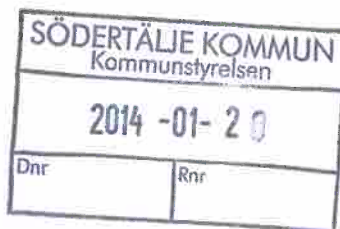


1 (2)  
KS20140131

2014-01-20  
Tjänsteskrivelse



Kontor

Kommunstyrelsens  
kontor

Äldreomsorgsnämnden  
Omsorgsnämnden  
Kommundelsnämnderna  
Kommunstyrelsen

## Utförande av hemtjänst i Södertälje kommun – förslag till ny modell

Dnr KS 13/397

### Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen gav 2013-11-22 § 229 stadsdirektören i uppdrag att snarast återkomma till kommunstyrelsen med förslag på förändringar som minimerar risken för fusk och missbruk inom hemtjänsten i Södertälje kommun. Kommunstyrelsen beslutade vid samma sammanträde att i avvaktan på resultatet av det givna uppdraget inte godkänna att nya företag startar verksamhet inom hemtjänsten i Södertälje.

Den 1 mars 2012 infördes ett valfrihetssystem för hemtjänst baserat på Lagen om valfrihet (LOV). Kostnaderna för hemtjänst ökade drastiskt efter det att valfrihetssystemet infördes. Kostnadsökningen från årsskiftet 2011 fram till december 2013 uppgick till 122 mkr eller 64 procent. Antalet utförda timmar ökade under samma period med ca 315 000 timmar, eller 63 procent.

Enligt LOV finns ingen begränsning av hur många företag som kan etablera sig. I Södertälje kommun finns idag 17 företag som utför hemtjänst utöver den verksamhet som bedrivs i egen regi.

För att komma tillrätta med de problem som redovisas i bifogade PM föreslår förvaltningen att Södertälje kommun inför en ny modell för hemtjänst som baseras på Lagen om offentlig upphandling (LOU). Antalet leverantörer i den nya modellen föreslås bli fem. Fyra externa leverantörer samt egen regi. Den egna regin föreslås omfatta 50 procent av beviljade hemtjänsttimmar medan resterande 50 procent läggs på externa utförare.

Förslaget innebär att hemtjänst enligt Lagen om valfrihet (LOV) upphör i Södertälje kommun.

### **Beslutsunderlag**

Förvaltningens tjänsteskrivelse 2014-01-20

PM 2014-01-20 Utförande av hemtjänst i Södertälje kommun – förslag till ny modell

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Införandet av en ny modell för hemtjänst baserat på LOU beräknas få som effekt att kostnaderna för hemtjänst minskar betydligt och att en stor utökning av de administrativa kostnaderna för uppföljning och kontroll av utförare av hemtjänst kan undvikas.

### **Förvaltningens förslag till äldreomsorgsnämnden, omsorgsnämnden, kommunalnämnderna och kommunstyrelsen**


1. Tillstyrker förslaget om införande av en ny modell för hemtjänst baserat på Lagen om offentlig upphandling (LOU) i enlighet med vad som framgår av PM 2014-01-20.

### **Förvaltningens förslag till kommunfullmäktige**

1. En ny modell för hemtjänst i Södertälje kommun baserat på Lagen om offentlig upphandling (LOU) ersätter nuvarande valfrihetssystem baserat på Lagen om valfrihet (LOV) så snart som möjligt efter avslutad upphandling.
2. Äldreomsorgsnämnden, omsorgsnämnden och kommunalnämnderna ges i uppdrag att införa den föreslagna nya modellen för utförande av hemtjänst.



Martin Andrae  
Stadsdirektör



Gilda Johansson  
Socialdirektör

*Beslutet expedieras till:*

*Akten*

*Äldreomsorgsnämnden*

*Omsorgsnämnden*

*Kommunalnämnderna*

*Stadsdirektören*

*Socialdirektören*

**PM 2014-01-20**

**Utförande av hemtjänst i Södertälje kommun**  
– förslag till ny modell

## Innehållsförteckning

<b>1. UPPDRAGET</b> .....	<b>3</b>
<b>2. BAKGRUND</b> .....	<b>3</b>
2.1 FULLMÄKTIGES BESLUT OM INFÖRANDE AV LOV .....	3
2.2 INFÖRANDET AV EN VALFRIHETSMODELL INOM HEMTJÄNSTEN FLYTTAS FRAM I TIDEN .....	3
2.3 KS UPPDRAG OM INFÖRANDE AV EN SÖDERTÄLJEMODELL BASERAT PÅ LOV .....	4
2.4 FASTSTÄLLANDE AV FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG OCH KRAVSPECIFIKATION .....	5
2.5 BESLUT OM NYA REGLER FÖR ANHÖRIGANSTÄLLNING OCH MARKNADSFÖRING .....	5
<b>3. OLIKA MODELLER FÖR UTFÖRANDE AV HEMTJÄNST</b> .....	<b>5</b>
3.1 LOU .....	5
3.2 LOV .....	5
<b>4. UTVÄRDERING AV LOV I SÖDERTÄLJE</b> .....	<b>6</b>
4.1 KOSTNADSUTVECKLING HEMTJÄNST .....	6
4.1.1 <i>Kostnadsutveckling hemtjänst över och under 65 år</i> .....	6
4.2 VOLYMUTVECKLING HEMTJÄNST .....	7
4.2.1 <i>Antal brukare över 65 år</i> .....	7
4.2.2 <i>Utförda timmar per månad – brukare över 65 år</i> .....	8
4.2.3 <i>Utförda timmar per brukare över 65 år</i> .....	8
4.2.4 <i>Utförd tid i relation till beviljad tid</i> .....	9
4.3 GENOMFÖRDA ÅTGÄRDER UNDER 2013 .....	10
4.3.1 <i>Uppföljning på plats hos utförarna våren 2013</i> .....	10
4.3.2 <i>Kollegiegranskning 1</i> .....	10
4.3.3 <i>Hävning av avtal med externa utförare</i> .....	11
4.3.4 <i>Kollegiegranskning 2</i> .....	12
4.3.5 <i>Kollegiegranskning 3</i> .....	12
4.3.6 <i>Erfarenheter utifrån genomförda granskningar</i> .....	13
4.3.7 <i>Sammanfattning av utvärderingen</i> .....	13
<b>5. FÖRSLAG TILL INFÖRANDE AV EN NY MODELL BASERAD PÅ LOU</b> .....	<b>14</b>
5.1 OMSTÄLLNING TILL NY MODELL .....	15
5.1.1 <i>Tidplanering</i> .....	15
5.1.2 <i>Uppsägning av nuvarande LOV-avtal</i> .....	15
5.1.3 <i>Nya avtal tecknas</i> .....	15
5.1.4 <i>Brukarnas val av utförare</i> .....	16

## **1. Uppdraget**

Kommunstyrelsen gav 2013-11-22 § 229 stadsdirektören i uppdrag att snarast återkomma till kommunstyrelsen med förslag på förändringar som minimerar risken för fusk och missbruk inom hemtjänsten i Södertälje kommun. Kommunstyrelsen beslutade vid samma sammanträde att i avvaktan på resultatet av det givna uppdraget inte godkänna att nya företag startar verksamhet inom hemtjänsten i Södertälje.

## **2. Bakgrund**

Lagen om valfrihetssystem (LOV) infördes den 1 januari 2009. Den är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som annars skulle bedrivas i egen regi. Lagen är ett alternativ till lagen om offentlig upphandling (LOU). Detta innebär att kommunerna idag har tre alternativa former att välja mellan för att bedriva hemtjänstverksamhet. Alternativen är att

- driva verksamheten i egen regi,
- sluta avtal med externa leverantörer om utförandet av tjänster efter en upphandling enligt LOU,
- sluta avtal med externa leverantörer enligt LOV.

Ofta kombineras LOU eller LOV med att kommunen väljer att ha kvar en del av verksamheten i egen regi. I Södertälje bedrivs ca 50 procent av hemtjänstverksamheten i egen regi.

Beslutet om att införa LOV i Södertälje kommun togs i samband med att Mål och budget för 2010-2012 antogs. Införandet av en särskild Södertäljemodell med valfrihet inom hemtjänsten baserat på LOV genomfördes den 1 mars 2012.

Nedan beskrivs i kronologisk ordning de olika beslut som slutligen ledde fram till att hemtjänst baserat på LOV infördes i kommunen.

### **2.1 Fullmäktiges beslut om införande av LOV**

I kommunens Mål och budgetdokument 2010-2012 som antogs av kommunfullmäktige 2009-11-23 beslutades att införa kundvalssystem enligt LOV (Lagen om valfrihetssystem) från och med den 1 oktober 2010 för hemtjänst i ordinärt boende.

*"Försöket med valfrihet inom hemtjänsten utvecklas till att omfatta alla som har rätt till hemtjänst. Samtliga ska kunna välja hemtjänst utförd i kommunal regi eller av externa företag och organisationer. För att kunna erbjuda detta införs Lagen om valfrihet (LOV) i Södertälje kommun från och med den 1 oktober 2010, där certifierade företag får möjlighet att bli leverantörer av hemtjänst i hela kommunen. För de som inte gör ett aktivt val kommer kommunen att ansvara för hemtjänsten."*

### **2.2 Införandet av en valfrihetsmodell inom hemtjänsten flyttas fram i tiden**

För att säkerställa ett valfrihetssystem med hög kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet för brukaren beslutade kommunstyrelsen 2010-06-15 § 155 att skjuta upp införandet av LOV för hemtjänst inom ordinärt boende till den 1 februari 2011. Samtidigt förlängdes dåvarande avtal med HSB Omsorg, Aleris AB och Attendo AB till den 31 januari 2011.

## Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst

Kommunstyrelsen beslutade 2010-11-19 § 261 att återigen flytta fram ikraftträdandet. Detta gjordes för att pröva om det är mer fördelaktigt att genomföra valfrihetsreformen på annat sätt med en s.k. Södertäljemodell. Äldreomsorgsnämnden gavs i uppdrag att i samverkan med social- och omsorgsnämnden och kommunalnämnderna att utforma en Södertäljemodell för att från och med den 30 november 2011 ge de som beviljas hemtjänst möjlighet att välja mellan utförare, varav kommunens egenregiverksamhet ska vara en. Avtalen med HSB Omsorg, Aleris AB och Attendo AB förlängdes till 31 december 2011.

### 2.3 KS uppdrag om införande av en Södertäljemodell baserat på LOV

Kommunstyrelsen uppdrog 2011-06-23 § 186 åt äldreomsorgsnämnden att i samråd med kommunalnämnderna och omsorgsnämnden införa en valfrihetsmodell från och med den 1 mars 2012. Uppdraget innebar att införa en särskild Södertäljemodell med valfrihet inom hemtjänsten baserat på LOV med följande kravspecifikation och riktlinjer.

- *Kundvalet avser hemtjänstinsatser, uttryckningar på åtgärder med anledning av larm kl. 07.00-22.00 årets alla dagar.*
- *Ickevalsalternativet är enligt 9 kap 2 § LOV kommunens hemtjänstverksamhet i egen regi.*
- *Verksamheten utvärderas efter 2 år.*
- *Kravspecifikationen från 2010-03-29 uppdateras med aktuella datum och kompletteras med kravet att en utförare inte får tacka nej till nya brukare som väljer den.*

I utformandet av Södertäljemodellen ska följande särskilt beaktas vad avser den som ska utföra tjänsten.

*Den som i Södertälje vill utföra hemtjänst*

- *ska medverka till att regelbunden insyn och kontroll från Södertälje kommuns sida säkerställs, både gällande verksamhet och ekonomi*
- *ska svara mot krav och villkor motsvarande de som gäller enligt svenska kollektivavtal*
- *ska inte ha rätt att säga nej till brukare som önskar deras tjänster*
- *ska utforma sin marknadsföring på ett etiskt försvarbart sätt och får inte uppfattas som påträngande av brukarna – det innebär bland annat att leverantören inte får försöka värva nya brukare genom hembesök eller telefonsamtal ska ha utbildad personal för samtliga tjänster som företaget erbjuder inom hemtjänsten*
- *ska säkerställa att all personal behärskar svenska språket i tal och skrift – det är önskvärt att flera i personalen behärskar andra språk än det svenska*
- *ska uppfylla Södertälje kommuns kvalitetskrav för hemtjänst*
- *ska ha en dokumenterad långsiktig ekonomisk bärkraft för kontinuitet*
- *ska uppfylla Södertälje kommuns miljökrav och övriga policys*
- *ska svara för att ansvarig chef har adekvat utbildning och erfarenhet*
- *ska garantera meddelarfrihet för sina anställda och offentlighetsprincipen ska gälla på samma sätt som för kommunal verksamhet*

## **2.4 Fastställande av förfrågningsunderlag och kravspecifikation**

Äldreomsorgsnämnden fastställde 2011-09-27 § 79 förfrågningsunderlag och kravspecifikation för upphandling av hemtjänst genom kundval.

## **2.5 Beslut om nya regler för anhöriganställning och marknadsföring**

I maj 2012 (2012-05-25 § 127) uppdrog kommunstyrelsen till stadsdirektören att utreda vad som låg bakom det kraftigt ökande behovet av hemtjänst i kommunen. Uppdraget skulle återrapporteras senast i september 2012 med en lägesbeskrivning och förslag till åtgärder om brister hittats i systemet. Uppdraget innefattande att kontrollera att de utförare som godkänts inom LOV uppfyllde kriterierna samt att utvärdera kriterierna för certifiering av hemtjänstaktörer.

Utredningen om det kraftigt ökande behovet av hemtjänst mm överlämnades till kommunstyrelsen 2012-09-28 § 197 varvid beslut fattades om förändringar av upphandlingsunderlaget som innebär att information till brukare från leverantör endast får ske i skriftlig form och att anställning av anhöriga/närstående för att ge insatser till egna anhöriga/närstående inte tillåts. Detta gäller såväl kommunens egen hemtjänst som alla externa utförare.

## **3. Olika modeller för utförande av hemtjänst**

Myndighetsutövning, det vill säga biståndsbedömning, är en verksamhet som kommunen är skyldig att ha. Det innebär att denna uppgift inte kan upphandlas. Utförandet av äldreomsorgsinsatser kan dock utföras av kommunen i egen regi eller helt eller delvis av externa aktörer. För att konkurrensutsätta och skapa valfrihet finns två lagrum att tillgå; Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Nedan följer en närmare redovisning av skillnaderna mellan LOU och LOV.

### **3.1 LOU**

En upphandling enligt LOU innebär att kommunen bestämmer vad som ska utföras och vilken volym upphandlingen omfattar. De företag som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget lämnar anbud som värderas. Det företag som vinner har då fått ett uppdrag under en garanterad tid och till ett garanterat pris.

### **3.2 LOV**

I ett valfrihetssystem enligt LOV får alla som vill och uppfyller kraven tillträde till systemet. Det finns inte heller någon bestämd tid för start utan det står varje företag av tjänsten fritt att när som helst lämna ansökan för att bli kvalificerad som utförare i valfrihetssystemet. Detsamma gäller om företaget vill avsluta sin närvaro på marknaden. Det finns ingen garanterad volym i ett valfrihetssystem enligt LOV och alla utförare får samma ersättning. Det är den person som tar emot tjänsten som väljer utförare, vilket gör att företagen konkurrerar med kvalitet. För företagen handlar det om att leva upp till kvalitetskraven enligt SoL, men även till den av brukarna subjektiva uppfattningen av vad kvalitet är. Lagen ställer krav på att personal som utför arbetet ska ha lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Övriga kvalitetskrav som kan komma att ställas beslutar kommunen själv om.

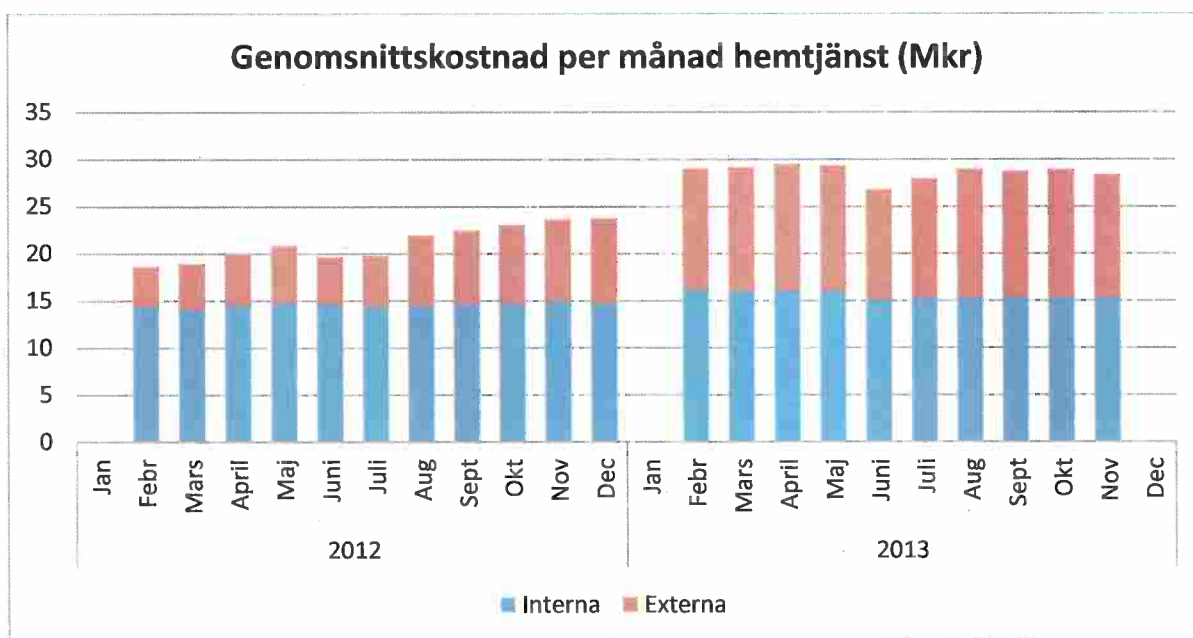
## 4. Utvärdering av LOV i Södertälje

### 4.1 Kostnadsutveckling hemtjänst

Den totala nettokostnaden för hemtjänst i Södertälje 2011 (d v s innan LOV infördes) uppgick till 191 mkr. 2012 (LOV infördes fr om 1 mars) uppgick nettokostnaden till 266 mkr, d v s en ökning med 39 procent. 2013 ökade nettokostnaderna ytterligare och den totala kostnaden slutade på 313 mkr. Kostnadsökningen från årsskiftet 2011 fram till december 2013 uppgår alltså till 122 mkr, eller 64 procent.

Antalet utförda timmar har ökat från ca 500 000 timmar 2011 till drygt 700 000 timmar 2012. Under 2013 ökade antalet utförda timmar ytterligare till ca 815 000. Ökningen av antalet timmar 2011-2013 uppgick till ca 315 000 timmar, eller 63 procent.

#### 4.1.1 Kostnadsutveckling hemtjänst över och under 65 år



Diagrammet visar den genomsnittliga nettokostnadsnivån per månad för hemtjänst (för personer över och under 65 år) 2012 och 2013. Hänsyn är alltså tagen till förändringar både på kostnads- och intäktssidan. Timpriset för intern och externt utförd tid är detsamma 308 kr. Men för externa utförare får vi som kommun återsöka 6 procent av kostnaden den s.k. Ludvika-momsen. Inga periodiseringar görs i januari, därför kommer inga externa kostnader in i ekonomisystemet den månaden. Kostnader för januari fångas i stället upp i genomsnittet de resterade månaderna på året.

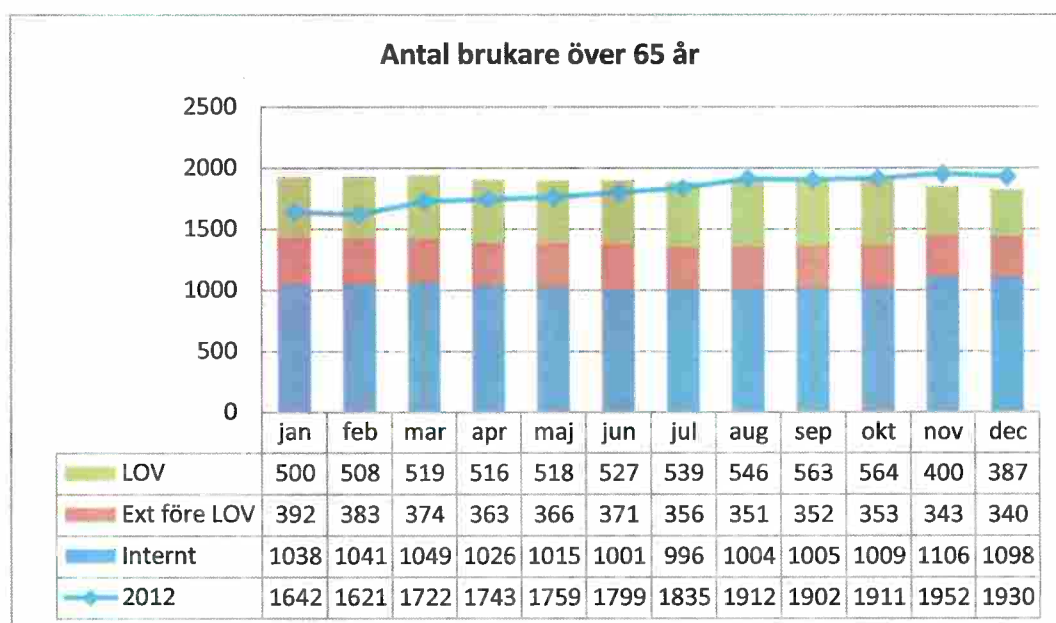


## 4.2 Volymutveckling hemtjänst

I följande diagram framgår utvecklingen av volymer för brukare med hemtjänst över 65 år. De brukare som är under 65 år finns inte medtagna i nedanstående diagram då det i vissa fall saknas tillförlitligt underlag. Denna grupp är dock förhållandevis liten och påverkar inte tendensen. Utvecklingen är densamma som för gruppen över 65 år.

*Källa för statistikuppgifterna är myndighetens debiteringsunderlag där antalet brukare, beviljad och utförd tid månatligen rapporteras manuellt.*

### 4.2.1 Antal brukare över 65 år



\* **LOV** är de externa företagen som efter den 1 mars 2012 kom in som utförare

**Ext före LOV** avser de företag som var externa utförare även innan LOV infördes den 1 mars 2012

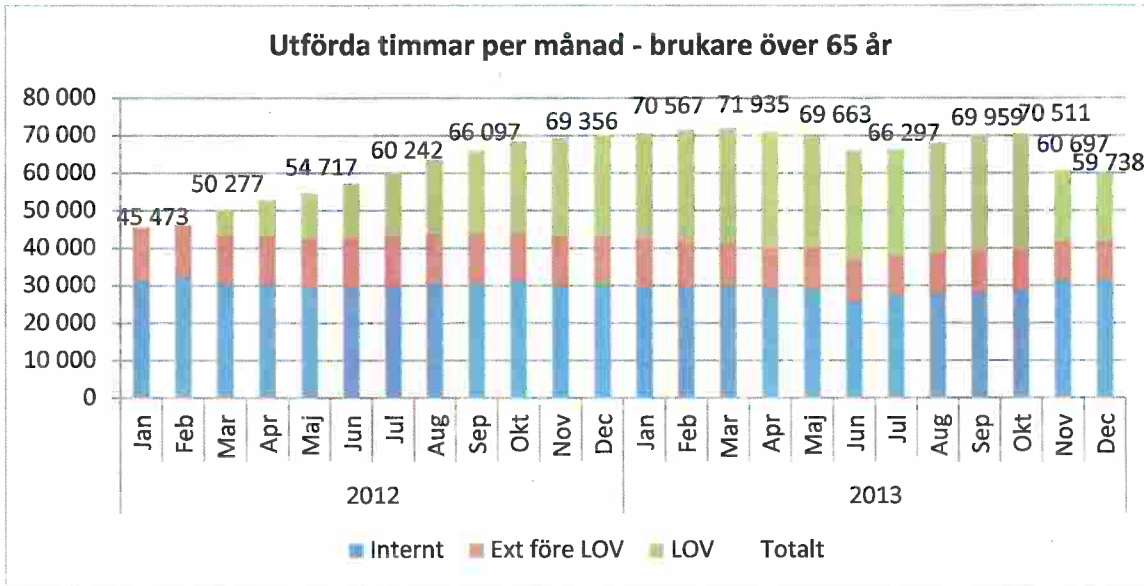
**Internt** är lika med kommunens egen regi

\* Uppgifterna för november månad (LOV) är uppskattade. Detta beror på svårigheter att fastställa det exakta antalet brukare.

Avtalen med två LOV-företag hävdades under perioden och brukarna hos dessa företag valde under perioden nya utförare. Vissa brukare tackade även nej till fortsatt hemtjänst

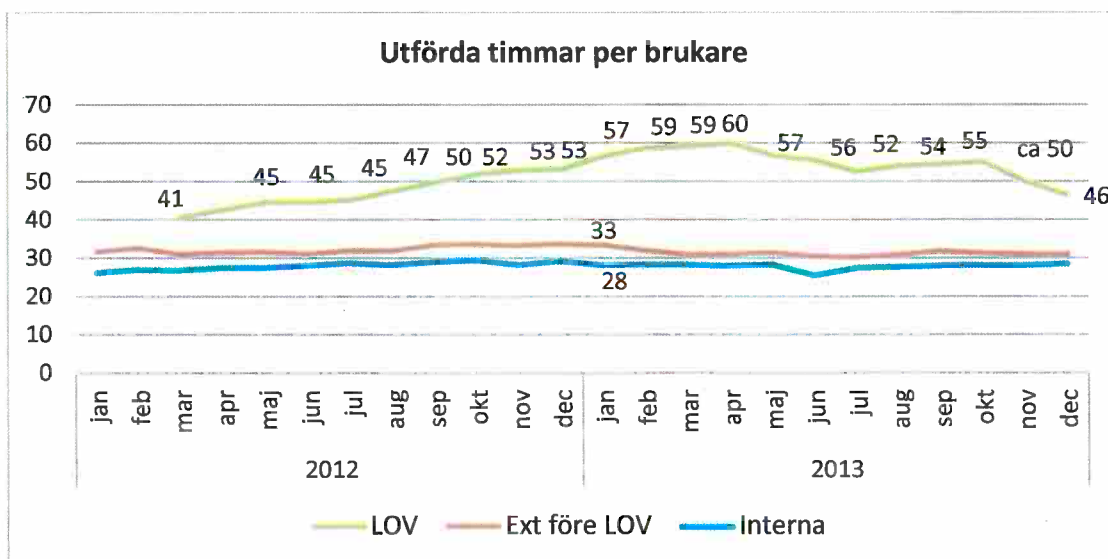
Diagrammet visar att antalet brukare över 65 år ökade under 2012 med ca 300. Under 2013 ligger brukarantalet kvar på ungefär samma nivå. I diagrammet nedan, som visar utförda timmar framgår tydligt att det inte i första hand är antalet nya brukare som påverkar kostnadsutvecklingen utan antal timmar per brukare.

4.2.2 Utförda timmar per månad – brukare över 65 år



Av diagrammet framgår att ökningen av utförd tiden nästan helt skett hos de utförare som tillkommit efter införandet av LOV. Det är inte antalet brukare som i första hand ökat utan antalet utförda timmar. Under maj månad 2013 genomfördes en kollegiegranskning av 3 företag, vilket ledde till att ca 80 brukare fick nya myndighetsbeslut. Detta innebar en minskning av ca 2700 timmar per månad. I diagrammet syns en liten nedgång i maj 2013, som sannolikt kan hänföras till kollegiegranskningen. Nedgången i juni-juli är en naturlig säsongvariation och kan till största delen hänföras till egen regi.

4.2.3 Utförda timmar per brukare över 65 år



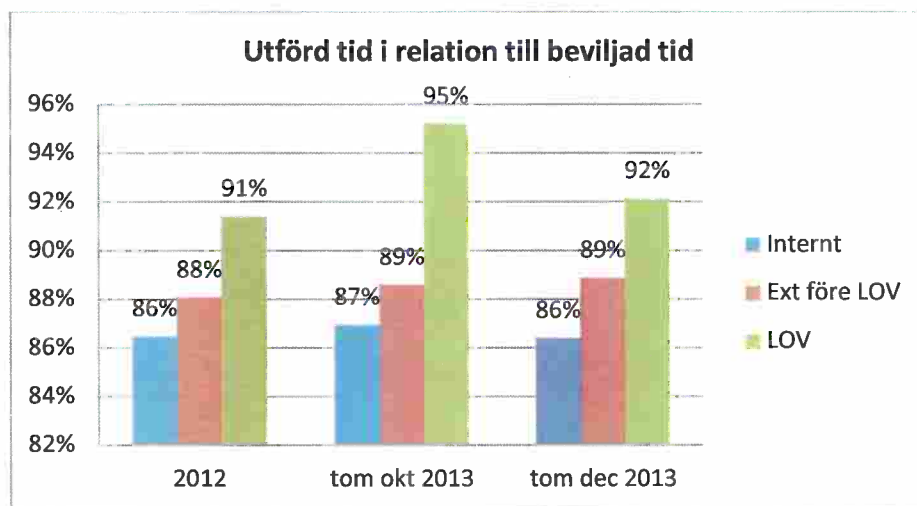
\* Uppgifterna för november månad (LOV) är uppskattade. Detta beror på svårigheter att fastställa det exakta antalet brukare. Avtalen med två LOV-företag hävdades under perioden och brukarna hos dessa företag valde under perioden nya utförare. Ett antal brukare tackade även nej till fortsatt hemtjänst.

## Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst

Redan från det att LOV infördes hade de nya utförarna ett betydligt högre antal timmar per brukare än redan etablerade företag och den egna regin. Ökningen fortgick fram till kollegiegranskningen i maj 2013 då en liten nedgång kan ses. Orsaken till den stora nedgången i november är att avtalen med två "LOV-företag" sades upp med omedelbar verkan. Brukarnas beslutade timmar låg här kvar i statistiken men inga timmar utfördes av de uppsagda LOV-företagen. De brukarna som önskade fortsatt hemtjänst fick den i kommunens egen regi.

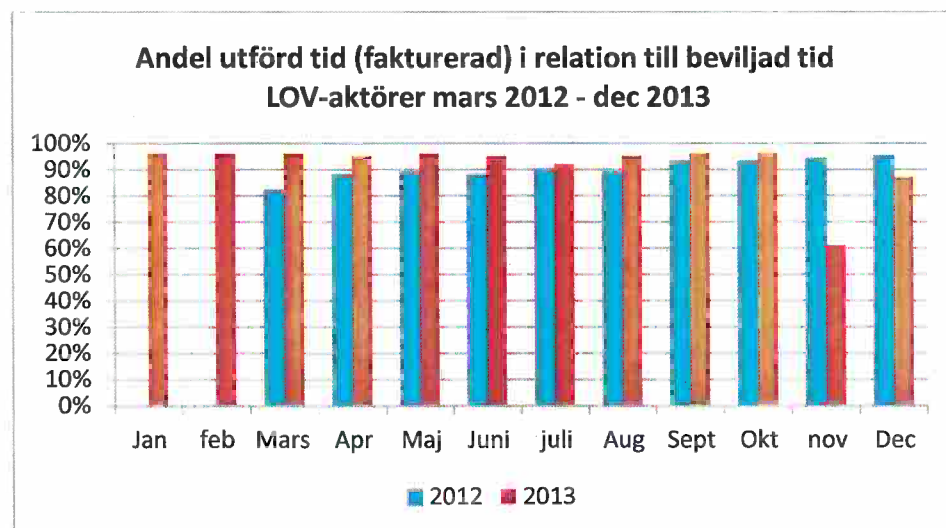
### 4.2.4 Utförd tid i relation till beviljad tid

Den utförda tiden ligger vanligtvis under 90 procent av den beviljade tiden. Detta på grund av att brukare av olika anledningar tillfälligt inte har behov av hemtjänst på grund av läkarbesök, sjukhusvistelser, vistelser utanför hemmet mm.



\* I diagrammet visas genomsnittet för angiven period.

Diagrammet nedan visar andelen utförd tid från mars 2012 till december 2013 i de företag som tillkom som externa utförare när LOV infördes i kommunen. Det är antalet utförda timmar och inte antalet beviljade timmar som företagen fakturerar.



\* Stapeln för november 2013 uppvisar ett lägre värde än övriga månader. Avtalen med två LOV-företag hävdades under perioden och brukarna hos dessa företag flyttade över till egen regi eller valde andra externa utförare. Många brukare tackade även nej till fortsatt hemtjänst. De beviljade timmarna låg under perioden kvar i statistiken.

Vid införandet i mars 2012 utfördes 82 procent av beviljad tid av de nytillkomna aktörerna inom LOV. Redan i april steg siffran till 88 procent. Samma utveckling fortsatte resterande del av året och i december 2012 utfördes 95 procent av den beviljade tiden. Den höga nivån har bibehållits under hela 2013.

Det finns anledning att ställa sig frågan varför ett antal LOV-företag ligger så högt i fakturerade timmar.

### **4.3 Genomförda åtgärder under 2013**

Nedan redovisas i kronologisk ordning genomförda åtgärder under 2013

#### **4.3.1 Uppföljning på plats hos utförarna våren 2013**

Under 4 mars till 15 april 2013 genomfördes uppföljning på plats hos utförarna av social- och omsorgskontoret. Uppföljningen delades upp i tre delar

- Ledning och styrning enligt kvalitetsledningssystemet.
- Dokumentation
- Samtal med personal (32 personer)

En enkät med frågor baserade på avtal och lagstiftning skickades till respektive utförare, som besvarade enkäten. Därefter bokades tid för uppföljning på plats. Uppföljningen på plats har skett genom strukturerade intervjuer, granskning av dokumentation samt observationer.

I uppföljningsrapporten lämnas följande sammanfattning:

Generellt uppfyller utförarna de krav som specificerats i avtalet med Södertälje. All personal som blivit intervjuade har varit engagerade, öppna och visat ett stort intresse att vilja brukarna väl. Verksamheterna har rutiner som till stor del är kända av omvårdnadspersonalen. Utförarna arbetar även med att utveckla kvalitén på olika sätt genom APT, utbildningsdagar och grupparbeten.

Uppföljningen identifierade 40 brister som krävde direkta åtgärder, varav 9 var större brister. Den vanligaste bristen var att den sociala dokumentationen bland annat sakade sammanhållna akter, datum för uppföljning, signering av brukare samt otydligheter i genomförandeplanen.

Sex utförare uppnådde inte kravet på att 50 procent av personalen skall ha relevant utbildning.

Tre utförare uppnådde inte kravet på att ett utförarkontor skall finnas där verksamheten utgår ifrån och där bland annat dokumentation sker och där nycklar till de enskilda brukarna förvaras.

Utförarna har tillgång till lokaler i Södertälje men personal och/eller ledning finns placerade på annan ort där även dokumentation kan förvaras.

#### **4.3.2 Kollegiegranskning 1**

Under perioden mitten av mars till mitten av juni 2013 genomfördes en granskning av biståndsbedömningen inom äldreomsorgen. Fyra biståndshandläggare varav tre externa konsulter anlätades för att genomföra granskningen.

## **Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst**

Bakgrunden till granskningen var att kommunen behövde få kunskap om huruvida biståndsbedömningen gjordes på ett rättssäkert sätt och i enlighet med Socialtjänstlagen samt kommunens riktlinjer. Det fanns också ett behov av att följa den kostnadsökning som skedde i samband med införandet av valfrihet i hemtjänsten i förhållande till brukares behov av insatser.

Sammantaget gjordes ca 150 omprövningar. Samtliga föregicks av minst ett och ibland två hembesök. I några enstaka fall utmynnade hembesöket i beslut om utökade insatser. Det absoluta flertalet omprövningar ledde till en sänkning av beviljade insatser. I ganska många fall rörde det sig om en halvering av insatser, d.v.s. stora skillnader mellan tidigare beslut och nytt. Granskningsgruppen tillfördes på deltid en arbetsterapeut som kunde klarlägga den enskildes ADL-förmåga. De ombesökningar som gjordes av granskarna ledde till minskade kostnader för hemtjänst.

*Totalt en neddragning, efter beslut i ca 80 ärenden, på 2700 timmar eller 9 979 000 kr/år*

Ett ganska stort antal beslut överklagades. Hittills har Förvaltningsrätten meddelat beslut i 41 överklagade beslut. Förvaltningsrätten har bifallit överklagan i fem fall. Av de ärenden som överklagats till nästa instans, Kammarrätten, har hittills inte något prövningstillstånd meddelats.

Observationer som gjordes vid hembesöken:

- Efterlevnaden av kommunens beslut avseende anhöriganställningar var dålig
- Vissa brukare ville inte ta emot besök av granskningsgruppen. Fyra brukare avsåg sig all hjälp
- Brukare som varit sängliggande och enligt hemtjänstutföraren i behov av mer hjälp har vid senare hembesök befunnit sig kunna röra sig förhållandevis obehindrat.
- Nästan samtliga beslut var utgångna d v s omprövningar hade inte gjorts och många beslut hade en för lång giltighetstid. (*bör inte vara mer än 6 mån*)
- En ganska stor andel biståndsbeslut hade fattats via telefon och inte följts upp med hembesök.

Granskningsgruppen pekade dessutom på att det är viktigt att arbete som gjorts inom ramen för granskningsprojektet används för att skapa ett förändrat arbetssätt inom myndigheten. I annat fall riskerar biståndsbedömningen att bli mer godtycklig och generös i förhållande till lagens intentioner.

### **4.3.3 Hävning av avtal med externa utförare**

Under november 2013 hävdades avtalen med två av de externa utförarna.

Avtalet med Bea Omsorg och assistans AB hävdades med hänvisning till att företaget i strid med avtalet anställt personer att utföra insatser till anhöriga/närstående samt att man brutit mot arbetslagsstiftningen genom att medarbetare arbetat utan lagstadgad veckovila under en längre tid. Kommunen tog över ansvaret för införandet från den 7 november 2013.

I samband med att polisen gjorde ett tillslag mot Jome omvårdnad AB och Jome omvårdnad HB upphörde företagets verksamhet då personer ut företagets ledning anhölls och sedermera häktades.



## **Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst**

Kommunen hävde då avtalet med hänvisning till att företaget inte fullgjort sina skyldigheter avseende såväl själva utförandet som avseende ekonomi. Kommunen tog över ansvaret från den 12 november 2013.

### **4.3.4 Kollegiegranskning 2**

Med anledning av hävning av avtalet med Beas Omsorg den 7 november 2013 ville man från kommunens sida få en bild av tillståndet hos övriga utförare av hemtjänst i privat regi. Därför genomfördes den 4 december 2013 den andra kollegiegranskningen av hemtjänst. Det var en endagsinsats där ett stort antal biståndshandläggare från Södertälje och angränsande kommuner genomförde uppföljning och prövning av hemtjänstinsatser genom oanmälda hembesök hos brukare.

Samma dag genomfördes också riktade uppföljningar vid oanmälda besök i fem hemtjänstföretag i privat regi där man specifikt ställde frågor kring företagets planering av de dagliga insatserna samt, i mån av tid vid besöket, frågor kring ledsagning. De fem företagen var Ängla Omsorg, Trea Assistans, Aleris, Attendo samt HSB.

Biståndshandläggarna gjorde hembesök hos 61 brukare. Utav dessa är man klar med utredning och nya beslut i 30 ärenden. De 61 besluten hade tillsammans, före granskningen, en beställd tid på 2 349 timmar per månad. De nya besluten har en beställd tid på 1 703 timmar per månad vilket ger en minskning med 646 timmar per mån.

*Totalt en neddragning, efter beslut i 30 av ärendena, på 646 timmar eller 2 387 000 kr/år*

### **4.3.5 Kollegiegranskning 3**

Den 11 december 2013 genomfördes en tredje kollegiegranskning. Även detta en endagsinsats där ett antal biståndshandläggare genomförde uppföljning och prövning av hemtjänstinsatser genom oanmälda hembesök hos brukare.

Även vid denna granskning genomfördes riktade uppföljningar vid oanmälda besök i tre hemtjänstföretag i privat regi där man specifikt ställde frågor kring företagets planering av de dagliga insatserna samt frågor kring ledsagning. De tre företagen var AB Hemtjänst & Service i Sverige, Omtanke i Sverige samt Tindra Vård & Omsorg. Brukare från Eveo besöktes också.

Biståndshandläggarna gjorde hembesök hos ett tjugotal brukare under denna dag. I elva av dessa ärenden är man klar med utredning och beslut. Besluten hade tillsammans, före granskningen, en beställd tid på 667 timmar per månad och de nya besluten har en beställd tid på 218 timmar per månad vilket ger en minskning med 449 timmar per månad. Det finns fortfarande ett tiotal ärenden som är föremål för ombedömningar men där beslut ännu inte tagits.

*Totalt en neddragning, efter beslut i 14 av ärendena, på 692 timmar eller 2 558 000kr/år*

De omprövningar av beviljade timmar som gjorts utifrån de tre granskningstillfällena har hittills resulterat i en minskning av 4 038 timmar eller ca 15 mkr per år.

#### **4.3.6 Erfarenheter utifrån genomförda granskningar**

De insatser som förvaltningen genomfört under 2013 har gett en del insikter. Den viktigaste är att uppföljningen och kontrollen av utförandet av hemtjänstverksamheten måste förbättras. Den kontroll som utförs måste vara proaktiv och närvarande på plats där produktionen sker. Oanmälda besök kommer även fortsättningsvis att vara ett nödvändigt inslag.

Även kommunens krav på utförarnas egenkontroll måste skärpas. Oavsett hur omfattande kommunens kontroll än blir så kommer denna aldrig helt ut att kunna ersätta den egenkontroll som måste krävas av alla utförare av omsorgstjänster i Södertälje kommun.

De erfarenheter vi nu har tyder på att uppföljningen avseende avtal och kvalitetsledningssystem kommer att behöva kompletteras med en mer omfattande kontroll av sådant som är fusk och oegentligheter. Detta innebär att det kommer att krävas mer resurser för såväl uppföljningsenheten för uppföljning av utförare som på myndigheten för uppföljning hos brukarna. På myndigheten kommer biståndsbedömningen att behöva kompletteras med kompetens från arbetsterapeut.

Hur stor kontrollresurs som krävs är i stor utsträckning avhängit av hur många externa utförare vi har. Ju fler utförare desto fler och tätare kontakter för uppföljning och kontroll. Eftersom kontrollen ska utföras på såväl individnivå (hos brukaren) som på företagsnivå så är det givet att ju fler företag vi anlitar desto större kontrollresurser krävs. Ett antal godkända kontrollbesök hos brukarna hos ett specifikt företag kan göra sannolikt att företaget sköter hela sitt åtagande. Ju fler företag desto fler kontrollbesök kommer att krävas.

Idag består uppföljningsenheten vid social- och omsorgskontoret av 3 årsarbetare. Med den erfarenhet som förvaltningen nu har är bedömningen att detta är helt otillräckligt.

#### **4.3.7 Sammanfattning av utvärderingen**

Det finns många förklaringsmodeller till varför volym – och kostnadsutvecklingen inom hemtjänsten i Södertälje varit så kraftig sedan införandet av LOV. Det kan t ex handla om ett underliggande biståndsbehov som i samband med reformen blivit synliggjort, det kan handla om brister i den kommunala biståndsbedömningen och om brister i regelsystemet. I några fall handlar det med stor sannolikhet om fusk och kriminalitet. Listan på orsaker skulle kunna göras ännu längre.

Att i dagsläget försöka vikta alla tänkbara förklaringar mot varandra och försöka finna en ”absolut sanning” som på ett tydligt sätt klargör alla orsakssamband låter sig inte göras. Vad vi vet är att kostnaderna ökat med 122 mkr eller 64 procent jämfört med 2011.

Kommunens biståndsbedömare har hamnat under mycket hård press. En effekt som inte förutsågs innan LOV infördes. Eftersom många företag etablerade sig ungefär samtidigt och dessa var angelägna om att snabbt komma upp i volym, så kom många nya ärenden under kort tid att aktualiseras för bedömning. Periodvis var antalet ärenden så många att man inte hann genomföra biståndsutredningarna på sedvanligt sätt utan man fick acceptera ett förenklat förfarande. Som exempel kan nämnas att många beslut kom att grunda sig på telefonsamtal istället för hembesök.

## **Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst**

Den press som biståndsbedömarna utsattes för kom från såväl företag som anhöriga och brukare. Alla hade ett gemensamt intresse av att få ett biståndsbeslut som omfattade så många timmar som möjligt.

Förvaltningen har genomfört stora insatser för att förstå – och komma tillrätta med - den mycket kraftiga kostnadsutvecklingen inom kommunens hemtjänst. Ett viktigt inslag har varit de kollegiegranskningar som genomförts under vår – och höst 2013. Resultatet av kollegiegranskningarna har blivit att ett stort antal ärenden fått en ny bedömning. I så gott som samtliga fall handlar det om att brukaren fått färre timmar beviljat än vad det ursprungliga beslutet gav. Ett antal av dessa ombedömningar har prövats i förvaltningsdomstolen. I så gott som samtliga fall som överklagats har kommunen fått rätt. Kollegiegranskningarna har framförallt lett till att kunskap har erhållits och att fel och brister i biståndsbedömningen har kunnat åtgärdas.

En effekt av LOV-systemet är att det inte finns någon begränsning avseende hur många företag som kan etablera sig. Ur ett medborgarperspektiv kanske det räcker med ett mindre antal olika utförare för att känslan av valfrihet ska finnas. I Södertälje hade vi som flest 19 olika utförare utöver egenregiverksamheten. Idag kvarstår 17 företag. Flera företag står på tur för att få komma in på marknaden men har med anledning av beslut i kommunstyrelsen den 22 november - ännu inte släppts in.

Kontroll och uppföljning försvåras när antalet utförare blir alltför många. Förvaltningen gör bedömningen att ett bibehållande av LOV inte kan försvaras utifrån det stora tillkommande resursbehov som en effektiv kontroll skulle kräva.

### **5. Förslag till införande av en ny modell baserad på LOU**

För att komma tillrätta med de problem som ovan redovisats föreslår förvaltningen att Södertälje kommun inför en ny modell för hemtjänst som baseras på LOU. Detta innebär att hemtjänst enligt LOV fortsättningsvis inte kommer att bedrivas i Södertälje kommun.

Vid en kommande upphandling efterfrågas t.ex. uppgifter om tidigare erfarenheter, ekonomisk stabilitet, kvalitet, utbildningsnivå hos personalen, kollektivavtal eller motsvarande, o s v. Konkurrensutsättningen avser inte pris. Utförarens ekonomiska ersättning ingår i upphandlingens förutsättningar. Alla utförare åtar sig att anta brukare oavsett antalet timmar som brukaren har beviljats och oavsett var i kommunen som denne bor.

Antalet utförare i den nya modellen föreslås bli fem. Fyra externa utförare samt egen regi. Den egna regi verksamheten skall stå för 50 % och de externa utförarna för 50 % av det totala antalet beviljade timmarna. De fyra externa företagens andel av beviljade timmar föreslås vara för utförare A 15 %, för utförare B 15 %, för utförare C 15 % och för utförare D 5 %.

***Räkneexempel:** Om det finns ex 1000 timmar i behov av hemtjänst så ska 500 av dessa skall då enligt ovan procentsatser placeras i egen regi. Utförare 1,2 och 3 kan ha maximalt 150 timmar var och utförare 4 max 50 timmar.*



## Södertälje kommun, /Införande av en ny modell för utförande av hemtjänst

Procentsatserna utgör den andel av antalet beviljade timmar som en utförare ska ha i förhållande till andra utförare. Detta innebär att en utförare kan bli fulltecknad. Brukaren får då välja – eller bli sig tilldelad – annan utförare som för tillfället har ledig kapacitet. Egen regi verksamheten betraktas på samma sätt som extern utförare och kan således även den bli fulltecknad. Något ”ickevalsalternativ” föreligger inte.

Då det fastställda antalet beviljade timmar uppnåtts hos samtliga utförare beslutar myndigheten inom social- och omsorgskontoret om en ny högre nivå. Timmarna fördelas enligt den ursprungliga fastställda andelen för varje utförare.

Antal timmar för en utförare kan även tillfälligt minska under avtalsperioden t.ex. om en brukare inte längre är i behov av insats. Ersättning till utförarna lämnas utifrån antalet utförda timmar.

För att det skall bli transparent för utförarna bör antalet timmar i modellen regelbundet redovisas.

### 5.1 Omställning till ny modell

Omställning från en modell till annan ny modell är ett komplicerat arbete i många steg som här beskrivs översiktligt.

#### 5.1.1 Tidplanering

Jan	Äldreomsorgsnämnden, omsorgsnämnden och kommundelsnämnderna behandlar ärendet om förslag till ny modell för utförande av hemtjänst
Jan (31/1)	KS behandlar ärendet
Feb (3/2)	KF fattar beslut om en ny modell för utförande av hemtjänst
Feb – maj	Upphandling av utförare av hemtjänst enligt den nya modellen
Maj – juni	Nuvarande LOV-avtal med utförare sägs upp Nya avtal tecknas med utförare av hemtjänst Brukarna gör val av utförare
Okt	De utförare som kommunen tecknat avtal med startar sin verksamhet

#### 5.1.2 Uppsägning av nuvarande LOV-avtal

Efter genomförd upphandling och efter det att tilldelningsbeslut och överprövningsperiod löpt ut, sägs avtalen med nuvarande LOV-utförarna upp. Uppsägningstiden för dessa avtal är fyra månader.

#### 5.1.3 Nya avtal tecknas

Nya avtal tecknas med de utförarna som fått uppdrag att bedriva hemtjänst. De nya avtalen föreslås gälla under två år med möjlighet till förlängning max två år. En utvärdering ska påbörjas efter ett år.

**5.1.4 Brukarnas val av utförare**

När avtalen tecknats kommer alla brukare att få göra nya val av utförare. De får då välja någon av de fyra externa utförarna eller egen regi. Om man inte väljer utförare blir man placerad hos utförare som har ledig kapacitet.

När en utförare uppnått sitt maximala antal beviljade timmar kan de inte ta emot ytterligare brukare. Möjligheten att ställa sig på kö för att senare erhålla förstahandsvalet ska alltid finnas.

Efter att beslut fattats om införande av en ny modell kommer samtliga brukare att skriftligen informeras om de förändringar som kommer att ske.

Nyttillkomna brukare kommer att informeras om vilka utförare som kommer att finnas tillgängliga för val i den nya modellen.