



Handläggare: Christina Egerbrandt
Telefon: 508 08 032

Till
Kungsholmens stadsdelsnämnd

Införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Kungsholmens stadsdelsnämnd överlämnar tjänsteutlåtandet som sitt svar på remissen.

Anders Carstorp
stadsdelsdirektör

Kerstin Callinggård
tf verksamhetschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har sänt *Införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg* på remiss till Kungsholmens stadsdelsnämnd. Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Staden ska stimulera tillkomsten av fler alternativ inom dessa områden och garantera äldres rätt att välja boende genom ett valfrihetssystem. I detta tjänsteutlåtande redovisas förvaltningens synpunkter på förslaget.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom verksamhetsområdet Äldre och funktionshindrade. Stadsdelsnämndens pensionärsråd har behandlat ärendet på sitt sammanträde den 20 augusti 2007.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden har fått remissen från Kommunstyrelsen för yttrande senast 31 augusti 2007. Förslaget till valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg sammanfattas delvis i texten men biläggs i sin helhet till tjänsteutlåtandet. Förvaltningens svar följer rubrikerna i förslaget.

Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Inom flera verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. Utökade valmöjligheter införs med prioritet inom bl.a. äldreomsorgen och staden ska stimulera tillkomsten av fler alternativ inom dessa områden och garantera äldres rätt att välja boende genom ett valfrihetssystem. Målet med valfrihetssystemet är enligt förslaget 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.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Ärendet från stadsledningskontoret (SLK) beskriver två huvudprocesser; dels hur valfrihet för den enskilde ska skapas när det gäller val av vård- och omsorgsboende och dels hur stadens vård- och omsorgsboenden ska drivas i framtiden. Förslaget är relativt övergripande och ger upphov till frågor av såväl allmän karaktär som mer specifika frågor inom olika områden.

En hel del frågor återstår som SLK ska arbeta vidare med. En av de frågor som SLK ska utreda vidare är hur pågående avtal ska växlas in i systemet. Detta är en angelägen fråga för Kungsholmens stadsdelsnämnd som har ett flertal pågående avtal.

Stadsdelsnämnden har för närvarande tre remisser att besvara. Två remisser som utarbetats av Äldreförvaltningen – Stockholms stads äldreplan 2007-2011 och Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen - samt denna om valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg. Remisserna behandlar delvis samma områden men också områden inom äldreomsorgen som tangerar varandra. Förvaltningen kan märka en viss brist i samstämmighet i ärendena vilket kan komma att påverka deras styreffekt på verksamheten. Förvaltningen har försökt att i respektive remissvar belysa detta.

Valfrihetssystemets innehåll och omfattning

För att möjliggöra för den enskilde att välja vård- och omsorgsboende ska ett köhanteringsystem utvecklas och införas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrihetssystemet redovisas.

En förutsättning är att det finns ett utvecklat system som redovisar lediga platser. Förvaltningen ställer sig frågan hur ett sådant kösystem ska fungera - är det kötid som ska gälla för den enskilde? Om det dyker upp någon som har mer akut behov – vad händer då? Idag

prioriterar boendesamordnaren på stadsdelsförvaltningen bland dem som står i kö när det uppstår en ledig plats. De som flyttar till vård- och omsorgsboende med heldygnsomsorg är många gånger personer som väntat hemma in i det längsta och när väl behovet uppstår så är det akut. Förvaltningen vill poängtera att det måste finnas möjlighet att prioritera dessa personer och att kötid inte kan vara avgörande.

I förslaget till Äldreplan 2007-2001 finns en mening; ”Om det inte finns plats på önskat boende ska det vara möjligt att kunna ställa sig i kö om plats kan bereda inom rimlig tid”. Förvaltningen ställer sig något undrande till denna formulering – hur lång är rimlig tid? Denna formulering finns inte i föreliggande dokument. Enligt förvaltningen bör detta förtydligas i ”Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen”.

Valfrihet ska gälla i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär enligt förslaget att om behovet avser en väldigt speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de vårdgivare som erbjuder detta. Förvaltningen vill belysa frågan utifrån ett annat perspektiv. I dag har olika boenden olika standard vad gäller t ex lokaler och tillgänglighet. Detta kan påverka möjligheten för en person med flera sjukdomstillstånd och eller funktionshinder att bo på ett visst boende. Hur ska den enskilde informeras om när det finns begränsningar som innebär att omvårdnaden inte kan klaras av på ett visst boende eller det boende man har som förstahandsval?

Vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehus) ska enligt förslaget undantas från valfrihetssystemet i detta skede. Förvaltningen instämmer i detta och anser att det är klokt att utreda frågan om mellanboendeformer först. Det finns redan idag valfrihet och ett fungerande köhanteringssystem för servicehusansökningar i Stockholm.

I förslaget föreslås att korttidsvård, avlastning och växelvård undantas från valfrihetssystemet. Korttidsvård, avlastning och växelvård undantas med motiveringen att det är ett tillfälligt boende. Förvaltningen delar uppfattningen att korttidsvård bör undantas från valfrihetssystemet men den måste ändå i många fall ingå i upphandlingen eftersom platserna ligger i samma hus som permanentboende och samma entreprenör ansvarar för driften. Kungsholmens stadsdelsnämnd har just avslutat upphandling av Solbackens vård- och omsorgsboende. Planering pågår för att utveckla Solbacken till ett demenscenter med dagverksamhet, korttidsplatser och permanentboende, eventuellt även akutplatser för avlastning av anhöriga. Lidnersgårdens dagverksamhet kommer att flytta till lokaler på Solbacken inom kort. Tanken är också att vidareutveckla stödet till anhöriga inom ramen för denna verksamhet. Även vid Serafens vård- och omsorgsboende finns korttidsplatser för växelvård och avlastning. Det vore enligt förvaltningen mycket olyckligt om denna positiva utveckling avbryts genom att separata upphandlingar genomförs av vård- och omsorgsboende respektive korttidsvård, avlastning och växelvård.

Vad gäller avlastning och växelvård så är förvaltningens bestämda uppfattning att dessa verksamheter bör omfattas av valfrihetssystemet. De må vara tillfälligt boende men an-

ledningen till att avlastning och växelvård beviljas är ofta att det sker som stöd till anhöriga eller närstående som vårdar den enskilde i hemmet. För att det ska fungera som avlastning är det oerhört viktigt att både den enskilde och den anhörige är nöjd med insatsen och förvaltningens erfarenhet är att många tackar nej till insatsen då man inte är nöjd med utföraren. Detta kan få förödande konsekvenser för den som vårdar om man inte får avlastning i sin vårdargärning.

Nuläge

Totalt finns idag 93 särskilda boenden inom Stockholms stad (i egen regi eller på entreprenadavtal). Med särskilda boenden avses alla boendeformer; servicehus samt vård- och omsorgsboenden (gruppboenden, korttidsvård, ålderdomshem och sjukhem). Förvaltningen vill i detta sammanhang påtala olämpligheten av att använda sig av begreppen gruppboenden, ålderdomshem och sjukhem då dessa kan ge intryck av att det handlar om boenden i olika nivåer. I enlighet med Stockholms stads äldreomsorgsplan 2006-2010 beslutades att alla särskilda boendeformer ska ha en gemensam benämning; vård- och omsorgsboende. För att tillgodose skiftande behov ska vård- och omsorgsboenden ha olika inriktningar som t ex demenssjukdomar eller somatiska sjukdomar. Kvarboendepincipen gäller för samtliga. Ingen förändring föreslås i förslaget till Äldreplan 2007-2011.

Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?

I förslaget konstateras att en central fråga vid införandet av valfrihetssystem är hur staden ska gå tillväga i sitt arbete för att uppnå ökad mångfald. Med ökad mångfald avses ett rikt utbud av vård- och omsorgsboenden med olika inriktning drivna av ett stort antal företag, såväl större som mindre. Målet med ökad mångfald är att den enskilde ska ha möjlighet att välja bland ett stort antal aktörer och inriktningar i sitt närområde. Med närområde menas respektive innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst. Denna indelning påverkar dock inte den enskildes valmöjlighet utan denne har rätt att välja bland alla aktörer som finns med i valfrihetssystemet.

För Kungsholmsbon innebär denna indelning i närområden Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm att mångfald ska råda inom detta område. Förvaltningen ställer sig frågan vem som ska planera för mångfald inom detta område. Det är oklart i förslaget. Är det stadsdelsnämnden, äldreförvaltningen eller de enskilda aktörerna? Staden bör, enligt förvaltningen, behålla greppet om styrning och planering av vård- och omsorgsboenden. Staden måste kunna försäkra sig om att nödvändigt antal vård- och omsorgsboenden med olika inriktning finns för att tillgodose medborgarnas grundbehov. Förvaltningens erfarenhet är att samarbete inom en region fungerar bra men kan utvecklas.

Stadens entreprenadupphandlingar

I stadens tidigare entreprenadupphandlingar så har vinnande aktörer blivit allt färre och större. Detta konstateras i SLK:s tjänsteutlåtande och det är också förvaltningens erfarenhet. Enligt förvaltningen är främsta anledningen till detta att priset vägts in i upphandlingarna. Fast pris har prövats ett par gånger bl.a. av Kungsholmen och det är enligt förvalt-

ningen en modell som möjliggör för de små aktörerna att konkurrera på lika villkor då de stora företagen med sina större marginaler inte kan sänka priset. Av den anledningen är det positivt med den fasta ersättningsnivån. Däremot kommer stora företag antagligen att fortsätta köpa upp mindre t.ex. avknoppare för att få en större andel av marknaden.

Det är mycket viktigt att upphandlingarna innehåller incitament till utveckling. I förslaget görs jämförelser med upphandlingen av hemtjänsten men den upphandlingen har enligt förvaltningen bara medfört ett större antal aktörer men mindre av utveckling av innehållet i omsorgen. För att uppnå stadens strategi om en flexibel hemtjänst som kan hantera omfattande och specifika behov vill förvaltningen framhålla vikten av att såväl förfrågningsunderlagen som avtalen vid upphandling ger utrymme och drivkraft för utförarna att utveckla hemtjänsten. Förvaltningen efterlyser metoder och modeller för utveckling. Förfrågningsunderlagen bör stimulera till att utveckla t ex olika specialistteam för omvårdnad av personer i ordinärt boende.

Ytterligare en erfarenhet av tidigare entreprenadförfarande är enligt SLK att detaljnivån och antalet krav i stadens förfrågningsunderlag ökat över tid. En konsekvens av detta sägs vara att företagens egna inriktningar och idéer för utveckling har beskurits. För att komma tillrätta med detta föreslås att förfrågningsunderlagen ska renodlas.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning har lång erfarenhet av upphandling och remissen väcker många frågor på denna punkt. På vilket sätt ska förfrågningsunderlagen förenklas? Hur ska utvärderingskriterierna definieras? Genom att ställa enbart kvalificeringskrav kan inte anbuden skiljas utan att pris används i utvärderingen. Hur särskiljs och väljs anbud om få utvärderingskriterier används?

Hur ska de kvalitativa mervärdena beskrivas som ska avgöra tilldelning av olika objekt? Kvalitativa mervärden förutsätter mätbarhet. Upphandlingarna ska således, enligt förvaltningen, inte vara förenklade, däremot ska anbudsgivarna känna igen sig i stadens upphandlingar och uppfatta krav som enhetliga och rimliga. Vissa krav måste kvarstå för att staden ska försäkra sig om att den erbjuder en bra nivå på omsorgen. Alla detaljer måste inte vara kvar utan med ett bra avtal i botten och en aktiv uppföljning och dialog med utförarna kan verksamheten utvecklas.

I samband med att stadsdelsnämndens upphandling av Solbackens och Serafens vård- och omsorgsboenden nyligen avslutades uttalade stadsdelsnämndens pensionärsråd "Rådet känner oro inför att det nu är några få stora företag som vinner alla upphandlingar och konkurrerar ut mindre företag. Anbuden känns opersonliga och speglar företagets allmänna policy och inriktning men är inte anpassade till de enskilda objekten." Förvaltningen delar pensionärsrådets erfarenheter från den upphandlingen och anser att centrala upphandlingar sannolikt innebär att anbuden än mer tenderar att bli mer generella och spegla företagets koncept mer än boendets särart och behov och det gynnar inte mångfalden.

En kompletterande metod

Som komplement till entreprenadupphandlingar föreslår SLK att ramavtalsmodellen fortsätter och utvecklas. Förvaltningen instämmer men ställer sig frågan hur valfrihet för den enskilde ska kunna uppnås då avrop vid ramavtalsupphandling måste ske utifrån rangordning enligt LOU?

Sammanfattningsvis

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 sjuksköterskebemannning 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 kvarboendeprincipen.

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.

Bilaga

Införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende inom äldreomsorg.