

**Utlåtande 2007:115 RI+VI (Dnr 327-1752/2007)**

## **Införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Valfrihet inom vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg (exklusive servicehus, korttidsvård, avlastning och växelvård) införs fr.o.m. den 1 juli 2008 i enlighet med vad som föreslås i utlåtandet.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för kundvalssystemet i enlighet med utlåtandet.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra återkommande centralupphandlingar av entreprenad drift av de vård- och omsorgsboenden som kommunfullmäktige senare beslutar om.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i samband med upphandlingarna utforma avtalstidernas längd och kompletterande ersättningsnivåer utifrån bästa förutsättningar.
5. Äldrenämnden ges i uppdrag att upphandla korttidsvård utomlands i en separat upphandling.
6. Beslut om ersättningssystem föreläggs kommunfullmäktige i särskilt ärende.

**Föredragande borgarråden Kristina Axén Olin och Ewa Samuelsson** anför följande.

### *Ärendet*

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Inriktningen är att stadens verksamheter, organisation och arbetssätt ska anpassas för att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verk-

samheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. I budgeten för 2007 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå system för valfrihet.

Utökade valmöjligheter införs med prioritet inom äldreomsorgen, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorgen samt inom vuxenutbildningen. Staden ska stimulera tillkomsten av fler alternativ inom dessa områden. Staden ska underlätta valfriheten med hjälp av Internet och är skyldig att informera om såväl den egna verksamheten som privata alternativ. Staden ska garantera äldres rätt att välja boende genom ett valfrihetssystem.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- mångfalden ska öka – det ska finnas många aktörer att välja bland och med olika profiler och inriktningar,
- kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har en god kvalitet,
- det ska vara lättare för små och nya företag att komma in och etablera sig på marknaden, t.ex. personal som vill starta eget och ”knoppa av”,
- kostnaderna för verksamheten ska inte öka på grund av systemet.

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Valet ska gälla alla boenden som ingår i valfrihetssystemet, d.v.s. inte begränsas till en viss stadsdel. Valet kan även omfatta boenden utanför Stockholms stads gränser. För att möjliggöra valet måste ett köhanteringssystem utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Den äldre som beviljas ett boende ska då kunna göra sitt val utifrån de platser som finns lediga. Den äldre kan också ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på ett annat boende. Detta måste ske med beaktande av gällande lagstiftning. Ingen kan dock ställa sig i kö till ett boende innan en plats på äldreboende beviljats. Om en utförare har kapacitet att ta emot en sökande ska inte plats kunna nekas. Kvarboendepincipen kommer även fortsättningsvis att gälla, d.v.s. att den äldre ska kunna bo kvar på boendet till livets slut och inte behöva flytta. Det är biståndshandläggaren på respektive stadsdelsförvaltning som, precis som idag, utreder och beslutar om en plats ska beviljas eller inte. Samma riktlinjer som idag ska även fortsättningsvis gälla. Detta förslag innebär inte någon förändring av själva biståndet. Det är viktigt att alla biståndshandläggare informerar om att valmöjlighet finns och vilka alternativ som finns att välja bland. Valfriheten gäller vård- och omsorgsboende i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en väldigt speciell

kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de vårdgivare som erbjuder detta. Alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett, för de äldre och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive boende.

En boendeform som, enligt stadsledningskontoret, i detta skede bör undantas från det föreslagna valfrihetssystemet är vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehusboende). Boendeformen är för närvarande föremål för en översyn av socialdepartementet som handlar om mellanboendeformer. Frågor som behandlas i utredningen är var skiljelinjen går mellan särskilt boende enligt socialtjänstlagen och bra boende för äldre, vilket är en bostadspolitisk fråga, vad ett mellanboende ska innehålla och vad det offentliga respektive den enskilde ska finansiera. Ett ärende till kommunfullmäktige som utarbetats av äldrenämnden "Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen" dnr 105-93/2007 fastställer att samtliga vård- och omsorgsboenden inom staden är en gemensam resurs och den enskilde har rätt att i sin ansökan ange om det finns särskilt önskemål om ett visst boende. Den enskildes önskemål ska beaktas så långt möjligt. Stadsledningskontoret kommer i det fortsatta arbetet med valfrihetssystem att utreda hur valfriheten och mångfalden kan utvecklas även inom vård- och omsorgsboenden med hemtjänst. Innan annat beslut finns hanterar stadsdelsnämnderna vård- och omsorgsboenden med hemtjänst (servicehus) i enlighet med riktlinjerna i stadens policy för upphandling och konkurrens.

Korttidsvård, avlastning och växelvård föreslås också undantas från valfrihetssystemet eftersom detta boende är tillfälligt. Korttidsvård, avlastning och växelvård ska dock upphandlas i samband med de upphandlingar som kommer att göras. I denna upphandling kommer även korttidsvård utomlands att finnas med.

### *Beredning*

Ärendet, som initierats av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, har remitterats till äldrenämnden samt till stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Norrmalm, Rinkeby-Kista, Skarpnäck, Skärholmen, Spånga-Tensta, Södermalm, Älvsjö och Östermalm. Kommunstyrelsens pensionärsråd har inkommit med synpunkter på ärendet den 9 augusti 2007. Ärendet har också remitterats till Almega, FAMNA – Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte, Kommunal, PRO – Pensionärernas riksorganisation, SACO - Sveriges Akademikers Centralorganisation, SKTF – Sveriges Kommunal tjänstemannaförbund, SPF – Sveriges Pensionärsförbund samt Svenskt Näringsliv. PRO, SACO och SKTF har inte inkommit med några remissvar. Därutöver har även Vårdförbundet, avdelning Stockholm, inkommit med synpunkter.

*Äldrenämnden* delar i stort stadsledningskontorets förslag. Nämnden anser att valfriheten måste ha en sådan bredd att de äldre även kan välja kommunala boenden och förutsätter att biståndshandläggarna kommer att ha tillgång till information om samtliga boenden och om lediga platser. Äldrenämnden anser att någon form av enklare brukarundersökning vid boendena bör genomföras för att kunna ge information om boenden till de äldre. Nämnden tillstyrker den föreslagna centraliseringen av entreprenadupphandlingarna, men menar att avtalsperiodens längd för entreprenader respektive enstaka platser bör vara lika. Nämnden anser att det behövs ett förtydligande om stadsdelsnämndernas ansvar i de fall en entreprenör går i konkurs.

*Bromma stadsdelsnämnd* är i stort positiv till stadsledningskontorets förslag. Nämnden lyfter fram att kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar från kommunala och privata utförare ska finnas redovisade på ett likvärdigt sätt. Nämnden vill också understryka att den äldre som fått beslut om vård- och omsorgsboende inte ska behöva flytta även om behovet av vård och omsorg förändras. Nämnden önskar en tydligare skrivning om uthyrning av lokaler, bland annat med hur man ska gå tillväga om det finns flera lämpliga intressenter som önskar hyra samma lokal. Nämnden vill också fästa uppmärksamhet på att kundvalssystemet kommer att innebära ytterligare arbetsuppgifter som bedöms inte rymas inom befintlig bemanning.

*Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd* anser att kundvalssystemet är positivt för den enskilde men att det finns risk att systemet ökar stadsdelsnämndernas kostnader. Nämnden anser i likhet med stadsledningskontoret att ett köhanteringssystem måste utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Nämnden ser kvarboendepincipen som grundläggande men anser att den kan bli svår att garantera, då konkurrensen från andra aktörer kan leda till behov av att avveckla delar av eller hela äldreboenden.

*Farsta stadsdelsnämnd* anser att förslaget till införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg är positivt för den enskilde. Nämnden anser att det måste utarbetas gemensamma rutiner för staden om hur staden hanterar köbildning på vissa boenden. Det måste vara tydligt om personen som har störst behov av en ledig plats ska erbjudas den eller om placering endast ska erbjudas utifrån aktuell kötid. Nämnden ser att biståndshandläggaren blir en alltmer viktig person som konsumentvägledare, vilket ställer krav på utbildning och handledning för handläggarna.

*Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd* ställer sig positiv till att det ska finnas en ökad mångfald av vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Nämnden ser att vårdnivåbedömningen, som ska genomföras av ett fåtal personer, blir en ny arbetsuppgift för biståndshandläggarna. Nämnden anser att förslaget att ett fåtal personer ska sköta nivåbedömningen i sig är bra, men att det kan vara svårt att administrera och innebär att personalresurser måste tas från den ordinarie handläggningen.

*Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd* ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Nämnden anser att om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder. Nämnden anser också att eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

*Kungsholmens stadsdelsnämnd* är positiv till att stadens upphandlingar likriktas så att anbudsgivarna "känner igen sig". Nämnden är positiv till längre avtalstider men frågar sig varför den föreslagna avtalstiden skiljer sig åt för ramavtal respektive entreprenadavtal. Nämndens uppfattning är att tio år är för lång tid. Nämnden anser att det viktigaste för att få likartade bedömningar inte är hur många som gör bedömningar utan att utarbeta ett bra instrument och tydliga anvisningar.

*Norrmalms stadsdelsnämnd* stödjer stadsledningskontorets förslag och anser att det ger goda förutsättningar för ökad valfrihet för de äldre invånarna. Nämnden anser att det är av stor vikt att underlätta den enskildes val och föreslår att informationsmaterialet om aktuella utförare tas fram alternativt samordnas centralt för att få en enhetlig och heltäckande beskrivning av boendena. Nämnden ser positivt på att använda mätinstrument som mäter den enskildes vård- och omsorgsbehov och anser att det är viktigt att det görs likartade bedömningar. Nämnden anser att oavsett vilket mätinstrument som väljs kommer dock biståndshandläggarnas administrativa uppgifter att öka.

*Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd* ser positivt på att valfriheten inom äldreomsorgen utökas till att även omfatta boenden med heldygnsomsorg. Nämnden anser att stadsdelsnämndernas roll och ansvar i samband med entreprenadupphandlingarna och uppföljningen av verksamheterna måste klargöras. För att på ett enhetligt och rättvisande sätt kunna följa upp den verksamhet som utförarna inom valfrihetssystemet levererar finns, enligt nämndens mening, ett behov av centralt utformade uppföljningsinstrument.

*Skarpnäcks stadsdelsnämnd* ställer sig positiv till att äldre människor ska kunna välja på vård- och omsorgsboenden över hela staden. Det är viktigt för den äldre när det är aktuellt med ett vård- och omsorgsboende, att kunna bo nära släktingar och vänner och/eller att kunna välja ett boende med speciell inriktning. När personen väl har flyttat till ett vård- och omsorgsboende är möjligheten att bo kvar när/om behoven förändras också viktig. Bedömningsinstrumenten för att fastställa nivån måste vara tydliga och de behöver testas och läras ut till dem som ska genomföra bedömningen.

*Skärholmens stadsdelsnämnd* anser att det är viktigt att förfrågningsunderlagen tydligt beskriver vilken kvalitetsnivå som krävs av vård- och omsorgsgivaren och att de tydligt anger hur kvaliteten kan säkerställas och följas upp.

Nämnden anser också att det är viktigt att systemet för köhantering görs säkert och tydligt för brukarna och för den personal som ska hantera systemet. Det ska tydligt framgå var det finns lediga platser samt hur lång kö det är till enheterna.

*Spånga-Tensta stadsdelsnämnd* ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Nämnden anser också att det är viktigt att beakta behovet av mer resurser för biståndsbedömning. Ett nivåbaserat system kommer sannolikt att innebära fler omprövningar per år vilket kommer att kräva fler biståndsbedömare.

*Södermalms stadsdelsnämnd* anser att det är glädjande att ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen äntligen är på väg att bli verklighet i Stockholms stad. Nämnden anser att avtalstiden bör vara lika lång oavsett avtalsform och föreslår den kortare avtalstiden det vill säga 6 år med möjlighet till förlängning. En alltför lång avtalstid kan hämma utvecklingen och försämra kvaliteten på verksamheten.

*Älvsjö stadsdelsnämnd* är i huvudsak positiv till att staden inför ett gemensamt valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Samtidigt vill nämnden framhålla att valfrihetssystemet medför att stadsdelsnämnderna inte kommer att styra över den egna budgeten i lika hög grad som tidigare. Nämnden konstaterar att de kompletterande årliga upphandlingarna bör ges rimliga förutsättningar för att nyetableringar ska komma till stånd. Nämnden vill betona vikten av att staden vid fastställandet av ersättningsnivåer måste utforma systemen så att de är kostnadsneutrala med hänsyn till att utförarna inom ramavtalet kommer att ha olika hyreskostnader samt att entreprenörerna har avtal utan hyresvederlag.

*Östermalms stadsdelsnämnd* är positiv till införandet av ett system för valfrihet och till förslaget att samordna stadens entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgsboenden. Hur stadsdelsförvaltningarnas delaktighet i upphandlingsprocessen ska se ut bör beskrivas tydligare. Nämnden anser att avtalstiden bör vara lika lång oavsett avtalsform och föreslår den kortare avtalstiden 6 år med möjlighet till förlängning. Nämnden delar stadsledningskontorets uppfattning att vårdtyngdsmätningarna ska utföras av ett fåtal personer inom stadsdelsförvaltningarna. En samordning på central nivå bör ske så att en likartad bedömning kan garanteras i hela staden.

*Kommunstyrelsens pensionärsråd* har i princip inga invändningar mot entreprenader i äldreomsorgen, men anser att valfriheten även måste innehålla kommunala alternativ. Kommunalt driven verksamhet krävs också för att bevara den kommunala kompetensen. Pensionärsrådet menar att servicehusen på sikt bör vara med i valfrihetssystemet. Rådet anser också att närhetsprincipen ska väga tungt i ett kösystem.

*Almega* välkomnar Stockholm stads initiativ för att utveckla äldreomsorgen i kommunen. Ett kundvalssystem med etableringsfrihet leder till kvalitetskonkurrens mellan utförarna samt mot specialisering, vilket är till gagn för bruka-

ren. Dessutom bidrar det till ett ökat företagande, inte minst kvinnors företagande, inom tjänstesektorn. Almega påpekar att den föreslagna ramavtalsmodellen, i och med den nya lag om offentlig upphandling som träder i kraft 1 januari 2008, kan bli svår att tillämpa. Almegas uppfattning är att auktorisationsmodellen är förenlig med gällande lagstiftning och att denna utformning är fullt möjligt. Flera kommuner har länge haft valfrihetssystem med auktorisationsmodell och varit framgångsrika i detta.

*FAMNA* ställer sig bakom utvecklingen av ett kundvalssystem. Särskilt positivt är ambitionen att staden så tydligt eftersträvar en mångfaldsutveckling av vårdgivare inom vård- och omsorgssektorn. *FAMNA* vill också peka på vikten av att införandet av ett valfrihetssystem sker i kontakt med det arbete som pågår på nationell nivå, vad gäller underlag för öppna jämförelser eller att åtminstone vara öppna för en anpassning till nationella system. *FAMNA* anser även att forskning, utveckling och utbildning ska beaktas i ett ersättningssystem och saknar ett resonemang i förslaget om hur de kommande avtalen med utförare stimulerar och möjliggör samverkan mellan forskning, praktik och kompetensutveckling.

*Kommunal* anser att det i grunden är bra att äldre fritt får välja boende men menar att det i praktiken kommer att finnas begränsningar, eftersom vissa boenden och geografiska områden är mer populära. *Kommunal* påpekar att valfrihet förutsätter ökade resurser till äldreomsorgen och att mångfalden främst skapas genom att ge de äldre i samverkan med personalen ett avgörande inflytande över verksamhetens utformning. *Kommunal* anser också att ramavtalsupphandlingar måste innehålla krav på kollektivavtal för personalen.

*Sveriges Pensionärs Förbund* välkomnar förslaget om införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen i Stockholms stad. *SPF* anser att servicehusboende ej ska undantas från kundvalssystemet, i avvaktan på den översyn av boendeformer för äldre som nu pågår. *SPF* framhåller också att förtroende vid äldreboenden bör få inflytande över verksamheten såväl i kommunal som i enskild regi, samt att utbildningsnivån i enskild verksamhet ska vara minst lika hög som för kommunens anställda.

*Svenskt Näringsliv* anser det värdefullt att Stockholms stad har beslutat att införa en valfrihetsmodell för vård- och omsorgsboenden. *Svenskt Näringsliv* påpekar dock att det föreslagna systemet med parallella ramavtal och driftentreprenader möter juridiska hinder. *Svenskt Näringsliv* anser för sin del - så länge auktoritativa rättsliga avgöranden inte pekar i annan riktning - att kundvalssystem enligt den s.k. Nackamodellen är fullt legala. Ett handlingsalternativ för Stockholms stad skulle dock kunna vara att upphandla entreprenadavtal men att dessa ska kunna sägas upp från stadens sida om staden beslutar sig för ett system med kundval genom auktorisation. *Svenskt Näringsliv* poängterar också att ersättningen till utförarna bör differentieras med avseende på vårdtyngd för att undvika s.k. cream skimming, ”russinplockning”. Ett incitament för vårdgivaren att ge bästa möjliga vård kan skapas genom att ersättning gent-

emot vårdgivaren inte minskas jämfört med den ersättning brukaren ”hade med sig” vid ankomst, även om brukarens tillstånd förbättras så att mindre vård och omsorg krävs. Svenskt Näringsliv påpekar slutligen att erfarenheter vad gäller avvägning mellan valfrihet och kostnadskontroll kan behöva inhämtas.

*Vårdförbundet* har med stort intresse tagit del av stadsledningskontorets förslag och anser att konkurrens mellan privata och offentliga vårdgivare ska ske på lika villkor. Avtalstidens längd, tydlighet i uppdraget och direktiv och ersättningssystem ska vara detsamma oavsett driftsform. Kvalitet och omvårdnad måste få ett större utrymme för att säkerställa de boendes säkerhet. Vårdförbundet anser också att verksamhet i egen regi alltid finnas kvar inom kommunal vård. Detta säkerställer den insyn och kunskap om verksamheten som huvudmannen behöver för kommande upphandlingar. Det ger också en större valfrihet för medborgarna.

### *Våra synpunkter*

Med kundval för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen genomförs en av mandatperiodens stora valfrihetsreformer. Den innebär ökade förutsättningar för en individualiserad äldreomsorg med utgångspunkt i respekten för äldre människors integritet och självbestämmande. Även om stadsdelsförvaltningarna tagit hänsyn till den enskildes önskemål när en plats i vård- och omsorgsboende ska erbjudas har det inte funnits någon formell rätt till valfrihet. Kundvalet förändrar detta och gör valfriheten till mer än bara en möjlighet.

En större lyhördhet för den enskilde äldres medicinska, sociala och andliga behov och preferenser ökar förutsättningarna för mångfald och kvalitetsutveckling.

Utförarna kommer inte att garanteras några boenden. I kombination med det föreslagna ersättningssystemet innebär det en konkurrens om kvalitet och inriktning, inte pris. I en konkurrensutsatt verksamhet strävar alla aktörer, oavsett ägar- eller driftform, efter att överträffa sina mer framgångsrika konkurrenter. Utarbetade standardiserade kvalitetsmått och regelbundet genomförda kvalitetsmätningar kan stödja och driva på denna utveckling. Kundvalssystemet innebär också att stora och små aktörer blir mer jämställda, vilket gynnar mångfalden. Det öppnar också för fler vård- och omsorgsboenden med särskilda språkliga, kulturella och religiösa inriktningar. Kundvalet kan också komma att ge möjlighet för fler boenden som i likhet med det nyöppnade på Fruängsgården i Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämndsområde har husdjursprofil och gör det möjligt för de boende att behålla sina hundar och katter.

Även om servicehusen inte direkt omfattas av kundvalet är det viktigt att understryka att den enskildes önskemål naturligtvis ska beaktas vid val av servicehus.



Vi delar stadsledningskontorets bedömning om de juridiska svårigheterna med att i dagsläget införa ett auktorisationsförfarande (certifiering) i Stockholms stad. Modellen har uppenbara fördelar, men är inte rättsligt prövad i de kommuner där den är i funktion. Vi kommer därför att uppvakta regeringen och driva på för ett skyndsamt införande av certifiering av utförare. Om omsorgsverksamheter kunde certifieras skulle omständliga upphandlingsprocesser kunna undvikas och större kontinuitet säkerställas, till gagn för både den enskilde äldre och staden som beställare.

Den föreslagna modellen innebär att stadens vård- och omsorgsboenden tydligare kommer att betraktas som en resurs för alla stadens äldre. Därmed tas ännu ett stort steg bort från den så kallade stadsdelsarresten. Hur efterfrågan förändras kommer att bli styrande för stadens äldreboendeplanering och för enskilda utförares etablering. Den som inte omedelbart kan beredas plats i önskat boende ska kunna ställa sig i kö och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på annat boende. Även här pågår ett utredningsarbete på regeringsnivå som är viktigt att följa och driva på.

Med kundvalet kommer biståndshandläggarna att få en ännu viktigare ställning. Därför vill vi särskilt understryka behovet av insatser för att förtydliga handläggarnas uppgifter och utveckla deras yrkesroll. Åtgärder kommer också att presenteras för att förbättra likställigheten och rätts säkerheten i biståndsbedömningarna. Under hösten förväntas kommunfullmäktige fatta beslut om nya riktlinjer för biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Med anledning av detta kommer särskilda utbildningsinsatser att göras.

För att kunna nyttja rätten att välja krävs dock att äldre och deras anhöriga får tydlig information om vilka erbjudanden som står till buds utifrån deras specifika hjälpbehov. Därför är det bra att alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt. Det är viktigt att informationen ges via Internet, men också genom en tydlig och lättöverskådlig tryckt information. Vi delar också synpunkten från kommunstyrelsens pensionärsråd att boende och anhöriga i god tid måste informeras om att upphandling är på gång och att den kan resultera i byte av utförare. Direkt när avtalen är klara ska brukarna också informeras om vilket företag som ska driva boendet.

Efter förslagen i föreliggande ärende har propositionen 2006/07:128 ”Ny lagstiftning om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi transporter och posttjänster” kommit. Propositionen avser all offentlig upphandling. Lagförslagen motiverar att kommunstyrelsen efter ytterligare övervägande beslutar om avtalstid, möjligheter för kompletterande upphandling av ramavtal och ersättningsvillkor för resterande avtalsperiod som utgår från ersättning för år ett som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Upphandling av korttidsvård utomlands ska genomföras i en särskild upphandling som administreras av äldreförvaltningen.

## *Bilaga*

### Reservationer m.m.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Återremittera ärendet i enlighet med nedanstående.
2. Därutöver anför följande.

Det är av stor vikt för den enskilda att, när den vill och kan, ha möjlighet att välja var man ska tillbringa sin ålderdom. Därför är vi också positiva till en möjlighet att få välja mellan olika boenden. Föredragande borgarrådet väljer nu att kombinera en sådan formell möjlighet med ett pengssystem och en upphandlingsmodell för vård- och omsorgsboenden som utgör vad man kallar ett kundvalssystem.

Införandet av det aktuella kundvalssystemet för vård och omsorgsboenden inom stadens äldreboenden får inte forceras fram. Det finns en rad åsikter inom detta område, men det är oavsett åsikt viktigt att det finns ett fullgott underlag inför beslutet. I hanteringen av remisser till både stadens stadsdelar och pensionärs- och intresseorganisationer, samt näringslivet, framkommer både synpunkter, frågetecken, åsikter och starka invändningar mot innehållet och upplägget av kundvalsmodellen.

Det är därför anmärkningsvärt att föredragande borgarrådet väljer att inte, med en enda stavelse, bemöta eller svara på de synpunkter, åsikter och förslag som inkommit under remisshanteringen.

Ett stort frågetecken med denna kundvalsmodell är tidsplanen. Enligt tjänsteutlåtandet från stadsledningskontoret, daterat 19/4-07, skall exempelvis ersättningsnivån, pengarna, fastställas av fullmäktige i 2008 års budget. Detta saknas helt i det förslag till budget som fullmäktige har att ta ställning till och som nu ligger bordlagt i borgarrådsberedningen.

Stadens förvaltningar ställer rimliga och berättigade frågor som också kräver svar innan det går att ta ställning till detta ärende.

Nedan för vi fram ett antal frågor som kräver svar för att kommunfullmäktige ska kunna ta ställning till ärendet. Utan svar på dessa är det omöjligt att kunna se konsekvenserna för den enskilda individen och därmed värdera förändringarna och ställa fördelar mot nackdelar i förslaget.

Dessa frågeställningar är:

#### *Inflytande och reell valfrihet*

1. Hur kommer man att säkerställa att även äldre utan anhöriga, äldre med bristande språkkunskaper och äldre som på grund av bristande ork och förmåga ska kunna välja?
2. Hur ska äldres inflytande över boendet öka med den aktuella modellen? Ska det avtalsregleras?
3. Hur skall kösystemet utformas och vilka kriterier ska gälla för köande?

4. Utifrån vilka principer avgör man avvägningen mellan närhetsprincipen och geografiska mångfaldsområden?
5. Kommer seriösa egenregionbud att förberedas vid eventuell upphandling eller innebär förslaget i andra ledet en avveckling av kommunens ansvar? Ingår rätten att välja kommunalt boende i kundvalssystemet?

#### *Kvalité och styrning*

1. Hur ska kvalitet och vårdinsatser mätas och fördelningen av ersättning till utförare gå till?
2. Hur tänker man sig hantera problem som uppstår när man skiljer ansvar och befogenheter från uppföljning?
3. Flera exempel visar att det kan vara viktigt med sk ”whistle-blowers” i de aktuella verksamheterna. Kommer meddelarfriheten att garanteras i avtal med privata boenden? Vilka garantier ges för de äldres och anhörigas insyn och inflytande i äldreomsorgen?
4. Hur bedömer man konsekvenserna av de exceptionellt långa avtalstiderna och behovet av en möjlighet till upphävande av avtal vid misskötsel? Kommer kommunen att kunna återta verksamheten i sådana fall?
5. Var bedömer man att gränsen går för kommunens ansvar, inte minst mot bakgrund av KPR:s skrivning: ”Vi saknar skrivningar om vikten av att bibehålla en andel av verksamheten i kommunal regi. Det behövs, som äldreförvaltningen framhåller, för valfrihetens skull. Ett annat starkt argument är att staden måste kunna upprätthålla och utveckla sin egen kompetens. Det är kommunen som i alla lägen har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen och måste vara beredd att rycka in när enskilt drivna verksamheter sviktar.”

#### Ekonomi

1. Det här handlar till största delen om äldre med stort vårdbehov. Om underlaget sjunker genom dödsfall eller att äldre väljer bort ett specifikt boende, hur påverkas de kvarboende? Hur ska tomma platser betalas? Ska små vårdgivare få särskilda villkor? Hur hanteras framtida konkurser hos vårdgivarna?
2. Hur mycket resurser kommer att tillföras äldreomsorgen för att öka tillgången på platser i populära boenden?
3. Vad svarar man på KPR:s frågeställning: Står kostnaden för denna modell i proportion till vad som kommer ut ur systemet för den enskilda?
4. Redan idag råder bättre förutsättningar för privata anordnare i avtalet om enstaka platser, där man får betalt upp till 14 dagar vid uppsägningar. Vissa stadsdelsnämnder ger bara betalt för ett dygn. Hur ska likställigheten mellan anordnare garanteras?

#### Äldre med mindre vårdbehov

1. Servicehusen är exkluderade i modellen. Avses de föras in sedan?

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. delvis godkänna förslaget om införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg
2. en utförlig plan för kvalitetssäkringen av kundvalssystemet utformas
3. äldre nämnden får i uppdrag att snarast upprättar en kommunikationsplan
4. miljökrav ställs vid upphandling av aktörer för kundvalssystem
5. antidiskrimineringsklausuler införs vid upphandling av aktörer för kundvalssystem
6. därutöver anför följande:

Ett införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är positivt om det kan leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen och en ökad anpassning till brukarnas individuella behov genom större valmöjligheter och profiler. Att ett kundvalssystem införs endast med ideologiska motiv att öka mångfalden är däremot tveksamt. Brukaren, den äldre, måste stå i fokus genom hela processen.

För att ett kundvalssystem ska fungera som en säkerställare av kvaliteten och mångfalden i äldreomsorgen måste Stockholms stad ta ansvar och agera som en aktiv aktör även inom den egna verksamheten. Staden måste driva på utvecklingen för bättre kvalitet och fler alternativa verksamheter, till exempel kategoriboenden. Idag finns en ökad efterfrågan på kategoriboenden, alltså äldreboenden som kan erbjuda en speciell inriktning, till exempel personal med en speciella kultur- och språkkunskaper. Det är viktigt att staden är med i utvecklingen och anpassar verksamheterna efter brukarnas behov.

I förslaget finns ingen utförlig information om hur kundvalssystemet ska följas upp och kvalitetssäkras. Det är av yttersta vikt att systemet verkligen fungerar när det kommer igång och inte bara existerar av ideologiska skäl. En utförlig plan för kvalitetssäkringen måste därför komplettera förslaget.

Det är viktigt att information om kundvalssystemet når alla brukare, anhöriga och aktörer. Förslaget är dock vagt när det gäller hur informationen ska spridas. Den nämnda kommunikationsplanen bör snarast upprättas och presenteras för nämndens ledamöter.

Det är positivt att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte sker med priset utan med kvaliteten. Här finns alltså stora möjligheter att införa miljö- och sociala krav vid upphandling av aktörer. Särskilt bör kravet på att leverantören använder odubbade däck införas, som ett led i att minska partikelhalterna i staden som speciellt påverkar barns och känsliga personers hälsa, samt att maten i boenden ska till viss andel vara ekologisk. Avtalen ska även innehålla en antidiskrimineringsklausul av det slag som användes vid alla avtal under förra mandatperioden men som nu är borttagen. Antidiskrimineringsklausulen säkerställer att aktörerna inte åsidosätter mänskliga rättigheter i sin personalpolitik, till exempel genom att ha en fungerande jämställdhetsplan. Ansvarig förvaltningen får därutöver uppdrag att utreda vilka övriga miljökrav som kan ställas i upphandlingarna av kundvalssystemet.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Valfrihet inom vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg (exklusive servicehus, korttidsvård, avlastning och växelvård) införs fr.o.m. den 1 juli 2008 i enlighet med vad som föreslås i föreliggande ärende.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för kundvalssystemet i enlighet med föreliggande ärende.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra återkommande centralupphandlingar av entreprenaddrift av de vård- och omsorgsboenden som kommunfullmäktige senare beslutar om.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i samband med upphandlingarna utforma avtalstidernas längd och kompletterande ersättningsnivåer utifrån bästa förutsättningar.
5. Äldrenämnden ges i uppdrag att upphandla korttidsvård utomlands i en separat upphandling.
6. Beslut om ersättningssystem föreläggs kommunfullmäktige i särskilt ärende.

Stockholm den 19 september 2007

På kommunstyrelsens vägnar:  
KRISTINA AXÉN OLIN

Ewa Samuelsson

*Anette Otteborn*

**Reservation** anfördes av *Carin Jämtin, Tomas Rudin, Roger Mogert och Teres Lindberg* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Inriktningen är att stadens verksamheter, organisation och arbetssätt ska anpassas för att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. I budgeten för 2007 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå system för valfrihet.

Utökade valmöjligheter införs med prioritet inom äldreomsorgen, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorgen samt inom vuxenutbildningen. Staden ska stimulera tillkomsten av fler alternativ inom dessa områden. Staden ska underlätta valfriheten med hjälp av Internet och är skyldig att informera om såväl den egna verksamheten som privata alternativ. Staden ska garantera äldres rätt att välja boende genom ett valfrihetssystem.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- mångfalden ska öka – det ska finnas många aktörer att välja bland och med olika profiler och inriktningar,
- kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har en god kvalitet,
- det ska vara lättare för små och nya företag att komma in och etablera sig på marknaden, t.ex. personal som vill starta eget och ”knoppa av”,
- kostnaderna för verksamheten ska inte öka på grund av systemet.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 19 april 2007 har i huvudsak följande lydelse.

### **Valfrihetssystemets innehåll och omfattning**

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Valet ska gälla alla boenden som ingår i valfrihetssystemet, d.v.s. inte begränsas till en viss stadsdel. Valet kan även omfatta boenden utanför Stockholms stads gränser. För att möjliggöra valet måste ett köhanteringssystem utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Den äldre som beviljas ett boende ska då kunna göra sitt val utifrån de platser som finns lediga. Den äldre kan också ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på ett annat boende, detta måste ske med beaktande av gällande lagstiftning. Ingen kan dock ställa sig i kö till ett boende innan en plats på äldreboende

beviljats. Om en utförare har kapacitet att ta emot en sökande ska inte plats kunna nekas. Kvarboendepincipen kommer även fortsättningsvis att gälla, d.v.s. att den äldre ska kunna bo kvar på boendet till livets slut och inte behöva flytta. Det är biståndshandläggaren på respektive stadsdelsförvaltning som, precis som idag, utreder och beslutar om en plats ska beviljas eller inte. Samma riktlinjer som idag ska även fortsättningsvis gälla. Detta förslag innebär inte någon förändring av själva biståndet. Det är viktigt att alla biståndshandläggare informerar om att valmöjlighet finns och vilka alternativ som finns att välja bland. Valfriheten gäller vård- och omsorgsboende i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en väldigt speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de vårdgivare som erbjuder detta. Alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett, för de äldre och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive boende.

En boendeform som, enligt stadsledningskontoret, i detta skede bör undantas från det föreslagna valfrihetssystemet är vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehusboende). Boendeformen är för närvarande föremål för en översyn av socialdepartementet som handlar om mellanboendeformer. Frågor som behandlas i utredningen är var skiljelinjen går mellan särskilt boende enligt socialtjänstlagen och bra boende för äldre, vilket är en bostadspolitisk fråga, vad ett mellanboende ska innehålla och vad det offentliga respektive den enskilde ska finansiera. Ett ärende till kommunfullmäktige som utarbetats av äldrenämnden "Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen" dnr 105-93/2007 fastställer att samtliga vård- och omsorgsboenden inom staden är en gemensam resurs och den enskilde har rätt att i sin ansökan ange om det finns särskilt önskemål om ett visst boende. Den enskildes önskemål ska beaktas så långt möjligt. Stadsledningskontoret kommer i det fortsatta arbetet med valfrihetssystem att utreda hur valfriheten och mångfalden kan utvecklas även inom vård- och omsorgsboenden med hemtjänst. Innan annat beslut finns hanterar stadsdelsnämnderna vård- och omsorgsboenden med hemtjänst (servicehus) i enlighet med riktlinjerna i stadens policy för upphandling och konkurrens.

Korttidsvård, avlastning och växelvård föreslås också undantas från valfrihetssystemet eftersom detta boende är tillfälligt. Korttidsvård, avlastning och växelvård ska dock upphandlas i samband med de upphandlingar som kommer att göras. I denna upphandling kommer även korttidsvård utomlands att finnas med.

## **Nuläge**

I dagsläget råder inte valfrihet när det gäller val till vård- och omsorgsboende. Brukaren, anhörig eller någon annan anmäler ett behov av omsorg till stadsdelsförvaltningen. Biståndshandläggare startar en utredning och gör en bedömning, utifrån de kriterier som finns för hela staden, som resulterar i ett avslag eller att brukaren beviljas en plats i ett vård- och omsorgsboende. Brukaren kan ha önskemål om placering men kan inte vara säker på att detta önskemål uppfylls. Stadsdelsförvaltningen kan ha tomma platser i egna eller entreprenaddrivna boenden med rätt inriktning eller ha möjlighet att erbjuda plats i ett jämförbart men billigare alternativ än den önskade platsen. Det kan också vara så att det önskade boendet är fullt och brukaren har ett behov av omsorgsboende omgående.

En kartläggning har gjorts av hur det ser ut idag när det gäller de särskilda boendena

inom äldreomsorgen.

Totalt finns det idag 93 särskilda boenden inom Stockholms stads regi och på entreprenadavtal. Med särskilda boenden avses i detta fall alla boendeformer; servicehus samt vård- och omsorgsboenden (gruppboenden, korttidsvård, ålderdomshem och sjukhem). Av dessa drivs 16 på entreprenad av sju olika företag. Av dessa sju företag drivs merparten av två aktörer.

Av de 93 särskilda boendena drivs 77 i kommunal regi, varav två drivs som intraprenader (på Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsförvaltning). Alla stadsdelar har idag verksamheter i kommunal regi och sju stadsdelsförvaltningar har inga verksamheter på entreprenad.

De enstaka platser som köps utifrån upphandlat ramavtal drivs av 36 olika företag eller organisationer i 20 olika kommuner.

När det gäller antalet brukare som nyttjar dessa verksamheter finns det idag ca 7 000 platser i kommunal regi, 2 000 platser hos entreprenörer samt 2 000 platser som Stockholms stad köper som enstaka platser.

### **Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?**

Som kartläggningen ovan visar drivs den övervägande delen av särskilda boenden i Stockholms stad i kommunal regi, medan andelen verksamhet som drivs av externa utförare (entreprenader samt ramavtal för enstaka plats) uppgår till cirka en tredjedel av den totala volymen.

Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att det skall medföra en ökad mångfald. Medborgaren skall ges tillgång till ett rikt utbud av olika inriktningar och ett stort antal företag, såväl större som mindre skall vara med och erbjuda brukarna vård och omsorg. Ett införande av valfrihetssystem med dagens utförarstruktur skulle innebära att brukaren i huvudsak hade att välja mellan olika kommunalt drivna boenden, vars profil och inriktning i stora drag är likartade. Även bland det relativt begränsade antal boenden som drivs på entreprenad finns en viss likriktning, då ett fåtal aktörer innehar merparten av avtalen.

En central fråga vid införande av valfrihetssystem är därför hur staden skall gå tillväga i sitt arbete för att uppnå ökad mångfald. Målet med ökad mångfald är att den enskilde i sitt närområde ska ha möjlighet att välja bland ett stort antal aktörer och inriktningar. För att möjliggöra mångfald kan inte närområde ges en för snäv definition. Stadsledningskontoret föreslår därför att staden delas upp i fem geografiska områden inom vilka mångfald ska finnas, innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst. Indelningen motsvarar områden som redan idag finns avseende planering av vård- och omsorgsboende för äldre inom staden. Viktigt att notera är att indelningen inte påverkar den enskildes valmöjligheter eftersom denne har rätt att välja bland alla aktörer som finns med i valfrihetssystemet.

Traditionellt sett har staden konkurrenssatts kommunal verksamhet genom upphandling av driftsentreprenader. I detta sammanhang är det relevant att beakta entreprenadmodellens styrkor och svagheter och hur staden kan utveckla den för att uppnå uppsatta mål. Vidare har stadsledningskontoret studerat huruvida det, givet gällande lagstiftning och övriga förutsättningar, finns någon alternativ väg att gå för att uppnå mångfald. Andra viktiga frågor som belysts är hur andra kommuner gjort vid införande av valfrihetssystem och om det finns något i detta arbete som staden kan dra lärdom



av.

### **Auktorisation**

Flera av de kommuner som idag kan sägas ha kommit längst med valfrihetssystem tillämpar så kallad auktorisation – ett förfarande som innebär att utförarna, utan föregående upphandling, får tillhandahålla tjänster till medborgarna. Systemet bygger på att utförare som uppfyller i förväg definierade, grundläggande krav auktoriseras av kommunen. Utförarna erhåller ersättning av kommunen, men i övrigt regleras villkor för tjänstens utförande genom ett avtalsförhållande mellan utförare och brukare. Efter som inga upphandlingar förekommer medger systemet att nya aktörer kan tillkomma efterhand som de auktoriseras. Systemet upplevs, enligt uppgift från bland annat Nacka kommun som har lång erfarenhet av dess tillämpande, av inblandade parter som obyråkratiskt och ändamålsenligt.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning har vid flera tillfällen konstaterat att auktorisationsförfarandet inte överensstämmer med gällande lagstiftning och med mycket stor sannolikhet inte skulle klara en rättslig prövning. Även om inget skriftligt kontrakt upprättas direkt mellan utförare och kommun skulle relationen aktörerna emellan vid en rättslig prövning betraktas som ett avtalsförhållande om köp av tjänst, varför upphandlingsskyldighet i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) föreligger. Det går emellertid inte att bortse från det faktum att auktorisationsmodellen, trots att den inte uppfattas vara i enlighet med gällande lagstiftning, har tillämpats och fungerat alltsedan 2001 i Nacka kommun och senare även i andra kommuner. Detta till trots avråder stadsledningskontoret från att en auktorisationsmodell utan föregående upphandling tillämpas i Stockholms stad vid införande av valfrihetssystem för särskilda boenden inom äldreomsorgen.

Det avgörande motivet för ett sådant ställningstagande baseras på de stora skillnader i förutsättningar och i viss mån målsättning med valfrihetssystemet som råder mellan Stockholms stad och de kommuner som tillämpar auktorisationsförfarandet. Nacka kommun har, som jämförelse med Stockholm, i sitt valfrihetssystem sammanlagt 12 boenden, som drivs av auktoriserade utförare. Sex av dessa är boenden i privat regi, där utföraren har tillgång till egna lokaler och sex är kommunala boenden. Kommunen har inte lagt ut något av sina egna boenden till extern utförare och har inte heller för avsikt att så göra. Kommunen har ej heller som ambition att stödja eller uppmuntra avknoppningar. Nya externa aktörer välkomnas, under förutsättning att de själva etablerar sig i kommunen och genom byggnation eller på annat sätt tillser att de har en lokal att bedriva sin verksamhet i.

Det faktum att modellen inte, varken i Nacka eller någon annan kommun, i någon större skala används i syfte att förändra en ursprunglig ordning utgör, enligt stadsledningskontorets bedömning, sannolikt förklaringen till att den inte har ifrågasatts och blivit föremål för rättslig prövning. Om auktorisationsförfarandet däremot används som ett redskap för förändring och en metod att möjliggöra att verksamhet i kommunal regi i stället drivs i enskild regi löper det stor risk att uppfattas som icke transparent och orättvist. Med ett sjuttiototal boenden i egen regi, som alla formellt skulle kunna övergå i enskild verksamhets regi, överväger enligt stadsledningskontorets bedömning, riskerna med modellen dess konstaterade fördelar. Det är svårt att förutse exakt vad en fällande dom skulle medföra för valfrihetsreformen i stort, att den skulle innebära en avsevärd försening torde dock stå bortom alla tvivel.

### **Stadens entreprenadupphandlingar**

Staden har genomfört entreprenadupphandlingar inom äldreomsorgen sedan början av nittiotalet och erfarenheterna visar att det har kommit att ske en utveckling där anbudsgivande och framförallt vinnande aktörer blivit allt färre och större. Det har också skett ett antal uppköp och sammangående under de senaste åren. Detta leder inte till ökade valmöjligheter för enskilda, lika lite som drift i huvudsak i egen regi gör det.

Ytterligare en erfarenhet av entreprenadförfarandet, som bland annat iakttagits i stadsledningskontorets utvärdering av stadens konkurrensutsättning (dnr 019-3866/2004) är att detaljnivån och antalet krav i stadens entreprenadupphandlingar ökat över tid. Detta har sannolikt sin grund i att en ökad kvalitetsmedvetenhet tagit sig uttrycket att detaljreglera mer, liksom en ambition att minimera risken för så kallade vårdskandaler genom regleringar. En konsekvens av detaljregleringen har dock kommit att bli att företagens egna inriktningar och idéer för hur verksamheten bäst ska bedrivas och utvecklas har beskrivits. Inte heller denna utveckling är ur ett mångfaldsperspektiv bra.

Det är likväl, enligt stadsledningskontorets mening, fullt möjligt att utveckla stadens entreprenadupphandlingar i en sådan riktning att fler aktörer ges förutsättningar att konkurrera, samtidigt som företagens egna idéer och profiler bättre tillvaratas. De av stadsledningskontoret framtagna tillämpningsanvisningarna till stadens upphandlings- och konkurrenspolicy ger god vägledning i hur upphandlingar kan utformas med avseende på kravnivåer, finansiell riskfördelning etc. Ytterligare en viktig åtgärd, som bland annat särskilt har betonats i förda dialoger med enskilda aktörer, är att renodla förfrågningsunderlagen och därigenom i största möjliga mån förenkla anbudsprocessen. Detta är inte minst väsentligt för mindre och nystartade företag. Synpunkter har också framförts om att avtalstidens längd är betydelsefull för verksamhetens kvalitet då den avgör i vilken grad företagen har möjlighet att investera och utveckla verksamheten.

En viktig förändring vid ett införande av valfrihetssystem i förhållande till tidigare entreprenadupphandlingar är att priset ej kommer att utgöra ett utvärderingskriterium. (se nedan, under rubrik Ersättningen) Fastslagna ersättningsnivåer inom valfrihetssystemet innebär i teorin att stora och små aktörer blir mer jämspelta, då tilldelningen avgörs enbart utifrån vilka kvalitativa mervärden företagen kan erbjuda.

### **En kompletterande metod**

Även om det finns potential att utveckla stadens entreprenadupphandlingar är det, enligt stadsledningskontoret bedömning angeläget att, parallellt med traditionella entreprenadlösningar, försöka finna andra vägar att skapa mångfald inom vård- och omsorgsboenden.

En intressant iakttagelse i sammanhanget är att den relativa brist på mångfald av aktörer och inriktningar som konstaterats i entreprenadavtalen inte finner sin motsvarighet i stadens ramavtal avseende enstaka plats. Dessa avtal innehåller en stor bredd, med en blandning av stora och små företag, med olika nischer och inriktningar.

Att ett företag disponerar över sina egna lokaler skapar bättre förutsättningar för långsiktighet och kontinuitet än vad en traditionell entreprenadmodell gör. Vid en entreprenadupphandling konkurrensutsätts själva objektet regelbundet, något som inte sällan leder till byte av utförare. Med en ramavtalsmodell tävlar anbudsgivaren mer

mot sig själv än mot andra anbudsgivare. Det finns inga motiv att välja bort ett kvalificerat anbud till förmån för ett annat, ju fler ramavtalade leverantörer, desto större mångfald. Har inte någon försämring avseende finansiell ställning eller kvalitet skett sedan det förra upphandlingstillfället finns det inte någon anledning till varför företaget inte skulle tilldelas kontrakt även vid en förnyad upphandling.

Det finns därför, enligt stadsledningskontorets bedömning, i samband med införande av valfrihetssystem goda skäl att ytterligare utveckla det ramavtalsförfarande som idag tillämpas i staden. Målsättningen bör vara att inkludera så många kvalificerade företag som möjligt både inom och utanför stadens gränser samt söka vägar att bereda nya aktörer inträde i systemet. Det bör därför regelbundet ske kompletterande upphandlingar enligt samma princip som inom hemtjänsten för att därigenom underlätta för nytillkomna aktörer. Härvid kan understrykas de goda resultat ur valfrihetssynpunkt som uppnåtts genom det liknande system med upphandling och ramavtal som under 2001 infördes i stadens hemtjänst.

En möjlig väg att ge nya aktörer tillträde är genom uthyrning av lokaler. Redan i dag hyr Micasa ut fastigheter till externa utförare och stadsledningskontoret undersöker för närvarande förutsättningarna för att utvidga detta förfarande för att därigenom ge fler företag möjlighet att delta i stadens ramavtalsupphandling. Stadsledningskontorets bedömning är att ett system där utförarna förfogar över egna lokaler skapar bäst förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i valfrihetssystemet. Målsättningen är därför att så stor del som möjligt av utbudet ska ingå i ramavtalsförfarandet. Stadsledningskontoret föreslår en modell som bygger på att staden upprättar villkorade hyreskontrakt som gäller under förutsättning att företaget blir upphandlat och kommer med på ramavtal.

### **Sammanfattningsvis**

Utgångspunkten för arbetet med att skapa mångfald i det planerade valfrihetssystemet var initialt att finna en, heltäckande modell, ungefär som Nacka kommun har lyckats med. Under arbetets gång har det emellertid visat sig att givna förutsättningar i Stockholms stad inte möjliggör en sådan lösning. Valfrihetssystemet kan åtminstone i dagsläget inte inrymmas i en enda modell och under dess första period får det, i syfte att skapa största möjliga mångfald för brukaren, omfattas av flera i ärendet beskrivna metoder. En gemensam nämnare för dessa metoder är att det alltid måste finnas ett upphandlat avtal mellan staden och utföraren.

Stadsledningskontoret ser det som angeläget att i största möjliga mån likrikta krav och villkor i de upphandlingar som genomförs, oavsett vilken metod för upphandling som väljs. Det finns ingen anledning till att entreprenadupphandlingar ska skilja sig åt sinsemellan, en anbudsgivare som anses vara kvalificerad i en stadsdel bör rimligen vara det även i de övriga. Inte heller bör det vara motiverat att kraven på en leverantör i en ramavtalsupphandling ska avvika särskilt mycket från kraven i en entreprenadupphandling. För att få in en mångfald av aktörer i valfrihetssystemet är det av största vikt att upphandlingarna görs så enkla som möjligt och att anbudsgivarna "känner igen sig" i stadens upphandlingar och uppfattar uppställda krav som enhetliga och rimliga.

Med anledning av detta föreslår stadsledningskontoret att stadens upphandlingar av särskilda boenden samordnas ytterligare inför införande av valfrihetssystem. I dagsläget har äldre- och boendena ansvar för genomförande av ramavtalsupphandling, medan stadsdelsnämnderna ansvarar för upphandling av entreprenad- och boendena som

ligger inom respektive nämnds område. De nu gällande ramavtalen för enstaka plats löper ut 2008-06-30 och inför en ny upphandling föreslår stadsledningskontoret att detta arbete samordnas av stadsledningskontoret i samverkan med äldreförvaltningen. Stadens ramavtalsupphandlingar kommer att utvecklas i syfte att så många kvalificerade utförare som möjligt skall ingå i valfrihetssystemet. Där så är juridiskt och affärsmässigt möjligt kan kommunens egna vård och omsorgsboenden hyras ut till lämpliga intressenter som i det enskilda fallet svarar upp mot målet om mångfald inom respektive geografiska område. Hyresavtalet villkoras i sådana fall med att företaget kommer med i ramavtalet. Avtalstidens längd bör uppgå till sex år men utföraren ges möjlighet att årligen vid en viss tidpunkt säga upp avtalet. Kompletterande ramavtalsupphandlingar ska genomföras årligen.

Vidare föreslår stadsledningskontoret att det parallellt med ramavtalsupphandlingen påbörjas en entreprenadupphandling ledd av stadsledningskontoret i samverkan med äldreförvaltningen och i dialog med berörda stadsdelsförvaltningar, med mål att avtal skall vara klara samtidigt som ramavtalen. Själva övertagandet av boenden ska av praktiska skäl ske efter sommaren, 2008-09-15. Direkt när avtalen är klara ska dock brukarna informeras om vilket företag som ska driva boendet. Stadsledningskontoret kommer att göra en bedömning av vilka boenden som ska ingå i entreprenadupphandlingen. Utgångspunkten i bedömningen kommer att utgöras av stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner, att mångfald uppnås inom de geografiska områdena, att små och nya företag ska kunna etablera sig samt vilka synergieffekter urvalet kan medföra. Målet är att de boenden som drivs i egen regi och som inte kan hyras ut och upphandlas på ramavtal ska konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling. Årliga entreprenadupphandlingar kommer att genomföras. Hur stor del som ska konkurrensutsättas årligen avgörs av vad som är lämpligt och optimalt utifrån ett mångfaldsperspektiv. Målet är att alla enheter ska vara konkurrensutsatta inom en femårsperiod. Vid entreprenadupphandlingar kan byte av utförare ske. För att skapa kontinuitet för den enskilde är det därför motiverat med längre avtalstider än vid ramavtalsupphandlingar. Stadsledningskontoret föreslår därför tioåriga avtal. Precis som i ramavtalsupphandling ska det finnas möjlighet för utföraren att säga upp avtalet vid vissa givna tidpunkter årligen eftersom utföraren inte känner till ersättningsnivåerna för mer än ett år i taget. Staden ska liksom idag kunna säga upp avtal om de inte efterlevs. I det fall att avtal sägs upp av någon av parterna ska den stadsdelsnämnd där boendet är beläget ta ansvar för vården av de äldre.

Ett lämpligt startdatum för valfrihetssystemet för särskilda boenden inom äldreomsorgen föreslås vara 2008-07-01 eftersom de nya ramavtalen träder i kraft då. Det är vid det tillfället också klart vilka företag som ska driva boenden på entreprenad.

Varken i ramavtal eller i entreprenadupphandlade avtal kommer någon garanti för en viss beläggning att ges då en sådan garanti skulle motverka själva grundtanken med valfrihetssystem d.v.s. att utföraren konkurrerar om brukaren. En god kvalitet ska resultera i hög beläggning. En sämre kvalitet kan innebära tomma platser för en utförare och därmed intäktsbortfall.

Konsekvensen av förslaget kommer att för stadsdelsnämnderna bli följande:

- Inga egna entreprenadupphandlingar ska göras avseende vård- och omsorgsboenden eftersom dessa samordnas under ledning av stadsledningskontoret.
- Pågående entreprenadavtal ska förvaltas av stadsdelsnämnden även fortsatt.

ningsvis. Inför eventuell förlängning ska samråd ske med stadsledningskontoret.

- Nya entreprenadavtal som upphandlas inom ramen för valfrihetssystemet ska förvaltas och följas upp av respektive stadsdelsnämnd.
- Stadsdelsnämnderna ska även fortsättningsvis lämna aktivitetsplaner i samband med verksamhetsplanen. Aktivitetsplanen ska även omfatta de vård- och omsorgsboenden som nämnden anser bör omfattas av nästa omgång av entreprenadupphandling.

Viktigt att notera är att regeringen under våren 2007 tillsatt en utredning som skall undersöka förutsättningarna för ökad valfrihet när det gäller vård, omsorg, stöd och service inklusive särskilt boende som ges till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Bland annat ingår det i uppdraget att utreda hur de juridiska förutsättningarna för ett valfrihetssystem förhåller sig till upphandlingslagstiftningen. Resultatet av denna utredning, som planeras presenteras i januari 2008, kan komma att påverka förutsättningarna och möjligen öppna upp för lösningar som i dagsläget av stadsledningskontoret inte bedöms som möjliga.

### **Ersättningen**

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden ingår att utreda frågan om ersättning, en så kallad "äldrepeng". Stadsledningskontoret utreder följande:

- Hur ett ersättningssystem ska utformas
- Hur en eventuell nivåbaserad ersättning mäts
- Nivån på ersättningen
- Vad som ska ingå i ersättningen
- Vilket IT-stöd som behövs

### **Utformning av ett ersättningssystem**

Ersättningen i ett valfrihetssystem står vanligtvis i proportion till den resursinsats som krävs för att ge vård och omsorg och är lika för alla utförare. I de flesta kommuner som infört valfrihet utgår en dygnersättning utifrån olika nivåer som grundar sig på den äldres individuella behov av vård och omsorg. I ersättningen ingår oftast allt utom den äldres kostnader för bland annat hyra, mat och egenavgift.

Idag utgår en fast dygnersättning till utföraren som antingen är fastställd av respektive stadsdelsnämnd för egen regi verksamhet alternativt är fastställd i en upphandling. Den är inte nivåbaserad utifrån individuella vårdbehov men kan se lite olika ut beroende på boendeform/inriktning och omfattar ersättning för alla kostnader inom egen regi och för enstaka platser inom ett upphandlat ramavtal. Flera nivåer kan vara ett incitament för en utförare att ta emot äldre med mycket stora omvårdnadsbehov. Ett fast nivåbaserat ersättningssystem möjliggör också för den äldre att kunna bo kvar i ett och samma boende även om vård- och omsorgsbehovet ökar med tiden och i perioder. Även mindre utförare får större möjligheter att klara de äldre, med stora vård- och omsorgsbehov, som valt att bo hos dem. Antalet nivåer varierar i andra kommuner från bland annat Nacka som valt att ha åtta ersättningsnivåer till Danderyd och Täby som

har fyra.

I entreprenadupphandlingar betalar utföraren inte någon hyra medan utförarna inom ramavtal har lokalkostnader. Detta innebär att det kan bli nödvändigt med olika ersättningar beroende på upphandlingsform.

En bedömning som görs av stadsdelsförvaltningar och äldreförvaltningen är att de äldre som idag erbjuds ett vård- och omsorgsboende har allt mer av funktionsnedsättning. Spridningen av olika vårdnivåer är troligtvis begränsad, vilket talar för få nivåer. Stadsledningskontoret kommer att genomföra vårdtyngdsmätningar på ett urval av boende i vård- och omsorgsboenden för att belysa hur stor spridningen är avseende de äldres funktionsnedsättning och utifrån detta bedöma antalet nivåer som är lämpligt.

### **Profilboenden**

Utförare som idag tar emot äldre med mycket specifika omvårdnadsbehov finns enbart upphandlade som enstaka plats i "klassen" profilboende. Dessa profilboenden har t.ex. specialiserat sig på att ta emot personer med svåra psykiatriska diagnoser, psykogeriatrisk problematik, förvärvad eller medfödd hjärnskada, svåra beteendestörningar och personer med frontallobsdemenser. Denna omvårdnadsform kommer att bli svår att kunna erbjuda i ett valfrihetssystem då dygnsersättningen ofta är avsevärt mycket högre än för mer ordinära vård- och omsorgsboenden samt därför att det är få boenden idag inom staden som kan erbjuda denna vård- och omsorg. Stadsledningskontoret föreslår att staden även fortsättningsvis ska upphandla dessa profilboenden som enstaka platser som idag. Denna är en del av den ramavtalsupphandling som genomförs men omfattas inte av de fastställda ersättningsnivåerna.

### **Mätinstrument**

Det finns flera sätt att basera nivåerna på i en ersättning, t ex genom att fastställa den utifrån den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov eller utifrån boendeform.

Om en ersättning ska baseras på den äldres individuella vård- och omsorgsbehov behövs metoder för att kunna mäta dessa. Det vanligaste sättet är att mäta den äldres förmåga att självständigt utföra personliga dagliga aktiviteter genom ADL-trappan (Aktiviteter i det Dagliga Livet) enligt Katz. Övriga mätinstrument är t ex Berger-skalan som används för att gradera mentala störningar vid neurologiska sjukdomar samt instrument som skattar psykisk och medicinsk status. Även här ser det olika ut bland landets kommuner. Nacka och Järfälla mäter den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov utifrån samtliga instrument. I Danderyd och Täby används i första hand Katz ADL-trappa.

Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem bygger på att finna sådana instrument och rutiner som medför att inte för stora risker finns för att olika bedömningar görs och/eller ökar det administrativa arbetet. Mätning av vårdnivåer kommer dock att innebära nya arbetsuppgifter, både initialt inför inflyttning på ett boende men också löpande för att aktualisera den enskildes vårdbehov. Stadsledningskontoret föreslår att dessa mätningar utförs av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna eftersom det är viktigt att det görs likartade bedömningar.

Ett fastställt ersättningssystem utifrån boendeform innebär att kostnadsberäkna den vård- och omsorg som erbjuds inom de olika inriktningarna - sjukhem, ålderdomshem, gruppboende, (korttidsvård, avlastning, och växelvård) föreslås ligga utanför ett valfrihetssystem). Svårigheten med denna metod är den enskildes möjligheter att bo kvar

i ett och samma boende om/när vårdbehovet förändras. Det är viktigt att kvarboende-principen gäller, d.v.s. att den äldre ska få bo kvar på samma boende till livets slut.

I de vårdtyngdmätningar som kommer att utföras som ett test för att undersöka de boendes status har stadsledningskontoret för avsikt att också testa de olika mätmetoder som finns för att bestämma vilket mätinstrument som är lämpligt för stadens valfrihetssystem.

### **Nivån på ersättningen**

En av KF:s uttryckta förutsättningar för ett valfrihetssystem är att det inte får bli kostnadsdrivande. Vid framtagandet av ersättningsnivåerna kommer stadsledningskontoret därför att se över nuvarande kostnader för vård- och omsorgsboende. En beräkning av ersättningen behöver göras utifrån vad som bör ingå och de kostnader staden har idag för denna verksamhet. Stadsledningskontoret ser nu bland annat över stadsdelarnas ersättningsnivåer till boenden i egen regi, på entreprenad och inom ramavtalet. Dessutom görs beräkningar av kostnader för personal, mat, hyra, förbrukningsartiklar, utbildning, tekniska hjälpmedel, driftkostnader, rehabilitering osv.

Ett ersättningssystem måste också balanseras för att ge utrymme för den mångfald som önskas och som också till viss del även finns i nuläget. Det är en skillnad idag på t.ex. ersättningen till ett vård- och omsorgsboende i egen regi och ett boende som upphandlats i ett ramavtal. En risk finns att boenden som idag finns inom ramavtalet väljer att stå utanför ett valfrihetssystem om ersättningen blir för låg.

Nivån på ersättningen föreslås fastställas av kommunfullmäktige årligen i samband med budget.

### **Vad ska ingå i ersättningen**

Flera av de kommuner som inför valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboende har valt att låta allt ingå i den ersättning som fastslagits. Så fungerar det även inom staden vad gäller ramavtalen. Även om en ersättning där allt ingår har många fördelar så bör konsekvenserna av en sådan modell närmare analyseras. Bland annat finns det idag en stor spridning avseende hyror.

Andra frågor som stadsledningskontoret måste ta ställning till är hur kostnader för tomma platser samt för sjuksköterskekompetens på plats nattetid ska hanteras. Vad som ska ingå i en ersättning kommer att utredas närmare och ingå i det ersättningssystem som ska tas fram.

### **IT-stöd**

Stadsledningskontoret kommer även att se över det IT-stöd som behövs i ett valfrihetssystem. System som kommer att behövas avser köhantering, ersättningen, vårdbehovsmätningar och kvalitetsfrågor. Stadsledningskontoret kommer att se över hur staden kan tillhandahålla lösningar för kopplingar till företagens egna system.

### **Resursfördelningssystem**

Förslaget innebär inte någon förändring av nuvarande resursfördelningssystem för äldreomsorg. Stadsdelsnämnderna kommer att erhålla medel utifrån de parametrar som styr dagens resursfördelningssystem. Stadsdelsnämnderna betalar sedan den av kommunfullmäktige beslutade ersättningen till respektive vårdgivare. För att få ett fungerande valfrihetssystem är det viktigt att de vård- och omsorgsboenden som drivs i egen

regi har, i så stor utsträckning som möjligt, samma villkor som de privata utförarna. I ett valfrihetssystem kan stadsdelsnämnden inte garantera en viss beläggning eftersom det är brukarens eget val som styr. Detta kan innebära att ett vård- och omsorgsboende får stå med tomma platser. Uppstår detta inom ett vård- och omsorgsboende i egen regi måste kostnaden täckas inom boendet, precis som kan vara fallet idag. En jämförelse kan göras med förskola och grundskola där minskad efterfrågan resulterar i tomma platser, och som hanteras inom stadsdelsnämnderna sedan lång tid.

### **Kommunikationsplan**

Kommunikationen är viktig för att skapa förståelse för vad valfriheten innebär både internt inom staden och externt framförallt för brukare och utförare. Att information om valfrihetssystemet sprids på ett strategiskt sätt är en förutsättning för att nå målen för systemet. Biståndsbedömarna i staden är en viktig grupp för att sprida information till brukarna om de valmöjligheter som finns.

I ett tidigt skede måste information lämnas till företag om de förestående upphandlingar som ska genomföras och de förutsättningar som gäller, avseende t.ex. ersättnings storlek och avtalstidens längd. Det är viktigt att nå både de företag som redan är inne på ramavtal eller entreprenadavtal och andra företag som kan vara intresserade av att delta i valfrihetssystemet. Ett av målen med valfrihetssystem är att stimulera tillkomsten av nya företag. Det är därför viktigt att informationen även riktas till stadens anställda, som kan ha intresse av att knoppa av.

För att få en acceptans för systemet är det viktigt att i utformandet av valfrihetssystemet föra en dialog med olika intressenter. Stadsledningskontoret bjuder därför in till sådana dialoger.

Stadsledningskontoret kommer att upprätta en kommunikationsplan.

Det fortsatta arbetet

- Förslag till ersättningssystem utarbetas och i samband med budget 2008 fastställs ersättningsnivåerna av kommunfullmäktige.
- En inventering av stadens fastighetsbestånd av vård- och omsorgsboenden genomförs i syfte att fler utförare ska kunna ingå i stadens ramavtal.
- Ramavtalsupphandling och entreprenadupphandling genomförs så att nya avtal börjar gälla 2008-07-01.
- Stadsledningskontoret utarbetar anvisningar för hur pågående avtal ska inordnas i valfrihetssystemet.
- Kommunikations- och informationsinsatser ska genomföras kontinuerligt.

### **BEREDNING**

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Ärendet bygger på planering och analys i samarbete med ett flertal parter. Bland annat har samverkan skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning. Ett flertal arbetsgrupper och referensgrupper har tillsatts. I dessa grupper har både representanter från äldreförvaltningen, stadsdelsförvaltningar, andra kommuner i



länet samt företrädare inom branschen träffats. Informationsinsatser till olika intressenter har även genomförts.

Ärendet har remitterats till äldrenämnden samt till stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Norrmalm, Rinkeby-Kista, Skarpnäck, Skärholmen, Spånga-Tensta, Södermalm, Älvsjö och Östermalm. Kommunstyrelsens pensionärsråd har inkommit med synpunkter på ärendet den 9 augusti 2007. Ärendet har också remitterats till Almega, FAMNA – Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte, Kommunal, PRO – Pensionärernas riksorganisation, SACO - Sveriges Akademikers Centralorganisation, SKTF – Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, SPF – Sveriges Pensionärsförbund samt Svenskt Näringsliv. PRO, SACO och SKTF har inte inkommit med några remissvar. Därutöver har även Vårdförbundet, Avdelning Stockholm, inkommit med synpunkter.

#### *Innehållsförteckning*

#### *Sid*

Stadsledningskontoret	
Äldrenämnden	
Bromma	
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd	
Farsta stadsdelsnämnd	
Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd	
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	
Kungsholmens stadsdelsnämnd	
Norrmalms stadsdelsnämnd	
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd	
Skarpnäcks stadsdelsnämnd	
Skärholmens stadsdelsnämnd	
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd	
Södermalms stadsdelsnämnd	
Älvsjö stadsdelsnämnd	
Östermalms stadsdelsnämnd	
Kommunstyrelsens pensionärsråd	
Almega	
FAMNA – Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte	
Kommunal i Stockholms Län	
SPF - Sveriges Pensionärsförbund	
Svenskt Näringsliv	
Vårdförbundet, avdelning Stockholm	

## **Äldrenämnden**

**Äldrenämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2007 att som svar på remissen överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande.

*Reservation* anfördes av ledamoten Margareta Johansson (v), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av ledamoten Eivor Karlsson (mp), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Ewa Samuelsson m fl (kd), Birgitta Holm m fl (m) och Helen Jäderlund Eckardt m fl (fp), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordföranden Leif Rönngren (s), *bilaga*.

**Äldreförvaltningens** tjänsteutlåtande (odaterat, rubricerat "Till äldrenämnden 21 augusti 2007) har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen delar i stort stadsledningskontorets förslag men anser att några delar i förslaget behöver klargöras eller utredas vidare.

### *Valfrihetssystemets innehåll och omfattning*

Äldreförvaltningen ställer sig positivt till att kundval införs inom särskilda boendeformer för äldre och att det på sikt avses omfatta även servicehusen. Däremot anser äldreförvaltningen att de äldre redan i dag har en möjlighet att välja servicehus efter ett biståndsbeslut. Äldreförvaltningen anser vidare att valfriheten måste ha en sådan bredd att de äldre även kan välja kommunala boenden. Förvaltningen delar uppfattningen att närhetsprincipen bör gälla inom de fem områdena avseende planering av vård- och omsorgsboende för äldre inom staden. Det bör nog påpekas att boendepaneringen inte främst avser utbyggnad utan snarare upprustning, avveckling och omstrukturering av boende.

### *Köhantering*

I utformning av ett köhanteringssystem bör dels kravet att man ska kunna ställa sig i kö vid ett biståndsbeslut, dels lagstiftningens krav att gynnande beslut ska verkställas inom rimlig tid tillgodoses. I kommunfullmäktiges budget för år 2007 har äldreförvaltningen fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en boendegaranti för alla över en viss ålder. Om en sådan boendegaranti genomförs kommer den också att ställa krav på utformningen av köhanteringssystemet.

Äldreförvaltningen förutsätter att biståndshandläggarna kommer att ha tillgång till information om samtliga boenden och om lediga platser. Den äldre som får ett biståndsbeslut om boende med heldygnsomsorg får information av biståndshandläggaren om vilka platser som är lediga och väljer en av dessa. Den äldre kan också redan ha valt ett boende som han/hon själv känner till t.ex. genom att ha studerat stadens webbplats. Finns en ledig plats reserverar biståndshandläggaren den i kösystemet. Allt för-

utsätter emellertid att det alltid finns en plats ledig. Finns ingen plats ledig för tillfället kommer man att få stå i kö. Äldreförvaltningen anser att ett kösystem bör finnas även för servicehusen så att den som önskar kan stå i kö till ett specifikt servicehus.

En fråga som behöver ses över är de administrativa rutinerna för kontraktskrivning. F.n. blockförhyr stadsdelsnämnderna lägenheterna av fastighetsägarna och hyr ut dem i andra hand till de äldre som fått biståndsbeslut.

#### *Ökad mångfald*

Äldreförvaltningen delar uppfattningen att det samtidigt som man kan få information om vilka boenden som finns att välja mellan även bör få information om kvalitetsredovisningar och brukarundersökningar. Äldreförvaltningen arbetar tillsammans med finansavdelningen med att utveckla kvalitetsredovisningen i enlighet med kommunfullmäktiges beslut 2005. En viktig framgångsfaktor i detta utvecklingsarbete är ett fungerande IT-stöd. En total brukarundersökning inom hemtjänsten genomfördes förra året. Äldreförvaltningen anser att någon form av enklare brukarundersökning vid boenden bör genomföras för att kunna ge information om boenden till de äldre.

Äldreförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att upphandlingarna bör samordnas så mycket som möjligt. Kraven på utförare bör så långt möjligt likna dem som ställs på privata vårdgivare för att få tillstånd att driva vård och omsorgsboende för äldre. Äldreförvaltningen anser att avtalsperiodens längd för entreprenader (enl. förslaget 10 år), respektive enstaka platser (enl. förslaget 6 år) bör vara lika. Förvaltningen tillstyrker den föreslagna centraliseringen av entreprenadupphandlingarna och de samarbetsformer som skisseras mellan stadsledningskontoret, äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Äldreförvaltningen vill dock understryka att det praktiska arbetet med upphandlingarna är omfattande och att det är viktigt att snabbt påbörja detta arbete. Upphandlingarna bör förenklas så långt möjligt samtidigt som tydliga krav på kvalitetsuppföljning och ansvarsfrågor tillgodoses.

Äldreförvaltningen delar uppfattningen att stadsdelsnämnderna ska förvalta och följa upp entreprenadavtalen. En samlad uppföljning bör dock kontinuerligt ges till kommunfullmäktige, kommunstyrelse och äldrenämnd. Sådan uppföljning görs vartannat år för de upphandlade hemtjänstutförarna resp. utförare för de enstaka platser som f.n. finns avtalade enligt ramavtal.

Ett förtydligande behövs om stadsdelsnämndernas ansvar i de fall en entreprenör går i konkurs. En annan fråga som inte behandlas är hur en avveckling av ett boende som inte efterfrågas i tillräcklig omfattning ska gå till. Det är viktigt att boenden som inte är attraktiva och efterfrågade kan avvecklas eller tas i bruk för andra ändamål. Det är även av vikt att ha en beredskap för kommande behov av särskilda boendeformer inom äldreomsorg.

#### *Mätinstrument*

Enligt förslaget ska mätning av vårdnivåer göras av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna för att bedömningen ska bli likartad. Det innebär att det blir fler som har kontakt med den äldre. Alternativt blir det en specialisering bland biståndshandläggarna. Rollen kommer att förändras. Detta behöver inte vara negativt, men bör tänkas igenom ordentligt ur flera perspektiv. Äldreförvaltningen anser att det skulle vara mycket olyckligt om det skapas en ny smal funktion. Nivåbestämningen bör vara en

naturlig del i biståndshandläggningen. Alternativet är att den som ska göra mätningen får göra en ny behovsbedömning vilket kan uppfattas som överprövning. Det är viktigt att ta tillvara den kompetens som finns idag men också att utbilda och vidareutveckla kompetensnivån hos biståndshandläggarna.

Modellen för att mäta behov bör vara så enkel och lätt att förstå att alla yrkesfunktioner inom verksamhetsområdet kan ta den till sig. Den bör bidra till tydligare sammankoppling av behoven, be ställningen, ersättningen och den genomförandeplan som returneras till biståndshandläggarna. Den äldres kontaktperson bör kunna omsätta resultatet av mätningen i det dagliga omvårdnadsarbetet. Den bör vara lätt att följa upp.

Katz respektive Bergerskalan är instrument som är kända hos många sjuksköterskor och rehabiliteringspersonal. Därför bör det vara lättare att använda dessa än att implementera en ny metod. Däremot vore det intressant att utveckla det instrument som används i SNAC-projektet (f.d. Kungsholmsprojektet) för vårdtyngdsmätning.

#### *IT-stöd*

Äldreförvaltningen vill understryka att medel måste avsättas för utveckling av IT-stödet och att utvecklingen måste ske skyndsamt. Därutöver finns det frågor som behöver lösas bl.a. om och hur utförarna ska dokumentera i stadens system. Ska de privata utförarna dokumentera i egna system krävs ett särskilt system för underlag för ersättningen till utförarna.

### **Bromma stadsdelsnämnd**

**Bromma stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007 att godkänna förvaltningens förslag till remissvar.

*Reservation* anfördes av Karin Hanqvist m.fl. (s), Lillemor Samuelsson (v) och Eie Herlitz (mp), *bilaga*.

**Bromma stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort positiv till stadsledningskontorets förslag om att införa ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorgen (exklusive korttidsvård, avlastning, växelvård och servicehusboende) från och med 1 juli 2008.

Förslaget ger de äldre större möjligheter att själva avgöra vilken utförare eller vilket boende de önskar inom ramen för de utförare som erbjuds inom kundvalssystemet.

Förvaltningen vill särskilt kommentera och lämna synpunkter på några delar av stadsledningskontorets förslag.

#### *Valfrihetssystemets innehåll och omfattning*

Valfrihetssystemet innebär att biståndshandläggarna ska informera brukarna om att valmöjlighet finns och vilka alternativ som erbjuds. Förvaltningen vill understryka det som framkommer i ärendet att ”alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presen-

terade på ett, för de äldre och deras anhöriga, lättillgängligt sätt.” För att den enskilde äldre själv ska kunna bilda sig en uppfattning om de olika alternativ som erbjuds och göra hans/hennes val av vård- och omsorgsboende lättare ska genomförda uppföljningar, kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar från kommunala och privata utförare finnas redovisade på ett likvärdigt sätt. Genom att den äldre väljer ett vård- och omsorgsboende med bra kvalitet kommer kvaliteten i boende och omvårdnad att öka. Förvaltningen anser att det är mycket viktigt hur informationsmaterialet utformas. Det ska vara aktuellt och lättöverskådligt så att de äldre och deras närstående får en bra information om vilka valmöjligheter som finns då de ska välja utförare. Med erfarenhet från kundvalet inom hemtjänsten där informationen enligt förvaltningens mening inte varit så lättillgänglig föreslår vi att man centralt i staden tar fram ett enhetligt informationsmaterial och att det också är staden centralt som ansvarar för att materialet successivt uppdateras och hålls aktuellt allteftersom nya aktörer tillkommer och andra utgår.

### *Nuläge*

I ärendet skriver stadsledningskontoret att det i dagsläget inte råder valfrihet när det gäller val till vård- och omsorgsboende. Förvaltningen håller inte med om detta då vi idag i stor utsträckning kan erbjuda de äldre möjlighet att välja vård- och omsorgsboende.

Förvaltningen vill även understryka att det är viktigt att den äldre som fått beslut om vård- och omsorgsboende inte ska behöva flytta från boendet även om behovet av vård och omsorg förändras. Äldreomsorgen ska i första hand anpassa resurserna inom respektive boendeform när vårdbehovet ökar hos den äldre. Personer med demensdiagnos ska erbjudas ett vård- och omsorgsboende med inriktning på demenssjukdomar, men ambitionen att tillgodose önskemål om kvarboende innebär ändå ofrånkomligt att det inom alla omsorgsformer finns äldre med demenssjukdom. Länsstyrelsen har i samband med tillsyn i särskilt boende riktat kritik mot att boende med demenssjukdom blandas med boende som inte har demenssjukdom.

### *Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?*

Förvaltningen är positiv till stadsledningskontorets förslag att staden delas upp i fem geografiska områden inom vilka mångfald ska finnas. Områdena som föreslås är innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst, vilket också motsvarar de områden som redan idag finns för planering av vård- och omsorgsboende för äldre inom staden.

Stadsledningskontoret skriver i ärendet att en möjlig väg att ge nya aktörer tillträde är genom uthyrning av lokaler. Hyresavtalet ska i sådana fall villkoras med att företaget kommer med i ramavtalet. Förvaltningen vill att stadsledningskontoret förtydligar denna skrivning, bl. a. med hur man ska gå tillväga om det finns flera lämpiga intressenter som önskar hyra samma lokal.

För att ge största möjliga trygghet för de boende, deras närstående och för den personal som arbetar på ett vård- och omsorgsboende krävs ett omfattande förberedelsearbete då verksamheten ska övergå i annan regi. Det är angeläget att man tar hänsyn till att de som bor på stadens vård- och omsorgsboenden oftast är svårt sjuka äldre som behöver en trygg och säker vård och omvårdnad. En verksamhetsövergång som innebär att en ny vårdgivare tar över är ett riskmoment och kan för många kännas oroligt och otryggt. Enligt förvaltningens erfarenhet måste en verksamhetsövergång vara väl

förberedd och mycket tid måste avsättas till informationsmöten med boende, närstående och personal för att hela processen ska fungera så smidigt som möjligt för alla berörda.

Stadsledningskontoret föreslår vidare i ärendet att avtalstiden ska löpa på 10 år vilket förvaltningen ser som positivt. Detta skapar kontinuitet i verksamheten och ger utföraren större möjlighet till utveckling.

Det är också viktigt att man i en entreprenadupphandling reglerar ansvaret för underhåll m.m. av lokaler. Förvaltningens erfarenhet är att man måste vara mycket tydlig var ansvaret ligger då man annars riskerar att underhåll, införskaffande av nya inventarier etc. blir eftersatt.

Enligt stadsledningskontorets förslag ska utföraren ha möjlighet att säga upp avtalet vid vissa givna tidpunkter årligen eftersom utföraren inte känner till ersättningsnivåerna för mer än ett år i taget. Om utföraren säger upp avtalet är det stadsdelsnämnden där boendet är beläget som tar över ansvaret. Förvaltningen tycker inte det är bra att en utförare så lätt kan avsäga sig ett uppdrag. Det skapar en osäkerhet för alla inblandade och kan medföra flera byten av utförare på en enhet. Är det stadsdelsnämndens egen regi som tar över i dessa fall måste det finnas en beredskap för sådana situationer.

#### *Nya arbetsuppgifter*

Kundvalet inom hemtjänsten har inneburit en kraftigt ökad administration för både biståndshandläggare och utförare. Att införa ett kundvalssystem så som det beskrivs i ärendet kommer att innebära ytterligare nya arbetsuppgifter (utökad information, vårdtyngdsmätningar, utökade uppföljningar etc.) vilket också påtalas i ärendet. Förvaltningen vill fästa uppmärksamhet på detta och bedömer att de nya arbetsuppgifterna inte ryms inom befintlig bemanning.

När förslaget till ersättningssystem är framtaget är det angeläget att stadsdelarna får ta del och yttra sig över förslaget innan det fastställs. Förvaltningen anser att det är angeläget att antalet ersättningsnivåer blir så få som möjligt. För många ersättningsnivåer skulle, enligt förvaltningen mening, innebära ett administrativt merarbete för både biståndshandläggare och utförare som inte står i proportion till det man får ut av systemet.

Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem med mätningar av vårdnivåer medför nya arbetsuppgifter både inför inflyttning och sedan löpande för att aktualisera den enskildes vårdbehov. Stadsledningskontoret föreslår i ärendet att dessa mätningar utförs av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna eftersom det är viktigt att det görs likartade bedömningar. Förvaltningen anser i likhet med stadsledningskontoret att det är viktigt att likartade bedömningar görs över staden. Vi anser däremot inte att bedömningarna ska göras utav ett fåtal personer utan ser istället att dessa nivåbestämningar utförs av biståndshandläggarna. För den enskilde vårdtagaren är det viktigt att, så långt som det är möjligt, ha så få personer som möjligt inblandade. Vi anser att det ska finnas en helhetssyn i vård- och omsorgsarbetet och att det är biståndshandläggaren som ska se helheten om den äldre. Biståndshandläggaren har det samlade ansvaret med kännedom om den äldres önskemål och behov. Nivåbestämningen bör därför vara en naturlig del i biståndshandläggningen. Detta skapar trygghet för den enskilde. Det är däremot viktigt att det finns ett enhetligt och bra instrument som biståndshandläggarna kan använda vid nivåbestämningarna.

#### *Profilboenden*

Profilboenden är boenden som t.ex. specialiserats sig på att ta emot personer med svåra psykiatriska diagnoser, psykogeriatrisk problematik, förvärvad eller medfödd hjärnskada, svåra beteendestörningar och personer med frontallobsdemenser.

I ärendet föreslår stadsledningskontoret att staden även fortsättningsvis ska upphandla profilboenden som enstaka platser. Ofta ligger dessa platser ute i landet.

Förvaltningen föreslår att man centralt i staden undersöker möjligheten att starta upp olika typer av profilboenden som geografiskt är belägna i Stockholm.

Detta för att skapa möjlighet för stadens äldre med behov av plats på ett profilboende att kunna bo kvar i Stockholm.

#### *IT-stödet*

Stadsledningskontoret kommer att se över det IT-stöd som behövs i ett valfrihetssystem. Förvaltningen föreslår att man i samband med översynen drar slutsatser från nuvarande system när det gäller kundvalet i hemtjänsten.

#### *Kommunikationsplan*

I remissen skriver stadsledningskontoret att ett av målen med valfrihetssystemet är att stimulera tillkomsten av nya företag och att det är viktigt att informationen även riktas till stadens anställda som kan ha intresse att knoppa av. Då avknoppning inom äldreomsorgen ska ske genom att anställd/anställda lämnar ett s.k. avknoppningsanbud i en upphandling i konkurrens kan det medföra ett mindre intresse för avknoppning än i t. ex. verksamheter som förskola och skola då avknoppning sker genom förhandling.

### **Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd**

**Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som svar till kommunstyrelsen.

*Reservation* anfördes av Rosa Lundmark (v) och Magnus Dannqvist m.fl. (s), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Jonas Eklund (mp), *bilaga*.

**Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 23 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att införande av kundvalssystem inom särskilda boendeformer är positivt för den enskilde men att det finns risk att systemet ökar stadsdelsnämndernas kostnader. Ett förslag till ersättningssystem med ersättningsnivåer ska utarbetas och fastställas i samband med budget 2008.

Förvaltningen anser att ansvar och lokalkostnader för berörda vård- och omsorgsboenden som helhet ska överföras till de enskilda utförare som efter upphandling övertar driften.

Stadsdelsnämnder med omfattande äldreomsorg måste ha en högre administration för till exempel kvalitetsuppföljningar. Förslaget ställer även ökande krav på dessa stadsdelsnämnder vad gäller beredskap för att ta över ansvaret för vården vid eventuell uppsägning av avtalet.

För att stadsdelsnämnderna ska kunna anpassa sitt behov av upphandlingsresurser behöver en långsiktig konkret tidsplan över kommande upphandlingar upprättas.

Förvaltningen anser att förslaget innebär att valfriheten för den enskilde ökar. Den enskilde får genom förslaget ökade möjligheter att göra ett medvetet val av boende enligt egna preferenser och därmed ökade möjligheter att bo nära anhörig/närstående om så önskas, vilket är positivt för den enskilde och dess närstående.

För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive boende. Den äldre som beviljas ett boende ska då kunna göra sitt val utifrån de platser som finns lediga. Förvaltningen anser redovisning och presentation av föreslagna kvalitetsundersökningar och beskrivningar av de vård- och omsorgsboenden som ingår i kundvalssystemet, som grundläggande och betydelsefulla för att den enskilde ska kunna bilda sig en uppfattning om boendet och kunna göra ett medvetet valt av boende.

#### *Köhanteringssystem*

För att den enskildes val av boende inte ska begränsas till enbart lediga platser föreslår utredningen att ett köhanteringssystem utvecklas.

Förvaltningen anser i likhet med utredningen att ett köhanteringssystem måste utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Ett köhanteringssystem kan ses som en förutsättning för att den enskilde ska kunna göra ett reellt val av boende och över tiden kunna komma till det boende som önskas. Innebörden är att den äldre kan ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på ett annat boende. Förvaltningen anser dock att det kan uppstå problem vad gäller verkställigheten av beslut då beslut fattade jämlikt socialtjänstlagen ska verkställas inom tre månader och utebliven verkställighet regelbundet redovisas till länsstyrelsen i stockholms län. Länsstyrelsen kan sedan ansöka om att Länsrätten ska utdöma särskild avgift för utebliven verkställighet vilket kan påverka stadsdelsnämndernas kostnader för äldreomsorgen om den enskilde väljer att bo kvar hemma i avvaktan på plats inom det önskade boendet. Administrationskostnader för köhantering tillkommer för stadsdelsnämnderna.

Förutsättningen för att få stå i kö är att plats på äldreboende beviljats. Om en utförare har kapacitet att ta emot en sökande ska inte plats kunna nekas.

#### *Kvarboendeprincip*

Kvarboendeprincipen kommer även fortsättningsvis att gälla, d.v.s. att den äldre ska kunna bo kvar på boendet till livets slut och inte behöva flytta. Förvaltningen ser kvarboendeprincipen som grundläggande och principen utgör en viktig del i den äldres trygghet.

Förvaltningen anser dock att kvarboendeprincipen kan bli svår att garantera då konkurrensen från andra aktörer kan leda till behov av att avveckla delar av äldreboenden eller hela äldreboenden på grund av att platserna/lägenheterna valts bort av flera äldre till förmån för andra boendalternativ. Redan idag är äldreomsorgsverksamheten eko-



nomiskt sårbar då tomma platser uppstår och en enhet inte själv kan bära de kostnader som uppstår någon längre tid. Det inkomstbortfall som uppstår vid tomma platser innebär krav på snabb anpassning av personalresurser för att undvika underskott i enhetens budget. Att anpassa personalkostnaderna till rätt nivå låter sig oftast inte göras i samma takt som inkomstbortfall uppstår.

#### *Boenden som ej ingår i valfrihetssystemet*

Servicehusboende föreslås i detta skede på grund av pågående utredningar att inte ingå i valfrihetssystemet för vård- och omsorgsboende. Stadsledningskontoret kommer i det fortsatta arbetet med valfrihetssystem att utreda hur valfriheten och mångfalden kan utvecklas även inom vård- och omsorgsboenden med hemtjänst.

Förvaltningen stöder i likhet med utredningen en inriktning av valfrihetssystemet där korttidsvård, avlastning och växelvård undantas från valfrihetssystemet eftersom detta boende är tillfälligt. Däremot anser förvaltningen att även dessa tillfälliga boenden bör ingå i de upphandlingar som ska genomföras då de oftast är etablerade inom boendena.

#### *Arbetsmodell för mångfald*

Förvaltningen anser att den arbetsmodell som utredningen presenterar är trovärdig och bör leda till ökad mångfald av utförare med ett antal olika inriktningar av verksamheter inom äldreboenden. Stadsdelsnämndens ansvar blir fortsättningsvis att lämna aktivitetsplaner i samband med verksamhetsplanen samt att förvalta nya och pågående entreprenadavtal.

Utredningen anger att varken i ramavtal eller i entreprenadavtal kommer någon garanti för en viss beläggning att ges och utredningen anför att en god kvalitet ska resultera i hög beläggning och att en sämre kvalitet kan innebära tomma platser för en utförare och därmed intäktsbortfall.

#### *Ersättningssystem*

Det är ett mål för den föreslagna förändringen att kostnaderna inte ska öka och att dagens resursfördelningssystem för äldreomsorg behålls. Förvaltningen anser att en ökad kvalitet inom äldreomsorgen förutsätter ökad ekonomisk kompensation för stadsdelsnämnderna utöver kompensation för kostnads- och löneutveckling. Resursfördelningssystemet bör även ses över för att motsvara de högre kostnader som stadsdelsnämnder med omfattande äldreomsorg har.

### **Farsta stadsdelsnämnd**

**Farsta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Gunnar Sandell m fl (s), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Patrik Slimane (mp), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Birgitta Holm m fl (m), Vladan Bošković (fp)

och Bertil Fredriksson (kd), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Magnus Welroos (v), *bilaga*.

**Farsta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 20 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att förslaget till införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg är positivt för den enskilde. Många av de frågor som uppkommit under utformandet av förslaget har också beaktats i ärendet. Förvaltningen har synpunkter och frågeställningar inom vissa områden som behöver belysas ytterligare.

Förvaltningen anser att det är positivt att valet av boenden inte begränsas till en viss stadsdel för den äldre, men poängterar att många äldre vill bo i närområdet och att det måste finnas ett brett utbud lokalt.

Utifrån förslaget ska ett gemensamt köhanteringssystem i staden skapas till de olika vård- och omsorgsboendena. Förvaltningen anser att det måste utarbetas gemensamma rutiner för staden om hur man hanterar köbildning till vissa boenden. Det måste vara tydligt om personen som har störst behov av en ledig plats ska erbjudas den eller om placering enbart ska erbjudas utifrån aktuell kötid. Förvaltningen anser att den enskildes behov alltid måste styra före kundvalet.

Information om de olika aktörerna ska även kunna presenteras för brukarna på ett lätt sätt. Mängden av information innebär att man måste se över hur den ska utformas för de av stadens äldre som inte har tillgång eller möjlighet att använda sig av stadens webbsida.

Förvaltningen ser här ett stort problem och biståndshandläggarna blir en allt mer viktig person som konsumentvägledare. Det ställer krav på utbildning och handledning för handläggarna.

Staden ska via valfrihetssystemet få en ökad mångfald bland vård- och omsorgsboendena att erbjuda den enskilde. I förslaget föreslår stadsledningskontoret att staden därför delas upp i fem geografiska områden, vilket förvaltningen anser är positivt. Redan idag samarbetar stadsdelarna i dessa geografiska områden när det gäller boendeplanering mm. Förvaltningen menar, att det kan finnas svårigheter med att få underlag för utformning av specifika profilboenden inom det geografiska området. Ex boende för Parkinson, frontallobsdemenser, etniska och kulturella profilboenden.

Förvaltningen anser att det är positivt att det utarbetade förslaget har undantagit korttidsvård, avlastning och växelvård från valfrihetssystemet.

Förvaltningen anser det positivt att använda ett gemensamt mätinstrument inom staden att basera vårdnivåerna på utifrån den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov. Stadsledningskontoret föreslår att dessa mätningar utförs av ett fåtal personer då det är viktigt att det görs likartade bedömningar. Förvaltningen anser att det är ansvarig biståndshandläggare som ska göra denna bedömning, då de är de som har störst kännedom om den enskildes behov.

I remissen behandlas även ersättning inom valfrihetssystemet för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Förvaltningen anser att det är positivt med nivåer baserat på ett ersättningssystem som skapar möjlighet för den äldre att bo kvar på

samma boende oavsett om behovet variera över tid. Förvaltningen anser också att det ska vara få ersättningsnivåer eftersom det är mer lättstyrkt både utifrån beställarperspektivet och som utförande enhet. Spridningen mellan olika vårdnivåer är troligtvis begränsat.

Förvaltningen anser att det är viktigt att analysera och se på hur hyrorna ska hanteras om de ska ingå i ersättningssystemet. Idag varierar hyran på platserna i Farsta mellan 70- 220 kr/ dygn. Förvaltningen anser att i ersättningsnivåerna behöver det finnas ett visst utrymme för att täcka kostnaderna för gemensamhetsytor och tomgångshyror. Förvaltningen anser det positivt att förlänga avtalstiderna vid entreprenadupphandlingar, det skapar kontinuitet för den enskilde. Likaså att de regler som finns idag för att kunna säga upp ett avtal kommer att finnas kvar.

## **Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd**

**Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Jan Wallman m.fl. (s) anmälde att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande och ersätтарыttrande* gjordes av Abit Dundar m.fl. (fp), Marita Liljeqvist (m) och ersättaren Karolina Johansson (kd), *bilaga*.

**Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 2 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till att det ska finnas en ökad mångfald av vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen.

Det är angeläget att stadens valfrihetssystem uppfattas som positivt av de äldre och deras anhöriga och att det är trovärdigt, det vill säga att de äldre i hög grad får komma till de boenden som de har valt.

I förslaget föreslås att vårdnivåbedömningen ska genomföras av ett fåtal personer. Nivåbedömningen ska genomföras både initialt och under vårdtiden vid ändrade behov. Förvaltningen ser att detta blir en ny arbetsuppgift för biståndshandläggarna, som tar tid och kan medföra ökad administration. Förslaget att ett fåtal personer ska sköta nivåbedömningen är i sig bra, men kan vara svår att organisera och innebär att personalresurser måste tas från den ordinarie handläggningen.

Förvaltningen anser att det är bra att upphandlingarna sköts av staden centralt. Det är dock angeläget att detta sker i nära samråd med stadsdelsnämnderna. Flera stadsdelsnämnder har tagit fram aktivitetsplaner för när vård- och omsorgsboendena planeras att konkurrensutsättas i sina respektive stadsdelar. I den centrala entreprenadupphandlingen är det viktigt att stadsledningskontoret inte bara gör sin bedömning utifrån aktivitetsplanerna, utan alla stadsdelsnämnder bör vara representerade. Det är viktigt att se till hela utbudet av vård- och omsorgsboenden för att få en så bra och jämn spridning

och mångfald av olika boenden som möjligt, i de fem geografiska områdena.

Flera av stadens stora vård- och omsorgsboenden är komplexa verksamheter med fler olika boendeformer, t.ex. servicehus, gruppboenden, sjukhem och korttidsplatser. Det kan även finnas andra dagverksamheter och öppna mötesplatser för äldre. En del vård- och omsorgsboenden fungerar som "Äldrecentra", där olika resurser samutnyttjas. Dessa komplexa verksamheter kan vara svåra att avgränsa vid en upphandling, vilket eventuellt bör beaktas i valet av vilka boenden som kan vara lämpliga att ingå i upphandlingen.

I valfrihetssystemet undantas, i detta skede, servicehusen. Enligt stadsledningskontorets förslag ska inga egna entreprenadupphandlingar genomföras avseende vård- och omsorgsboende av stadsdelsnämnderna, eftersom dessa samordnas under ledning av stadsledningskontoret. Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd har tagit med servicehusen i aktivitetsplanen och vill därför lyfta upp frågan, om hur stadsdelsnämnden ska hantera servicehusen utifrån förslaget, till staden.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen, som svar på remissen.

### **Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd**

**Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2007 i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut och därutöver anföra följande:

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner.

Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga.

Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten måste också finnas i vår stadsdel, eventuella problem med en sådan kösituation måste lösas.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna.

Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

Redan idag sker ramupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

Berit Kruse m fl (s) och Leif Larsson (v) anmälde att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande* anmälde av Berit Kruse m fl (s), *bilaga*.

**Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 8 augusti 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort sett positiv till förslaget att införa ett kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg. Förutom det kundval som redan införts inom hemtjänsten tas nu ytterligare ett steg mot en ökad valfrihet för de äldre. De äldre får större möjligheter att själva avgöra vilken utförare eller vilket boende de önskar inom ramen för de utförare som erbjuds inom kundvalssystemet. Förvaltningen anser att förslaget är ett led i en generell kvalitetshöjning av äldreomsorgens verksamhet som också ger den enskilde brukaren en ökad livskvalitet.

Förvaltningen ger i det följande kommentarer och synpunkter i vissa delar av vad som framkommer i stadsledningskontorets förslag.

#### *Valfrihetssystemets innehåll och omfattning*

Stadsledningskontoret anför att *om* en utförare *har* kapacitet att ta emot en sökande ska inte plats kunna nekas. Enligt förvaltningen bör villkor ställas i förfrågningsunderlaget att samtliga utförare ska ha kapacitet att kunna ta emot äldre oavsett vård- och omsorgsbehov. Detta innebär således att plats inte ska kunna nekas sökande om inte specifika omvårdnadsbehov behöver tillgodoses.

Av förslaget framgår att ett köhanteringssystem måste utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Den äldre som beviljas ett boende ska då kunna göra sitt val utifrån de platser som är lediga. Om den äldre däremot väljer att ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt ser förvaltningen svårigheter i att hantera en sådan kösituation då detta måste ske med beaktande av gällande lagstiftning. Det bör tydliggöras av vem och hur bedömningen ska ske så att personen med störst behov får tillgång till den lediga platsen.

#### *Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?*

Förvaltningen är positiv till förslaget att dela upp staden i fem geografiska områden inom vilka mångfald ska finnas. De områden som föreslås motsvarar de områden som

redan finns idag för planering av vård- och omsorgsboenden för äldre i staden. I och med det ges bättre möjlighet att planera för mångfalden och framtida inriktningar på boenden i närområdena.

#### *Stadens entreprenadupphandlingar*

Förvaltningen ser en fördel i att entreprenadupphandlingarna samordnas under ledning av stadsledningskontoret. Förvaltningen anser det positivt att stadsledningskontoret avser att förenkla anbudsprocessen och att uppställda krav är enhetliga och rimliga. Det är dock av största vikt att förvaltningarna ges möjlighet att delta i och ges förutsättningar att påverka i de upphandlingsprocesser som rör den egna stadsdelens verksamheter.

Förvaltningen delar förslagets uppfattning om att entreprenadavtalen ska ha långa avtalstider för att skapa kontinuitet i boendena. Förvaltningen anser det viktigt att den stadsdelsnämnd som boendet är beläget i på ett bra sätt får möjlighet att förbereda övertagandet. För att ge största möjliga trygghet för boende, närstående och för den personal som arbetar på ett vård- och omsorgsboende krävs ett omfattande arbete då verksamheten ska övergå i annan regi. Det är därför viktigt att arbetet är noggrant planerat och förberett för att hela processen ska fungera så smidigt som möjligt för alla berörda.

#### *Mätinstrument*

Stadsledningskontoret anför att det finns flera sätt att basera nivåerna på i en ersättning, t.ex. genom att fastställa den utifrån den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov eller utifrån boendeform.

Enligt förvaltningens bedömning bör även ett ersättningssystem som baseras på både boendeform och den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov prövas. Detta kan ske genom att olika individuella ersättningsnivåer fastställs för hyresgäster som bor på gruppboende för demenshandikappade och för dem som bor i övriga vård- och omsorgsboenden, d.v.s. ett begränsat antal individuella vård- och omsorgsnivåer utformas för respektive boendeform. För gruppboenden erhålls en högre ersättning och för övriga boenden en lägre ersättning. Därigenom säkerställs att korrekt ersättning utgår för dels driften av boendet och dels för att tillgodose den enskildes individuella vårdbehov, som kan förändras över tid.

I förslaget föreslår stadsledningskontoret att mätning av vårdnivåer ska utföras av ett fåtal personer på förvaltningarna då det är viktigt att likartade bedömningar görs. Förvaltningen anser att *hur* organiseringen av genomförandet av mätning ska ske, bör vara en fråga som respektive förvaltning får avgöra.

#### *Utformning av ersättningssystem*

Förvaltningen anser som förslaget att ett fast nivåbaserat ersättningssystem möjliggör för den äldre att kunna bo kvar i ett och samma boende även om vård och omsorgsbehovet ökar med tiden och i perioder. Förvaltningen anser också att spridningen av olika vårdnivåer, utifrån den enskildes behov är begränsad, vilket talar för att ett begränsat antal ersättningsnivåer skulle behövas i vård- och omsorgsboende.

*Vad ska ingå i ersättningen?*

Stadsledningskontoret avser att närmare analysera konsekvenserna av att införa en modell där allt ingår i ersättningen. Bland annat vad gäller den omfattande spridningen av hyror. Enligt förvaltningen är det angeläget att den modell som väljs är så enkel som möjligt att administrera, som inte är kostnadsdrivande och som säkerställer en så rättvis hantering som möjligt för utförarna. Förvaltningen förordar därför en modell där ersättning för samtliga kostnader, förutom hyror ingår.

## **Kungsholmens stadsdelsnämnd**

**Kungsholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att överlämna tjänsteutlåtandet som sitt svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Håkan Wahlén m.fl. (s) och Ingegerd Akselsson Le Douaron (mp), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Reijo Kittilä (v), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Regina Öholm m.fl. (m), Lars Lundqvist (fp), Robert Rydefjärd (kd) och Oscar Fredriksson (c), *bilaga*.

**Kungsholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 6 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till att stadens upphandlingar likriktas så att anbudsgivarna "känner igen sig". Svårigheten är att finna metoder för att värdera anbudet, särskilt för objekt som har ett mer attraktivt läge och där det kan finnas ett stort antal aktörer som är intresserade av att driva verksamheten. Att både tillfredsställa stadens krav på mångfald och följa § 4 kap 1 LOU (likvärdig behandling av anbudsgivare, transparens mm) ställer stora krav på formulering av kvalitetskriterierna i förfrågningsunderlaget.

SLK föreslår längre avtalstider – sex år vid ramavtalsupphandling och tio år vid entreprenadupphandlingar - för att skapa kontinuitet för den enskilde. Förvaltningens erfarenhet är att avtalstiden i sig inte är avgörande för att skapa kontinuitet för den enskilde. Det viktigaste är inte vilket företag som driver boendet utan för den enskilde är det vilken person som ger den direkta omvårdnaden som är helt avgörande. Vid verksamhetsövergång stannar oftast vårdpersonalen kvar och följer med till den nya utföraren.

Förvaltningen är positiv till längre avtal men undrar varför den föreslagna avtalstiden skiljer sig åt för ramavtal respektive entreprenadavtal? Förvaltningens uppfattning är att tio år är för lång tid. Avtalstiden bör övervägas noga då det är svårt att säga upp avtal med en utförare.

Varken i ramavtal eller i entreprenadupphandlade avtal kommer enligt förslaget någon garanti för en viss beläggning att ges då en sådan garanti skulle motverka själva grundtanken i valfrihetssystemet, dvs att utföraren konkurrerar om brukaren. Under

rubriken "Vad ska ingå i ersättningen" längre fram i texten står det "Andra frågor (...) hur kostnader för tomma platser (...) ska hanteras". Texterna talar emot varandra. Ska det finnas en volymgaranti eller inte? Vilken väg man än väljer så bör konsekvenserna utredas ordentligt och var en eventuell kostnad för tomma platser kommer att hamna måste tydliggöras.

### *Ersättningen*

#### *Utformning av ett ersättningssystem*

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende ingår även att utreda frågan om ersättning. SLK utreder hur ett ersättningssystem ska utformas, hur en eventuell nivåbaserad ersättning mäts, nivån på ersättningen, vad som ska ingå i ersättning samt vilket IT-stöd som behövs.

Vidare föreslår SLK ett ersättningssystem med flera nivåer grundat på individuella behov. I dagsläget betalar utförare med entreprenadavtal inte någon hyra medan utförarna inom ramavtal har lokalkostnader. Detta innebär att det kan bli nödvändigt med olika ersättningar beroende på upphandlingsform. SLK gör bedömningen att de äldre som i dag erbjuds vård- och omsorgsboende är relativt omsorgskrävande vilket talar för få nivåer.

Förvaltningen är i stort sett positiv till ersättning i ett fåtal nivåer. Tidigare har ersättning i nivåer provats på ett antal stadsdelförvaltningar. Erfarenheten därifrån visar dock att denna typ av ersättning kan vara kostnadsdrivande. Resultatet av försöket visar på samma problem som fanns inom omsorgen om funktionshindrade, dvs utförarna försökte på alla vis att få upp sina boende i högsta nivå.

### *Profilboenden*

Förvaltningen instämmer i förslaget att staden även fortsättningsvis upphandlar profilboenden som enstaka platser.

### *Mätinstrument*

Om en ersättning ska baseras på den äldres individuella omsorgsbehov behövs metoder för att kunna mäta dessa. SLK föreslår att dessa mätningar ska utföras av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna eftersom det är viktigt att det görs likartade bedömningar. Förvaltningen håller inte med om detta. Kungsholmen ingår i SNAC-projektet och förvaltningens samtliga biståndshandläggare gör redan idag en mätning som bygger på Katz-index och det fungerar utmärkt. Det viktiga är inte hur många som gör bedömningar utan att utarbeta ett bra instrument och tydliga anvisningar.

### *Nivån på ersättningen*

En av förutsättningarna är att ett valfrihetssystem inte får bli kostnadsdrivande. Ersättningssystemet måste ge utrymme för den mångfald som önskas och som också till viss del finns i nuläget. Det är skillnad idag vad gäller ramavtal respektive upphandlade entreprenader. SLK föreslår att nivån på ersättningen ska fastställas av kommunfullmäktige årligen i samband med budget. Förvaltningen konstaterar att stadsdelsnämndens möjlighet till ekonomisk styrning i och med förslaget begränsas till att enbart gälla biståndsbesluten.



#### *Vad ska ingå i ersättningen?*

Frågan om vad som ska ingå i ersättningen är ännu inte klar och ska fortsätta att utredas. Under rubriken "Vad ska ingå i ersättningen" framgår att SLK diskuterar ersättning för tomma platser och sjuksköterskebemanning nattetid. Tomma platser bör inte vara aktuellt eftersom man på ett annat ställe beskriver att avtalen inte ska innehålla någon volymgaranti. När det gäller frågan om sjuksköterskekompetens nattetid har förvaltningen funderat kring några olika alternativa ersättningslösningar;

*Alternativ 1.* Ersättning utgår i tre nivåer där den tredje nivån omfattar de mest vård- och omsorgskrävande och där sjuksköterskebemanning dygnet runt ingår i ersättningen. Detta alternativ är ingen bra lösning om det endast finns ett fåtal boende i denna nivå, då räcker inte ersättningen för att täcka sjuksköterskebemanning dygnet runt.

*Alternativ 2.* Olika ersättningsnivåer för olika vård- och omsorgsboenden. Då återvänder vi till modellen med ålderdomshem, sjukhem osv. och den är olämplig med tanke på kvarboendepincipen.

*Alternativ 3.* Ersättning i tre nivåer + en grundersättning per boende som ska täcka hälso- och sjukvård, vaktmästeri osv. Denna ersättningsmodell finns idag på servicehus och är kanske en framkomlig väg.

Slutsatsen är att det är oerhört svårt att finna den optimala ersättningsmodellen. När det gäller frågan om det ska finnas sjuksköterskekompetens nattetid anser förvaltningen att staden bör ta ställning. Idag ser det olika ut på olika boenden. Dessa krav måste sedan finnas med i förfrågningsunderlaget. Ersättningen för sjuksköterskeinsatser ska enligt förvaltningen ligga i nivåersättningen. Oavsett vilken ersättningsmodell som till sist väljs anser förvaltningen att allt utom lokalkostnader bör ingå i ersättningen till utföraren. Ingår inte allt skapas bara onödig administration, både för utföraren och för beställaren.

#### *IT-stöd*

Här vill förvaltningen bara påminna om att det finns många olösta frågor som uppstod i samband med införandet av ParaSoL och Vodok och som fortfarande inte är lösta. Det är oerhört viktigt att alla eventuella frågor är lösta innan systemen tas i drift. Inte minst viktigt är frågor som är kopplade till privata utförare vad gäller teknik och kostnader.

#### *Kommunikationsplan*

Det är enligt stadsdelsförvaltningen mycket viktigt att information om varje utförare är tillgänglig för den äldre brukaren eller dennes anhöriga eller gode man och att informationen innehåller uppgifter som är viktiga för den enskilde.

### **Norrmalms stadsdelsnämnd**

**Norrmalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

*Reservation* anfördes av Lars Arell m.fl. (s) och Yildiz Kafkas (mp), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Hans Enroth (v), *bilaga*.

**Norrmalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 6 augusti 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens stödjer stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem och anser att det ger goda förutsättningar för ökad valfrihet för de äldre invånarna. Nedan ges kommentarer till vissa delar i förslaget.

Statsledningskontoret föreslår att alla utförare inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt för de äldre och deras anhöriga. Förvaltningen menar att detta är av stor vikt för att underlätta den enskildes val och föreslår att informationsmaterialet om aktuella utförare tas fram alternativt samordnas centralt för att få en enhetlig och heltäckande beskrivning av boendena. Förväntningarna på valfrihetssystemet kan komma att bli höga varför det också är viktigt att den enskilde får tydlig information om att även om man har rätt att välja så kan förstahandsvalet inte alltid vara möjligt att tillgodose.

Studier från införandet av kundval inom hemtjänst<sup>1</sup> visar att majoriteten av de i studien intervjuade brukarna ansåg att rätten att få välja är bra. Förvaltningens förhoppning är att valfrihetssystemet inom en snar framtid medför en ökad mångfald så den äldre kan välja sitt boende bland aktörer med olika profiler. Inför införandet av valfrihetssystem är det emellertid viktigt att beakta de personer som inte kan eller vill välja och som saknar anhöriga eller närstående som kan hjälpa till.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att upphandlingarna bör göras så enkla som möjligt med enhetliga och rimliga krav. Relationen mellan upphandlare och entreprenör är viktig och, som förvaltningen ser det, bör ett forum för löpande informationsutbyte utvecklas, där nya såväl som mer erfarna entreprenörer ges möjlighet att erhålla stadsövergripande och enhetlig information.

Som framgår av statsledningskontorets förslag kräver ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem någon form av instrument som mäter den enskildes vård- och omsorgsbehov. Förvaltningen ser positivt på att använda mätinstrument i detta sammanhang och delar stadsledningskontorets uppfattning att det är viktigt att det görs likartade bedömningar. Förvaltningen anser att oavsett vilket mätinstrument som väljs kommer dock biståndshandläggarnas administrativa uppgifter att öka.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att en ersättningmodell där ”allt ingår” i den ersättning som fastslagits närmare bör analyseras och konsekvensbeskrivas. Förvaltningen föreslår att ramavtalet utformas så att det tydligt framgår vad i dygnersättningen som är avsett för vård, omsorg och kost samt restvärde, hyra så kallad ”lokalpeng”. För att stimulera till nyproduktion av nya moderna vård- och omsorgsboenden bör restvärdet varieras i förhållande till nytt fastighetsbestånd eller äldre bestånd.

Som stadsledningskontoret framhåller kommer inte ram- eller entreprenadavtalen att ge någon garanti för en viss beläggning då utförarna ska konkurrera om brukaren med en god kvalitet där det är brukarens eget val som styr. Enligt förvaltningens uppfattning måste en valfrihetsmodell även värna långsiktigheten och kontinuiteten för den

---

<sup>1</sup> Valfrihet i äldreomsorgen – en reform söker sin form. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. 2003

enskilde. I detta sammanhang är det viktigt att ställning tas till hur kostnader för tomma platser ska hanteras.

Ett sätt att ge nya aktörer tillträde till valfrihetssystemet är, som det framgår av förslaget, genom uthyrning av lokaler med villkorade hyreskontrakt. I detta avseende är det enligt förvaltningens uppfattning viktigt att det i ansvaret för att upplåta hyreskontrakt till enskilda utförare tydligt framgår vilka utförare som borde prioriteras för att uppnå mångfald både vad gäller utförarnas profil, inriktning och storlek.

I förslaget framgår det att ett av målen med valfrihetssystemet är att mångfalden skall öka, att det skall finnas många aktörer med olika profil och inriktning. Ett annat mål är att det skall vara lättare för små och nya företag att komma in på marknaden. Förvaltningen saknar i detta sammanhang en beskrivning av hur en uppnådd mångfald ska bevaras och hur man ser på kommande uppköp av företag.

I valfrihetssystemet ska den äldre kunna välja utifrån lediga platser eller ställa sig i kö till det önskade boendet om det för tillfället är fullt. Som stadsledningskontoret beskriver ska ett köhanteringssystem utvecklas. Förvaltningen vill poängtera att det är av stor vikt att ta fram ett administrativt system som kan hantera såväl lediga platser som de personer som har valt att ställa sig i kö.

### **Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd**

**Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Abebe Hailu m fl (s), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Gunilla Bhur (v), *bilaga*.

*Reservation* anfördes av Jakob Dencker (mp), *bilaga*.

**Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande, daterat 16 augusti 2007, har i huvudsak följande lydelse.

#### *Ökad valfrihet och ökad mångfald*

Förvaltningen ser positivt på att valfriheten inom äldreomsorgen utökas till att även omfatta boenden med heldygnsvård. Tidigare erfarenheter med valfrihet genom kundvalsmodellen inom hemtjänsten bedömer förvaltningen som goda. Ökad mångfald är, som tidigare nämnts, en förutsättning för att ett valfrihetssystem skall fungera. Enligt förslaget skall det därför bl.a. bli lättare för nya och mindre företag att etablera sig på marknaden. Vid upphandling skall exempelvis förfrågningsunderlagen renodlas för att förenkla anbudsprocessen, vilket kan underlätta för små och nya företag. Ett annat sätt som föreslås för att stimulera tillkomsten av nya företag är att informera och stödja anställda i staden som kan ha intresse av att knoppa av. Inom förvaltningen har resurser avsatts för att stödja personal som önskar ta över en verksamhet och starta eget. Enligt förvaltningens mening är det inte helt realistiskt att förmoda att en ökad mångfald genom avknoppning kommer att ta längre tid än vad som i nuläget för-

väntas.

#### *Upphandling av äldreomsorgsverksamhet*

Med målet att få in många aktörer i valfrihetssystemet föreslås i ärendet att upphandlingsprocesserna genomförs av stadsledningskontoret i samråd med äldreförvaltningen. Dels avses entreprenadupphandling där stadsledningskontoret utifrån stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner väljer objekten och genomför upphandlingarna. Förvaltningen anser att stadsdelsnämndernas roll och ansvar i samband med entreprenadupphandlingarna och uppföljningen av verksamheterna måste klargöras. Vidare skall även en förnyad ramavtalsupphandling avseende enstaka platser genomföras. De nu gällande ramavtalen avseende enstaka platser löper ut den 30 juni 2008. Någon garanti för en viss beläggning kommer inte att ges vare sig det gäller entreprenadupphandlade avtal eller ramavtal, då detta anses motverka grundtanken med valfrihetssystemet, nämligen att utföraren konkurrerar om brukaren. Såväl entreprenadupphandling som kompletterande ramavtalsupphandling föreslås genomföras årligen. I ärendet föreslås vidare att prissättningen skall vara fast och att kommunfullmäktige årligen fastslår ersättningsnivån. Förvaltningen vill i detta sammanhang poängtera vikten av att krav och villkor, så långt möjligt, är lika och mycket tydliga i de bägge upphandlingarna. Då ersättning är fastslagen, är det i upphandlingarna främst ett företags kvalitetsmässiga mervärde som blir avgörande. Frågan om ett företags eventuella möjlighet att erbjuda tilläggstjänster har i detta sammanhang kommit upp. Förvaltningen får här än en gång peka på vikten av tydlighet i förfrågningsunderlag och avtal, så att inga misstolkningar kan uppkomma vad avser omfattningen av den s.k. grundtjänsten. Klart måste också framgå vad som eventuellt kan definieras som tilläggstjänst och vilka regler som gäller för sådan tjänst.

Med avsikt att bl.a. skapa kontinuitet för brukarna föreslås i ärendet långa avtalstider. För entreprenadupphandlade företag föreslås en avtalstid om tio år och för ramavtalsupphandlade företag föreslås avtalstiden längd uppgå till sex år. Eftersom utföraren inte känner till ersättningsnivåerna för mer än ett år i taget, har utförarna möjligheten att vid givna tidpunkter årligen säga upp avtalet. Om utföraren inte efterlever avtalet skall staden ha rätt att säga upp det.

I det fall att avtal sägs upp av någon av parterna är det den stadsdelsnämnd där boendet är beläget som får ta ansvar för utförandet vårderna av de äldre. Med anledning av den möjlighet som utförarna har att årligen besluta om avtalet skall sägas upp eller inte, ser förvaltningen inte att de långa avtalstiderna i någon stor utsträckning är en garanti för kontinuitet.

I stadsledningskontorets förslag anges också att en möjlig väg att ge nya aktörer tillträde är genom uthyrning av lokaler. Stadsledningskontoret bedömning är att ett system där utförarna förfogar över egna lokaler skapar bäst förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i ett valfrihetssystem. Målsättningen är därför att så stor del som möjligt av utbudet ska ingå i ramavtalsförfarandet. I stadsledningskontorets förslag föreslås en modell som bygger på att staden upprättar villkorade hyreskontrakt som gäller under förutsättning att företaget blir upphandlat och kommer med på ramavtalet. Enligt förvaltningens bedömning är detta en modell som mycket grundligt bör prövas ur flera synvinklar, inte minst juridiskt.

### *Köhanteringssystem*

Målet är att den enskilde, kanske främst i sitt närområde, skall ha möjlighet att välja bland ett stort antal aktörer och inriktningar. För att möjliggöra mångfald kan inte närområde ges en för snäv definition. Stadsledningskontoret föreslår att staden delas upp i de fem geografiska områden som redan finns vad gäller planeringen för vård- och omsorgsboende för äldre. De fem områdena är innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst. Enligt uppgift har stadsledningskontoret ännu inte tagit ställning till vad som kan anses vara ett lämpligt antal företag, små och större och med olika inriktningar, som bör finnas tillgängliga inom respektive region. I ärendet framhålls vidare att indelningen inte påverkar den enskildes valmöjligheter. Efter biståndsbedömning, som är ett krav, skall den enskilde ha rätt att välja var man önskar bo. Valmöjligheten kan begränsas om det enligt biståndsbeslutet finns behov av speciell kompetens inom boendet. Tillgängliga vård- och omsorgsboenden skall ses som en gemensam resurs för staden, varför närhetsprincipen inte kommer att gälla. Finns inte plats på önskat boende, skall det vara möjligt för den enskilde att ställa sig i kö, om plats kan beredas inom rimlig tid. Ett köhanteringssystem måste utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Arbetet med att utveckla ett sådant system pågår inom stadsledningskontoret.

### *Ersättningsnivåer och ersättningssystem*

Som en del i arbetet med att införa ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden ingår att utreda frågan om ersättning, en s.k. "äldrepeng". Ersättningen i ett valfrihetssystem står oftast i proportion till den resursinsats som krävs för att ge vård och omsorg och är lika för alla utförare. I ersättningen ingår vanligen allt utom den äldres kostnader för bl.a. hyra, mat och egenavgift. Att ha ett ersättningssystem med flera fasta nivåer kan vara ett incitament för en utförare att ta emot äldre med mycket stora omvårdnadsbehov. Ett sådant system kan också möjliggöra för den äldre att kunna bo kvar i ett och samma boende även om vård- och omsorgsbehovet ökar med tiden och i perioder. Även mindre utförare får härigenom större möjlighet att klara äldre med ökande vård- och omsorgsbehov.

Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem bygger på att det finns instrument och rutiner som möjliggör enhetliga bedömningar. Stadsledningskontoret pekar här på att mätning av vårdnivåer kommer att innebära nya arbetsuppgifter och föreslår att dessa mätningar utförs av ett fåtal personer inom stadsdelsförvaltningarna. För att uppnå enhetliga bedömningar av vårdbehov/nivå för plats i tillgängligt vård och omsorgsboende inom staden kan förvaltningen, kanske främst i ett inledningsskede, se fördelar med att ett begränsat antal personer utför mätningarna. För att enhetliga bedömningar även i vidare mening skall kunna uppnås, är det angeläget att staden centralt kan bistå dessa personer ute på förvaltningarna med såväl grundläggande som kontinuerlig information och utbildning inom området. Sådan information och utbildning får ses som ett komplement till förhoppningsvis centralt välutvecklade mätinstrument och rutiner.

Kommunfullmäktige har uttalat att en förutsättning för att ett valfrihetssystem införs är att systemet inte får bli kostnadsdrivande. Förslaget innebär inte heller någon förändring av nuvarande resursfördelningssystem för äldreomsorgen. Stadsdelsnämnderna kommer att erhålla medel utifrån de parametrar som styr dagens resursfördelningssystem. Ersättningsnivåerna kommer att fastställas av kommunfullmäktige i samband med budget 2008. Av ärendet framgår vidare att man inom stadsledningskon-

toret arbetar med att ta fram ett förslag till ersättningssystem och i anslutning därtill skall närmare utredas vad som skall ingå i ersättningen.

#### *Uppföljning*

För att på ett enhetligt och rättvisande sätt kunna följa upp den verksamhet som utförarna inom valfrihetssystemet levererar finns, enligt förvaltningens mening, ett behov av centralt utformade uppföljningsinstrument. Uppföljningen av verksamheterna har bl.a. en avgörande betydelse för att kunna konstatera om utförarna håller avsedd kvalitetsnivå m.m.

#### *IT-stöd*

Stadsledningskontoret pekar i sitt tjänsteutlåtande också på att behovet av IT-stöd är stort i ett valfrihetssystem. Utöver utarbetandet av ovan nämnda köhanteringssystem och ersättningssystem kommer det också att finnas behov av att utveckla system för vårdbehovsmätningar, kvalitetsfrågor m.m.

Sammanfattningsvis kan konstateras att stadsdelsförvaltningen i allt väsentligt är positiv till att valfriheten inom äldreomsorgen utökas till att även omfatta boenden med heldygnsoomsorg. Utöver de synpunkter som förvaltningen ovan framfört avseende stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystemet, kan också konstateras att ett antal för systemets införande viktiga frågor i nuläget saknar svar. Därtill kommer att stora viktiga system, såsom ersättningssystem och köhanteringssystem m.fl. fortfarande är under utarbetande. Med anledning härav finner stadsdelsförvaltningen det svårt att i nuläget fullt ut ta ställning till stadsledningskontorets förslag i ärendet. Stadsdelsförvaltningen föreslår där inom ramen för nämnden ansvarsområden oför att Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd ställer sig bakom förslaget till införandet av ett valfrihetssystem inom äldreomsorgen från och med den 1 juli 2008 under förutsättning att godtagbara lösningar finns på de i ärendet nu obesvarade frågorna och att välfungerande IT-stöd såsom ersättningssystem, köhanteringssystem m.fl. system då finns att tillgå. Stadsdelsförvaltning föreslår vidare att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

### **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

**Skarpnäcks stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att i huvudsak bifalla förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen "Införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorgen" samt att därutöver anföra följande:

"Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga. Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare. Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mel-

lan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengssystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta tyvärr inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske. Redan idag sker ramavtalsupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden. Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan. Eftersom staden precis som i dag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.”

*Reservation* anfördes av Maria Hannäs (v), Monika Lindh m.fl. (s) och Birgitta Hansen (mp), *bilaga*.

**Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 29 juni 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till att äldre människor ska kunna välja på vård- och omsorgsboenden över hela staden. Det är viktigt för den äldre när det är aktuellt med ett vård- och omsorgsboende, att kunna bo nära släktingar och vänner och/eller att kunna välja ett boende med speciell inriktning. När personen väl har flyttat till ett vård- och omsorgsboende är möjligheten att bo kvar när/om behoven förändras också viktig. Frågan är däremot i hur stor utsträckning det är den äldre själv som väljer. När vårdbehovet är så stort att personen behöver vård och omsorgsboende är det ofta inte så lätt att själv välja bland flera boenden. Ofta är det anhöriga som väljer ett boende som de tycker är lämpligt.

Det är också positivt med ett kundvalssystem eftersom vård- och omsorgsboenden i egen regi på så vis blir utsatt för konkurrens och måste vässa sin verksamhet för att vara konkurrenskraftig. Kvalitetsarbete inom kommunal hälso- och sjukvård och inom omsorgen ska hela tiden pågå. Om äldre personer inte väljer att bo i stadens egna boenden kommer det att bli tomma lägenheter vilket kommer att generera kostnader för stadsdelsnämnderna. I ett valfrihetssystem kan inte stadsdelsförvaltningen garantera en viss beläggning eftersom det är brukarens eget val som styr. Vid entreprenadupphandlingar som t.ex. vård- och omsorgsboendet Hemmet för Gamla garanteras idag en viss beläggning även om det inte är 100 %. Vem tar ansvaret för tomma platser på entre-

prenadupphandlad verksamhet? Stadsdelsförvaltningen har i dagsläget möjlighet att påverka vart den enskilde ska bo och därmed påverka sina kostnader.

Det är viktigt att de frågetecken som redovisas i ärendet är lösta när systemet startas. Stockholm stad är mycket större och därmed mer komplicerat än Nacka, Täby och Danderyd. Nytt IT-stöd för kösystemet ska vara klart och information via nätet finnas för samtliga boenden som ingår. Bedömningsinstrumenten för att fastställa nivån måste vara tydliga och de behöver testas och läras ut till dem som ska utföra bedömningen. Ska även de som för närvarande bor på vård- och omsorgsboenden bedömas? Det kommer att vara ett omfattande arbete som kräver ökade resurser för utredning. Förvaltningen förordar färre nivåer än åtta som Nacka kommun har eftersom nivåerna ska följas upp av biståndshandläggare. Uppföljningarna kommer att behöva genomföras med tätare intervaller än vad som nu är rutin på vård- och omsorgsboenden.

Det finns flera svårigheter när det gäller att fastställa ett enhetligt ersättningssystem i några nivåer för de privata företag och stiftelser, som idag har ramavtal eftersom bland annat deras lokalkostnader skiljer sig åt. Vårddygnspriserna som gäller för närvarande varierar en hel del på olika boenden bland annat beroende på lokalkostnader. I ärendet står att målsättningen är att systemet inte ska vara kostnadsdrivande, men om nivån på ersättningen läggs i nivå med den högsta kommer det att vara mycket dyrt för stadsdelsnämnden. I förslaget står att stadsledningskontoret ska ta ställning till hur kostnaden för sjuksköterskekompetens på natten ska hanteras. Förvaltningens uppfattning är att samtliga boenden har tillgång till sjuksköterskor på natten även om det är organiserat på olika sätt. Attendo Care bland annat har team som åker runt på flera ställen. Sjuksköterskor nattetid ska ingå i avtalet.

Majoriteten i Stockholms stad vill att mångfalden ska öka. Beställarenheten i Skarpnäck köpte 2006 platser till äldre varav 65 procent på privata och 35 procent på kommunala vård- och omsorgsboende inklusive servicehus och korttidsvård. Detta är en ökning med tolv procent för de privata sedan 2004.

Som beskrivs i ärendet är det inte alltid en garanti för att det råder verklig mångfald med olika profil och inriktningar eftersom flera verksamheter bedrivs på liknande sätt. En relativt stor del köps dock via ramavtal där en rad olika verksamheter och företag finns representerade.

Förvaltningen anser att för att garantera valfrihet och mångfald är det av stor vikt att det även i framtiden finns kommunala alternativ. Av det skälet anser inte förvaltningen att samtliga boenden bör konkurrensutsättas på en femårsperiod.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har fattat beslut om att upphandla driften på vård- och omsorgsboendet Hemmet för Gamla. Driften ska upphandlas på tre år med möjlighet till förlängning på två plus två år d.v.s. sammanlagt sju år. I förslaget till kundvalssystem föreslås att entreprenadavtal ska tecknas på tio år. Förvaltningen har uppfattningen att avtal på tio år är för långt, eftersom det är mycket svårt för staden att säga upp ett avtal om det inte efterlevs. Kraven på kvalitet i vård och omsorg, på datasystem och andra delar kan dessutom avsevärt förändras på tio år och då är staden bunden av långa avtal.

Avslutningsvis vill förvaltningen informera stadsdelsnämnden om att beslut om införande av valfrihetssystem förväntas tas av KF under oktober 2007. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har vänt sig till förvaltningen med en önskan om att upphandlingen av äldreboendet Hemmet för Gamla stoppas tillsvidare i väntan på KF:s beslut. Kommer KF att fatta beslut i enlighet med remitterat tjänsteutlåtande



önskar SLK att Hemmet för Gamla ingår i den nya centralupphandlingen. Förvaltningen återkommer under september till nämnden i denna fråga med ett förslag till beslut.

### **Skärholmens stadsdelsnämnd**

**Skärholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till beslut samt att godkänna alliansens särskilda uttalande.

*Särskilt uttalande* gjordes av Jan Jönsson, ordförande m.fl.(fp), Andrea Femrell m.fl. (m) samt Mikael Nordstedt (kd), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Liliane Svensson (s), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordförande Margareta Johansson (v) och Amineh Kakabaveh (v), *bilaga*.

**Skärholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2007 har i huvudsak följande lydelse.

I dag drivs 77 av 99 vård- och omsorgsboenden i stadens regi. De entreprenörer som vunnit anbud har med åren blivit färre och större eftersom detaljnivån och kraven i stadens entreprenadupphandlingar har ökat successivt genom åren. Stadsledningskontoret föreslår i tjänsteutlåtandet att förfrågningsunderlagen ska renodlas, anbudsprocesserna ska förenklas och avtalslängderna ska ses över. Priset ska inte vara ett utvärderingskriterium utan fasta ersättningsnivåer ska anges. Det är kvalitativa mervärden som ska vara avgörande vid tilldelningen av anbud.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är viktigt att förfrågningsunderlagen tydligt beskriver vilken kvalitetsnivå som krävs av vård- och omsorgsgivaren och att de tydligt anger hur kvaliteten kan säkerställas och följas upp. Säkerheten, tillgängligheten och kontinuiteten för brukarna bör viktas högt i anbudsförfarandet. En tydlig lägstanivå för kvalitet bör anges i förfrågningsunderlaget.

I framtagandet av förfrågningsunderlagen är det viktigt att ta in synpunkter från handikapprådet.

Stadsledningskontoret har för avsikt att förlänga avtalstiderna med vård- och omsorgsgivarna.

Stadsdelen anser att det är viktigt att reglera avtalen så vård- och omsorgsgivaren kontinuerligt utvecklar verksamheten och anpassar den efter brukarnas behov och önskemål samt efter stadens krav på till exempel utveckling av system för dokumentation och samverkan med landstinget och andra viktiga samarbetspartners.

Stadsdelsförvaltningen tycker att kompletterande ramupphandling ska göras årligen i syfte att få in fler aktörer. Den kompletterande ramupphandling som gjorts i flera år för hemtjänsten har fungerat bra.

Stadsledningskontoret föreslår att så kallade profilboenden för äldre med mycket

specifika omvårdnadsbehov ej inkluderas i valfrihetssystemet utan fortsätter som tidigare att upphandlas som enstaka plats.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är bra att fortsätta upphandla enstaka platser för dessa specialiserade enheter.

Ett köhanteringssystem ska utvecklas så att den äldre ska kunna ställa sig i kö eller tillfälligt flytta in för att sedan byta till önskat boende.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är viktigt att systemet för köhantering görs säkert och tydligt för brukarna och för den personal som ska hantera systemet. Det ska tydligt framgå var det finns lediga platser samt hur lång kö det är till enheterna. Det bör finnas länkar inom kösystemet till verksamhetsbeskrivningar, kvalitetsdokument och resultat från brukarundersökningar.

De mest populära vård- och omsorgsboendena kommer troligtvis ha en så lång kö så att flertalet köande brukare aldrig hinner komma dit, detta gör att den reella valfriheten begränsas.

Stadsledningskontoret ska i framtiden genomföra all entreprenadupphandling samt upphandling av alla ramavtal. Stadsdelsförvaltningens ansvar att förvalta och följa upp entreprenader kommer att fortsätta. Stadsdelen anser att tydliga stadsövergripande metoder och mallar behöver utvecklas för att kunna man ska kunna följa upp och utvärdera alla utförare likvärdigt över hela staden.

Stadsledningskontoret kommer att utreda hur ersättningssystem ska utformas, hur nivåbaserad ersättning mäts och själva nivån på ersättningen. Ersättningen ska vara baserad på individuella behov. För att mäta de individuella behoven ska gemensamma mätmetoder och skattningsskalor tas fram. Det är viktigt att reglerna för och instrumenten för nivåbedömning görs tydliga och lätt hanterliga.

Nivån på ersättningen kommer tydligt att spegla den kvalitetsnivå som kommer att erbjudas brukarna. Stadsdelsförvaltningen anser att den därför inte bör ligga lägre än kostnaden för verksamheten som i dag erbjuds brukarna inom staden.

Stadsdelsförvaltningen anser att förslaget att behålla ersättningsnivån även om behoven minskar är bra eftersom verksamheten då får ytterligare incitament för att bedriva god vård- och omsorg.

Stadsledningskontoret föreslår att det varken i ramavtal eller i entreprenadupphandlade verksamheter kommer att ges någon garanti för beläggning. De menar att de enheter som har god kvalitet också kommer att få hög beläggning.

Stadsledningsförvaltningen menar att det finns både fördelar och nackdelar med detta. Fördelarna är att stadsdelen endast betalar för de platser som upptas av brukare. Nackdelen är att avsaknaden av garanti för beläggning kräver att utförarna har en ekonomisk buffert och det kan vara svårt för avknoppade verksamheter och små aktörer att skaffa en sådan buffert.

De IT-stöd som staden ska ta fram för köhantering, avgiftshantering, nivåbedömningar m.m. bör byggas så flexibelt så att det går att samköras med stadens befintliga system och förberedas för samkörning med andra system som kan vara till nytta för brukaren. Den information som redan i dag finns om brukaren ska inte behöva skrivas in på nytt.

Stadsledningskontoret föreslår att staden delas upp i fem geografiska områden

Innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst. Inom dessa områden ska det finnas en mångfald och ett stort antal aktörer som brukaren ska kunna välja mellan. Eftersom det är upp till brukaren att välja fritt inom hela Stockholm är tveksamt om upp-

delningen i områdena är verkningsfull.

Stadsledningskontoret föreslår en modell som bygger på att staden underlättar villkorade hyreskontrakt som gäller under förutsättning att företaget blir upphandlat eller kommer med på ramavtal. Kommunens egna vård- och omsorgsboenden ska kunna hyras ut till lämpliga intressenter. Detta kan öka möjligheterna för mindre aktörer att komma in på marknaden.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att få med nya aktörer i ramavtal och entreprenader. Avknoppningar ska uppmuntras.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är viktigt att de enheter som väljer att knoppa av får tillräckligt stöd det första året för att få en bra start på verksamheten. Hur stödet ska utformas bör utredas vidare av stadsledningskontoret.

## **Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2007 att i huvudsak godkänna förvaltningens remissvar och därutöver anföra:

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner.

Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga.

Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

Redan idag sker ramupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

Abdo Goriya (s), Jonas Ljungstedt (v) och Awas Hersi (mp) anmälde att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 18 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Valfrihet/kundval fungerar redan inom hemtjänsten. Det är nu stadens ambition att införa ett liknande system även för vård- och omsorgsboenden. Grundprincipen är naturligtvis bra och i vår stadsdel har vi kunnat leva efter den i stort sett. Detta har grundat sig på att vi inte haft vår äldreomsorg så utbyggd att vi helt kunnat tillgodose våra egna behov. Vi har därför utan extra kostnader kunnat vara relativt ”generösa” när anhöriga eller den enskilde velat bo i annan del av staden. Det har också varit möjligt då det trots allt är så, enligt vår erfarenhet, att de allra flesta vill bo i sitt eget område. Det tycks också vara så att även stadsdelen kan vara för stor dvs. man kan bara tänka sig att bo i en del av stadsdelen. Detta gäller för vår stadsdel avseende Tensta. Få Spångabor kan tänka sig att bo på äldreboende i Tensta.

Det är viktigt att poängtera att valfriheten är avsedd för den enskilde själv inte för deras anhöriga. Idag finns en tendens att omyndigförklara de äldre och acceptera deras anhörigas rätt att tala i deras sak. Övergreppen görs säkert inte av elakhet av de anhöriga utan utifrån deras egna behov.

I valfriheten ingår att kunna välja bostad utifrån geografiskt läge men också utifrån språk, religion, kultur m.m. Vår erfarenhet hittills är att det geografiska läget är viktigast i de allra flesta fall. Språket kommer säkerligen att bli en vanligare urvalskälla. När det gäller religionen är vår erfarenhet att den inte styr valet för de flesta utan endast för dessa som är djupt troende. Utifrån våra erfarenheter uppkommer frågan hur staden ska kunna kombinera behovet av ”rätt” geografisk placering med speciell inriktning. Om våra erfarenheter är mer generella kommer stadsdelarna att behöva inom sitt geografiska område kunna erbjuda en mångfald av boenden. Detta innebär att många små boenden måste kunna etableras. Små boenden är mer resurskrävande vilket innebär att stadsdelarna måste ekonomiskt kompenseras för detta.

Stadsledningskontoret föreslår att staden ska delas upp i större områden för att möjliggöra valfrihet med mångfald. Förvaltningen förstår tanken och ser att detta skulle vara en ekonomiskt genomförbar idé. Detta innebär dock att valfriheten utifrån våra äldres perspektiv blir begränsad. En Vällingbybo anser inte med säkerhet att ett specialboende i Tensta eller Rinkeby är ett godtagbart alternativ.

#### *Upphandling*

För att kunna bedriva äldreomsorg i dygnetruntform krävs en viss volym för att få ekonomisk bärighet. Små speciella äldreboenden kommer att bli svåra att driva rent ekonomiskt. Även framöver kommer det troligtvis vara så att de stora företag som idag finns på marknaden kommer att driva de flesta boenden.

Stadsdelarna ska följa upp avtalen med de privata aktörerna. Det är därför viktigt att avtalet skrivs på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp. Vad menas med adekvat kompetens, vad är god kvalitet etc. etc. Eftersom pengarna kommer att vara fasta är det ju kvaliteten företagen ska tävla med.

Företagens möjlighet att med kort varsel kunna säga upp avtalen med kommunen kan komma att ställa till med problem. Det är en relativt stor apparat att ta tillbaka en verksamhet med kort varsel. Det vore önskvärt med en uppsägningstid på åtminstone 6 månader för att kommunen på ett bra sätt ska kunna ta över verksamheten.

Det är viktigt att beakta behovet av mer resurser för biståndsbedömning. Med det betalsystem som är idag krävs ingen omprövning av beslut på ex. sjukhem. Med ett nivåbaserat system kommer detta att bli nödvändigt. Detta innebär att fler omprövningar per år sannolikt kommer att behöva göras vilket kommer att kräva fler biståndsbedömare. Förvaltningen förutsätter att detta beaktas vid genomförandet av ett nytt system.

I förslaget till kundvalssystemet finns inte de ekonomiska förutsättningarna klara. Det gör att det är svårt att veta vilka ekonomiska konsekvenser systemet kommer att få för verksamheterna. Ett system som innebär försämrade ekonomiska förutsättningar är naturligtvis oacceptabelt om stadsdelen ska kunna bedriva en äldreomsorg med god kvalitet.

## **Södermalms stadsdelsnämnd**

**Södermalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007 att godkänna förvaltningens förslag samt därutöver anförda:

Respekten för äldre människors integritet och självbestämmande kräver att valfrihet präglar utformningen av det stöd som ges. Den enskilda människans verkliga behov måste stå i centrum, om så sker möjliggörs såväl kvalitetsvinster som bättre ekonomiska prioriteringar.

Det är därför glädjande att ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg äntligen är på väg att bli verklighet i Stockholms stad, då vi anser att det är en självklarhet att även äldre människor ska kunna bestämma över sitt liv. Förslaget innebär att äldre stockholmare, som beviljats plats, har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga, det införs en möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt. I väntan på ledig plats kan man så välja att bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten finns inte idag.

Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att mångfalden ska öka. Den äldre ska ges tillgång till ett rikt utbud av olika utförare och inriktningar, beroende på innehållet i omsorgen och boendet. Just därför är ett pengssystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

På sikt välkomnar vi därför att initiativ tas av regeringen för att möjliggöra certifiering av utförare. Om omsorgsverksamheter kunde certifieras utifrån exempelvis liknande förutsättningar som friskolor prövas av Skolverket skulle omständliga upphandlingsprocesser kunna undvikas och större kontinuitet säkerställas, till gagn för både den enskilda äldre och staden som beställare.

Redan idag sker ramupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är helt troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt, eftersom mindre detaljerade kravspecifikationer i underlagen kan utformas. Detta bör gynna syftet att öka mångfalden.

En annan mycket viktig förändring med det nya valfrihetssystemet är att aktörerna kommer att konkurrera utifrån kvalitet istället för pris. I en konkurrensutsatt verksamhet strävar alla aktörer, oavsett ägar- eller driftform, efter att överträffa sina mer framgångsrika konkurrenter. Utarbetade standardiserade kvalitetsmått och regelbundet genomförda kvalitetsmätningar kan stötta och driva på denna utveckling. Kundvalssystemet innebär också att stora och små aktörer blir mer jämspelta, vilket gynnar mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det mycket viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande, såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs, är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden - både centralt och lokalt - om driften av vård- och omsorgsboenden.

När det gäller biståndshandläggrollen och vårdtyngdsmätningen innebär förslaget att detta ska ske av ett fåtal personer på sdf-nivå. Inom omsorgen av funktionshindrade har ett centralt bedömningskansli inrättats under en projekt-tid. Vi anser att även vårdtyngdsmätningen inom äldreomsorgen över staden noga måste följas för att likställigheten enligt kommunallagen skall uppfyllas.

För att kunna nyttja rätten att välja krävs dock att äldre och deras anhöriga får tydlig information om vilka erbjudanden som står till buds utifrån deras specifika hjälpbehov. Det är därför bra att alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt. Vi vill också understryka förvaltningens krav på utveckling av ett objektivet system för de äldre, som inte kan välja själva.

Ett kvalitetsuppföljningssystem inom vård- och omsorgsboendena måste också utformas för att möjliggöra för brukaren besked om exempelvis kvalitet och särskilda inriktningar.

För att arbetet med det nya valfrihetssystemet ska bli framgångsrikt krävs satsningar på information, utbildning och delaktighet. Kunskap om vad valfriheten innebär, både internt inom staden och externt till brukare och utförare, är en förutsättning för att nå acceptans för systemet. Boende och anhöriga i god

tid måste informeras om att upphandling är på gång och att den kan resultera i byte av utförare. Direkt när avtalen är klara ska brukarna också informeras om vilket företag som ska driva boendet.

*Särskilt uttalande* gjordes av Jan Forsell m.fl. (s), Birger Jeansson (mp) och Åsa Hagelstedt (v), *bilaga*.

**Södermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 9 juli 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till införandet av ett system för valfrihet. Idag har den enskilde möjlighet att framföra sina önskemål om var han eller hon vill bo när ett beslut har fattats om bistånd till vård- och omsorgsboende. Då den enskilde erbjuds en plats tar stadsdelsförvaltningen hänsyn till önskemålen så långt detta är möjligt, men det finns ingen formell rätt till valfrihet. Stadsledningskontorets förslag på valfrihetssystem där stadens vård- och omsorgsboenden är en gemensam resurs ger alla äldre samma möjligheter att välja var man vill bo och en gemensam köhantering för staden garanterar lika villkor.

#### *Information*

En viktig förutsättning för ett valfrihetssystem är att det finns lättillgänglig information. En bra väg att nå ut med information är via stadens hemsida. Utöver information om vilka vård- och omsorgsboenden som finns att välja på bör det finnas redovisningar av kvalitetsmätningar och brukarundersökningar som är genomförda på de olika boendeformerna. Även andra typer av informationsmaterial om valfrihetssystemet behöver utvecklas. En bra kommunikation om valfrihetssystemet är viktig både internt och externt.

#### *Mångfald och kvalitet*

Stadsdelsförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att valfrihetssystemet kommer att öka mångfalden av aktörer och verksamheter. Ett scenario är att det ska finnas vård- och omsorgsboenden med olika inriktningar och profiler i stadsdelsområdet som drivs av små och stora företag. En konsekvens av den enskildes val av vård- och omsorgsboende förväntas bli högre kvalitet på äldreomsorgen på grund av ökad konkurrens om brukare.

Syftet med stadsledningskontorets förslag om en indelning i fem geografiska områdena inom vilka mångfald ska finnas bör utvecklas i ärendet.

#### *Upphandlingsform*

Stadsdelsförvaltningen anser att förslaget om att upphandlingarna ska vara så enkla som möjligt så att anbudsgivarna "känner igen sig" är bra. Att likrikta kraven i entreprenadupphandlingen med de i ramavtalsupphandlingen gör verksamheterna mera jämförbara och förenklar uppföljningen. Genom att utforma kravnivåer, renodla förfrågningsunderlagen, förenkla anbudsprocessen och förlänga avtalstiderna kommer fler aktörer att få förutsättningar för nya idéer om inriktning och profil på verksamheterna. För att utöka antalet kvalificerade företag bör det regelbundet ske kompletterande

upphandlingar av vård- och omsorgsboenden, det vill säga samma princip som finns inom hemtjänsten.

Avtalstiden för ramavtal föreslås bli 6 år och för entreprenadavtal 10 år. Stadsdelsförvaltningen anser att avtalstiden bör vara lika lång oavsett avtalsform och föreslår den kortare avtalstiden det vill säga 6 år med möjlighet till förlängning. En alltför lång avtalstid kan hämma utvecklingen och försämra kvaliteten på verksamheten. Kontinuiteten för den enskilde bör kunna säkerställas även med en kortare avtalstid eftersom boendetiderna på vård- och omsorgsboendena sällan uppgår till 10 år.

#### *Lokaler*

Den utveckling av ramavtalsförfarandet som innebär uthyrning av stadens lokaler till företag kan få positiva effekter för mångfalden i valfrihetssystemet. Detta är ett sätt att få in nya aktörer och att utöka antalet. Det är en tydlighet i förslaget om att de vård- och omsorgsboenden som inte kan hyras ut och upphandlas på ramavtal kommer att konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling. Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom modellen med villkorade hyreskontrakt som gäller under förutsättning att företaget blir upphandlat och kommer med på ramavtal.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är ett bra förslag med uthyrning av lokalerna. En utförsäljning skulle på sikt kunna få negativa konsekvenser för stadens äldreomsorg och bör undvikas. Idag finns det en ganska bra spridning av lokaler i stadsdelsområdena men vid en utförsäljning av lokalerna finns det en risk för att lokaler kan avvecklas om beläggningen minskar och tillgången på vård- och omsorgsboenden i närområdet kan då försvinna.

#### *Auktorisation*

Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom förslaget att avstå från auktorisation i avvaktan på den utredning som tillsatts av regeringen för att utreda hur de juridiska förutsättningarna förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.

#### *Upphandlarrollen*

Stadsdelsförvaltningen kan se fördelar med att ha centrala upphandlingar. En samlad upphandlarkompetens bör resultera i att aktörerna bedöms mera likartat.

#### *Ersättningssystem*

Fördelen med fasta ersättningsnivåer är att företagen inte konkurrerar om priset i anbudsprocessen. Kvaliteten i verksamheten blir ett viktigt utvärderingskriterium vid upphandlingarna och bör skapa mångfald i valfrihetssystemet.

Stadsdelsförvaltningen förordar få nivåer i ett nivåbaserat ersättningssystem eftersom spridningen av olika vårdnivåer tros vara begränsad. En förutsättning för företagen att konkurrera på lika villkor är att det finns olika ersättningsnivåer beroende på upphandlingsform d v s om hyran ligger inom eller utanför avtalen.

#### *Biståndshandläggjarrollen*

##### *Central köhantering*

Idag handlägger en boendesamordnare inom stadsdelsförvaltningen köhanteringen och fördelningen av lediga platser till vård- och omsorgsboenden. Hur en central köhantering påverkar rollen som boendesamordnare bör redovisas i förslaget.



#### *Vårdtyngdsmätning*

Förslaget om att vårdtyngdsmätningarna ska utföras av ett fåtal personer inom stadsdelsförvaltningarna bör följas upp för att eventuellt samordnas på central nivå så att en likartad bedömning kan garanteras i hela staden.

#### *Konsumentvägledning*

Stadens biståndshandläggare är en viktig grupp för spridningen av information till brukarna om olika aktörer för vård- och omsorgsboenden. Biståndshandläggarnas roll som konsumentvägledare blir tydlig i kundvalsmodellen. Ett objektiva system för äldre som inte själv kan välja vård- och omsorgsboende bör utarbetas.

#### *Uppföljning*

Stadsdelsförvaltningarnas uppföljningsansvar kommer att öka eftersom antalet aktörer förväntas bli fler. Kostnaderna för uppföljningsarbetet bör bevakas/redovisas i de ekonomiska rapporterna.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

En viktig förutsättning för införandet av ett kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är att kostnaderna för stadsdelsnämnderna hålls inom tilldelade medel enligt nuvarande resursfördelningssystem. Detta bör noggrant följas upp på lokal och central nivå.

### **Älvsjö stadsdelsnämnd**

**Älvsjö stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007 att i huvudsak bifalla stadsdelsförvaltningens svar på remissen samt därutöver anföra följande.

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga. Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller i ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

Redan idag sker ramupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskonto-

rets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt - att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgen kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

*Reservation* anfördes av Maj-Len Eklund (v), *bilaga*.

Majvi Andersson m fl (s) och Kenneth Rönquist (mp) anmälde att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande* anmälde av Majvi Andersson m fl (s), *bilaga*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Kenneth Rönquist (mp), *bilaga*.

**Älvsjö stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till att staden inför ett gemensamt valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Valfrihetssystemet innebär en högre grad av likställighet för brukarna när det gäller möjligheter till erbjudande och val av boende samt skapar vissa förutsättningar för en större mångfald vad avser utbudet.

Samtidigt vill förvaltningen framhålla att valfrihetssystemet medför att stadsdelsnämnderna inte kommer att styra över den egna budgeten i lika hög grad som tidigare och att det inte går att utesluta att detta kan komma att innebära vissa problem. I sammanhanget kan nämnas att särskilda boenden som drivs i egen regi såväl som entreprenader som sedan tidigare är upphandlade av stadsdelsnämnderna kan få svårigheter när det gäller platstäckning, intäkter och budgethållning.

Vad avser de överväganden som ligger till grund för förslaget instämmer förvaltningen till fullo i att staden föreslås införa ett upphandlat valfrihetssystem då alternativet auktorisation inte bedöms vara lämpligt utifrån stadens mål och förutsättningar och inte heller bedöms vara förenligt med den gällande lagstiftningen på området. Det är också lämpligt att systemet tillsvidare rymmer dels en central entreprenadupphandling, dels en upphandling med ramavtal. Förvaltningen instämmer också i att det gynnar mångfalden och variationen i utbudet om en stor del av systemet kan rymmas inom

ramavtalsupphandling då dessa avtal stimulerar utförarna att utveckla mervärden i högre grad än vad som är fallet i upphandlingar av entreprenader.

För att ge brukarna trygghet och samtidigt stimulera mångfald och fler aktörer till att konkurrera behövs rimligt stabila förutsättningar. Det är i detta sammanhang positivt för både brukarna och utförarna att förslaget rymmer längre avtalstider mellan staden och utförarna jämfört med de nu rådande avtalen, såväl för entreprenaderna som vad avser ramavtalen. Samtidigt ska konstateras att de kompletterande årliga upphandlingarna därutöver bör ge rimliga förutsättningar för att nyetableringar ska komma till stånd. Det är också positivt att de kvalitativa mervärdena med det nya systemet blir utslagsgivande vilket inte har varit fallet tidigare då priset ofta har varit ett avgörande utvärderingskriterium.

Förvaltningen stödjer förslaget att utförarna föreslås få förhyra lokaler från staden med förbehållet att delta i den årliga ramavtalsupphandlingen. Därmed disponerar utförarna över sina egna lokaler vilket bidrar till att man vågar satsa mer långsiktigt. Detta skulle i sin tur sannolikt medföra att fler aktörer skulle ingå i ramavtalet och att behovet av entreprenadupphandlingar därmed skulle minska. Sammantaget skulle en sådan utveckling tveklöst bidra till en större variation och mångfald i utbudet av vård- och omsorgsboenden.

Förvaltningen vill betona vikten av att staden vid fastställande av ersättningsnivåer måste utforma systemen så att de är kostnadsneutrala med hänsyn till att utförarna inom ramavtalet kommer att ha olika hyreskostnader samt att entreprenörerna har avtal utan hyresvederlag. Det är givetvis också av stor betydelse att ersättningsnivåerna inte fungerar kostnadsdrivande samtidigt som nivåerna inte får bli för lågt satta så att det inte blir attraktivt för utförarna att delta i stadens upphandlingar.

När det gäller IT-stöder vill förvaltningen framhålla att det är angeläget att detta prioriteras så att det finns på plats i rätt tid och resurser avsätts för stöd och support till användarna. Annars finns risk för att problem uppstår när det gäller verksamhetsuppföljning med mera.

Förvaltningen vill också framhålla att det är viktigt att inom ramen för lagstiftningen på området tillvarata möjligheterna att förenkla förfrågningsunderlaget för att göra det möjligt och attraktivt för fler aktörer att delta i entreprenadupphandlingen då detta leder till att fler kan lägga anbud och att uppföljningen samtidigt förenklas.

## **Östermalms stadsdelsnämnd**

**Östermalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007 att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Rolf Lindell m fl (s), Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v), *bilaga*.

**Östermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till införandet av ett system för valfrihet. Idag har den enskilde möjlighet att framföra sina önskemål om var han eller hon vill bo när beslut har fattats om bistånd till vård- och omsorgsboende. Förvaltningen tar hänsyn till den enskildes önskemål så långt detta är möjligt när en plats ska erbjudas, men det finns ingen formell rätt till valfrihet. Förslaget valfrihetssystem ger alla samma möjligheter att välja var man vill bo och en för staden gemensam köhantering garanterar lika villkor.

#### *Mångfald och utveckling*

Stadsdelsförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att valfrihetssystemet kommer att öka mångfalden av aktörer och verksamheter. Målet är att det ska finnas vård- och omsorgsboenden med olika inriktningar och profiler i stadsdelsområdet som drivs av små och stora företag. Valfrihetssystemet innebär också att den enskildes val av vård- och omsorgsboende ger en av ökad konkurrens om brukare vilket stimulerar till kvalitetsutveckling inom äldreomsorgen, vilket är positivt.

Att om det är möjligt hyra ut stadens vård- och omsorgsboenden genom villkorade hyreskontrakt öppnar för att få in fler aktörer i äldreomsorgen.

Stadsledningskontoret föreslår en indelning i fem geografiska områdena inom vilka mångfald av aktörer ska finnas. Den enskilde ska dock ha rätt att välja bland alla aktörer i staden. Syftet med den geografiska indelningen bör utvecklas i ärendet.

#### *Auktorisation*

Stadsdelsförvaltningen delar uppfattningen i förslaget att avstå från auktorisation i avvaktan på den utredning som tillsatts av regeringen för att utreda hur de juridiska förutsättningarna förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.

#### *Upphandling*

Stadsdelsförvaltningen är positiv till förslaget att samordna stadens entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgsboenden. En samlad upphandlarkompetens ger förutsättningar för utveckling av enklare och tydliga förfrågningsunderlag som speglar stadens mål och kravnivåer för äldreomsorgen. En gemensam samordnad upphandlingsprocess bör ge ett mer effektivt resursutnyttjande och en större tydlighet för marknadens aktörer. Hur stadsdelsförvaltningarna delaktighet i upphandlingsprocessen ska se ut bör beskrivas tydligare.

Stadsdelsförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att upphandlingarna ska vara så enkla som möjligt så att anbudsgivarna "känner igen sig" i stadens upphandlingar. Att ställa samma krav i entreprenadupphandlingar som i ramavtalsupphandlingen gör verksamheterna mera jämförbara och förenklar uppföljningen. Genom att utforma kravnivåer, renodla förfrågningsunderlagen, förenkla anbudsprocessen och förlänga avtalstiderna kommer fler aktörer att få förutsättningar för nya idéer om inriktning och profil på verksamheterna. För att utöka antalet kvalificerade företag bör det regelbundet ske kompletterande upphandlingar av vård- och omsorgsboenden, det vill säga samma princip som finns inom hemtjänsten.

Avtalstiden för ramavtal föreslås bli 6 år och för entreprenadavtal 10 år.

Stadsdelsförvaltningen anser att avtalstiden bör vara lika lång oavsett avtalsform och

föreslår den kortare avtalstiden 6 år med möjlighet till förlängning. En alltför lång avtalstid kan hämma utvecklingen och försämra kvaliteten på verksamheten. Kontinuiteten för den enskilde bör kunna säkerställas även med en kortare avtalstid eftersom boendetiderna på vård- och omsorgsboendena sällan uppgår till 10 år. Genom möjlighet till förlängning upp till 10 år kan t ex nystartade företag ges bra förutsättningar att etablera sig.

#### *Lokalfrågor*

Stadsdelsförvaltningen är positiv till modellen med villkorade hyreskontrakt som gäller under förutsättning att företaget blir upphandlat och kommer med på ramavtal.

Detta är ett sätt att få in nya aktörer i äldreomsorgen. De vård- och omsorgsboenden som inte kan hyras ut/upphandlas på ramavtal kommer att konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling.

Stadsdelsförvaltningen anser att försäljning av lokaler på sikt kan få negativa konsekvenser för stadens äldreomsorg. Idag finns det en ganska bra spridning av lokaler i stadsdelsområdena. Vid försäljning av lokaler finns det en risk för att lokaler kan avvecklas om beläggningen minskar och tillgången på vård- och omsorgsboenden i närområdet kan då försvinna.

#### *Ersättningen*

Stadsdelsförvaltningen är positiv till införandet av ”äldrepeng”, en fast dygnsersättning, nivåbaserad utifrån vårdtyngd. Fördelen med fasta ersättningsnivåer är att företagen inte konkurrerar med priset i anbudsprocessen. De ekonomiska förutsättningarna är givna och lika för alla aktörer. Kvaliteten i verksamheten och den enskildes val blir avgörande faktorer i valfrihetssystemet och driver på utvecklingen.

Stadsdelsförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att införa ett system med få nivåer.

En förutsättning för företagen att konkurrera på lika villkor är att det finns olika ersättningsnivåer beroende på upphandlingsform d v s om hyran ligger inom eller utanför avtalen.

#### *Lokalkostnader*

Stadsdelsförvaltningen vill särskilt lyfta det faktum att skillnaderna i lokalkostnader för olika vård och omsorgsboenden är stora. Nybyggda och ombyggda lokaler för vård och omsorgsboenden tar en allt större andel av äldreomsorgens budget i anspråk.

Ett system där alla kostnader ingår i ersättningen är bra, hur lokalkostnaderna ska hanteras måste dock lösas.

#### *Vårdtyngdsmätning*

Stadsdelsförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att vårdtyngdsmätningarna ska utföras av ett fåtal personer inom stadsdelsförvaltningarna. En samordning på central nivå bör ske så att en likartad bedömning kan garanteras i hela staden. Vårdtyngdsmätningarna blir ett mycket viktigt ekonomiskt styr- och uppföljningsinstrument.

#### *Information*

I ett system med valfrihet är lättillgänglig information om alla möjliga alternativ en

viktig faktor. Stadens hemsida är en effektiv informationsväg där också en redovisning av kvalitetsmätningar, brukarundersökningar och liknande bör finnas. Biståndshandläggarnas roll som konsumentvägledare blir tydlig och ett för staden gemensamt informationsmaterial i olika former behöver utvecklas.

#### *Organisation och uppdrag*

Införandet av valfrihetssystemet kommer att påverka stadsdelsnämndens uppdrag på flera sätt. Äldreomsorgens organisation måste ses över och anpassas till kommande uppdrag.

##### *Biståndshandläggarens roll*

Biståndshandläggarna är en viktig grupp för spridningen av information till brukarna om olika aktörer för vård- och omsorgsboenden. Biståndshandläggarnas roll som konsumentvägledare blir tydlig i kundvalsmodellen. Ett mer objektivet system/arbetsätt för att hjälpa äldre som inte själv kan välja vård- och omsorgsboende bör utvecklas.

##### *Köhantering*

En central köhantering innebär att nuvarande boendesamordnares roll förändras. Idag ansvarar stadsdelsförvaltningens boendesamordnare för att enligt biståndsbesluten fördela lediga platser på vård- och omsorgsboenden. Hur en central köhantering kommer att organiseras bör redovisas i förslaget.

##### *Uppföljning*

Stadsdelsförvaltningarnas uppföljningsansvar kommer att öka eftersom antalet aktörer förväntas bli fler.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

En viktig förutsättning för införandet av ett kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är att kostnaderna för stadsdelsnämnderna hålls inom tilldelade medel enligt nuvarande resursfördelningssystem. Detta bör noggrant följas upp på lokal och central nivå. Stadsdelsförvaltningen vill särskilt lyfta fram problematiken med ökande lokalkostnader för vård och omsorgsboenden.

### **Kommunstyrelsens pensionärsråd**

**Kommunstyrelsens pensionärsråd** gjorde vid sitt sammanträde den 9 augusti 2007 följande uttalande:

#### *Inledning*

Vi inser att detta ärende är ett led i implementeringen av stadens budgetbeslut för år 2007, där det anges att verksamhet som inte är myndighetsutövning ska upphandlas i konkurrens. Härigenom vill man åstadkomma fler alternativ inom bland annat äldreomsorgen, så att individernas valfrihet blir större. Äldreförvaltningen kommenterar stadsledningskontorets förslag utifrån sina expertkunskaper, vilket innebär att det är i huvudsak juridiska, tekniska och administrativa aspekter som behandlas. KPR försöker för sin del bedöma hur förslaget, om det genomförs, kommer att påverka de äldres villkor.

KPR vill återigen understryka att den första, grundläggande valfriheten för den äldre gäller själva rätten att över huvud taget få bo på servicehus, i gruppboende eller på

sjukhem. Här är biståndsbedömningen det avgörande instrumentet för en verklig valfrihet. KPR är på det hela taget positivt till förslaget om nya riktlinjer för biståndsbedömningen, som äldrenämnden för sin del antog den 22 maj i år. Särskilt som nämnden på flera viktiga punkter har beaktat KPR:s synpunkter från remissbehandlingen. I riktlinjerna slås också fast att stadens äldreboenden är en gemensam resurs, vilket innebär en väsentligt större valfrihet för den enskilde jämfört med dagens förhållanden. Vi utgår nu från att KF följer äldrenämndens förslag, så att, med budgetens egna ord, de äldres upplevelse och önskemål blir vägledande inom äldreomsorgen.

I det följande är rubriker med sidhänvisning hämtade från stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

#### *Valfrihetssystemets innehåll och omfattning (s 3-4)*

Mitt på sidan 3 står det. "Samma riktlinjer som idag ska även fortsättningsvis gälla." Med hänsyn till de nya riktlinjer (jämför ovan) som nu är på väg till KF är denna mening missvisande, och vi förutsätter att den ändras.

Vidare sägs att ett köhanteringssystem måste utvecklas. Det skulle behövas redan nu, men erfarenheterna av tidigare kösystem för servicehusen är inte särskilt goda.

I ett kösystem för äldreomsorg måste man väga samman behov och preferenser, och det är inte alltid lätt. KPR vill understryka att något slag av "närhetsprincip" måste gälla. De flesta som tvingas söka annat boende vill komma till en plats i eller nära hemtrakten. Sådana önskemål måste väga tungt.

Enligt stadsledningskontoret bör servicehusboende "i detta skede" undantas från det nya valfrihetssystemet. KPR har vid åtskilliga tillfällen påtalat bristen på valfrihet när det gäller att få flytta till ett önskat servicehus. De föreslagna ovan kommenterade nya riktlinjerna, som också refereras i utlåtandet, avser att ge den enskilde större valfrihet. KPR anser att servicehusen på sikt ska ingå i ett valfrihetssystem som gäller praktiskt taget alla särskilda boendeformer för äldre. Vi instämmer i argumenten för förslaget att profilboenden inte ska ingå i systemet.

Kontoret hänvisar något otydligt till vad vi tror är äldreboendedelegationen (S 2006:03). I direktiven till utredningen nämns visserligen själva ordet servicehus inte explicit men beskrivs som särskilt boende utan heldygnsoomsorg, avsett också för personer som känner stor otrygghet och inte vill leva isolerade. De bör enligt direktiven "även fortsättningsvis kunna beviljas särskilt boende". KPR noterar detta med tillfredsställelse och tar det till intäkt för att servicehus kommer att finnas kvar, med statsmakternas välsignelse. Vad man kallar dem är av mindre betydelse. (För Stockholms del ska servicehusen bevaras, enligt budgeten för år 2007.)

#### *Nuläge (s 4)*

Förslagen i ärendet omfattar tills vidare endast boende med heldygnsoomsorg. Siffrorna i detta avsnitt avser däremot alla boendeformer inom äldreomsorgen.

KPR hade önskat en separat redovisning av boende med heldygnsoomsorg. Med hänsyn till det invecklade och administrativt krävande system som skisseras vore det rimligt att få redovisat hur många äldre omsorgstagare som berörs av förslagen. Står de eftersträlvade resultaten i proportion till de ansträngningar och resurser som behövs för att genomföra systemet?

#### *Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet? (s 4-10)*

Givetvis innebär valfrihet att det måste finnas minst två alternativ. Vad gäller boende med heldygnsomsorg finns i staden många flera. Från de äldres synpunkt tror vi knappast att "ett stort antal företag" är det mest angelägna. Vi har inte hört klagomål på "likriktning" från medlemmar som själva bor med heldygnsomsorg eller har anhöriga i sådan omsorg. Vi ser alltså det här förslaget som i första hand avsett att stimulera företagsamheten inom äldreomsorgen, vilket på sikt kanske kan visa sig bra. Vi vill ändå påpeka att systemet inte ökar volymen omsorg — det får ju inte kosta mer än i dag. De anställda rör sig redan nu mellan olika företag och mellan kommunal och enskild drift; de blir säkert inte flera med det nya systemet. Ökad personaltäthet är dock omvittnat ett av de främsta kraven för att råda bot på kvalitetsbrister i äldreomsorgen.

Vi saknar skrivningar om vikten av att bibehålla en andel av verksamheten i kommunal regi. Det behövs, som äldreförvaltningen framhåller, för valfrihetens skull. Ett annat starkt argument är att staden måste kunna upprätthålla och utveckla sin egen kompetens. Det är kommunen som i alla lägen har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen och måste vara beredd att rycka in när enskilt drivna verksamheter sviktar. Vi instämmer alltså i förvaltningens påpekande (s 5) att "ett förtydligande behövs om stadsdelsnämndernas ansvar i de fall en entreprenör går i konkurs". KPR utgår vidare från att egenregianbud får lämnas i alla upphandlingar.

KPR instämmer helt i uppfattningen att detaljeringsgraden i entreprenadavtal ibland har drivits för långt: det gagnar inte de gamla att avtalen bromsar utveckling och förnyelse. Vi vet också att alltför korta avtalsperioder skapar ryckighet och därmed oro hos boende, anhöriga och personal. Sexåriga eller till och med tioåriga avtalstider föreslås. Hur långa avtal som är det optimala är svårt att bedöma, men enligt vår uppfattning är det svårt att motivera tioåriga avtal. Under alla omständigheter är det viktigt att avtalsvillkoren är så tydliga att även kommunen har möjlighet att säga upp avtalet när väsentliga brister konstateras.

Dessutom: information till de s k brukarna kan inte vänta ända tills avtalen är klara, som anges i mitten på sidan 9.

#### *Ersättningen (s 10)*

KPR har inte anledning att närmare kommentera de olika principer och metoder för ersättning till utförarna som kontoret beskriver. Men vi konstaterar att ersättningarnas storlek är avgörande för omsorgens kvalitet, oavsett om utförarna är kommunala eller enskilda.

Några reflektioner och frågor vill vi därutöver föra fram. "Fastställda ersättningsnivåer" har sina svagheter, hur systemet än konstrueras. Utförarna kan alltid skylla påtalade kvalitetsbrister i verksamheten på stadens snålhet. Vi tycker att kontoret i denna fråga borde hämta och redovisa erfarenheter inte bara från vissa kommuner i Stockholms län utan också från andra länder, t ex Norge.

Vad förslaget innebär är en sorts "kvalitetssupphandling", något som även tidigare har varit på tapeten i staden. Kanske beror entusiasmen för en sådan modell på att beställaren, i sista hand politikerna, har så oerhört svårt för att bestämma vilka kvalitetskrav de vill ställa på stadens äldreomsorg. Ett omvänt förfarande vore intressant: den här kvaliteten kräver vi — hur mycket resurser behöver ni för att klara det?

Det är sorgligt att vården och omsorgen ska vara budgetstyrd, inte behovsstyrd.



Även ersättningarna i kommunal regi ska tydligen årligen beslutas av KF. Var finns flexibiliteten, var hänsynen till lokala och individuella förhållanden?

#### *Mätinstrument (s 11-12)*

KPR har inte anledning att kommentera den här komplicerade materialen utom i ett avseende: vi delar helt äldreförvaltningens mening (s 5) att "nivåbestämningen bör vara en naturlig del i biståndshandläggningen".

#### *KPR:s synpunkter i sammanfattning*

KPR har i princip inga invändningar mot entreprenader i äldreomsorgen. Men vi anser att valfriheten måste innehålla även kommunala alternativ. Kommunalt driven verksamhet krävs också för att bevara den kommunala kompetensen. I alla upphandlingar ska egenregianbud kunna lämnas.

- Servicehusen bör på sikt vara med i valfrihetssystemet.
- I ett kösystem ska närhetsprincipen väga tungt.
- "Ökad mångfald" får inte åstadkommas på bekostnad av ökad kvalitet och personalitet i äldreomsorgen.
- Mycket långa avtalstider (sex till tio år) får inte innebära större hinder för staden som beställare att säga upp avtal vid konstaterade brister.
- Boende och deras anhöriga måste i god tid informeras om att upphandling är på gång och att den kan resultera i byte av regim (utförare).
- Ersättningssystemet måste ta hänsyn till kraven på kvalitetsförbättringar i omsorgen och till behovet av flexibilitet.

Slutligen. KPR har svårt att helt genomskåda vad det föreslagna systemet skulle innebära för Stockholms äldre medborgare som har behov stöd och omvårdnad. Vi utgår från att vi på lämpligt sätt får ta del i den fortsatta behandlingen av detta ärende. Det kan t ex innebära att företrädare för KPR får ingå i eller adjungeras till arbets- eller referensgrupper för olika frågor.

### **Almega**

**Almega** har avgivit remissvar som inkom till äldreroteln den 2 september 2007 med i huvudsak följande lydelse.

Almega välkomnar Stockholm stads initiativ för att utveckla äldreomsorgen i kommunen. Det är vår övertygelse att andra utförare än den kommunala egna regin i allra högsta grad medverkar till att utveckla de offentliga verksamheterna. Ett kundvalssystem med etableringsfrihet leder till kvalitetskonkurrens mellan utförarna samt mot specialisering, vilket är till gagn för brukaren. Dessutom bidrar det till ett ökat företagande, inte minst kvinnors företagande, inom tjänstesektorn.

Almega kan konstatera att Stockholms stad väljer att genomföra valfrihetssystemet i äldreomsorgen genom en ramavtalsupphandling för att på detta sätt inkludera flera leverantörer i systemet. Staden bör vara uppmärksam på att den lagstiftning som reglerar ramavtal beräknas införas i lag om offentlig upphandling (LOU) från och med den 1 januari 2008.

Regeringens proposition 2006/07:128 "Ny lagstiftning om offentlig upphandling och

upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster” har överlämnats till Riksdagen. Troligt är därmed en ny lag om offentlig upphandling från och med den 1 januari 2008. Givet att propositionen utformas enligt regeringens förslag införs även regler om ramavtal, ett tidigare oreglerat område. I propositionen fastställs att ramavtal kan slutas med flera leverantörer. Om så sker skall kontrakt antingen grunda sig på villkoren i ramavtalet, eller om inte samtliga villkor är fastställda, genom en andra konkurrensutsättning. Är samtliga villkor fastställda sker tilldelning enligt fastställd rangordning, dvs att den som lämnat det bästa anbudet skall få tilldelat sig uppdraget. Det finns en risk att den nu föreslagna ramavtalsmodellen därmed kan bli svår att tillämpa.

Skälet till att staden väljer ett ramavtalsförfarande anses vara att ett valfrihetssystem med auktorisation inte överensstämmer med gällande lagstiftning och därmed inte anses skulle klara en rättslig prövning. Almegas uppfattning är att auktorisationsmodellen är förenlig med gällande lagstiftning och att denna utformning är fullt möjligt. Flera kommuner har länge haft valfrihetssystem med auktorisationsmodell och varit framgångsrika i detta. En statlig utredning, S 2007:04, ”Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen” (kommittédirektiv 2007:38), kommer att titta särskilt på frågan om auktorisation och LOU. Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 januari 2008. I övrigt ställer sig Almega bakom det remissvar som Svenskt Näringsliv lämnat när det gäller frågan om möjligheten att införa valfrihetssystem med auktorisation.

## **FAMNA – Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte**

**FAMNA – Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte** har avgivit remissvar som inkom till äldreroteln den 31 augusti 2007 med i huvudsak följande lydelse.

### *Inledning*

Famna uppskattar stadens sätt att bearbeta förutsättningarna för kundvalssystemet och fram-håller särskilt att vi gärna deltar även fortsättningsvis i utvecklingen av förslagets olika delar.

Famna ställer sig bakom utvecklingen av ett kundvalssystem. Särskilt positivt är ambitionen att staden så tydligt eftersträvar en mångfaldsutvecklingen av vårdgivare inom vård- och omsorgssektorn. Förslaget sätter det fria valet för den äldre i fokus men ”rundar” dessvärre inte LoU. Famna förutsätter att staden fortsätter undersöka förutsättningarna för att införa ett auktorisationssystem och att verkar för en sådan utveckling bl.a. inom ramen för den av regeringen tillsatta valfrihetsutredningen. Vi vill inledningsvis peka på små organisationers små ekonomiska marginaler och deras direkta beroende av att det kommande ersättningssystemet och att vårddygnsersättningen utformas så att den eftersträlvade mångfalden inte äventyras.

### *Bakgrund*

Famna stödjer de uppsatta målen för valfrihetssystemet. Viktigt är att genom olika utvärderingar följa dem kontinuerligt och fortlöpande ifrågasätta om kundvalssystemet verkligen tillgodoser målen. Här är det viktigt att definiera vad verklig mångfald är och hur den goda kvaliteten ska mätas. Kostnaderna för verksamheten som helhet ska

inte öka. Famna vill peka på vikten av att kostnaderna för planering och administration av valfrihetssystemet inte finansieras på ett sätt som minskar resurserna för själva kärnverksamheterna.

Internet kommer att användas för att underlätta informationen om valfriheten. Här förordar famna digitala foldrar, sammanställda med av staden förutbestämda rubriker/sökord. Foldern ska lämpligen också finnas tillgänglig i pappersform. Famnas medlemsorganisationer låter sig gärna presenteras så att medlemskapet i famna tydligt framgår av presentationen.

#### *Innehåll och omfattning*

Famna välkomnar att valet kan omfatta boenden utanför Stockholms stads gränser och att det inte begränsas till en viss stadsdel. Det ser vi som en fördel för den äldre som i nuvarande organisation i första hand alltid är hänvisad till den egna stadsdelen, en ordning som i viss mening åsidosätter socialtjänstlagens intentioner att göra det möjligt för den äldre att bosätta sig på annan ort i syfte att till exempel komma nära en anhörig.

Kösystemet måste vara tydligt och lätt tillgängligt för samtliga intressenter. Kvarboendeprincipen är bra men kan inte råda i alla situationer. Vårdbehovet måste till syvende och sist vara avgörande. Vår erfarenhet är att en person kan utveckla ett vårdbehov som gör att han eller hon inte längre passar in i gruppen med de andra äldre på en enhet. Det resulterar många gånger i ett stort vårdlidande för medboende. Det måste också klargöras hur principen ska tillämpas i förhållande till det fria valet. Gäller kundvalet fortlöpande eller kommer det att finnas en begränsning i form av maximerat antal val som får göras?

Famna är positiv till öppna kvalitetsredovisningar och redovisande av brukarundersökningar som stöd för kundvalet. Här måste staden bidra med underlaget för undersökningarna och redovisningarna så att jämförelser verkligen kan göras. Samtidigt måste staden vara öppen för att anpassa jämförelserna till det nationella arbetet på området. famna förordar med andra ord en nationell samordning vad gäller kvalitetsredovisningar och utvärderingar, så att jämförelser med annan äldreomsorg i hela landet kan ske, på lika villkor.

Som underlag för kundvalet ligger biståndsbeslutet. Det är inte ovanligt att biståndsbeslutet enbart bygger på fysiska behov. Här behövs en utveckling till att exempelvis även omfatta särskilt beslutstöd för själsliga behov.

#### *Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?*

Famna har inget att erinra kring förslaget om geografisk indelning. Dock måste det finnas ett mål för vad som avses med verklig mångfald. Likaså måste uppföljning och utvärdering ske kontinuerligt inför nya beslut om mångfaldsutvecklingen.

#### *Auktorisation, entreprenadupphandlingar och kompletterande metod*

Förslaget innehåller en diskussion kring tillämpningen av LoU och möjligheten att istället för LoU införa ett system för auktorisation, såsom några andra kommuner i länet har gjort. Trots att auktorisation har tillämpats i Nacka kommun i flera år och trots att Vårdval Stockholm bygger på samma princip, så anser Stockholms stad att auktorisation strider mot LoU. Det är uppseendeväckande att uppfattningarna fortsätter vara så åtskilda avseende LoU och dess tillämpning. Famna förutsätter att staden

mycket aktivt tar del i valfrihetsutredningens arbete eller på annat sätt verkar för att de juridiska förutsättningarna för valfrihetssystem blir klarlagda.

Famna förordar vidare en samordning mellan tillsynsmyndigheten och beställarna avseende krav på exempelvis utbildning och kompetenskrav för ledande chefer inom vård- och omsorgsboenden. Vidare är enkelheten i samband med upphandlingar viktig och att där finns tydliga och klara instruktioner. Likaså är stadens framförhållning och långsiktiga planering av upphandlingar av stor vikt för att underlätta för små och mindre organisationer att kunna delta.

#### *Nyetablering*

Det finns inget särskilt i förslaget som belyser hur man ska underlätta för små och nya företag, ideella eller kommersiella, att etablera sig på marknaden. Famna menar att detta måste bli en del av stadens näringspolitiska arbete och efterlyser ett näringspolitiskt initiativ för utveckling av företagande på ideell grund. Kundvalssystemet i sig kan vara en stimulans men vi ser också att det finns behov av stimulans av det slag som utvecklats för övrigt företagande, exempelvis inom ramen för Stockholm Business Region och annat främjande av företagande

#### *Ersättningen*

Famna välkomnar idén med ersättning utifrån behov men vill samtidigt belysa några svårigheter med systemet.

Det finns två viktiga krav på mätinstrumentet:

- det ska vara vetenskapligt testat, dvs. det ska vara tillförlitligt och mäta vad som skall mätas; den äldres vård och omsorgsbehov
- det ska ge ett brett underlag för en bedömning av den äldres sammansatta behov, dvs. omfatta själsliga, medicinska, rehabiliterings - och omvårdnadsbehov samt behov av olika servicetjänster.

Det betyder att behovsbedömningarna ska kunna genomföras av olika personer men med samma resultat. De instrument som används idag uppfyller inte dessa kriterier. Vi är tveksamma till om, såsom föreslås, endast ett fåtal personer kommer att räcka för att utföra mätningarna. Systemet måste ge likvärdiga resultat även med fler användare. Antalet nivåer och utformningen av nivåindelningen i förhållande till ersättningarna framgår inte heller av förslaget. Utformningen av valfrihetssystemet och modellen för ersättningen är beroende av ett stabilt och pålitligt bedömningsinstrument. Här finns ännu en betydande svaghet i förslaget.

Famna vill peka på erfarenheterna avseende användning av olika behovsbedömningsinstrument för att mäta och fastställa behov inom hemtjänsten. Här tillämpas en nivå-indelad ersättning och mycket ofta fastställs behovet så att ersättningen hamnar precis under nästa behovssteg/ersättningsnivå. Famna ser fram emot en redovisning av de tester som staden genomför vad gäller olika mätmetoder. Vidare att tidpunkten för att införa valfrihetssystemet kan behöva anpassas till att resultatet av testerna finns.

Vi vill också peka på vikten av att införandet av ett valfrihetssystem sker i kontakt med det arbete som pågår på nationell nivå, vad gäller underlag för öppna jämförelser

eller att åtminstone vara öppen för en anpassning till nationella system.

Nivån på ersättningen har stor betydelse för utförarna avseende varaktighet och långsiktighet. Förslagets konstruktion med en årligen återkommande justering måste bl.a. kompensera sådana kostnadsökningar som ligger utanför utförarens kontroll som exempelvis resultat av avtalsrörelser.

Det är bra att förslaget överväger vad som ska ingå i ersättningssystemet, bl.a. hänsyn till hyreskostnader, förekomst av sjuksköterska nattetid samt ersättning för tomma platser. Famna vill peka på att det finns skäl att ersätta exempelvis tillhandahållande av möjlighet till Parboende, liksom tillgång till socialt och andligt stöd i form av exempelvis kurator, präst eller diakon. Tillgång till bibliotekstjänster eller eget kök på boendet hör också hit..

Famna anser att forskning, utveckling och utbildning ska beaktas i ett ersättningssystem och saknar ett resonemang i förslaget om hur de kommande avtalen med utförare stimulerar och möjliggör samverkan mellan forskning, praktik och kompetensutveckling.

Det finns idag ett berättigat krav på ett kunskapsbaserat socialt arbete och en vetenskaplighet vad gäller hälso- och sjukvårdsinsatserna. Vi menar att det måste finnas en målsättning för staden att särskilt premiera verksamheter som bidrar till kunskapsutvecklingen på området. Det handlar bland annat om något så enkelt som att tillhandahålla praktikplatser för den verksamhetsanknutna utbildningen. Detta efterfrågas inte ens av beställaren idag. Vidare efterlyser vi verksamhetsanknuten utveckling och forskning, praktisk forskning. Sådana forskningscentra skulle kunna bidra till att stimulera medarbetares kompetensutveckling, innebärandes en speciell motivation att stanna kvar i verksamheten. Vården och omsorgen om äldre är i stort behov av kunskapsutveckling och av att få behålla erfarna eller kunniga medarbetare, såsom viktiga mentorer och inte minst för att säkra kvaliteten i vården och omsorgen.

#### *IT-stöd*

Förslaget nämner ITstöd för hantering av kö, ersättning, vårdbehov samt kvalitet. Det är Famnas uppfattning att sådana system måste tillhandahållas av staden och staden måste ta ett ansvar för kompatibiliteten. Helst bör dessa system vara interaktiva med ett datoriserat journalsystem, särskilt med tanke på Socialstyrelsens krav på att vårdgivarna ska kunna lämna ifrån sig vissa individbaserade uppgifter på regelbunden basis. Vi erfar idag tyvärr en mycket dålig samordning på detta område. Det har pågått och pågår fortfarande olika projekt för att samordna dokumentationssystem men det återstår än idag mycket att göra. Under tiden tvingas vårdgivarna att investera i system som inte är hållbara i längden, vilket betyder att medel tas från vården. Därtill kommer att staden använder olika system för socialtjänstinsatser och hälso- och sjukvårdsinsatser. Läkarinsatserna sker oftast på konsultbasis. Här är landstinget uppdragsgivare, vilket betyder ytterligare ett system.

Vi vill kunna arbeta som team i äldreården. Nuvarande förhållanden för dokumentation av olika insatser i särskilt boenden underlättar inte detta.

Famna efterlyser en kraftfull satsning på utvecklingen av ett dokumentationssystem som gör det möjligt för personalen att utifrån sina uppdrag och med den äldres medgivande, kunna hålla sig informerade om den äldres sammansatta behov på ett boende. En sådan satsning kräver att staden, åtminstone tillsammans med landstinget och andra kommuner i landstinget, tar ett ansvar för ett helhetsgrepp på området.

Famna efterlyser därför att särskilda medel avsätts för IT-satsningar och att dessa görs tillgängliga för samtliga vårdgivare enligt en uppgjord modell. Det kan vara dags att kommunerna och SKL för socialtjänstens räkning tar initiativet till en överenskommelse liknande Dagmaröverenskommelsens utvecklingsmedel för hälso- och sjukvården.

#### *Sammanfattningsvis*

Famna anser att:

- det är bra att den äldre ska kunna välja boende enligt förslaget,
- det är positivt att man vill stödja mångfaldsutvecklingen av vårdgivare inom vård- och omsorgssektorn
- det är bra att staden samordnar fastställandet av kvalitetskriterier och uppföljningar,
- ett auktorisationssystem hade varit att föredra men att det presenterade förslaget är ett betydelsefullt steg i rätt riktning
- ersättningssystemet har svagheter som måste lösas innan förslaget kan sjösättas,
- målen måste utvärderas fortlöpande,
- systemet riskerar att bli kostsamt att administrera,
- ökade administrativa kostnader ej ska tas från kärnverksamheterna,
- det finns behov av speciell planering och finansiering för att stimulera nyetableringar från ett näringspolitiskt perspektiv,
- verksamhetsnära forskning, utbildning och utveckling ska stimuleras med särskild ersättning,
- särskild IT-satsning måste innefatta en speciell finansiering för kostnader att leverera individbaserad statistik enligt nationella krav,
- särskild satsning krävs för samordning av IT-baserade journalsystem.

Famna välkomnar möjligheten till delaktighet i det fortsatta arbetet som exempelvis utformningen av:

- stabila, jämförbara kvalitets- och uppföljningskriterier
- köhanteringssystemet
- utvärdering av de formulerade målen.

Fastställt av styrelsens arbetsutskott den 30 augusti 2007.

### **Kommunal i Stockholms Län**

**Kommunal i Stockholms län** har avgivit remissvar som inkom till äldreroteln den 28 augusti 2007 med i huvudsak följande lydelse.

I grunden är det bra att äldre fritt får välja boende.

I praktiken kommer det dock att finnas begränsningar, vissa boenden och geografiska områden är mer populära. Dit blir det kö. I dagsläget finns det inte någon nämnvärd omfattning av olika inriktningar eller profiler i de befintliga boendena. De vi tror

främst styr de äldres val är närhet till anhöriga samt boendets rykte när det gäller omsorg och kvalitet. Dessutom gäller naturligtvis samma kriterier som när andra söker bostad, det vill säga läge och bostadens utformning.

Att skapa valfrihet genom upphandling är en illusion. Valfriheten är nämligen inte beständig. Den pensionär som valt ett boende har inget inflytande över om verksamheten avknoppas eller byter ägare genom uppköp av företag, trots att kvalitetsaspekten i högsta grad påverkas.

Även dagens snäva ekonomiska ramar motverkar verklig valfrihet. Det stora utbud och mångfald som skissas i tjänsteutlåtandet förutsätter att det finns många tomma platser att välja mellan. De som blir beviljade äldreboende är i dag så dåliga att de inte kan vänta på att en plats i valt boende blir ledig. Valfriheten innebär att utförarna måste ha råd att ha tomma platser. Speciellt gäller det om man i större utsträckning än idag går in för att ha en viss inriktning på verksamhet, till exempel när det gäller språk, kosthållning eller rehabiliteringsarbete. Valfrihet förutsätter därför ökade resurser till äldreomsorgen.

Vi tror att mångfalden främst skapas genom att ge de äldre i samverkan med personalen ett avgörande inflytande över verksamhetens utformning.

Den enkätundersökning Kommunal på Kungsholmen gjorde i samband med upphandlingen 2000 av Pilträdet servicehus och gruppboenden visar att boende, anhöriga och personal har samma syn på vad som är god kvalitet. Att ge personal och boende inflytande över verksamhetens utformning skulle innebära att verksamheten i större utsträckning anpassas till de boendes önskemål och behov. På så sätt skulle ett högre mått av verklig valfrihet kunna skapas.

Vi anser också att ramavtalsupphandlingar måste innehålla krav på kollektivavtal för personalen.

## **SPF - Sveriges Pensionärsförbund**

**SPF - Sveriges Pensionärsförbund** har avgivit remissvar som inkom till äldreförvaltningen den 30 augusti 2007 med i huvudsak följande lydelse.

SPF välkomnar förslaget om införande av kundvalssystem för vård och omsorgsboenden inom äldreomsorgen i Stockholms stad.

SPF anser att servicehusboende ej skall undantas från kundvalssystemet, i avvaktan på den översyn av boendeformer för äldre som nu pågår. När utredningen är klar är det enkelt att lägga till och dra ifrån boenden som ej kassas som SÄBO.

SPF tillstyrker att profilboende, korttid, avlastning och växelvård undantas från valfrihetssystemet.

SPF anser att Auktorisationsmodellen bör provas.

SPF följande påpekanden med sidhänvisning till remissförslaget.

Sid 3. Vilka riktlinjer avses? De nu gällande, eller det förslag som tagits av Äldrenämnden men ännu ej varit uppe för beslut i KF? Det finns viktiga skillnader i dessa två dokument.

SPF anser, adekvata resurser för kontroll, uppföljning och utvärdering måste ställas till förfogande vid införande av valfrihetssystemet för vård och omsorgsboenden inom äldreomsorgen.

SPF vill redan nu påtala vid en översyn av ersättningssystemet

- att principen "Lika avgift för lika tjänst skall gälla"
- att Stockholms stad utformar ett system (som bl a tillämpas i privata sammanhang) med en för omsorgstagaren/kunden inackorderingsavgift som omfattar mat/boende/ omsorg.

Därutöver har SPF följande tillägg: Förtroende vid äldreboenden bör få inflytande över verksamheten såväl i kommunal som i enskild regi, samt att utbildningsnivån i enskild verksamhet ska vara minst lika hög som för kommunens anställda.

SPF anser också att när den enskilde skall välja boende måste uppgifter finnas tillgängliga om vårdkvalitet. Ersättningssystemet är svårt att i detta läge ta ställning till men SPF förutsätter att pensionärsorg inbjuds att ingå i olika referens och arbetsgrupper.

## **Svenskt Näringsliv**

**Svenskt Näringsliv** har avgivit remissvar som inkom till äldreroteln den 2 september 2007 med i huvudsak följande lydelse.

### *Allmänt*

Svenskt Näringsliv anser det värdefullt att Stockholms stad har beslutat att införa en valfrihetsmodell för vård- och omsorgsboenden. Konkurrens och valfrihet är centrala hörnstenar för att produktiviteten i den offentligt finansierade välfärden ska kunna öka snabbare än vad som hittills varit fallet och för att denna utveckling också står i samklang med brukarnas önskemål. Dessutom bidrar detta till ett ökat företagande vilket kan utvecklas ytterligare genom privat finansiering av tilläggstjänster, på sikt olika möjligheter till tjänsteexport m m.

### *Kundval efter auktorisation, entreprenadupphandling eller ramavtal*

Stadsledningskontoret har i sin skrivelse angivit att det bl.a. av juridiska skäl vore olämpligt att införa ett kundvalssystem baserat på en s.k. auktorisationsmodell. Då skrivelsen saknar konkret juridiskt underlag för denna åsikt ställer den sig svår att angripa på formella grunder. Av dess argumentation kan dock vissa slutsatser dras om vilken typ av hinder som föresvävat. Vidare har stadsledningskontoret anvisat en lösning som innebär en kombination av parallella ramavtal och driftentreprenader. Svenskt Näringsliv vill i denna del framhålla följande.

En kommun svarar enligt Socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap 1-2§§). Kommunen är således förvisso huvudman för socialtjänsten. Enligt 2 kap 5 § Socialtjänstlagen får kommunen sluta avtal med annan om att utföra kommunala uppgifter inom socialtjänsten. Det framgår emellertid av förarbetena till denna bestämmelse att därmed inte var avsett att utesluta andra åtgärder. Bestämmelsens innebörd är således inte att angiva det enda möjliga alternativet. Det är fullt tillåtet för en kommun att också på annat sätt fullgöra sin skyldighet, t.ex. genom penningbidrag (dock med tillbörlig hänsyn till den kommunala likställighetsprincipen). Svenskt Näringsliv anser för sin del - så länge auktoritativa rättsliga avgöranden inte



pekar i annan riktning - att kundvalssystem enligt den s.k. Nackamodellen är fullt legala. En jämförelse kan f.ö. göras med växelrätten, där en utfästelse att infria ett ekonomiskt åtagande inte är kopplat till ett avtalsförhållande. (Docent Tom Madell har i en studie för Konkurrensverket (Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg, KKV 2007:3) utvecklat sin syn på varför kundvalssystem inte skulle vara möjliga i nuvarande rättsläge, men har i sitt resonemang om huvudmannaskapets juridiska konsekvenser för upphandlingsskyldigheten uppenbarligen försummat att tränga in i frågan om på vilka andra sätt en kommun kan fullgöra sina skyldigheter enligt Socialtjänstlagen.)

Det föreslagna systemet med parallella ramavtal och driftentreprenader möter juridiska hinder. Det synes som om stadsledningskontoret har förbisett att ramavtal, som följd av de nya direktiven (Artikel 32.4(d) i Direktiv 2004/18/EG) och det lagförslag som nyss förelagts Riksdagen, inte får tilldelas på det sätt som antas. Parallella ramavtal måste i fortsättningen utgå från en fördelningsnyckel för i vilken ordning leverantörer skall tilldelas kontrakt, vilket enligt vår uppfattning gör den tänkta modellen mycket svår att tillämpa.

Den modell som snabbast ger en ökad andel privata företag, och därmed en minskad offentlig dominans, är sannolikt konkurrensutsättning av de offentliga boendena genom upphandling av entreprenadavtal. Detta kan självklart ske utan att antalet platser garanteras, d v s med valfrihet. För att värna kvalitén bör anbudsutvärderingskriterierna vara enbart med avseende på kvalitet eller en kombination av kvalitet och pris.

Samtidigt bör beaktas den statliga utredning som f n arbetar med frågan om fritt val i äldre- och handikappomsorgen (Dir 2007:38). Här kan förväntas komma förslag om hur kundval genom auktorisation ska kunna genomföras utan att det ens uppkommer en diskussion att detta förfarande bort upphandlas. I det fall detta kräver lagändring skulle en sådan kunna vara på plats enligt vår bedömning vid årsskiftet 2008/2009.

Ett handlingsalternativ för Stockholms stad skulle då kunna vara att upphandla entreprenadavtal men att dessa ska kunna sägas upp från stadens sida om staden beslutar sig för ett system med kundval genom auktorisation. Möjligtvis kan konstruktioner hittas där entreprenör vid övergång till kundval genom auktorisation får option att hyra eller köpa lokalerna där entreprenadverksamheten bedrivs.

#### *Ersättningssystemets utformning*

Ersättningen till utförarna bör differentieras med avseende på vårdtyngd. Detta hänger samman med risken för s k cream skimming, ”russinplockning”, om ingen differentiering sker, d v s att det kan finnas leverantörer som har en tendens att koncentrera sig på ”lönsamma” kunder, något som har belägg i forskning. I detta fall skulle det innebära en koncentration till dem som kan förväntas behöva vård och omsorg till en nivå som ligger under snittkostnaden per brukare. Även om det finns valfrihet för brukarna kan detta ske genom att leverantörerna inriktar sig i sin marknadsföring på lönsamma segment.

De aktörer som har boende som totalt sett kräver mer vård och omsorg än vad som varit fallet om de fått boende som totalt sett krävt vård och omsorg motsvarande snittet hamnar med en rak ersättning i problem att få verksamheten att gå ihop. Detta problem är större för mindre företag än för större eftersom de senare kan tänkas ha flera vårdenheter som de driver där obalanser kan jämnas ut varandra. Dessutom har de generellt sett större ekonomisk styrka. Mindre och nystartade företag kan dock få ekonomiska problem t ex om man bara driver ett boende och där har personer som genomsnittligt

sett är vårdtyngre än "normalt". Detta kan leda till att benägenhet att träda in på en sådan marknad kan hämmas.

Ett incitament för vårdgivaren att ge bästa möjliga vård och eventuellt rehabilitering kan skapas genom att ersättning gentemot vårdgivaren för vården och omsorgen av en brukare inte minskas jämfört med den ersättning brukaren "hade med sig" vid ankomst till vård- och omsorgsgivaren, även om brukarens tillstånd förbättras så att mindre vård och omsorg krävs. I Sollentuna finns detta system i kraft sedan ett antal år tillbaka.

#### *Ersättning för tomma platser*

Det är kostsamt att hålla ledig kapacitet på äldreboenden. Ett valfrihetssystem som innebär att alla ska kunna få sitt förstahandsval tillgodosett på en gång eller ens inom viss tidsgräns faller på sin egen orimlighet eftersom det skulle innebära att alla vårdgivare skulle behöva stå med tomma platser hela tiden alternativt tvingas expandera verksamheten. Således måste ambitionsnivån för valfriheten vägas mot den kostnad som uppstår vid olika ambitionsnivåer. Såväl viss kötid som att alla inte får sina förstahandsval tillgodosedda kan då behöva accepteras. Till bilden hör att omsättningen på platser i allmänhet är ganska snabb. Såvitt känt är kostnaderna för äldreomsorgen i Nacka förhållandevis låga samtidigt som kommunen har ett valfrihetssystem och alla äldreboenden strävar efter 100-procentig beläggning. Erfarenhet från den kommunen vad gäller avvägning mellan valfrihet och kostnadskontroll kan behöva inhämtas.

### **Vårdförbundet, avdelning Stockholm**

**Vårdförbundet, avdelning Stockholm** har avgivit remissvar som inkom till äldreroteln den 31 augusti 2007 med i huvudsak följande lydelse.

Vårdförbundet har med stort intresse tagit del av Stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg.

Tyvärr har förslaget kommit oss tillhanda först under vecka 34. Vi har därför inte fått tid och möjlighet att svara på remissen så ingående som vi hade önskat.

Vårdförbundet anser man ska sträva efter att skapa långsiktiga lösningar när nya sätt att organisera verksamheten tas fram. Det ger bättre förutsättningar för både medborgare och personal. Vårdförbundet anser att konkurrens mellan privata och offentliga vårdgivare ska ske på lika villkor. Avtalstidens längd, tydlighet i uppdraget och direktiv och ersättningssystem ska vara detsamma oavsett driftsform. Kvalité och omvårdnad måste få ett större utrymme för att säkerställa de boendes säkerhet.

Vårdförbundet anser att verksamhet i egen regi, förvaltningsdriven verksamhet ska alltid finnas kvar inom kommunal vård. Detta säkerställer den insyn och kunskap om verksamheten som huvudmannen behöver för kommande upphandlingar. Det ger också en större valfrihet för medborgarna.

Vi har med oro bevitnat de senaste årens besparingar/verksamhetsförändringar där staden har minskat antalet sjuksköterskor i äldreården. Det innebär att stora delar av sjuksköterskans arbetsuppgifter delegeras till annan, icke legitimerad, personal. Detta är särskilt oroande då behovet av hälso- och sjukvårdskompetens i omhändertagandet av de boende har stadigt ökat. Detta är också en utveckling som vi kan förvänta oss

fortsätter i framtiden med tanke på befolkningsutvecklingen i samhället. Som vårdtagare ska jag ha rätt att kräva att vården och den medicinska säkerheten är högt prioriterad i verksamheten. Det är självklart ett mått på god kvalitet.

När det gäller IT-stöd vill vi lyfta frågan om journalhantering som en viktig fråga, utifrån kvalitet och säkerhet, att hantera i införandet av valfrihetssystemen.

Vi är mycket intresserade av att delta i de olika delarna i det fortsatta arbetet. Vi hoppas att vi ses som naturliga samarbetspartners i det framtida arbetet med hälso- och sjukvården och äldreomsorgens utveckling inom Stockholms stad.

## RESERVATIONER M.M.

### Äldrenämnden

*Reservation* anfördes av ledamoten Margareta Johansson (v) enligt följande

Ledamoten Margareta Johansson (v) reserverar sig med hänvisning till sitt förslag till beslut:

- Äldrenämnden beslutar att avslå förvaltningens förslag till beslut.
- Ansvaret för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen ska inte centraliseras till stadsledningskontoret.
- Kommunens vård- och omsorgsboenden ska inte hyras ut till privata intressenter.

Därutöver vill vi framföra följande

Vi motsätter oss det så kallade valfrihetssystemet eftersom det tar bort rätten att välja ett kommunalt äldreboende och cementerar marknadens principer in i en äldreomsorg som länge varit demokratiskt styrd. När man av dogmatiska skäl överför ett marknadsekonomiskt tänkande till äldreomsorgen riskerar man samtidigt att privata vinstintressen ska krocka med målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i de privata äldreboendena är mycket sämre än i de kommunala. Medarbetare i privata företag skyddas inte av meddelarfriheten. Äldre kan fara illa en längre tid innan vanvården kan stoppas.

Förslaget till valfrihetssystem ger sken av valfrihet men ger inga garantier för att äldre ska kunna välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet genom forskningen att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter att kommunala boenden finns som alternativ men sådana garantier ges inte. Tvärtom ska boenden i egen regi som inte kan hyras ut konkurrensutsättas. Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregianbud kommer de kommunala äldreboenden knappast att finnas kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte personer med allvarliga diagnoser var med i valfrihetssystemet, vilket ytterligare urholkar dess innehåll.

De borgerliga partierna utställer stora löften utan att koppla på resurser. Valfrihetssystemet ska inte få bli kostnadsdrivande men samtidigt flaggar utredningen för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som de tomma platser som är en förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas av verksamheten. Ekvationen går inte ihop. I verkligheten kommer de äldre att köa på obestämd tid för platser som de kanske aldrig kan få.

Dessutom måste man tänka på att när äldre beviljas vård- och omsorgsboende är de redan gamla och skröpliga. Det är verklighetsfrämmande att tro att de senare när de blivit äldre och sjukare men när kötiden räcker för ett önskeboende ska orka bryta upp en gång till. Allra viktigast är att olika slags äldreboenden och kollektivboenden finns i tillräcklig omfattning i hela staden samt att de utformar sin verksamhet utifrån de boendes behov och önskemål.

I stället för en enda valfrihetsmodell föreslås flera andra försämringar som går stick i stäv med stadens organisation och även är ett hot mot demokratin. Vi motsätter oss bestämt att stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandlingar liksom att äldre- och vårdnämnden fråntas rätten att besluta om ramavtalsupphandlingar. Centraliseringen av upphandlingarna går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen. De föreslagna tio-åriga avtalstiderna innebär att en ny majoritet inte kan besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett dem det mandatet. Hon gör därtill följande *särskilda uttalande*:

Att dela in staden i fem geografiska områden där mångfalden ska finnas verkar märklig med tanke på rätten att välja över hela staden. Det är däremot oerhört viktigt att alla boenden håller en hög kvalitet så att vi inte får innehållsmässigt ett A och B lag.

Stadsdelsnämndernas ansvar vad gäller entreprenörer som inte sköter sin verksamhet måste klargöras utöver avveckling och konkurs.

Äldre utan anhörig bör få ett ombud som kan vara behjälplig kring all den information som måste hanteras inför ett val. Det gäller även kontroll av den omvårdnad som sedan ges.

*Reservation* anfördes av ledamoten Eivor Karlsson (mp) enligt följande:

Ledamoten Eivor Karlsson (mp) reserverar sig med hänvisning till sitt förslag till beslut:

- Att delvis godkänna förvaltningens förslag
- Att miljökrav ställs vid upphandlingen
- Att antidiskrimineringsklausuler införs vid upphandlingen
- Att förvaltningen snarast upprättar en kommunikationsplan och presenterar för nämndens ledamöter
- Att förvaltningen utformar en utförlig plan för att kvalitetssäkra kundvalssystemet
- Att därutöver anföras följande:

Ett införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är positivt om det kan leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen och en ökad anpassning till brukarnas individuella behov genom större valmöjligheter och profiler. Att ett kundvalssystem införs endast med ideologiska motiv att öka mångfalden är däremot tveksamt. Brukaren, den äldre, måste stå i fokus genom hela processen.

Det är positivt att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte sker med priset utan med kvaliteten. Här finns alltså stora möjligheter att införa miljökrav och sociala krav vid upphandling av aktörer. I närområdet bör personalen i första hand använda cykel. När bil måste användas bör kravet vara odubbade däck. Detta som ett led i att minska partikelhalterna i staden som speciellt påverkar barns och känsliga personers hälsa. Maten i boendena bör i största möjliga utsträckning vara ekologisk.

Avtalen ska även innehålla en antidiskrimineringsklausul av det slag som användes vid alla avtal under förra mandatperioden men som nu är borttagen. Antidiskrimineringsklausulen säkerställer att aktörerna inte åsidosätter mänskliga rättigheter i sin personalpolitik, till exempel genom att ha en fungerande jämställdhetsplan. Förvalt-

ningen får därutöver uppdrag att utreda vilka övriga miljökrav som kan ställas i upphandlingarna av kundvalssystemet.

Som förvaltningen påpekar är det viktigt att information om kundvalssystemet når brukare, anhöriga och aktörer. Förslaget är dock vagt när det gäller hur informationen ska spridas. Här krävs tydlig individuell information till de äldre och/eller deras anhöriga. Många äldre kan ha svårt att ta till sig såväl information som att välja mellan olika utförare. Den nämnda kommunikationsplanen bör snarast upprättas och presenteras för nämndens ledamöter.

I förslaget finns ingen utförlig information om hur kundvalssystemet ska följas upp och kvalitetssäkras. Det är av yttersta vikt att systemet verkligen fungerar när det kommer igång och inte bara existerar av ideologiska skäl. En utförlig plan för kvalitetssäkringen måste därför komplettera förslaget.

*Särskilt uttalande* gjordes av Ewa Samuelsson m fl (kd), Birgitta Holm m fl (m) och Helen Jäderlund Eckardt m fl (fp), enligt följande

Respekten för äldre människors integritet och självbestämmande kräver att valfrihet präglar utformningen av det stöd som ges. Om vi bättre ser till den enskilda människans verkliga behov möjliggörs såväl kvalitetsvinster som bättre ekonomiska prioriteringar.

Vi är glada att ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg äntligen är på väg att bli verklighet i Stockholms stad. Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att mångfalden ska öka. Den äldre ska ges tillgång till ett rikt utbud av olika utförare och inriktningar. På sikt välkomnar vi att initiativ tas av regeringen för att möjliggöra certifiering av utförare. Om omsorgsverksamheter kunde certifieras utifrån exempelvis liknande förutsättningar som friskolor prövas av Skolverket skulle omständliga upphandlingsprocesser kunna undvikas och större kontinuitet säkerställas, till gagn för både den enskilda äldre och staden som beställare.

För att kunna nyttja rätten att välja krävs dock att äldre och deras anhöriga får tydlig information om vilka erbjudanden som står till buds utifrån deras specifika hjälpbehov. Det är därför bra att alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt. Vi delar äldreförvaltningens uppfattning att någon form av enklare brukarundersökning vid boendena bör genomföras för att enkelt kunna ge brukaren besked om exempelvis kvalitet och särskilda inriktningar.

En viktig förändring med det nya valfrihetssystemet är att aktörerna kommer att konkurrera utifrån kvalitet istället för pris. I en konkurrensutsatt verksamhet strävar alla aktörer, oavsett ägar- eller driftform, efter att överträffa sina mer framgångsrika konkurrenter. Utarbetade standardiserade kvalitetsmått och regelbundet genomförda kvalitetsmätningar kan stötta och driva på denna utveckling. Kundvalssystemet innebär också att stora och små aktörer blir mer jämspelta, vilket gynnar mångfalden.

För att arbetet med det nya valfrihetssystemet ska bli framgångsrikt krävs satsningar på information, utbildning och delaktighet. Kunskap om vad valfriheten innebär, både internt inom staden och externt till brukare och utförare, är en förutsättning för att nå acceptans för systemet. Vi delar KPR:s synpunkter att boende och anhöriga i god tid måste informeras om att upphandling är på gång och att den kan resultera i byte av

utförare. Direkt när avtalen är klara ska brukarna också informeras om vilket företag som ska driva boendet.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordföranden Leif Rönngren (s) enligt följande

Vi konstaterar att ärendet är mycket motsägelsefullt och att det finns stora och viktiga frågeställningar som inte är utredda. Äldreförvaltningen framhåller flera viktiga punkter att ta med och beakta i den fortsatta beredningen. Vid framskrivning av det slutgiltiga ärendet skall KPR:s synpunkter beaktas i sin helhet.

Rubriken på denna remiss anser vi vara grovt missvisande. Den enda valfrihetsaspekt som påverkar den enskilde äldre, som vi kunnat utläsa ur ärendet, är det faktum att den äldre i framtiden skall kunna ställa sig i kö till ett boende, dock inte till servicehus som undantas?!

De äldre efterfrågar inte en utökad marknad med fler entreprenörer. Redan idag finns en mångfald av entreprenörer som sedan många år har olika inriktningar på boenden. De äldre vill ha god omvårdnad, omsorg och service med hög kvalitet. Tyvärr missar detta kundvalssystem helt det som gör skillnad för de äldre i vardagen.

I remissunderlaget finns en mängd olika frågor som behöver besvaras under det fortsatta arbetet. Några exempel på dessa är;

- Ersättningssystemen till utförare och hur mätningar skall genomföras och gå till,
- Hur kommande eventuella lagändringar kommer att påverka modellen,
- Avtalstidernas längd och möjligheten till upphävande vid misskötsel,
- Kommunens yttersta ansvar, "Vi saknar skrivningar om vikten av att bibehålla en andel av verksamheten i kommunal regi. Det behövs, som äldreförvaltningen framhåller, för valfrihetens skull. Ett annat starkt argument är att staden måste kunna upprätthålla och utveckla sin egen kompetens. Det är kommunen som i alla lägen har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen och måste vara beredd att rycka in när enskilt drivna verksamheter sviktar." (Citat KPR)
- Att egenregi alltid skall läggas vid eventuell upphandling,
- Exkluderingen av servicehusen i modellen,
- Närhetsprincipen kontra geografiska mångfaldsområden,
- Kundvalsmodell och mångfald i geografiska områden kontra regionperspektivet,
- Åtskiljandet av ansvar, befogenheter och uppföljningen centralt/lokalt, (beställare/uppföljare),
- Hur skall kö systemet utformas och vilka kriterier gäller för köande?,
- Samt tidpunkten för ett eventuellt införande av modellen.
- Dessutom har vi samma fundering likt KPR, hur står införandet och kostnaden för denna modell i förhållande till vad som kommer ut ur systemet? Är det värt det?

Vi instämmer med KPR att den första, grundläggande valfriheten för den äldre gäller själva rätten att över huvud taget få bo på servicehus, i gruppboende eller på sjukhem. Här är biståndsbedömningen det avgörande instrumentet för en verklig valfrihet. Vi utgår ifrån att de äldres upplevelse och önskemål blir vägledande inom äldreomsorgen.

Vi anser, liksom KPR, att servicehusen i ett eventuellt system ska ingå och i så fall gälla alla särskilda boendeformer för äldre. Vi anser också att egenregianbud i dessa fall alltid skall lämnas i alla upphandlingar. Viktigt är också att mycket långa avtalstider inte får innebära större hinder för staden som beställare att säga upp avtal vid konstaterade brister. 10 år är en för tilltagen tid för avtal. Ställt mot behovet av kontinuitet och långsiktiga villkor kan möjligen 5 år vara rimligt.

Fokus i ärendet är företagandet och inte de äldre. Vi tycker att fokus för ett sådant här ärende borde vara de äldre och deras behov av stöd och omvårdnad, inte företagets villkor. Från de äldres synpunkt tror vi knappast att ett stort antal företag att välja mellan är det mest angelägna. De anställda blir inte fler med det nya systemet och vi vet att ökad personaltäthet är ett av de främsta kraven för att råda bot på kvalitetsbrister i äldreomsorgen.

Förslagen i ärendet löser inte de behov som finns i gruppen äldre. I ärendet framgår med all tydlighet att det skall vara kostnadsneutralt i förhållande till dagens kostnader och budget. Och vad leder aktivitetsplaner, nya entreprenader, avknoppningar och pengssystem till sammantaget för de äldre?

I sammanhanget vill vi framföra en stor oro inför de sammantagna förändringar som nu sker inom både stadens och landstingets olika ansvarsområden. Det är i dagsläget oerhört svårt att överblicka konsekvenserna av de olika förändringar i de organisatoriska och ekonomiska styrsystemen som idag sker.

Ett sådant exempel är den borgerligas beslut att, trots vallöften om bevarande och utveckling, lägga ned närankuterna och dessutom göra om ersättningssystemet för den ekonomiska fördelningen till vårdcentraler, samtidigt med återinförande av fri etableringsrätt för läkare.

Dessa förändringar kan bli kontraproduktiva ur den enskildes perspektiv, valfriheten riskerar att minskas.

Till sist en viktig frågeställning som är själva grunden för alla former av valfrihetssystem; vem skall betala kostnaden för tomma platser och den överproduktion som är ett måste om valmöjlighet för den enskilde äldre skall vara reell?

Vår förhoppning är att vi under den fortsatta beredningen skall få svar på våra funderingar, undringar och frågor.

## **Bromma stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Karin Hanqvist m.fl. (s), Lillemor Samuelsson (v) och Eie Herlitz (mp) enligt följande

- Stadsdelsnämnden beslutar att avslå förvaltningens förslag.
  - Ansvar för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen ska inte centraliseras till stadsledningskontoret.
  - Avtalsperioder för entreprenader ska inte kunna förlängas till 10 år.
  - Kommunens vård- och omsorgsboenden ska inte hyras ut till privata intressenter.
  - Kommunens vård- och omsorgsboenden för äldre ska behållas i kommunal regi.
- Därutöver vill vi framföra följande:



Vi motsätter oss förslagen eftersom de inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen frångår kunskap som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om entreprenader. Det demokratiska inflytandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Flera försämringar föreslås som går stick i stäv med stadens organisation och hotar den lokala demokratin. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandlingar. Centraliseringen går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Förslagen ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter också att kommunala boenden finns som alternativ, men de ska enligt förslaget hyras ut eller lägga på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett mandatet. Den naturliga slutsatsen av de dåliga erfarenheterna av entreprenader är att behålla äldreboendena i kommunal regi.

Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregionbud kommer vi bara att ha kvar de kommunala äldreboenden som man inte hunnit lägga på entreprenad att vara kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte stockholmarna med allvarliga diagnoser vara med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurser ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop.

I verkligheten kommer de äldre att få köa på obestämd tid för platser som de kanske aldrig får i det borgerliga valfrihetssystemet. Eller så blir de för gamla för att orka flytta en gång till när kötiden räcker till för önskeboendet. Vi menar att vår politik är ärligare. Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden och kollektivboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.

## Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ledamoten Rosa Lundmark (v), vice ordföranden Magnus Dannqvist m.fl. (s) enligt följande

1. Stadsdelsnämnden lämnar följande förslag till yttrande över remissen.
2. Kommunens vård- och omsorgsboenden för äldre ska behållas ikommunal regi.
3. Kommunens vård- och omsorgsboenden ska inte hyras ut till privata intressenter.
4. Ansvaret för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen ska inte centraliseras till stadsledningskontoret.
5. Avtalsperioder för entreprenader ska inte kunna förlängas till 10 år.
6. Därutöver vill vi framföra följande.

Vi motsätter oss förslagen eftersom de inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov.

Fokus i ärendet är företagandet och inte de äldre. Vi tycker att fokus för ett sådant här ärende borde vara de äldre och deras behov av stöd och omvårdnad, inte företagets villkor. Från de äldres synpunkt tror vi knappast att ett stort antal företag att välja mellan är det mest angelägna. De anställda blir inte fler med det nya systemet och vi vet att ökad personaltäthet är ett av de främsta kraven för att råda bot på kvalitetsbrister i äldreomsorgen.

Förslagen i ärendet löser inte de behov som finns i gruppen äldre. I ärendet framgår med all tydlighet att det ska vara kostnadsneutralt i förhållande till dagens kostnader och budget. Och vad leder aktivitetsplaner, nya entreprenader, avknoppningar och pengssystem till sammantaget för de äldre?

Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen frånhänder sig kunskap som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om entreprenader. Det demokratiska inflytandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Vi instämmer i förvaltningens farhågor om konsekvenserna för kvarboendepincipen som kan bli svår att upprätthålla i boenden som har svårt att fylla sina platser på grund av att de konkurreras ut av andra aktörer. I förlängningen står kommunen med ett ansvar att ta över omsorgen för privata boenden som inte klarar sig ekonomiskt eller inte klarar kvalitetskraven.

Flera försämringar föreslås som går stick i stäv med stadens organisation och hotar den lokala demokratin. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandling-

ar. Centraliseringen går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Förslagen ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter också att kommunala boenden finns som alternativ, men de ska enligt förslaget hyras ut eller lägga på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett mandatet. Den naturliga slutsatsen av de dåliga erfarenheterna av entreprenader är att behålla äldreboendena i kommunal regi.

Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregianbud kommer vi bara att ha kvar de kommunala äldreboenden som man inte hunnit lägga på entreprenad att vara kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte Stockholmare med allvarliga diagnoser var med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurser ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop.

I verkligheten kommer de äldre att få köa på obestämd tid för platser som de kanske aldrig får i det borgerliga valfrihetssystemet. Eller så blir de för gamla för att orka flytta en gång till när kötiden räcker till för önskeboendet. Vi menar att vår politik är ärligare. Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden och kollektivboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.'

*Reservation* anfördes av Jonas Eklund (mp) enligt följande

1 Förslaget till införande av kundvalssystem avstyrks.

2 Ansvaret för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen bör inte centraliseras till stadsledningskontoret.

3 Därutöver anfördes följande.

Kommunen har en övergripande skyldighet att tillhandahålla tillräckligt många äldreboendeplatser av rätt typ och av god kvalitet till en rimlig kostnad. Denna skyldighet kan inte övervältras på en konstruerad marknadsplats för äldreomsorg. En sådan konstruktion riskerar att bli administrativt tungrodd och gör det otydligt vem som ytterst bär ansvaret för äldreomsorgen.

Det är viktigt att i möjligaste mån tillgodose den enskildes önskemål om plats på ett visst äldreboende eller ett boende med viss inriktning. Denna valfrihet bör gälla i hela staden. "Stadsdelsarrest" får alltså inte förekomma utan det ska finnas samma möjlighet att välja ett boende i vilken stadsdel som helst i staden.

Ideér och initiativ från personal, anhöriga och frivilliga krafter ska uppmuntras i äldreomsorgen, liksom i stadens övriga verksamheter. Kreativitet och engagemang är

viktiga faktorer för bra omsorg. Staden bör därför stödja och i möjligaste mån teckna avtal med föreningar, kooperativ och företag som vill starta äldreboenden för en viss målgrupp eller med speciell inriktning på vården.

Förslag till enskild drift i äldreomsorgen kan vara positiva om de kommer spontant och har brett stöd av alla inblandade. Enskilda eller företag ska inte ha någon "rätt" att ta över valda delar av verksamheten i vinstsyfte. Inte heller bör man i stor skala upphandla stadens äldreboenden. Stadsdelsnämnderna har god kunskap om sina äldreboenden och bör naturligtvis även i fortsättningen själva besluta om eventuella upphandlingar, vilket gör det lättare att inhämta synpunkter från boende och anhöriga.

## **Farsta stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ledamoten Gunnar Sandell m fl (s) enligt följande:

Vi ser inte att ärendet fokuserar på brukarna utan mera på driftsformer. Vi delar inte Stadsledningskontorets mål att alla enheter skall vara konkurrensutsatta inom en femårsperiod.

Vi saknar i likhet med nämndens pensionärsråd skrivningar om behovet att behålla viss del av verksamheten i kommunal regi för att kunna säkerställa valfriheten och utveckla kommunens kompetens inom området.

Vi ser även att om förslaget vinner gehör tas rätten att upphandla vård- och omsorgsboenden ifrån Stadsdelsnämnderna. Vi ser detta som ytterligare ett steg i det borgerliga målet att avskaffa stadsdelsnämnderna och med det invånarnas möjlighet att påverka och delta i demokratin.

*Reservation* anfördes av ledamoten Patrik Slimane (mp) enligt följande:

- Att delvis godkänna förvaltningens förslag
  - Att miljökrav ställs vid upphandlingen
  - Att antidiskrimineringsklausuler införs vid upphandlingen
  - Att förvaltningen utformar en utförlig plan för att kvalitetssäkra kundvalssystemet
- Samt därutöver anförda

Ett införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är positivt om det kan leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen och en ökad anpassning till brukarnas individuella behov genom större valmöjligheter och profiler. Att ett kundvalssystem införs endast med ideologiska motiv att öka mångfalden är däremot tveksamt. Brukaren, den äldre, måste stå i fokus genom hela processen.

Det är positivt att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte sker med priset utan med kvaliteten. Här finns alltså stora möjligheter att införa miljökrav och sociala krav vid upphandling av aktörer.

Avtalen ska även innehålla en antidiskrimineringsklausul av det slag som användes vid alla avtal under förra mandatperioden men som nu är borttagen. Antidiskrimineringsklausulen säkerställer att aktörerna inte åsidosätter mänskliga rättigheter i sin personalpolitik, till exempel genom att ha en fungerande jämställdhetsplan. Förvaltningen får därutöver uppdrag att utreda vilka övriga miljökrav som kan ställas i upphandlingarna av kundvalssystemet.

Som förvaltningen påpekar är det viktigt att information om kundvalssystemet når brukare, anhöriga och aktörer. Förslaget är dock vagt när det gäller hur informationen ska spridas. Här krävs tydlig individuell information till de äldre och/eller deras anhöriga. Många äldre kan ha svårt att ta till sig såväl information som att välja mellan olika utförare. Den nämnda kommunikationsplanen bör snarast upprättas och presenteras för nämndens ledamöter.

I förslaget finns ingen utförlig information om hur kundvalssystemet ska följas upp och kvalitetssäkras. Det är av yttersta vikt att systemet verkligen fungerar när det kommer igång och inte bara existerar av ideologiska skäl. En utförlig plan för kvalitetssäkringen måste därför komplettera förslaget.

*Särskilt uttalande* gjordes av Birgitta Holm m fl (m), Vladan Bošković (fp) och Bertil Fredriksson (kd) enligt följande:

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga. Respekten för äldre människors integritet och självbestämmande kräver att valfrihet präglar utformningen av det stöd som ges. Om vi bättre ser till den enskilda människans verkliga behov möjliggörs såväl kvalitetsvinster som bättre ekonomiska prioriteringar.

Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

Redan idag sker ram- upphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även fortsättningsvis kommer att ha yttersta ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden och att stadsdelsnämnderna får förutsättningar att klara av uppgiften.

Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att mångfalden ska öka. Den äldre ska ges tillgång till ett rikt utbud av olika utförare och inriktningar. På sikt välkomnar vi

att initiativ tas av regeringen för att möjliggöra certifiering av utförare. Om omsorgs- verksamheter kunde certifieras utifrån exempelvis liknande förutsättningar som friskolor prövas av Skolverket skulle omständliga upphandlingsprocesser kunna undvikas och större kontinuitet säkerställas, till gagn för både den enskilda äldre och staden som beställare.

För att kunna nyttja rätten att välja krävs dock att äldre och deras anhöriga får tydlig information om vilka erbjudanden som står till buds utifrån deras specifika hjälpbehov. Det är därför bra att alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt. Vi delar äldreförvaltningens uppfattning att någon form av enklare brukarundersökning vid boendena bör genomföras för att enkelt kunna ge brukaren besked om exempelvis kvalitet och särskilda inriktningar.

En viktig förändring med det nya valfrihetssystemet är att aktörerna kommer att konkurrera utifrån kvalitet istället för pris. I en konkurrensutsatt verksamhet strävar alla aktörer, oavsett ägar- eller driftform, efter att överträffa sina mer framgångsrika konkurrenter. Utarbetade standardiserade kvalitetsmått och regelbundet genomförda kvalitetsmätningar kan stötta och driva på denna utveckling. Kundvalssystemet innebär också att stora och små aktörer blir mer jämspelta, vilket gynnar mångfalden.

För att arbetet med det nya valfrihetssystemet ska bli framgångsrikt krävs satsningar på information, utbildning och delaktighet. Kunskap om vad valfriheten innebär, både internt inom staden och externt till brukare och utförare, är en förutsättning för att nå acceptans för systemet.

*Särskilt uttalande* gjordes av Magnus Welroos (v) enligt följande:

Vänsterpartiet anser att ärendet inte lägger medborgarens behov främst.

Vänsterpartiet anser inte att äldre ska behöva leta efter boenden med kvalitet. Våra medborgare ska känna sig trygga i att kvalitén är hög oavsett vilket boende man kommer till den dag då det behovet uppstår. Vi anser att äldreomsorgen ska drivas i kommunal regi för att säkerställa utbudet av kvalitet i vården oavsett i vilken kommun eller stadsdel man befinner sig.

### **Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande och ersätтарыttrande* gjordes av ordföranden Abit Dunder m.fl. (fp), ledamoten Marita Liljeqvist (m) och ersättaren Karolina Johansson (kd) enligt följande

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre stockholmare som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga.

Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller

ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning och det är därför som en entreprenadupphandling bör ske.

Redan idag sker ramupphandlingen av enstaka platser i stadsledningskontorets och äldreförvaltningens regi. Det är troligt att förutsättningarna för en större mångfald kan öka även inom entreprenadupphandlingarna om också dessa upphandlingar sker centralt. Det bör då finnas ett klart uttalat syfte att öka mångfalden.

Om entreprenadupphandlingarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret är det synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutats i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

## **Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande* gjordes av Berit Kruse m fl (s) enligt följande

Vi konstaterar att ärendet är mycket motsägelsefullt och att det finns stora och viktiga frågeställningar som inte är utredda.

Rubriken på denna remiss anser vi vara grovt missvisande. Den enda valfrihets aspekt som påverkar den enskilde äldre som vi har kunnat utläsa är det faktum att den äldre i framtiden ska ställa sig i kö till ett boende. Dock inte till ett servicehus som undantas i hela kundvalsärendet.

Vi måste påminna den sittande borgerligheten att enligt er mening då ni var i opposition så var det viktigt och bråttom med att erbjuda servicehusboende. Nu ska de äldre vänta på regeringens utsago!

Vidare, de äldre efterfrågar inte en utökad marknad med fler entreprenörer. De äldre vill ha god omvårdnad, omsorg och service med hög kvalité.

Tyvärr missar detta kundvalssystem helt det som gör skillnad för de äldre i vardagen.

I remissunderlaget finns en mängd olika frågor som behöver besvaras under det fortsatta arbetet tex

- ersättningssystem till utförare och hur mätningar ska genomföras
- hur kommande eventuell lagändring kommer att påverka modellen
- avtalstidernas längd och upphävande vid misskötsel
- kommunens yttersta ansvar, Vi saknar skrivningar om vikten av att bibehålla en andel av verksamheten i kommunal regi, det behövs för valfrihetens skull och stadens måste kunna upprätthålla och utveckla sin egen kompetens. (kommunen måste alltid rycka in när enskild verksamhet sviker)
- att egen regi alltid ska lägga anbud vid upphandling
- exkluderingen av servicehusen i modellen

- närhetsprincipen kontra geografiska mångfaldsområden
- kundvalsmodell och mångfald i geografiska områden kontra regionperspektivet
- åtskiljandet av ansvar, befogenheter och uppföljningen centralt/lokalt
- hur ska kö systemet utformas och vilka kriterier gäller för köandet
- tidpunkten för införande av modellen

Vi utgår ifrån att de äldres upplevelser och önskemål blir vägledande inom äldreomsorgen. Servicehusen bör ingå i ett eventuellt system och iså fall gälla alla särskilda boendeformer för äldre.

Vi anser att egen regi anbud i dessa fall alltid ska lämnas i alla upphandlingar.

Långa avtalstider får inte innebära större hinder för staden som beställare att säga upp avtal vid konstaterade brister. 5 År kan vara en rimligare avtalstid än 10 år som förslås.

Focus i ärendet är inte de äldre. Det borde vara de äldre och deras behov av stöd och omvårdnad som står i centrum och inte företagens villkor. Från de äldres synpunkt tror vi knappast att det är mest angeläget att välja mellan ett stort antal företag. Ökad personaltäthet är ett av de främsta kraven för att råda bot på kvalitetsbrister i äldreomsorgen.

Vi är oroad över de sammantagna förändringar som nu genomförs både inom stadens och i landstingets olika ansvarsområden. Samverkan med landstinget är en förutsättning för att de äldre ska kunna få bra vård och omsorg.

Det långtgående samarbetet som startades under förra mandatperioden har stannat upp. En god samverkan stärker tryggheten och förbättrar kontinuiteten för de äldre.

Vi socialdemokrater är för den enskildes rätt att få välja men hur och av vem ska platserna och den överproduktion som behövs för reell valfrihet betalas?

Det går inte med sänkta skatter.

Risken finns att det stannar vid modellen KK, köande kundval.

## **Kungsholmens stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Håkan Wahlén m.fl. (s) och Ingegerd Akselsson Le Douaron (mp) enligt följande

1. Stadsdelsnämnden beslutar att i huvudsak ansluta till förvaltningen förslag
2. Stadsdelsnämnden anför därutöver:

Valfrihetssystemet innebär att den äldre som beviljas ett boende ska kunna göra sitt val utifrån de platser som finns lediga. Socialdemokraterna och miljöpartiet saknar uppgifter om hur köhanteringen kommer att ordnas. Det talas mycket om olika utförare och möjligheten att välja utförare. De flesta människor vi känner är mycket mera intresserade av det geografiska läget på sitt boende än av utförare. För många människor i Stockholm är det attraktivt att bo i innerstaden. Vi anser att om man bott under mycket lång tid i en stadsdel skall man ha möjlighet att bo kvar i närområdet även när man är i behov av vård- och omsorgsboende.

Auktorisation medför att staden släpper en del av sitt planeringsansvar och överlåter detta till marknaden. Vi anser att detta undergräver demokratin genom att försvåra för medborgarna att ha inflytande på planeringen av äldreomsorg.



*Reservation* anfördes av Reijo Kittilä (v) enligt följande:

- Kungsholmens stadsdelsnämnd överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
- Stadsdelsnämnden vill därutöver framföra följande:
- Ansvaret för upphandlingar inom äldreomsorgen får inte centraliseras till stadsledningskontoret.
- Avtalsperioden för entreprenader ska vara max 5 år.
- Lokalerna för kommunens vård- och omsorgsboenden ska inte hyras ut till privata intressenter.
- Vård- och omsorgsboendena ska alltid i första hand drivas i kommunal regi.

De förslag vi motsätter oss till leder inte till ökad valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Den demokratiskt styrda äldreomsorgen avskaffas och underställs helt marknadens lagar.

Om förslagen genomförs frånhänder sig staden kompetens som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om upphandlingar. Det demokratiska inflytandet blir minimalt med långa avtalstider och centraliserade upphandlingar. Man överför ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda där inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Förslagen ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor. Välutbildade människor gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter att kommunalt drivna boenden finns som alternativ, men deras lokaler ska enligt förslaget hyras ut och driften läggas på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om väljarna gett mandatet. Efter som Kungsholmens stadsdelsnämnd lägger egenregianbud enbart om verksamheten vid upphandlingen drivits i egen regi kommer vi högst att ha kvar ett kommunalt äldreboende vid mandatperiodens slut.

Dessutom får inte stockholmare med allvarliga diagnoser vara med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får enligt förslaget inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. För att ett valfrihetssystem ska kunna fungera måste det finnas lediga platser, annars blir det svårt att välja alternativt att kötiderna blir långa och de gamla måste flytta flera gånger. Hur ska man finansiera de tomma platser som är en förutsättning för en valfrihet i boendet.

Vad händer om ett privat äldreboende går i konkurs eller om avtalet mellan staden och boendet sägs upp? Då ska enligt förslaget ”den stadsdelsnämnd där boendet är beläget ta ansvar för vården av de äldre”. Staden skulle få ståda upp efter marknadens misstag.

Vad gör man om de stora vårdbolagen köper upp de små och därmed minskar den omtalade mångfalden?

I verkligheten kommer många av de äldre att få köa på obestämd tid för platser som de aldrig får. Många är så dåliga när de väl beviljas plats på ett vård- och omsorgsboende att de inte orkar med flera flyttar.

Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.

*Särskilt uttalande* gjordes av ordförande Regina Öholm m.fl. (m), Lars Lundqvist (fp), Robert Rydefjård (kd) och Oscar Fredriksson (c) enligt följande:

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende där medborgarens önskemål och behov skall stå i centrum. För att kunna nyttja rätten att välja vård- och omsorgsboende krävs dock att äldre och deras anhöriga får tydlig information om vilka erbjudanden som står till buds utifrån deras specifika hjälpbehov. Det är därför viktigt att alla aktörer inom valfrihetssystemet skall finnas presenterade på ett lättillgängligt sätt. Vi anser även att någon form av brukarundersökningar bör genomföras för att enkelt kunna ge brukaren besked om exempelvis kvalitet och särskilda inriktningar.

Grunden för riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo en kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med certifiering av utförare. Dagens lagstiftning är svårtolkad och det är därför som en entreprenadsindelning bör ske. En viktig förändring med det nya valfrihetssystemet är att utförarna kommer att konkurrera utifrån kvalitet istället för pris. Kundvalssystemet innebär också att stora och små aktörer blir mer jämspelta, vilket gynnar mångfalden.

Om entreprenadsindelningarna flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret anser vi att det är synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder och att de aktivitetsplaner som beslutas i stadsdelsnämnderna är gällande såvida inte någon stadsdelsnämnd beslutar att revidera sin plan.

Eftersom staden precis som idag skall kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för äldreomsorgen är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i staden om driften av vård- och omsorgsboenden.

För oss i alliansen är det medborgarens önskemål och behov som är högsta prioritet. Vi vill att alla äldre som behöver vård, omsorg och plats på äldreboende skall enkelt kunna välja utifrån sina enskilda behov och vi vill därför även framföra att samarbetet mellan kommun och lansting måste förbättras och utvecklas.

## Norrmalms stadsdelsnämnd

*Reservation* anfördes av ledamoten Lars Arell m.fl. (s) och ledamoten Yildiz Kafkas (mp) enligt följande

1. Förslaget avstyrks då underlaget är oprecist och saknar konsekvensbeskrivningar.
2. De delar av förslaget, som innebär att ett gemensamt köhanteringssystem och ett lättillgängligt presentationsmaterial utvecklas, bör genomföras för att underlätta för den enskilda att välja vård- och omsorgsboende.
3. Stadsdelsnämnden anför därutöver följande:

Förslaget till *införande av kundvalssystem/valfrihetssystem* (begreppen används omväxlande i remissen) är i många stycken ofärdigt och en grundläggande kritik är att det därför inte går att bedöma. Det framgår inte hur många äldre och hur många äldreboenden som omfattas av förslagen, alla frågor om ersättningsnivåer är obesvarade och flera frågetecken finns kring vilka avtalsmodeller som ska tillämpas. Förslagets genomförandetidpunkt, 1 juli 2008, bör därför inte beslutas på detta underlag.

Trots denna kritik mot remissunderlaget är de grundläggande tankar som presenteras på sidorna 3-4 i remissen är i huvudsak positiva. Följande punkter som återfinns i texten bör lyftas fram tydligare:

- alla lediga platser i äldreboenden måste finnas redovisade i ett gemensamt system, där också kvalitetsredovisningar och resultatet från brukarundersökningar framgår
- den utförare som har ledig kapacitet ska inte kunna neka att ta emot en sökande

Om dessa punkter genomförs finns reella förutsättningar för den äldre att själv göra ett aktivt val. Det finns därför anledning att koncentrera fortsatta insatser för att öka valfriheten på dessa punkter, för att därefter utvärdera vilken upplevd nytta de representerar i förhållande till nedlagda kostnader.

*Reservation* anfördes av Hans Enroth (v) enligt följande

Vi motsätter oss förslaget eftersom det inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen.

Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen frångår sin kunskap som tagit decennier att bygga upp. Det demokratiska inflytandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till kommande äldreomsorg och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

## **Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Abebe Hailu m fl (s) enligt följande

- att stadsdelsnämnden lämnar ärendet utan eget ställningstagande samt
- att därutöver anförä;

Stadsledningskontorets hela förslag andas av att vara framtaget med stor brådska för att hinna få med förslagen i budgeten för 2008. Inga konsekvensanalyser av förslagen finns. Förslaget avslutas också med en beskrivning av vad det fortsatta arbetet ska omfatta. Flera av dessa punkter är av helt avgörande betydelse för att kunna ta ställning till förslaget i sin helhet.

Vi socialdemokrater är positiva till att valfriheten inom äldreomsorgen utökas. Mångfald är positiv, men den måste också kunna utvecklas inom den kommunala omsorgen så att de äldre får fler valmöjligheter. Det får inte bli så att olika upphandlingar genom ramavtal och konkurrensutsättning tar så mycket kraft och resurser att det inte blir något över för utvecklingsarbete i den egna verksamheten. Med de aktiviteter som finns beskrivna i Stadsledningskontorets förslag kan man befara att de närmaste åren kommer att ägnas åt att bygga upp en ny byråkrati kring upphandlingar och konkurrensutsättningar vilket drar stora resurser från äldreomsorgen. I stället anser vi att själva verksamheterna borde utvecklas och personalen ges utbildning och goda arbetsvillkor.

För att skapa kontinuitet för brukarna föreslås avtalstiden bli 10 år respektive 6 år för ramavtalsupphandlade företa. Det ska dock vara möjligt att säga upp avtalen varje år. Målet är vidare att de boenden som drivs i egen regi och som inte kan hyras ut och upphandlas på ramavtal ska konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling. Kontinuiteten och den därmed åberopade tryggheten för de äldre blir då närmast en chimär och ingen garanti för trygghet till de boende.

Förslaget innebär att priset inte kommer att utgöra ett utvärderingskriterium. Härigenom ska små och stora aktörer bli mer jämställda vid utvärderingen av anbudet.

Under rubriken profilboenden tas upp mycket specifika omvårdnadsbehov. I stadsdelar som Rinkeby-Kista har en annan typ av profilboende utvecklats. Det avser boenden som vänder sig till äldre som har en annan kulturell och språklig bakgrund än den svenska. Med den ökade andelen äldre invandrare kommer denna typ av boende att efterfrågas i allt större omfattning.

*Reservation* anfördes av Gunilla Bhur (v) enligt följande

- att delvis bifalla förvaltningens förslag
- att ansvaret för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen inte centraliseras till stadsledningskontoret.
- att avtalsperioder för entreprenader inte ska kunna förlängas till 10 år.
- att kommunens vård- och omsorgsboenden inte ska hyras ut till privata intressenter.
- att kommunens vård- och omsorgsboenden för äldre ska behållas i kommunal regi.

- att därutöver anföra

Vi motsätter oss förslagen eftersom de inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen fränhänder sig kunskap som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om entreprenader. Det demokratiska inflytandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Flera försämringar föreslås som går stick i stäv med stadens organisation och hotar den lokala demokratin. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandlingar. Centraliseringen går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Förslagen ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter också att kommunala boenden finns som alternativ, men de ska enligt förslaget hyras ut eller lägga på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett mandatet. Den naturliga slutsatsen av de dåliga erfarenheterna av entreprenader är att behålla äldreboendena i kommunal regi.

Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregionbud kommer vi bara att ha kvar de kommunala äldreboenden som man inte hunnit lägga på entreprenad att vara kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte Stockholmare med allvarliga diagnoser var med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurser ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop.

I verkligheten kommer de äldre att få köa på obestämd tid för platser som de kanske aldrig får i det borgerliga valfrihetssystemet. Eller så blir de för gamla för att orka flytta en gång till när kötiden räcker till för önskeboendet. Vi menar att vår politik är ärligare. Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden och kollektivboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.

*Reservation* anfördes av Jakob Dencker (mp) enligt följande

- att delvis godkänna förvaltningens förslag
- att miljökrav ställs vid upphandlingen
- att antidiskrimineringsklausuler införs vid upphandlingen
- att stadsdelsförvaltningen uppmanar äldreförvaltningen att snarast upprätta en kommunikationsplan och presenterar för nämndens ledamöter
- att förvaltningen utformar en utförlig plan för att kvalitetssäkra kundvalssystemet
- att därutöver anför följande:

Ett införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är positivt om det kan leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen och en ökad anpassning till brukarnas individuella behov genom större valmöjligheter och profiler. Att ett kundvalssystem införs endast med ideologiska motiv att öka mångfalden är däremot tveksamt. Brukaren, den äldre, måste stå i fokus genom hela processen.

Det är positivt att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte sker med priset utan med kvaliteten. Här finns alltså stora möjligheter att införa miljökrav och sociala krav vid upphandling av aktörer. Man bör uppmuntra och premiera att entreprenörerna bedriver en miljövänlig verksamhet. I närområdet bör personalen i första hand använda cykel. När bil måste användas bör kravet vara odubbade däck. Detta som ett led i att minska partikelhalterna i staden som speciellt påverkar barns och känsliga personers hälsa. Maten i boendena bör i största möjliga utsträckning vara ekologisk. Målet på 15-20 % ekologisk mat som man ställde upp under förra mandatperioden bör vara ett minimum.

Avtalen ska även innehålla en antidiskrimineringsklausul av det slag som användes vid alla avtal under förra mandatperioden men som nu är borttagen. Antidiskrimineringsklausulen säkerställer att aktörerna inte åsidosätter mänskliga rättigheter i sin personalpolitik, till exempel genom att ha en fungerande jämställdhetsplan. Förvaltningen får därutöver uppdrag att utreda vilka övriga miljökrav som kan ställas i upphandlingarna av kundvalssystemet.

Det är viktigt att information om kundvalssystemet når brukare, anhöriga och aktörer. Förslaget är dock vagt när det gäller hur informationen ska spridas. Här krävs tydlig individuell information till de äldre och/eller deras anhöriga. Många äldre kan ha svårt att ta till sig såväl information som att välja mellan olika utförare. Den nämnda kommunikationsplanen bör snarast upprättas och presenteras för nämndens ledamöter.

I förslaget finns ingen utförlig information om hur kundvalssystemet ska följas upp och kvalitetssäkras. Det är av yttersta vikt att systemet verkligen fungerar när det kommer igång och inte bara existerar av ideologiska skäl. En utförlig plan för kvalitetssäkringen måste därför komplettera förslaget.

## **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Maria Hannäs (v), ledamoten Monika Lindh m.fl. (s) och ledamoten Birgitta Hansen (mp) till förmån för gemensamt förslag till beslut enligt följande

Vi yrkar att Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar att delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut och att anföra följande:

Man skulle kunna tro att detta handlar om valfrihet för äldre – kundval. Istället handlar det om att samtliga boenden inom kommunens äldreomsorg ska konkurrensutsättas, d v s privatiseras inom fem år. Kommunala vård- och omsorgsboenden ska kunna hyras ut till privata vårdgivare. De som inte kan hyras ut eller upphandlas genom ramavtal ska konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling. Eftersom många stadsdelsnämnder inte längre får lägga egenregianbud kommer de flesta kommunala äldreboenden att drivas i privat regi på ett eller annat sätt vid mandatperiodens slut. Det handlar om att utöka marknaden, inte tillfredsställa äldres behov.

En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurserna ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop. I verkligheten kommer äldre att få köa på obestämd tid för platser som kanske aldrig blir tillgängliga i det borgerliga valfrihetssystemet. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa till boende förutsätter att det finns tillräckligt med platser så att äldre verkligen kan få det boende de önskar inom en rimlig tid. Det förutsätter att det finns kvar kommunala boenden som alternativ. Vi anser att äldre ska kunna välja att bo utifrån sina önskemål och det kräver att systemet underlättar för dem som inte har förmåga och ork att tala för sig och sina anhöriga. Det borgerliga kundvalssystemet gynnar dem som kan, orkar, har förmåga och är tillräckligt kundmedvetna för att kunna göra kundvalet.

Fokus på ärendet är inte de äldre och deras behov utan företagets villkor. Symtomatiskt på hur fokus är tydliggörs av att äldre med allvarliga diagnoser som har behov av profilboende inte får vara med i ”valfrihetssystemet”, vilket ytterligare urholkar dess innehåll.

Vi tror inte att ett större antal vårdföretag är grunden för verklig valfrihet och kundfokus eller ens den mest angelägna reformen inom äldreomsorgens område. De anställda blir inte fler med det nya systemet, de äldres inflytande ökar inte, omsorgen får inte högre kvalitet, närhet eller kontinuitet. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med politiska mål om kvalitet, insyn, inflytande och kontroll.

Den enda valfrihetsaspekt som påverkar den enskilde äldre, som vi kunnat utläsa ur ärendet, är det faktum att den äldre i framtiden skall kunna ställa sig i kö till ett boende, dock inte till servicehus som undantas.

Vi vill understryka det som lokala pensionärsrådet i Skarpnäck anser; det är viktigare att inflytandet ökar på varje vård- och omsorgsboende så att individuella önskemål kan tillgodoses, än att valfriheten endast omfattar val av olika boenden. Stadsdelens handikappråd påpekar att kötiden är för närvarande mycket lång på vissa boenden, t.ex. Blomsterfonden och Stora Sköndal, vilket i sig visar att valfrihet att välja boende snarare handlar om rätten att stå i kö.

Vi instämmer med kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR) att den första, grundläggande valfriheten handlar om att över huvud taget få bo på servicehus, i gruppboende eller på sjukhem. Biståndsbedömningen och riktlinjerna för den är det avgörande

instrumentet för en verklig valfrihet. Vi anser, liksom KPR, att servicehusen i ett eventuellt system ska ingå och i så fall gälla alla särskilda boendeformer för äldre. Vi anser också att egenregianbud alltid skall lämnas i alla upphandlingar.

Hela systemet med kundval riskerar att driva upp kostnaderna, öka administrationen och centralisera äldreomsorgen. I förslaget står att målsättningen är att systemet inte ska vara kostnadsdrivande men man varnar samtidigt för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. Tidigare utvärderingar av kundvalssystem visar att systemet i sig driver upp kostnaderna. Administrationen kommer att öka, vilket visat sig i tidigare utvärderingar av kundvalssystem. T.ex. kommer uppföljningar att behövas i tätare intervaller. Om t.ex. nivån på ersättningen läggs i nivå med den högsta, kommer det att innebära kraftiga fördyringar. Upphandlingarna av äldreomsorg ska ledas och samordnas av stadsledningskontoret. Att ta ifrån stadsdelsnämnderna ansvaret för att själva besluta om entreprenader inom äldreomsorgen går emot stadens organisation och är en attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Det är intressant att utredningen tar upp det som vi varnat för, monopoliseringen av äldreomsorgsmarknaden. Man skriver att entreprenadupphandlingar har svagheter men föreslår tioåriga avtalstider som lösning på problemet i stället för att dra den naturliga slutsatsen att kommunala äldreboende inte alls ska upphandlas. Långa avtalsperioder känner vi igen från de borgerliga partiernas strategi i landstinget. Med tanke på den utveckling som pågår inom området med ägarbyten och uppköp är det inte rimligt att låsa avtal till 10 år. Det kan i värsta fall innebära att stadens kontroll över äldreboenden urholkas av låsningen till långa avtal, ständiga ägarbyten och därmed förändrad inriktning och verksamhet samt monopolisering. Det saknas också motivering till varför man föreslår olika längd på avtalsperioderna för ramavtal och entreprenader.

Förslaget innehåller ett nytt nivåsystem. Det finns stora och viktiga frågeställningar som inte är utredda. De frågetecken som redovisas i ärendet måste vara lösta när systemet eventuellt startar. Bedömningsinstrument måste vara tydliga, testade och läras ut till dem som ska göra bedömningar. En fråga som t.ex. inte tas upp är huruvida de som för närvarande bor på vård- och omsorgsboenden ska bedömas.

## **Skärholmens stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande* gjordes av Jan Jönsson, ordförande m.fl.(fp), Andrea Femrell m.fl. (m) samt Mikael Nordstedt (kd) enligt följande

Vi ser med tillfredsställelse att det nu finns ett förslag till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden. Förslaget innebär att äldre skärholmsbor som beviljats plats har rätt att välja boende i hela staden och även i andra kommuner. Den äldre gör sitt val utifrån de platser som finns lediga.

Det är också bra att det införs möjlighet att kunna ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och att i väntan på ledig plats kunna bo kvar hemma eller tillfälligt flytta till ett annat boende. Den möjligheten fanns inte tidigare.

Grunden för en riktig valfrihet är att det finns olika inriktningar att välja mellan. Då handlar det inte bara om huruvida den äldre vill bo i ett kommunalt äldreboende eller ett entreprenaddrivet. Det handlar förstås också om att det finns en mångfald bland de privata utförarna. Då krävs att förfrågningsunderlaget utformas så att små utförare ges



förutsättning att delta och inte diskrimineras. Just därför är ett pengsystem bra och just därför hade det också varit bra om Stockholms stad haft möjlighet att införa en modell med auktorisationsförfarande. Med dagens lagstiftning är detta inte möjligt enligt stadens juridiska avdelning, men staden bör driva på för en lagändring med större intensitet.

Enligt förslaget kommer entreprenadupphandlingar inom äldreomsorgen att flyttas från stadsdelsnämnderna till stadsledningskontoret. Det är dock synnerligen viktigt att det fortsatta arbetet sker i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder.

Eftersom staden precis som idag ska kunna säga upp avtal som inte efterlevs och stadsdelsnämnderna även framgent kommer att ha ansvaret för beviljande av bistånd och lokal tillsyn över den del av verksamhetens som bedrivs inom stadsdelsområdet är det viktigt att det även i framtiden finns kompetens och kunskap i stadsdelen om driften av vård- och omsorgsboenden.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Liliane Svensson (s) enligt följande

Vi konstaterar att ärendet är mycket motsägelsefullt och att det finns stora och viktiga frågeställningar som inte är utredda. Äldreförvaltningen framhåller flera viktiga punkter att ta med och beakta i den fortsatta beredningen. Vid framskrivning av det slutgiltiga ärendet skall KPR:s synpunkter beaktas i sin helhet.

Rubriken på denna remiss anser vi vara grovt missvisande. Den enda valfrihetsaspekt som påverkar den enskilde äldre, som vi kunnat utläsa ur ärendet, är det faktum att den äldre i framtiden skall kunna ställa sig i kö till ett boende, dock inte till ett servicehus, som undantas.? !

De äldre efterfrågar inte en utökad marknad med fler entreprenörer. Redan idag finns en mångfald av entreprenörer som sedan många år har olika inriktningar på boenden. De äldre vill ha god omvårdnad, omsorg och service med hög kvalitet.

Vad som behövs är ett uppföljningssystem som gör att man kontinuerligt har uppsikt över verksamheten i ett upphandlat boende. Det gäller bl.a. att säkerställa personalens integritet, när de påkallar brister. Det gäller att avtalen skrivs så, att man skyddar de boende mot återkommande oro för ny upphandling, samtidigt som kommunen snabbt ska kunna åtgärda brister eller återkalla tillstånd när man inte följer upphandlade avtal.

I remissunderlaget finns en mängd olika frågor som behöver besvaras under det fortsatta arbetet. Några exempel på dessa är:

- Ersättningssystemen till utförare och hur mätningar skall genomföras och gå till.
- Hur kommande eventuella lagändringar kommer att påverka modellen.  
Avtalstidens längd och möjligheten till upphävande vid missbruk.
- Kommunens yttersta ansvar.
- Att egenregi alltid skall läggas vid eventuell upphandling.
- Exkluderingen av servicehusen i modellen.
- Närhetsprincipen kontra geografiska mångfaldsområden.
- Kundvalsmodell och mångfald i geografiska områden kontra regionperspektiv.
- Åtskiljandet av ansvar, befogenheter och uppföljningen centralt-lokalt, (beställare-uppföljare).

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordförande Margareta Johansson (v) och Amineh Kakabaveh (v) enligt följande

Vi motsätter oss förslagen eftersom de inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja ett kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen frånhänder sig kunskap som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om entreprenader. Det demokratiska inflytandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Flera försämringar föreslås som går stick i stäv med stadens organisation och hotar den lokala demokratin. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandlingar. Centraliseringen går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Förslagen ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter också att kommunala boenden finns som alternativ, men de ska enligt förslaget hyras ut eller lägga på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett mandatet. Den naturliga slutsatsen av de dåliga erfarenheterna av entreprenader är att behålla äldreboendena i kommunal regi.

Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregionbud kommer vi bara att ha kvar de kommunala äldreboenden som man inte hunnit lägga på entreprenad att vara kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte stockholmare med allvarliga diagnoser var med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är förutsättning för en boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurser ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop.

I verkligheten kommer de äldre att få köa på obestämd tid för platser som de kanske aldrig får i det borgerliga valfrihetssystemet. Eller så blir de för gamla för att orka flytta en gång till när kötiden räcker till för önskeboendet. Vi menar att vår politik är ärligare. Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden och kollektivboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.

## **Södermalms stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande* gjordes av Jan Forsell m.fl. (s), Birger Jeansson (mp) och Åsa Hagelstedt (v) enligt följande

Vi kan konstatera att införandet av kundvalssystem innebär en valfrihet för och omsorg om företag och entreprenörer istället för omsorgen om den äldre människan. Undantagen är många för den enskilde. Valfriheten gäller inte servicehusen, korttidsvård och profilboenden. Om inte den moderatledda alliansen avsätter tillräckligt med pengar i budgeten för äldreomsorgen, så kommer valfriheten enbart att innebära en valfrihet att stå i kö.

Valfrihetssystemet kan också komma att medföra att stadsdelsnämnderna inte kommer att styra över den egna budgeten. Det kan komma att innebära problem.

Om införandet av kundvalssystem blir verklighet, är det viktigt att staden alltid kan vara med i konkurrensen och lägga s k egenregionbud. Enligt förslaget är det upp till varje stadsdelsnämnd att besluta om detta. Men i Södermalms Stadsdelsnämnd kommer detta inte att ske enligt den verksamhetsplan som antogs för andra halvåret 2007. Vi förväntar oss att kommunfullmäktige beslutar att uppdra till Södermalms Stadsdelsnämnd att ändra detta beslut så att verklig konkurrens kan ske.

Ett känt problem är att det är ett fåtal stora företag som är dominerande på denna marknad. Förslaget till införande av kundvalssystem skall göra det lättare för mindre företag att inkomma med anbud. Dock vet vi av erfarenhet att efter en tid, så har de stora jättarna köpt upp de mindre. Och kvar är de fyra stora. Vårt förslag är därför att vid avtalsskrivning ska framgå att avtalen ej får överlåtas till annat företag, utan att då ska ny upphandling ske. På samma sätt skall inte detta kunna kringgås genom att överlåta aktierna i ett bolag till nya ägare utan att ny upphandling och ny ägarprövning skett. Ordning och reda behövs även i det privata alternativet.

I remissunderlaget saknas en mängd olika besked om hur systemet ska fungera. Vad händer om företag går i konkurs? Vem har då ansvar om inget kommunalt äldreboende finns?

Hur ska staden kunna bibehålla kompetensen inför upphandlingarna om all egen verksamhet är nedlagd? Vem skall betala kostnaderna för tomma platser och den överproduktion som är ett måste om valmöjlighet för den enskilde skall vara reell?

I övrigt anser vi att Kommunala Pensionärsrådets synpunkter skall beaktas.

## **Älvsjö stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Maj-Len Eklund (v) enligt följande

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnde beslutar att avslå förvaltningens förslag till yttrande över förslaget till införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg
2. Ansvar för upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen ska inte centraliseras till stadsledningskontoret
3. Avtalsperioder för entreprenader ska inte kunna förlängas till 10 år

4. Kommunens vård- och omsorgsboenden ska inte hyras ut till privata intressenter.
5. Kommunens vård- och omsorgsboenden för äldre ska behållas i kommunal regi
6. Därutöver framföra följande

Vi motsätter oss förslaget eftersom de inte leder till valfrihet utan till privatisering och sänkt kvalitet i hela den kommunala äldreomsorgen. Den enda garanti som ges är rätten att köa. Systemet garanterar inte rätten att välja kommunalt äldreboende och utesluter grupper med stora omsorgsbehov. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer marknadens principer att cementeras in i en äldreomsorg som under lång tid varit demokratiskt styrd. Kommunen frångår kunskap som tagit decennier att bygga upp. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att själva besluta om entreprenader. Det demokratiska inflyandet blir minimalt om förslagen genomförs. Av dogmatiska skäl överför man ett marknadsekonomiskt tänkande till den kommunala äldreomsorgen och riskerar ständiga konflikter där privata vinstintressen krockar med de politiska målen om verksamhetens kvalitet. Insynen i privata äldreboenden är mycket sämre än i kommunala, eftersom anställda inte skyddas av meddelarfriheten. Äldre utan anhöriga som slår larm kan fara illa en lång tid innan vanvård kan stoppas.

Flera försämringar föreslås som går stick i stäv med stadens organisation och hotar den lokala demokratin. Stadsdelsnämnderna fråntas rätten att besluta om upphandling. Centraliseringen går emot stadens organisation och är en allvarlig attack mot stadsdelsnämndsreformen.

Förslaget ger sken av valfrihet men garanterar inte att äldre ska få välja på jämlika villkor, oavsett bakgrund. Vi vet att det är välutbildade människor som gynnas av valmöjligheter. Verklig valfrihet förutsätter också att kommunala boenden finns som alternativ, men de ska enligt förslaget hyras ut eller läggas på entreprenad i tio år. De långa avtalstiderna kan möjligen förbättra kontinuiteten för de äldre, men hotar demokratin. En ny majoritet kan inte besluta om återgång i kommunal regi, även om folket gett mandatet. Den naturliga slutsatsen av de dåliga erfarenheterna av entreprenader är att behålla äldreboendena i kommunal regi.

Eftersom många stadsdelsnämnder inte lägger egenregianbud kommer vi bara att ha kvar de kommunala äldreboenden som inte hunnit lägga på entreprenad att vara kvar vid mandatperiodens slut. Dessutom får inte Stockholmare med allvarliga diagnoser vara med i valfrihetssystemet – är de inte tillräckligt lönsamma?

Valfrihetssystemet får inte bli kostnadsdrivande men samtidigt varnar man för att om ersättningen blir för låg vill inte privata boenden vara med. En idealiserad bild målas upp med ett överflöd av boenden i närområdet samtidigt som man inte säger hur de tomma platser som är en förutsättning för boendegaranti värd namnet ska betalas. En boendegaranti värd namnet och rätten att köa förutsätter att resurserna ökas så att alla äldre kan få önskat boende utan att behöva flytta flera gånger. Ekvationen går inte ihop.

I verkligheten kommer de äldre att få köa på obestämd tid för att platser som de kanske aldrig får i det borgerliga valfrihetssystemet. Eller så blir de för gamla för att orka flytta en gång till när kötiden räcker till för önskeboendet. Vi menar att vår politik är ärligare. Äldreomsorgen behöver mycket mer resurser. Det ska finnas äldreboenden och kollektivboenden i tillräcklig omfattning i alla delar av staden. Äldre ska få bo

nära barn eller vänner om de så önskar. Självklart ska de få ställa sig i kö till önskat boende när de beviljats plats. Men det är också viktigt att de får större inflytande över hur boendet utformas, så att det passar allas behov.

*Särskilt uttalande* gjordes av Majvi Andersson m fl (s) enligt följande

Vi instämmer till fullo i det yttrande och de frågeställningar som lämnats av Leif Rönngren m fl (s) vid ärendets behandling i Äldrenämnden den 21 augusti.

Vi instämmer likaså till fullo i Kommunstyrelsens pensionärsråds synpunkter så som de framstår i § 9 i protokoll från deras sammanträde den 9 augusti.

Vidare instämmer vi i förvaltningens synpunkt att valfrihetssystemet kan komma att medföra att stadsdelsnämnderna inte kommer att styra över den egna budgeten som tidigare och att det inte går att utesluta att det kan innebära vissa problem. Vi befarar att det blir ytterligare ett sätt att avlösa stadsdelsnämnderna för att senare avveckla dem.

Vi anser att alliansen skyndar fram för fort och klumpigt i sin iver att snabbt skapa kundvalsmodeller och valfrihetssystem som enbart ska bygga på att det finns så många privata utförare och aktörer som möjligt. Det är knappast troligt att de äldre i första hand saknar massor med företag och utförare att välja mellan när det är dags för ett annat boende än det egna hemmet. Däremot tror vi att det är vetskapen om att det finns trygga och säkra boenden med en kvalitativt högt stående vård och omsorg som är nummer ett på agendan för många människor, både de som redan är äldre och där frågan är aktuell, som för många som börjar bli lite till åren och har funderingar på hur det ska bli när den dagen kommer då de inte längre kan bo kvar hemma.

Om införandet av ett kundvalssystem blir verklighet är det oerhört viktigt att staden alltid kan vara med i konkurrensen och lägga sk egenregionbud. Det vore ett makalöst resursslöseri att inte anstränga sig för att ta till vara all den kompetenta och dugliga personal som staden satsat på och som nu arbetar inom stadens egna verksamheter. Som ytterst ansvarig måste staden också alltid ha möjligheten att behålla och utveckla egna kompetenser så att det blir kvalitetsmässigt genomförbart att ta över om/när det fallerar i något av de upphandlade boendena.

I remissunderlaget heter det "Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att det skall medföra ökad mångfald". Vidare "Målet med ökad mångfald är att den enskilde i sitt närområde ska ha möjlighet att väga bland ett stort antal aktörer och inriktningar ". Dessa båda meningar kamouflerar bara nödortfögt det som hela ärendet handlar om, nämligen alliansens omsorg om företag och entreprenörer framför omsorgen om den enskilda äldre människan. Och rent ut står det i underlaget "att om behovet avser en väldigt speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de vårdgivare som erbjuder detta ". Ingenstans framgår det vad som ska hända den som har speciella behov ifall ingen vårdgivare erbjuder den speciella kompetensen eller om det är fullt hos dem som kan erbjuda det. Redan innan valfrihetssystemet är ett faktum fråntas de som kanske har det allra största behovet sin möjlighet till valfrihet för sin personligadel.

Ett annat mål för valfrihetssystemet är att "kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har god kvalitet". Underförstått att det kommer att finnas boenden som har sämre kvalitet som kan väljas bort. Problemet är hur brukarna ska veta vilka av alla dessa privata boenden som har god kvalitet. Kommer förvaltningarna

att lista kvaliteten eller utfärda varningar för dem som brister i kvalitet? Och vad händer om en äldre väljer fel och vill ha ett boende med bättre kvalitet än den först valda? Kommer valfriheten att utsträckas till ett eller flera omval eller sitter man fast i sitt första val? Och är det den enskilde eller biståndsbedömningens kvalitetskrav som ska vara vägledande? Ytterligare en viktig fråga

är vad som händer med den som av någon anledning inte kan, orkar eller vill välja.

Frågorna är många - tyvärr saknas svaren i underlaget.

*Särskilt uttalande* gjordes av Kenneth Rönquist (mp) enligt följande

Ett införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är positivt om det kan leda till ökad kvalitet inom äldreomsorgen och en ökad anpassning till brukarnas individuella behov genom större valmöjligheter och profiler. Att ett kundvalssystem införs endast med ideologiska motiv att öka mångfalden är däremot tveksamt. Brukaren, den äldre, måste stå i fokus genom hela processen.

Det är positivt att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte sker med priset utan med kvaliteten. Här finns alltså stora möjligheter att införa miljö-, och sociala krav vid upphandling av aktörer, liksom krav på viss andel ekologisk mat. Avtalen ska även innehålla en antidiskrimineringsklausul av det slag som användes vid alla avtal under förra mandatperioden men som nu är borttagen. Antidiskrimineringsklausulen säkerställer att aktörerna inte åsidosätter mänskliga rättigheter i sin personalpolitik, till exempel genom att ha en fungerande jämställdhetsplan. Staden får därutöver uppdrag att utreda vilka övriga miljökrav som kan ställas i upphandlingarna av kundvalssystemet.

Precis som staden påpekar är det viktigt att information om kundvalssystemet når brukare, anhöriga och aktörer. Förslaget är dock vagt när det gäller hur informationen ska spridas. Den nämnda kommunikationsplanen bör snarast upprättas.

I förslaget finns ingen utförlig information om hur kundvalssystemet ska följas upp och kvalitetssäkras. Det är av yttersta vikt att systemet verkligen fungerar när det kommer igång och inte bara existerar av ideologiska skäl. En utförlig plan för kvalitetssäkringen måste därför komplettera förslaget.

## **Östermalms stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Rolf Lindell m fl (s), Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) enligt följande

Detta ärende handlar egentligen inte om kundval i verklig mening. Majoriteten väljer att göra ett språkligt sett missvisande ordval, eftersom ärendet främst handlar om att samtliga boenden inom kommunens äldreomsorg ska konkurrensutsättas, dvs. privatiseras inom fem år. Man motverkar vidare ett verkligt kundval genom att vägra egen regi anbud.

Det är alldeles tydligt att privat verksamhet för den borgerliga alliansen är viktigare än medborgarnas och brukarnas valmöjligheter. Det är viktigare att inflytandet ökar på varje vård- och omsorgsboende så att individuella önskemål kan tillgodoses än att möjligheten att välja i praktiken inskränks till vilket företag som blir ens hyresvärd.

Det är viktigt att staden, som alltid har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen, har verksamheter som drivs i egenregi. Att lägga ut all verksamhet i privat regi, vare sig det sker genom s.k. avknoppningar upphandling eller utmaningsrätt, gör ansvarsfrågan otydlig och tar ifrån staden viktig kompetens på området. En balans mellan egenregi, entreprenördriven verksamhet och ideella organisationer är ett bättre sätt att se till att verksamheten utvecklas på ett bra sätt.