

Handläggare
Anneli Rydström
Telefon: 08-508 22 068

Till
Hägersten-Liljeholmens
stadsdelsnämnd 2016-06-16

Utveckling av hemtjänst

Yttrande till kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Lars Arvidsson
stadsdelsdirektör

Marja Kammouna
avdelningschef

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag rörande utveckling av hemtjänsten. Det övergripande målet har varit att öka den enskildes inflytande.

Förvaltningen ställer sig positiv till äldreförvaltningens förslag till förändringar, som bland annat handlar om en minskad detaljstyrning i biståndsbedömningen och ett ökat handlingsutrymme för hemtjänstpersonalen att tillsammans med den enskilde komma överens om hur och när de beviljade insatserna ska utföras. Vidare att staden går över från GPS till säkrare system med Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten och tvåfaktorsinloggning samt att ett nytt förfrågningsunderlag för kommande upphandlingar av hemtjänst tas fram med skärpta krav på utförarna.

En väl fungerande kommunikation mellan beställare och utförare är en viktig förutsättning för att den enskilde ska få en trygg och säker vård och omsorg i hemmet.

Det är viktigt att systemstöden är trygga och säkra men också effektiva och enkla att hantera. Administrationen måste minimeras både för beställare och hemtjänstutförare, så att tid och resurser kan användas till brukarna i stället. System får inte bli ett hinder i samverkan mellan beställare och utförare, utan måste vara ett stöd för båda.

Bakgrund

I Stockholms stad har idag ca 16 000 personer hemtjänst i sitt eget boende, av dessa är drygt 2 000 personer under 65 år. Förutom stadens hemtjänstverksamheter i egen regi ingår ca 130 privata hemtjänstutförare i valfrihetssystemet. De privata utförarna utgör drygt 65 % av stadens hemtjänst.

2014 infördes ett nytt ersättningssystem inom hemtjänsten, där utföraren får betalt per utförd timme. I samband med detta utvecklades också det befintliga mobila dokumentationssystemet, ParaGå, till att även omfatta registrering av utförd tid i hemtjänsten.

Det nya ersättningssystemet innebar omfattande förändringar för såväl stadens beställarenheter som utförarna och uppfattas också som administrativt betungande. Äldreförvaltningens utvärdering visar samtidigt att ca 40 % av hemtjänstens medarbetare tycker att ParaGå är ett bra stöd i verksamheten och uppskattar det förenklade sättet att dokumentera insatser.

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 fick äldrenämnden ett antal uppdrag rörande utveckling av hemtjänst, bland annat om att utveckla bedömningen av behov, beställning och utförande av insatser samt att föreslå förbättringar av ersättningssystem och rapporter. Ett annat uppdrag fokuserade på val av upphandlingsform för hemtjänsten. För att dessa olika uppdrag skulle sträva mot samma mål och överensstämja med de långsiktiga målen för äldreomsorgen, samlades dessa under projektet ”Utveckling av hemtjänst”. Två tidigare rapporter har lämnats.

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

Äldrenämnden antog ett samlat förslag om ”Utveckling av hemtjänst” vid sitt sammanträde den 22 mars 2016 och som har överlämnats till kommunstyrelsen för vidare beslut i kommunfullmäktige.

Samtliga stadsdelsnämnder m.fl. har fått förslaget om ”Utveckling av hemtjänst” på remiss för yttrande till kommunstyrelsen senast den 22 juni 2016. Se bilaga.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för äldreomsorg.

De fackliga organisationerna informeras den 31 maj 2016 och stadsdelsnämndens pensionärsråd den 7 juni och rådet för funktionshinderfrågor den 9 juni.

Ärendet

Äldreförvaltningens utredning består av fem delar:

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

Sammanfattningsvis föreslås att

- Beställning av hemtjänst formuleras så att utformningen av de beviljade insatserna, samt när och hur dessa ska utföras, överläts till utföraren och den enskilde att komma överens om.
- Stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst och genomförandeplaner tas fram av äldrenämnden.
- Ersättningen för avböjda besök tas bort och ersätts med en uppräknings av timersättningen för hemtjänst med 2,0 %, utöver eventuella andra behov av uppräknings av den totala hemtjänstersättningen, från och med den 1 januari 2017. Regeln att utförare kan redovisa 110 % av den beställda tiden utan kommentarer kvarstår, dock med vissa justeringar.
- Staden går över från GPS till Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten.
- Hemtjänst upphandlas även fortsättningsvis enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Ett nytt förfrågningsunderlag för kommande upphandlingar av hemtjänst tas fram med skärpta krav på utförarna.

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

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

Staden har en så kallad beställar- och utförarorganisation inom äldreomsorgen, omsorgen om personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri. Det innebär att det är beställaren som utreder

och fattar beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL) och därefter beställer insatser och ersätter utföraren utifrån de biståndsbeslut som beställaren beslutat om.

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

Hemtjänstpersonalen ska kunna ansvara för att fatta beslut om lämplig utformning av insatser utifrån den enskildes dagsaktuella behov och uppkomna situationer.

Stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst och genomförandeplaner föreslås tas fram av äldreförvaltningen. Detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i de utvecklingsprojekt som kommer att genomföras parallellt i verksamheterna och äldreförvaltningen.

För att säkra kontinuiteten för den enskilde, anser äldreförvaltningen att kraven på kontaktmannaskapet behöver förtydligas. Vidare bör hemtjänsten organiseras i mindre enheter som möjliggör en överblickbar schemaläggning. Stadens schemaläggningssystem SchemOs bör utvecklas.

Samverkan mellan beställare och utförare

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

Välfärdsteknik

Som ett komplement till hemtjänstinsatser, anser äldreförvaltningen 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, SoL.

Utvecklingsprojekt

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

Målsättningen för utvecklingsprojekten är att öka den enskildes inflytande och förbättra samverkan runt den enskildes behov genom att utveckla rutiner, arbetssätt och innehåll i beställningen.

Förändringar av ersättningssystem och rapporter

Ingen ersättning för avböjda besök

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.

Äldreförvaltningen föreslår att ersättningen för avböjda besök tas bort. I stället föreslås timersättningen för dagtid justeras upp med 2,0 %, 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.

Rapportering upp till 110 procent kvarstår

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

Äldreförvaltningen gör bedömningen att när ersättningen för avböjda besök tas bort kommer också antalet utförare som rapporterar 110 % att minska. Utförare som rapporterar över bedömd tid utför i vissa fall den tid som avböjts vid ett annat

tillfälle. De får då i praktiken dubbel ersättning för dessa besök. Även den ekonomiska uppföljningen förväntas bli säkrare med detta förslag då endast en månads eftersläpning av fakturor för beviljad tid över 110 % kommer att förekomma, vilket möjliggör en bättre analys av kostnadsutvecklingen per månad.

Rapporter som stöd i arbetet utvecklas

Äldreförvaltningen har redan påbörjat ett arbete att tillsammans med Tieto utveckla och förbättra hemtjänstrapporterna som baseras på information från ParaGå och som finns i Paraplysystemet (Sociala system). Syftet är att förenkla uppföljning och administration. För att underlätta kommunikationen och samverka ska dessa rapporter kunna ses och användas av både biståndshandläggare och chefer för utförarenheterna.

I dagsläget saknas en rapport för de kommunala utförarenheterna som visar hur stor andel av tiden som personalen är hos hemtjänstmottagare i relation till den totala personaltiden.

Det pågår ett arbete med att ta fram en rapport från Paraplysystemet för personalkontinuitet inom hemtjänsten. Rapporten ska kunna användas av både hemtjänstutförare och biståndshandläggare och kommer att visa ett genomsnitt av antal hemtjänstpersonal som en person med hemtjänstinsatser får hjälp av under en månad.

Tekniska förändringar gällande val av teknik för positionering och inloggning

Byte av teknik för positionering

Äldreförvaltningen föreslår att staden går över från GPS till Near Field Communication (NFC) som positioneringssystem inom hemtjänsten.

Positionering med NFC-teknik går till på så sätt att en så kallad NFC-tag (en typ av klistermärke) sätts upp hemma hos den enskilde, till exempel innanför ytterdörrens karm. Vid registrering av KOM och GICK räcker det att personalen håller telefonen mot NFC-taggen. Då registreras tiden för besöket och hos vilken hemtjänstmottagare som besöket har gjorts.

De fördelar som lyfts fram med NFC-tekniken är följande:

- NFC är en etablerad teknik
- Det finns en 100 % korrekthet i rapporteringen
- Det är en enkel hantering för hemtjänstpersonalen och ingår som ett naturligt arbetsmoment

- Hemtjänstpersonalen vet när taggning sker och det bör inte ge samma känsla av ständig övervakning som en del personal känner med GPS-tekniken
- Låg batteriförbrukning i mobilen
- De så kallade NFC-taggarna kräver inget underhåll och lite administration
- NFC-taggarna är relativt billiga.

De nackdelar som kan finnas med NFC-tekniken är följande:

- Det krävs mobiltelefoner med NFC-funktion
- Det kan finnas personer som inte vill ha taggen innanför dörrkarmen eller inte alls i sin bostad.

Ett införande av NFC skulle innebära ökade kostnader för staden om 1 mnkr gällande utvecklingskostnader för systemen, 0,4 mnkr för inköp av NFC-taggar samt kostnad för de eventuella byten av de kommunala utförarnas mobiltelefoner som ännu inte bytts ut av andra skäl. Privata utförare står själva för kostnaderna för att byta ut sina telefoner.

Övergång till tvåfaktorsinloggning för ParaGå

En säkerhetsklassning av informationen i ParaGå har gjorts av stadsledningskontoret. Säkerhetsklassningen har påvisat att sociala system, där ParaGå ingår, kräver en hög säkerhet eftersom systemen hanterar sekretessbelagd information. Det innebär att staden måste gå över till tvåfaktorsinloggning för ParaGå under 2016. Detta arbete är påbörjat och leds av Enheten Digital förnyelse inom stadsledningskontoret.

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).

Efter flera års erfarenhet av upphandling med stöd av LOV kan äldreförvaltningen konstatera att det finns positiva konsekvenser vad gäller möjligheter att skapa god kvalitet, utbud och kontinuitet för brukarna, men att det också finns svårigheter med att utestänga leverantörer som brister i utförandet.

Fortsatt upphandling enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) föreslås.

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.

Äldreförvaltningen föreslår att ett nytt förfrågningsunderlag tas fram utifrån de principer för detta som framgår av utredningen.

Förfrågningsunderlaget ska utformas i linje med stadens program för upphandling och inköp samt dess tillämpningsanvisningar. Vägledande principer i detta arbete ska i övrigt vara:

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

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till äldreförvaltningens förslag till förändringar för utveckling av hemtjänsten.

Målet för äldrenämndens utredning har varit att öka den enskildes inflytande, förbättra samverkan runt den enskildes behov och att öka handlingsfriheten för hemtjänstpersonalen att tillmötesgå den enskildes dagsaktuella behov och önskemål.

Den enskildes medverkan och delaktighet, samverkan mellan beställare och utförare, kompetens, flexibla och effektiva system och arbetssätt är viktiga förutsättningar för en trygg och väl fungerande hemtjänst.

I fokus för både beställare och utförare måste alltid vara den enskildes behov och önskemål. Målsättningen är att brukaren ska ha det bra hemma och kunna känna sig nöjd och trygg samt ha rätt insatser.

Det är viktigt att hemtjänstens systemstöd är trygga och säkra men också effektiva och enkla att hantera. Administrationen måste minimeras både för beställare och hemtjänstutförare, så att tid och resurser kan användas till brukarna i stället. System och regler får inte bli ett hinder i samverkan mellan beställare och utförare, utan måste vara ett stöd för båda. Avböjda besök och föreslagna justeringar av 110 %- regeln kan uppfattas som negativ av utförarna men positivt av beställarna.

En väl fungerande kommunikation mellan beställare och utförare är därför viktig.

En minskad detaljstyrning i biståndsbedömningen kan bidra till ett ökat handlingsutrymme för hemtjänstpersonalen genom att man tillsammans med den enskilde kommer överens om hur och när de beviljade insatserna ska utföras.

Samtidigt ställer detta ökade krav på utföraren att vara flexibel i sin planering, i sitt utförande och sina arbetssätt för att möta den enskildes dagsaktuella behov.

Hemtjänstutförare har framfört önskemål om att den enskildes levnadberättelse ska kunna läggas in i systemet. Detta för att personalen ska ha tillgång till viktig kunskap om brukaren som syftar till en större förståelse för dennes livssituation.

Det är viktigt med kompetensutveckling och att värdegrundsarbetet ständigt fortgår vid enheterna.

Förvaltningen tycker det är bra att stadsgemensamma anvisningar för beställning av hemtjänst och genomförandeplaner tas fram av äldreförvaltningen samt att kraven på kontakmannaskapet förtydligas och utvecklas.

Förslaget om att gå över från GPS-teknik till NFC-teknik verkar bra och ger en bättre kvalitetssäkring av att hemtjänsten har varit hos brukaren. Genom att hemtjänstpersonalen vet när taggning sker och bör det inte ge samma känsla av ständig övervakning som en del personal känner med GPS-tekniken.

Den nya tekniken innebär att hemtjänsten behöver byta mobiltelefoner. Förvaltningen ser gärna att stadens tillskjuter extra medel för det.

Ett angeläget förbättringsområde är uppföljning av verksamhetens kvalitet såväl den kommunala hemtjänstens som de privata hemtjänstutförarnas. Att det finns rapporter för uppföljning av såväl ekonomi, behov och kvalitet är därför viktigt. Det är bra att rapporter om personalkontinuitet och personalens tid hos brukarna tas fram.

Många vill bo kvar hemma så länge som möjligt, vilket ställer krav både på ökad kompetens och samverkan. Den stora utmaningen för förvaltningarnas beställare och hemtjänstutförarna är samverkan med landstingets akutsjukvård, primärvård och primärvårdsrehabilitering.

En del utvecklingsarbete har pågått t.ex. genom Bättre Samverkan Bättre Liv i Hägersten-Liljeholmen. Stadsdelsförvaltningen kommer tillsammans med Bromma och Kungsholmen att ingå i pilotprojektet ”Tryggt mottagande i hemmet” som syftar till att brukaren får en trygg hemgång efter sjukhusvistelse.

Bilaga

Remissunderlaget finns att läsa på www.insynsverige.se/stockholm under Hägersten Liljeholmens stadsdelsnämnd, sammanträde 16 juni 2016.