



Handläggare: Gunilla Schedin
Telefon: 508 09 015

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd

Ersättningsmodell för vård- och omsorgsboenden i ett valfrihetssystem - svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Mona Lindgren
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av ett förslag till ersättningsmodell för vård- och omsorgsboenden. Förslaget, innebär att den ersättning som utgår till utföraren baseras på en bedömning av den enskildes behov av vård och omsorg.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till förslaget men anser att det, för att bedöma den enskildes behov av insatser, är tillräckligt att använda två av de fyra bedömningsinstrument som föreslås. Vidare anser förvaltningen att ansvaret för lokalkostnader ska ligga på utföraren och att detta ska gälla för såväl de verksamheter som bedrivs i egen regi som för entreprenadverksamheter.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom planeringsavdelningen på uppdrag av vård- och omsorgsavdelningen.

Bakgrund

I enlighet med stadens budget för 2007 ska ett valfritetssystem införas inom äldreomsorgen under 2008. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har utarbetat ett förslag till valfritetssystem vad gäller vård- och omsorgsboenden. Förslaget, som omfattar ålderdomshem, gruppboenden och sjukhem, innehåller en modell för ersättningsystem samt en metod för att mäta den enskildes behov av vård och omsorg.

Kommunstyrelsen har med anledning av förslaget begärt yttrande från samtliga stadsdelsnämnder samt från äldrenämnden och en rad andra organisationer. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 26 oktober. Remisshandlingarna bifogas.

Sammanfattning av remisshandlingarna

En av förutsättningar för ett valfritetssystem är, enligt kommunfullmäktige, att det inte får bli kostnadsdrivande. Stadsledningskontoret förslag innebär inte någon förändring av nuvarande resursfördelningssystem för äldreomsorgen, vilket betyder att stadsdelsnämnderna kommer att tilldelas medel utifrån nu gällande resursfördelningssystem.

Idag utgår en fast dygnersättning till utföraren. Ersättningen är inte baserad på individuella behov av vård och omsorg men varierar beroende på boendeform/inriktning. I de kommuner som infört valfritetssystem utgår däremot ersättning i olika nivåer, baserade på en skattning av det den enskildes vårdbehov.

Stadsledningskontoret har tagit fasta på den modell som används i bl.a. Nacka där olika instrument används för att mäta/skatta den enskildes behov av vård och omsorg. Bl.a. görs en bedömning av den enskildes förmåga att självständigt klara dagliga rutiner, som personlig hygien och förflyttning. Vidare görs en bedömning av t.ex. graden av mentala störningar vid neurologiska sjukdomar och behovet av medicinska insatser. Stadsledningskontoret föreslår att den modell som används i Nacka för bedömning av den enskildes behov av insatser ska tillämpas i Stockholms stad.

Modellens fördelar

En ersättningsmodell baserad på den enskildes behov gör att samtliga utförare får en ersättning som bygger på samma variabler oavsett inriktning på boendet. Modellen stödjer tanken om att skapa boenden med olika inriktningar där ersättningen är förhållandevis enhetlig men ändå tar hänsyn till individuella skillnader i vård- och omsorgsbehov. En sådan modell stödjer också kvarboendepincipen och ger utrymme för att den äldre tilldelas mer resurser i de fall behovet av vård- och omsorg ökar.

Modellens nackdelar

Stadsdelsförvaltningarna kommer att få nya arbetsuppgifter i form av vårdbehovsmätningar liknande de bedömningar som idag görs inom bl.a. hemtjänsten. Eftersom Stockholm är en stor kommun finns risk för att olika bedömningar kan komma att göras. Det är därför viktigt med utbildning och framtagna rutiner i mätmetoden.

Erfarenheter inom hemtjänsten visar att många nivåer skapar fokus kring ersättningsnivån och att mycket tid kan komma att läggas på att se till att varje person ligger i "rätt" nivå. Det finns därför skäl att ha få nivåer.

Hyreskostnader

Idag omfattar den ersättning som utgår till utförarna inom egenregiverksamhet, liksom den ersättning som utgår vid köp av enstaka platser inom ramavtal, samtliga kostnader. När det gäller den verksamhet som drivs på entreprenad svarar däremot stadsdelsnämnden för hyreskostnaden, som således inte ingår i ersättningen.

I flera av de kommuner som har infört ett valfrihetssystem omfattar ersättningen till utföraren samtliga kostnader och en schablonersättning utgår för verksamhets- och lokalytor. Genom att, utöver dygnsersättning för vård och omsorg, ha samma ersättning för alla utförare när det gäller verksamhets- och lokalhyra ges alla samma förutsättningar oavsett i vilken regi verksamheten bedrivs. Samtidigt kan detta betyda att en del utförare inte får den ersättning som motsvarar den faktiska kostnaden, vilket innebär att vissa vinner på att få en schablonersättning medan andra tvingas täcka kostnaden med delar av den ersättning de får för vård och omsorg.

Stadsledningskontoret anser att ett system där utföraren ersätts med den faktiska verksamhets- och lokalkostnaden skulle bli administrativt alltför krävande. Detta skulle heller inte skapa incitament för utföraren att nyttja lokalytor på ett så effektivt sätt som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår därför att en schablonersättning för lokal- och verksamhetsytorna ska utgå till de utförare staden upprättat ramavtal med. Vad gäller verksamhet som bedrivs i egen regi föreslås att hyreskostnaden, exklusive driftskostnaderna, hanteras på samma sätt som idag görs när det gäller entreprenörer. Detta innebär att beställaren svarar för hyreskostnaden.

Kostnader för vård och omsorg

Stadsledningskontoret föreslår att en fast ersättning för vård och omsorg ska utgå till samtliga utförare, oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Ersättningen ska täcka alla kostnader och betalas ut från den dag den enskilde flyttar in t.o.m. den dag han eller hon flyttar eller avlider. I samband med avflyttning eller dödsfall föreslås ersättning i den lägsta ersättningsnivån, reducerad med ersättning för kost, utgå ett visst antal dagar. Beslut om ersättning för tomma platser och eventuell dubbel ersättning i de fall någon annan flyttar in tidigare tas i samband med kommande beslut om ersättningsnivåer.

Stadsledningskontoret föreslår att ersättningen baseras på tre ersättningsnivåer. Den enskildes behov av vård och omsorg styr således ersättningen. Samtliga utförare får därmed en ersättning som baseras på samma variabler oavsett inriktning på verksamheten. Konsekvensen av detta är att det för vissa utförare blir en höjning och för andra en minskning av ersättningen. Detta kan för vissa boenden medföra en period av anpassning till de nya nivåerna. Det kan också medföra att vissa boenden inom dagens ramavtal väljer att ställa sig utanför.

Stimulansbidrag för ny-, om- och tillbyggnad av särskilda boenden för äldre
Kommunfullmäktige har avsatt medel för kostnader i samband med ny-, om och tillbyggnad av särskilda boenden för äldre. Medel kan sökas av stadsdelsnämnderna för förprojektering, utrustning samt tomgångshyror i samband med nystart eller ombyggnad. Stadsledningskontoret anser att reglerna för detta bör ses över, i syfte att om möjligt även erbjuda stimulansbidrag för enskilt drivna verksamheter.

Övrigt

Enligt stadsledningskontoret krävs vissa förändringar i stadens verksamhetssystem för att möjliggöra de föreslagna förändringarna. Bl.a. behövs ändringar i verksamhetssystemet för att hantera ersättningsnivåerna, vårdbehovsmätningarna och hyreskostnaderna. Innan dessa förändringar genomförts kan den föreslagna ersättningsmodellen medföra visst administrativt merarbete för stadsdelsförvaltningarna.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är i huvudsak positiv till stadsledningskontorets förslag. Det är bra att utgångspunkten för ersättningen till utföraren är den enskildes behov av vård och omsorg.

Införandet av en ny ersättningsmodell kommer att ställa nya krav på både beställare och utförare och båda parter måste se över sina rutiner och arbetsmetoder. En nivåbaserad ersättning innebär också att utföraren än mer flexibelt måste anpassa sin verksamhet till den ekonomiska ersättningen.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att det är viktigt att begränsa antalet ersättningsnivåer eftersom det annars finns risk för att alltför mycket tid läggs ner på att se till att den enskildes hamnar i ”rätt” nivå. Enligt stadsledningskontorets beräkningar skulle drygt hälften av dem som idag bor på de vård- och omsorgsboenden som drivs i stadens regi komma att tillhöra nivå två. Förvaltningen anser att behövs ytterligare en ersättningsnivå med tanke på att det finns personer med extraordinära behov av vård och omsorg. Denna nivå skulle kunna benämnas tre-plus.

Förvaltningen anser att de föreslagna mätinstrumenten Katz-index och Bergers skattningsskala är tillräckliga för att få en tydlig bild av den enskildes behov av vård och omsorg. Det är angeläget att staden använder mätinstrument som är validerade, vilket både Katz-index och Bergers skattningsskala är.

Förvaltningen anser således att det föreslagna mätinstrumentet Medicinska insatser bör utgå. Eventuell sjukdom och den enskildes behov av rent medicinska insatser saknar, som förvaltningen ser det, relevans när det gäller att bedöma behovet av insatser inom vård- och omsorgsboenden. Det är däremot viktigt att veta om sjukdomen medför någon form av funktionsnedsättning, något som mycket väl kan mätas med Katz-index och Bergers skattningsskala.

Om mätinstrumentet Medicinska insatser ska användas efterlyser förvaltningen en närmare förklaring till vad som avses med nivån ”ingen särskild medicinsk omvårdnad”. Enligt förvaltningens uppfattning faller de insatser, som det då tycks vara fråga om, inte inom ramen för kommunens ansvar för hälso- och sjukvård. Det handlar helt enkelt om egenvård och de insatser som kan vara aktuella ligger inom ramen för socialtjänstlagen. Förvaltningen anser för övrigt att det behövs kompetens på läkarnivå för att kunna göra en korrekt bedömning av behovet av medicinska insatser.

Förvaltningen tycker att även det föreslagna mätinstrumentet Psykisk status bör utgå. Det mest relevanta i detta sammanhang är, liksom när det gäller sjukdom och rent medicinska insatser, om den enskildes psykiska tillstånd medför någon form av funktionsnedsättning. Den enskildes eventuella behov av insatser p.g.a. psykiska problem fångas i så fall upp genom att använda Bergers skattningsskala. Mätinstrumentet Psykisk status förefaller dessutom inte särskilt användarvänligt och verkar ge ett alltför stort utrymme för tolkningar.

Sammantaget anser förvaltningen således att det för bedömning av den enskildes behov av vård och omsorg, räcker med att använda mätinstrumenten Katz-index och Bergers skattningsskala.

Av remisshandlingarna framgår att bedömningen av den enskildes behov av vård och omsorg ska göras genom att intervjua ansvarig sjuksköterska och den omvårdnadspersonal som har bäst kunskap om den äldre. Förvaltningen tycker att det är viktigt att klargöra hur detta ska gå till. Är det meningen att ansvarig sjuksköterska inom landstingets slutenvård ska göra bedömningen i de fall den enskilde vårdas på sjukhus och efter utskrivningen behöver få plats på ett vård- och omsorgsboende? Är det ansvarig sjuksköterska inom primärvården som ska göra bedömningen i de fall den enskilde, utan mellanliggande sjukhusvistelse, ska flytta till ett äldreboende och vilken omvårdnadspersonal ska i så fall bedöma den äldres behov?

Det behövs således klargöranden vad gäller olika yrkeskategoriers roll vid bedömning av den enskildes behov av vård och omsorg. Förvaltningen ställer sig därför bakom stadsledningskontorets förslag om att ge äldrenämnden i uppdrag att ta fram rutiner för vårdbehovsmätningar. Vem eller vilka ska utföra mätningarna, när ska mätningarna göras, inom vilken tidsram har utföraren rätt att få bedömningen utförd och vem fattar det slutliga beslutet om vilken ersättningsnivå den enskilde tillhör?

Av remisshandlingarna framgår inte klart vad som fordras för att göra en förnyad bedömning av den enskildes behov av vård och omsorg och inte heller vem som ska svara för att initiera en ny bedömning eller hur ofta en ny bedömning bör göras. Även i dessa fall behövs ett klagörande.

Förvaltningen är mycket tveksam till förslaget om att hyreskostnaden för de vård- och omsorgsboenden som bedrivs i egen regi ska hanteras på samma sätt som nu gäller för entreprenörer, d.v.s. kostnadsansvaret ska inte ligga på utföraren utan på beställaren. Utföraren måste dock, enligt stadsledningskontorets mening, ”samverka i arbetet med lokaleffektivisering”. Förvaltningen anser att ansvaret för lokalkostnader ska föras över till utföraren och fastighetsägaren och att detta ska gälla för såväl de verksamheter som bedrivs i egen regi som för entreprenadverksamheter. Först då finns verkliga incitament för utföraren att effektivisera och utnyttja sina lokaler på ett optimalt sätt. Beställaren är i detta sammanhang den part som har minst möjligheter att utifrån ett kundvalssystem initiera en mer effektiv lokalanvändning.

Bilaga

Remiss från kommunstyrelsen angående förslag till ersättningsmodell för vård- och omsorgsboenden i ett valfrihetssystem.