Yttrande Miljöpartiet

2022-08-16 Ärende nr 2.2.4

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag utifrån InRiktas utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst

Vi var emot införandet av LOV i hemtjänsten och det är tydligt att systemet inte fått de positiva effekter av frihet och ökad kvalitet som var motiven till införandet. Genom att avskaffa valfrihetssystemet enligt LOV i hemtjänsten kan vi istället fokusera på kärnverksamheterna och arbeta aktivt för inflytande och delaktighet för brukarna.

Vi ser positivt på att olika aktörer erbjuder hemtjänst, och dessa kan ha olika inriktningar eller vara idéburna. Vi vill dock inte att Skattepengar ska gå till vinstuttag i stora företag utan komma brukare, invånare och anställda till del. LOV är ett system som i första hand säkerställer fri konkurrens, inte god omsorg för göteborgarna.

Kommunstyrelsen

Reviderat tilläggsyrkande Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2022-08-10 Ärende nr: 2.2.4

Yrkande angående redovisning av uppdrag utifrån InRiktas utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att avveckla LOV i hemtjänsten.

Yrkandet

De borgerliga partierna och Sverigedemokraterna införde LOV-systemet inom den kommunala hemtjänsten, en verksamhet som redan innan det forcerade införandet befann sig i en mycket pressad situation. Vi beklagar detta djupt. Vi hade hellre sett att staden fokuserat på sin egen satsning inom verksamheten, Attraktiv hemtjänst, snarare än att öppna upp för ett dyrt privatiseringssystem av denna karaktär.

För många äldre är det inte valmöjligheten mellan olika utförare som är det viktiga, utan valmöjligheter vad gäller olika insatser. Det är talande för frågans ideologiska dimension att privatiseringen inte byggde på äldre göteborgares önskemål; andelen som väljer privata utförare har varit så låg att de borgerliga partierna till och med övervägt att införa ett sorts brukarlotteri för att tvinga fram en högre andel äldre i den vinstdrivna verksamheten. Från fackligt håll slår man larm om att medlemmarna upplever en stress kring det faktum att man inte vet huruvida man kommer få behålla sina kollegor i det fall som antalet brukare minskar. Ingenting utav detta gagnar hemtjänsten, varken brukare av den eller personalen i den.

I InRiktas rapport från i höstas togs olikheter i konkurrensvillkor mellan egenregin och privata aktörer upp. En nackdel för egenregin som togs upp var det faktum att staden behöver ha beredskap för att ta emot brukare från privat utförare om denne väljer att avveckla sin affärsrörelse, på ett annat sätt än de privata utförarna behöver ha. Detta är en viktig aspekt i sammanhanget, som pekar på det faktum att välfärdssystemen inte är kompatibla för den fria marknaden, och att

företag inte bör ha möjligheten att tjäna pengar på till omsorgen allokerade skattemedel.

Vi ser det som självklart att göteborgarnas skattepengar inte ska gå till vinster i olika vårdföretag utan till investeringar i den gemensamma välfärden. Det är hög tid att ta tillbaka den demokratiska kontrollen över välfärden i Göteborg. Slöseriet med skattemedel måste väck – detta blir än mer viktigt i detta osäkra globala läge med en ytterst volatil världsekonomi. Mot bakgrund av detta föreslår vi att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ansvarsfullt, men skyndsamt, avveckla LOV i hemtjänsten.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2022-05-20
Diarienummer 1364/21

Handläggare
Karin Magnusson
Telefon: 031-368 05 80
E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag utifrån InRiktas utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Rapporten Rekommendationer om förbättringar utifrån extern rapport utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antecknas.
2. Kommunstyrelsens uppdrag 2021-10-27 § 828 till stadsledningskontoret att tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden, utifrån extern parts utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst, återkomma med förslag på åtgärder, undantaget rekommendationen att se över tillämpningen av ickevalsalternativ samt bedöma behovet av kompletterande mål och uppföljning utifrån rapportens rekommendationer och föreslagna åtgärder, förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret anser att befintliga rutiner för val av utförare är tillräckliga och det framkommer ingen annat än att den generellt sett efterlevs av biståndshandläggarna. Stadsledningskontoret föreslår att vård- och omsorgsnämnden kompletterar nuvarande uppföljning med Socialstyrelsens fråga i brukarenkäten ”andelen brukare som svarar att de fått välja utförare”.

Upphandling av ett nytt planerings- och uppföljningssystemet (PluGo) pågår. Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att flertalet av frågeställningarna inom rapportens rekommendationer är omhändertagna inom projektet för upphandling. Tyngdpunkten i detta avser Göteborgs Stads hemtjänst. De privata utförarna har inte givits möjlighet att delta på samma förutsättningar. Stadsledningskontoret anser att äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen (ÄVO) borde i detta utvecklingsarbete och upphandling bjudit in privata utförare till dialog, samt att det är något förvaltningen även behöver beakta i andra frågeställningar rörande LOV hemtjänst.

ÄVO har haft fokus på gemensamma arbetssätt. Stadsledningskontoret bedömer att de arbeten som är genomförda och pågående omhändertar synpunkterna inom rekommendationen Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten.

Möjligheten för myndighetsutövningen att på ett optimalt sätt kunna följa upp enskildas biståndsbeslut och den tid som utgör underlag för ersättning till utförare och avgifter till enskilda har i dagsläget ingen lösning. Denna fråga har under en längre tid varit aktuell och stadsledningskontoret anser att det angeläget att frågan snarast finner en lösning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ärendet avser en återrapport som beskriver hur ÄVO arbetat med det som framkommit i den externa utredning som genomfördes 2021 gällande utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst. Stadsledningskontoret bedömer i ärendet vilka delar som inte finns säkerställda utifrån rapportens rekommendationer samt föreslår förslag på åtgärder. I förhållande till aktuellt ärendet finns inga direkta aspekter på frågan utifrån denna dimension. Eventuella ekonomiska konsekvenser hanteras inom ordinarie budget.

Bedömning ur ekologisk dimension

Hemtjänsten är en verksamhet som finns i hela Göteborgs Stads geografiska område utifrån var brukarna bor. En viktig aspekt inom hemtjänstens planering är att effektivisera bilresor för att på så sätt minska miljöpåverkan är. I förhållande till aktuellt ärendet finns inga direkta aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Hemtjänst kan ges till alla medborgare oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Verksamheten är kvinnodominerad både när det gäller medarbetare och brukare. De som arbetar inom hemtjänsten har, liksom brukarna, olika bakgrunder och egenskaper och har liksom dessa rätt till ett icke-diskriminerande bemötande – för att på så vis uppleva en attraktiv arbetsmiljö.

I förhållande till aktuellt ärendet finns inga direkta aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Information i CSG 2022-05-19.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-10-27 §828.
2. Rapport Utvärdering av LOV i hemtjänsten i Göteborgs stad.
3. Rapport Rekommendationer om förbättringar utifrån extern rapport utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst.

Ärendet

Ärendet avser återrapportering av kommunstyrelsens uppdrag 2021-10-27 § 828 till stadsledningskontoret att tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden, utifrån extern parts utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst, återkomma med förslag på åtgärder, undantaget rekommendationen att se över tillämpningen av ickevalsalternativ samt bedöma behovet av kompletterande mål och uppföljning utifrån rapportens rekommendationer och föreslagna åtgärder.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen gav 2021-03-31 § 272 stadsledningskontoret i uppdrag att anlita en extern part för att utvärdera införandet av valfrihetssystemet LOV i hemtjänsten.

InRikta tilldelades uppdraget och resultatet av utvärderingen redovisades i en rapport till Kommunstyrelsen, bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Stadsledningskontoret fick i samband med att rapporten redovisades i uppdrag att tillsammans med ÄVO återkomma med förslag på åtgärder, undantaget rekommendationen att se över tillämpningen av ickevalsalternativ, samt bedöma behovet av kompletterande mål och uppföljning utifrån rapportens rekommendationer och föreslagna åtgärder.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har under utredningen samarbetat med Äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen, fortsättningsvis benämns ÄVO.

Genomförda, pågående och planerade åtgärder utifrån rapportens rekommendationer samt mål- och uppföljning

Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning

InRikta har i sin rapport uppmärksammat att Göteborg jämfört med andra kommuner har en lägre andel personer som har uppgett i Socialstyrelsens årliga brukarundersökning att de fått möjlighet att välja utförare.

I samband med att LOV infördes uppdaterades socialtjänstprocessen med aktiviteten ”att erbjuda den enskilde möjligheten att välja utförare alternativt tilldela ickevalsalternativ i de fall hen inte vill eller kan välja”. Det finns också en rutin för att informera och vägleda brukare.

Det är en utmaning att nå ut med informationen till brukare i samband med vårdplanering på sjukhus. Avdelning myndighet inom ÄVO kommer arbeta vidare med att hitta ett arbetssätt som fungerar i samband med utskrivning från sjukhus. I dialog med myndighet identifierades att det finns behov av att säkerställa att nya biståndshandläggare, i sin introduktion, får kunskap om Göteborgs Stads rutiner vid val av utförare.

Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten

Av InRiktas rapport framgår att det finns stora skillnader i processer och rutiner inom framförallt hälso- och sjukvård utifrån tidigare stadsdelsorganisation, till största delen avseende ordinerade och delegerade hälso- och sjukvårdsåtgärder. Problematiken som beskrivs är känd av hälso- och sjukvårdsorganisationen. Hög belastning på hälso- och sjukvårdsorganisationen under pandemin är skäl till att arbetet fördröjts då detta inte kunnat prioriterats fullt ut.

Initierade samt genomförda arbeten:

- Rutin och gemensamt arbetssätt för legitimerad personal, samt för alla utförare, i att ta emot och planera in att utföra hälso- och sjukvårdsåtgärder.
- Gemensamt arbetssätt för information och kontakt med nya privata utförare samt förbättra kontaktuppgifter på webben. (klart under våren).
- Gemensam kommunikationsyta för privata utförare avseende information om och anmälan till läkemedelsutbildning (klart under våren).

Avseende administration av beställning och uppföljning av delegerade och ordinerade hälso- och sjukvårdsinsatser är den administrativt omfattande. Arbetet sker helt manuellt eftersom nuvarande digitala systemen inte har någon förutsättning till integrering.

Rekommendationen innebär också förbättringsarbete riktat mot den kommunala hemtjänsten, fortsättningsvis kallad Göteborgs Stads hemtjänst. Hemtjänsten har haft fokus på att arbeta på ett gemensamt sätt i den nya förvaltningen. De arbeten som är initierade och genomförda i förhållande till rekommendationen om att ”arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten” är följande:

- Arbete med att ta fram ett gemensamt årshjul för egenkontroll pågår och kommer beslutas under våren 2022.
- Mätetal för bland annat beviljad, utförd och arbetad tid på enhets-, verksamhets- och övergripande nivå har tagits fram för löpande uppföljning.
- En hemtjänstrutin för att förtydliga definitioner och arbetssätt gällande bemanning, restid och tid för kringuppgifter.
- Verksamheten har och kommer löpande revidera och fattat beslut om gemensamma rutiner.
- De kommer även att ta fram gemensamma rutiner och arbetssätt vid införande av nytt planerings- och uppföljningssystem.
- Hemtjänsten kommer att återinföra omsorgshandledare för kompetensutveckling och kvalitetsarbete.

Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö

InRikta skriver att fokus behöver läggas på insatser för att utveckla IT-stöden. Nuvarande IT-stöd är administrativt svårarbetade. Privata utförare behöver förhålla sig till stadsdelar vid sin registrering, vilket försvårar när de verkar över större geografiska områden. Eftersom de inte har möjlighet att använda Göteborgs Stads IT-system för planering måste de till en del dubbeladministrera. Vidare skriver InRikta att handläggarna inte på ett optimalt sätt kan följa upp enskildas biståndsbeslut och den tid som utgör underlag för ersättning till utförare och avgifter till enskilda.

Avtalet för planerings- och uppföljningssystemet (PluGo) löper ut 2023-03-31. Intraservice har tillsammans med förvaltningen för funktionsstöd (FFS) och ÄVO under en tid förberett inför ny upphandling. Stadsledningskontoret har tillsammans med ÄVO undersökt om de brister och utvecklingsbehov som identifierats i InRiktas rapport är omhändertagna inom projektet som kallas ”Ersätta planeringssystem för vård och omsorg”. Nedan beskrivs de delar som är aktuella i förhållande till rekommendationen i InRiktas rapport.

Det kommer kravställas att utförares registrering av utförd tid ska förenklas. Detta för att minska risk för felregistreringar och manuella rättelser.

Göteborgs Stads hemtjänst ska kunna samplanera mellan hemtjänstenheter i planeringssystemet och registrera brukares tid inom större organisatoriska områden. Privata utförares behov av att enkelt kunna registrera utförd tid i de fall de verkar inom flera stadsdelar och stadsområden har beskrivits i upphandlingen men ingår inte i kravställan. Det innebär att det kommer vara den nya leverantörens tekniska lösning för hur utförd tid registreras för privata utförare som avgör om registrering kommer att underlättas för privata utförare verksamma i flera stadsområden och stadsdelar. Det är därmed varken säkerställt eller uteslutet att det nya systemet kommer förenkla registreringar för det fall privata utförare verkar inom flera stadsdelar och stadsområden.

Upphandlingsprojektet har inte haft med frågan om att möjliggöra för privata utförare att använda det planeringssystem som upphandlas alternativt att kravställa integration mellan planeringssystem på marknaden med uppföljningssystemet.

Upphandlingsprojektet har identifierat att handläggares behov av att följa upp enskildas beslutade och utförda tid inte kan omhändertas inom upphandling av nytt planerings- och uppföljningssystem. Utvecklingsåtgärden, att möjliggöra uppföljning, behöver omhändertas av CGI som leverantör av Treserva tillsammans med den leverantör som Göteborgs Stad kommer teckna kontrakt med för planerings- och uppföljningssystem.

Mål- och uppföljning

Verksamhetens utveckling och måluppfyllelse följs upp inom Göteborgs Stads ordinarie uppföljning.

Kommunfullmäktiges mål ”Göteborg har en värdig äldreomsorg med trygghet och självbestämmande” används för att följa upp verksamhetens utveckling och måluppfyllelse.

Avdelning myndighet följer löpande upp:

- antal brukare med hemtjänst och varav som valt privata utförare,
- totalt antal beviljade hemtjänsttimmar varav konkurrensutsatta,
- antal timmar utförda samt
- utförandegraden av Göteborgs Stads hemtjänst respektive privata utförare.

Göteborgs Stads hemtjänst följer löpande upp:

- beställd, utförd och arbetad tid.
- andelen utförd tid i förhållande till planerad/beställd tid,
- hur stor andel av den arbetade tiden som är hos brukare samt
- personalkontinuiteten enligt Koladas definition.

Följsamhet till förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen följs upp av enheten för kontrakt och uppföljning inom ÄVO.

Programmet Attraktiv hemtjänst som pågår till och med 2022 följs upp årligen.

Stadsledningskontorets bedömning

Avseende rapportens rekommendation Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning kommer avdelning myndighet inom ÄVO ta fram ett arbetssätt som ska fungera i samband med att enskild ska skrivas ut från sjukhus. De kommer även säkerställa att nya biståndshandläggare i sin introduktion får kunskap om Göteborgs Stads rutiner vid val av utförare.
I övrigt framkommer inget annat än att de rutiner som finns är tillräckliga och att de generellt sett efterlevs av biståndshandläggarna.

Rekommendationen Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten riktas mot myndighet och hälso- och sjukvårdsorganisationen samt till Göteborgs Stads hemtjänst.
Stadsledningskontoret bedömer att de insatser som är genomförda eller initierade har omhändertagit synpunkterna i InRiktas rapport.

Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö är den rekommendationen som är den största utmaningen. Avtalet för nuvarande planerings- och uppföljningssystemet (PluGo) löper ut 2023-03-31. Intraservice har tillsammans med förvaltningen för funktionsstöd (FFS) och ÄVO under en tid förberett inför ny upphandling. Att fokusera utvecklingsinsatser på ett IT- system med många utmaningar och svårigheter, där avtalet inom kort löper ut, bedöms inte motiverat. Föreliggande utredning har kommit in i slutskedet av förberedelsearbetet inför upphandlingen. Arbetet var i princip färdigt, vilket har påverkat möjligheten att göra förändringar utifrån stadsledningskontorets utredning. De olika delarna som påverkar hemtjänsten innebär i sin helhet ett komplext system. Stadsledningskontoret konstaterar att det inte funnits en helhetssyn utifrån processer, regelverk, förfrågningsunderlag och organisation för att matcha mot en optimal IT-lösning. Alla synpunkter i InRiktas rapport har inte varit möjliga att omhänderta i projektet ”ersätta planeringsstöd för vård och omsorg” eftersom frågeställningarna har sin grund i Treservas organisationsstruktur samt beslutade regelverk.

Det finns olikheter i regler för ersättningen respektive taxan för enskilda som IT-stöden inte kan omhänderta, vilket innebär att en manuell hantering är nödvändig. Stadsledningskontoret har fått i uppdrag att i samverkan med ÄVO, kommunstyrelsen 2022-01-12 § 16, att föreslå ett reviderat förfrågningsunderlag för hemtjänst. Stadsledningskontoret kommer inom ramen detta utredningsarbete beakta regelverken i förhållande till möjligheten för en förenklad administration.

Stadsledningskontoret bedömer att förenklad registrering av insatser kommer kunna underlätta för både Göteborgs Stads hemtjänst och de privata utförarna.

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att det påbörjade arbetet inom och mellan nämnderna Intraservice och ÄVO innebär att flertalet av frågeställningarna inom rekommendationen, Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö är omhändertagna. Tyngdpunkt inom arbete avser dock Göteborgs Stads hemtjänst.

Stadsledningskontoret konstaterar att dialogen om behov av förbättringar av planerings- och uppföljningssystemen, inför ny upphandling, i princip uteslutande har skett med Göteborgs Stads hemtjänst.

De privata utförarna har inte fått möjlighet att delta under samma förutsättningar. Stadsledningskontoret anser att ÄVO borde i detta utvecklingsarbete och upphandling bjudit in privata utförare till dialog, samt att det är något förvaltningen även behöver beakta i andra frågeställningar rörande LOV hemtjänst.

Det finns delar som inte finns säkerställda och/eller innefattande i projektet avseende sådant privata utförares framförde i InRiktas rapport. Stadsledningskontoret syftar på planeringssystem och enkel registrering när de verkar i flera stadsområden/stadsdelar). Stadsledningskontoret anser att det är önskvärt att ÄVO snarast bjuder in de privata utförarna till dialog i frågan.

Projektet ”Ersätta planeringssystem för vård och omsorg” har identifierat att biståndshandläggares möjlighet att följa upp enskildas beslutade och utförda tid är en utvecklingsåtgärd som behöver omhändertas av CGI, som leverantör av Treserva, tillsammans med den leverantör som Göteborgs Stad kommer teckna kontrakt med när det gäller planerings- och uppföljningssystem. Frågan har hänvisats inom Intraservice organisation. Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att frågan löses snarast. Problemet har varit känt under lång tid och stadsledningskontoret är frågande till varför den utvecklingsåtgärd som behöver göras inte har är beställd inom nuvarande avtal.

När det gäller mål och mätetal föreslår stadsledningskontoret att ÄVO kompletterar nuvarande uppföljning med Socialstyrelsens fråga i brukarenkäten ”andelen brukare som svarar att de fått välja utförare”. I övrigt bedömer stadsledningskontoret att det finns en löpande uppföljning samt målsättningar utifrån kommunfullmäktiges beslut. Ett viktigt arbete är att använda resultaten för löpande kvalitetsarbete.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2021-10-27

Redovisning av uppdrag att utvärdera införandet av valfrihetssystemet LOV inom hemtjänsten

§ 828, 0552/21

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag med tillägg enligt beslutssatserna i tilläggsyrkandena från M, L och C samt D:

1. Rapporten om utvärdering av LOV i hemtjänsten i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antecknas.
2. Kommunstyrelsens uppdrag 2021-03-31 § 271 till stadsledningskontoret att genom en extern part utvärdera införandet av valfrihetssystemet LOV i hemtjänsten, förklaras fullgjort.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag, tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden, att utifrån rapportens rekommendationer återkomma med förslag på åtgärder, undantaget rekommendationen att se över tillämpningen av ickevalsalternativ.
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag, tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden, att bedöma behovet av kompletterande mål och uppföljning utifrån rapportens rekommendationer och föreslagna åtgärder.

Tidigare behandling

Bordlagt den 29 september 2021, § 710, och den 13 oktober 2021, § 710.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 2 september 2021.
Yrkande från SD den 22 oktober 2021.
Tilläggsyrkande från V, MP och S den 24 september 2021.
Tilläggsyrkande från M, L och C, särskilt yttrande från KD den 27 oktober 2021.
Tilläggsyrkande från D den 27 oktober 2021.
Yttrande från SD den 23 september 2021.

Yrkanden

Daniel Bernmar (V), Karin Pleijel (MP) och Marina Johansson (S) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från V, MP och S den 24 september 2021 samt avslag på övriga yrkanden.

Jessica Blixt (D) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från D den 27 oktober 2021.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 22 oktober 2021.

Tjänstgörande ersättaren Elisabet Lann (KD) yrkar bifall till tilläggsyrkande från M, L och C den 27 oktober 2021 och avslag på tilläggsyrkande från V, MP och S den 24 september 2021.

Propositionsordning

Ordföranden Axel Josefson (M) ställer propositioner på stadsledningskontorets förslag och yrkandet från SD och finner att stadsledningskontorets förslag bifallits.

Beslutsgång

Kommunstyrelsen godkänner ordförandens förslag att tilläggsyrkandet från M, L och C och tilläggsyrkandet från D behandlas som ett yrkande då de har likalydande beslutssatser.

Propositionsordning

Ordföranden ställer härefter propositioner på bifall respektive avslag på beslutssatserna i tilläggsyrkandena från M, L och C samt D och finner att de bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall och Nej för avslag på beslutssatserna i tilläggsyrkandena från M, L och C samt D.”

Martin Wannholt (D), Hampus Magnusson (M), Jessica Blixt (D), Emmyly Bönfors (C), tjänstgörande ersättaren Elisabet Lann (KD) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (6).

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Karin Pleijel (MP), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V) och Jonas Attenius (S) röstar Nej (6).

Jörgen Fogelklou (SD) avstår från att rösta (1).

Kommunstyrelsen beslutar med ordförandens utslagsröst att bifalla beslutssatserna i tilläggsyrkandena från M, L och C samt D.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från V, MP och S och finner att det avslagits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för avslag och Nej för bifall till tilläggsyrkandet från V, MP och S.”

Martin Wannholt (D), Hampus Magnusson (M), Jessica Blixt (D), Emmyly Bönfors (C), tjänstgörande ersättaren Elisabet Lann (KD) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (6).

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Karin Pleijel (MP), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V) och Jonas Attenius (S) röstar Nej (6).

Jörgen Fogelklou (SD) avstår från att rösta (1).

Kommunstyrelsen beslutar med ordförandens utslagsröst att avslå tilläggsyrkandet från V, MP och S.

Protokollsanteckningar

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 23 september 2021.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 27 oktober 2021.

Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering
2021-12-09

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Sköld

Ordförande
Axel Josefson

Justerande
Daniel Bernmar

Utvärdering av LOV i hemtjänsten i Göteborgs stad

- Konsekvenser, lärdomar och förbättringsmöjligheter

31 augusti 2021

Andreas Bengtsson
Harriet Holmgren
Peder Lindskog

Sammanfattning

Uppdraget som redovisas i denna rapport är en oberoende utvärdering av LOV och dess införande inom hemtjänsten i Göteborgs stad. Särskilt ska konsekvenser beskrivas ur fyra olika perspektiv, brukarens omsorg, medarbetarnas arbetsmiljö, ekonomi samt programmet Attraktiv hemtjänst.

Lagen om Valfrihetssystem, LOV infördes som upphandlingsform i Göteborgs hemtjänst år 2018. Parallellt med införandet pågick ett omfattande förändringsarbete i hemtjänsten inom ramarna för programmet Attraktiv hemtjänst, vilket påbörjades 2015.

På övergripande nivå är frånvaron av mätbara förbättringar som resultat av det samlade förändringsarbetet för Attraktiv hemtjänst och LOV anmärkningsvärd. Trots de stora förändringar som genomfördes under perioden går det inte att se några betydande effekter i objektiva data. Brukarnöjdheten har varit konstant, medarbetarnöjdheten har varit konstant och kostnaderna för hemtjänsten har varit stabila. Dessutom följer utvecklingen i stort andra större kommuner i Sverige som inte genomfört lika omfattande förändringar under den aktuella tidsperioden.

Konsekvenserna av LOV kan däremot sägas ha varit olika för olika stadsdelar. Främst beror skillnaderna på att olika stadsdelar hade olika utgångsläge och förutsättningar när LOV infördes. Innan införandet beslutade varje stadsdel om uppdragsbeskrivning och ersättning för hemtjänsten. Efter införandet hade alla stadsdelar en ny och gemensam styrmodell för hemtjänst som de behövde anpassa sin verksamhet till. Stadsdelarna lämnades vind för våg i omställningen med för lite stöd för att göra anpassningen. Därigenom gick möjligheten att förbättra verksamheten delvis förlorad.

Än idag består vissa skillnader mellan stadsdelarna avseende främst de administrativa processerna och tillämpningen av LOV. Detta skapar framför allt problem för de externa utförare som agerar i flera stadsdelar och då behöver förhålla sig till olika spelregler. Även i andra sammanhang kan olikheter i arbetssätt bidra till exempelvis patientsäkerhetsrisker.

Vid införandet av LOV och särskilt när ersättningsmodellen ändrades till att baseras på utförd tid fick den egna utföraren ett betydande underskott i princip överallt i staden. Flera av de satsningar som fanns inom Attraktiv hemtjänst, särskilt på karriärtjänster och ökad kompetensutveckling, avskaffades i de stadsdelar som bedömde att de var kostnadsdrivande och inte rymdes inom budgeten.

Utredarna bedömer att den största effekten som LOV fick på Attraktiv hemtjänst var att det synliggjorde brister i införandet av programmet. Ett tydligt exempel på detta är det planerings- och tidsregistreringssystem som var en grundläggande förutsättning för den nya ersättningen. Verksamhetskritiska system fungerade helt enkelt inte, vilket påverkade verksamheten negativt.

På motsvarande sätt synliggjordes brister i införandet av nya arbetssätt, där rambeslut är ett tydligt sådant exempel. Rambeslut var tänkt att ge brukarna större frihet att påverka insatserna, men modellen infördes aldrig fullt ut i praktiken. I en situation där ekonomistyrningen synliggjorde verksamheternas kostnader och styrningen fick större fokus blev dessa brister till betydande problem. Det ekonomiska utfallet var i hög utsträckning baserat på nya och ofullständigt implementerade arbetssätt och system. Konsekvensen av detta blev väl kända arbetsmiljöproblem som i betydande utsträckning består än idag.

Att införa LOV innebär konkurrensutsättning när externa utförare får möjlighet att etablera sig. Etableringen har varit låg med enbart fem procent externa utförare. Utredningen pekar

på att det krävs en förenklad hantering av valsituationen som möjliggör för fler äldre att göra aktiva val. Idag anger en låg andel äldre att de fått välja utförare i Socialstyrelsens brukarundersökning, vilket delvis också bekräftas i intervjuer.

En del av brukarrepresentanterna lyfter just tillgången till alternativa utförare som en faktor som stärker äldres position gentemot en hemtjänst som dock oftast, men kanske inte alltid, lever upp till förväntningarna från de som får hemtjänst. Detta förutsätter dock att den som får hemtjänst är medveten om valmöjligheten. Kommunen behöver därför tydliggöra hur valsituationen ska hanteras och följa upp hur det fungerar. När en hög andel uppger att de inte fått välja utförare blir också ickevalsalternativet viktigt. Att se över hur detta fungerar i relation till valsituationen skulle kunna synliggöra möjligheterna för äldre att välja och troligtvis öka andelen hos externa utförare. På sikt gör utredarna bedömningen att en högre andel av marknaden hos externa utförare är en förutsättning för att nå en framgångsrik LOV-modell i Göteborg.

Verksamhetens behov är tydliga för kommunens egen hemtjänst. Det finns betydande underskott som inte vägs upp av motsvarande kvalitetsvinster. Brukarundersökningar visar på en kvalitet i leveransen av hemtjänst som inte motsvarar den högre kostnaden som nuvarande underskott medför. Utredarnas bedömning är att den nya förvaltningen behöver stöd för att arbeta långsiktigt med att förbättra verksamheten baserat på jämförelser som hjälper till att identifiera och sprida framgångsrika arbetssätt. För att klara detta behöver staden etablera metoder för att följa upp verksamhetens utveckling. Detta lägger grunden för att arbeta fokuserat med hållbara och långsiktiga förbättringar.

Slutligen konstaterar utredningen att Göteborgs stad har höga krav på utförare i sitt LOV-system. Utredarna bedömer dock att den stora utvecklingspotentialen inte ligger i själva förfrågningsunderlaget utan i tillämpningen av detsamma. Det gäller särskilt IT-miljön men också i de administrativa processer som har behövts för att hantera en situation med bristfälliga system. Centrala utvecklingsinsatser bör med andra ord riktas mot att utveckla de IT-stöd som finns så att de stödjer och inte försvårar för verksamheten. Systemen är fortsatt inte ändamålsenliga och bedöms vara kraftigt kostnadsdrivande samtidigt som de bidrar till arbetsmiljöproblem.

Över lag finns en positiv grundinställning hos flertalet som intervjuats och en positiv syn på nuvarande inriktning. En av de externa utförarna sammanfattar detta på ett trevligt sätt som utredarna låter sammanfatta och belysa de intryck som även vi fått under utredningen:

”Det är en jäkligt trevlig stad att verka i! Alla är vänliga och det särskiljer Göteborgs stad. Både brukare och personal. Man försöker hitta lösningar i Göteborg. Det finns en god vilja. Det ska medarbetarna ha cred för!”

Innehållsförteckning

Innehåll

Sammanfattning 2
Inledning och uppdrag 5
Metod och genomförande 5
Göteborgs stads hemtjänst – en kort nulägesbeskrivning 6
Förändringar i hemtjänsten sedan 2014 6
LOV-uppdraget omfattar största delen av den samlade hemtjänsten 7
Krav på egenregin liknar krav i förfrågningsunderlaget 8
Hemtjänsten bör ses som en viktig kugge i en effektiv helhet 9
Oförändrad medarbetar- och brukarnöjdhet samt ekonomi 10
Medarbetarnöjdheten har varit stabil sedan LOV infördes 10
Kostnaderna för hemtjänsten i Göteborg har legat på en relativt stadig nivå 10
Äldre med hemtjänst bedömer kvaliteten som oförändrad 12
Intervjuerna förmedlar en positiv bild med utrymme för förbättringar 15
Äldres omsorg, arbetsmiljö och ekonomi har påverkats av flera förändringar samtidigt 15
För utförare av hemtjänst har förändrad ersättning påverkat mest 16
Myndighet och bistånd upplever ökad administration 18
Små förändringar för medarbetare med LOV 20
För hemsjukvården krävs mer samordning och administration 21
Ledningen önskar förutsättningar för hållbart förbättringsarbete framåt 21
Konsultens reflektioner 22
Lärdomar och utvecklingsområden – analys och diskussion 23
Ingen eller liten effekt av omfattande förändringar 23
Små ekonomiska förändringar på kommunnivå, men betydande för verksamheten 25
Stort budgetunderskott kan minskas med högre andel extern hemtjänst eller omfattande produktivitetsförbättring 25
Stor variation i arbetssätt och utfall mellan stadsdelar behöver adresseras 26
Hög ersättningsnivå men höga kostnader i uppdraget 26
Summering av slutsatser samt rekommendationer 28

Inledning och uppdrag

Uppdraget som denna rapport syftar till att redovisa är att göra en oberoende utvärdering av LOV i hemtjänsten i Göteborgs stad. Uppdraget har två huvudsakliga delar. Den första delen handlar om att se vilka effekter samt konsekvenser införandet av LOV i hemtjänsten haft för:

1. Brukarnas omsorg,
2. Kommunens ekonomi
3. Arbetsmiljön
4. Programmet Attraktiv hemtjänst.

Den andra delen fokuserar på att dra lärdomar och identifiera förbättringsmöjligheter. Mot bakgrund av detta har namnet på rapporten valts till Utvärdering av LOV i hemtjänsten i Göteborgs stad – Konsekvenser, lärdomar och förbättringsmöjligheter. Uppdraget utgår från beslut i kommunstyrelsen 2021-03-31. Den fullständiga uppdragsbeskrivningen kan ses i bilaga. .

Metod och genomförande

Utredarna har fått tydliga direktiv om att utredningen ska vara oberoende. Därför har konsulten fått stora frihetsgrader i vägval och val av hur uppdraget ska genomföras och presenteras. Vad som däremot är tydligt är att det i hög utsträckning saknas objektiva underlag som kan beskriva effekten av olika insatser och åtgärder som vidtagits i äldreomsorgen. De effektmätningar som finns är också svåra att härleda till specifika beslut. Rapporten kommer därmed inte att ha förutsättningar att redovisa kausala samband i någon större omfattning.

Mot bakgrund av detta var metoden relativt låst till intervjuer som den mest bärande delen i uppdraget. En av de större metodologiska utmaningarna i uppdraget var att särskilja olika åtgärder och förändringar från andra i värderingen av resultat för utvärderingen. Därför sattes en modell upp som syftade till att dela upp händelseförloppet för hemtjänsten under en längre tidsperiod i olika teman. Intervjuerna genomfördes sedan som semistrukturerade intervjuer, där de olika temana gicks igenom ett efter ett och där respondenterna fick möjlighet att beskriva effekten av respektive sådant tema.

Uppdraget har således utförts med en stor tyngdpunkt på intervjuer med ett fyrtiotal anställda och tjänstemän. Därtill har vi inom ramarna för uppdraget haft kontakt med representanter från pensionärsrådet och externa utförare av hemtjänst, såväl med verksamhet i Göteborgs stad som utförare som inte har tillstånd att utföra hemtjänst i Göteborg.

För analys och slutsatser svarar konsulterna Andreas Bengtsson, Harriet Holmgren och Peder Lindskog.

Göteborgs stads hemtjänst – en kort nulägesbeskrivning

Förändringar i hemtjänsten sedan 2014

Göteborgs stad införde LOV i hemtjänsten i april 2018. Beslutet om införande fattades av kommunfullmäktige i juni 2015. Innan beslut om LOV togs hade ett stort program för hemtjänsten initierats, som kallas Attraktiv hemtjänst. Beslut om det togs i maj 2014. Ytterligare en betydande förändring som skett är sammanslagningen till facknämnd och -förvaltning vilket skedde 2021.

Det har alltså varit stora förändringar på flera olika nivåer som har påverkat hemtjänsten, varav LOV är en. I detta kapitel beskrivs förändringarna mer i detalj och vi försöker ge en översiktlig bild av hemtjänsten i en kontext.

Attraktiv hemtjänst – program med fyra strategier för bättre hemtjänst

Attraktiv hemtjänst är ett program som initierades med två mål. Dels skulle brukarnas inflytande och självbestämmande öka, dels skulle medarbetare uppleva yrket som mer attraktivt. För att genomföra detta valdes fyra olika strategier, nämligen

1. Rambeslut
2. Välfärdsteknologi
3. IT-stöd för mobila arbetssätt
4. Skapandet av attraktiva arbetsplatser

Rambeslut och IBIC handlar i första hand om att ändra hur myndigheten beställer insatser. Ambitionen är att det ska ge större frihet för brukaren att själv styra hur hemtjänsten utförs.

Välfärdsteknik syftar till att införa välfärdstekniska tjänster som komplement eller substitut till en konventionell insats. Ett exempel på detta är trygghetskameror för nattillsyn.

IT-system för mobila arbetssätt innebär implementering av det elektroniska systemet för planering och uppföljning (PluGo) samt stöd för mobil dokumentation i Treserva. I detta ingår också registrering av besök.

Skapandet av goda arbetsplatser handlar om flera saker. Den fysiska miljön i hemtjänstlokalerna ska förbättras, men det gäller också i hög utsträckning kompetensutveckling och införande av nya karriärtjänster.

Upphandling av hemtjänst enligt Lagen om Valfrihetssystem, LOV

Att införa LOV inom hemtjänsten medför framför allt förändringar i styrningen. Precis som är fallet med all upphandling så ställer kommunen upp krav för de leverantörer som vill kunna erbjuda tjänsten. Detta görs i ett förfrågningsunderlag. Kommunen bestämmer också hur tjänsten ska ersättas och med vilket belopp. Detta regleras i ersättningsmodellen.

Alla aktörer som anser att de uppfyller kraven och kan utföra uppdraget till den ersättning som kommunen beslutat, kan ansöka om att ansluta till valfrihetssystemet. Kommunen granskar ansökan och i de fall kraven uppfylls blir leverantören godkänd i valfrihetssystemet. Därefter kan utföraren bli vald av de som får insatsen hemtjänst beviljad. Den konkurrens som sker är alltså baserad på individens val. Ingen konkurrens uppstår vid själva upphandlingstillfället vid godkännandet av leverantören. En betydande andel av ansökningar om att bli leverantör i valfrihetssystemet avslås efter granskning.

Om brukaren inte kan eller vill välja utförare ska kommunen på förhand ha bestämt ett regelverk för vilken utförare som ska få uppdraget, ett så kallat ickevals-alternativ. I Göteborg är det den kommunala utföraren som är ickevals-alternativet. Det är alltid kommunen som är beställare av insatser som brukaren har rätt till.

Utöver att granska utföraren vid ansökan ska även en löpande uppföljning ske för att säkerställa att utföraren uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Även den kommunala utföraren ska följa de krav som ställs i förfrågningsunderlaget.

Konkurrensneutralitet är ett centralt begrepp inom LOV. Med det menas att kommunen inte får särbehandla utförare utan att alla ska ges samma möjligheter och förutsättningar. Detta är till för att säkra att brukarens val inte ska leda till att tjänsten de erbjuds blir sämre, på grund av utförarens förutsättningar. Inom LOV, såväl som inom alla former av upphandling råder krav på att alla externa leverantörer ska behandlas likvärdigt.

För Göteborgs stad innebar införandet av LOV en förskjutning till en mer central styrning av hemtjänsten. Tidigare låg större del av ansvaret hos stadsdelsförvaltningar och -nämnder. Detta ledde till betydande skillnader i krav, strukturer och ersättning över staden. Efter att LOV infördes agerade samtliga stadsdelar under samma regelverk[1]. Rutiner kunde fortsatt se olika ut mellan de olika delarna av staden såvida de inte reglerades i förfrågningsunderlag.

Ersättningsmodell

Det finns i huvudsak två olika ersättningsmodeller som används inom LOV i Sverige. Ersättning för beviljad tid och ersättning för utförd tid. Den beviljade tiden utgår från myndighetsbeslutet eller beställningen till en utförare. Alltså är ersättningen i hög utsträckning känd på förhand för utföraren. Den utförda tiden baseras på den tid som faktiskt utförs. Den utförda tiden får i allmänhet inte överstiga den beviljade tiden. Tiden kan antingen vara rapporterad av utföraren eller elektroniskt uppmätt. Vanligast i Sverige är elektroniskt uppmätt tid.

För Göteborgs stad var det en betydande förändring att gå över till en gemensam ersättningsmodell. Innan LOV infördes beslutade varje stadsdel hur hemtjänsten skulle ersättas. Detta hade gjort att ersättning hanterades på olika sätt i olika delar av staden.

När LOV infördes fanns inget tidsregistreringssystem på plats och ersättning gavs för beviljad tid. Efter att det elektroniska tidsregistreringssystemet införts byttes ersättningsmodellen till att baseras på utförd tid. När bytet av ersättningsmodell skedde höjdes ersättningsnivån för att kompensera för att all beviljad tid inte utförs.

Rambeslut och IBIC

Individens behov i centrum, IBIC, är ett arbetssätt inom socialtjänsten, som utgår från behov, egna resurser, mål och resultat. Dokumentation görs strukturerat med ett språk och tankesätt, som bygger på WHO:s internationella klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF. IBIC infördes i Göteborg i flera steg med start 2015.

LOV-uppdraget omfattar största delen av den samlade hemtjänsten

Hemtjänst och hemsjukvård är för brukare med båda insatserna nära besläktat. I många fall är det samma medarbetare som utför båda insatserna, exempelvis en undersköterska. Hemtjänst erbjuds både till äldre, definierat som personer över 65 år, och yngre under 65 år. Hemtjänst består huvudsakligen av planerade insatser under dagtid men det utförs även planerade insatser på natten och oplanerade, huvudsakligen larm, under hela dygnet.

LOV-systemet i Göteborg innehåller planerade insatser under dagtid och kvällstid. Det betyder att larm som inkommer under dagtid och samtliga insatser nattetid ligger utanför

[1] Ersättningsmodellen skiljer sig åt på vissa platser, så kallad Ö-ersättning som har ett högre belopp.

LOV-systemet. För hemsjukvården ingår insatser som utförs av undersköterska eller vårdbiträde och som beställs från kommunens legitimerade personal.

Krav på egenregin väldigt lika krav i förfrågningsunderlaget

Ibland lyfts att kommunens egen verksamhet och externa leverantörer har helt olika förutsättningar och att konkurrens inte sker på lika villkor. En genomgång av förfrågningsunderlaget och de krav som lyfts indikerar att skillnaderna är relativt små. Genomgången kan ses nedan i tabellen nedan.

Egen regi	LOV förfrågningsunderlag
Arbetskläder, fullständigt	Skalkläder ingår som specifikt krav. Under Basala hygienrutiner står att det gäller underdel samt kortärmad överdel. Utföraren ska stå för tvätt och hålla kläder åtskilda från andra kläder
Kollektivavtal	Kollektivavtal eller minst efterleva centrala krav i Göteborgs HÖK
Inga delade turer	Inga delade turer
Rätt till heltid enligt kollektivavtal	Hos utförare som har minst 2000 tim/mån ska 75 % vara heltidsanställda, gäller både tillsvidareanställda och timvikarier
Timanställning ska begränsas	Timanställning ska begränsas
Ersätts för dubbelbemanning vid bedömt behov, inte av arbetsmiljöskäl	Ersätts för dubbelbemanning vid bedömt behov, inte av arbetsmiljöskäl
Ersätts inte om brukaren tackar nej till insats	Ersätts inte om brukaren tackar nej till insats
Ska anskaffa mobiler för all personal	Ska anskaffa mobiler av viss typ, bör inte användas av mer än en person (i så fall återställas till fabriksinställning)
Beredskap att ta emot många brukare om en privat utförare avvecklar	Beredskap att ta emot brukare vid val/omval och om de blir valda efter att en annan privat utförare avvecklar
Täcker upp för larmpatrullen om larmpatrullen är överlastad och då larmpatrullen har APT-möte	Täcker inte upp för larmpatrullen
Lokal med vissa krav	Lokal med vissa krav
Ramtid med viss rätt för brukaren att byta insats	Ramtid med viss rätt för brukaren att byta insats

Tabell 1. Jämförelse av krav på egenregi och krav i förfrågningsunderlag

Enligt utredarnas bedömning är de största skillnaderna som leder till en konkurrensnackdel för kommunens egen regi att rätt till heltid gäller för den kommunala utföraren. Därtill har den egna verksamheten ett större samarbetsansvar och de täcker ibland upp för larmpatrullen.

De största konkurrensfördelarna som egenregin har är att den kommunala egenregin kan drivas med relativt stora underskott över flera år, samt att ickevalsalternativet är den kommunala hemtjänsten.

Hemtjänsten bör ses som en viktig kugge i en effektiv helhet

Hemtjänsten är en av de bärande delarna av insatserna i ordinärt boende. Den är inte ett isolerat stuprör i äldreomsorgen utan den är egentligen grunden för en effektiv helhet där även andra delar ingår. Särskilt värt att nämna i detta sammanhang är att höga volymer och höga kostnader i hemtjänsten kan vara någonting bra om ett av resultaten är att äldre som vill också får bo kvar hemma längre. Därav kan också den samlade volymen och kostnaden för särskilda boenden minska.

Helheten och nyttan för individen bör vara styrande. Att enbart se hemtjänsten utan detta helhetsperspektiv riskerar att skapa suboptimerade lösningar. I denna utvärdering har författarna dock avgränsat analysen till att enbart gälla insatserna i ordinärt boende, huvudsakligen hemtjänst, i linje med uppdragets formulering.

Oförändrad medarbetar- och brukarnöjdhet samt ekonomi

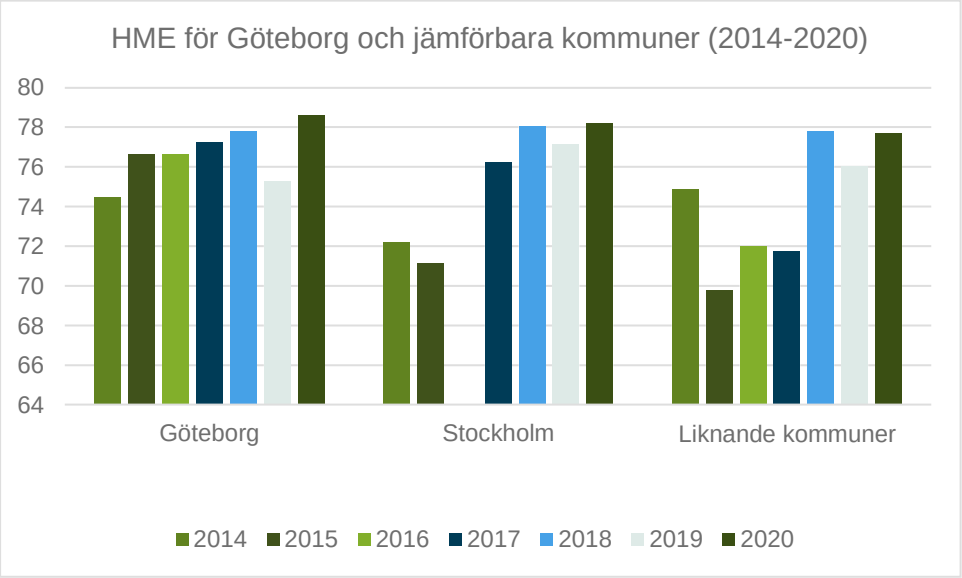
Medarbetarnöjdheten har varit stabil sedan LOV infördes

Staden mäter löpande medarbetarnöjdhet med hjälp av två olika mått, Hållbart medarbetarengagemang (HME) och Nöjd medarbetarindex (NMI). Utfallet för dessa undersökningar i Göteborg redovisas nedan i tabell 1. Uppgifterna gäller för hemtjänsten.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hållbart medarbetar-engagemang, HME	72	76	77	77	78	75	79
Nöjd medarbetar-index, NMI	51	55	56	54	53		55

Tabell 2. Tabell över utvecklingen av medarbetarnöjdhet i Göteborg, 2014-2020

Sammantaget sågs ett tydligt lyft för båda måtten 2015. Sedan dess har nivån varit stabil. Ingen förändring kan ses före LOV infördes och 2020. HME är en mätning som görs i flertalet andra kommuner. En jämförelse med Stockholms stad och andra större kommuner i Sverige[2] visar på en likartad utveckling med stigande nivåer. Utfallet för hemtjänsten i Göteborgs stad är något högre än jämförelseobjekten.



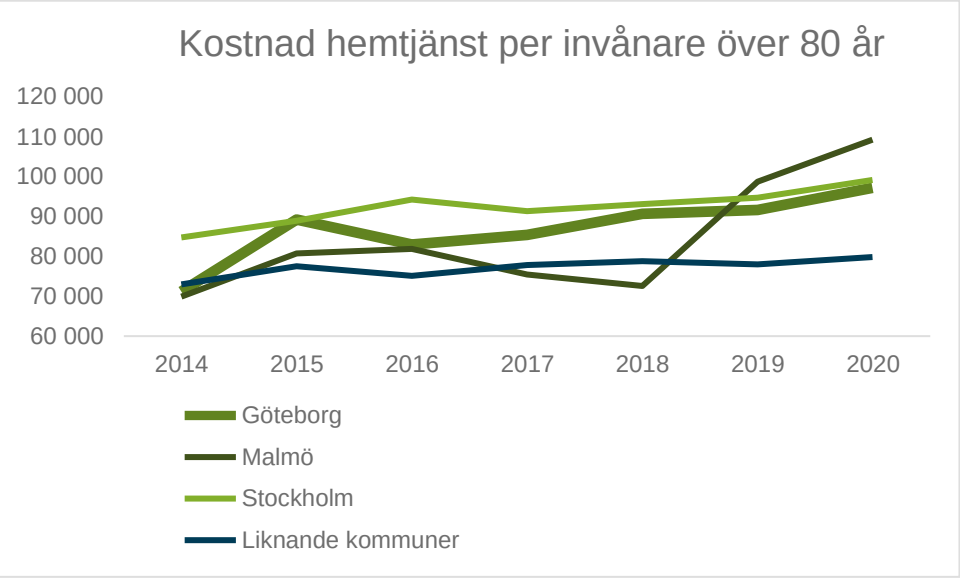
Figur 1. HME för Göteborg, Stockholm och liknande kommuner, 2014-2020. Källa: Kolada. Liknande kommuner är tagna från Kolada och liknande kommuner är Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro

Kostnaderna för hemtjänsten i Göteborg har legat på en relativt stadig nivå

Den totala kostnaden för hemtjänst i Göteborg har, i linje med utvecklingen i stort ökat. Det totala kostnadsläget[3] är i linje med de övriga storstäderna i landet och något högre än ett genomsnitt för de större städer som kommer efter Göteborg i storlek. Utvecklingen kan ses nedan i Figur 1.

[2] Urvalet kommer från Koladas funktion för mest lika kommuner. Kommunerna är Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro. Malmö ingår i urvalet i Kolada men har exkluderats här och jämförs i stället specifikt. Malmö har inte redovisat resultat för HME

[3] Per invånare över 80 år, det vill säga korrigerat för demografi.



Figur 2. Kostnad för hemtjänst per invånare över 80 år. Källa: Kolada. Liknande kommuner är ett genomsnitt för Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro

Verksamhetens kostnader i absoluta mått följer i stort samma kurva med en betydande ökning 2015 och en mindre ökning 2018. Övriga år har kostnadsutvecklingen varit relativt stabil.

Antalet timmar är ett viktigt volymmått som har använts som underlag för resursfördelningsmodellen inom LOV. Först utgick modellen från beviljade timmar och från mars 2019 utgick den från utförda timmar. Vi kan också ställa kostnaderna i relation till volymmåtten. Den beviljade tiden har minskat kontinuerligt sedan 2015 med fyra till fem procent per år. Utförd tid mättes inte förrän 2019 då tidsregistreringssystemet infördes så det finns därmed inga historiska data att utgå ifrån.

Utredarna kan dock konstatera att den utförda tiden var betydligt lägre än vad den förändrade ersättningsmodellen utgick ifrån. Ambitionen var att förändringen skulle vara budgetneutral och att 85 procent av tiden skulle utföras. Detta benämns som utförandegrad. Utförandegraden visade sig vara under 70 procent när väl den utförda tiden började registreras, med stor variation mellan stadsdelar. Detta fick betydande konsekvenser för verksamheternas ekonomiska utfall. Den egna hemtjänstutföraren fick över lag ett stort underskott då intäkterna minskade med 30 procent från en månad till nästa.

Underskottet för utföraren försköts då till ett överskott hos myndighet som inte behövde betala ut ersättning i den omfattning som budgeterats. Den ersatta utförda tiden har ökat något sedan tidsregistreringen påbörjades. Här ska dock sägas att en förändring i ersättningen gjordes i samband med pandemin, där utföraren även fick ersättning för avböjda besök.

Det går alltså inte att dra några tydliga slutsatser gällande den utförda tiden, men sannolikt har den varit relativt stabil. Det innebär ändå att utförandegraden har ökat. En sammanfattning av kostnadsutvecklingen kan ses nedan i Tabell 1.

Mått och kostnadsdrivare	Utveckling	Kommentarer
Total kostnad	→	Ökat ungefär i linje med OPI*
Beviljade timmar (volym)	↘	Minskat kontinuerligt sedan 2015 med 4-5 procent per år
Utförda timmar (volym)	→	Dataunderlag från maj 2018.
Kostnad per beviljad timme	↗	Antalet beviljade timmar har minskat och kostnaden har varit stabil (ökning i linje med OPI)
Kostnad per utförd timme	→	Stabil utveckling i antalet utförda timmar och i kostnader

Tabell 3. Beskrivning av utveckling av centrala nyckeltal under mätperioden 2014-2020. Mått kopplade till utförd tid gäller 2018-2020.

Trots en stabil kostnadsutveckling har den egna verksamheten ett betydande underskott

Den egna regin drivs med underskott. Ersättningen räcker inte för att täcka verksamhetens kostnader. Som tidigare nämnts ökade underskottet markant när ersättning för utförd tid infördes, dock inte på grund av ökade kostnader utan minskade intäkter.

Att den kommunala utföraren drivs med ett underskott är vanligt förekommande i Sverige och sker i en majoritet av Sveriges kommuner. Hemtjänst är en ytterst personalintensiv verksamhet där kostnaderna i hög utsträckning består av personalkostnader. Här kan en viss förändring ses, från att ha stigit från 2014 har personalkostnaderna börjat minska efter att ha toppat 2017. Minskningstakten är dock lägre än minskningstakten av den beviljade tiden, men är större än den andel av hemtjänsten som tagits över av privata utförare.

Idag utförs nästan all hemtjänst av den kommunala utföraren

Privata utförare har etablerat sig i nästan hela staden, men vissa stadsdelar har fortsatt enbart den kommunala hemtjänsten att välja. 31 av 35 områden har minst en privat utförare som är valbar för den enskilde. Totalt över staden stod privata utförare för 5.5 procent av det totala hemtjänstuppdraget 2020. Skillnaderna är betydande mellan stadsdelar där Majorna-Linné har högst andel med 12 procent och Västra Hisingen har lägst andel med under en procent i privat regi.

Andelen hemtjänst i privat regi är låg. En förklaring är att LOV fortfarande är relativt nytt i Göteborg. Men även i jämförelse med Norrköping som införde LOV samtidigt är andelen låg. Utredaren lägger ingen värdering i vart andelen ska ligga men konstaterar samtidigt att det finns vissa faktorer som kan förklara varför. En av faktorerna är huruvida brukaren faktiskt fått välja utförare. Detta är en fråga som Socialstyrelsen ställer i sin årliga undersökning *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* 2020 svarade 52 procent att de fått välja utförare och andelen har sakta stigit. Som referens kan sägas att drygt 70 procent svarat ja i Stockholm och drygt 60 procent i Norrköping. En annan faktor är i förfrågningsunderlaget och vilket ickevalsalternativ som används. Alla som får hemtjänst varken vill eller kan välja utförare vilket gör att detta får en reell effekt på antalet nya brukare för en utförare. Om målsättningen är att höja andelen hemtjänst som utförs av privata utförare är detta två faktorer som kan undersökas närmare.

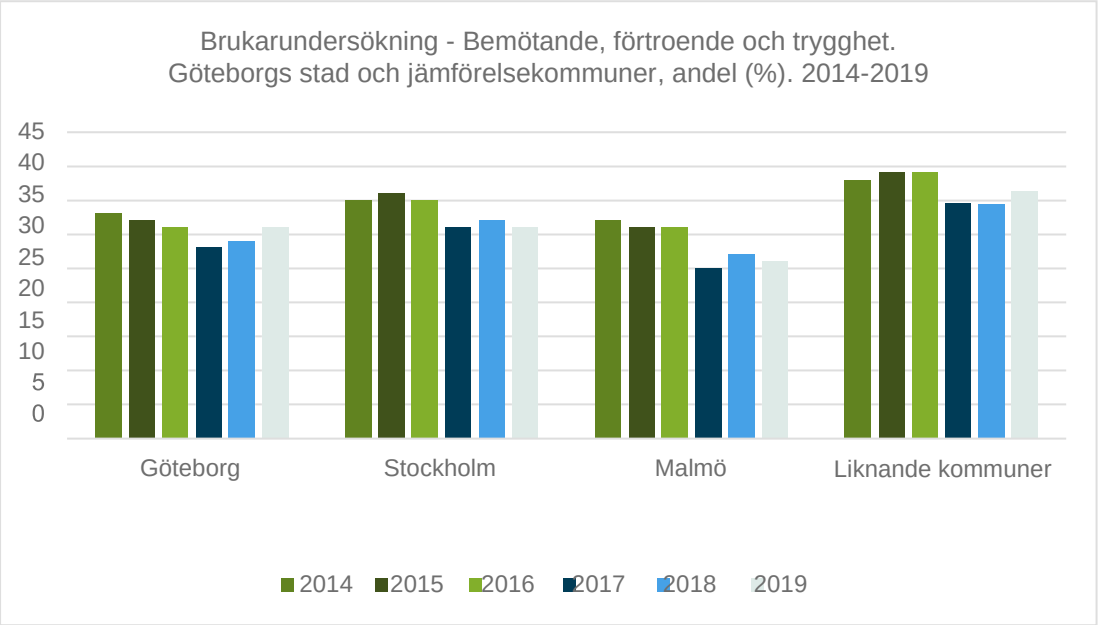
Äldre med hemtjänst bedömer kvaliteten som oförändrad

Genom att använda de brukarundersökningarna som årligen görs av Socialstyrelsen går det att få en bild av den upplevda kvalitén av hemtjänsten i alla Sveriges kommuner. I utredningen utgår vi från tre olika resultat ifrån den, nämligen;

1. Kombinerat svar på tre frågor där samtliga ska ha svaret ja, alltid eller ja, oftast:

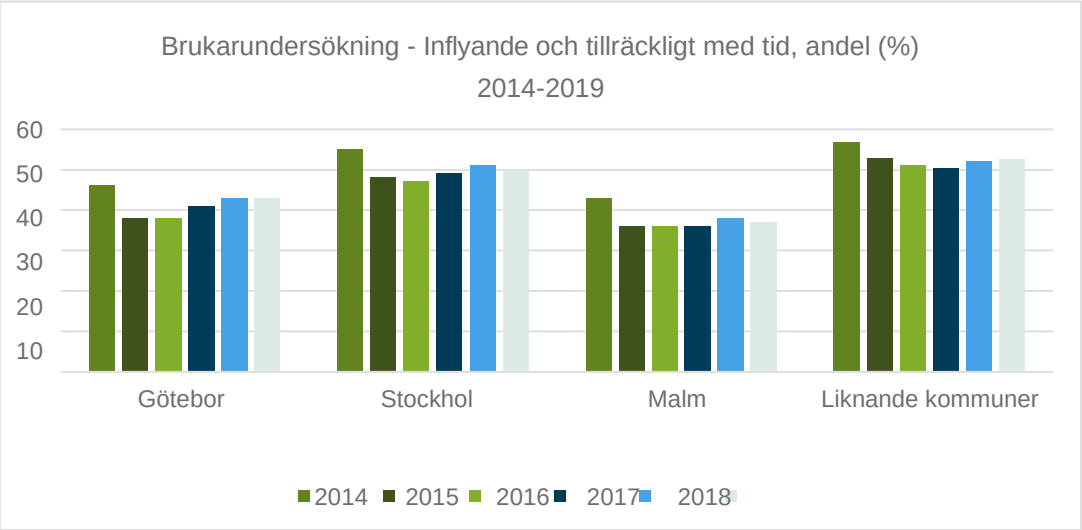
    a. *Brukar personalen ha tillräckligt med tid för att utföra sitt arbete hos dig?*
    b. *Brukar personalen ta hänsyn till dina åsikter och önskemål om hur hjälpen ska utföras?*
    c. *Brukar du kunna påverka vid vilka tider personalen kommer?*
2. Kombinerat svar på frågorna:
    a. *Brukar personalen bemöta dig på ett bra sätt?* (svar: Ja, alltid)
    b. *Hur tryggt eller otryggt känns det att bo hemma med stöd av hemtjänsten?* (svar: mycket tryggt)
    c. *Känner du förtroende för personalen som kommer hem till dig?* (svar: Ja, för alla i personalen eller Ja, för flertalet i personalen)
3. Frågan *Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med den hemtjänst du får?* (svar: Mycket nöjd eller ganska nöjd)

De kombinerade frågorna används då de bedöms ge ett skarpare mått än att titta på specifika frågor. Det är också de frågorna som Rådet för främjande av kommunal analys, RKA, valt att använda från Socialstyrelsens brukarundersökningar i sitt nyligen framtagna effektivitetsindex från hemtjänsten. Urvalet för liknande kommuner är samma som för måttet HME ovan.



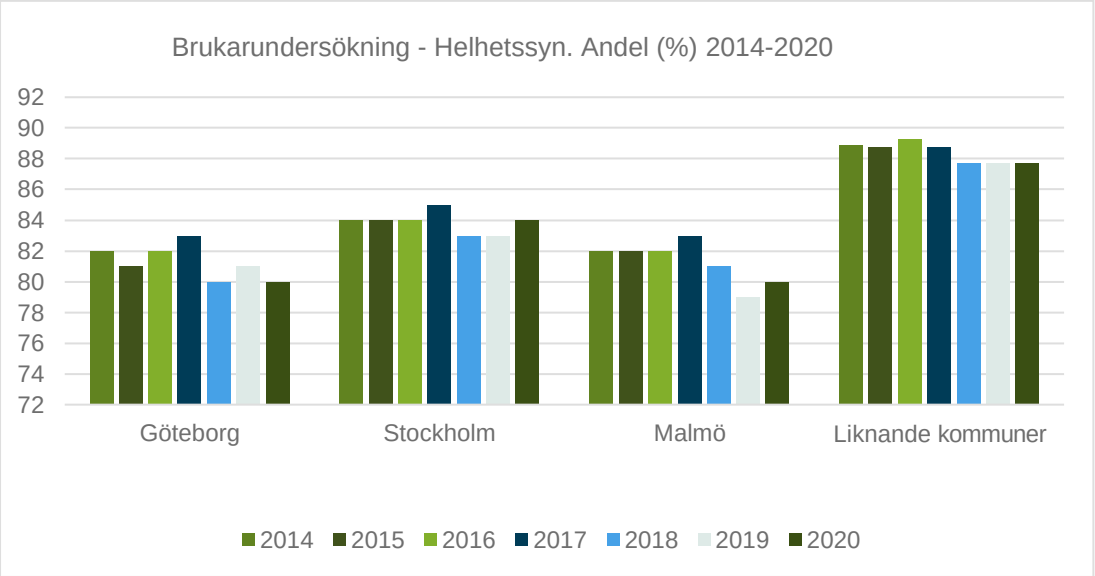
Figur 3. Kombinerade svar i Socialstyrelsens brukarundersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?" Göteborg och jämförelseobjekt, 2014-2019. Liknande kommuner är tagna från Kolada och är liknande kommuner för äldreomsorg 2019. Kommunerna är Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro.

För det kombinerade måttet för frågorna om personalens bemötande, vilket förtroende brukaren har för personalen samt ifall det känns tryggt att bo hemma med stöd av hemtjänsten kan det utläsas att måttet minskade fram till och med 2017 för att sedan vända uppåt. Sedan LOV infördes har det alltså ökat lite, men utfallet 2019 är lägre än för 2015. En liknande utveckling kan ses i de jämförelsekommuner som lyfts. Nivån i Göteborg är snarlikt Stockholm och högre än i Malmö, men de mindre jämförelsekommunerna har ett högre resultat.



Figur 4. Diagram för delresultat i brukarundersökningar 2014-2019. Liknande kommuner är tagna från Kolada och är ett genomsnitt för Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro

För svaren på frågorna om inflytande av hur hjälpen ska ges och huruvida personalen har tillräckligt med tid kan en tydlig minskning ses 2015. Då ställdes frågan i mars, vilket är tidigare än rambeslut infördes som ett led i Attraktiv Hemtjänst. Rambeslut infördes i maj samma år. Efter 2015 har resultatet stigit men är inte tillbaka på 2014 års nivå. Återigen är mönstret kring utvecklingen likt vad som kan ses i jämförelsekommunerna. Den absoluta nivån är högre i Stockholm och de mindre jämförelsekommunerna än i Göteborg, Malmö ligger på en lägre nivå.



Figur 5. Diagram för delresultat i brukarundersökningar 2014-2020. Liknande kommuner är tagna från Koladas och är ett genomsnitt för Linköping, Lund, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro.

Den generella helhetsbilden hos äldre med hemtjänst har varit stabil. Den steg sakta fram till 2017 för att sedan falla tillbaka. Även i jämförelsekommunerna har nivån varit stadig eller sjunkande. Stockholm placerar sig något högre och de mindre jämförelsekommunerna påtagligt högre medan Malmö har ett något lägre resultat.

Sammantaget kan det inte ses några betydande förändringar. Svaren varit stabila över tid. Det går alltså inte att säga att brukarna är vare sig mer eller mindre nöjda med hemtjänsten sedan LOV infördes. Utvecklingen är lik vad som kan ses i andra kommuner.

Intervjuerna förmedlar en positiv bild med utrymme för förbättringar

Inom ramarna för granskningen har konsulterna genomfört intervjuer med ett fyrtiotal medarbetare och intressenter kring hemtjänsten i Göteborg. Indelningen av redovisningen utgår ifrån olika perspektiv som i intervjuerna motsvarar olika roller som respondenterna har.

En del i uppdraget var att genomföra två gruppintervjuer med representanter för Pensionärsrådet i Göteborgs stad. Deltagarna representerade SKPF, SPF och PRO. Därtill har personal från olika delar av kommunen kunnat beskriva hur äldres omsorg påverkats av LOV och andra förändringar i hemtjänsten. Inom ramarna för uppdraget har även fyra externa utförare av hemtjänst intervjuats.

Äldres omsorg, arbetsmiljö och ekonomi har påverkats av flera förändringar samtidigt

Införandet av LOV skedde nära inpå eller samtidigt med flera andra stora förändringar i hemtjänsten, vilket beskrivits i tidigare delar. I detta ingår stora satsningar på förändrad ersättning och tidmätning, planeringssystem, IBIC, rambeslut med mera. I detta kapitel försöker vi beskriva underlagen från intervjuerna i den kontexten. I kommande analys försöker vi därefter lyfta ut LOV och påverkan på omsorg, arbetsmiljö och ekonomi i ett senare kapitel.

Införandet av LOV beskrivs relativt samstämmigt inte ha inneburit några stora förändringar i sig. Det samtidiga införandet av flera stora förändringar gjorde dock att förutsättningarna för LOV och andra förändringar blev mer komplexa. Därmed beskriver respondenterna att svårigheten att införa förändringarna ökar samtidigt som det blir svårare att följa upp desamma på ett strukturerat sätt. I styckena nedan försöker vi redovisa de samlade konsekvenserna av olika förändringar som konsultteamet ser har haft störst inverkan på äldres omsorg, arbetsmiljö och ekonomi utifrån de olika perspektiv som respondenterna organisatoriskt tillhör.

Det ska samtidigt konstateras att hemtjänstverksamheten i Göteborg utmärker sig i att samtidigt ha blivit utsatt för stora förändringar parallellt. I och med detta får konsulterna intrycket av att flera förändringsprocesser genomfördes utan förutsättningar att följa upp varje del på ett strukturerat sätt. Därmed blir det svårt att särskilja effekterna av varje förändring var för sig.

Äldres perspektiv – starkare position med möjligheten att välja eller välja bort

Stadens pensionärsråd

Representanter från stadens pensionärsråd har bidragit med synpunkter på hemtjänsten och LOV i två olika gruppintervjuer utifrån ett äldre- och brukarperspektiv.

Hemtjänsten beskrivs av äldre ha stora utmaningar med kontinuitet, kompetens och attraktivitet för yrket. Sammantaget ger grupperna en stor samsyn kring att personalen har varierande kompetens, där flera medarbetare med lång erfarenhet och hög kompetens blandas med medarbetare utan utbildning och erfarenhet. En stor andel anges även ha svårt att hantera språket, vilket kan innebära kommunikationsproblem med äldre eller med annan personal.

En av deltagarna från pensionärsrådet vittnar om kontakter med mellan 30 och 40 olika personer under en kortare period med hemtjänst. Ett önskemål är att ”färre personer med högre kompetens” ska bidra till omsorgen för varje individ. Gruppen diskuterar behovet av mindre hemtjänstenheter med mindre områden där medarbetarna ges större flexibilitet att lösa behoven utifrån sin kompetens och bedömning av behov hos brukarna. Detta bedöms av representanterna från Pensionärsrådet vara en planeringsfråga för hemtjänstutföraren

som bara indirekt kan påverkas med förfrågningsunderlaget i LOV.

Gruppen äldre som intervjuats har en positiv bild av det stöd som kan fås genom olika former av välfärdsteknik. Det finns en tydlig bild av att tekniken är underutnyttjad i hemtjänsten.

I de fall där hemtjänsten inte uppfyller de äldres förväntningar ger deltagarna två olika bilder. En del ger en samstämmig bild av att äldre ska kunna välja bort hemtjänst som inte upplevs fungera som den ska. Därigenom ser den gruppen ett tydligt mervärde av valfriheten som kommit genom LOV. Valfriheten ger omsorgstagaren ett alternativ till kommunens egen hemtjänst, vilket beskrivs som att den äldre får en starkare förhandlingsposition gentemot hemtjänstutföraren, vare sig det är kommunal eller extern hemtjänst. Det stora mervärdet för den enskilde är därmed att LOV ger trygghet i att ha möjligheten att kunna välja och välja bort en utförare.

De deltagare som är av annan uppfattning gällande valfrihet beskriver hemtjänsten som en viktig samhällstjänst som bör bedrivas enbart i kommunal regi. De äldre som uttrycker detta klagar på bristande insyn i tjänstemännens hantering av externa utförare. Därtill finns hos dem också en bristande tilltro till tjänstemännen i kommunen och till externa leverantörer, delvis kopplat till den tystnadskultur som rapporterats om i media. För den här gruppen är valmöjligheten mellan insatser viktigare än valmöjligheten mellan utförare. Kontroll och insyn är för dem viktiga begrepp. LOU nämns som en alternativ upphandlingsform för att stärka insyn och kontroll. ”Valfrihetsstress” nämns också som beskrivning av en situation då äldre blir stressade av alla valmöjligheter, och känslan som uppstår när äldre känner sig osäkra på om de valt rätt eller fel.

Ingen av deltagarna har dock erfarenhet av privata utförare, vare sig genom egen kontakt eller genom de kontaktytor som deltagarna har bland äldre. inRikta får också frågan varför det är så lite privata utförare i Göteborg. Frågan besvaras av andra deltagare som beskriver en situation där handläggare inte alltid informerar om att det finns möjlighet att välja privata alternativ. Flera exempel på detta lyfts och gruppen är enig om att avsaknaden av den informationen försätter den äldre i en svagare sits, vilket beskrivs som inte önskvärt.

Den avslutande diskussionen konkluderade att effekten av LOV framför allt handlar om att möjligheten att välja stärker den enskilde enligt några deltagare, medan andra anser att hemtjänst företrädelsevis ska drivas av kommunala utförare. De övriga delarna som handlar om förbättringsbehov inom hemtjänsten beskrivs som relativt oberoende av synpunkter på upphandlingsformen, i detta fall LOV.

För utförare av hemtjänst har förändrad ersättning påverkat mest

Egenregin har utmaningar med planering

Verksamhetschefer och enhetschefer uttrycker att införandet av LOV i hemtjänst inte medfört någon större förändring för verksamheten, förutom tydligare beskrivning av ersättningsnivån och vad som ska ingå i en hemtjänsttimme. Detta beskrivs som en fortsättning av det arbete inom programmet Attraktiv hemtjänst där ett ramverk sattes upp för att tydliggöra vad medarbetare inom hemtjänsten lägger sin tid på. Upplevelsen av detta beskrivs som positiv och stärkande. Det som utifrån ett utförarperspektiv beskrivs ha inneburit större förändringar och svårigheter är införandet av planeringssystemet PluGo och övergången till ersättning för utförd tid.

Intervjupersonerna uttrycker att det över lag är positivt för brukarna att få välja hemtjänst. Det har hittills dock varit få äldre som valt privat hemtjänst. Möjligheten att välja gör dock att en missnöjd brukare kan få en annan referens av hur hemtjänst kan fungera. Att vissa brukare som direkt valde bort den kommunala utföraren senare valt att återkomma ses som ett kvitto på att man gör ett bra arbete.

Kontakten mellan utförare och biståndshandläggare begränsades starkt i och med införandet LOV – ”Vi fick inte prata med bistånd”. Orsaken var att handläggarna skulle vara konkurrensneutrala och att besluten inte ska kunna påverkas av enskilda utförare. Delvis har detta förändrats och den strikta begränsningen har nu luckrats upp.

Satsningen på Attraktiv hemtjänst ökade nöjdheten hos medarbetarna. Kompetensutveckling av personal och införande av omsorgshandledare beskrivs som positiva inslag. Det blev svårt att hålla kvar innehållet i Attraktiv hemtjänst när de andra förändringarna infördes, såsom till exempel LOV och ny ersättningsmodell. Idag har omsorgshandledare avvecklats av ekonomiska skäl i flera stadsdelar och det har blivit svårare att genomföra kompetensutveckling. När Attraktiv hemtjänst överfördes från Stadsledningskontoret till stadsdelarna och Intraservice skedde förändringar. Den huvudsakliga anledningen till detta beskrivs vara att när satsningarna skulle finansieras inom ramen för LOV-ersättningen och med ett underskott var det svårt att motivera fortsatta satsningar. Det ska här poängteras att det gjordes olika prioriteringar i olika stadsdelar.

Rambeslut, som är en del av Attraktiv hemtjänst, har införts i varierande grad. Rambeslut innebär att biståndsbeslut inte reglerar tid för specifika insatser utan en total tid per vecka för brukaren. Brukaren har möjlighet att påverka vad, hur och när insatser utförs. Det innebär också att brukaren kan byta ut en planerad insats mot en annan. I realiteten sker inte byten av insatser i särskilt stor omfattning, enligt intervjupersonerna. Orsaken beskrivs vara svårigheter att förstå möjligheterna, och svårigheter att välja bort insatser som man har behov av.

Planeringssystemet PluGo infördes som en del av Attraktiv hemtjänst. Många medarbetare hade bristande vana vid att hantera registrering i mobiltelefon. Det blev för mycket fokus på telefonerna. Systemet var inte tillräckligt testat vid införandet, vilket medförde mycket merarbete och även svårigheter att säkra brukarnas insatser. Mobiltelefoner och appar fungerade inte säkert och manuell planering vid sidan av systemet var nödvändigt. Systemet hängde inte med i förändringarna vid införandet av LOV, vilket medförde ytterligare merarbete.

Det har tagit två år att säkra systemet. Fortfarande tar det tid med efterregistrering och reglerna för vad som kan efterregistreras är otydliga. Det kräver extra tid för medarbetarna för att hantera tid, planera sitt arbete och utföra registrering. Det som är bra med registreringen är att man nu kan följa vad och hur mycket som utförs och följa beviljad och utförd tid. För brukarna blev det inte någon större skillnad med införande av tidsregistrering enligt intervjupersonerna.

Byte av ersättningsmodell är ytterligare en förändring. Det ledde till ekonomiskt underskott för flertalet stadsdelar och en ökad fokusering på timmar. Det blev fokus på ekonomin och ledde till målkonflikter. ”Kanske glömde vi kärnan i verksamheten”. Det blev tuffare att vara arbetsledare. Ansvaret och för att få verksamheten att fungera genom alla dessa förändringar föll i hög utsträckning på enhetscheferna i hemtjänst. De måste hantera alla olika frågor, teknik, telefoner, lokalförändringar mm utöver själva ledarskapet och ekonomin. Arbetsförutsättningarna har lett till omsättning bland enhetschefer.

Idag bedömer utförarrepresentanter att det i många fall är svårt att skilja ut Attraktiv hemtjänst från övriga förändringar som införts.

Externa utförare beskriver positiva intryck men med kostsam kravställning

Olika rutiner i olika delar av staden

Externa utförare beskriver att det är stora skillnader i rutiner och processer mellan stadsdelarna. Den största skillnaden förefaller ligga i hälso- och sjukvården och hantering av delegeringar. Personalen behöver få delegeringsutbildning för varje stadsdel med omfattande tidsåtgång för varje stadsdel för att bli godkänd. Därtill skiljer sig tillämpningen mycket mellan stadsdelarna. Det kan handla om att en stadsdel vill ha anmälningar till utbildning per mail, medan en annan hävdar att GDPR omöjliggör anmälningar via mail och hänvisar till telefon.

Även inom myndighet och bistånd ges en bild av att rutinerna skiljer kraftigt mellan stadsdelar, vilket gör att olika saker riskerar att hamna mellan stolarna.

Förknippat med höga kostnader att driva hemtjänst i Göteborg

Inom området för IT-system beskriver utförarna att det finns stora förbättringsmöjligheter. En stor utmaning uppstår om utförare arbetar mot flera stadsdelar och besök registreras på fel stadsdel. Om personalen inte är noga med att registrera på rätt stadsdel får utföraren inte betalt och uppföljningen kommer att ha svårt att fånga besöket. Kommunens utförare har bara en stadsdel att jobba mot, varvid de svårigheter som externa utförare stöter på inte är desamma som för egenregin. Utförarna lägger omfattande resurser på att registrera om besök till rätt stadsdel. Treserva är klickintensivt, även det på grund av att det är stadsdelsuppdelat, framför allt när nya användare ska in i systemet.

Kraven för att kunna arbeta i kommunen är att ha en iPhone som kostar 5000. Skal med SiTHs-kort kostar ca 1800 kronor plus 100 kronor per månad. Med en livslängd på upp till ett år innebär det en årskostnad på minst 8000 kronor per år. I andra kommuner kan den kostnaden vara motsvarande 2000-3000 kronor per år enligt en av utförarna.

Konkurrens på olika villkor?

Egenregin och externa utförare beskrivs inte konkurrera med privata hemtjänstutförare på helt lika villkor. I vissa aspekter har externa leverantörer fördelar och i andra aspekter har egenregin fördelar.

Egenregin måste till exempel ha beredskap att ta emot brukare från en privat utförare som avvecklar, vilket ju gäller även privata utförare upp till ett eventuellt kapacitetstak. Egenregin, till skillnad från privata utförare, är också back-up när larmenheten har många larmutryckningar samtidigt, samt när larmenheten har arbetsplatsträffar.

Egenregin är också ensam om att ta emot icke-val och de får oftare äldre som skrivs ut från sjukhus. Detta kan ofta vara en fördel då det är en naturlig inkörsport till att få nya uppdrag som genererar intäkter. Icke-val och utskrivningar skulle kunna fördelas via en lista där fler utförare finns med, vilket framförs som förslag. Egenregin har vidare overheadkostnader, som inte anpassas efter omfattningen av uppdrag som respektive enhet har enligt utförarna själva.

Samtidigt drivs kommunens egen hemtjänstverksamhet med betydande underskott över tid med motsvarande 200 miljoner kronor i prognostiserat underskott för innevarande år. Förutsättningarna för en extern utförare att ha ett sådant underskott är begränsade.

Myndighet och bistånd upplever ökad administration

LOV beskrivs ha medfört ökad administration inom myndighet. Cheferna attesterar ersättningen för utförd tid, men har dåliga system för att kontrollera att tiden stämmer. Så var

det också innan LOV infördes, men det har blivit tydligare med en mer uppdelad organisation mellan beställare och utförare.

Ekonomistyrningen har egentligen inte förändrats efter införande av LOV, men det har tillkommit administration för att särskilja kostnader som ligger utanför LOV-pengen t ex matdistribution och ersättning för hemtjänst för personer från annan kommun som vistas tillfälligt i Göteborg. Det finns buggar och fel i verksamhetsstödet Treserva, som ger merarbete för att kontrollera inrapporterad tid, så att ersättningen blir korrekt.

LOV medför att myndigheten hela tiden måste hålla sig à jour när nya utförare tillkommer och när utförare väljer att ändra sina geografiska områden. Handläggarna har fått ett ökat informationsansvar. Brukare som kan ta till sig information och inte har kognitiva nedsättningar har reell möjlighet att välja. För andra är det svårare anser chefer inom myndighet.

Inom myndighet märker man att det händer att utförare – både privata och egen-regi - inte lever upp till kravspecifikationen. Exempel är att man inte påbörjar ett nytt uppdrag inom stipulerad tid, eller att man tackar nej till en brukare, som har valt utföraren. Problemen hamnar hos myndighet.

Med nuvarande situation beskriver myndighetsföreträdarna en situation där det inte råder riktig konkurrens och där valmöjligheterna i realiteten är begränsade med så få externa utförare.

Rambeslut, som infördes genom Attraktiv hemtjänst, har enligt myndighetsrepresentanter inte fungerat som det var tänkt. Det innebar en stor förändring – i stället för att utgå från konkreta hjälpinsatser, som man gjorde tidigare, beskriver handläggaren behov och mål. Utifrån detta ska utföraren tillsammans med brukaren komma överens om vilka insatser som ska utföras. Det är svårt för både brukaren och utföraren att förstå - Hur ska rambeslutet omsättas till insatser? Vad kan jag som brukare välja bort/välja om? Om brukaren inte förstår sitt beslut minskar inflytande och rättssäkerhet. Införandet av rambeslut gjordes inte på ett planerat sätt för utförarna enligt myndighet. Utförarna behöver ofta ha förtydliganden från handläggarna. Det blev också svårare för handläggarna att följa upp om brukarna fått sina behov tillgodosedda. Det har nu blivit mer av en återgång till insatsbeslut.

En ytterligare förändring är införandet av handläggning enligt IBIC – individens behov i centrum. Besluten som följer IBIC bygger på ett tankesätt och terminologi som inte är välkänd för alla. Besluten är svåra att förstå för brukare och utförare. Det medför fler kontakter för att förklara och informera. Utredningarna utgår från behov. Det är inte så lätt att översätta behov till insats. Enligt IBIC ska mål formuleras tillsammans med brukaren för varje biståndsbeslut. Målen utgår från brukarens funktionsnivå. Inom myndigheten ser man det svårt att formulera mål, för personer med svåra sjukdomar/funktionsnedsättningar och små möjligheter till förbättrad funktionsförmåga.

Handläggningssystemet Treserva medför att det tar lång tid att dokumentera och registrera varje beslut. Varje förändring av en insats kräver ett nytt beslut med samma tidsåtgång. SACOs företrädare framhåller också detta.

Det finns en samstämmig bild från myndighetsutövningens sida att kombinationen av införande av rambeslut, IBIC samt administrativa system som inte fungerat optimalt medförde ökad arbetsbörda för handläggarna. Införande av LOV beskrivs som ytterligare en förändring ovanpå en redan hårt förändringsbelastad verksamhet. ”Rambeslut var svårt, sen kom IBIC och LOV på det”

Sammantaget innebär ovanstående förändringar att handläggarnas tid för administration, dokumentation och registrering har ökat. Trivseln på arbetet har enligt medarbetarenkäter minskat, kanske som en konsekvens av detta. Det ger en oro för framtida kompetensförsörjning.

Fokus på tid i stället för behov och mål för individen

Handläggarna beviljar tid för hemtjänstuppdraget. Tiden som beviljas styr både handläggare och utförare, men modellen bygger in en misstro mellan parterna. Kontakten mellan myndighet och utförare har kommit att handla mer om kontroll än om de behov som ska lösas hos äldre. Här beskrivs dock att kommunen nu börjat ta steg för att förbättra detta.

Tidsfokuset som beskrivs ovan gör också att den särskilda kvalitetsuppföljning som handläggarna är ålagda att göra hamnar i skymundan och då inte fungerar så bra. Syftet är att följa upp kvaliteten genom att handläggaren ställer ett antal standardiserade frågor till brukaren, som sammanställs till en viss poäng. Vid låg poäng ska utförarchefen kontaktas. Både handläggare och brukare beskrivs ha svårt att förstå de standardiserade frågorna och införandet har inte skett på optimalt sätt.

Små förändringar för medarbetare med LOV

Medarbetare och Kommunalarbetareförbundet

Införandet av LOV har inte ändrat särskilt mycket, anser undersköterskorna. Få har valt privat hemtjänst. Några har gjort det och sedan återkommit till egen regi och då varit mer nöjda än tidigare. Kommunals företrädare framför att LOV inneburit extra stress/oro för att inte få behålla arbetskamraterna på arbetsplatsen om antalet brukare minskar eller om personal söker sig till annan arbetsgivare.

Rambeslut har gett möjlighet för brukaren att välja och styra över insatser, men det förekommer inte så ofta att äldre väljer att byta en insats mot en annan.

Undersköterskorna klagar inte över stress i arbetet - de har hittat sätt att planera och genomföra uppgifterna. Ett exempel är att börja att avsluta ett besök i tid, så att de hinner dokumentera innan de måste iväg till nästa brukare. Vissa tider vill många ha hjälp samtidigt, till exempel morgnar, och man får hitta sätt att hantera detta. De som behöver medicin viss tid måste prioriteras. Kommunals företrädare lyfter det motsatta och att arbetet är stressigt och att detta förstärkts sedan införandet och LOV och särskilt ersättning för utförd tid.

Arbetet med genomförandeplaner var svårt i början, nämner undersköterskorna. Det var ett nytt sätt att arbeta när det infördes som ett led i Attraktiv hemtjänst. Över tid har det utvecklats och planerna är tydligare nu. Omsorgshandledare, underlättade arbetet med detta.

Införandet av planeringssystemet PluGo var jättesvårt för undersköterskorna. Men när man är van ser man fördelar t ex att kunna se genomförandeplanen i telefonen. Fortfarande fungerar det inte ibland, och appen skulle kunna vidareutvecklas och ha fler funktioner, och bli mer användarvänlig. Särskilt lyfts att det är väldigt många steg/klick i varje registrering där en miss gör att du måste börja om. En av de intervjuade har erfarenhet av bättre versioner i andra kommuner.

Arbetsmiljön har förändrats, i och med att fler enheter samlas till gemensamma lokaler. Det innebär längre avstånd till en del brukare. Verksamheten växer ur lokalerna när den ökar i omfattning. Personal kommer att arbeta över enhetsgränserna, dvs avstånden förlängs ytterligare. Kommunals företrädare framför att de ökade restiderna gör att lunchrasten naggas i kanten. Samåkning förbättrar inte detta.

Det ändrade ersättningssystemet har inte påverkat så mycket enligt undersköterskorna. Det är bra att brukaren får betala för utförd tid. En del brukare är mycket medvetna om vilken tid de har beviljats. Beräkningen för kringtid och restid är inte korrekt i planeringsprogrammet Kompanion. Det innebär ibland stress mellan besöken hos brukare. Det är mycket som ska ske mellan uppdragen t ex vänta in hissen i höga hus, rengöra visiret, parkera, lämna/hämta nycklar, dokumentera. Kommunals företrädare framför att kringtid inte innefattar restid och att restiden saknas i planeringsprogrammet. Vid personalbrist försvinner kringtiden helt. I och med ersättning för utförd tid förvärrades arbetssituationen och det blev minutstyrning, pressade scheman och små möjligheter till att göra fullt ut vad brukaren behöver, framför Kommunal. Möjligheterna att framföra brukarens behov av mer tid har minskat i och med att kontakten måste gå via enhetschefen till biståndshandläggaren.

För hemsjukvården krävs mer samordning och administration

Saco och Vårdförbundet

En enhetschef inom kommunens egen hemtjänst beskriver att man behöver samordna hemtjänstens insatser, som beställs av biståndshandläggare med sjukvårdsinsatser, som beställs av sjuksköterska. Det är komplext och verksamheterna måste vara samspelta för att detta ska fungera i praktiken.

SACOs företrädare framför att det är svårt att få över hälso-och -sjukvårdsinsatser till hemtjänst. Det gäller träningsprogram som legitimerad personal lägger upp och som brukaren behöver stöd för att fullfölja i vardagen. Syftet med träningsprogrammen är att brukaren ska bli mer självständig.

Det är ibland svårt för legitimerad personal att få kontakt med hemtjänst för att förmedla ordinationer, särskilt mindre privata utförare. Det kan vara osäkert om ordinationer utförs. Legitimerad personal kan inte utvärdera nyttan av en ordination, om det är osäkert om den har utförts. Detta leder till att man ibland låter bli att ordinera.

SACO framhåller också att det för närvarande efter sammanslagningen av stadsdelarna, saknas ett lokalt samverkansavtal. Det gör att all samverkan mellan fackliga organisationer och förvaltningen hänvisas till högsta nivå, vilket gör att det tar längre tid.

Vårdförbundet framför att deras arbete har förändrats i hög grad i och med införandet av LOV. Tidigare var de inte involverade i ekonomi. Nu beställer de hälso-och sjukvårdsinsatser på minutnivå och följer upp/kontrollerar att rätt tid redovisats för utförda insatser. Utgångspunkten är schablontider. Det leder ofta till diskussioner med utförarna kring vad tiden räcker till och gränsdragningsfrågor – vad ska göras på SOL-tid och vad ska utföras på HSL-tid? Om sjuksköterskan bedömer att ett ytterligare besök av hemtjänst per dag behövs för en brukare kan hemtjänsten svara att beviljad SOL-tid inte räcker. Samtal och kontroll av tid tar väldigt mycket tid för sjuksköterskan. Önskvärt är en resursfördelning baserad på några olika nivåer för tidsåtgång.

Att ge delegering tar tid med fler utförare. Det är ny personal hela tiden, man lär inte känna personal. Hos en del utförare ska alla ha delegation, hos andra bara några få. Det borde vara likställt.

Ledningen önskar förutsättningar för hållbart förbättringsarbete framåt

Ledningspersoner som intervjuats konstaterar att hemtjänsten i Göteborg har genomlevt många förändringar under några få år. Det gör det svårt att se effekten av de olika förändringarna var för sig. Genomförandet beskrivs inte ha skett på ett optimalt sätt. Ett mer omsorgsfullt införande av LOV hade varit bättre, där större hänsyn till olikheter och skillnader mellan stadsdelarna lyfts som en viktig fråga som behandlats för styvmoderligt.

Vidare infördes PluGo utan att ha testats, vilket gav mycket merarbete. PluGo var heller inte anpassat till rambeslut. Därtill gjorde övergången till ersättning för utförd tid att man hamnade i vad som beskrivs som minutstyrning, där dialogen mellan handläggare och utförare kom att handla mer om tid än om brukarnas behov.

Generellt har välfärdsteknik införts i begränsad omfattning och inte närmat sig målbilden som angavs i Attraktiv hemtjänst. Flera intervjuade ser fram mot införandet av nyckelfria lås, men anger att takten i teknikinförande generellt är för låg.

Som en konsekvens av ovan nämnda förändringar lades Attraktiv hemtjänst delvis ner av vad som ofta angavs som ekonomiska skäl. Stadsdelarna bestämde mer eller mindre fritt hur de skulle förhålla sig till exempelvis att ha kvar omsorgshandledare.

Sedan årsskiftet har stadsdelarnas äldreomsorg slagits samman i en gemensam förvaltning. Det har gått kort tid efter sammanslagningen, och skillnaderna mellan stadsdelar blir synliga. Stadsdelarna har helt enkelt haft olika förutsättningar och fortsatt att arbeta olika fram till nu. Även i en gemensam förvaltning beskrivs arbetet med att hitta gemensamma arbetssätt som utmanande. Sammanslagningen för med sig ett omfattande arbete med att hitta ett gemensamma regler, rutiner och synsätt på arbetet.

Som orsaker till att det inte finns fler privata utförare nämns kravställning, uppföljning, ersättning och att det finns olika åsikter om LOV inom politiken. Flera respondenter uttrycker att det skulle behöva skapas bättre förutsättningar för externa utförare i syfte att öka etableringen och andelen externt utförd hemtjänst.

Flera ledande tjänstemän ger uttryck för är att det nu behövs arbetsro och långsiktiga förutsättningar för att arbeta med förbättringar i verksamheten.

Verksamhetsuppföljning – Enheten för kvalitet och uppföljning

Verksamhetsuppföljningen beskrivs utgå från krav, riskbedömning, självskattning och arbetsplatsbesök. Uppföljningen sker både regelbundet och händelsestyrt. Resultat återkopplas till utföraren och ska för utföraren fungera som en utgångspunkt för verksamhetsutveckling.

För kommunen i rollen av systemansvarig beställare är uppföljningen ett viktigt verktyg som en del i kravställning och granskning. Den ska säkerställa att upphandlad tjänst uppfyller kommunens behov och krav som ställs på tjänsten. Långvariga brister i tidsregistrering och ekonomisk redovisning har varit skäl till att någon enstaka utförare inte har fått fortsätta.

I intervjuerna beskriver de som arbetar med verksamhetsuppföljning att kravspecifikationen kan vara ännu mer styrande i avtal, verksamhetsuppföljning och individuppföljning för att ge ännu bättre ”stuns” till verksamheten.

Det finns en medvetenhet om konkurrensneutralitet. Hemtjänst i egen regi är en utförare bland alla och verksamhetsuppföljningen är skild från den driften.

Konsultens reflektioner

En stor öppenhet och engagemang för verksamheten har präglat intervjuerna. Det finns en relativt stor samsyn mellan de intervjuade att införande av LOV inte har inneburit så stor förändring i sig. Både hemtjänstens utförare och myndighetsutövningen har genomgått andra stora förändringar, som påverkat mer. Det stora flertalet respondenter ser det som klart att LOV ska fortsätta och har över lag en positiv inställning till hur LOV påverkat hemtjänsten i staden.

Lärdomar och utvecklingsområden – analys och diskussion

I detta kapitel redovisas slutsatser baserat på analys av det samlade materialet som ingått i uppdraget. Vi försökt dela in slutsatserna i olika utvecklingsområden som motsvaras av de olika styckena.

Ingen eller liten effekt av omfattande förändringar

Den sammantagna bilden från de underlag som presenterats i rapporten visar att det inte skett några större rörelser i brukarnöjdhet, vad medarbetarna tycker om sin arbetsplats eller verksamhetens kostnader. I de fall det skett förbättringar, eller försämringar, kan liknande rörelser iakttagas i andra jämförbara kommuner i landet.

Göteborgs stad har däremot genomgått betydande förändringar under denna tidsperiod. Med detta som utgångspunkt följer i detta kapitel en närmre analys av olika skeendet som utredarna anser har haft en betydande påverkan på hemtjänsten, både positivt och negativt.

Den modesta utvecklingen av resultaten bör dock tolkas i ljuset av de omfattande förändringar som hemtjänsten ställts inför de senaste åren. När besluten fattades kring satsningar på Attraktiv hemtjänst och LOV kan vi utgå från att ambitionen har varit att förbättra hemtjänsten. Så blev dock inte fallet.

För att kunna följa utveckling och förbättring för den fortsatta verksamheten behöver mätning och uppföljning etableras baserat på de mål som sätts.

Konkurrens och valfrihet upplevs generellt som positivt, men med begränsat genomslag

Den kommunala hemtjänsten är den överlägset största utföraren av hemtjänst i staden. De utför ungefär 95 procent av den konkurrensutsatta delen av hemtjänsten. På sikt kommer det att vara svårt att upprätthålla ett valfrihetssystem när de andra utförarna av hemtjänst är så små och har så låga volymer. Det är helt enkelt svårt att få en god ekonomi i driften med låg volym.

Två faktorer har stor påverkan på hur stor andel privata utförare får av hemtjänstmarknaden. Dels handlar det om hur många och vilka företag som väljer att etablera sig. Dels hur många äldre som väljer respektive utförare.

Företag etablerar sig i Göteborg, även om flera hemtjänstutförare valt att inte göra det. Däremot är det bevisligen en relativt låg andel som valt privata utförare och en låg andel som uppger att de har fått välja. Här finns sannolikt en utvecklingspotential i att arbeta med vilken information som ges vid valsituationen. Närmare hälften av alla brukare uppger i Socialstyrelsens brukarundersökning att de inte fått välja utförare.

Utöver valsituationen så är ickevalsalternativet centralt, när en så stor andel av brukarna anger att de inte fått välja står det för en betydande del av inflödet av nya brukare till hemtjänsten. En betydande del av dessa ställs inför att göra val snabbt och i en utsatt situation, exempelvis i samband med utskrivning från sjukhus. I samband med dessa situationer behöver valet av utförare hanteras med stor respekt för den enskildes utsatthet och med en viss portion praktisk hänsyn för verksamheterna som berörs.

Över lag har de allra flesta respondenterna lyft det som positivt med konkurrensutsättning genom valfrihet, även om det inte är en helt samstämmig bild som ges vid intervjuerna. De flesta vill öka andelen externa utförare. Utifrån ett utförarperspektiv lyfts också att

konkurrensutsättningen generellt bidragit positivt då det lett till en tydlighet i vad som krävs, samt bekräftat att rätt saker görs. LOV kan då antas ha bidragit till större tydlighet i ansvar och styrning.

Ur ett brukarperspektiv kan valfrihet sägas ge brukaren en starkare position mot utföraren, vilket bekräftats av delar av representanterna för Pensionärsrådet. Detta både genom att äldre kan välja vilken utförare som ska erbjuda hjälp, men kanske framför allt genom att kunna välja bort en utförare i de fall hemtjänsttagaren är missnöjd med utföraren.

Samtidigt lyfts av andra att valfrihet kan ge en stress och att hemtjänst är en väldigt viktig insats för de som får insatsen beviljad. Då är det viktigt att inte välja fel. De äldre som anger detta kan fortfarande välja den kommunala utföraren, vilket annars varit det enda alternativet.

Den begränsade etableringen i kombination med begränsad information om valmöjligheter gör att LOV inte alltid medfört en reell möjlighet för alla äldre att kunna välja, eller åtminstone inte kännedom om den möjligheten. Därtill har valmöjligheterna varit begränsade på grund av att det funnits få utförare att välja mellan.

Utifrån äldres perspektiv bedömer vi att LOV i mycket liten utsträckning påverkar de mest centrala utvecklingsbehoven. Attraktiviteten i yrket, kompetensförsörjning och kontinuitet är högt prioriterade för såväl äldre som för verksamheten. Lösningen för att komma till rätta med de utmaningar som finns på dessa områden är förmodligen varken upphandlings- eller driftsformer. Snarare krävs en långsiktig strategi och långsiktiga förutsättningar att arbeta med dessa frågor strukturerat i verksamheten. Det finns heller inga tecken på att införandet av LOV har påverkat dessa faktorer i vare sig positiv eller negativ riktning.

Valfrihet tillgodoser vidare de äldres behov som ser ett mervärde i att välja och välja bort. Om valfriheten även omfattar ett kommunalt alternativ tillgodoses samtliga invånares behov, även de som vill att kommunen ska driva all hemtjänst. Detta är vad som gäller under nuvarande förutsättningar.

För att tillgodose den gruppen äldre som känner en otrygghet i att hemtjänst drivs av externa leverantörer krävs vidare att kommunen ökar transparensen om vilka krav som ställs på utförare av hemtjänst och hur detta följs upp och kontrolleras samt kommunicerar detta aktivt med framför allt Pensionärsrådet och andra intressenter. Utredaren kan inte se att nuvarande lösning med extern hemtjänst är sämre för någon av grupperna äldre, särskilt då den externa hemtjänsten drivs utan att ge kommunen underskott i drift, eller åtminstone utan den risken.

Utmanande arbetsmiljö med omfattande förändringar och svårarbetad IT-miljö

Sedan programmet Attraktiv hemtjänst lanserades har hemtjänsten genomgått ett stort antal omfattande förändringar i högt tempo. Med Attraktiv hemtjänst infördes ett helt nytt sätt att beställa, ta emot beställningar samt planera besök av hemtjänst. Detta inom ramarna för införandet av rambeslut och IBIC. Elektroniska system infördes för planering, tidsregistrering och dokumentation. Sammantaget är detta en väldigt stor förändring i de administrativa processer som omgärdar hemtjänsten. Samtidigt var införandena förknippade med stora problem med flera misslyckade delar av implementeringen.

Ingen av dessa förändringar hade etablerats fullt ut när LOV infördes. Rambeslut beskrivs aldrig ha införts ordentligt, utan har i praktiken ersatts mer av insatsbeslut. De IT-system som införts fungerade inte på ett tillfredställande sätt, utan brottades med problem. Systemen var inte ordentligt testade innan införandet och vissa problem kvarstår än idag. Problemen kring planeringssystemet är välkända och har blivit en arbetsmiljöfråga. Systemet för

tidsregistrering uppges vara administrativt svårjobbat och uppföljningssystemen där kontroller av tid ska göras har inte fungerat ändamålsenligt. Mycket har fått göras manuellt.

Sammantaget återstår ett arbete med att förbättra arbetsmiljön, där de största arbetsmiljöproblemen går att relatera till IT-miljön. Arbetsmiljön hade dessutom kunnat vara avsevärt bättre med bättre stöd för det omfattande förändringsarbete som kommunen föresatt sig. Förändringar som genomförts behöver ha satt sig i verksamheten innan det byggs på ytterligare förändringar.

Konsultteamets slutsats är att LOV stod för en relativt liten del i det sammanlagda förändringsarbetet med relativt liten påverkan på arbetsmiljön jämfört med de delar som härrörde till Attraktiv hemtjänst. En alternativ tolkning kan vara att införandet av framför allt ersättningsmodellen inom LOV förutsatte att IT-miljön som lanserats skulle fungera. När den inte gjorde det blev det än större problem. Oavsett tolkning gör utredarna bedömningen att grundorsaken ligger i IT-miljön och inte i LOV-systemet.

Små ekonomiska förändringar på kommunnivå, men betydande för verksamheten

Göteborgs stads kostnader för hemtjänst har utvecklats i linje med, eller med en lägre ökningstakt, än andra jämförbara kommuner. Verksamhetens kostnader har utvecklats på samma sätt. Däremot har resursfördelningsmodellen förändrats vilket fått stora konsekvenser budget- och redovisningsmässigt.

Vissa kostnader för administrativa tjänster har tillkommit. Exempel på detta är Enheten för Kvalitet och Uppföljning samt att myndighet i många fall rekryterat extra personal för att hantera den ökade administrationen. Dessa kostnader är dock väldigt små i relation till den totala kostnadsmassan och utredarnas bedömning är att effekten på de totala kostnaderna för hemtjänsten är ytterst begränsade.

Den stora kostnadsmassan att angripa ligger i det underskott den egna verksamheten dras med. Här ska det dock poängteras att underskottet kan minskas på två sätt. Konsultteamets bedömning är att det går att åstadkomma en kombination av båda dessa med en smartare bemanning och schemaläggning samt ett aktivt lärande mellan grupper och områden i staden med framgångsrika arbetssätt.

LOV kan sägas ha synliggjort kostnaderna för olika delar av verksamheten. Därmed blir det också tydligare vilka åtgärder kommunen behöver ta för att förbättra kostnader och styrning.

Stort budgetunderskott kan minskas med högre andel extern hemtjänst eller omfattande produktivitetsförbättring

Utredarna har mötts av en samstämmig bild av att ekonomin har hamnat i större fokus efter att LOV infördes. Den största förändringen skedde vid bytet av ersättningsmodell då underskottet i den egna verksamheten synliggjordes och blev stort på utförarsidan. Det kan diskuteras om ersättning för utförd tid var en konsekvens av LOV eller om det redan var en del av Attraktiv hemtjänst. Oavsett vilket fick varje chef med budgetansvar i samband med att den nya ersättningen infördes en press på sig att vidta åtgärder för att nå en budget i balans. Ekonomistyrningen fick med andra ord ett betydligt större fokus.

När det inte upplevdes som möjligt att minska baspersonalen tillräckligt mycket för att nå en ekonomi i balans hamnade ett väldigt stort fokus på andra kostnadsposter. Dessa var betydande i kronor och ören, men i relation till underskottet små. I många fall var det delar i programmet Attraktiv hemtjänst som osthyvlades bort, och då företrädelsevis

omsorgshandledare och kompetensutveckling som exempel på satsningar som fick stryka på foten.

Att skära i sådana kostnader påverkar det ekonomiska resultatet kortsiktigt på marginalen, men löser inte grundproblematiken. Om verksamheten ska nå en ekonomi i balans krävs det en betydande minskning av personalkostnaderna i relation till uppdraget. Däri ligger de egentliga kostnaderna och nyckeln till en långsiktig ekonomi i balans för utföraren.

Underskotten i den egna verksamheten synliggör också att det skulle bli en positiv ekonomisk effekt med högre andel extern hemtjänst. Analysen visar att den kommunala hemtjänsten drivs med stora underskott som kommunen skulle kunna undvika med högre andel extern hemtjänst.

Stor variation i arbetssätt och utfall mellan stadsdelar behöver adresseras

I samband med att LOV infördes ställdes alla stadsdelar inför samma styrmodell. Verksamheterna i de olika delarna av staden hade då helt olika förutsättningar i form av volymer, kostnader och interna processer. Det är konsultteamets uppfattning att stadsdelarna fick för lite stöd i den stora omställning som utkrävdes av dem för att kunna nå en budget i balans. Detta gällde särskilt där förutsättningarna var ogynnsamma.

Verksamhetsutveckling som driver långsiktigt värdeskapande fick med andra ord inte det utrymme som det borde ha fått när det ställdes mot kortsiktiga besparingar. I samband med förändringarna för styrmodellen borde mer uppmärksamhet ha ägnats åt att stödja en sund utveckling i verksamheten, gällande exempelvis effektiv bemanning och schemaläggning samt justering av volymer och utförandegrad som avvek.

Än idag skiljer rutiner mellan stadsdelar. När beställare och utförare inte längre är organiserade i stadsdelar uppstår problem i deras kommunikation. En extern utförare behöver anpassa sitt sätt att kommunicera baserat på var mottagaren sitter, vilket medför tydliga risker för felkommunikation. Det gäller delegeringar och ordinationer från legitimerad personal, såväl som kontakt med myndighet och det gäller även tidsregistreringen.

Eftersom externa utförare kan välja att agera inom olika stadsdelar med samma personal är detta ett område för utveckling. Frågan handlar både om patientsäkerhet i de fall det är viktigt med snabb och korrekt kommunikation men också om att det skapar merkostnader.

Detta är förstås inte bara ett problem för externt utförd hemtjänst, utan potentialen ligger i att identifiera de mest framgångsrika arbetssätten och sprida dessa till ett mer enhetligt arbetssätt över hela staden. Ett sådant långsiktigt arbete med verksamhetsutveckling behöver prioriteras högre i fortsättningen.

Variationerna i verksamheten behöver adresseras och åtgärdas. För att framgångsrikt angripa detta krävs att mätning och uppföljning utvecklas samt att det finns systemstöd som gör att rätt mätningar kan göras på ett effektivt sätt. Ett fåtal mätetal behöver etableras som är särskilt viktiga och följas beroende på behovet i utgångsläget.

Därtill behöver den nya förvaltningen arbetsro från större förändringar för att kunna ägna sig mer åt verksamhetsnära förbättringar.

Hög ersättningsnivå men höga kostnader i uppdraget

Både ersättningsnivå och krav är relativt sett höga i Göteborgs stad vid jämförelse med andra kommuner. De krav som framför allt är kostnadsdrivande för en utförare är krav på

personal, chef och på IT. Utredarna kan inte se att några specifika krav är orimliga eller unika i LOV-system, men att summan av samtliga krav ligger högt i relation till andra LOV-system.

Utredarnas bedömning är att det krav som påverkar utföraren mest är kraven på IT som medför mycket dubbelarbete, både för beställare och utförare. Det handlar om att utförare behöver registrera i kommunens system. Det är ett vanligt krav i flera kommuner, men det som skiljer sig i Göteborg är att utföraren inte har möjlighet att använda ett integrerat planeringssystem. Detta betyder att externa utförare behöver arbeta i dubbla system för att själva kunna följa upp utförande mot planering. Detta är självklart kostnadsdrivande och medför en negativ inverkan på arbetsmiljön.

På motsvarande vis som i den tidigare analysen kring IT-system är det alltså inte i förfrågningsunderlaget som problemen skapas, utan i den underliggande IT-miljön. Här finns en skillnad mot exempelvis Stockholm, som också använder ett eget system för tidsregistrering. Där finns möjligheten för systemintegration mot [vissa] andra system, vilket möjliggör att ta bort dubbelarbete.

Utöver indirekta kostnader är kraven på hårdvara högre än vad som kan återfinnas i andra kommuner. Specifika krav på telefoner med kravställda tillbehör ger en merkostnad i Göteborg på ungefär 10 kronor per timme. Beräkningen görs baserat på en medarbetare som arbetar heltid och med en kringtid på 35 procent. Med en lägre anställningsgrad eller en högre kringtid ökar kostnaden per timme.

Krav på personal är kostnadsdrivande, men också i linje med, eller möjligen lägre än kraven på den egna verksamheten. Särskilt kombinationen av krav på heltidsanställningar och att delade turer inte ska förekomma är kostnadsdrivande. Samtidigt kan det vara viktiga förutsättningar för att göra yrket mer attraktivt.

Krav på verksamhetschef är inte kostnadsdrivande på samma sätt, utan kan snarare påverka etablering då det kan vara svårt att rekrytera med så snäva krav på chefserfarenhet. Det kan också lyftas att krav på chefserfarenhet för att få vara chef kan vara negativt ur ett återväxtperspektiv. Det blir svårt helt enkelt svårt att bli chef.

Summering av slutsatser samt rekommendationer

Objektiva underlag i form av data från medarbetarundersökningar, brukarundersökningar och ekonomiska data indikerar att konsekvenserna av införandet av LOV varit ytterst begränsade. Inga tydliga skillnader kan ses i utvecklingen, dessutom är utvecklingen påfallande lik utvecklingen i andra stora kommuner. Nedan har vi försökt samla de tre viktigaste utvecklingsområdena med tydliga rekommendationer.

Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning

Externa utförare har etablerat sig i en lägre omfattning än väntat och har inte tagit en stor marknadsandel. Utredarna har mötts av en samsyn i att konkurrensen inte haft några betydande effekter. Hur LOV-systemet är utformat med information till brukaren om val och ickevalsalternativ har med största sannolikhet haft en betydande påverkan på utfallet. Vid jämförelse är det en låg andel som anger att de fått välja och de som inte väljer får den kommunala utföraren som utförare.

Rekommendation: Se över hur information ges till brukare vid valsituationen så att informationen är objektiv. Hela valprocessen behöver tydliggöras så att valmöjligheter ges på att för de äldre bra sätt. Se över tillämpningen av ickevalsalternativ. Säkerställ att systemstöd gör hanteringen av olika utförare mindre administrativt tung. Ett mål kan vara en ökande andel ska ange att de fått välja utförare i brukarundersökningar.

Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten

Införandet av LOV fått betydande effekter för styrningen av verksamheten. En gemensam styr- och ersättningsmodell har införts vilket gjort att krav och förutsättningar blivit markant mer lika över hela staden. Även efter införandet av LOV fanns betydande skillnader i hur dessa tillämpades mellan stadsdelar. Detta har synliggjorts ytterligare efter sammanslagningen till en fackförvaltning.

Rekommendation: Fortsätt minska skillnaderna inom och mellan verksamheter. Det gäller även att minska variation i arbetssätt och rutiner mellan stadsdelar. För att möjliggöra detta krävs att staden inför strukturerade sätt att jämföra och värdera arbetssätt och resultat och arbetar strukturerat med att stödja förbättringar.

Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö

Betydande delar av administrationen kring LOV-systemet skulle göras genom IT-system. Dessa har inte fungerat tillfredställande vilket varit negativt för arbetsmiljön och medfört extra arbete och har en tydlig potential för fortsatt förbättring. Detta gäller särskilt vid införandet av tidsregistrering och ersättning för utförd tid. En negativ konsekvens av detta är att ekonomin fick ett väldigt stort fokus, men inte på ett konstruktivt sätt. Det går heller inte att se att fokuset på ekonomi lett till några betydande effekter på kostnaderna.

Rekommendation: Fokusera utvecklingsinsatser på att utveckla IT-stöden. Detta arbete har pågått under lång tid men inte nått i mål. Detta gäller dels kritiska system för registrering, beställning och uppföljning, och dels administrativa system för exempelvis kommunikation. Likartade processer över staden är sannolikt en förutsättning för detta.

--

Utredarna gör sammanfattningsvis bedömningen att den största utvecklingspotentialen för LOV-systemet i Göteborgs stad inte ligger i förfrågningsunderlaget utan i tillämpningen av förfrågningsunderlaget.

Bilaga. Uppdragsbeskrivning

Uppdraget:
Enligt beslut i kommunstyrelsen i Göteborg 2021-03-31 §271 har stadsledningskontoret fått i uppdrag att anlita en extern part för att utvärdera införandet av valfrihetssystemet LOV i hemtjänsten.

Utvärderingen ska innehålla:

a) konsekvensbeskrivningar för vilka effekter LOV fått för ekonomin, de äldres omsorg, personalens arbetsmiljö samt programmet Attraktiv hemtjänst.
b) utvärdera effekterna av valfrihetssystemet enligt LOV i hemtjänsten och komma med förslag på hur LOV-modellen i Göteborg kan förbättras ytterligare.
c) konsekvensbeskrivningar för vilka effekter som LOV har gett under de första åren efter införandet, ur de olika intressenternas perspektiv. Den ska också föreslå förändringar i förfrågningsunderlaget som, genom exempelvis mindre administration kan ge bättre förutsättningar för intressenterna. Utvärderingen ska innehålla lärdomar från andra jämförbara kommuner som har infört LOV.
d) beskrivning av kvalitetsperspektiv utifrån omsorgstagare och arbetsmiljö står sig jämfört med andra kommuner över tid och förslag på förbättringar.

Utvärderingen återrapporteras till kommunstyrelsen senast september 2021.

Göteborgs Stad

Rapport

Rekommendationer om förbättringar utifrån InRiktas utvärdering av införandet av LOV inom hemtjänst

2022-05-20

Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av

Innehåll

1 Uppdraget 4

1.1 Bakgrund 4

1.2 Aktuellt utredningsuppdrag 4

1.3 Ärendets beredning 4

2 Rekommendationerna i InRiktas rapport 5

2.1 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning 5

2.2 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten 5

2.2.1 Uppdrag/beställningen från hälso- och sjukvården och myndighet 5

2.2.2 Arbetet inom Göteborgs Stads hemtjänst 5

2.3 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö 6

3 Mål och uppföljning 6

4 Genomförda, pågående och planerade åtgärder 7

4.1 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning 7

4.1.1 Informera och vägleda enskilda i valet av utförare 7

4.2 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten 8

4.2.1 Uppdrag/beställningen från hälso- och sjukvården och myndighet 8

4.2.2 Arbetet inom Göteborgs Stads hemtjänst 9

4.3 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö 9

4.3.1 Bakgrund 9

4.3.2 Projekt ersätta planeringsstöd för vård och omsorg 10

4.3.3 Förändringsbehov som omhändertagits 11

4.3.4 Faktorer som påverkar 11

4.3.5 Krav på telefoner 12
4.4 Mål och uppföljning 12
5 Stadsledningskontorets bedömning 13
5.1 Inledning 13
5.2 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning 13
5.3 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten 14
5.3.1 Myndighet och hälso- och sjukvård 14
5.3.2 Göteborgs Stads hemtjänst 14
5.4 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö 15
5.4.1 Privata utförare inom Äldre samt vård och omsorgsnämnden 16
5.5 Mål och uppföljning 16

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Kommunstyrelsen gav 2021-03-31 § 272 stadsledningskontoret i uppdrag att anlita en extern part för att utvärdera införandet av valfrihetssystemet LOV i hemtjänsten.
Utvärderingen skulle innehålla:

- konsekvensbeskrivningar för vilka effekter LOV fått för ekonomin, de äldres omsorg, personalens arbetsmiljö samt programmet Attraktiv hemtjänst.
- utvärdera effekterna av valfrihetssystemet enligt LOV i hemtjänsten och komma med förslag på hur LOV-modellen i Göteborg kan förbättras ytterligare.
- konsekvensbeskrivningar för vilka effekter som LOV har gett under de första åren efter införandet, ur de olika intressenternas perspektiv. Den ska också föreslå förändringar i förfrågningsunderlaget som, genom exempelvis mindre administration kan ge bättre förutsättningar för intressenterna. Utvärderingen ska innehålla lärdomar från andra jämförbara kommuner som har infört LOV.
- beskrivning av kvalitetsperspektiv utifrån omsorgstagare och arbetsmiljö står sig jämfört med andra kommuner över tid och förslag på förbättringar.

InRikta tilldelades uppdraget och resultatet av utvärderingen redovisades i en rapport till Kommunstyrelsen.

1.2 Aktuellt utredningsuppdrag

Kommunstyrelsen beslutade följande 2021-10-27 § 828.

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag, tillsammans med Äldre samt vård- och omsorgsnämnden, att utifrån rapportens rekommendationer återkomma med förslag på åtgärder, undantaget rekommendationen att se över tillämpningen av ickevalsalternativ.

2. Stadsledningskontoret får i uppdrag, tillsammans med Äldre samt vård- och omsorgsnämnden, att bedöma behovet av kompletterande mål och uppföljning utifrån rapportens rekommendationer och föreslagna åtgärder.

1.3 Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har under utredningen samarbetat med Äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen, fortsättningsvis benämns ÄVO.

2 Rekommendationerna i InRiktas rapport

2.1 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning

Den kommunala hemtjänsten, fortsättningsvis kallad Göteborgs Stads hemtjänst, är den största utföraren av hemtjänst i staden. De utför ungefär 95 procent av den konkurrensutsatta delen av hemtjänsten.

I Socialstyrelsens brukarundersökning, ställs bland annat frågan om hemtjänsttagaren har fått välja utförare. Ungefär hälften av de tillfrågade i Göteborg svarar att de inte har fått välja utförare. Antalet som har svarat att de inte får välja är lägre än i jämförbara kommuner.

InRikta rekommenderar att Göteborgs Stad ser över processen för att säkerställa att valmöjligheter ges på ett för de äldre anpassat sätt och att den är objektiv.

2.2 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten

InRikta har i sin rapport uppmärksammat att det finns skillnader i arbetssätt och rutiner inom Göteborgs Stad.

De rekommenderar att minska skillnaderna inom och mellan verksamheterna. Rekommendationen är riktad till både Göteborgs Stads hemtjänst samt till myndighetsutövningen och hälso- och sjukvården.

2.2.1 Uppdrag/beställningen från hälso- och sjukvården och myndighet

Privata utförare beskriver att det finns skillnader i rutiner och processer inom Göteborgs Stad. Eftersom utförare kan välja att verka inom olika stadsområden med samma personal är detta ett område för utveckling. Frågan handlar om patientsäkerhet men också att det skapar merkostnader för utföraren. InRikta skriver i rapporten att detta inte bara är ett problem för externt utförd hemtjänst, utan potentialen ligger i att identifiera de mest framgångsrika arbetssätten och sprida dessa till ett mer enhetligt arbetssätt över hela staden.

Den största skillnaden förefaller ligga i hälso- och sjukvården och hantering av delegeringar.

2.2.2 Arbetet inom Göteborgs Stads hemtjänst

I samband med att LOV infördes ställdes alla stadsdelsnämnder inför att arbeta med samma styrmodell. Innan dess hade nämnderna i Göteborgs Stad olika förutsättningar i form av volymer, kostnader och interna processer. Det beskrivs

vara en utmaning att hitta gemensamma arbetssätt även i den nya gemensamma förvaltningen. Sammanslagningen har fört med sig ett omfattande arbete med att hitta ett gemensamma regler, rutiner och synsätt på arbetet.

InRikta skriver vidare i rapporten att för att framgångsrikt angripa detta krävs att mätning och uppföljning utvecklas samt att det finns systemstöd som gör att rätt mätningar kan göras på ett effektivt sätt. Ett fåtal mätetal behöver etableras som är särskilt viktiga och följas beroende på behovet i utgångsläget. Därtill behöver den nya förvaltningen arbetsro från större förändringar för att kunna ägna sig mer åt verksamhetsnära förbättringar.

2.3 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö

InRikta skriver i rapporten att det behövs fokus på utvecklingsinsatser för att utveckla IT-stöden. Detta arbete har pågått under lång tid men arbetet är ännu inte i mål. Det gäller dels system för registrering, beställning och uppföljning och dels administrativa system för exempelvis kommunikation. Likartade processer inom Göteborgs Stad är sannolikt en förutsättning.

Av InRiktas rapport framgår även att nuvarande IT-stöd bland annat innebär arbetsmiljöproblem, att de är administrativt svårarbetade, att Göteborgs Stads IT-system är förenade med höga kostnader och att det krävs en del manuell handpåläggning.

InRikta skriver att handläggarna inte kan följa upp enskildas biståndsbeslut och den tid som utgör underlag för fakturering och avgifter till enskilda på ett optimalt sätt.

Privata utförarna behöver förhålla sig till stadsdelar vid sin registrering vilket försvårar när de verkar över större geografiska områden. Eftersom de inte har möjlighet att använda Göteborgs Stads IT-system för schemaplanering måste de till del dubbeladministrera.

3 Mål och uppföljning

InRikta skriver att variationerna i verksamheten behöver adresseras och åtgärdas. För att framgångsrikt angripa detta krävs att mätning och uppföljning utvecklas samt att det finns systemstöd som gör att rätt mätningar kan göras på ett effektivt sätt. Ett fåtal mätetal behöver etableras som är särskilt viktiga och följas beroende på behovet i utgångsläget.

Ett mål kan vara en ökande andel ska ange att de fått välja utförare i brukarundersökningar.

4 Genomförda, pågående och planerade åtgärder

4.1 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning

4.1.1 Informera och vägleda enskilda i valet av utförare

Göteborg har jämfört med andra kommuner en lägre andel personer som har uppgett i Socialstyrelsens årliga brukarundersökning att de fått möjlighet att välja utförare.

I samband med den enskildes ansökan om hemtjänst ska biståndshandläggaren informera om möjligheten att välja utförare. Avdelningen myndighet, där biståndshandläggarna är anställda, upplever att det generellt sett är svårt att nå ut med information om möjlighet att välja och säkerställa att brukare/anhöriga förstått. Särskilt svårt är det i samband med att den enskilde ska skrivas ut från sjukhus. Eftersom vårdplaneringar på sjukhus numera ofta görs digitalt är det viktigt att säkerställa att den enskilde får tillgång till den skriftliga information som finns och annars överlämnas fysiskt av biståndshandläggaren.

Handläggarna måste kontinuerligt hålla sig uppdaterade på vilken/vilka privata utförare som utför hemtjänst på vilken adress, vilket anges vara en utmaning. Nya utförare tillkommer, andra avslutar eller ändrar var de verkar.

Vilka utförare som finns att välja mellan söks fram via e-tjänsten Hitta hemtjänst som finns på Göteborgs Stads hemsida. I e-tjänsten kan sökas fram vilka utförare som finns att välja på utifrån gatuadress, det vill säga vilka olika privata utförare och vilken kommunal utförare som verkar på adressen. I nästa steg går det att klicka sig vidare till en jämförelsetjänst. Båda tjänsterna är till för både för brukare, anhöriga och biståndshandläggare i att söka fram aktuella valbara utförare.

Enheten kontrakt och uppföljning inom ÄVO skickar ut information en vecka före ny privat utförare tillkommer (möjligt fyra gånger per år). De skickar också ut information om ändringar i geografiska områden och om privata utförare inte kan ta emot nya brukare utifrån att utförare har möjlighet att ange kapacitetstak.

I samband med att LOV infördes uppdaterades socialtjänstprocessen med aktivitet ”att erbjuda den enskilde möjligheten att välja utförare alternativt tilldela ickevalsalternativ i de fall hen inte vill eller kan välja”. Det finns också en rutin för att informera och vägleda brukare.

4.2 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten

4.2.1 Uppdrag/beställningen från hälso- och sjukvården och myndighet

4.2.1.1 Hälso- och sjukvård

Utredningen uppfattar att rekommendationen i InRiktas rapport som berör hälso- och sjukvård gäller de privata utförarna. I förfrågningsunderlaget framgår att utföraren i enlighet med uppdrag från Göteborgs Stads legitimerade personal ska utföra hälso- och sjukvårdsåtgärder.

Av InRiktas rapport framgår att de privata utförarna framför att det är stora skillnader i rutiner och processer mellan stadsdelarna. Den största skillnaden förefaller ligga i hälso- och sjukvården och hantering av delegeringar. Personalen behöver få delegeringsutbildning för varje stadsdel med omfattande tidsåtgång för varje stadsdel för att bli godkänd. Därtill skiljer sig tillämpningen mycket mellan stadsdelarna.

Problematiken som beskrivs är väl känd av hälso- och sjukvårdsorganisationen och en prioriterad uppgift sedan ÄVO:s bildande har varit att arbeta för ett gemensamt arbetssätt. Hög belastning på hälso- och sjukvårdsorganisationen under pandemin är skäl till att arbetet fördröjts då det inte kunnat prioriterats fullt ut.

Påbörjade och färdigställda arbeten är:

- Revidera och implementera rutin för beställning samt tillhörande blanketter (införs 1 april). Arbetet syftar till ett gemensamt arbetssätt för legitimerad personal samt för utförare i att ta emot och planera in att utföra hälso- och sjukvårdsinsatser.
- Förbättra kontaktuppgifter på webben med syfte att förenkla för de privata utförarna (pågår).
- Ta fram ett staden-gemensamt arbetssätt för information och kontakt med nya privata utförare (pågår).
- Kommunikationsyta för information om läkemedelsutbildning och anmälan för privata utförare (införs april/maj).

När det gäller administration av beställning och uppföljning av delegerade och ordinerade hälso- och sjukvårdsinsatser är den administrativt tung. Arbetet sker helt manuellt eftersom de nuvarande digitala systemen inte har någon förutsättning till integrering.

4.2.2 Arbetet inom Göteborgs Stads hemtjänst

Även när det gäller Göteborgs Stads hemtjänst har den nya förvaltningen haft fokus på ett gemensamt arbetssätt.

Arbetet med att ta fram en gemensamt årshjul för egenkontroll pågår och kommer beslutas under våren 2022. Mätetal för bland annat beviljad, utförd och arbetad tid på enhets-, verksamhets- och övergripande nivå har tagits fram för löpande uppföljning.

Det finns nu en hemtjänstrutin för att förtydliga definitioner och arbetssätt gällande bemanning, restid och tid för kringuppgifter.

Verksamheten har och kommer löpande revidera och fattat beslut om gemensamma rutiner. De kommer även att ta fram gemensamma rutiner och arbetssätt vid införande av nytt planerings- och uppföljningssystem.

Hemtjänsten kommer att återinföra omsorgshandledare för kompetensutveckling och kvalitetsarbete.

4.3 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö

4.3.1 Bakgrund

InRikta identifierade ett antal svårigheter som härleddes till IT-systemen. De IT- system som är aktuella inom hemtjänstprocessen är Treserva, TimeCare, Kompanion och Phoniro (Kompanion och Phoniro kallas tillsammans PluGo).

Treserva är Göteborgs Stads verksamhetssystem. Socialsekreterare, biståndshandläggare och avgiftshandläggare arbetar uteslutande i Treserva. Utförande hemtjänst (Göteborgs Stads hemtjänst och privata utförare) tar emot uppdrag från biståndshandläggare samt dokumenterar genomförande av hemtjänst i Treserva. Säker informationsöverföring i enskilda ärenden sker genom en meddelandefunktion. Privata utförare erbjuds möjlighet att skriva dagantecknings i Treserva genomförandewebb och kan då använda funktion för att sammanfatta dagantecknings och även arbeta mobilt.

I Treserva upprättas även ersättningsunderlag till såväl privata utförare som Göteborgs Stads hemtjänst samt underlag för hemtjänstavgift till enskilda.

TimeCare är ett schemaläggningssystem som används inom Göteborgs Stads hemtjänst.

PluGo är två system och Göteborgs Stad har avtal med en leverantör, Decerno, för båda systemen. Pl står för planeringssystem (Kompanion), u för uppföljningssystem (Phoniro) och Go innebär en förkortning på Göteborg.

Planeringssystemet, Kompanion, syftar till att utifrån medarbetarnas arbetsschema planera in den hjälp som brukarna ska ha. Avtalet omfattar

Göteborgs Stads hemtjänst vilket innebär att privata utförare inte har möjlighet att använda planeringssystemet.

Syftet med uppföljningssystemet, Phoniro, är att kunna följa upp att enskilda får den hjälp som de har fått beslut om genom att utförd tid registreras. Den tid som registreras ligger också till grund för den enskildes avgift och utförarens ersättning. Uppföljningssystemet ska användas av Göteborgs Stads hemtjänst och av privata utförare.

Planerings- och uppföljningssystemet har primärt byggts upp utifrån utförarnas organisation och behov. Detta uppges vara anledning till att myndighet inte har tillgång till rapporter för att följa upp den enskildes beslut samt säkerställa ersättningsunderlaget.

Avtalet med Decerno för planerings- och uppföljningssystemet (PluGo) löper ut 2023-03-31. Intraservice har tillsammans med Förvaltningen för funktionsstöd (FFS) och Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen (ÄVO) under en tid förberett inför ny upphandling.

4.3.2 Projekt ersätta planeringsstöd för vård och omsorg

Ersättning av PLuGo drivs som ett projekt. Styrgruppen består av chefer på olika organisatoriska nivåer från Intraservice, FFS och ÄVO. Det praktiska arbetet genomförs av en projektgrupp med representation från samma förvaltningar. Projektledaren är anställd på Intraservice.

Projektet startade i maj 2021 och pågår till mars 2023. Arbetet är uppdelat i tre faser:

- FAS 1: upphandlingsunderlag – pågår till januari 2022.
- FAS 2: Upphandling -pågår till maj 2022.
- FAS 3: Införande – pågår till mars 2023.

Enligt tidsplanen ska nytt IT-stöd börja införas i verksamheterna under hösten 2022. Planeringssystemet ska även införas inom FFS:s boendestödsverksamhet.

Arbetet inleddes med att ett projekt under ledning av Intraservice startade under andra halvåret 2021.

Målsättning inför kravställande i upphandlingen var att kartlägga arbetet samt att analysera vilka behov som finns. I kartläggningen har representanter från FFS och ÄVO medverkat genom professionerna biståndshandläggare, socialsekreterare, avgiftshandläggare och kommunala hemtjänstutförare.

Efter kartläggning fortsatte arbetet med att göra en analys av de behov som finns för att ta fram vilka krav som behöver ställas på ett nytt system. Resultatet av analysen blir tillsammans med de tekniska förutsättningarna underlag inför upphandling av ett nytt system.

4.3.3 Förändringsbehov som omhändertagits

Stadsledningskontoret har tillsammans med ÄVO undersökt om de brister och utvecklingsbehov som identifierats i InRiktas rapport är omhändertagna inom projektet ”Ersätta planeringssystem för vård och omsorg”.

Utförares registrering av utförd tid ska förenklas. Risken för felregistreringar minskar eftersom det inte kommer bli möjligt att registrera brukarens besök på fel beslutstyp. Det innebär att manuella rättningar för att den enskildes avgift och ersättningsunderlaget ska bli rätt minimeras.

Det ska vara möjligt för Göteborgs Stads hemtjänst att samplanera mellan hemtjänstenheter i planeringssystemet och registrera brukares tid inom större organisatoriska områden.

Göteborgs Stads hemtjänst och de privata utförarenheterna är inte geografiskt organiserade på samma sätt. Systemet är uppbyggt utifrån den kommunala organisationen medan privata utförare har möjlighet att välja att vara verksamma inom flera stadsområden och stadsdelar. Detta har medfört manuellt arbete för privata utförare för att se till att utförd tid registreras inom rätt område.

Privata utförares behov av att enkelt kunna registrera utförd tid i de fall de verkar inom flera stadsdelar och stadsområden har beskrivits i upphandlingen men ingår inte i kravställan. Det innebär att det kommer vara den nya leverantörens tekniska lösning för hur utförd tid registreras för privata utförare som avgör om registrering kommer att underlättas för privata utförare verksamma i flera stadsområden och stadsdelar.

Enligt förfrågningsunderlaget för LOV hemtjänst ska utföraren använda Göteborgs Stads olika verksamhetsstöd för att dokumentera, rapportera, kommunicera samt IT-system för att registrera och följa upp utförd tid. InRikta skriver i sin rapport att detta är vanliga krav i flera kommuner men att det som skiljer sig i Göteborg är att utföraren inte har möjlighet att använda ett integrerat planeringssystem vilket medför dubbeladministrering för de privata utförarna. Ett alternativ kan vara att möjliggöra integration mellan ex. de vanligaste planeringssystemen på marknaden med det uppföljningssystem som privata utförare måste använda enligt förfrågningsunderlaget. Frågan har inte funnit med inom projektet ”Ersätta planeringsstöd för vård och omsorg”.

4.3.4 Faktorer som påverkar

I InRiktas rapport framkommer att systemet för tidsregistrering uppges vara administrativt svårarbetat och att uppföljningssystemen där kontroller av tid ska göras inte har fungerat ändamålsenligt. Många moment har fått göras manuellt.

Det finns delar som behöver belysas för att förstå vilka förändringsbehov som är möjliga att omhänderta i ett IT-system för planering och uppföljning eller vad som beror på andra processer eller beslut.

- Treserva

Treserva är Göteborgs Stads verksamhetssystem. Den organisationsstruktur som Treserva är uppbyggd i, beställar- och utförardel, påverkar vilken struktur som är möjlig i planerings- och uppföljningssystemet.

Socialsekreterare, biståndshandläggare och avgiftshandläggare använder enbart Treserva för handläggning och beslut, men har även behov av att följa upp den utförda tiden i Phoniro mot beviljad tid i Treserva. Det finns inga rapporter i uppföljningssystemet som är anpassade och tillgängliga för myndighets behov vilket medför att uppföljningen blir omfattande och tidskrävande. Projektet ”Ersätta planeringssystem för vård och omsorg” har identifierat att biståndshandläggares möjlighet att följa upp enskildas beslutade och utförda tid är en utvecklingsåtgärd som inte kan omhändertas inom upphandlingsprojektet. Frågan har hänvisats inom Intraservice organisation.

- Göteborgs Stads regelverk för ersättning till utförare och taxa för enskilda

I Phoniro registreras den tid som utförs hos den enskilde. I Treserva hanteras beslut om hemtjänst och avgifter, samt ekonomistyrning. Utförare ska inte ersättas om den enskilde avbokar besök medan den enskilda ska debiteras avgift om hen avbokar hemtjänst senare än två dagar före planerat besök. Skillnaderna i regelverken behöver enligt projektet hanteras i konfigurering mellan Treserva och nytt planerings- och uppföljningssystem tillsammans med ny leverantör.

4.3.5 Krav på telefoner

Av InRiktas rapport framgår att kraven på hårdvara för att registrera utförd tid är högre än vad som kan återfinnas i andra kommuner. Kraven medför höga kostnader.

Göteborgs Stad har bedömt att iOS (iPhone och iPad) är den bästa lösningen. Eftersom systemen hanterar känsliga personuppgifter är hög säkerhet tungt vägande skäl till Göteborgs Stads val av telefoni. iPhone är en säker produkt som uppfyller stadens krav på inloggning med e-tjänstekort, SITHS-kort. Beslutet att använda iPhone/iPad togs i samband med att den mobila tjänsten började byggas upp 2015.

4.3.5.1 Utredningens kommentar

Göteborgs Stad kompenserar i timersättningen för IT-relaterade kostnader och kravet bedöms på så sätt vara omhändertaget.

4.4 Mål och uppföljning

Verksamhetens utveckling och måluppfyllelse följs upp inom Göteborgs Stads ordinarie uppföljning.

Kommunfullmäktiges mål ”Göteborg har en värdig äldreomsorg med trygghet och självbestämmande” används för att följa upp verksamhetens utveckling och måluppfyllelse.

Avdelning myndighet följer löpande upp:

- antal brukare med hemtjänst och varav som valt privata utförare,
- totalt antal beviljade hemtjänsttimmar varav konkurrensutsatta,
- antal timmar utförda samt
- utförandegraden av Göteborgs Stads hemtjänst respektive privata utförare.

Göteborgs Stads hemtjänst följer löpande upp:

- beställd, utförd och arbetad tid.
- andelen utförd tid i förhållande till planerad/beställd tid,
- hur stor andel av den arbetade tiden som är hos brukare samt.
- personalkontinuiteten enligt Koladas definition

Följsamhet till förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen följs upp av enheten för kontrakt och uppföljning inom ÄVO.

Programmet Attraktiv hemtjänst som pågår till och med 2022 följs upp årligen.

5 Stadsledningskontorets bedömning

5.1 Inledning

Utifrån rekommendationerna i InRiktas rapport har denna utredning undersökt hur och om dessa är omhändertagna. Utifrån underlaget, kap. 4 i denna rapport, har utredning identifierat och bedömt vidtagna och planerade åtgärder, vilka redovisas under respektive rekommendation nedan. För det fall stadsledningskontoret bedömt att åtgärder behöver vidtas för att svara upp mot rekommendationerna framgår även detta under respektive rekommendation nedan.

5.2 Möjliggör för val av utförare i högre utsträckning

Stadsledningskontoret anser att nuvarande material och arbetssätt för att vägleda enskilda att välja utförare är väl anpassade och uppfyller kraven. Under rubrik 4.1 finns beskrivning av material och arbetssätt.

Det är en utmaning att nå ut med informationen till brukare i samband med vårdplanering på sjukhus. Avdelning myndighet kommer arbeta vidare med att hitta ett arbetssätt som fungerar i samband med utskrivning från sjukhus.

I dialog med myndighet identifierades att det finns behov av att säkerställa att nya biståndshandläggare, i sin introduktion, får kunskap om Göteborgs Stads rutiner vid val av utförare.

I övrigt framkommer ingen annat än att de rutiner som finns är tillräckliga och generellt sett efterlevs av biståndshandläggarna.

5.3 Arbeta strukturerat med förbättringar för att minska variation i verksamheten

Frågan avser Göteborgs Stads hemtjänst samt de avdelningar (myndighet och hälso- och sjukvård) som ger uppdrag till hemtjänstens utförare.

5.3.1 Myndighet och hälso- och sjukvård

I InRiktas rapport beskrivs att rutinerna mellan stadsdelarna skiljer sig åt. Rapporten arbetas fram under sommaren 2022. ÄVO har som ny nämnd haft fokus på att arbeta på ett gemensamt sätt.

Stadsledningskontoret bedömer att de arbeten som pågår har omhändertagit synpunkterna i InRiktas rapport. ÄVO:s avdelning för hälso- och sjukvård har varit hårt belastade med anledning av pandemin. De förbättringsbehov som identifierats i InRiktas rapport är väl kända, men har inte fullt ut kunnat prioriterats under 2021.Vissa delar är slutförda och andra pågår.

Dock finns svårigheter som är svårlösta. Det handlar om avdelning hälso- och sjukvårdens situation gällande att lämna uppdrag till utförare. Eftersom det inte finns någon integration mellan hälso- och sjukvårdens IT-system och Treserva måste arbetet ske manuellt. Gemensamma rutiner, vilket arbetas på, kan underlätta.

5.3.2 Göteborgs Stads hemtjänst

Det har varit stort fokus inom Göteborgs Stads hemtjänst för att arbeta på ett gemensamt sätt samt med förbättringar. Det finns svårigheter som lyftes i InRiktas rapport som härleds till IT-systemen, vilket stadsledningskontoret återkommer till under rubrik 5.3.

När det gäller ersättningssystem och riktlinjer för hemtjänst har kommunstyrelsen beslutat om uppdrag, vilka kommer redovisas under hösten 2022.

5.4 Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö

Att fokusera utvecklingsinsatser på ett system som dragits med många svårigheter, där avtalet inom kort löper ut bedöms inte motiverat. Denna utredning har kommit in i slutskedet av förberedelsearbetet inför upphandlingen. I princip var arbetet redan klart, vilket har påverkat möjligheten att göra förändringar utifrån stadsledningskontorets utredning.

De olika delarna som påverkar hemtjänsten innebär i sin helhet ett komplext system. Stadsledningskontoret konstaterar att det inte funnits en helhetssyn utifrån processer, regelverk, förfrågningsunderlag och organisation för att matcha mot en optimal IT-lösning. Alla synpunkter i InRiktas rapport har inte varit möjliga att omhänderta i projektet ”ersätta planeringsstöd för vård och omsorg” eftersom frågeställningarna har sin grund i Treservas organisationsstruktur samt beslutade regelverk.

Det finns olikheter i regler för ersättningen respektive taxan för enskilda som IT-stöden inte kan omhänderta, vilket innebär att en manuell hantering är nödvändig. Ju mer komplex modell för ersättning och taxa för enskilda är desto risk för fel och manuellt arbete. Stadsledningskontoret har fått i uppdrag att i samverkan med ÄVO, KS 2022-01-12 § 16 att föreslå ett reviderat förfrågningsunderlag för hemtjänst. Stadsledningskontoret kommer inom ramen detta utredningsarbete beakta regelverken i förhållande till möjligheten för en förenklad administration.

Att förändra för att få en bättre följsamhet mellan processer och IT-system är ett långsiktigt arbete och kräver ett omfattande utredningsarbete. Om det är värt och finns förutsättningar värderas inte i denna utredning utan fokus ligger på vad som omhändertagits hittills och vad som eventuellt ytterligare kan göras.

Privata utförares behov har beskrivit i upphandlingsunderlaget, men de har inte deltagit i arbetet med att ta fram upphandlingsunderlaget.
Behoven av förbättringar har främst identifierats utifrån Göteborgs Stads hemtjänsts förhållanden. Utifrån att arbetsmiljöproblem identifierats inom planeringssystemet och att upphandlingen även avser planeringssystemet, som enbart berör Göteborgs Stads hemtjänst är det i sig inte konstigt att ett stort fokus lagt på den kommunala utförarens behov. Oaktat detta bedömer stadsledningskontoret att det är en brist att inte privata utförare involverats i arbetet.

Stadsledningskontoret bedömer att förenklad registrering av insatser, som beskrivits under 4.3.3, kommer kunna underlätta för både Göteborgs Stads hemtjänst och de privata utförarna.

För Göteborgs Stads hemtjänst har kravställts att de ska kunna samplanera mellan hemtjänstens enheter i planeringssystemet och registrera brukares tid inom större organisatoriska områden. Privata utförares behov av att enkelt kunna registrera utförd tid i de fall de verkar inom flera stadsdelar och stadsområden har beskrivits i upphandlingen men ingår inte i kravställan. Det

innebär att det kommer vara den nya leverantörens tekniska lösning för hur utförd tid registreras för privata utförare som avgör om registrering kommer att underlättas för privata utförare verksamma i flera stadsområden och stadsdelar. Stadsledningskontoret konstaterar därmed att det varken är säkerställt eller uteslutet att det nya systemet kommer förenkla registreringar för det fall privata utförare verkar inom flera stadsdelar och stadsområden.

Stadsledningskontoret anser att det är önskvärt att ÄVO för dialog, och det snarast, med de privata utförarna för att kartlägga behov av att använda det planeringssystem som Göteborgs Stad upphandlar alternativt att möjliggöra integration mellan ex. de vanligaste planeringssystemen på marknaden med det uppföljningssystem som privata utförare måste använda.

Projektet ”Ersätta planeringssystem för vård och omsorg” har identifierat att biståndshandläggares möjlighet att följa upp enskildas beslutade och utförda tid är en utvecklingsåtgärd som behöver omhändertas av CGI, som leverantör av Treserva, tillsammans med den leverantör som Göteborgs Stad kommer teckna kontrakt med när det gäller planerings- och uppföljningssystem. Frågan har hänvisats inom Intraservice organisation. –Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att frågan löses snarast. Problemet har varit känt under lång tid och stadsledningskontoret är frågande till varför den utvecklingsåtgärd som behöver göras inte har är beställd inom nuvarande avtal.

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att det påbörjade arbetet inom och mellan nämnderna Intraservice och ÄVO innebär att flertalet av frågeställningarna inom rekommendationen, Förbättra IT-systemmiljön för att minska kostnader och förbättra arbetsmiljö är omhändertagna. Tyngdpunkt inom arbete avser dock Göteborgs Stads hemtjänst.

5.4.1 Privata utförare inom Äldre samt vård och omsorgsnämnden

Stadsledningskontoret konstaterar att dialogen om behov av förbättringar av planerings- och uppföljningssystemen, inför ny upphandling, i princip uteslutande har skett med Göteborgs Stads hemtjänst.

De privata utförarna har inte givits möjlighet att delta på samma förutsättningar. Stadsledningskontoret anser att ÄVO borde i detta utvecklingsarbete och upphandling bjudit in privata utförare till dialog, samt att det är något förvaltningen även behöver beakta i andra frågeställningar rörande LOV hemtjänst.

5.5 Mål och uppföljning

Stadsledningskontoret bedömer att InRiktas förslag om att sätta mål och utifrån Socialstyrelsens brukarenkät följa upp andelen brukare som svarar att de fått välja utförare i brukarundersökningar är relevant. Stadsledningskontoret föreslår

att vård- och omsorgsnämnden kompletterar nuvarande uppföljning med denna indikator.

I övrigt bedömer stadsledningskontoret att det finns en löpande uppföljning samt målsättningar utifrån kommunfullmäktiges beslut. Ett viktigt arbete är att använda resultaten för löpande kvalitetsarbete.