

Handläggare
Samia Choudhury
Telefon: 076-12 09 734

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd
2016-06-16

Utveckling av hemtjänst - svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Johanna Engman
stadsdelsdirektör

Susanna Halldin
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt remissvar för rapporten om utveckling av hemtjänst, som i korthet består av följande fem delar:

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

Det överordnade målet för utredningen har varit: att öka den enskildes inflytande, förbättra samverkan runt den enskildes behov samt att öka handlingsfriheten för hemtjänstpersonalen att tillmötesgå den enskildes dagsaktuella behov och önskemål kring utformningen av de beviljade insatserna.

Förvaltningen ser positivt på de förslag som presenteras i rapporten. I tjänsteutlåtandet har förvaltningen lämnat sina synpunkter till var och en av rapportens fem delar.

Bakgrund

I kommunfullmäktiges förslag till beslut 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag som rörde hemtjänsten, bland annat om att utvärdera valfrihets- och ersättningssystemet och att hitta sätt för att öka inflytande 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 överensstämja med de långsiktiga målen för äldreomsorgen, samlades de under projektet ”Utveckling av hemtjänst”.

Det överordnade målet för utredningen har varit: att öka den enskildes inflytande, förbättra samverkan runt den enskildes behov samt att öka handlingsfriheten för hemtjänstpersonalen att tillmötesgå den enskildes dagsaktuella behov och önskemål kring utformningen av de beviljade insatserna.

I rapporten presenteras utredningens synpunkter och förslag i sin helhet. Dessa finns också sammanfattade i ett tjänsteutlåtande som bilaga till rapporten.

I korthet består utredningen av dessa fem delar:

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

Rapport om utveckling av hemtjänst har sänts på remiss till stadsdelsnämnden för yttrande senast den 22 juni 2016.

Ärendet

Utveckling av bedömning av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Som en del i utredningen om utveckling av hemtjänst har äldrenämnden fått i uppdrag att utveckla biståndshandläggningen och genomförandet av hemtjänst i syfte att bland annat öka den enskildes inflytande, öka kontinuiteten samt säkerställa att insatser

utformas för att möta den enskildes dagsaktuella behov. I rapporten framkommer ett antal förslag som äldrenämnden vill genomföra.

I dagsläget ska beställningar från beställare till utförare formuleras så att utformningen av de beviljade insatserna samt när och hur de ska utföras överläts till utföraren och den enskilde att komma överens om. Äldrenämnden föreslår ett nytt sätt att uppnå detta genom att i beställningen gruppera de beviljade insatserna utifrån huvudområden såsom t.ex. serviceinsatser, måltider och personlig omvårdnad utan att precisera varje insats i detaljnivå. Äldrenämnden ser ett behov av att ta fram stadsgemensamma anvisningar för hur en beställning i hemtjänst bör vara utformad.

Äldrenämnden vill även på olika sätt tydliggöra flexibiliteten i utförandet av insatser och se över beräkningsunderlaget för att bland annat säkerställa träffsäkerheten i den beviljade tiden.

Vidare ser äldrenämnden ett behov av stadsgemensamma anvisningar för genomförandeplaner, för att säkerställa den enskildes inflytande över insatsernas utformning.

Sedan många år tillbaka finns krav på att utförare av hemtjänst ska ha en utsedd kontaktman för varje enskild brukare. Kontaktmannen är den som ska utföra huvuddelen av de insatser som ges till den enskilde och kontaktmannaskapet ses som en viktig faktor för att uppnå hög kontinuitet. Det finns en del som tyder på att alla utförare inte fullt ut organiserar verksamheten utifrån kontaktmannaskap och äldrenämnden ser därför ett behov av att klargöra kontaktmannaskapets syften och de krav som staden ställer på detta.

Äldrenämnden anser att hemtjänsten bör organiseras i mindre enheter som möjliggör en överblickbar schemaläggning. För att underlätta och förbättra schemaläggning anser äldrenämnden att särskilda utbildningsinsatser inom detta område bör genomföras samt att stadens schemaläggningssystem SchemOs, som de kommunala utförarna är hänvisade till att använda behöver utvecklas eftersom många upplever är svårt att hantera.

För att hemtjänst ska fungera så bra som möjligt för den enskilde ser äldrenämnden det som angeläget att på olika sätt utveckla samverkan mellan beställare och utförare, exempelvis genom att skapa olika former av nätverk för dialog och att erbjuda vissa utbildningar som riktar sig till båda grupperna.

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

Äldrenämnden anser att förslagen ovan bland annat bör utvecklas från goda exempel, som förväntas framkomma i utvecklingsprojekt som presenteras nedan.

Utvecklingsprojekt

I samspel mellan beställar- och utförarenheter avser äldrenämnden att genomföra ett särskilt utvecklingsprojekt inom ett antal stadsdelsnämnder. Äldrenämnden tar fasta på tre framgångsfaktorer för utvecklingsarbetet: ett tydligt mål för utvecklingen, en strukturerad arbetsprocess och ett brett engagemang som involverar medarbetare. Genom utvecklingsprojekten kan äldrenämnden säkra att förslagen på ett bra sätt stöttar önskade arbetsformer och får avsedd effekt.

Genom att äldrenämnden finns med i alla utvecklingsprojekten finns också möjlighet att lyfta fram goda exempel, bygga på de förslag som framkommer i utvecklingsprojekten och säkerställa likställighet inom staden.

Förändring av ersättningssystem och rapporter

Enligt dagens regler ges ersättning till utföraren om den enskilde tackar nej till insatsen när utföraren kommer till dennes bostad. Om den enskilde i förväg avböjt besök utgår ingen ersättning. Sedan ersättningssystemet infördes har det rapporterats om flera felaktigheter i regelverket kring avböjda besök vilket har inneburit ökad administration.

Äldrenämndens förslag är att ingen ersättning ges för avböjda besök till utföraren även när den enskilde tackar nej till insatsen när utföraren kommer till dennes bostad. I stället föreslås timersättningen för dagtid justeras upp med 2,0 procent, utöver eventuella andra behov av uppräknings av den totala hemtjänstersättningen, från och med den 1 januari 2017 för att effekten av förslaget ska vara kostnadsneutralt.

Stadsdelsnämndernas beställare prognostiseras få 47 mnkr i lägre kostnader då avböjda besök inte längre ersätts. Detta motsvarar den föreslagna höjningen på 2,0 procent. Argumenten för att göra denna förändring är främst att staden i första hand bör ersätta utförare för insatser som verkligen utförs samt att det på så sätt även uppstår ett incitament till att minimera andelen avböjda besök, och därmed

stimulera till ett ökat kontaktmannaskap, minska dagens diskussioner kring ansvars- och gränsdragningar samt att undvika administration i form av kontroller kring avböjda besök.

Äldrenämnden föreslår vidare att utförarnas möjlighet att rapportera upp till 110 procent av beviljad tid utan att redovisa orsak kvarstår, men regelverket kommer att förtydligas. Det främsta argumentet är att denna regel möjliggör flexibilitet kring den enskildes dagsaktuella behov. Även om regeln kvarstår föreslås hanteringen kring överskriden tid förändras. Enligt äldrenämndens förslag ska grundprincipen vara att tiden ska hanteras i anslutning till när den uppstått, det vill säga nästkommande månad, för att minska administration och förbättra uppföljningen.

Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning

ParaGå och ParaGå Web använder för närvarande GPS som kvittens teknik för att säkerställa att hemtjänstens besök görs hos den enskilde som är beviljad insatserna. Vid införandet av ParaGå ställde staden krav på en så nära hundra procentig kvittens metod som möjligt. Äldrenämndens uppföljningar visar att GPS inte är en hundra procentig kvittens metod.

Äldrenämnden föreslår att staden går över till Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten. Det är en teknik som är driftstabil, kräver lite administration hos utförarna, är enkel att använda för hemtjänstpersonalen och ger en lösning med kvittenser vid 100 procent av besöken. Ett införande av NFC skulle innebära ökade kostnader för staden om 1,0 mnkr gällande utvecklingskostnader för systemen, 0,4 mnkr för inköp av NFC-taggar samt kostnad för de eventuella byten av de kommunala utförarnas mobiltelefoner som ännu inte bytts ut av andra skäl. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att hos kommunfullmäktige avsätta kostnaden i samband med budget 2017. Privata utförare står själva för kostnaderna för att byta ut sina telefoner.

En säkerhetsklassning av informationen i ParaGå har gjorts av stadsledningskontoret vilket visar att ParaGå kräver en hög säkerhet eftersom systemet hanterar sekretessbelagd information. Det innebär att staden måste gå över till en tvåfaktorsinloggning under 2016, som är säkrare än nuvarande metod. Kommunstyrelsen ansvarar för ett eventuellt beslut om en övergång till tvåfaktorsinloggning för ParaGå. Äldrenämnden förordar dock den lösning för tvåfaktorsinloggning som beskrivs i utredningen.

Val av upphandlingsform för hemtjänst

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

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

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

Utöver metoden med referenser avser äldrenämnden i samråd med kommunstyrelsen 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.

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

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av äldre- och socialtjänstavdelningen. Stadsdelsnämndens pensionärsråd och funktionshinderråd informerades om ärendet vid sina sammanträden den 7 juni 2016.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utveckling av bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Norrmalms stadsdelsförvaltning ser positivt på äldrenämndens förslag om att gruppera beviljade insatser i huvudområden i beställningen till utförare. Det är dock viktigt att säkerställa att den enskilde får de insatser som når målen och förvaltningen ser en utmaning gällande uppföljning av beviljade insatser när beslut och beställning ser olika ut. Insatser efter huvudområden lägger även stor vikt vid att den enskildes genomförandeplan upprättas av

utförare och följs upp kontinuerligt av både utföraren och beställare, vilket förvaltningen ser som en positiv utveckling.

Förvaltningen anser att stadsdelsnämnden ska vara den som beslutar om nämndens organisation av verksamheter och att fullmäktige ska styra via mål än genom hur verksamheter ska vara organiserad.

Förvaltningen ser positivt på ökad samverkan mellan beställare och utförare genom nätverk och gemensamma utbildningar för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. Förvaltningen vill framhålla att det är viktigt att information om planerade utbildningar och nätverk behöver lämnas med god framförhållning för att beställare och utförare ska kunna planera in dessa i sina verksamheter.

Utvecklingsprojekt

Att skapa utvecklingsprojekt mellan beställare och utförare i ledning av äldrenämnden ses som positivt av förvaltningen. Förvaltningens förslag är att bjuda in representanter från så många stadsdelsförvaltningar som möjligt när syftet är att skapa stadsgemensamma anvisningar.

Förändring av ersättningssystem och rapporter

Förvaltningen ser positivt på att ta bort ersättningen för avböjda besök och istället höja hemtjänstens dagersättning med två procent. Förvaltningen tror att förslaget leder till att administrationen minskar och att utförarna får större incitament att utveckla arbetsmetoder för att uppmuntra enskilda med många avböjda besök, att ta emot insatser.

Förvaltningen ser som positivt att utförarnas möjlighet att rapportera upp till 110 procent av beviljad tid utan att redovisa orsak kvarstår, eftersom det annars hade inneburit ytterligare administration för utförarna. Det ses som positivt att regeln förtydligas.

Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning

Positionering via GPS har inte fungerat som utlovat och därför ser förvaltningen det som positivt att NFC-teknik införs. Förvaltningen efterfrågar en mer detaljerad redogörelse över hur tekniken fungerar i praktiken.

Förvaltningen delar äldrenämndens uppfattning att en övergång till tvåfaktorsinloggning för ParaGå är bra, eftersom det ökar rättsäkerheten och kommer att innebära en förenkling när

arbetspasset startar, genom att medarbetaren får ange en pinkod på sex tecken istället för användarnamn och lösenord.

Val av upphandlingsform för hemtjänsten

I rapporten framgår att förutsättningar behöver skapas så att kraven i LOV-upphandlingen skärps. Kraven ska 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. Förvaltningens erfarenhet är att många utförare inte uppfyller kraven i avtalet, exempelvis gällande medarbetarnas kompetens. Förvaltningen ser det därför som positivt att äldrenämnden påbörjar arbetet med ett nytt förfrågningsunderlag gällande LOV-upphandlingar.

Förvaltningen föreslår att nämnden hänvisar till ovanstående tjänsteutlåtande som svar på remissen om rapport om utveckling av hemtjänst.

Bilaga

Rapport om utveckling av hemtjänst – remiss från kommunstyrelsen.