

Karolina Nygren
Utvecklingsledare
08 124 57 236
Karolina.Nygren@ekero.se

Utredning av möjlighet till ökad valfrihet för kost inom hemtjänst och särskilt boende i Ekerö kommun

Dnr SN14/87-739

Bakgrund

Under de senaste åren har nämndkontoret fått flera uppdrag att utreda möjligheterna till ökad valfrihet för kost inom äldreomsorgen. 2011 redovisade kontoret en nulägesbeskrivning av matproduktionen vid Ekgården och Färingsöhemmet. Utredningen visade att köken inte har kapacitet att tillaga två rätter dagligen men att man arbetade aktivt med måltidsmiljön och via matråd som består av brukare och kökspersonal. Representanter från Socialnämnden och nämndkontoret gjorde ett studiebesök vid à la carte-köket Hvidovre Hospital i Köpenhamn för att inhämta information och inspiration inför revideringen av ramprogrammet¹ för det nya särskilda boendet i Stenhamra. Vid samma tillfälle besöktes även Skånes livsmedelsakademi som arbetade aktivt med att förbättra måltidsupplevelsen vid äldreboenden.

Socialnämnden gav även nämndkontoret i uppdrag att utreda möjligheten till valfrihetssystem enligt LOV² för kost inom hemtjänsten. Nämndkontoret har därefter redovisat en kartläggning av de kommuner som i dagsläget infört valfrihetssystem för kost inom hemtjänsten. Utredningen innehöll också en kartläggning från produktionsområde Omsorg avseende kapaciteten hos de befintliga köken där maten till hemtjänsttagarna i dagsläget produceras.

I den senaste utredningen konstaterades att befintliga kök på Ekgården och Färingsöhemmet nått sin fulla produktionskapacitet. Köken producerar mat till de boende samt matlådor till hemtjänsten. I dagsläget produceras en rätt per dag och specialkost till dem som behöver.

¹ Ramprogrammet är en översiktlig beskrivning av det särskilda boendets kvaliteter och funktioner och ingick som en del i upphandlingen av hyresavtalet för det särskilda boendet i Stenhamra.

² Lag (2008:962) om valfrihetssystem

En annan slutsats som kontoret drog av utredningen var att möjligheten för införande av valfrihetssystem enligt LOV i kommunen anses begränsade. Detta på grund av de små volymer som tjänsten skulle omfatta. 150 personer har i dagsläget beviljad matleverans i Ekerö kommun jämfört med en betydligt högre volym hos kommuner med valfrihetssystem.³

Efter att utredningen redovisats för Socialnämnden fick nämndkontoret i uppdrag att; ”utreda kostnader och övriga förutsättningar för att mat till hemtjänsttagare ska kunna produceras av matställen och restauranger på Ekerö samt att Ekgården och Färingsöhemmet erbjuder två alternativ till de boende på respektive äldreboende.”

I Alliansens kompletteringsförslag till budget 2016 anges även att målsättningen är att senast i juni 2016 kunna erbjuda brukarna minst två rätter dagligen.

Inledning

Möjligheten att skapa en ökad valfrihet för kosten inom äldreomsorgen har under flera år varit en prioriterad fråga för Socialnämnden. Det senaste uppdraget är tvådelat och omfattar både matleveranser inom hemtjänst och den mat som produceras av kommunens äldreboenden. Vid översyn av matproduktionen identifierar kontoret ett antal aspekter som Socialnämnden måste ta hänsyn och ställning till inför fortsatt utredning av frågan; volymer inom matproduktionen, likställighetsprincipen i kommunallagen samt kostnadsaspekter.

I detta PM redovisas möjliga alternativ för att åstadkomma ökad valfrihet avseende maten som levereras inom hemtjänsten. Några av alternativen medför att kapacitet frigörs hos Ekgården och Färingsöhemmet för att dessa ska kunna erbjuda två rätter per dag att välja mellan. Möjligheter och konsekvenser med respektive alternativ beskrivs men i avvaktan på Socialnämndens fortsatta direktiv har inte fullvärdiga kostnadsberäkningar genomförts i nuläget.

Kostnaderna för insatsen matleverans inom hemtjänsten uppgick i maj 2015 till 236 tkr. Utförarna ersätts med 65 respektive 71 kr per matlåda (kommunal respektive privat regi). I ersättningen ingår alla kostnader för bil, utrustning, leverans, administration, uteblivna leveranser, utrustning mm.

Brukarens kostnad för insatsen matleverans räknas in i hemtjänstavgiften/maxtaxan där samtliga service- och omsorgsinsatser ryms. Brukaren betalar därutöver 49 kr per matlåda.

³ I Örebro har 800 personer beviljad matleverans och i Östersund 630.

Alternativ 1 – Leverans från valfri restaurang

Alternativet innebär att personer med biståndsbeslut om matleverans kan byta ut matlådan mot mat som hämtas från en restaurang eller ett gatukök i närområdet. Den enskilde står själv för matkostnaden.

I Solna har man helt frångått leverans av matlådor som produceras av kommunen. I stället betalar den enskilde ett matabonnemang om 163 kr varje månad för matleverans. Vald hemtjänstutförare levererar mat från livsmedelsaffär eller restauranger och gatukök efter önskemål från den enskilde. Den enskilde står själv för sina matkostnader.

Ekerö är en stor kommun geografiskt och med möjligheten att beställa varm mat från olika restauranger följer också kravet på att kunna upprätthålla en godkänd temperatur på maten under leveranstiden från restaurang till den enskilde. I dagsläget levererar hemtjänstutförarna varm mat som packats i termoväskor av respektive tillagningskök. De har 30 minuter på sig att leverera maten till brukaren. Leveranser till boende på Munsö och Adelsö sker i kyld form då avståndet från hämtning till leverans är för långt och godkänd temperatur inte kan garanteras. Ungefär 55 av de 150 dagliga leveranserna görs till Munsö och Adelsö.

Enligt Kommunallagen⁴ har Ekerö kommun i form av beställare ansvar att säkerställa att insatser och tjänster riktade till medborgarna omfattas av likabehandlingsprincipen. Förslaget riskerar medföra att principen inte kan uppfyllas med anledning av kraven på godkänd temperatur under hela leveranskedjan. Medborgare i glesbygden får då inte samma möjlighet till valfrihet som de som bor i tätort.

Med aktuellt alternativ följer också viss ökad arbetstid för hemtjänstutförarna. Utförarna hämtar i dagsläget samtliga matlådor på Ekgården eller Färingsöhemmet. Med förslaget tillkommer behov av extra tid för att planera matinköp tillsammans med brukaren, köpa och leverera maten från olika matställen hem till den enskilde. Ersättningen till hemtjänstutförarna behöver därför ses över för att täcka dessa ökade kostnader.

Alternativ 2 – Matlagning i hemmet

I dagsläget kan enskilda personer beviljas enklare matlagning i hemmet. Det här förslaget innebär att den enskilde en dag i veckan kan byta ut matlådan mot matlagning i hemmet som utförs av hemtjänstpersonalen. Till skillnad från insatsen enklare matlagning som innebär att t ex steka korv och koka potatis innebär denna matlagning mer tidskrävande moment såsom t ex långkok eller köttbullar med gräddsås. Fördelarna med alternativet är att den enskilde får vara med och bestämma

⁴ Kommunallagen kap 2 § 2

vilken mat som serveras samt att man får möjlighet att känna lukter och smaker på ett annat sätt när maten tillagas på plats än vad som är möjligt när den levereras färdig. Då maten tillagas i hemmet exkluderar inte förslaget någon enskild brukare p g a geografiskt läge.

Alternativet innebär viss utökning av tiden som beviljas för insatsen. Hemtjänstutföraren behöver tillsammans med den enskilde planera meny och sedan göra inköp och tillaga maten. Uppdraget innebär en utökning jämfört med vad som står i avtal och förfrågningsunderlag i dagsläget. Beställaren behöver därför erbjuda en utbildningsinsats för att hemtjänstutförarna ska kunna tillgodose ökade krav på kunskap om livsmedelshantering och matlagning. Utbildningsinsatsen behöver vara av återkommande karaktär så att även nyanställda och semestervikarier omfattas.

Kontoret har gjort ett antagande om att den enskildes beviljade tid för matlagning bör öka med minst en timme i veckan, d v s fyra timmar i månaden för matlagning av föreslagen typ. Insatsen är att betrakta som en serviceinsats och de ökade kostnaderna beräknas till ca 215 tkr per månad. I detta antagande är inte planering och inköp inräknade.

Alternativ 3 – Införande av valfrihetssystem enligt LOV

Som konstaterades till nämnden i december 2014 är tjänsten *matleverans* förenlig med valfrihetssystemet LOV. Dock faller inte matlådan som sådan inom ramen för LOV då denna är en produkt och inte en tjänst. Flertalet kommuner har efter utredningar kring möjligheten att införa LOV på matlåda och leverans till ordinärt boende, beslutat att inte gå vidare då det juridiska läget är alltför oklart.

Som angetts i tidigare utredning har några enstaka kommuner infört valfrihetssystem enligt LOV för tjänsten *matleverans*. Örebro, Jönköping och Östersund har alla varianter av valfrihetssystem inom kost. Till skillnad från Ekerö omfattar insatsen i samtliga tre kommuner betydligt högre volymer än här, mellan 630-1300 personer har insatsen beviljad. Motsvarande antal på Ekerö är 150 personer. På grund av de små volymerna riskerar därför kravet på valfrihet att begränsas om inget företag anser att volymerna är tillräckliga för att etablera sig inom systemet.

Ett valfrihetssystem kräver en särskild utredning eftersom kostnader och gränssnitt för bl a administration, beställning av mat, förvaring och transporter behöver studeras särskilt.

Alternativ 4 – Upphandling via tjänstekoncession

Möjlighet finns att upphandla produktion och leverans av matlådor inom hemtjänsten via tjänstekoncession som är en variation av valfrihetssystem. Likt vid upphandling med LOV erbjuds matproducenter att lämna anbud. Alternativet innebär att kommunen kan ställa relativt skarpa krav på leveranssätt och valmöjlighet av rätter.

Kommunen garanterar inte volym och sätter ett tak för vad producenten får ta betalt för maten direkt från brukaren. Förslaget innebär att kommunen inte är inblandad i betalningen av matlådan utan denna transaktion sker mellan brukaren och producenten. Kommunen kan ställa krav på att priset för matlådan ska inkludera transport hem till brukaren eller leverans till ett specifikt hämtställe för hemtjänsten. Avtal kan tecknas med flera producenter.

Nackdelen med alternativet är att upphandlingen omfattar relativt små volymer i en kommun med ett stort geografiskt område. Då matproducenten ska erbjuda en matlåda med hög kvalitet samt transport och vinst riskerar priset för den enskilde att öka. Eftersom tjänstekoncession innebär att kommunen lämnat över marknaden till producenterna inom ramarna för uppsatta villkor kan matlådorna inte subventioneras av beställaren. Dessutom behöver kommunen anordna ett leveransställe dit matproducenten fraktar matlådorna för vidare distribution av hemtjänstutförarna.

Fördelen med alternativet är att kapacitet frigörs på Ekgården och Färingsöhemmet att producera två rätter per dag till de boende.

Detta alternativ kräver en särskild utredning avseende kostnader för produktion av mat samt gränssnitt för leveranser av maten, pris för matlåda mm.

Alternativ 5 – Samordnad produktion inom kommunen

Inom kommunen produceras i dagsläget mat på många ställen. Förutom de särskilda boendena så produceras mat på flera skolor och förskolor inom kommunen. Matproduktionen inom skolan erbjuder två rätter att välja mellan för eleverna.

Inom kommunledningskontoret pågår i dagsläget ett arbete som syftar till att samordna matproduktionen inom kommunen. Till årsskiftet kommer skolor och förskolors matproduktion att samlas under en kostchef. Därefter finns planer på att även äldreomsorgens matproduktion ska komma att ingå i den gemensamma organisationen. Syftet är bl a att skapa förutsättningar och möjligheter till eventuell samproduktion och den vägen frigöra kapacitet i befintliga kök på de särskilda boendena. Detta skulle vara ett kostnadseffektivt sätt att utnyttja kommunens befintliga resurser avseende matproduktion. Även möjligheter att utöka valfriheten inom produktionen av matlådor kan då komma att ses över. Maten som produceras inom äldreomsorgen ställer dessutom höga krav på kompetens om näringsammansättning, kulturella skillnader och specialkost av andra skäl. En gemensam matproduktion kan effektivt svara upp emot dessa kompetenskrav. I dagsläget finns dock ingen fastställd tidplan för denna organisationsförändring.

Diskussion

Mat och måltider har en stor betydelse för livskvaliteten, inte minst för äldre. Maten är en viktig komponent i att förebygga undernäring och sjukdom. Möjligheten att själv

kunna påverka och välja den mat som antingen levereras hem eller serveras på särskilt boende är därför en viktig fråga för Socialnämnden.

Kontoret har fått i uppdrag att utreda kostnader och övriga förutsättningar för att öka valfriheten vad avser kost på Ekgården och Färingsöhemmet. I uppdraget ingick även att se över möjligheten till hemleverans av mat från matställen och restauranger för de personer som har insatsen matleverans. Inledningsvis anges ett antal aspekter som Socialnämnden måste ta hänsyn och ställning till inför fortsatt utredning av frågan; volymer inom matproduktionen, likställighetsprincipen i kommunallagen samt kostnadsaspekter. Nedan diskuteras hur dessa aspekter påverkar möjligheterna till ökad valfrihet för kosten.

Möjligheterna att erbjuda hemleverans av mat från restauranger runtom i kommunen anses vara begränsade. Kommunens geografi gör det svårt att upprätthålla godkända temperaturer och leveranstider från restaurangen och hem till den enskilde. De kommuner som använder denna form av matleverans är ofta kommuner bestående av i första hand tätort, såsom t ex Solna och Malmö. Kommuner liknande Ekerö levererar ofta kyld mat endast ett par tillfällen per vecka. Få restauranger erbjuder kylda matlådor varför förslaget tenderar att exkludera områden långt från tätorterna. Förslaget innebär också att hemtjänstutförarna måste kompenseras för längre leveranstid och inköp.

En annan fråga som nämnden behöver ta ställning till är om kommunen ska subventionera maten som beställs från olika matställen eller om den enskilde ska stå för de extra kostnader som kan uppkomma när maten beställs från restaurang eller matställen. Kontorets bedömning är att många kommer vilja fortsätta med dagens matleveranser på lägre kostnader eller behov av specialkost.

Möjlighet finns att istället erbjuda restauranger och matställen att producera den mat som levereras inom hemtjänsten. Möjligheten kräver ett upphandlingsförfarande, t ex ett valfrihetssystem enligt LOV eller tjänstekoncession. Dessa alternativ är förenade med en kostnadsökning och viss osäkerhet kring om ökad valfrihet kan erbjudas i slutändan. I dagsläget omfattar tjänsten matleverans låga volymer för Ekerö jämfört med andra kommuner som använder valfrihetssystem eller har upphandlat matleveranser på annat sätt. Att använda sig av tjänstekoncession kan vara kostnadsdrivande för den enskilde eftersom matlådorna bedöms kunna bli dyrare.

Ett annat alternativ för att öka upplevd kvalitet i maten och tillgodose individuella önskemål är att minska tjänsten matleverans och istället utöka insatsen matlagning i hemmet. Detta alternativ ökar den enskildes valfrihet eftersom denne istället för matleverans en gång i veckan föreslås kunna välja vilken mat som ska lagas i hemmet. Alternativet innebär att uppdraget till hemtjänstutförarna måste utökas samt

återkommande utbildningsinsatser för att öka kompetensen kring mat och matlagning.

Köket på det nya särskilda boendet i Stenhamra kommer att kunna tas i bruk våren 2017. Inför kommande upphandling av driften kommer Socialnämnden behöva ta ställning till om produktionen av mat ska upphandlas eller drivas av intern kostproduktion. Oavsett ställningstagande bör nämnden ställa krav på att två rätter ska lagas dagligen. På så sätt kan även valfriheten för dem som bor på Färingsö och får mat levererad tillgodoses eftersom den kommer tillagas i det nya köket.

En organisationsförändring har dessutom inletts med ambitionen att leda fram till en samordnad matproduktion inom kommunen. Arbetet syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv och gemensam matproduktion i kommunal regi. En ny organisation kan även tillgodose kompetenskrav vad avser specialkost, näringsinnehåll etc. I detta förändringsarbete kommer även produktionen av matlådor på Ekgården eventuellt att ses över för att möjliggöra egenproduktion av två valbara maträtter per lunch.

Ovanstående förändringar bör leda till en successiv ökning av valfriheten för den kost som serveras på de särskilda boendena och som levereras hem till enskilda brukare. Även om valfriheten inte kan uppnås omedelbart bedöms förändringarna kunna medföra kostnadseffektiva lösningar som inte kräver att uppdragen till hemtjänstutförarna påverkas eller att dyra investeringar behöver göras i befintliga kök eller för nya leveransställen/avhämtningsplatser.

Kontoret föreslås därför få i uppdrag att när kravspecifikationen för driften av köket på Söderströmsgården tas fram beakta krav som tillgodoser produktion av två rätter dagligen både för boende och för matleveranser. Vidare att återkomma med en återrapportering av utvecklingen av kommande organisationsförändring inom kommunens matproduktion. Målsättningen för gemensam matproduktion bör vara att den kan fungera fr o m våren 2017 i samband med att Söderströmsgården tas i bruk.