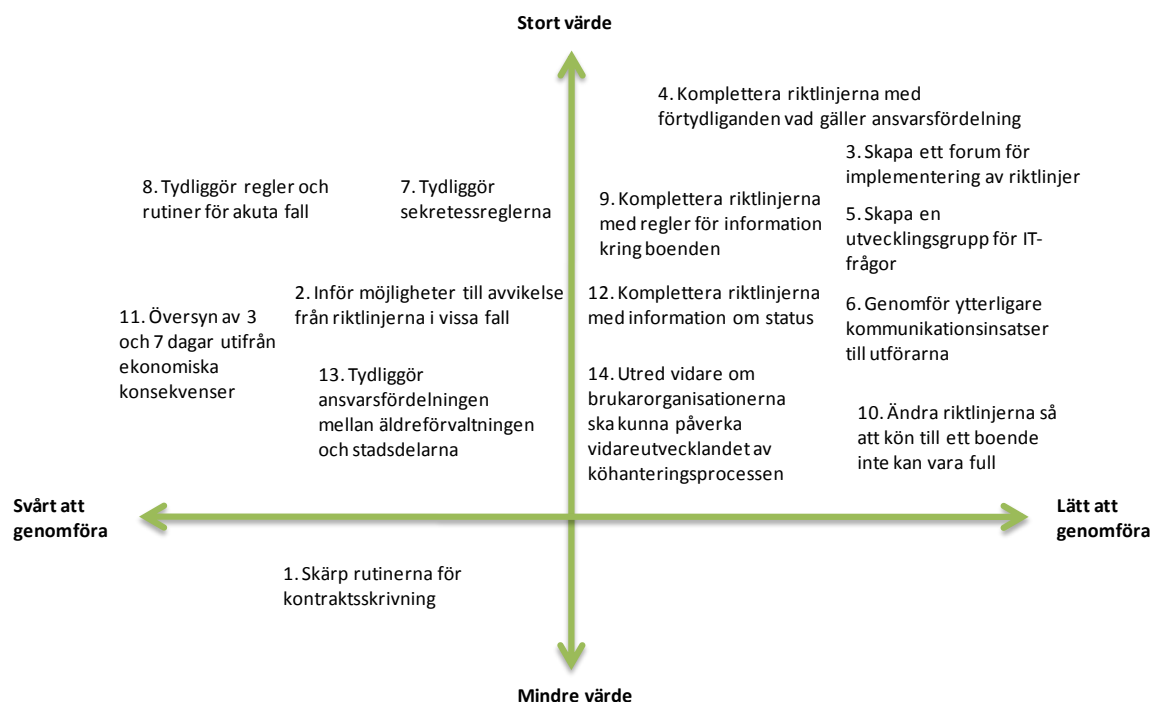
Utifrån utvärderingens resultat rekommenderar Ramböll att köhanteringen och riktlinjerna utvecklas utifrån följande förslag:

1. Skärp till rutinerna vad gäller kontraktsskrivning så att tidsramen efterlevs.
2. Inför möjligheter till avvikelse från riktlinjerna i vissa fall.
3. Skapa ett forum för kontinuerlig information om riktlinjerna.
4. Komplettera riktlinjerna med förtydliganden vad gäller ansvarsfördelning av köuppgifter samt om att myndighetssidan ansvarar för köhanteringen.
5. Skapa en utvecklingsgrupp för IT-frågor.
6. Genomför ytterligare kommunikationsinsatser riktade till utförarna.

7. Tydliggör sekretessreglerna.
8. Tydliggör vilka brukargrupper och vilka situationer som ska betecknas som akuta samt vilka regler och rutiner som ska gälla för akuta fall.
9. Komplettera riktlinjerna med regler för information kring boenden (vilken information ska lämnas, hur ska den lämnas).
10. Ändra riktlinjerna så att kön till ett boende inte kan vara full.
11. Gör en översyn av tidsramarna 3 dagar för att svara och 7 dagar för att flytta in utifrån dess ekonomiska konsekvenser.
12. Komplettera riktlinjerna med information om status.
13. Tydliggör ansvarsfördelningen mellan äldreförvaltningen och stadsdelarna, så att det blir tydligt att stadsdelsförvaltningarna har ett ansvar för att påtala brister, medan äldreförvaltningen ansvarar för att göra justeringar och uppdateringar.
14. Utred vidare om brukarorganisationerna ska kunna påverka vidareutvecklandet av köhanteringsprocessen och hur detta i så fall ska gå till rent praktiskt.

Utvecklingsförslagen skiljer sig åt vad gäller komplexitet och angelägenhet. Genomförandet av vissa åtgärder bedöms generera ett stort värde för köhanterings kvaliteten, medan andra genererar ett mindre värde. Vissa rekommendationer är förhållandevis lätta att genomföra medan andra är mer komplexa och därmed svåra att genomföra. Utifrån dessa båda dimensioner har Ramböll tillsammans med företrädare för äldreförvaltningen, privata och kommunala utförare samt stadsdelsförvaltningarnas myndighetsfunktion konstruerat en prioriteringsmatris som presenteras nedan.

**Figur 6. Prioritering av rekommenderade åtgärder**



Utifrån ovanstående matris är det möjligt att påbörja utvecklingsarbetet på ett rationellt sätt. Tanken är att i första hand prioritera åtgärder med stort värde och som är förhållandevis enkla att genomföra – dvs. de åtgärder som återfinns i övre kvadranten till höger. På motsvarande sätt har de åtgärder som återfinns i nedre, vänstra kvadranten lägst prioritet.

Självfallet kan det finnas specifika skäl att göra avsteg från de föreslagna prioriteringarna men detta är ett sätt att inleda ett förbättringsarbete av köhanteringsystemet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden i Stockholms stad.



**BILAGA 1**  
**METODBESKRIVNING**

I den genomförda utvärderingen har Ramböll använt ett stort antal datainsamlingsmetoder. Eftersom utvärderingen förväntas belysa köhanteringssystemet utifrån flera olika aktörers perspektiv – allt från äldreomsorgschefer, till brukare och anhöriga – är det nödvändigt att skraddarsy upplägget och anpassa datainsamlingsmetoderna utifrån de olika respondenternas karaktär. Genom att använda olika metoder kan Ramböll även undersöka flera frågor med hjälp av två eller flera olika datakällor. Härigenom erhåller vi en stabil grund för relevanta och tillförlitliga slutsatser.

Följande datainsamlingsmetoder har använts i den föreliggande utvärderingen.

### **Dokumentstudie**

En dokumentstudie, eller skrivbordsundersökning, utförs för att få en bild av köhanteringssystemet. Dokumentstudien omfattar insamling och analys av relevanta dokument i form av exempelvis styrdokument, riktlinjer, tidigare undersökningar. En dokumentstudie resulterar i en deskriptiv översikt av systemet och organisation för genomförande samt de resurser som använts. Detta ger oss en god grund att stå på för att kunna genomföra den fortsatta översynen och en möjlighet att fokusera på rätt saker i uppdragets fortlöpande datainsamling.

### **Intervjuer**

Vi kommer att genomföra två typer av intervjuer; enskilda intervjuer och fokusgruppsintervjuer. I båda intervjumetoderna kommer vi att utgå från frågeguider. Dessa stäms av med ansvariga på äldreförvaltningen innan intervjuerna startar.

#### *Enskilda intervjuer*

Enskilda intervjuer har genomförts med:

- Berörd personal från äldreförvaltningen. Intervjuerna genomfördes som besöksintervjuer.
- Ett urval av äldrecheferna i stadsdelsförvaltningarna. Intervjuerna genomfördes som telefonintervjuer.
- Personer som ansvarar för kösystem i andra verksamheter i staden - företrädesvis förskolan. Intervjuerna genomfördes som telefonintervjuer.
- Brukare och anhöriga. 12 intervjuer med anhöriga/brukare har genomförts i ett urval av fyra stadsdelar. Stadsdelarna har valts ut i syfte att få god geografisk täckning. Vid urvalet har vi även sträva efter att intervjuerna ska täcka in såväl privata som kommunala utförare.

De enskilda intervjuerna har genomförts som så kallade semi-strukturerade intervjuer vilket innebär att vi använt en färdig frågeguide. Detta säkerställer att samtliga intervjupersoner besvarar de frågor som vi har identifierat som mest relevanta, samtidigt som vi har en öppenhet för att intervjupersonerna själva ska kunna tala om aspekter som de finner relevanta utifrån sina unika perspektiv.

#### *Fokusgruppsintervjuer*

Två fokusgruppsintervjuer har genomförts med kösamordnare i samtliga stadsdelar. Fokusgrupperna leddes av en moderator och ytterligare en person närvarande för dokumentation av diskussionen.

### **Enkät**

För att få in utförarnas uppfattningar och synpunkter har vi genomfört en enkätundersökning. Enkäten har skickats ut till samtliga utförare inom staden - såväl kommunala som privata inkl enskilda platser. Mottagare av enkäten har varit ansvarig verksamhetschef eller motsvarande. Enkäten innehåller uppgifter om utföraren är privat eller kommunal. Denna information har sedan kun-

nat användas i analysen för att undersöka eventuella skillnader mellan dessa grupper.

Enkätundersökningen genomfördes som en webbaserad enkät. Aktuella verksamhetschefer erhöll e-post med en kort introduktion till undersökningen samt en länk till enkäten. Undersökningen genomfördes med hjälp av Rambölls edet verktyg för webbenkäter, kallat SurveyXact ([www.surveyxact.dk](http://www.surveyxact.dk)), vilket är användbart för att snabbt kunna samla in data på ett resurseffektivt sätt. SurveyXact fungerar så att respondenterna nås av ett e-postmeddelande med en unik länk för varje respondent som leder till enkäten direkt på datorskärmen och svaren registreras utan att respondenterna behöver returnera något papper eller annat fysiskt dokument.

Enkäten skickades till 97 utförare. Utav dessa har 76 procent besvarat hela enkäten. Ytterligare 3 procent har besvarat delar av enkäten. I tabellen nedan framgår svarsfrekvens för olika grupper av utförare. Utifrån tabellen kan konstateras att kommunal regi besvarat enkäten i något mindre utsträckning än entreprenad och privat regi.

**Tabell 1: Svarsfrekvens utförarenkät**

	Kommunal regi	Entreprenad	Privat regi (enstaka plats)	Totalt
Besvarat hela enkäten	70%	81%	79%	<b>76%</b>
Besvarat delar av enkäten	0%	0%	8%	<b>3%</b>
Ej besvarat enkäten	30%	19%	13%	<b>21%</b>
<b>Totalt</b>	<b>37</b>	<b>21</b>	<b>39</b>	<b>97</b>

En sammanställning av enkätsvaren redovisas separat i bilaga 2.

**BILAGA 2**  
**ENKÄT TILL UTFÖRARE**

**Vilken/vilka boendetyper finns inom din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
Gruppboende	65	86%
Sjukhem	41	54%
Ålderdomshem	15	20%
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

**Hur många platser har förmedlats inom din verksamhet sedan köhanteringssystemet infördes vid halvårsskiftet 2008?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
0-5	12	16%
6-15	17	22%
16-30	16	21%
31 eller fler	25	33%
Vet ej	6	8%
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning är det viktigt för dig att ha information om hur lång kö det är till din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
I mycket hög grad	51	67%
I hög grad	20	26%
I låg grad	4	5%
I mycket låg grad	1	1%
Vet ej	0	0%
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

**Har du information om hur lång kö det är till din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
Ja, jag kan titta i paraplyet	19	25%
Ja, jag får information från Stockholms stads handläggare	29	38%
Ja, annat:	5	7%
Nej	25	33%
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning är det viktigt för dig att ha information om vårdbehov hos de äldre som står i kö till din verksamhet?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	45	60%
I hög grad	22	29%
I låg grad	7	9%
I mycket låg grad	1	1%
Vet ej	0	0%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Har du information om vårdbehov hos de äldre som står i kö till din verksamhet?**

	Respondenter	Andel
Ja, jag kan titta i paraplyet	4	5%
Ja, jag får information från Stockholms stads handläggare	14	19%
Ja, annat	1	1%
Nej	57	76%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Har införandet av det nya köhanteringssystemet medfört någon förändring i kön till din verksamhet?**

	Respondenter	Andel
Ja, kön har ökat	22	29%
Ja, kön har minskat	10	13%
Nej, ingen förändring	21	28%
Vet ej	22	29%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Har införandet av det nya köhanteringssystemet medfört någon förändring av antalet tomma platser inom din verksamhet?**

	Respondenter	Andel
Ja, de har ökat	17	23%
Ja, de har minskat	6	8%
Nej, ingen förändring	43	57%
Vet ej	9	12%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Administrerar din verksamhet idag sin egen kö?**

	Respondenter	Andel
Ja	13	17%
Nej	61	81%
Vet ej	1	1%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Administrerade din verksamhet tidigare sin egen kö (dvs. före halvårsskiftet 2008 då de nya riktlinierna trädde i kraft)?**

	Respondenter	Andel
Ja	34	45%
Nej	36	48%
Vet ej	5	7%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Om din verksamhet tidigare administrerade sin egen kö men inte längre gör det, hur upplever du förändringen till att Stockholms stad administrerar kön?**

	Respondenter	Andel
Mycket positiv	3	4%
Mestadels positiv	5	7%
Varken positiv eller negativ	6	8%
Mestadels negativ	10	13%
Mycket negativ	8	11%
Vet ej	10	13%
Ej relevant	33	44%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning har du fått tillräcklig information från Stockholms stad om köhanteringssystemet?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	6	8%
I hög grad	38	51%
I låg grad	15	20%
I mycket låg grad	7	9%
Vet ej	4	5%
Har ingen kontakt med Stockholms stad avseende detta	5	7%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning har du fått tydlig information från Stockholms stad om köhanteringssystemet?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	5	7%
I hög grad	39	52%
I låg grad	16	21%
I mycket låg grad	6	8%
Vet ej	5	7%
Har ingen kontakt med Stockholms stad avseende detta	4	5%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Vet du vem du skall vända dig till vad gäller köhanteringsfrågor, dvs. vet du vem som är kösamordnare för din verksamhet?**

	Respondenter	Andel
Ja	69	92%
Nej	6	8%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>



**I vilken utsträckning upplever du att Stadsdelsförvaltningens rutiner för att ta emot information om lediga platser från utförarna är välfungerande?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	11	15%
I hög grad	37	49%
I låg grad	17	23%
I mycket låg grad	2	3%
Vet ej	8	11%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning upplever du att Stadsdelsförvaltningens rutiner för att beställa plats från utförarna är välfungerande?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	9	12%
I hög grad	30	40%
I låg grad	20	27%
I mycket låg grad	5	7%
Vet ej	11	15%
<b>Totalt</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

**Hur har den nya köhanteringen påverkat din verksamhets administrativa kostnader?**

	Respondenter	Andel
Ökade administrativa kostnader	14	19%
Minskade administrativa kostnader	1	1%
Ingen förändring i administrativa kostnader	47	64%
Vet ej	12	16%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning anser du att sju dagar är en rimlig tid för att kunna fylla en tom plats?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	6	8%
I hög grad	9	12%
I låg grad	20	27%
I mycket låg grad	37	50%
Vet ej	2	3%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**Hur många dagar tar det i genomsnitt från utflytt till inflytt?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
0-7 dagar	7	10%
8-14 dagar	46	62%
15 dagar eller mer	21	28%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning medför den äldres möjlighet att samtidigt ställa sig i kö till tre boenden problem för din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
I mycket hög grad	12	16%
I hög grad	15	20%
I låg grad	22	30%
I mycket låg grad	12	16%
Vet ej	13	18%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning medför den äldres möjlighet att stå kvar i kön till andra boenden när personen har flyttat in på ett boende problem för din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
I mycket hög grad	12	16%
I hög grad	14	19%
I låg grad	25	34%
I mycket låg grad	14	19%
Vet ej	9	12%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning anser du att brukaren får tydlig information från Stockholms stad om din verksamhet?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
I mycket hög grad	2	3%
I hög grad	24	32%
I låg grad	13	18%
I mycket låg grad	5	7%
Vet ej	30	41%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning bedömer du att brukarna är nöjda med hur erbjudande av plats hanteras?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	1	1%
I hög grad	24	32%
I låg grad	14	19%
I mycket låg grad	1	1%
Vet ej	34	46%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning anser du att tre dagar är tillräcklig tid för brukaren att tacka ja till erbjuda lägenhet/plats?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	16	22%
I hög grad	23	31%
I låg grad	19	26%
I mycket låg grad	13	18%
Vet ej	3	4%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning anser du att sju dagar är tillräcklig tid för brukaren att förbereda inflyttning?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	10	14%
I hög grad	19	26%
I låg grad	26	35%
I mycket låg grad	17	23%
Vet ej	2	3%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**I vilken utsträckning anser du att det är viktigt att brukaren ges möjlighet att besöka olika utförare innan de flyttar in?**

	Respondenter	Andel
I mycket hög grad	46	62%
I hög grad	25	34%
I låg grad	0	0%
I mycket låg grad	0	0%
Vet ej	3	4%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

**Har intresserade brukare möjlighet att idag besöka din verksamhet innan de flyttar in?**

	<b>Respondenter</b>	<b>Andel</b>
Ja	74	100%
Nej	0	0%
Vet ej	0	0%
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>



## **BILAGA 3**

### **INTERVJUPERSONER**

### **Intervjuer med äldreomsorgschefer**

Annica Dominius, Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning  
Claes Lagergren, Södermalm stadsdelsförvaltning  
Ingrid Friberg, Farsta stadsdelsförvaltning  
Kerstin Ohlsson, Kungsholmen stadsdelsförvaltning  
Kristina Goldring, Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning

### **Intervjuer med kösamordnare**

Åke Cronander, Älvsjö  
Marie-Louise Janbäck, Skarpnäck  
Lisen Lindén, Skarpnäck  
Sylvia Nilsson, Hägersten/Liljeholmen  
Karin Strömberg, Södermalm  
Helene Lydén, Farsta  
Ann Nugiseks, Skärholmen  
Pamela Bertling, Enskede/Årsta  
Therese Salomon, Kungsholmen  
Maria Johansson, Norrmalm  
Peter Forslund, Hässelby/Vällingby  
Lillemor Gabrielsson, Skärholmen  
Annika Ekengren, Spånga/Tensta  
Berit Bjerkegård, Södermalm  
Sigbritt Hauser, Östermalm

### **Intervjuer med personer som ansvarar för köhantering förskola**

Anneli Hilmersson, projektledare  
Claes Drysén, systemförvaltare  
Erika Olsson, kö- och avgiftshandläggare

### **Intervjuer med brukare eller anhöriga - personer som flyttat in på särskilt boende under 2009**

I 3 fall har frågorna besvarats av personerna själva, i 9 fall har frågorna besvarats av anhöriga. Sammanlagt har 12 intervjuer genomförts med personer som bor på 11 olika boenden.

Driftsform	Typ av boende	Stadsdel			
		Kungsholmen	Hässelby/ Vällingby	Farsta	Hägersten/ Liljeholmen
Kommun	Sjukhem/ Ålderdomshem	Serafen vård- och omsorgs- boende		Edö vård- och om- sorgs- boende (2 inter- vjuer)	Axgårdens
	Gruppboende				Äldreboendet Kastanjen
Privat	Sjukhem/ Ålderdomshem	Mariebergs äld- reboende (1 in- tervju)  Stiftelsen Stockholms Sjukhem (1 in- tervju)			
	Gruppboende		Villa Vesta Gruppboende	Stiftelsen Stora Sköndal	Rosengården
Entreprenad	Sjukhem/ Ålderdomshem	Alströmer- hemmet	Råcksta vård- och omsorgs- boende		
	Gruppboende				