



Handläggare: Hanna Runling
Telefon: 508 09 527

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd

Införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg – svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Mona Lindgren
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att utreda och föreslå ett system för valfrihet inom vård- och omsorgsboende. Målsättningen med valfrihetssystemet är större valfrihet för den enskilde, ökad mångfald av aktörer och ökad kvalitet. Små och nya företag ska ha lättare att komma in och etablera sig på marknaden och kostnaderna ska inte öka på grund av systemet. Stadsledningskontoret föreslår att stadens valfrihetssystem införs fr.o.m. den 1 juli 2008. Kommunstyrelsen har överlämnat förslaget till bland annat stadsdelsnämnderna för yttrande.

Förvaltningens stödjer stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem och anser att det ger goda förutsättningar för ökad valfrihet för de äldre invånarna. I tjänsteutlåtandet ger förvaltningen kommentarer till några delar i valfrihetssystemet, bland annat vad gäller ersättning och information till den enskilde.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom vård- och omsorgsavdelningen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från samtliga stadsdelsnämnder samt från äldrenämnden med anledning av stadsledningskontorets förslag till hur ett valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboenden kan införas i Stockholm stad. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 augusti 2007.

Kommunfullmäktige har, i samband med behandlingen av budget 2007, uppdragit åt kommunstyrelsen att utreda och föreslå ett system för valfrihet inom vård- och omsorgsboende. Målsättningen med valfrihetssystemet är större valfrihet för den enskilde, ökad mångfald av aktörer och ökad kvalitet. Små och nya företag ska ha lättare att komma in och etablera sig på marknaden och kostnaderna ska inte öka på grund av systemet.

I dag råder inte valfrihet när det gäller val till vård- och omsorgsboende. Brukaren kan ha önskemål om placering men kan inte vara säker på att detta önskemål kan uppfyllas. Anledning till detta kan vara att det önskade boendet är fullt och brukaren har ett behov av vård- och omsorgsboende omgående. Det kan också vara så att stadsdelsförvaltningen har tomma platser i egna eller entreprenad drivna boenden med rätt inriktning.

Sammanfattning av remisshandlingarna

Valfrihetssystemet innebär att brukare som beviljats plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Valet ska gälla alla boenden som ingår i valfrihetssystemet, inom såväl som utom Stockholms stads gränser. Servicehus föreslås i detta skede undantas mot bakgrund av en pågående utredning om mellanboendeformer för äldre. Även korttidsvård, avlastning och växelvård bör enligt stadsledningskontorets förslag undantas från valfrihetssystemet eftersom dessa boendeformer är tillfälliga.

Enligt förslaget bör ett köhanteringssystem utvecklas där lediga platser i de vård- och omsorgsboenden som ingår i valfrihetssystemet finns redovisade. Den äldre kan göra sitt val utifrån lediga platser eller ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt. Stadsledningskontoret föreslår att de riktlinjer som idag finns för bistånd i form av vård- och omsorgsboende även fortsättningsvis ska gälla.

Enligt en kartläggning som stadsledningskontoret genomfört finns det 93 särskilda boenden (inklusive servicehus) i Stockholms stads regi och genom entreprenadavtal varav 77 drivs i kommunal regi och 16 på entreprenad av sju olika företag. Det finns ca 7 000 platser i kommunal regi, 2 000 platser hos entreprenörer samt 2 000 platser som Stockholms stad köper som enstaka platser utifrån ramavtal. De enstaka platser som köps drivs av 36 olika företag eller organisationer i 20 olika kommuner.

Att skapa mångfald

Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att det skall medföra en ökad mångfald med tillgång till ett rikt utbud av olika inriktningar i den enskildes närområde. För att inte närområdet ska bli för ”snävt” föreslår stadsledningskontoret att staden delas upp i fem geografiska områden inom vilka mångfald ska finnas, innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst.

Stadsledningskontoret konstaterar att brukaren i nuvarande utförarstruktur i huvudsak har att välja mellan olika kommunalt drivna boenden med likartad profil och inriktning. Även bland de entreprenaddrivna boendena finns det en tendens till likartad inriktning då ett fåtal aktörer driver dessa. Inom stadens ramavtal vad gäller enstaka plats finns däremot stora och små företag med olika nischer och inriktningar.

Stadsledningskontoret har, med utgångspunkt att finna en heltäckande modell för valfrihetssystemet, studerat nuvarande entreprenadmodell och andra modeller, bland annat auktorisation, för att finna vägar för att skapa mångfald inom vård- och omsorgsboenden. Enligt stadsledningskontorets sammanfattande bedömning kan dock inte valfrihetssystemet inrymmas i en enda modell. Den gemensamma nämnaren för modellerna är att det alltid måste finnas ett upphandlat avtal mellan staden och utföraren.

Upphandling

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att likrikta krav och villkor i de upphandlingar som genomförs, oavsett vilken metod för upphandling som väljs. Grundtanken är att kraven på en leverantör i en ramavtalsupphandling inte ska avvika nämnvärt från kraven i en entreprenadupphandling. Med anledning av detta föreslår stadsledningskontoret att stadens upphandlingar av särskilda boenden samordnas ytterligare inför införande av valfrihetssystem.

När det gäller ramavtalsupphandlingen för enstaka plats ska de utvecklas i syfte att så många kvalificerade utförare som möjligt ingår i valfrihetssystemet. De nu gällande ramavtalen löper ut den 30 juni 2008. När det gäller entreprenadupphandlingarna bör dessa samordnas under ledning av stadsledningskontoret och genomföras parallellt med ramavtalsupphandlingarna. Målet är att avtalen ska vara klara samtidigt som ramavtalen och att alla enheter ska vara konkurrensutsatta inom en femårsperiod. Stadsledningskontoret föreslår att den 1 juli 2008 blir startdatum för valfrihetssystemet eftersom de nya ramavtalen träder i kraft då. Det är vid det tillfället också klart vilka företag som ska driva boenden på entreprenad.

Ersättning

Stadsledningskontoret utreder för närvarande även frågan om ersättningen, s.k. ”äldrepeng”, inom valfrihetssystemet och har bland annat att ta ställning till hur ett ersättningssystem ska utformas, nivån på ersättningen och vad som ska ingå i ersättningen till vård- och omsorgsboendena. När det gäller resursfördelningssystem kommer stadsdelsnämnderna att erhålla medel utifrån de parametrar som styr dagens fördelning.

Vad gäller utformningen av ersättningssystem föreslås att det i valfrihetssystemet ska utgå dygnersättning utifrån olika nivåer som grundar sig på den äldres individuella vårdbehov. Idag utgår en fast dygnersättning till utföraren som kan variera utifrån inriktning på boendet men som inte är individuellt nivåbaserad.

Om en ersättning ska baseras på den äldres individuella vård- och omsorgsbehov behövs en metod för att kunna mäta behovet. Det finns idag ett flertal mätinstrument för detta och stadsledningskontoret har för avsikt att genom vårdtyngdsmätningar göra en bedömning av hur många ersättningsnivåer som är lämpligt samt testa vilket mätinstrument som bäst uppfyller stadens krav i valfrihetssystemet.

Stadsledningskontoret kommer att upprätta en kommunikationsplan då kommunikationen är av yttersta vikt för att skapa förståelse för vad valfriheten innebär både internt inom staden och externt framförallt för brukare och utförare. Bland annat är det av stor vikt att biståndshandläggarna informerar den enskilde om möjligheten att välja boende för att målen med valfrihetssystemet ska nås.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen 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.

Stadsledningskontoret 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 hemtjänst¹ 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

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

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 ersättnings-system 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 dygnsersättningen 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 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.

Bilaga

Remiss från kommunstyrelsen – införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg