



Handläggare: Jacob Krokstedt

Till
Kommunstyrelsen

Införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens dagverksamhet

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Valfrihetssystem avseende den biståndsbedömda dagverksamheten inom äldreomsorgen införs fr.o.m. den 1/7 2009 i enlighet med vad som föreslås i föreliggande ärende.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram och i budget för 2009 föreslå ett ersättningssystem utifrån de principer som angivits i föreliggande ärende samt ansvara för att genomföra informationsinsatser, riktade till berörda personalgrupper och medborgare.

Under förutsättning av att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan beslutar kommunstyrelsen för egen del följande:

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att genomföra informationsinsatser till berörda personalgrupper och medborgare.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Udelepp
Bitr. stadsdirektör

Sammanfattning

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. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem avseende den biståndsbedömda dagverksamheten inom äldreomsorgen införs fr.o.m. den 1/7 2009. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

I föreliggande ärende redovisas nuläget inom staden avseende dagverksamhet och förslag på inriktning på det fortsatta arbetet redovisas. Stadsledningskontoret föreslår en modell

för valfrihet i dagverksamhet och att ett ersättningssystem ska tas fram, att IT-stöd ska utvecklas och informationsinsatser ska genomföras.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning i samråd med stadsledningskontorets finansavdelning, juridiska avdelningen samt med äldreförvaltningen. Vidare har dialog förts med äldreomsorgschefer, utförare, med flera inom Östermalms, Norrmalms och Södermalms stadsdelsförvaltningar.

Ärendet är förhandlat i CESAM 2008-06-03.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har 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 inom en rad områden.

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.

Kommunfullmäktige antog den 5 november 2007 stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden. Nästa område inom äldreomsorgen vilket stadsledningskontoret utreder och föreslår valfrihetssystem är dagverksamhet.

Föreliggande ärende utgör stadsledningskontorets förslag till hur ett valfrihetssystem för äldreomsorgens dagverksamhet kan införas i Stockholm stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Ärendet

Om valfrihet

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbeslut beviljas dagverksamhet ska kunna välja bland de dagverksamheter som ingår i valfrihetssystemet. Valet ska inte begränsas till viss stadsdel.

Valfriheten gäller insats i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de omsorgsgivare som erbjuder detta.

Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive verksamhet.

Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet ska öka också genom ökad lyhördhet för invånarnas önskemål och krav.

Invånarna får genom valfrihetssystem nya vägar att påverka kommunens serviceutbud. Personer med likartade behov får också möjlighet att välja service på lika villkor.

Om dagverksamhet

Dagverksamhet för äldre är ett begrepp som omfattar både öppen och biståndsbedömd verksamhet.

Öppen dagverksamhet

Stadens öppna dagverksamheter fungerar som mötesplatser, sociala knutpunkter dit äldre kan söka sig för att aktivera sig och träffa andra.

Exempel på aktiviteter inom öppen dagverksamhet är gemensamt handarbete, filmvisning, andaktsstunder, bingospel, tematräffar och träning.

Verksamheten är, som namnet indikerar, öppen. Den äldre kan komma och gå efter eget kynne, ingen registrering av besökare görs och det kostar heller inte något för den äldre att besöka en öppen dagverksamhet. Den äldre är fri att besöka vilken som helst av stadens dagverksamheter och är således inte begränsad till en viss stadsdel.

En inventering som genomfördes under hösten 2007 av äldreförvaltningen visar att det i staden finns ett fyrtiotal öppna dagverksamheter. I huvudsak både drivs och finansieras dessa verksamheter av respektive stadsdelsnämnd. Det förekommer också att öppna dagverksamheter drivs i samarbete mellan stadsdelsnämnd och frivilligorganisationer. I några fall drivs öppen dagverksamhet som kommunövergripande verksamhet, där ansvarig stadsdel får särskilda anslag i budgeten för verksamheten. En kommunövergripande verksamhet har i regel en speciell inriktning eller profil.

I stadens budget för 2008 står att antalet öppna dagverksamheter för äldre ska öka och i linje med detta beslut förbereder flera stadsdelar etablerande av nya verksamheter.

Biståndsbedömd dagverksamhet

Biståndsbedömd dagverksamhet ordnas av stadsdelsförvaltningarna och riktar sig till personer över 65 år. Det är biståndshandläggaren på stadsdelsförvaltningen som fattar beslut om möjligheten att delta i dagverksamhet. Av beslutet framgår också i vilken omfattning den äldre ska ges möjlighet att delta i dagverksamheten. Den äldre betalar en avgift för deltagande samt avgift för måltider.

Dagverksamhet kan ge stöd att upprätthålla den äldres psykiska och fysiska funktioner och kan fungera som ett komplement till hemtjänst eller som avlastning till anhöriga. Med dagverksamheten och de sociala aktiviteter som där anordnas kan ensamhet och isolering brytas. Ett övergripande mål med den biståndsbedömda dagverksamheten är att fördröja behovet av vård- och omsorgsboende.

Biståndsbedömd dagverksamhet är ofta särskilt inriktad på äldre som drabbats av demenssjukdom, men kan även rikta sig till andra grupper. I det senare fallet omtalas i regel verksamheten som dagverksamhet med social inriktning. På dagverksamheterna finns det tillgång till medicinsk, psykologisk och social kompetens för behandling av både demens och somatiska sjukdomar.

I stadens biståndsbedömda dagverksamheter erbjuds en rad olika aktiviteter och insatser. Inom stadens dagverksamheter med demensinriktning erbjuds bland annat minnesträning, dansterapi, social träning, högläsning, promenader och korsordslösning.

Enligt uppgifter från äldreförvaltningen fanns det i februari 2008 i staden 44 biståndsbedömda dagverksamheter som riktar sig till personer över 65 år.

I januari 2008 omfattades 1290 personer av dagverksamhet.

Av dessa bodde 1199 i ordinärt boende och 91 personer i särskilt boende.

Uppgifter från stadens utrednings- och statistikkontor visar att under januari 2008 omfattade den dagliga verksamheten 13 552 dagar i hela staden. Det innebär att varje person som beviljats biståndsbedömd dagverksamhet i snitt går drygt tio dagar per månad.

Fördelat på de huvudsakliga inriktningarna demens och social inriktning omfattar demensdelen 70 % av det totala antalet platser. Resterande del omfattar i huvudsak verksamhet med social inriktning. Det finns också en verksamhet med inriktning mot socialpsykiatri.

Normalt sett erbjuds den äldre efter det att biståndsbedömning skett plats på dagverksamhet inom den egna stadsdelen. I det att plats inte kan erbjudas inom stadsdelen eller att den äldre har behov som kräver en viss inriktning, t ex psykiatrisk, sker köp av plats från andra stadsdelar eller, mer sällan, av privat vård- och omsorgsgivare.

De allra flesta dagverksamheterna inom staden drivs i kommunal regi. Fem verksamheter drevs i februari 2008 på entreprenad. Antalet entreprenader ökar i det att stadens nämnder genomför upphandlingar i enlighet vad de angivit i sina aktivitetsplaner. Utöver de verksamheter som drivs i egen regi och i entreprenadform köper staden, som angavs ovan, ett fåtal platser av privata aktörer, belägna inom och utanför stadens gränser.

Att etablera ett valfrihetssystem

Omvärldsanalys.

En kartläggning som stadsledningskontoret genomfört visar att det i dagsläget är relativt sällsynt med valfrihetssystem inom äldreomsorgens dagverksamhet. Två kommuner som har infört valfrihet inom dagverksamheten är Nacka och Järfälla.

Nackas valfrihetsmodell ser i korthet ut enligt följande: Kommunen har avskaffat biståndsbedömningen avseende dagverksamhet. De av kommunens äldre som önskar delta i en dagverksamhet kan vända sig direkt till verksamheten och bli inskriven där. Vid behov kan biståndshandläggarna informera och förmedla kontakt till dagverksamheterna. Efter besök på dagverksamheten kommer parterna överens om startdatum och hur ofta den äldre ska delta. Därefter meddelar dagverksamheten biståndshandläggaren om överenskommelsen varefter biståndshandläggaren fattar beslut om dagverksamhet. Ersättning utgår till utförare under förutsättning att den enskildes vistas på dagverksamheten minst fem timmar om dagen. Ersättning utgår i normalfallet, utifrån en grundnivå. I de fall behovet av omsorg bedöms som särskilt omfattande kan kommunen bevilja ersättning utifrån två ytterligare nivåer. Bedömningen görs då på liknande vis som sker för vårdbehovsmätningar för de särskilda boendena.

Nacka kommun ersättningsnivåer, budget för 2008:

Checkgrupp, nivå kronor per dag	1	2	3
Kommunala anordnare	287	453	761
Privata anordnare	305	480	807

Resor sker under förutsättning att beslut om färdtjänst fattats. Utföraren ansvarar för beställning och samordning av resor till och från dagverksamhet. Kostnaden för resor är dock inte inräknad i checkbeloppen ovan, utan betalas av beställaren.

I Nacka kommun finns det sammanlagt sju dagverksamheter. Sex av verksamheterna drivs i kommunal regi och en i privat. (efter auktorisation) Nacka har inte och avser inte, enligt uppgift, att lägga ut driften av de egna dagverksamheterna på entreprenad.

Som en konsekvens av beslutet att ta bort krav på biståndsbedömningen finns det inom Nacka kommun inte någon öppen dagverksamhet, så som fallet är i Stockholms stad.

Järfällas valfrihetsmodell bygger på dagverksamhet som påminner om den i Stockholms stad. Det innebär en bibehållen biståndsbedömning och en åtskillnad mellan demens och somatik. I kommunen finns tre biståndsbedömda dagverksamheter, varav en drivs i kommunal regi. Totalt omfattas 147 personer av den biståndsbedömda dagverksamheten. I motsats till Stockholms stad är den sociala delen större än demensverksamheten och omfattar 87 personer. Ersättning till utförare är 2008 bestämd till 532 kronor per person och dag. Enligt företrädare för kommunen som stadsledningskontoret varit i kontakt med är erfarenheterna av ersättningssystemet goda. Ett system med en nivå är enkelt att tillämpa och kräver inte administrativt merarbete i form av vårdbehovsmätningar etc. Utöver den biståndsbedömda delen finns flera öppna verksamheter, så kallade dagcentraler.

Vägval för Stockholms stad

Stadens inventering visar, enligt äldreomsorgschefer och annan expertis, som stadsledningskontoret har varit i kontakt med, att de äldre som ingår i den biståndsbedömda dagverksamheten i allmänhet har ett omfattande omvårdnads- och omsorgsbehov. Detta gäller både för verksamhet med demensinriktning och för den sociala verksamheten. Detta understryks av den inventering som dagverksamheten Bo Bergman inom Östermalms stadsdelsförvaltning har genomfört i syfte att bedöma hur många människor som befann sig i den biståndsbedömda dagverksamheten som i stället skulle kunna vistas i öppen dagverksamhet. Resultatet blev en person av det sextiototal som ingick i förvaltningens dagverksamhet. Det är således inte fel att säga att, som det ser ut idag, de öppna och de biståndsbedömda dagverksamheterna riktar sig till olika målgrupper och att dessa har så pass skilda behov och förutsättningar att en sammanslagning av de två grupperna inte skulle få positiva effekter på verksamheternas kvalitet.

För den öppna dagverksamheten inom staden kan kriterierna för valfrihet redan sägas vara uppfyllda. Den äldre kan välja att besöka vilken av stadens öppna verksamheter som helst.

En grupp äldre, i dagsläget ett nittiototal personer, är beviljade dagverksamhet och bor i vård- och omsorgsboende med heldygnsomsorg. För denna grupp utgör dagverksamheten en integrerad del av heldygnsomsorgen och sker också där den äldre bor. För äldre som beviljats särskilt boende med heldygnsomsorg kommer valfriheten att avse val av boende. Dagverksamhet kan inte därutöver det väljas när den finns i boendet.

Öka mångfalden

Den rika floran av enskilda utförare inom äldreomsorgens särskilda boenden finner inte sin motsvarighet inom dess dagverksamheter. Inte heller finns några centralt upphandlade ramavtal för stadens nämnder att avropa dagverksamhet från. Förutsättningarna att

etablera en dagverksamhet borde i flera hänseenden vara mindre komplicerade än att etablera ett särskilt boende.

Valfrihetslagen, om den införs enligt förslag, kommer enligt stadsledningskontorets bedömning att innebära en avsevärd förbättring i förhållande till nu gällande upphandlingslagstiftning. Enligt det förslag som nu ligger ska löpande in- och utträde i valfrihetssystemet vara möjligt och ingen rangordning tillämpas vid ramavtalsupphandling. Beslut i denna del bör inväntas innan staden vidare lägger upp strategi för hur privata aktörer, utöver genom entreprenadupphandlingar, skall inkluderas i valfrihetssystemet.

För de verksamheter som staden idag driver i egen regi har stadens nämnder upprättat aktivitetsplaner som anger när konkurrensutsättning ska ske. Stadsdelarna har påbörjat detta arbete och upphandlingar pågår. Andelen dagverksamheter som drivs på entreprenad kommer således att öka successivt de närmaste åren. Inför införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden (dnr 327/1752-2007) fann stadsledningskontoret goda skäl att centralt samordna stadens entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgsboenden. Stadsledningskontoret gör inte bedömningen att motsvarande förfarande är det bästa vad avser dagverksamheter. Dagverksamheterna i staden ingår ofta som en del av en större helhet, ofta ett servicehus. När nämnderna planerar och genomför sina upphandlingar ingår därför dagverksamheterna i förekommande fall i ett större paket. I somliga fall är det säkert möjligt att bryta loss dagverksamheten, men i andra fall bedöms det inte som tillrädligt, utifrån ekonomiska och andra skäl. Stadsledningskontorets uppfattning är att stadsdelarna själva bäst kan göra dessa bedömningar.

Inom dagverksamhet bör det också finnas mycket goda möjligheter för utförarna att profilera sig avseende inriktning och aktiviteter för den äldre. Det är viktigt att staden i sina upphandlingar inte begränsar dessa möjligheter. Hälso- och sjukvårdsansvaret skall under inga omständigheter göras avkall på, men utöver det måste det beredas utrymme att föra in nya tankar och sätta sin profil på verksamheten.

En fast ersättning, peng.

Stadsledningskontorets bedömning är att förutsättningarna för fast ersättning är goda vad avser dagverksamhet. Själva ramarna för verksamheten låter sig väl formuleras, även om verksamhetens innehåll kan variera.

Utgångspunkten stadsledningskontoret har att förhålla sig till vid framtagandet av en fast ersättning är att valfrihetssystemet inte ska vara kostnadsdrivande. Det innebär att de kostnader som staden idag har för dagverksamhet inte ska öka genom att valfrihetssystem införs.

Stadsledningskontoret föreslår att ersättningen, som i Järfällas ersättningssystem, skall vara enhetlig avse ersättning per dag och inte delas in i nivåer.

Stadsledningskontoret anser det dock vara nödvändigt att ha en ersättning för dagverksamhet med demensinriktning och en ersättning för de sociala dagverksamheterna. Det råder i några viktiga avseenden skilda förutsättningar för de två inriktningarna, som att kostnaderna ser olika ut. En sådan skillnad är att grupperna är mindre och personaltätheten högre i verksamhet med demensinriktning. De internpriser för dagverksamhet som stadens nämnder anger i sina verksamhetsplaner visar också på att demensverksamheten i allmänhet är dyrare än den sociala verksamheten.

Den framtagna ersättningen ska avse själva omsorgsinsatsen. Stadsledningskontoret föreslår därför att varken lokal- eller transportkostnader skall omfattas av pengarna, utan regleras på annat sätt.

Stadsledningskontoret föreslår att, i samband med att förslag till ersättningar tas fram, kontoret utreder och föreslår de exakta formerna för hur lokal- och resekostnader skall hanteras inom ramen för valfrihetssystemet. I den fortsatta utredningen måste hänsyn tas till att lokalkostnaderna varierar mellan olika verksamheter. Det är också viktigt att ta hänsyn till hur incitament kan skapas för ett så effektivt lokalutnyttjande som möjligt samt hur man kan skapa så likartade förutsättningar som möjligt mellan verksamhet driven av staden själv och enskilt driven verksamhet.

Inom en stadsdelsnämnd är det ytterst stadsdelsnämnden som ansvarar för att lokalerna nyttjas effektivt samt att kostnaderna ryms inom tilldelad budget. Större investeringar ska dessutom beslutas i kommunstyrelsens ekonomiutskott.

Övriga aktiviteter/ åtgärder

I syfte att skapa förutsättningar för den äldre val måste information om verksamheterna tillgängliggöras för de äldre. Det skall vara lätt att kunna tillgodogöra sig vilka alternativ som ingår i valfrihetssystemet och vad de olika verksamheterna erbjuder. Det skall också vara möjligt för den äldre att byta dagverksamhet och, om plats inte kan erbjudas direkt, ställa sig i kö till en viss dagverksamhet.

Föreliggande förslag innebär ingen skillnad gentemot nuläget vad avser själva biståndsbedömningen. Biståndsbedömaren ska efter bedömningen tillhandahålla information om möjliga val och vid behov vara allmänt behjälplig i valprocessen.

Det förslag till valfrihetssystem inom dagverksamhet som redovisas i föreliggande ärende innehåller inte något komplicerat ersättningssystem. Biståndshandläggarna ska ha en förståelse för principer och tankar bakom valfrihetssystemet. Stadsledningskontoret planerar att genomföra informationstillfällen samt ta fram skriftlig information som publiceras på Internet och i broschyrer. Stadsledningskontoret planerar även informationsinsatser till stadens medborgare.

Slutsatser och fortsatt arbete

Stadsledningskontoret föreslår att ett valfrihetssystem inom äldreomsorgens biståndsbedömda dagverksamheter införs fr.o.m. 2009-07-01. Valfriheten ska innebära att den äldre efter ett biståndsbeslut ska kunna göra egna val. Valet ska avse vem som utför den insats som anges i biståndsbeslutet. Valet ska göras bland utförare som finns med i valfrihetssystemet och som kan tillhandahålla den insats som den enskilde är i behov av, någon begränsning till en viss stadsdel ska inte ske. Den äldre skall kunna byta dagverksamhet och även byta dagverksamhet när han eller hon så önskar.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram och i budget för 2009 föreslå ett ersättningssystem utifrån de principer som angivits i föreliggande ärende samt ansvara för att genomföra informationsinsatser, riktade till berörda personalgrupper och medborgare .