



Handläggare: Per-Ove Mattsson
Telefon: 08-508 18 148

Till
Farsta stadsdelsnämnd
2007-10-16

Ersättningsmodell för vård- och omsorgsboenden i ett valfrihetssystem

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Omedelbar justering.

Ulla Thorslund
stadsdelsdirektör

Per-Ove Mattsson
avdelningschef

Sammanfattning

I detta ärende föreslås en ersättningsmodell avseende vård- och omsorgsboenden för äldre personer, exklusive servicehus, korttidsvård och profilboenden. Förslaget innehåller en modell för ersättningssystem samt en metod för att mäta vårdbehovet för den enskilde. Ärendet innehåller inte något förslag på ersättningsnivåer.

Förvaltningen anser att den föreslagna ersättningsmodellen i stort uppfyller de krav som kan ställas på ett system för att ersätta utförare av vård- och omsorgsboende. Förslaget om en fast ersättning och att det enbart ska vara tre olika nivåer när vårdbehovet ska bedömas är positivt. När det gäller förslaget om en schabloniserad ersättning för lokalkostnader ser förvaltningen dock vissa risker då detta system riskerar att vara ogynnsamt för de som har moderna lokaler, vilka oftast har en högre hyra än genomsnittet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för äldreomsorg.

Bakgrund

I Stockholms stads budget för 2007 anges att ett valfrihetssystem inom bland annat äldreomsorgen och särskilda boenden ska införas under 2008. Förnyelseavdelningen inom stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till hur ett valfrihetssystem inom vård- och omsorgsboenden kan införas i Stockholm stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet (dnr 327-1752/2007).

I detta ärende föreslås en ersättningsmodell avseende vård- och omsorgsboenden för äldre personer, exklusive servicehus, korttidsvård och profilboenden. Förslaget innehåller en modell för ersättningssystem samt en metod för att mäta vårdbehovet för den enskilde. Ärendet innehåller inte något förslag på ersättningsnivåer. Beslut om ersättningens storlek kommer att fattas i särskilt ärende med anledning av att den sekretess som för närvarande gäller enligt 6 kap 2 § första stycket sekretesslagen gäller för dessa uppgifter.

Sammanfattning av ärendet och stadsledningskontorets förslag

I utredningsarbetet med att ta fram ett förslag till ersättningssystem för Stockholms stad har stadsledningskontoret sett över följande inom ovanstående vård- och omsorgsboenden i egen regi, entreprenad och enstaka plats: *ersättningssystem, vad som ska ingå i ersättningen och ersättningens storlek.*

Ersättningssystem. I kommuner med valfrihet har ersättningen sedan flera år utgått från olika nivåer som baserar sig på skattning av det individuella vårdbehovet. Utredningen har tagit fasta på den modell som bland annat används i Nacka. Enligt denna modell används fyra mätinstrument för att mäta/skatta det individuella vårdbehovet. Instrumenten mäter *aktivitetsförmågan, graderar mentala störningar, skattar behov av trygghetsskapande insatser och graderar behovet av den medicinska omvårdnaden*. Ersättningsmodellen baserar sig på uppfattningen om att äldre personer har olika behov av vård och omsorg och att kostnaderna för detta därför kan variera. Mätningarna av vårdbehovet sker genom att intervjua ansvarig sjuksköterska och omvårdnadspersonal.

För att få en uppfattning om hur stor vårdtyngd/vårdbehov som föreligger bland äldre personer boende på Stockholms vård- och omsorgsboenden i egen regi, har vårdbehovsmätningar gjorts vid 16 vård- och omsorgsboenden.

Mätningarna visar att äldre personer boende på Stockholms vård- och omsorgsboenden i egen regi har en liknande spridning som inom Nacka avseende vårdbehov.

Resultat från mätningen på Stockholms vård- och omsorgsboenden

Nackas vårdnivåer	1	2	3	4	5	6	7	8	Totalt	Medel nivå
Vårdbehov	1-6p	7-8p	9-10p	11-14p	15-16p	17-19p	20-21p	22-24p		
Antal personer	21	31	47	86	51	69	20	9	334	4
Procent	13,8%		55,7%			30,5%				
Föreslagna vårdnivåer	1		2			3				

Cirka 56% av de äldre befinner sig i nivåerna 3-5, ca 14% befinner sig i nivå 1-2 och cirka 31% i de högsta nivåerna, 6-8. Medelnivån är 4, vid ett system med åtta nivåer, inom alla boendeformer. Det finns inget skäl att anta att det skulle se annorlunda ut på boenden i privat regi. Ytterligare vårdbehovsmätningar utförs på samtliga äldre personer, boende på ett antal vård- och omsorgsboenden, i syfte att se den totala effekten av de förslag till ersättningsnivåer som redovisas i särskilt ärende.

Det finns stora fördelar med att använda sig av ett ersättningssystem som det finns erfarenheter av. Detta ersättningssystem stödjer tanken om att skapa boenden med olika inriktningar där ersättningen är förhållandevis enhetlig men ändå tar hänsyn till individuella skillnader i vårdbehov. Den stödjer också kvarboendepincipen. Vidare ger ersättningssystemet utrymme för att äldre personer med stort omvårdnadsbehov också tilldelas mer resurser när han/hon flyttar upp i en högre ersättning. Nackdelar finns dock. Då Stockholm är en stor kommun finns det en risk för att olika bedömningar kan komma att ske avseende vårdbehov, då arbetsuppgiften utförs av flera personer. Även erfarenheter inom hemtjänsten visar att många nivåer skapar fokus kring ersättningsnivå, mycket tid kan komma att läggas på att se till att varje person ligger i "rätt" nivå. Stadsdelarna kommer att få nya arbetsuppgifter i form av vårdbehovsmätningar liknande den som sker inom bland annat hemtjänsten.

Vad ingår i ersättningen? Idag omfattar ersättningen till utförarna, inom egen regi och för enstaka platser inom ett upphandlat ramavtal, alla kostnader. För entreprenaderna omfattar ersättningen ej hyran, den betalas i sin helhet av stadsdelarna. Den boende betalar boendehyra, kost samt en egen avgift som avser kostnader för vård och omsorg, till beställaren om plats erbjudits i egen regi eller på ett boende drivet av en entreprenör. För ett boende där stadsdelen köper en enstaka plats betalar den enskilde boendehyran direkt till utföraren eller till hyresvärden. Vid försäljning av boende till en annan stadsdel eller kommun debiterar den säljande stadsdelen den köpande stadsdelen för samtliga kostnader inklusive hyra avseende både boendehyra och verksamhets- och lokalyta.

Inom stadens egna boenden är skillnaden för hyreskostnaden avseende verksamhets- och lokalytor stor. Stadsdelarna har rapporterat en skillnad på mellan 2 och 260 kronor/vårddygn, genomsnittet är 76 kronor/vårddygn.

I flera av de kommuner som har ett valfrihetssystem omfattar ersättningen allt, exklusive det den enskilde betalar för kost och boendehyra samt egen föreskriven medicin. En schablonersättning ges för verksamhets- och lokalytor. 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. Även vid dödsfall eller annan orsak till avflyttning uppstår detta. Genom att ha samma ersättning för alla utförare och som täcker alla kostnader ges samma förutsättningar oavsett regiform. Inget utrymme ges heller för diskussioner kring vad ersättningen ska täcka. En ersättning vid avflyttning eller dödsfall under ett visst antal dagar blir tydligare än om ersättningen bakas in i dygnersättningen i form av en generell % tillsats.

Nackdelar. Att ha ett system där utföraren ersätts med den faktiska verksamhets- och lokalkostnaden skulle bli alltför administrativt krävande eftersom alla utförare har olika kostnader och dessa skulle då behöva kontrolleras. Dessutom skapas inte incitament för utföraren att nyttja lokalytor på ett så effektivt sätt som möjligt. Det kan också ge en felaktig prissättning för det fall där utföraren äger lokalen själv. Genom att ge alla utförare en schablonersättning för verksamhets- och lokalytor, utöver dygnersättningen för vård och omsorg, kommer flera boenden att erhålla en ersättning som ej motsvarar kostnaden. Detta innebär att en del kommer att vinna på detta och en del kommer att vara tvungna att täcka kostnaden med delar av den ersättning de får för vård och omsorg. Ett sätt att hantera detta är att lyfta bort hela hyreskostnaden från utförarna i egen regi på samma sätt som för entreprenörer.

Genom att ge en fast ersättning under ett antal dagar när en tom plats uppstår finns svårigheter att kontrollera om platsen beläggs och därmed dubbel ersättning utgår. Incitamentet för utföraren att snabbt hitta en ny boende minskar, men kan också öka. Idag har utförare inom enstaka plats en ersättning de första 14 dagarna efter avflytt/dödsfall medan det kan se lite olika ut för utförare inom egen regi och på entreprenad. Om tomgångsplatser ska ersättas för alla utförare under ett visst antal dagar, måste detta finansieras genom lägre vårddygnersättning. Samtidigt har den som flyttat eller anhöriga till en avliden rätt att behålla boendet under minst en månad beroende på hur avtalet är skrivet. En risk finns att boenden som idag omfattas av ramavtalet väljer att stå utanför ett valfrihetssystem om ersättningen blir för låg. En försämring kan också upplevas om ersättning ej utbetalas de första 14 dagarna efter avflytt/dödsfall vilket idag gäller enligt nuvarande ramavtal.

Ersättningen storlek. En av kommunfullmäktiges uttryckta förutsättningar för ett valfrihetssystem är att det inte får bli kostnadsdrivande. Vid framtagandet av ersättningsnivåerna har stadsledningskontoret därför sett över nuvarande kostnader för vård- och omsorgsboende. En beräkning av ersättningen har gjorts utifrån vad som bör

ingå och de kostnader staden har idag för denna verksamhet. Stadsledningskontoret har bland annat sett över stadsdelarnas ersättningsnivåer till boenden i egen regi, på entreprenad och inom ramavtalet. Dessutom har beräkningar gjorts av kostnader för personal, hyra, kost, förbrukningsartiklar, utbildning, tekniska hjälpmedel, driftkostnader, rehabilitering osv.

Stadsledningskontoret har även gjort beräkningar för att se hur ett ersättningssystem ska kunna vara likvärdigt för alla utförare oavsett regiform. Hänsyn har bland annat tagits till möjligheten för momsavdrag för kommunala enheter avseende hyra, varor och tjänster. Utöver detta har utredningen även sett över ersättningen för verksamhets- och lokalytor. Dessutom har hänsyn tagits till kostnader för profilboenden som kommer att ligga utanför valfrihetssystemet samt för placeringar enligt gamla avtal. Hänsyn har ej tagits till olikheter i kostnader för, till exempel, personalförsäkringstillägg och overhead.

För att kunna beräkna effekten av de ersättningsnivåer som stadsledningskontorets kommer att föreslå, genomförs mätningar på samtliga äldre på totalt 11 boenden i egen regi – tre sjukhem, tre ålderdomshem, tre gruppboenden för dementa samt två gruppboenden för psykiskt sjuka.

Vilka konsekvenser får detta för boendena? Idag varierar ersättningen mellan cirka 850 - 2200 kronor/vårddygnet exklusive hyra, mellan utförare och boendeformer (ej korttidsvård och profilboenden). Det här förslaget innebär att alla utförare ska ha samma ersättning, bland annat för att skapa lika förutsättningar för alla regiformer, främja möjligheten till kvarboendep principen samt för att äldre personer fritt ska kunna välja boende. Det är den enskildes vårdbehov som styr ersättningen. Konsekvensen av detta blir att det för vissa utförare blir en höjning och för vissa en minskning av ersättningen. Detta kan medföra en anpassningsperiod för några boenden till de nya nivåerna. Det kan också medföra att vissa boenden inom dagens ramavtal väljer att ställa sig utanför. Ingen av utförarna har någon beläggningsgaranti vilket bland annat kan leda till låg beläggning för vissa utförare och därmed sämre förutsättningar. En annan konsekvens kan bli dubbel kostnad för en stadsdel, om brukaren väljer privata alternativ före egen regi. 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 där minskad efterfrågan resulterar i tomma platser och som hanteras inom stadsdelsnämnderna sedan lång tid.

Stadsledningskontoret föreslår en fast ersättning för vård- och omsorgsdelen till samtliga utförare. Ersättningen betalas ut från den dag den enskilde flyttar in till och med den dag han eller hon flyttar eller avlider. Den ersättning som utgår ska täcka alla kostnader för utföraren avseende vård och omsorg.

Stadsledningskontoret föreslår antalet ersättningsnivåer till tre. Enligt de provmätningar som är gjorda befinner sig drygt hälften av de äldre i nivå två. Ersättningen för äldre personer med mindre omvårdnadsbehov kompenserar de som har större behov, inom denna nivå. Tre nivåer ger ekonomiskt utrymme för äldre personer som har högre

omvårdnadsbehov eller där omvårdnadsbehovet förändras över tid. Ett sådant system stöder möjligheten för den enskilde att kunna bo kvar om/när omvårdnadsbehovet förändras.

Med få nivåer minskas också behovet av ommätningar och därmed en mer omfattande bedömningsinsats, det blir tydligare vilken nivå den äldre befinner sig inom och därmed ökar utrymmet för samförstånd och "likabedömning". Utförarna får en mer förutsägbart ekonomi där förutsättningarna för en stabil personalstab ökar. Den enskildes vård- och omsorgsbehov styr ersättningen och utföraren får en ersättning som baserar sig på detsamma oavsett inriktning på boende.

Hyreskostnaden

Inom ramavtalet:

Till utförare på ramavtalet föreslås en schablonersättning för lokal- och verksamhetsytor.

I egen regi:

Hyresdelen, exklusive driftskostnaderna, föreslås tas bort helt i ersättningen till utförare i egen regi enligt samma hantering som idag sker för entreprenörer, vilket medför att den totala hyran hanteras inom stadsdelen. Den säljande stadsdelen tecknar ett hyresavtal med den enskilde. Ansvar för lokaleffektiviseringen ligger därmed på stadsdelsförvaltningen. Utföraren måste samverka i arbetet med lokaleffektivisering.

Vid försäljning till annan stadsdel ges säljande stadsdel möjlighet att ta ut samma schablonersättning som privata utförare inom ramavtalet, utöver den faktiska boendehyran. Vid försäljning till annan kommun kan den faktiska totala hyreskostnaden debiteras.

Entreprenader:

Hyreskostnaden hanteras som ovan. Den säljande stadsdelen tecknar ett hyresavtal med den enskilde. Vid försäljning av platser till annan kommun måste Stockholms stad ha möjlighet att ta ut hyreskostnad för dessa platser. Även i detta fall tecknar den säljande stadsdelen ett hyresavtal med den enskilde. Vad gäller lokaleffektivisering gäller samma som för egen regi.

Momskompensation

Utöver detta föreslås en momskompensation till privata utförare för att täcka kommunala utförares möjlighet till momsavdrag avseende hyra, varor och tjänster.

Den enskildes kostnader

Inom ramavtalet:

Den enskilde betalar sin egenavgift (vård och omsorg samt kost) till beställande stadsdel och boendehyran enligt avtal med utföraren.

I egen regi och entreprenad:

Den enskilde betalar sin egenavgift och boendehyra till beställande stadsdel när plats erbjudits på ett boende i egen regi eller på ett boende som drivs av en entreprenör.

Vid avflyttning alternativt dödsfall samt sjukhusinläggningar

Stadsledningskontoret föreslår att en utförare oavsett regiform, erhåller ersättning ett antal dagar vid avflyttning eller dödsfall till den lägsta ersättningsnivån, minus ersättning för kost. I ärendet övervägs möjligheten att också erhålla dubbel ersättning om någon flyttar in tidigare än dessa dagar. Beslut kring tomplatsersättning och eventuell dubbel ersättning kommer att anges i ärendet kring ersättningsnivåer.

Vid tillfälliga sjukhusinläggningar föreslås ersättningen ligga på samma ersättningsnivå, minus ersättning för kost, ingen förändring av ersättningsnivå.

Vårdbehovsmätningar

För att kunna bedöma vårdbehovet föreslår stadsledningskontoret att mätningar görs enligt den modell som utarbetats i bland annat Nacka. Mätinstrumenten omfattar flera avgörande områden som påverkar den enskildes omvårdnadsbehov och speglar därmed också väl kostnaden för densamma. De mätinstrument som används är väl kända och enkla att använda samt accepterade i dessa kommuner av både beställare och utförare. Mätningarna utförs genom att intervjua ansvarig sjuksköterska och den omvårdnadspersonal som har bäst kunskap om den enskilde. Information kan även inhämtas via den dokumentation som finns kring den äldre.

Mätinstrumenten har stämts av med paramedicinare och medicinskt ansvariga sjuksköterskor inom Stockholms stad. Stadsledningskontoret kommer att ytterligare se över och justera instrumenten inför införandet av valfrietssystem.

Inför införandet av ett valfrietssystem den 1 juli 2008 kommer ”uppstartsmätningar” att genomföras på samtliga äldre personer boende på vård- och omsorgsboenden för att kunna fastställa ersättningen till utföraren. Samtliga biståndshandläggare och eventuellt andra nyckelpersoner kommer att utbildas under våren i hur mätinstrumenten används.

Stimulansbidrag för ny-, om- och tillbyggnad av särskilda boenden för äldre

Kommunfullmäktige har i bokslut 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. Reglerna för detta bör ses över i syfte att om möjligt även erbjuda stimulansbidrag för de enskilt drivna verksamheterna.

Övrigt

Vissa förändringar krävs i stadens verksamhetssystem för att klara ovanstående förslag. Innan dessa förändringar genomförts kan det komma att medföra administrativt merarbete på stadsdelsnämnderna under en övergångsperiod. Förändringar som behöver genomföras i verksamhetssystemet är bland annat möjligheten att hantera ersättningsnivåerna,

vårdbehovsmätningarna, hyresdelen samt försäljning och köp av platser till andra stadsdelar och kommuner.

I det fall en entreprenör ej kan överta löpande avtal som, t ex kostavtal, kan justeringar av priset bli nödvändiga. Närmare förutsättningar anges i upphandlingarna.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att äldrenämnden får i uppdrag att ta fram rutiner kring vårdbehovsmätningar, till exempel vem som ska utföra mätningarna, när de ska utföras osv.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Något exakt och helt rättvist system för att ekonomiskt ersätta olika utförare av vård- och omsorgsboende går inte att skapa. Icke desto mindre måste ambitionen vara att skapa ett system som är lättöverskådligt och hanterbart, går att utveckla och ger förutsättningar för effektivt resursutnyttjande. Förvaltningen anser att den föreslagna ersättningsmodellen i stort uppfyller dessa krav.

Förvaltningen vill dock framföra några synpunkter och reflektioner gällande förslaget.

Förslaget till ny ersättningsmodell påverkar inte resursfördelningssystemet till stadsdelsnämnderna vilket förvaltningen anser är positivt. Förvaltningen anser att ersättningsnivåerna bör sättas till en nivå som motsvarar dagens nivåer. I annat fall påverkas möjligheten att finansiera annan verksamhet som t ex öppna verksamheter, uppsökande och förebyggande verksamheter samt uppföljning.

Förvaltningen är positiv till att en fast ersättning ges till utförarna samt att enbart tre olika nivåer föreslås för mätning av vårdbehoven. Det gynnar utförarnas planering och minskar administrationen hos beställarna genom att antalet vårdbehovsbedömningar inte blir lika många som i ett system med många nivåer.

Vårdbehovsbedömningarna ställer krav på kompetens hos dem som ska utföra dessa bedömningar och utbildningsinsatser är nödvändiga att genomföra under våren. Det blir extra belastningar på stadsdelarnas biståndsenheter eftersom man även under våren ska göra s.k. uppstartsmätningar på varenda boende. Förvaltningen vill uppmärksamma detta eftersom det kräver planering och extra resurser under en tid.

Att mätningarna ställer krav på kompetens är tydligt. Dock har förvaltningen svårt att se vilken tidsåtgång och hur komplicerade bedömningarna blir att utföra vilket heller inte framgår av utredningen. En annan aspekt är att det är viktigt att bedömningarna blir likvärdiga över staden och det är viktigt att utbildningen tar hänsyn till detta och att det centrala bedömningskansliet finns med i arbetet.

Förslaget till ersättningsmodell innebär i de flesta fall att en schabloniserad ersättning utgår för lokalkostnader, både för enskilda utförare inom ramavtalet samt vid försäljning mellan stadsdelsförvaltningar. Detta system riskerar att vara ogynnsamt för de som har



moderna lokaler, vilka oftast har en högre hyra än genomsnittet. Stadsdelsförvaltningar som säljer mycket verksamhet och dessutom har moderniserat sina boenden kommer med alla sannolikhet att underkompenseras. I takt med att allt mer verksamhet omfattas av ”pengsystem” minskar förvaltningarnas möjligheter att utjämna kostnaderna. Vidare kan det föreslagna systemet innebära en hämmande effekt på ombyggnads- och moderniseringstakten av stadens boenden.

Förvaltningen anser därför att ersättningssystemet för lokalkostnader om möjligt bör differentieras och baseras på lokalernas standard.

Bilaga

Förslag till ersättningsmodell för vård- och omsorgsboenden i ett valfrihetssystem.