



Handläggare: Jacob Krokstedt,
Kerstin Sandström

Till
Kommunstyrelsen

Införande av valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Valfrihet inom vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg (exklusive korttidsvård, avlastning och växelvård) införs fr.o.m. den 1/7 2008 i enlighet med vad som föreslås i föreliggande ärende.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för kundvalssystemet i enlighet med föreliggande ärende.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att genomföra återkommande centralupphandlingar av entreprenad drift av de vård- och omsorgsboenden som kommunfullmäktige senare beslutar om.

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 ett valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboende införs fr.o.m. den 1/7 2008. Undantaget från detta är vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehusboende) eftersom andra utredningar ser över dessa boenden. Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Valet ska gälla alla boenden som ingår i valfrihetssystemet, d.v.s. inte begränsas till en viss stadsdel.

Valfrihet förutsätter mångfald och för att underlätta för fler företag att etablera sig och att utveckla sin specialitet/inriktning ska stadens entreprenadupphandlingar förenklas. Vidare

ska stadens ramavtal i större utsträckning användas för att skapa mångfald och fler aktörer ska beredas möjlighet att komma med på dessa avtal. Förslaget innebär att stadsledningskontoret genomför en upphandling av driftsentreprenader och en central ramavtalsupphandling. Kompletterande upphandlingar ska regelbundet ske i syfte att ge nya aktörer tillträde till systemet. Stadsledningskontoret ska ta fram ett förslag till ersättningssystem. Ersättningens nivå ska fastställas av kommunfullmäktige årligen i samband med budget.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Ärendet bygger på planering och analys i samarbete med ett flertal parter. Bland annat har samverkan skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning. Ett flertal arbetsgrupper och referensgrupper har tillsatts. I dessa grupper har både representanter från äldreförvaltningen, stadsdelsförvaltningar, andra kommuner i länet samt företrädare inom branschen träffats. Informationsinsatser till olika intressenter har även genomförts.

Bakgrund

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. 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.

Utökade valmöjligheter införs med prioritet inom äldreomsorgen, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorgen samt inom vuxenutbildningen. Staden ska stimulera tillkomsten av fler alternativ inom dessa områden. Staden ska underlätta valfriheten med hjälp av Internet och är skyldig att informera om såväl den egna verksamheten som privata alternativ. Staden ska garantera äldres rätt att välja boende genom ett valfrihetssystem.

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.

Förnyelseavdelningen inom stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till hur ett valfrietssystem inom vård- och omsorgsboenden kan införas i Stockholm stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Ärendet

Valfrietssystemets innehåll och omfattning

Valfrietssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas plats på vård- och omsorgsboende ska kunna välja var han/hon vill bo. Valet ska gälla alla boenden som ingår i valfrietssystemet, d.v.s. inte begränsas till en viss stadsdel. Valet kan även omfatta boenden utanför Stockholms stads gränser. För att möjliggöra valet måste ett köhanteringssystem utvecklas där alla lediga platser i de äldreboenden som ingår i valfrietssystemet finns redovisade. Den äldre som beviljas ett boende ska då kunna göra sitt val utifrån de platser som finns lediga. Den äldre kan också ställa sig i kö till ett boende som för tillfället är fullt och i väntan på ledig plats bo kvar hemma eller tillfälligt flytta in på ett annat boende, detta måste ske med beaktande av gällande lagstiftning. Ingen kan dock ställa sig i kö till ett boende innan en plats på äldreboende beviljats. Om en utförare har kapacitet att ta emot en sökande ska inte plats kunna nekas. Kvarboendep principen kommer även fortsättningsvis att gälla, d.v.s. att den äldre ska kunna bo kvar på boendet till livets slut och inte behöva flytta. Det är biståndshandläggaren på respektive stadsdelsförvaltning som, precis som idag, utreder och beslutar om en plats ska beviljas eller inte. Samma riktlinjer som idag ska även fortsättningsvis gälla. Detta förslag innebär inte någon förändring av själva biståndet. Det är viktigt att alla biståndshandläggare informerar om att valmöjlighet finns och vilka alternativ som finns att välja bland. Valfrieteten gäller vård- och omsorgsboende i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en väldigt speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de vårdgivare som erbjuder detta. Alla aktörer inom kundvalssystemet ska finnas presenterade på ett, för de äldre och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive boende.

En boendeform som, enligt stadsledningskontoret, i detta skede bör undantas från det föreslagna valfrietssystemet är vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehusboende). Boendeformen är för närvarande föremål för en översyn av socialdepartementet som handlar om mellanboendeformer. Frågor som behandlas i utredningen är var skiljelinjen går mellan särskilt boende enligt socialtjänstlagen och bra boende för äldre, vilket är en bostadspolitisk fråga, vad ett mellanboende ska innehålla och vad det offentliga respektive den enskilde ska finansiera. Ett ärende till kommunfullmäktige som utarbetats av äldrenämnden "Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen" dnr 105-93/2007 fastställer att samtliga vård- och omsorgsboenden inom staden är en gemensam resurs och den enskilde har rätt att i sin ansökan ange om det finns särskilt önskemål om ett visst boende. Den enskildes önskemål ska beaktas så långt möjligt. Stadsledningskontoret kommer i det fortsatta arbetet med valfrietssystem att utreda hur valfrieteten och mångfalden kan utvecklas även inom vård- och omsorgsboenden med hemtjänst. Innan annat beslut finns hanterar

stadsdelsnämnderna vård- och omsorgsboenden med hemtjänst (servicehus) i enlighet med riktlinjerna i stadens policy för upphandling och konkurrens.

Korttidsvård, avlastning och växelvård föreslås också undantas från valfrihetssystemet eftersom detta boende är tillfälligt. Korttidsvård, avlastning och växelvård ska dock upphandlas i samband med de upphandlingar som kommer att göras. I denna upphandling kommer även korttidsvård utomlands att finnas med.

Nuläge

I dagsläget råder inte valfrihet när det gäller val till vård- och omsorgsboende. Brukaren, anhörig eller någon annan anmäler ett behov av omsorg till stadsdelsförvaltningen. Biståndshandläggare startar en utredning och gör en bedömning, utifrån de kriterier som finns för hela staden, som resulterar i ett avslag eller att brukaren beviljas en plats i ett vård- och omsorgsboende. Brukaren kan ha önskemål om placering men kan inte vara säker på att detta önskemål uppfylls. Stadsdelsförvaltningen kan ha tomma platser i egna eller entreprenad drivna boenden med rätt inriktning eller ha möjlighet att erbjuda plats i ett jämförbart men billigare alternativ än den önskade platsen. Det kan också vara så att det önskade boendet är fullt och brukaren har ett behov av omsorgsboende omgående.

En kartläggning har gjorts av hur det ser ut idag när det gäller de särskilda boendena inom äldreomsorgen.

Totalt finns det idag 93 särskilda boenden inom Stockholms stads regi och på entreprenadavtal. Med särskilda boenden avses i detta fall alla boendeformer; servicehus samt vård- och omsorgsboenden (gruppboenden, korttidsvård, ålderdomshem och sjukhem). Av dessa drivs 16 på entreprenad av sju olika företag. Av dessa sju företag drivs merparten av två aktörer.

Av de 93 särskilda boendena drivs 77 i kommunal regi, varav två drivs som intraprenader (på Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsförvaltning). Alla stadsdelar har idag verksamheter i kommunal regi och sju stadsdelsförvaltningar har inga verksamheter på entreprenad.

De enstaka platser som köps utifrån upphandlat ramavtal drivs av 36 olika företag eller organisationer i 20 olika kommuner.

När det gäller antalet brukare som nyttjar dessa verksamheter finns det idag ca 7 000 platser i kommunal regi, 2 000 platser hos entreprenörer samt 2 000 platser som Stockholms stad köper som enstaka platser.

Hur skapar vi mångfald i valfrihetssystemet?

Som kartläggningen ovan visar drivs den övervägande delen av särskilda boenden i Stockholms stad i kommunal regi, medan andelen verksamhet som drivs av externa

utförare (entreprenader samt ramavtal för enstaka plats) uppgår till cirka en tredjedel av den totala volymen.

Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att det skall medföra en ökad mångfald. Medborgaren skall ges tillgång till ett rikt utbud av olika inriktningar och ett stort antal företag, såväl större som mindre skall vara med och erbjuda brukarna vård och omsorg. Ett införande av valfrihetssystem med dagens utförarstruktur skulle innebära att brukaren i huvudsak hade att välja mellan olika kommunalt drivna boenden, vars profil och inriktning i stora drag är likartade. Även bland det relativt begränsade antal boenden som drivs på entreprenad finns en viss likriktning, då ett fåtal aktörer innehar merparten av avtalen.

En central fråga vid införande av valfrihetssystem är därför hur staden skall gå tillväga i sitt arbete för att uppnå ökad mångfald. Målet med ökad mångfald är att den enskilde i sitt närområde ska ha möjlighet att välja bland ett stort antal aktörer och inriktningar. För att möjliggöra mångfald kan inte närområde ges en för snäv definition. Stadsledningskontoret föreslår därför att staden delas upp i fem geografiska områden inom vilka mångfald ska finnas, innerstaden, Södermalm, sydväst, sydost och väst. Indelningen motsvarar områden som redan idag finns avseende planering av vård- och omsorgsboende för äldre inom staden. Viktigt att notera är att indelningen inte påverkar den enskildes valmöjligheter eftersom denne har rätt att välja bland alla aktörer som finns med i valfrihetssystemet.

Traditionellt sett har staden konkurrensetsatt kommunal verksamhet genom upphandling av driftsentreprenader. I detta sammanhang är det relevant att beakta entreprenadmodellens styrkor och svagheter och hur staden kan utveckla den för att uppnå uppsatta mål. Vidare har stadsledningskontoret studerat huruvida det, givet gällande lagstiftning och övriga förutsättningar, finns någon alternativ väg att gå för att uppnå mångfald. Andra viktiga frågor som belysts är hur andra kommuner gjort vid införande av valfrihetssystem och om det finns något i detta arbete som staden kan dra lärdom av.

Auktorisation

Flera av de kommuner som idag kan sägas ha kommit längst med valfrihetssystem tillämpar så kallad auktorisation – ett förfarande som innebär att utförarna, utan föregående upphandling, får tillhandahålla tjänster till medborgarna. Systemet bygger på att utförare som uppfyller i förväg definierade, grundläggande krav auktoriseras av kommunen. Utförarna erhåller ersättning av kommunen, men i övrigt regleras villkor för tjänstens utförande genom ett avtalsförhållande mellan utförare och brukare. Eftersom inga upphandlingar förekommer medger systemet att nya aktörer kan tillkomma efterhand som de auktoriseras. Systemet upplevs, enligt uppgift från bland annat Nacka kommun som har lång erfarenhet av dess tillämpande, av inblandade parter som obyråkratiskt och ändamålsenligt.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning har vid flera tillfällen konstaterat att auktorisationsförfarandet inte överensstämmer med gällande lagstiftning och med mycket

stor sannolikhet inte skulle klara en rättslig prövning. Även om inget skriftligt kontrakt upprättas direkt mellan utförare och kommun skulle relationen aktörerna emellan vid en rättslig prövning betraktas som ett avtalsförhållande om köp av tjänst, varför upphandlingsskyldighet i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) föreligger. Det går emellertid inte att bortse från det faktum att auktorisationsmodellen, trots att den inte uppfattas vara i enlighet med gällande lagstiftning, har tillämpats och fungerat alltsedan 2001 i Nacka kommun och senare även i andra kommuner. Detta till trots avråder stadsledningskontoret från att en auktorisationsmodell utan föregående upphandling tillämpas i Stockholms stad vid införande av valfrihetssystem för särskilda boenden inom äldreomsorgen.

Det avgörande motivet för ett sådant ställningstagande baseras på de stora skillnader i förutsättningar och i viss mån målsättning med valfrihetssystemet som råder mellan Stockholms stad och de kommuner som tillämpar auktorisationsförfarandet. Nacka kommun har, som jämförelse med Stockholm, i sitt valfrihetssystem sammanlagt 12 boenden, som drivs av auktoriserade utförare. Sex av dessa är boenden i privat regi, där utföraren har tillgång till egna lokaler och sex är kommunala boenden. Kommunen har inte lagt ut något av sina egna boenden till extern utförare och har inte heller för avsikt att så göra. Kommunen har ej heller som ambition att stödja eller uppmuntra avknoppningar. Nya externa aktörer välkomnas, under förutsättning att de själva etablerar sig i kommunen och genom byggnation eller på annat sätt tillser att de har en lokal att bedriva sin verksamhet i.

Det faktum att modellen inte, varken i Nacka eller någon annan kommun, i någon större skala används i syfte att förändra en ursprunglig ordning utgör, enligt stadsledningskontorets bedömning, sannolikt förklaringen till att den inte har ifrågasatts och blivit föremål för rättslig prövning. Om auktorisationsförfarandet däremot används som ett redskap för förändring och en metod att möjliggöra att verksamhet i kommunal regi i stället drivs i enskild regi löper det stor risk att uppfattas som icke transparent och orättvist. Med ett sjuttiotal boenden i egen regi, som alla formellt skulle kunna övergå i enskild verksamhets regi, överväger enligt stadsledningskontorets bedömning, riskerna med modellen dess konstaterade fördelar. Det är svårt att förutse exakt vad en fällande dom skulle medföra för valfrihetsreformen i stort, att den skulle innebära en avsevärd försening torde dock stå bortom alla tvivel.

Stadens entreprenadupphandlingar

Staden har genomfört entreprenadupphandlingar inom äldreomsorgen sedan början av nittiotalet och erfarenheterna visar att det har kommit att ske en utveckling där anbudsgivande och framförallt vinnande aktörer blivit allt färre och större. Det har också skett ett antal uppköp och sammangående under de senaste åren. Detta leder inte till ökade valmöjligheter för enskilda, lika lite som drift i huvudsak i egen regi gör det.

Ytterligare en erfarenhet av entreprenadförfarandet, som bland annat iakttagits i stadsledningskontorets utvärdering av stadens konkurrensutsättning (dnr 019-3866/2004)

är att detaljnivån och antalet krav i stadens entreprenadupphandlingar ökat över tid. Detta har sannolikt sin grund i att en ökad kvalitetsmedvetenhet tagit sig uttrycket att detaljreglera mer, liksom en ambition att minimera risken för så kallade vårdskandaler genom regleringar. En konsekvens av detaljregleringen har dock kommit att bli att företagens egna inriktningar och idéer för hur verksamheten bäst ska bedrivas och utvecklas har beskrivits. Inte heller denna utveckling är ur ett mångfaldsperspektiv bra.

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. De av stadsledningskontoret framtagna tillämpningsanvisningarna till stadens upphandlings- och konkurrenspolicys ger god vägledning i hur upphandlingar kan utformas med avseende på kravnivåer, finansiell riskfördelning etc. Ytterligare en viktig åtgärd, som bland annat särskilt har betonats i förda dialoger med enskilda aktörer, är att renodla förfrågningsunderlagen och därigenom i största möjliga mån förenkla anbudsprocessen. Detta är inte minst väsentligt för mindre och nystartade företag. Synpunkter har också framförts om att avtalstidens längd är betydelsefull för verksamhetens kvalitet då den avgör i vilken grad företagen har möjlighet att investera och utveckla verksamheten.

En viktig förändring vid ett införande av valfrihetssystem i förhållande till tidigare entreprenadupphandlingar är att priset ej kommer att utgöra ett utvärderingskriterium. (se nedan, under rubrik Ersättningen) Fastslagna ersättningsnivåer inom valfrihetssystemet innebär i teorin att stora och små aktörer blir mer jämställda, då tilldelningen avgörs enbart utifrån vilka kvalitativa mervärden företagen kan erbjuda.

En kompletterande metod

Även om det finns potential att utveckla stadens entreprenadupphandlingar är det, enligt stadsledningskontoret bedömning angeläget att, parallellt med traditionella entreprenadlösningar, försöka finna andra vägar att skapa mångfald inom vård- och omsorgsboenden.

En intressant iakttagelse i sammanhanget är att den relativa brist på mångfald av aktörer och inriktningar som konstaterats i entreprenadavtalen inte finner sin motsvarighet i stadens ramavtal avseende enstaka plats. Dessa avtal innehåller en stor bredd, med en blandning av stora och små företag, med olika nischer och inriktningar.

Att ett företag disponerar över sina egna lokaler skapar bättre förutsättningar för långsiktighet och kontinuitet än vad en traditionell entreprenadmodell gör. Vid en entreprenadupphandling konkurrensutsätts själva objektet regelbundet, något som inte sällan leder till byte av utförare. Med en ramavtalsmodell tävlar anbudsgivaren mer mot sig själv än mot andra anbudsgivare. Det finns inga motiv att välja bort ett kvalificerat anbud till förmån för ett annat, ju fler ramavtalade leverantörer, desto större mångfald. Har inte någon försämring avseende finansiell ställning eller kvalitet skett sedan det förra

upphandlingstillfället finns det inte någon anledning till varför företaget inte skulle tilldelas kontrakt även vid en förnyad upphandling.

Det finns därför, enligt stadsledningskontorets bedömning, i samband med införande av valfrihetssystem goda skäl att ytterligare utveckla det ramavtalsförfarande som idag tillämpas i staden. Målsättningen bör vara att inkludera så många kvalificerade företag som möjligt både inom och utanför stadens gränser samt söka vägar att bereda nya aktörer inträde i systemet. Det bör därför regelbundet ske kompletterande upphandlingar enligt samma princip som inom hemtjänsten för att därigenom underlätta för nytillkomna aktörer. Härvid kan understrykas de goda resultat ur valfrihetssynpunkt som uppnåtts genom det liknande system med upphandling och ramavtal som under 2001 infördes i stadens hemtjänst.

En möjlig väg att ge nya aktörer tillträde är genom uthyrning av lokaler. Redan i dag hyr Micasa ut fastigheter till externa utförare och stadsledningskontoret undersöker för närvarande förutsättningarna för att utvidga detta förfarande för att därigenom ge fler företag möjlighet att delta i stadens ramavtalsupphandling. Stadsledningskontorets bedömning är att ett system där utförarna förfogar över egna lokaler skapar bäst förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i valfrihetssystemet. Målsättningen är därför att så stor del som möjligt av utbudet ska ingå i ramavtalsförfarandet. 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.

Sammanfattningsvis

Utgångspunkten för arbetet med att skapa mångfald i det planerade valfrihetssystemet var initialt att finna en, heltäckande modell, ungefär som Nacka kommun har lyckats med. Under arbetets gång har det emellertid visat sig att givna förutsättningar i Stockholms stad inte möjliggör en sådan lösning. Valfrihetssystemet kan åtminstone i dagsläget inte inrymmas i en enda modell och under dess första period får det, i syfte att skapa största möjliga mångfald för brukaren, omfattas av flera i ärendet beskrivna metoder. En gemensam nämnare för dessa metoder är att det alltid måste finnas ett upphandlat avtal mellan staden och utföraren.

Stadsledningskontoret ser det som angeläget att i största möjliga mån likrikta krav och villkor i de upphandlingar som genomförs, oavsett vilken metod för upphandling som väljs. Det finns ingen anledning till att entreprenadupphandlingar ska skilja sig åt sinsemellan, en anbudsgivare som anses vara kvalificerad i en stadsdel bör rimligen vara det även i de övriga. Inte heller bör det vara motiverat att kraven på en leverantör i en ramavtalsupphandling ska avvika särskilt mycket från kraven i en entreprenadupphandling. För att få in en mångfald av aktörer i valfrihetssystemet är det av största vikt att upphandlingarna görs så enkla som möjligt och att anbudsgivarna "känner igen sig" i stadens upphandlingar och uppfattar uppställda krav som enhetliga och rimliga.

Med anledning av detta föreslår stadsledningskontoret att stadens upphandlingar av särskilda boenden samordnas ytterligare inför införande av valfrihetssystem. I dagsläget har äldrenämnden ansvaret för genomförande av ramavtalsupphandling, medan stadsdelsnämnderna ansvarar för upphandling av entreprenad drift av de boenden som ligger inom respektive nämnds område. De nu gällande ramavtalen för enstaka plats löper ut 2008-06-30 och inför en ny upphandling föreslår stadsledningskontoret att detta arbete samordnas av stadsledningskontoret i samverkan med äldreförvaltningen. Stadens ramavtalsupphandlingar kommer att utvecklas i syfte att så många kvalificerade utförare som möjligt skall ingå i valfrihetssystemet. Där så är juridiskt och affärsmässigt möjligt kan kommunens egna vård och omsorgsboenden hyras ut till lämpliga intressenter som i det enskilda fallet svarar upp mot målet om mångfald inom respektive geografiska område. Hyresavtalet villkoras i sådana fall med att företaget kommer med i ramavtalet. Avtalstidens längd bör 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 ramavtalsupphandlingen 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. Själva övertagandet av boenden ska av praktiska skäl ske efter sommaren, 2008-09-15. Direkt när avtalen är klara ska dock brukarna informeras om vilket företag som ska driva boendet. Stadsledningskontoret kommer att göra en bedömning av vilka boenden som ska ingå i entreprenadupphandlingen. Utgångspunkten i bedömningen kommer att utgöras av stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner, att mångfald uppnås inom de geografiska områdena, att små och nya företag ska kunna etablera sig samt vilka synergieffekter urvalet kan medföra. Målet är att de boenden som drivs i egen regi och som inte kan hyras ut och upphandlas på ramavtal ska konkurrensutsättas genom entreprenadupphandling. Årliga entreprenadupphandlingar kommer att genomföras. Hur stor del som ska konkurrensutsättas årligen avgörs av vad som är lämpligt och optimalt utifrån ett mångfaldsperspektiv. Målet är att alla enheter ska vara konkurrensutsatta inom en femårsperiod. Vid entreprenadupphandlingar kan byte av utförare ske. För att skapa kontinuitet för den enskilde är det därför motiverat med längre avtalstider än vid ramavtalsupphandlingar. Stadsledningskontoret föreslår därför tioåriga avtal. Precis som i ramavtalsupphandling ska det finnas möjlighet för utföraren att säga upp avtalet vid vissa givna tidpunkter årligen eftersom utföraren inte känner till ersättningsnivåerna för mer än ett år i taget. Staden ska liksom idag kunna säga upp avtal om de inte efterlevs. I det fall att avtal sägs upp av någon av parterna ska den stadsdelsnämnd där boendet är beläget ta ansvar för vården av de äldre.

Ett lämpligt startdatum för valfrihetssystemet för särskilda boenden inom äldreomsorgen föreslås vara 2008-07-01 eftersom de nya ramavtalen träder i kraft då. Det är vid det tillfället också klart vilka företag som ska driva boenden på entreprenad.

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. En god kvalitet ska resultera i hög beläggning. En sämre kvalitet kan innebära tomma platser för en utförare och därmed intäktsbortfall.

Konsekvensen av förslaget kommer att för stadsdelsnämnderna bli följande:

- Inga egna entreprenadupphandlingar ska göras avseende vård- och omsorgsboenden eftersom dessa samordnas under ledning av stadsledningskontoret.
- Pågående entreprenadavtal ska förvaltas av stadsdelsnämnden även fortsättningsvis. Inför eventuell förlängning ska samråd ske med stadsledningskontoret.
- Nya entreprenadavtal som upphandlas inom ramen för valfrihetssystemet ska förvaltas och följas upp av respektive stadsdelsnämnd.
- Stadsdelsnämnderna ska även fortsättningsvis lämna aktivitetsplaner i samband med verksamhetsplanen. Aktivitetsplanen ska även omfatta de vård- och omsorgsboenden som nämnden anser bör omfattas av nästa omgång av entreprenadupphandling.

Viktigt att notera är att regeringen under våren 2007 tillsatt en utredning som skall undersöka förutsättningarna för ökad valfrihet när det gäller vård, omsorg, stöd och service inklusive särskilt boende som ges till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Bland annat ingår det i uppdraget att utreda hur de juridiska förutsättningarna för ett valfrihetssystem förhåller sig till upphandlingslagstiftningen. Resultatet av denna utredning, som planeras presenteras i januari 2008, kan komma att påverka förutsättningarna och möjligen öppna upp för lösningar som i dagsläget av stadsledningskontoret inte bedöms som möjliga.

Ersättningen

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden ingår att utreda frågan om ersättning, en så kallad "äldrepenning". Stadsledningskontoret utreder följande:

- Hur ett ersättningssystem ska utformas
- Hur en eventuell nivåbaserad ersättning mäts
- Nivån på ersättningen
- Vad som ska ingå i ersättningen
- Vilket IT-stöd som behövs

Utformning av ett ersättningssystem

Ersättningen i ett valfrihetssystem står vanligtvis i proportion till den resursinsats som krävs för att ge vård och omsorg och är lika för alla utförare. I de flesta kommuner som infört valfrihet utgår en dygnersättning utifrån olika nivåer som grundar sig på den äldres

individuella behov av vård och omsorg. I ersättningen ingår oftast allt utom den äldres kostnader för bland annat hyra, mat och egenavgift.

Idag utgår en fast dygnsersättning till utföraren som antingen är fastställd av respektive stadsdelsnämnd för egen regi verksamhet alternativt är fastställd i en upphandling. Den är inte nivåbaserad utifrån individuella vårdbehov men kan se lite olika ut beroende på boendeform/inriktning och omfattar ersättning för alla kostnader inom egen regi och för enstaka platser inom ett upphandlat ramavtal. Flera nivåer kan vara ett incitament för en utförare att ta emot äldre med mycket stora omvårdnadsbehov. Ett fast nivåbaserat ersättningssystem möjliggör också för den äldre att kunna bo kvar i ett och samma boende även om vård- och omsorgsbehovet ökar med tiden och i perioder. Även mindre utförare får större möjligheter att klara de äldre, med stora vård- och omsorgsbehov, som valt att bo hos dem. Antalet nivåer varierar i andra kommuner från bland annat Nacka som valt att ha åtta ersättningsnivåer till Danderyd och Täby som har fyra.

I entreprenadupphandlingar betalar utföraren inte någon hyra medan utförarna inom ramavtal har lokalkostnader. Detta innebär att det kan bli nödvändigt med olika ersättningar beroende på upphandlingsform.

En bedömning som görs av stadsdelsförvaltningar och äldreförvaltningen är att de äldre som idag erbjuds ett vård- och omsorgsboende har allt mer av funktionsnedsättning. Spridningen av olika vårdnivåer är troligtvis begränsad, vilket talar för få nivåer. Stadsledningskontoret kommer att genomföra vårdtyngdsmätningar på ett urval av boende i vård- och omsorgsboenden för att belysa hur stor spridningen är avseende de äldres funktionsnedsättning och utifrån detta bedöma antalet nivåer som är lämpligt.

Profilboenden

Utförare som idag tar emot äldre med mycket specifika omvårdnadsbehov finns enbart upphandlade som enstaka plats i "klassen" profilboende. Dessa profilboenden har t.ex. specialiserat sig på att ta emot personer med svåra psykiatriska diagnoser, psykogeriatrisk problematik, förvärvad eller medfödd hjärnskada, svåra beteendestörningar och personer med frontallobsdemenser. Denna omvårdnadsform kommer att bli svår att kunna erbjuda i ett valfrihetssystem då dygnsersättningen ofta är avsevärt mycket högre än för mer ordinära vård- och omsorgsboenden samt därför att det är få boenden idag inom staden som kan erbjuda denna vård- och omsorg. Stadsledningskontoret föreslår att staden även fortsättningsvis ska upphandla dessa profilboenden som enstaka platser som idag. Denna är en del av den ramavtalsupphandling som genomförs men omfattas inte av de fastställda ersättningsnivåerna.

Mätinstrument

Det finns flera sätt att basera nivåerna på i en ersättning, t ex genom att fastställa den utifrån den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov eller utifrån boendeform.

Om en ersättning ska baseras på den äldres individuella vård- och omsorgsbehov behövs metoder för att kunna mäta dessa. Det vanligaste sättet är att mäta den äldres förmåga att självständigt utföra personliga dagliga aktiviteter genom ADL-trappan (Aktiviteter i det Dagliga Livet) enligt Katz. Övriga mätinstrument är t ex Berger- skalan som används för att gradera mentala störningar vid neurologiska sjukdomar samt instrument som skattar psykisk och medicinsk status. Även här ser det olika ut bland landets kommuner. Nacka och Järfälla mäter den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov utifrån samtliga instrument. I Danderyd och Täby används i första hand Katz ADL-trappa.

Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem bygger på att finna sådana instrument och rutiner som medför att inte för stora risker finns för att olika bedömningar görs och/eller ökar det administrativa arbetet. Mätning av vårdnivåer kommer dock att innebära nya arbetsuppgifter, både initialt inför inflyttning på ett boende men också löpande för att aktualisera den enskildes vårdbehov. Stadsledningskontoret föreslår att dessa mätningar utförs av ett fåtal personer på stadsdelsförvaltningarna eftersom det är viktigt att det görs likartade bedömningar.

Ett fastställt ersättningssystem utifrån boendeform innebär att kostnadsberäkna den vård- och omsorg som erbjuds inom de olika inriktningarna - sjukhem, ålderdomshem, gruppboende, (korttidsvård, avlastning, och växelvård) föreslås ligga utanför ett valfrihetssystem). Svårigheten med denna metod är den enskildes möjligheter att bo kvar i ett och samma boende om/när vårdbehovet förändras. Det är viktigt att kvarboendepincipen gäller, d.v.s. att den äldre ska få bo kvar på samma boende till livets slut.

I de vårdtyngdmätningar som kommer att utföras som ett test för att undersöka de boendes status har stadsledningskontoret för avsikt att också testa de olika mätmetoder som finns för att bestämma vilket mätinstrument som är lämpligt för stadens valfrihetssystem.

Nivån på ersättningen

En av KF:s uttryckta förutsättningar för ett valfrihetssystem är att det inte får bli kostnadsdrivande. Vid framtagandet av ersättningsnivåerna kommer stadsledningskontoret därför att se över nuvarande kostnader för vård- och omsorgsboende. En beräkning av ersättningen behöver göras utifrån vad som bör ingå och de kostnader staden har idag för denna verksamhet. Stadsledningskontoret ser nu bland annat över stadsdelarnas ersättningsnivåer till boenden i egen regi, på entreprenad och inom ramavtalet. Dessutom görs beräkningar av kostnader för personal, mat, hyra, förbrukningsartiklar, utbildning, tekniska hjälpmedel, driftkostnader, rehabilitering osv.

Ett ersättningssystem måste också balanseras för att ge utrymme för den mångfald som önskas och som också till viss del även finns i nuläget. Det är en skillnad idag på t.ex. ersättningen till ett vård- och omsorgsboende i egen regi och ett boende som upphandlats i

ett ramavtal. En risk finns att boenden som idag finns inom ramavtalet väljer att stå utanför ett valfrihetssystem om ersättningen blir för låg.

Nivån på ersättningen föreslås fastställas av kommunfullmäktige årligen i samband med budget.

Vad ska ingå i ersättningen

Flera av de kommuner som inför valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboende har valt att låta allt ingå i den ersättning som fastslagits. Så fungerar det även inom staden vad gäller ramavtalen. Även om en ersättning där allt ingår har många fördelar så bör konsekvenserna av en sådan modell närmare analyseras. Bland annat finns det idag en stor spridning avseende hyror.

Andra frågor som stadsledningskontoret måste ta ställning till är hur kostnader för tomma platser samt för sjuksköterskekompetens på plats nattetid ska hanteras. Vad som ska ingå i en ersättning kommer att utredas närmare och ingå i det ersättningssystem som ska tas fram.

IT-stöd

Stadsledningskontoret kommer även att se över det IT-stöd som behövs i ett valfrihetssystem. System som kommer att behövas avser köhantering, ersättningen, vårdbehovsmätningar och kvalitetsfrågor. Stadsledningskontoret kommer att se över hur staden kan tillhandahålla lösningar för kopplingar till företagens egna system.

Resursfördelningssystem

Förslaget innebär inte någon förändring av nuvarande resursfördelningssystem för äldreomsorg. Stadsdelsnämnderna kommer att erhålla medel utifrån de parametrar som styr dagens resursfördelningssystem. Stadsdelsnämnderna betalar sedan den av kommunfullmäktige beslutade ersättningen till respektive vårdgivare. För att få ett fungerande valfrihetssystem är det viktigt att de vård- och omsorgsboenden som drivs i egen regi har, i så stor utsträckning som möjligt, samma villkor som de privata utförarna. I ett valfrihetssystem kan stadsdelsnämnden inte garantera en viss beläggning eftersom det är brukarens eget val som styr. Detta kan innebära att ett vård- och omsorgsboende får stå med tomma platser. Uppstår detta inom ett vård- och omsorgsboende i egen regi måste kostnaden täckas inom boendet, precis som kan vara fallet idag. En jämförelse kan göras med förskola och grundskola där minskad efterfrågan resulterar i tomma platser, och som hanteras inom stadsdelsnämnderna sedan lång tid.

Kommunikationsplan

Kommunikationen är viktig för att skapa förståelse för vad valfriheten innebär både internt inom staden och externt framförallt för brukare och utförare. Att information om valfrihetssystemet sprids på ett strategiskt sätt är en förutsättning för att nå målen för systemet. Biståndsbedömare i staden är en viktig grupp för att sprida information till brukarna om de valmöjligheter som finns.

I ett tidigt skede måste information lämnas till företag om de förestående upphandlingar som ska genomföras och de förutsättningar som gäller, avseende t.ex. ersättningens storlek och avtalstidens längd. Det är viktigt att nå både de företag som redan är inne på ramavtal eller entreprenadavtal och andra företag som kan vara intresserade av att delta i valfrihetssystemet. Ett av målen med valfrihetssystem är att stimulera tillkomsten av nya företag. Det är därför viktigt att informationen även riktas till stadens anställda, som kan ha intresse av att knoppa av.

För att få en acceptans för systemet är det viktigt att i utformandet av valfrihetssystemet föra en dialog med olika intressenter. Stadsledningskontoret bjuder därför in till sådana dialoger.

Stadsledningskontoret kommer att upprätta en kommunikationsplan.

Det fortsatta arbetet

- Förslag till ersättningssystem utarbetas och i samband med budget 2008 fastställs ersättningsnivåerna av kommunfullmäktige.
- En inventering av stadens fastighetsbestånd av vård- och omsorgsboenden genomförs i syfte att fler utförare ska kunna ingå i stadens ramavtal.
- Ramavtalsupphandling och entreprenadupphandling genomförs så att nya avtal börjar gälla 2008-07-01.
- Stadsledningskontoret utarbetar anvisningar för hur pågående avtal ska inordnas i valfrihetssystemet.
- Kommunikations- och informationsinsatser ska genomföras kontinuerligt.