

Rapport om utveckling av hemtjänst

Mars 2016

stockholm.se

Utveckling av hemtjänst
Mars 2016

Utgivare: Äldreförvaltningen
Kontaktpersoner: Anders Håkansson och Barbro Karlsson

Sammanfattning

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

Det överordnade målet för utredningen har varit mycket tydligt: 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 korthet består utredningen av dessa fem delar:

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

I denna rapport presenteras utredningens synpunkter och förslag i sin helhet. Dessa återfinns också sammanfattade i det tjänsteutlåtande som denna rapport är en bilaga till.

Innehåll

Sammanfattning	4
Bakgrund	6
Uppdrag	6
Utvärdering och vidareutveckling av ersättnings- och tidsregistreringssystemet inom hemtjänsten	7
Arbetsätt och förankring	8
Utredningens synpunkter och förslag	9
Bedömning av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten	10
<i>Ansökan, utredning och beslut om hemtjänst</i>	10
<i>Tidsberäkning av beviljade hemtjänstinsatser och beställning till utföraren</i>	12
<i>Planering, utformning och genomförande av beviljade hemtjänstinsatser</i>	13
<i>Samverkan mellan beställare och utförare</i>	15
<i>Uppföljning av beviljade hemtjänstinsatser</i>	16
Utvecklingsprojekt	16
<i>Utvecklingsprojektens form</i>	17
System och teknisk utveckling	18
<i>Ersättningssystemet</i>	18
Val av upphandlingsform för hemtjänst	26
Synpunkter från referensgrupperna	28
Sammanfattande konsekvensbedömningar	29
<i>För den enskilde</i>	29
<i>För utförare och hemtjänstpersonal</i>	30
<i>För beställare</i>	31

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.

Hemtjänst i ordinärt boende har kommit att utgöra en allt viktigare del av framförallt äldreomsorgen. Från att ha varit en verksamhet med tyngdpunkt på serviceinsatser bedriver hemtjänsten idag omfattande omvårdnad i den enskildes hem. Samverkan med andra aktörer som biståndshandläggare, landstingets akutsjukvård och primärvård är idag en förutsättning för en fungerande hemtjänst. Allt detta ställer krav på såväl kompetens som organisering av hemtjänsten.

I januari 2014 infördes ett nytt ersättningsystem inom hemtjänsten. I samband med detta utvecklades det befintliga mobila dokumentationssystemet, ParaGå, till att även omfatta registrering av utförd tid i hemtjänsten. Det nya ersättningsystemet innebar omfattande förändringar för såväl stadens beställarenheter som utförarna. I samband med den utvärderingen av ersättningsystemet som genomfördes 2015 har ett antal förbättringsområden identifierats. Den administration som omgärdar systemet behöver förändras för både beställare och utförare och regelverket i vissa fall förtydligas.

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

Uppdrag

I kommunfullmäktiges förslag till budget 2015 gavs två uppdrag gällande hemtjänst. Det ena uppdraget var att initiera en utvärdering av valfrihetssystemet och ersättningsystemet inom hemtjänsten för att skapa en mer hållbar organisation och öka inflytandet för de äldre och de anställda. Det andra uppdraget var att se över hur hemtjänstens kvalitet kan säkras och att se över organisationsformen och ersättningsystemet med inriktning på att en väl fungerande kvalitetsuppföljning är viktigare än fri etableringsrätt.

Förutom dessa uppdrag fick även äldrenämnden i uppdrag att utvärdera hemtjänstens mobila dokumentationssystem ParaGå, att ut-

forma ett system där den äldre ges större inflytande över sin beviljade hemtjänst samt att genomföra omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Vidare fanns även frågan om hemtjänst skulle fortsätta att upphandlas enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) eller istället enligt Lag om offentlig upphandling (LOU).

För att dessa olika uppdrag skulle sträva mot samma mål och överensstämma med de långsiktiga målen för äldreomsorgen samlades dessa frågor under projektet ”Utveckling av hemtjänst”.

Utvärdering och vidareutveckling av ersättnings- och tidsregistreringssystemet inom hemtjänsten

Syftet med det timbaserade ersättningssystemet som infördes 2014 var att säkerställa att den enskilde får hjälp med de insatser som denne är beviljad. Det nya ersättningssystemet innebär att utföraren ersätts per utförd timme dag/kväll och per utförd insats nattetid. Systemet förutsätter att utföraren elektroniskt ska registrera när en insats påbörjas respektive avslutas.

Tidregistreringssystemet togs i bruk etappvis under första halvan av 2014. Från den 1 juli 2014 timregistrerar och dokumenterar samtliga utförare i ParaGå, det vill säga registrering med hjälp av s.k. ”smarta” mobiltelefoner. Rapporter för uppföljning av registrering- en av utförd tid har skapats och verksamhetsrutinerna avseende ansvar att ta fram och hantera dem har fastställts.

Utvärderingen av ersättningssystemet och ParaGå visade att det finns ett fortsatt behov av att se över processer och arbetsätt hos både beställare och utförare. Vidare kunde konstateras det finns behov av fortsatt stöd och utbildningsinsatser bland såväl beställare som utförare.

Som ett första steg i utvärderingen presenterades en delrapport på äldrenämndens sammanträde i juni 2015 (dnr 350-208/2015). I delrapporten pekades följande utvecklingsområden ut:

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

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

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

Vid äldrenämndens sammanträde i januari 2016 presenterades en slutrapport med resultatet från enkätundersökning om ersättnings- och tidsregistreringssystemet avseende samtliga 14 stadsdelsnämnder. Utöver detta presenterades också arbetssätt och inriktning för arbetet för att effektivisera administration inom hemtjänsten och att öka inflytandet för den enskilde.

I slutrapporten föreslogs även att vissa frågor skulle utredas vidare och att äldreförvaltningen skulle återkomma till äldrenämnden med förslag kring detta i mars 2016. Dessa frågor var utredning om alternativ till GPS-tekniken liksom en översyn av reglerna kring debitering av 110 % av bedömd tid och ersättning för avböjda besök.

Arbetssätt och förankring

Som tidigare nämnts är ”Utveckling av hemtjänst” ett samlingsbegrepp för flera olika uppdrag. Utredningen har bedrivits i olika konstellationer både inom äldreförvaltningen och inom stadsledningskontoret, men har samordnats av äldreförvaltningen. Mot bakgrund av bredden på de olika uppdrag som ingår i utredningen har det varit viktigt att få en god förankring i det som föreslås. För att uppnå detta har arbetet letts av en styrgrupp med biträdande stadsdirektör som ordförande och representanter från stadsledningskontoret, stadsdelsförvaltningarna, äldreförvaltningen samt socialförvaltningen. Under arbetets gång har diskussioner förts med fem referensgrupper som informerats och fått ge synpunkter på de olika stegen i arbetet. De fem referensgrupperna är följande:

- Kommunstyrelsens pensionärsråd
- Det gemensamma för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämndens råd för funktionshinderfrågor
- Fackliga representanter
- Representanter för de privata hemtjänstutförarna
- Kommunala verksamhetschefer för äldreomsorgen samt representanter för socialförvaltningen.

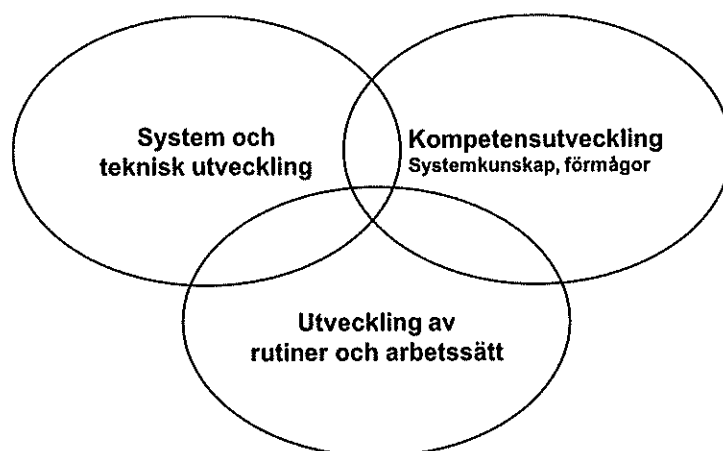
I den del av utredningen som avser bedömning av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten, har äldreförvaltningen även haft tillgång till en arbetsgrupp bestående av beställarchefer från tre stadsdelsförvaltningar samt en strateg från socialförvaltningen.

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

Utredningens synpunkter och förslag

Det överordnade målet för utredningen har varit mycket tydligt: 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. Genom utvärderingen av ersättnings- och tidsregistreringssystemet har fokusfrågor identifierats som har strategisk vikt och direkt påverkan på samverkan och dialogen med den enskilde.

Enligt äldreförvaltningens uppfattning bör utveckling av hemtjänst drivas på kort och lång sikt och med olika utgångspunkter samtidigt. Dessa utgångspunkter har delats in i tre huvudområden:



När det gäller den tekniska utvecklingen behövs dels förändringar inom ramen för dagens system, dels större långsiktiga förändringar. Arbetet med att utveckla arbetssätt och rutiner samt kompetensut-

veckling berör flera olika parter, framförallt beställare och utförare. En viktig del av utredningens förslag är därför utvecklingsprojekt på stadsdelsförvaltningarna för att påbörja en utveckling inom ramen för dagens ersättningssystem, tekniska stödsystem och informationssystem. Meningen är att projekten ska leda till positiva förändringar i hemtjänsten i närtid och därför behöver engagemanget vara brett och drivas parallellt i verksamheterna och äldreförvaltningen. Samtidigt behöver kravställare på framtida systemutveckling vara involverade för att fånga upp frågor där systemen behöver utvecklas för att möjliggöra långsiktiga förbättringar.

Bedömning av behov, beställning och utförande av insatser inom hemtjänsten

Som en del i utredningen om utveckling av hemtjänst har äldreförvaltningen fått i uppdrag att utveckla biståndshandläggningen och genomförandet av hemtjänst i syfte att bland annat öka den enskildes inflytande, öka kontinuiteten samt säkerställa att insatser utformas för att möta den enskildes dagsaktuella behov. Detta gäller oavsett om hemtjänst ges till en äldre person, en person med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning eller till en barnfamilj. Denna del av utredningen omfattar hela processen från ansökan, utredning, beslut, tidsberäkning av beviljade insatser, beställning, genomförandeplan, organisering och genomförande av hemtjänst samt till sist uppföljning av beviljat bistånd.

Ansökan, utredning och beslut om hemtjänst

Staden har en s.k. 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.

Enligt SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. I SoL finns även särskilda bestämmelser för olika grupper, bland annat för äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Utöver de bestämmelser och intentioner som framgår av SoL, ska de handläggare inom staden som utreder och fattar beslut om bistånd i form av bland annat hemtjänst, även utgå från stadens rikt-

linjer för handläggning som beslutats av kommunfullmäktige. Dessa innehåller bland annat stadens ställningstagande om vad som i normalfallet får anses utgöra ”skälig levnadsnivå” för vissa insatser inom stadens olika verksamhetsområden.

För att kartlägga den enskildes behov används inom staden olika instrument eller modeller för detta. Inom äldreomsorgen används ”Kartläggnings- och bedömningsinstrumentet ” och inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning samt socialpsykiatri används ”Dokumentation, utredning och resultat (DUR)”. Syftet med modellerna är att kartlägga och synliggöra hela individens behov, både fysiska, psykiska och sociala behov utifrån olika livsområden. Det betyder i praktiken att handläggaren tillsammans med den enskilde ska gå igenom den enskildes individuella behov utifrån en särskild intervjumall i förhållande till vad den enskilde ansökt om och i övrigt kan ha för behov.

Utifrån kartläggningen och bedömningen ska handläggaren därefter utreda och fatta beslut om vilka insatser som ska ges för att tillgodose den enskildes identifierade behov. Här kan det förekomma att den enskilde och/eller närstående har andra uppfattningar än vad handläggaren har, men viktigt att känna till är att en väsentlig del av en biståndshandläggares tid också går åt till att på olika sätt försöka motivera personer, som inte själva anser sig ha vissa behov, att ta emot olika former av insatser.

Ett biståndsbeslut är ett s.k. myndighetsbeslut som den enskilde har rätt att överklaga om beslutet helt eller delvis går denne emot. Det är därför viktigt att alla beslut är skriftliga samt att eventuella avslag motiveras. Förutom att bistånd enligt SoL förutsätter en individuell behovsprövning, är det av rättsäkerhetsskäl inte heller möjligt att helt frångå behovsbedömningen och det beslut detta ska utmynna i.

Det finns dock exempel på så kallad förenklad biståndshandläggning som har som syfte att förenkla processen med att ansöka, bevilja och ibland även utföra framförallt serviceinsatser inom hemtjänsten. Rättsläget är dock inte helt klarlagt kring kommuners möjligheter att fatta beslut genom olika former av förenklad biståndshandläggning. Den statliga utredningen ”Nationell utvecklingsplan för äldreomsorgen (dir 2015:72)” har bland annat till uppgift att se över formerna för kommuner att besluta om omsorg och annan service till äldre på ett enklare och mer flexibelt sätt än idag. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2017. Mot denna bakgrund ser äldreförvaltningen ingen anledning att i dagsläget ge förslag i riktning mot förenklad biståndshandläggning, men kommer

med stort intresse att ta del av den statliga utredningens förslag i dessa delar.

Kontinuitet för de enskilde är inte bara viktigt vid utförande av hemtjänst, utan även vid kontakt med handläggare. Äldreförvaltningen har noterat en tendens på senare år att beställarenheter organiserar handläggare på ett sätt som kanske inte alltid utgår från att uppnå hög kontinuitet för den enskilde. Det kan därför finnas anledning att se över detta.

Tidsberäkning av beviljade hemtjänstinsatser och beställning till utföraren

Beställningar och ersättning för hemtjänst uttryckts i antal timmar per månad sedan många år tillbaka inom staden. I samband med att staden införde det stadsgemensamma kartläggnings- och bedömningsinstrument inom äldreomsorgen 2010, infördes även stadsgemensamma s.k. schablontider för olika hemtjänstinsatser. Schablontider syftar till att ange ett riktmärke, utifrån beprövad erfarenhet, hur lång tid olika insatser i normalfallet tar att utföra. Sedan 2013 används schablontiderna även då hemtjänst beviljas till personer under 65 år. Innan schablontiderna blev stadsgemensamma fanns det lokala schablontider i samtliga stadsdelsförvaltningar.

När handläggaren har beslutat om vilka insatser som ska beviljas utifrån den enskildes behov och, med ledning av stadens riktlinjer för handläggning, kommit fram till frekvens av dessa insatser, ska tid beräknas för utförande av de sammanlagda hemtjänstinsatserna. Detta görs i ett beräkningsunderlag i stadens verksamhetssystem utifrån de stadsgemensamma schablontiderna. Här har handläggaren att ta hänsyn till om schablontiden för varje insats är relevant i det enskilda fallet eller om mer eller mindre tid beräknas ta att utföra insatsen hos just denne person. I detta moment finns en rad faktorer för handläggaren att ta hänsyn till, såsom hur bostaden är utformad och är belägen i förhållande till t.ex. affärer, om den enskilde är ensamstående, sammanlevande och/eller har hemmavarande barn, huruvida den enskilde har någon form av kognitiv svikt och/eller andra funktionsnedsättningar m.m.

Efter att handläggaren tidsberäknat alla beviljade hemtjänstinsatser, upprättas en beställning till utföraren. Av beställningen bör huvudorsaken till att den enskilde behöver stöd och hjälp framgå samt vilken typ av insatser som den enskilde behöver hjälp med. Beställning av hemtjänst ska dock 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 att

uppnå detta kan vara att i beställningen gruppera de beviljade insatserna utifrån huvudområden såsom t.ex. serviceinsatser, måltider och personlig omvårdnad utan att precisera varje insats på detaljnivå.

För att betona att beställningen inte bör vara för detaljerad ser äldreförvaltningen ett behov av att ta fram stadsgemensamma anvisningar för hur en beställning av hemtjänst bör utformas. Detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i de utvecklingsprojekt som äldreförvaltningen avser genomföra och som presenteras längre fram i denna rapport.

Även om de sammanlagda beviljade insatserna översätts till totalt beräknad tid per månad, är det viktigt att komma ihåg att syftet med de beviljade hemtjänstinsatserna är att de ska utföras för att tillgodose den enskildes bedömda behov. Sedan det nya ersättningssystemet inom hemtjänsten infördes 2014, bifogas beräkningsunderlaget som en bilaga till beställningen. Detta har i vissa fall tolkats som att utföraren vid varje hjälptillfälle måste fördela tiden per insats på exakt det sätt som handläggaren beräknat i beräkningsunderlaget. Det är dock inte syftet då det inte har någon betydelse om vissa insatser som ges under en månad ibland går fortare att utföra och andra gånger tar lite längre tid, så länge som de beviljade insatserna blir utförda med gott resultat och den totalt utförda tiden för hela månaden landar inom ramen för de regler som finns inom ersättningsystemet. Den faktiska tidsåtgången för varje utförd insats varierar tvärtom från gång till annan utifrån den enskildes dagsaktuella behov och/eller personalens personliga förutsättningar. Äldreförvaltningen ser ett behov av att på olika sätt förtydliga den avsedda flexibiliteten i utförandet samt att se över beräkningsunderlaget för att bland annat säkerställa träffsäkerheten i den beviljade tiden.

Planering, utformning och genomförande av beviljade hemtjänstinsatser

Efter att utföraren fått en beställning av hemtjänst ska denne upprätta en genomförandeplan. Detta ska göras tillsammans med den enskilde och genomförandeplanens syfte är att bestämma hur och när de beviljade insatserna som huvudregel ska utföras. Genomförandeplanen kan ses som en form av överenskommelse mellan den enskilde och utföraren och i enlighet med socialtjänstlagens intentioner ska den enskilde ges ett så stort inflytande som möjligt över utformningen av de beviljade insatserna.

För att bland annat säkerställa den enskildes inflytande över insatsernas utformning, ser äldreförvaltningen även ett behov av stadsgemensamma anvisningar för genomförandeplaner. Även detta bör ske utifrån de goda exempel som förväntas framkomma i utvecklingsprojekten.

Som nämnts tidigare är hemtjänstens syfte att tillgodose de individuella behov som framkommit i utredningen och som beställaren därmed beställt av utföraren. Hur och när de beviljade insatserna ska genomföras är därmed inte en fråga för handläggaren. Det innebär också att avsteg från genomförandeplanen kan göras utifrån den enskildes dagsaktuella behov och/eller önskemål. Hemtjänstpersonalen och den enskilde kan t.ex. komma överrens om att ta en promenad i det vackra vädret på tisdagen, när det egentligen var tänkt att städas, och istället städa på torsdagen då promenaden var inplanerad. Det är därför viktigt att hemtjänstpersonal ges befogenhet, ansvar och handlingsfrihet att självständigt fatta beslut om lämplig utformning av insatser utifrån uppkomna situationer.

Att det kan inträffa oförutsedda händelser som gör att det ibland tar längre tid att utföra vissa insatser än vanligt, finns också inbyggt i ersättningsystemet genom att ersättning kan utgå upp till 110 % av beställd tid utan att detta först måste godkännas av biståndshandläggaren. I de fall tiden överskridits ytterligare och det finns godtagbara skäl till det, ska biståndshandläggaren godkänna det och utföraren får då ersättning för den tid som faktiskt utförts den aktuella månaden. Det är viktigt att sträva mot att tidsberäkningen hamnar så rätt som möjligt. Detta kan göras genom gemensamma uppföljningar och med den inbyggda flexibiliteten i ersättningsystemet bör även kortsiktiga beslut och tidsberäkningar som behöver ändras ofta kunna undvikas.

Vid organisering av hemtjänst och planering av insatsernas utförande är en viktig faktor för hemtjänstens kvalitet att så hög kontinuitet som möjligt kan uppnås. Det handlar både om tids-, personal- och omsorgskontinuitet. Sedan många år finns krav på att utförare av hemtjänst ska arbeta utifrån s.k. kontaktmannaskap. Det innebär att det ska finnas en utsedd personal som ska fungera som den enskildes "kontaktman" och det är också den personen som i första hand är den som ska utföra huvuddelen av de insatser som ges till den enskilde. Det finns en del som tyder på att alla utförare inte fullt ut organiserar verksamheten utifrån kontaktmannaskap och detta kan ha en negativ inverkan på kontinuiteten. Äldreförvaltningen ser därför ett behov av att klargöra kontaktmannaskapets syften och de krav som staden ställer på detta.

En annan viktig aspekt för att uppnå så hög kontinuitet som möjligt är en bra schemaläggning. Det är en mycket svår uppgift att lägga scheman som är anpassade till både personalens behov, önskemål och tjänstgöringsgrader å ena sidan och de enskildas behov och önskemål om när insatser ska utföras å andra sidan. Att bedriva hemtjänst är dessutom långt ifrån en statisk verksamhet utan behoven förändras från den ena dagen till den andra, nya beställningar tillkommer, medan andra förändras eller avslutas. Om enheten eller utförarkontoret dessutom består av en stor personalgrupp som utför insatser till ett betydande antal personer inom ett relativt stort geografiskt område, kan detta avsevärt försvåra möjligheten att få till en överblickbar schemaläggning som lever upp till ambitionen om hög kontinuitet och kraven på att arbeta utifrån kontaktmannaskap.

Även om staden har små möjligheter att ställa detaljerade krav på hur utförare ska organisera sin verksamhet, ser äldreförvaltningen ett behov av att sträva mot att organisera hemtjänsten i mindre enheter med ett begränsat antal personal och hemtjänstmottagare. För att underlätta och förbättra schemaläggning finns även ett behov av att genomföra särskilda utbildningsinsatser inom detta område samt att utveckla stadens schemaläggningssystem SchemOs som de kommunala utförarna är hänvisade till att använda och som många av dessa upplever som svårt att hantera.

Samverkan mellan beställare och utförare

För att hemtjänst ska fungera så bra som möjligt för den enskilde är det viktigt med en nära dialog och bra samverkan mellan beställare och utförare. Den gemensamma fokuseringen ska vara att den enskilde får sina behov tillgodosedda genom de beviljade hemtjänstinsatserna. De ersättningsrelaterade frågor som idag kan få en stor betydelse ska präglas av samverkan och dialog så att inte den enskildes behov kommer i skymundan.

Äldreförvaltningen ser det som angeläget att på olika sätt utveckla och förstärka samverkan mellan beställare och utförare, exempelvis genom att skapa olika former av nätverk för dialog samt att erbjuda vissa utbildningar som riktar sig till båda grupperna. Det utvecklingsprojekt som äldreförvaltningen planerar att genomföra för att utveckla beställningar och genomförandeplaner och som presenteras längre fram i denna rapport, har också som syfte att utveckla samverkan mellan beställare och utförare.

Uppföljning av beviljade hemtjänstinsatser

Uppföljning av biståndsbeslut ska ske minst en gång per år, men vid behov oftare. För framförallt äldre personer med hemtjänst, som inte enbart avser serviceinsatser, inträffar det i regel olika händelser som gör att biståndsbeslutet kontinuerligt behöver ses över och på olika sätt anpassas till förändrade behov.

För att handläggaren ska kunna genomföra uppföljning av beviljade hemtjänstinsatser är denne, förutom den självklara kontakten med den enskilde, även i stort behov av information från utföraren om hur de beviljade insatserna fungerat och om den beviljade tiden bedöms som tillräcklig för att utföra de beviljade insatserna med god kvalitet. Man kan säga att biståndshandläggarens tidsberäkning är en form av prognos som ständigt behöver jämföras med utfallet, d.v.s. hur det verkligen blev. Av den anledningen är det viktigt att beställaren och utföraren genomför gemensamma uppföljningar och vid sådana bör förstås även den personal som brukar hjälpa den enskilde vara involverade.

Genom att kontinuerligt jämföra beställd tid med utförd tid kan tidsberäkningen över tid hamna så rätt som möjligt. Därmed bör även kortsiktiga beslut som behöver ändras ofta undvikas. Ur beställarens synvinkel måste målet vara att all beviljad tid utförs under förutsättning att den enskilde inte är frånvarande. För att nå ett sådant mål är en snabb dialog mellan beställare och utförare kring den enskildes behov av stor betydelse. Det gäller såväl i de fall den enskilde bedöms vara i behov av mer hjälp som i de fall den enskilde inte längre bedöms vara i behov av vissa insatser.

Utvecklingsprojekt

I samspel med beställar- och utförarenheter avser äldreförvaltningen att genomföra ett särskilt utvecklingsprojekt inom ett antal stadsdelsförvaltningar. Genom dessa utvecklingsprojekt kan äldreförvaltningen säkra att förslagen på ett bra sätt stöttar önskade arbetsformer och får avsedd effekt.

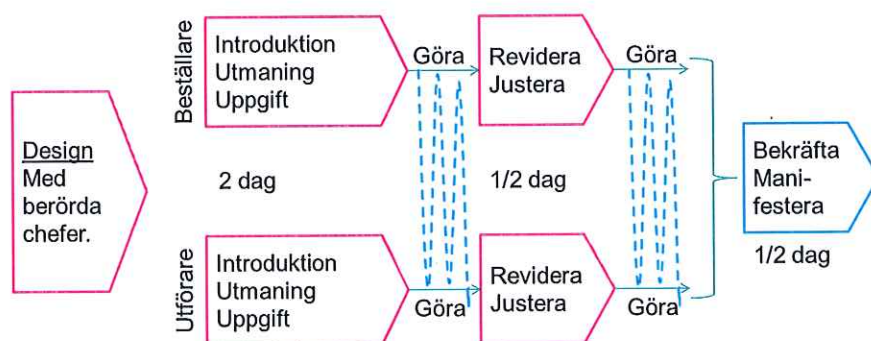
Målsättning för utvecklingsprojektet är att öka den enskildes inflytande och förbättra samverkan runt den enskildes behov genom att utveckla rutiner, arbetsätt och innehåll i beställning respektive genomförandeplan. I utvärderingen av ersättnings- och tidsregistreringssystemet framkom att där dessa dokument är levande fungerar också samverkan bättre.

Äldreförvaltningen anser att utveckling av kvalitet och smidighet i rutiner och arbetssätt bör utgå från verksamhetens vardag. Utvärderingen av ParaGå pekar på områden i regelsystem, tekniska stödsystem och informationssystem som borde stödja rutiner och arbetssätt bättre, exempelvis verksamhetsrapporter, beställning samt genomförandeplan. Samtidigt finns indikationer på att systemen inte används enligt intentionen och att gamla rutiner lever kvar trots att systemen förändrats vilket skapar ineffektivitet i arbetet. För att säkra att utveckling av rutiner och arbetssätt bättre stödjer samverkan runt den enskildes behov och säkerställer ett större inflytande för den enskilde bör huvudansvaret för denna utveckling ligga hos de medarbetare som i vardagen arbetar med dessa frågor. Då kan goda idéer, inom ramen för dagens system, direkt implementeras och positiva effekter uppnås i närtid, medan utvecklingen av stödsystem tar längre tid att genomföra.

Utvecklingsprojektets form

Äldreförvaltningen tar fasta på tre framgångsfaktorer i denna typ av verksamhetsnära utvecklingsarbete: ett tydligt mål för utvecklingen, en strukturerad arbetsprocess och ett brett engagemang som involverar medarbetare. Grunden i utvecklingsprojekten är att fokusera på förbättringar som arbetsgruppen kontrollerar.

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



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

Vid parallella processer förstärks möjligheten för en ömsesidig dialog. Det blir därmed mer sannolikt att förändrade beteenden uppmärksammas. Processen är öppen för att grupperna ömsesidigt tar ett större kliv mot målen.

Detta kan ske genom att tillämpa en tydlig, modererad process i tre steg. I första steget fastställs mål och utmaning, problemlösning inspireras och lösningsförslag prioriteras. Därefter prövas lösningarna i ordinarie arbete under en period av några veckor. Vid två tillfällen sker avstämning och revidering av arbetssätt och lösningar innan vissa lyckade förbättringsförslag lyfts fram.

Det är centralt för processen att deltagarna "äger" frågan som ska utvecklas. Därigenom kan förbättringar införas omedelbart inom ramen för dagens system. Det blir också en form av kompetenshöjning genom att fler medarbetare får utvecklad förståelse för det sammanhang som arbetet sker i. Samtidigt får äldreförvaltningen värdefull information om vad i dagens system som begränsar utvecklingen. Detta blir en grund för förslag på framtida förändringar av ersättningssystem, informationssystem och tekniska stödsystem.

Genom att äldreförvaltningen finns med i alla utvecklingsprojekten finns också möjlighet att lyfta fram goda exempel, bygga på de förslag som framkommer i utvecklingsprojekten och säkerställa likstämighet inom staden. Äldreförvaltningen kommer därmed att ha en väl underbyggd grund vid ett framtagande av stadsgemensamma anvisningar för beställning respektive genomförandeplan inom hemtjänst som föreslås i detta ärende.

System och teknisk utveckling

Ersättningssystemet

Innan utredningsarbetet kring reglerna för ersättning inom hemtjänsten startade fastställdes förutsättningar och ramar kring detta arbete.

- De förslag som skulle presenteras skulle innebära en minskning av överflödig administration och leda till färre långdragna diskussioner mellan beställare och utförare. Även om samarbetet mellan beställare och utförare fungerar tillfredsställande i de flesta fall, bör regelverket minimera riskerna för att olika tolkningar och missförstånd uppkommer.
- Den enskildes behov ska vara i fokus och denne ska inte drabbas negativt av en förändring. Effekten för målgrupperna över och under 65 år ska analyseras separat för att kunna identifiera eventuella skillnader mellan dessa grupper.

- Effekten av förslagen ska vara kostnadsneutrala för beställare- respektive utförare. I förutsättningarna har också hänsyn tagits till att förslaget inte ska vara kostnadsdrivande för staden. Då dagens regler i vissa fall kan leda till beteenden som inte är önskvärda, kan enstaka utförare, liksom vissa stadsdelsnämnder, både gynnas eller missgynnas av förslagen.

Föreslagna regelförändringar ska gynna flexibilitet utifrån den enskildes dagsaktuella behov samt ge incitament för ett effektivt användande av skattemedel för såväl beställare som utförare.

Personer som har s.k. hemtjänst i assistansliknande form har i regel ett stort behov av insatser med krav på hög kontinuitet och i många fall insatser nattetid som inte enbart är av tillsynskaraktär. I dessa fall är det nuvarande ersättningssystemet mindre passande och denna fråga bör därför utredas vidare. Detta gäller även i de fall vak vid vård i livets slut beviljats och ska genomföras.

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. En granskning av antalet ersatta avböjda besök visar att dessa genomsnittligt stadigt ökat sedan ersättningssystemets införande. Det finns dock stora variationer mellan utförarna.

Sedan ersättningssystemet infördes har det rapporterades om flera felaktigheter i hanteringen av regelverket kring avböjda besök. Detta har föranlett många diskussioner mellan beställare och utförare och kontrollen av avböjda besök har inneburit en ökad administration för beställarna.

Det finns vissa grupper av hemtjänstmottagare som i högre utsträckning än andra kan ha en tendens att avböja besök. Det kan främst antas gälla för personer med demenssjukdom och personer med psykiska funktionsnedsättningar. Det finns dock exempel på relativt stora enheter inom staden som är helt inriktade mot personer med demenssjukdom som har en lägre andel avböjda besök än stadens genomsnitt. Detta visar att det genom bra arbetsmetoder är fullt möjligt att genomföra insatser som planerat även för denna grupp. Vad gäller personer med psykisk funktionsnedsättning finns inte samma specialisering bland utförare och ett eventuellt problem med en stor andel avböjda besök blir då inte centrerat till vissa utförare.

Äldreförvaltningen föreslår mot denna bakgrund att den ersättning som idag ges för avböjda besök tas bort. I stället föreslås timersättningen för dagtid justeras upp med 2,0 %, utöver eventuella andra behov av uppräknning av den totala hemtjänstersättningen, från och med den 1 januari 2017. Detta syftar i första hand till att kompensera utförarna för de avböjda besök som inte kan undvikas. Denna justering föreslås för att effekten av förändringen ska vara kostnadsneutral, både för beställare och för utförare. Prognosen för 2017 avseende avböjda besök under dagtid är 47 mnkr. Denna prognos är beräknad utifrån att den utveckling som varit aktuell sedan det nya ersättningssystemet infördes fortskrider på ett likartat sätt. Ett fåtal utförare som uppenbarligen hanterar registreringen av avböjda besök felaktigt har tagits bort vid beräkningen. Det har även registrerats avböjda nattbesök motsvarande 1,5 mnkr per år. Det är dock inte särskilt sannolikt att en person avböjer ett besök på natten och därför föreslås inte ersättningen för nattbesök att justeras för detta.

Argumentet för detta förslag 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 för utföraren att minimera andelen avböjda besök. Det bör leda till att utföraren arbetar mer med kontaktmannaskap och ser till att ha aktuell information om behovet hos den enskilde. Det bör också leda till en minskad administration för beställarenheterna.

Rapportering upp till 110 procent

Enligt dagens regler kan en utförare utförarrapportera upp till 110 % av den beställda tiden utan att detta behöver kommenteras särskilt och inte heller godkännas av beställaren. Skälet till att bevakningsgränsen ligger något över den beviljade tiden är t.ex. att vissa månader kan innebära att insatser som beviljats varannan vecka, såsom städning, utförs tre gånger istället för två. Såsom beskrivits tidigare i denna rapport, kan även oförutsedda händelser inträffa som gör att vissa insatser tar längre tid att utföra än vanligt. Då ska inte ett nytt biståndsbeslut behövas utan utföraren ska enkelt kunna utföra insatsen. Regeln om rapportering upp till 110 % har tillkommit för att öka flexibiliteten och minska administrationen.

Möjligheten att rapportera upp till 110 % utan att redovisa orsak föreslås kvarstå, men regelverket behöver förtydligas. Det främsta argumentet för att behålla denna regel är att detta möjliggör flexibilitet kring den enskildes dagsaktuella behov. Även om regeln kvarstår avser äldreförvaltningen att genomföra förändringar vad gäller rapporter så att de relativt fåtal utförare som återkommande rapporterar tid över vad som bedömts tydligt framkommer.

Förslaget att regeln behålls är kostnadsneutralt i jämförelse med dagens förhållanden eftersom ingen förändring sker. Alternativet till att behålla regeln vore att ta bort den, d.v.s. att kräva att utföraren kommenterar all utförd tid över 100 %. Vad detta förslag skulle ge för ekonomisk effekt är helt beroende av beteendet hos beställare och utförare. Det är inte så att tid över 100 % är tid som inte är utförd eller inte borde utföras, utan den helt övervägande delen av den utförda tiden över 100 % avser insatser som den enskilde faktiskt är i behov.

En annan förändring av nuvarande regler är hur överskriden tid över 110 % ska hanteras av utförare och beställare. Äldreförvaltningen anser att grundprincipen bör vara att denna tid ska hanteras i anslutning till när den uppstått, det vill säga nästkommande månad. Det ska alltså inte vara möjligt för utföraren att vänta flera månader med att lämna förklaringar till den överskridna tiden. På samma sätt anser äldreförvaltningen att beställaren inte bör kunna vänta med att godkänna eller avslå begäran om ersättning för överskriden tid, utan att en sådan begäran också ska godkännas eller avslås senast nästkommande månad. Syftet med denna regelförändring är att minska administrationen och minimera risken för långdragna diskussioner mellan utförare och beställare.

Effekten av denna regelförändring bör vara likartad för beställare och utförare. Det finns idag beställar- och utförarenheter som hanterar den överskridna tiden enligt förslaget och för dessa blir det därmed ingen skillnad. Däremot behöver de som hittills har väntat flera månader innan de hanterar bevakningsgränsen över 110 % se över sina rutiner kring detta. Äldreförvaltningen bedömer att förslaget bör minska administrationen då de uppgifter som ska hanteras är aktuella.

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

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 samverkan ska dessa rapporter kunna ses och användas av både biståndshandläggare och chefer för utförarenheterna. Det arbete som pågår med att utveckla rapporter i Paraplysystemet har dock dessvärre en lång utvecklings-tid. I väntan på att dessa rapporter ska finnas tillgängliga att hämta direkt i Paraplysystemet kommer det att finnas ändamålsenliga rapporter i Ledningsinformationssystemet (LIS).

I dagsläget saknas en rapport för de kommunala utförarenheterna som visar hur stor andel av tiden som personalen är hos hemtjänst-mottagare i relation till den totala personaltiden. Detta är ett viktigt nyckeltal som utföraren behöver för att styra och följa upp sin verksamhet, varför ett sådant nyckeltal så snart som möjligt bör skapas. De uppgifter som behövs för detta finns redan idag tillgängliga i stadens system, om än på olika ställen.

Det nuvarande kravet på att utföraren dagligen ska godkänna varje arbetspass i ParaGå bör förenklas, men kan inte helt tas bort. Anledningen till att detta är ett viktigt moment är för att undvika att felregistrerade arbetspass skickas vidare till Paraplysystemet, vilket påverkar både ersättningen och kundens räkning och ger en ökad administration. Genom att dagligen godkänna varje arbetspass säkerställs även att planeringen överensstämmer med utfallet och den kommande planeringen kan därmed snabbt justeras vid behov.

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.

Byte av teknik för positionering i ParaGå

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. ParaGå registrerar, med GPS-teknik, var mobiltelefonen befinner sig när personalen trycker på KOM (besökets start) och på GICK (besökets stopp). Vid införandet av ParaGå ställde staden krav på en så nära hundra procentig kvittensmetod som möjligt. Äldreförvaltningens uppföljningar visar att GPS inte är en hundra procentig kvittensmetod. Enbart ca 75 % av

besöken får positionering med GPS-tekniken, det vill säga registreras med positionering för både KOM och GICK. Dock visar uppföljningen att när besöket får positionering så stämmer de väl. GPS-tekniken har dessutom, för en del av personalen i hemtjänsten, skapat en känsla av ständig övervakning och därmed har GPS-tekniken skapat en motvilja hos en del personal att använda mobilen som hjälpmedel inom hemtjänsten.

Äldreförvaltningen har under våren 2015, med hjälp av Tieto, genomfört en förstudie där alternativa kvittentechniker för ParaGå har kartlagts. Kravet är att systemet ska klara 100 % av elektronisk kvittens vid besök hos hemtjänstmottagaren. Systemets kvittens ska intyga att personalen varit på plats hos hemtjänstmottagaren vid både KOM och GICK registrering och att den enskilde därmed fått sina insatser utförda.

Personalen måste dock även kunna påbörja och avsluta ett besök utanför bostaden utan kvittens. Det kan till exempel vara aktuellt när hemtjänsten utför tvätt i tvättstuga eller följer med den enskilde till en dagverksamhet.

Förstudien av tillgängliga tekniker för positionering visar att Near Field Communication (NFC) är en teknik som fungerat mycket väl inom hemtjänsten i andra kommuner. Systemet är driftstabil, kräver lite administration hos utförarna, är enkel att använda för hemtjänstpersonalen och ger en lösning med kvittens vid 100 % av besöken.

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 dörren eller inte alls i sin bostad.

Ett införande av NFC skulle innebära ökade kostnader för staden gällande utvecklingskostnader för systemen, inköp av NFC-taggar samt byte av de kommunala utförarnas mobiltelefoner. Privata utförare står själva för kostnaderna för att byta ut sina telefoner.

Utvecklingskostnaden i Paraplysystemet, ParaGå och ParaGå Web beräknas av Tieto till 2,0 mnkr. Eftersom funktionen med positionering med hjälp av GPS-teknik inte till fullo uppfyllt kraven som äldreförvaltningen ställde vid utvecklingen, har äldreförvaltningen och Tieto kommit överens om att dela på denna kostnad vilket innebär 1,0 mnkr för staden.

Kostnaden för inköp av så kallade NFC-taggar beräknas initialt till 0,4 mnkr. Därefter tillkommer en kostnad på 5-10 kronor per ny person som får ett beslut om hemtjänst.

Det är svårt att göra en beräkning av hur stor kostnad inköp av nya mobiltelefoner skulle medföra. Detta är beroende på hur stor andel mobiltelefoner som av andra skäl behöver bytas ut och hur många mobiltelefoner som byts på grund av införandet av NFC. Mot bakgrund av att de flesta mobiler har en livslängd på ca två år i denna typ av verksamhet, kommer det finnas ett behov av att byta ut en stor del av samtliga mobiltelefoner under 2016-2017, oavsett förslag till övergång till NFC. Om samtliga mobiltelefoner däremot skulle bytas på en gång skulle denna kostnad uppgå till 2,6 mnkr.

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.

Tvåfaktorsinloggning definieras som något man har och något man vet vid inloggning. För inloggning i ParaGå innebär detta ett certifikat i telefonen (något man har) och en pinkod (något man vet). Syftet med en tvåfaktorsinloggning är att säkerställa att enbart behöriga personer får åtkomst till den sekretessbelagda informationen. För att få ett starkare skydd än idag kommer inloggningen att kompletteras med det användaren vet, till exempel användarnamn och lösenord samt med ett certifikat i mobiltelefonerna. Detta kommer att innebära en förenkling när arbetspasset är startat genom att användaren får ange en pinkod på sex tecken istället för användarnamn och lösenord.

Välfärdsteknologi som ett komplement till hemtjänstinsatser
Välfärdsteknologi är kunskapen om och användandet av välfärdsteknik i form av bland annat digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning. Exempel på välfärdsteknik är digitala trygghetslarm, tillsyn via kamera och sensorer för påminnelser.

Välfärdsteknik kan användas av personen själv, närstående, personal eller någon annan i den enskildes närhet och kan ges som bistånd, förskrivas som hjälpmedel eller köpas direkt av den enskilde på konsumentmarknaden. Ett mål med användningen av välfärdsteknik är högre kvalitet och effektivitet i vård och omsorg på samhällsnivå.

Äldreförvaltningen bedriver för närvarande flera projekt som bland annat finansieras med EU-medel i syfte att utveckla användandet av och kunskapen om olika former av digital teknik. För att verkligen kunna använda fler tekniska lösningar än trygghetslarm som ett komplement till hemtjänstinsatser, ser äldreförvaltningen ett behov av att genomföra en särskild utredning för att se över förutsättningarna för att eventuellt kunna bevilja olika former av välfärdsteknik i hemmet som en form av bistånd. Det finns flera exempel på andra kommuner som har genomfört detta med ett mycket lyckat resultat. För att t.ex. kunna ersätta fysisk natttillsyn med tillsyn via kamera för personer som hellre önskar det, behöver det särskilt också utredas hur ansvaret för olika former av tekniska lösningar bör organiseras inom staden.

Organisering av uttryckning vid larmanrop

I dagsläget ansvarar samtliga utförare av hemtjänst för att åtgärda larmanrop från personer som har trygghetslarm. Många utförare,

både i egen regi och privata, anlitar underleverantör för att åtgärda larmanrop under framförallt kvällar och nätter.

I de fall det är ordinarie hemtjänstpersonal som åtgärdar larmanrop, innebär det i praktiken att de skyndsamt måste avbryta eventuella pågående insatser. Detta kan drabba de enskilda negativt och även påverka tidskontinuiteten då planerade insatser kan försenas på grund av oförutsedda larm. Äldreförvaltningen ser mot denna bakgrund ett behov av att utreda förutsättningarna för att eventuellt organisera larmutryckning inom staden på något annat sätt.

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 anbudena tilldelas avtal. De krav som staden ställer vid kvalificering och på utförande av tjänsten vid nuvarande upphandlingar enligt LOV, är i huvudsak desamma som vid tidigare upphandlingar enligt LOU.

Skillnader i användningen av de två olika upphandlingsförfarandena inom hemtjänsten finns när det gäller möjlighet att skapa kontinuitet i verksamheten. Enligt LOU måste avtalen tidsbegränsas (maximalt 4 år) så att nya konkurrensutsättningar kan genomföras medan det mer öppna LOV-förfarandet inte har sådana tidsbegränsningar. Det finns också skillnader i det administrativa genomförandet av upphandlingarna. Tävlingsmomentet (anbudsutvärderingen) i LOU ställer högre krav på resurser än vad som normalt krävs vid en LOV-upphandling. Äldreförvaltningen bedömer att en LOU-upphandling i nu aktuell situation tar 1 -1,5 år längre tid än en upphandling enligt LOV. Slutligen finns skillnader avseende risker vid eventuella överprövningssituationer. Om domstol kommer fram till att något av stadens krav i en LOV-upphandling bryter mot proportionalitetsprincipen blir effekten att staden får ändra eller ta bort kravet. Motsvarande domslut vid en LOU-upphandling kommer sannolikt också innebära att upphandlingen måste göras om. Förutom att upphandlingsprocessen då fördröjs innebär det även risk för att staden kan hamna i avtalslöst läge.

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

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

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

Utöver metoden med referenser avser äldreförvaltningen i samråd med stadsledningskontoret pröva behov och nytta med ytterligare krav i LOV-upphandlingen. Förfrågningsunderlaget ska utformas i linje med stadens program för upphandling och inköp samt dess tillämpningsanvisningar. Vägledande principer i detta arbete ska i övrigt vara:

1. Utföraren ska tillhandahålla arbetskläder
2. Utförarens personal ska ha tillgång till lokal med möjlighet till omklädning
3. Tydligare krav utformas om verksamhetsansvariges närvaro
4. Krav utformas som syftar till ökad personalkontinuitet
5. Särskilda kontraktsvillkor utformas avseende arbetsrättsliga förhållanden

6. Krav utformas om obligatorisk närvaro vid informationsmöten för att få lämna anbud
7. Tydligare krav utformas om samverkan med landstinget
8. Möjlighet utreds att ställa krav om att utföraren har en minsta volym/antal brukare vid en viss tid.
9. Krav utformas som syftar till att minimera hemtjänstverksamhetens miljöpåverkan.

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

Synpunkter från referensgrupperna

Det har varit oerhört viktigt att under arbetets gång ta del av de kunskaper och synpunkter som referensgrupperna har. De representerar olika grupper som berörs av förändringar inom hemtjänsten men har ett gemensamt intresse av att den enskildes behov tillgodoses, även om det inom vissa delar kan finnas motstridiga intressen. Äldreförvaltningen har tagit del av respektive grupperns åsikter och vägt samman dessa i förhållande till äldreförvaltningens slutsatser.

Utgångspunkterna som utredningen har haft har varit att den enskildes behov ska vara i fokus, att onödig administration ska minskas samt att förändringarna inte ska medverka till en felaktig styrning av hemtjänsten.

För kommunstyrelsens pensionärsråd och det gemensamma för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämndens råd för funktionshinderfrågor har fokus varit att arbetet kring utvecklingen av hemtjänsten ska innebära en märkbar förändring för den enskilde. De har önskat se en utveckling mot att den enskilde i större utsträckning ska kunna påverka när och på vilket sätt insatsen utförs. Men också att insatsen utförs på ett mer personcentrerat sätt. Generellt har dock dessa två grupper varit positiva till de föreslagna förändringarna.

De fackliga representanterna har i stort varit positiva till arbetet med utvecklingen av hemtjänst. Representant för fackförbundet Kommunal har dock poängterat att de ser en risk med att ersättningen för avböjda besök tas bort och ersätts av en generell höjning. Detta då det i det tidigare ersättningssystemet fanns exempel på utförare som schemalade att ett eller ett par besök under dagen skulle avböjas. Den fackliga representanten ser en risk för att ett sådant förfaringsätt återkommer om ersättningen för avböjda besök tas bort.

Branschrådet har utsett tre representanter i en av referensgrupperna. Denna referensgrupp har ställt sig kritiska till främst förslaget att ta bort ersättningen för avböjda besök och ersätta detta med en höjd timersättning samt förslaget om att ersätta GPS med NFC som teknisksystem för positionering. Invändningen mot NFC-tekniken är framförallt att tiden för besöket börjar mätas först när personalen kommer innanför dörren.

De kommunala verksamhetscheferna har varit positiva och sett flera av de föreslagna förändringarna som ett sätt att rätta till de brister som finns idag. I ett tidigt skede av detta arbete fanns en oro för att behålla regeln att kunna rapportera upp till 110 % utan att detta ska godkännas. I och med framtagande av rapporter som kommer att kunna påvisa de relativt få utförare som kan sägas missbruka detta system förväntas uppföljningen att bli mer effektiv och mindre resurskrävande.

Sammanfattande konsekvensbedömningar

Vid utarbetande av samtliga förslag som ges i denna utredning, har äldreförvaltningen noga vägt olika för- och nackdelar mot varandra. De relativt få förslag som kan komma att innebära vissa negativa konsekvenser för någon grupp, har samtidigt bedömts ha så pass mycket positiva effekter att dessa har bedömts överväga.

Nedan sammanfattas en del av de överväganden och bedömningar som äldreförvaltningen gjort av några av förslagen som presenterats i denna utredning.

För den enskilde

Det övergripande målet med utredningen är att utveckla stadens hemtjänst genom att öka den enskildes inflytande, förbättra samverkan runt den enskildes behov, öka handlingsfriheten för hemtjänstpersonalen att tillmötesgå den enskildes dagsaktuella behov och önskemål samt att på olika sätt säkerställa att hemtjänst ges med så hög kontinuitet som möjligt. Till detta kan även de förslag läggas som syftar till att öka rätts säkerheten och likställigheten inom staden genom att tydligare fokusera på den enskildes individuella behov vid såväl handläggning som utförande av hemtjänst.

Därmed syftar samtliga förslag i dessa delar, direkt eller indirekt, till att det sammantaget ska leda till positiva effekter för alla personer, oavsett ålder, som beviljas insatser inom ramen för verksamhetsområdet hemtjänst.

För utförare och hemtjänstpersonal

Förslaget att ta bort ersättning för avböjda besök kan i första anblicken uppfattas som negativt för utförare även om timersättningen för dagtid samtidigt föreslås höjas med 2 %. Bedömningen är dock att förslaget bör öka utförarens incitament för att på olika sätt arbeta för att minimera antalet avböjda besök. Detta bör med fördel kunna ske genom att aktivt arbeta med genomförandeplaner och kontaktmannaskap. De förslag som syftar till att öka samverkan mellan beställare och utförare genom att bland annat genomföra gemensamma och mer aktiva uppföljningar, bedöms också leda till att andelen avböjda besök minskar avsevärt.

Förslaget att behålla regeln om ersättning upp till 110 % utan att detta måste godkännas av beställaren, utgår från att detta möjliggör flexibilitet i utförandet. Detta gynnar framförallt den enskilde men underlättar även utförarens planering och möjliggör handlingsfrihet för hemtjänstpersonal. Genom att behålla denna regel undviks också utökad administration för både utförare och beställare.

Förslaget att ersätta positionering via GPS med NFC-teknik bedöms medföra positiva effekter för hemtjänstpersonal. Detta dels för att känslan av övervakning som en del personal upplevt som besvärande försvinner, dels för att det innebär en enklare hantering av personalen för att starta respektive avsluta tidsregistreringen. Registrering via NFC bedöms kunna genomföras på ett mycket enkelt och snabbt sätt och kan dessutom ske samtidigt som personalen kan hälsa och prata med den enskilde. Äldreförvaltningen gör därför bedömningen att de farhågor som representanter för de privata utförarna framfört mot detta förslag, i praktiken bör kunna marginaliseras.

Även förslaget om att övergå till tvåfaktorsinloggning kommer att innebära en förenkling för hemtjänstpersonal och bedöms därmed leda till en förbättring för denna grupp. Detta bedöms även gälla för förslagen om att öka hemtjänstpersonalens befogenhet, ansvar och handlingsfrihet samt att förstärka personalens medverkan vid uppföljningar, även om detta samtidigt kan komma att öka kraven på personalens kompetens.

För kommunala utförare bedöms förslaget att ta fram en rapport som visar personalens tid hos hemtjänstmottagare i förhållande till den totala personaltiden att underlätta dessa utförarens styrning och uppföljning av verksamheten. Förslaget att utveckla SchemOs och genomföra utbildningar i schemaläggning syftar också till att ge positiva effekter för kommunala utförare.

Att fortsätta upphandla hemtjänst enligt LOV, bedöms positivt för utförare och gynnar även staden på så sätt att det ger incitament för utförare att kontinuerligt utveckla verksamheten i ett långsiktigt perspektiv.

För beställare

Även för beställare bedöms de flesta av förslagen i denna utredning att leda till positiva effekter. Det gäller framförallt förslag som syftar till att minska administrationen, såsom att ta bort regeln om avböjda besök samt att ta fram ändamålsenliga rapporter som syftar till att underlätta uppföljning av besluten. Dessa rapporter, tillsammans med de nya reglerna om att eventuell överskriden tid ska förklaras och godkännas senast månaden efter den uppstått, syftar även till att minska administrationen vid den ekonomiska uppföljningen. Då ett antal förslag förväntas leda till att både tid upp till 110 % och överskriden tid därutöver kommer att minska, förväntas också behovet av att hantera överskriden tid att minska avsevärt i jämförelse med nuvarande förhållanden.

Initialt kan förslagen som syftar till att se över beställningar och tidsberäkning komma att medföra ett visst merarbete för beställare då dessa kan komma att behöva förändra sina arbetssätt. På sikt bedöms dock dessa förslag innebära effektivitetsvinster för beställare. Förslagen som innebär en ökad samverkan mellan beställare och utförare kan också innebära delvis nya arbetsmoment, men bedöms samtidigt underlätta beställarens nödvändiga uppföljning och förväntas även leda till mer träffsäkra tidsberäkningar vilket bör utgöra en stor positiv effekt för beställare.

Då samtliga förslag bedöms vara kostnadsneutrala bör förslagen i sig inte innebära kostnadsökningar för beställare.