

Handläggare: Lars B Strand
Telefon: 508 36 205

Till
Äldrenämnden
21 augusti 2007

Införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg

Äldreförvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med detta tjänsteutlåtande.

Raili Karlsson
t.f. förvaltningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande om kundvalssystem för vård och omsorgsboenden inom äldreomsorgen har remitterats till bl.a. äldrenämnden för yttrande.

Äldreförvaltningen delar i stort stadsledningskontorets förslag men anser att några delar i förslaget behöver klargöras eller utredas vidare. Främst gäller det utveckling av IT-stöd för köhantering m.m. samt kvalitetsredovisning. Biståndshandläggarnas roll i nivåbedömningarna och informationen till de sökande är också utvecklingsområden. Äldreförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att samordning av entreprenadupphandlingarna och ramavtalsupphandlingarna bör ske.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben efter samråd inom förvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 9 augusti 2007.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg från den 1 juli 2008. Äldreroteln har remitterat ärendet till stadsdelsnämnderna och till äldrenämnden för yttrande senast den 31 augusti 2007. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande biläggs.

Ärendet

Valfrihetssystemets innehåll och omfattningen

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Systemet omfattar tillsvidare särskilda boenden med heldygnsoomsorg, d.v.s. inte servicehus, specifika profilboenden och korttidsvård.

Köhantering

För att möjliggöra valet ska ett köhanteringssystem införas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet tas med. Kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar ska redovisas för resp. boende. De äldre ska kunna ställa sig i kö till boende som för tillfället är fullt och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på ett annat boende. Kvarboendepincipen gäller i övrigt.

Ökad mångfald

I tjänsteutlåtandet tas upp hur staden ska gå tillväga för att öka mångfalden i valfrihetssystemet. Det föreslås att mångfald ska finnas inom de fem geografiska områden inom vilka stadsdelsnämnderna sedan tidigare samordnar sina äldreboendeplaner.

Stadsledningskontoret slår fast att auktorisation av presumtiva vårdgivare, som alternativ till entreprenadupphandling, inte är förenligt med lagen om offentlig upphandling. En pågående statlig utredning om valfrihetssystem kan möjligen komma att öppna upp för andra lösningar än dem som i dagsläget är lagliga.

Emellertid har erfarenheterna av entreprenadupphandlingar av vård och omsorgsboende för äldre visat att det har kommit att ske en utveckling där anbudsgivande och framförallt vinnande aktörer har blivit allt färre och större. Ytterligare en erfarenhet är att detaljnivån och antalet krav i stadens entreprenadupphandlingar har ökat över tid. 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. Fastslogna ersättningsnivåer inom valfrihetssystemet kommer att medföra att konkurrensen inte sker med priset utan med kvaliteten.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att mångfalden av aktörer är större i stadens upphandling av enstaka platser än i entreprenadavtalen. Det finns därför enligt stadsled-

ningskontorets bedömning goda skäl att ytterligare utveckla det ramavtalsförfarande som idag tillämpas i staden. En möjlig väg att ge nya aktörer tillträde är enligt stadsledningskontoret uthyrning av lokaler. 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.

Stadsledningskontoret ser det också som angeläget att i möjligaste mån likrikta krav och villkor i de upphandlingar som genomförs. Med anledning av detta föreslår stadsledningskontoret att stadens upphandlingar av särskilda boenden samordnas ytterligare inför införandet av valfrihetssystemet. Avtalstidens längd bör i ramavtal för enstaka platser 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 ramavtalsupphandling 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. För att skapa kontinuitet för de boende föreslår stadsledningskontoret tioåriga avtal. Själva övertagandet av boenden ska av praktiska skäl ske efter sommaren, den 15 september 2008. I det fall avtal sägs upp av någondera parten ska den stadsdelsnämnd där boendet är beläget ta ansvar för vården av de äldre.

Ersättningen

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. Stadsledningskontoret utreder bl.a. hur ersättningssystemet ska utformas. Enligt kommunfullmäktiges uttryckta förutsättningar för ett valfrihetssystem får det inte bli kostnadsdrivande. Bland de frågor som stadsledningskontoret kommer att ta ställning till i sammanhanget är hur kostnaderna för tomma platser ska hanteras.

Mätinstrument

Om en ersättning ska baseras på den äldres individuella vård- och omsorgsbehov behövs metoder för att kunna mäta dessa. Mätmetoder som stadsledningskontoret nämner i tjänsteutlåtandet är ADL-trappan enligt Katz respektive Bergerskalan. Stadsledningskontoret föreslår att dessa mätningar ska genomföras av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna eftersom det är viktigt att det görs likartade bedömningar.

IT-stöd

Stadsledningskontoret kommer även att se över det IT-stöd som behövs i ett valfrihetssystem.

Förvaltningens synpunkter

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 förutsätter emellertid att det alltid finns en plats ledig. Finns ingen plats ledig för tillfället kommer man att få ställa sig i kö. Äldreförvaltningen anser att ett kösystem bör finnas även för servicehusen så att den som önskar kan ställa sig 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. Äldreförvaltning-

en 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, beställningen, 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.

Bilaga

Remiss om införande av kundvalssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg.