

Handläggare
Bo Engström, Planchef

Datum
2017-01-24
Reviderad ÄLF 2018-05-06

Diarienummer
ALN-2017-0111

Program för kommunalt finansierad äldreomsorg

*Programmet ersätter det tidigare programmet från 2017
och Drift- och Kvalitetsplanen från 2016*

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	4
Övergripande mål	4
Riktlinjer för uppföljning och insyn	4
Äldrenämndens uppföljning och insyn	5
Värdegrund och centrala kvaliteter inom äldreomsorgen	6
Aktuell mix, marknadssituation och upphandlingsformer	7
• Hemvården	7
• Särskilt boende – vård- och omsorgsboende	8
• Övrig verksamhet: kommunövergripande funktioner och träffpunkter	9
Former för upphandling	10
Avtalstider vård- och omsorgsboendet	11

Sammanfattning

Programmet för kommunalt finansierad äldreomsorg redovisar Uppsala kommuns och äldrenämndens syn på samspel med egenregi, privata och andra externa aktörer inom vård, omsorg och service för äldre. Med flertalet nu aktuella aktörer finns fleråriga avtal, vilka innebär att en mix av utförare kommer att vara aktuell för lång tid framöver.

Centrala mål för den kommunalt finansierade verksamheten i Uppsala kommun formuleras under följande rubriker:

- Demokratiskt genomslag
- Tydlighet för invånarna
- Delaktighet för ökad effektivitet
- Kontinuitet och långsiktighet

All kommunalt finansierad äldreomsorg ska följas upp på ett likvärdigt sätt, det vill säga oavsett driftsform. Genom uppföljningen kontrolleras att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens mål och riktlinjer, i vilket bl.a. ingår att också följa upp att varje utförare arbetar med en systematisk egenkontroll. Uppföljningen ska också tillhandahålla underlag för utveckling och förbättringar av verksamheten.

Äldrenämndens relationer till olika utförare regleras via avtal när det gäller privata utförare och i uppdragsbeskrivningar i förhållande till egenregin. Inom nämndens huvudsakliga verksamhetsområden, hemvård och vård- och omsorgsboenden, grundar sig både avtal och uppdragsbeskrivningar i de förfrågningsunderlag som finns inom respektive område.

I föreliggande program redovisas också den aktuella mixen och marknadssituationen för egenregi och privata aktörer inom respektive verksamhetsområde: hemvård, särskilt boenden och övrig verksamhet. Likaså redovisas upphandlingsformer och gällande avtalstider för de närmaste åren.

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Uppsala beslutade den 12 december 2016 att anta ett program för kommunalt finansierad verksamhet¹. Genom programmet tydliggjorde kommunfullmäktige sin syn på vad som ska prägla den kommunalt finansierade verksamheten, oavsett om den utförs i egenregi eller av privata utförare. Enligt kommunallagen får kommunen lämna över viss verksamhet till privata utförare (3 kap, 16 §), men är samtidigt skyldigt att kontrollera och följa upp verksamheten och göra det möjligt för allmänheten att få insyn i densamma, på samma sätt som om den utfördes i egenregi (3 kap, 19-19a §§).

Övergripande mål

I fullmäktiges program för innevarande mandatperiod, fram till 2018, formuleras följande övergripande mål för den kommunalt finansierade verksamheten:

- *Demokratiskt genomslag*, med vilket avses att utförare aktivt bidrar till att kommunens mål uppfylls under innevarande mandatperiod och att kommunens systemledare² utvecklar samarbets- och dialogformer för att säkerställa att så sker.
- *Tydlighet för invånarna*, vilket innebär att även privata utförare tydligt visar att de arbetar på uppdrag av kommunen. Vidare att kommunen har tillräcklig insyn i utförarnas verksamhet för att kunna informera invånarna på ett likvärdigt sätt och för att ha möjlighet till ansvarsutkrävande.
- *Delaktighet för ökad effektivitet*, med vilket avses att verksamheter som är lyhörda och skapar stora värden för brukarna inom givna ekonomiska ramar är effektiva verksamheter. Centralt är därför att utveckla dialogen med brukarna, värna ett handlingsutrymme i utförarledet och även utveckla uppföljningen ur ett brukarperspektiv.
- *Kontinuitet och långsiktighet*, med vilket avses att kommunen eftersträvar att skapa långsiktiga relationer och stabila villkor för att utföra kommunalt finansierad verksamhet.

Riktlinjer för uppföljning och insyn

I fullmäktiges program slås fast att *all* kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt, det vill säga oavsett driftsform. Genom uppföljningen ska kontrolleras att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens mål och riktlinjer, i vilket bl.a. ingår att också följa upp att varje utförare arbetar med en systematisk egenkontroll. Uppföljningen ska också tillhandahålla underlag för utveckling och förbättringar av verksamheten.

Programmet lyfter fram följande principer som centrala för all uppföljning:

- Nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram.
- Uppföljningen ska utgå från tillförlitliga och dokumenterade underlag.
- Uppföljningen ska sträva efter att synliggöra och analysera skillnader och därmed upptäcka var det finns förbättringspotential.

Den sistnämnda punkten antyder att jämförelser, inom en viss verksamhet och med andra verksamheter, bör ingå som ett centralt inslag i all uppföljning. Utifrån ett systemledarperspektiv kan

¹ KF 177, 12 december 2016.

² D.v.s. beställarfunktioner.

det bl.a. handla om att ”analysera skillnader mellan olika utförarens kvalitet och skillnader mellan kommunens verksamhet i jämförelse med andra kommuner”³.

När det gäller att säkerställa kommunens och allmänhetens möjlighet till insyn, framhåller programmet att krav kan komma att ställas på utförare att:

- lämna det underlag kommunen begär inom den tidsram kommunen ger,
- svara på de frågor kommunen ställer inom den tidsram kommunen ger,
- delta i de undersökningar, t.ex. brukarundersökningar, som kommunen begär, samt att
- ta emot kommunen vid anmälda och oanmälda verksamhetsbesök.

Den information som begärs in av en privat utförare ska vara förankrad i och ha en koppling till avtalet med kommunen och den verksamhet som utförs. Informationen kan inte avse uppgifter som skyddas enligt lagstiftningen om skydd för företagshemligheter (1990:409).

Allmänheten har inte rätt att direkt få ut uppgifter av en privat utförare. Det är bara kommunen som kan begära uppgifterna. Uppgifter som kommunen tagit emot blir dock allmänna handlingar. Vissa uppgifter kommer också kommunen att presentera för invånarna för att underlätta val av utförare. Något som kommunen är enligt kommunallagen skyldig att göra på ett sakligt, relevant, jämförbart, lättförståeligt och lättillgängligt sätt

Äldrenämndens uppföljning och insyn

Äldreomsorgen inom Uppsala kommun har under lång tid drivits i samverkan med privata och ideella aktörer. För närvarande (årsskiftet 2016/2017) drivs närmare hälften av all hemvård och särskilda boenden av annan organisation än kommunens egenregiverksamhet. Med många samarbetspartners finns också fleråriga avtal vilka innebär att en mix av privata aktörer, egenregi och andra organisationer, kommer att vara aktuell för lång tid framöver.

Äldrenämndens relationer till olika utförare regleras via avtal när det gäller privata utförare och i uppdragsbeskrivningar i förhållande till egenregin. Inom nämndens huvudsakliga verksamhetsområden, hemvård och vård- och omsorgsboenden, grundar sig både avtal och uppdragsbeskrivningar i de förfrågningsunderlag som finns inom respektive område. I förhållande till fullmäktiges övergripande mål och riktlinjer är förfrågningsunderlagen väl utvecklade vad det gäller kraven på delaktighet och samverkan med brukarna, avseende bl.a. krav på genomförandeplaner, teamsamverkan med den enskilde, brukarråd, samordnade individuella planer (SIP) m.m. Vidare är kraven utvecklade vad gäller kommunens möjlighet till insyn och tillträde till verksamheten och tillgång till dokumenterade underlag för verksamhetsuppföljning, t.ex. leverans av årliga kvalitetsberättelser. Detsamma gäller kraven på utförarna att systematiskt arbeta med egenkontroll. Kraven på kontinuitet och långsiktighet möts bl.a. genom fleråriga avtalsperioder och en transparent redovisning av ersättningsvillkoren.

När det gäller nämndens uppföljning av verksamheten sker det på olika nivåer och med olika metoder. Närmast brukarna och på *individnivå* sker en kontinuerlig uppföljning av insatserna via intervjuer och utifrån registerdata av nämndens handläggare. Hela verksamheter följs via den s.k. *avtalsuppföljningen* där besök genomförs hos olika utförare och nämndens tjänstemän bedömer verksamheten utifrån intervjuer, observationer och granskning av dokument. Återföring till utförarna sker dels i form av skriftliga rapporter och dels genom s.k. avtalsdialoger. På mer *övergripande nivå*

³ ”Program för kommunalt finansierad verksamhet”, KSN-2016-1909, s 5.

sker en mer aggregerad och återkommande uppföljning utifrån registerdata, med jämförelsetal kring volymer, kvalitet, ekonomiska utfall och motsvarande uppgifter från andra och liknande kommuner.

Värdegrund och centrala kvaliteter inom äldreomsorgen

Sedan 1 januari 2011 finns i socialtjänstlagen en nationell värdegrund inom äldreomsorgen. Bestämmelserna innebär att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att den enskilde får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Detta innebär bland annat att äldreomsorgen bör värna och respektera var och ens rätt till privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet och individanpassning.

Utöver de krav som ställs i lagar och författningar har också äldrenämnden i Uppsala antagit en värdegrund, med ledord kring vad som ska vara vägledande i kontakten med personer i behov av vård och omsorg. Värdegrunden går under benämningen *TITORB* vilket är en förkortning av följande ledord:

- Trygghet
- Inflytande
- Tillgänglighet
- Oberoende
- Respekt
- Bemötande

Utöver värdegrunden finns också s.k. lokala värdighetsgarantier. Dessa lyfter fram några kvaliteter inom hemvård och särskilt boende som brukarna och deras anhöriga särskilt ska garanteras, se tablå 1. De lokala värdighetsgarantierna ska därför vara väl förankrade i verksamheten och kända av personal, brukare och anhöriga. En tidigare utvärdering⁴ och aktuell information om kunskapen kring och genomslaget för värdighetsgarantierna aktualiserar att en översyn bör göras.

Tablå 1: Lokala värdighetsgarantier inom hemvård och särskilt boende.

Inom *hemvården* ska den enskilde:

- veta vilken personal som ska utföra tjänsterna i hemmet
- bli kontaktad i förväg om någon annan personal än den som förväntas ska komma
- bli kontaktad om personalen blir försenad
- påverka tidpunkten för promenad eller annan utevistelse, om sådan ingår i hemtjänsten
- få inskrivet i genomförandeplanen hur och när utevistelsen ska ske
- få en årlig läkemedelsgenomgång (om hemvården hjälper den enskilde med läkemedel).

Vid *vårdboende* ska den enskilde:

- kunna påverka tidpunkten för promenad eller annan utevistelse
- välja att promenera i grupp eller enskilt med stöd av personal
- få inskrivet i genomförandeplanen hur och när utevistelsen ska ske
- ha en lugn och trivsamt måltidsmiljö
- påverka menyn och tidpunkt för måltider
- få en årlig läkemedelsgenomgång.

⁴ Slutrapport och utvärdering av projekt för implementering av nationell värdegrund inom äldreomsorgen och lokala värdighetsgarantier. Uppsala kommun 2011-2014. Maria Ahrgren.

Aktuell mix, marknadssituation och upphandlingsformer

Hemvården

Inom hemvården dominerar kommunens egenregiverksamhet som leverantör med närmare två tredjedelar (64 %) av brukarna som kunder. Därutöver finns två större aktörer (Förenade Care, Attendo), vilka tillsammans har ca 30 % av brukarna. Ett tiotal småföretag har resterande kundkrets omfattande ca sex procent av brukarna, se diagram 1.

Hemvården är i upphandlingsavseende organiserat utifrån LOV (lagen om valfrihetssystem), vilket innebär att utförare auktoriseras och att brukarna erbjuds möjlighet att välja mellan olika utförare. Trots ett antal år med LOV kvarstår ungefär samma marknadsmix som vid införandet⁵. Fördelningen följer mönstret från föregående upphandlingsform, där de större privata aktörerna var upphandlade utifrån LOU (lagen om offentlig upphandling). Den relativt begränsad kundrörligheten kan samtidigt tolkas som en begränsad omfattning av verklig leverantörskonkurrens inom hemvården.

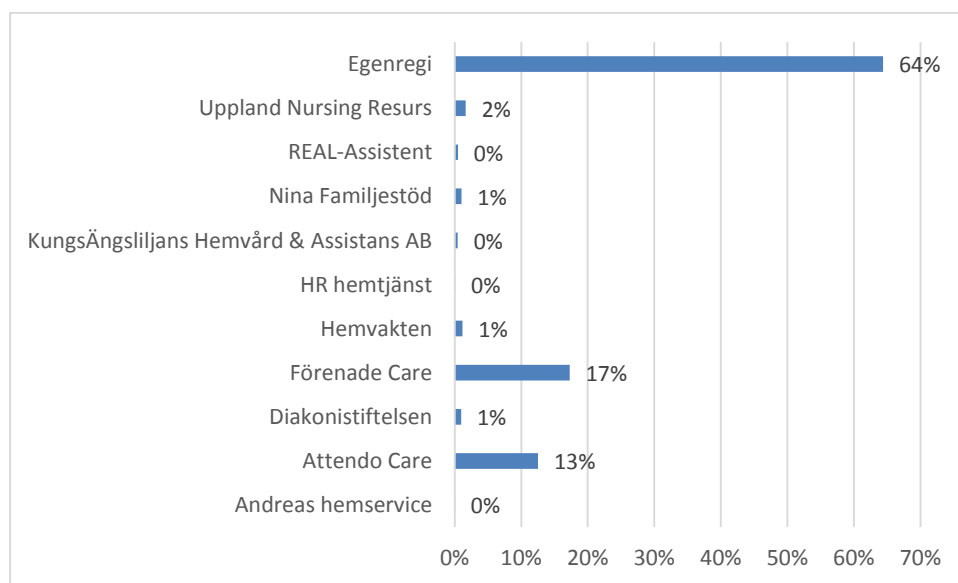


Diagram 1: Olika leverantörers procentandel av brukarna inom hemvården i mars 2018.

Valfrihetssystemet inom hemvården utifrån LOV är reglerat med ett förbehåll avseende en uppsägningstid om 18-24 månader. Det innebär att LOV är en avtalad upphandlingsform för hemvård gällande minst fram till år 2019. Återkommande arbete pågår kring anpassningar och utveckling av förfrågningsunderlaget inom LOV för hemvården.

⁵ Undantaget en större aktör (Aleris) som avslutade sitt engagemang en tid efter införandet.

Särskilt boende – vård- och omsorgsboende

Inom det särskilda boendet finns en mer balanserad mångfald av olika leverantörer. Den kommunala egenregin har drygt hälften av platserna (53,8 %) ⁶. Därutöver finns fyra större aktörer med variationer mellan ca 7 % till 10 % av platserna vardera, se diagram 2.

Även ifråga om upphandlingsformer finns en större mångfald. Driftuppdrag har upphandlats utifrån såväl LOU som LOV, samt getts som uppdrag till egenregin efter nämndbeslut. Utifrån proportioner är en dryg fjärdedel (26 %) av platsbeståndet för närvarande upphandlat utifrån LOV, medan en femtedel upphandlats utifrån LOU. Det kan tilläggas att merparten av egenregins särskilda boenden tidigare upphandlats i konkurrens med andra leverantörer. Oberoende av de olika upphandlingsformer finns det lika möjligheter för enskilda att välja vilket vård- och omsorgsboende de önskar flytta till. Valmöjligheten förloras inte heller om enskilda tackar nej till erbjuden plats.

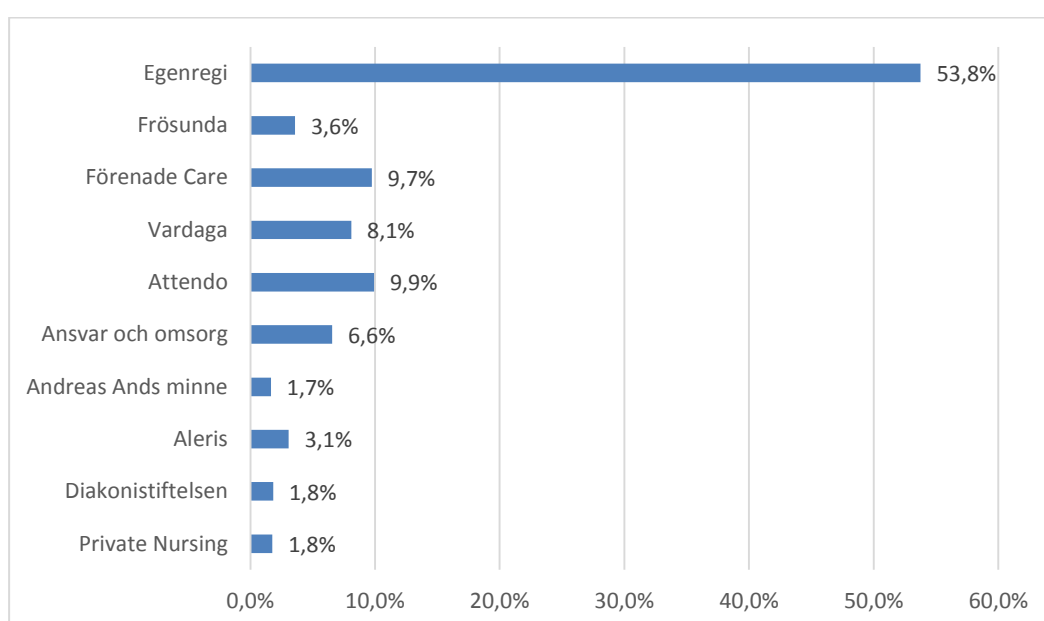


Diagram 2: Olika leverantörers procentandel av brukarna inom det särskilda boendet i mars 2018.

Förekomsten av olika upphandlingsformer inom det särskilda boendet medför en mer komplex hantering sett utifrån ett förvaltningsadministrativt perspektiv. Villkor och ansvar för beställare respektive utförare varierar, liksom löptiderna för de avtal som tecknas (mer om detta längre fram). Inom LOV upphandlas vård och omsorg per enskilda platser, medan avtal tecknas för hela verksamheter och totala volymer inom LOU. Lite förenklat uttryckt finns en större andel rörliga kostnader inom LOV (beroende på beläggning), medan fasta kostnader dominerar inom LOU. I kombination med ett valfrihetssystem för enskilda kan finnas en risk att kommunen står med kostnader för platser som inte nyttjas inom LOU-upphandlade boenden. I praktiken har dock beläggningsgraden hitintills varit hög oavsett upphandlingsform.

Ifråga om LOV-upphandlade boenden finns avtal som löper fram till år 2022. Ifråga om LOU-upphandlade boenden har avtalstiderna spridning från slutdatum år 2019 till år 2022. När det gäller uppdrag som getts till egenregin löper avtalen ut år 2020 och 2022, om optioner utnyttjas.

⁶ Under det senaste verksamhetsåret har volymen ökat kraftfullt, med ca 20 %, efter en havererad upphandling.

Övrig verksamhet: kommunövergripande funktioner och träffpunkter

Nämndens övriga verksamhet drivs närmast uteslutande av kommunens egenregi. Undantaget är en dagverksamhet för personer med demenssjukdom som drivs av en stiftelse. Driftansvaret har därmed i huvudsak överlåtits genom direkta uppdrag till egenregin. När det gäller träffpunktsverksamheten pågår en översyn och utredning efter beslut i nämnden⁷. Övrig verksamhet inom nämnden är tämligen diversifierad och rubriceras i avtalssammanställningar som framgår av tablå 2 nedan.

Tablå 2: Övrig verksamhet inom nämndens ansvarsområde.

Kommunövergripande verksamhet	Träffpunkter
<ul style="list-style-type: none"> • Dagverksamhet • Korttidsvård • Trygghetsjour • Joursjukvård • Samordningsfunktion anhöriganställningar • Anhörig-, närstående- och demensvårdsstöd • Stödteam demens • Stöd till syn- och hörselskadade • Badassistans Fyrishov • Vårdinnor i trygghetsboenden • Seniorrestauranger • Natthemtjänst 	<ul style="list-style-type: none"> • Björklinge träffpunkt • Bälunge träffpunkt • Träffpunkt Järlåsa • Medelpunkten • Träffpunkt Ramund • Träffpunkt 86.an • Träffpunkt Karl-Johan • Café Mona • Bozorgan • Hassellunden • Årsta träffpunkt • Nyby träffpunkt • Sävja • Treklängen • Eriksberg

⁷ ÄLN 2015-09-24

Former för upphandling

Enligt kommunstyrelsens beslut under hösten 2016 kring ny förvaltningsorganisation för Uppsala kommun, är det upp till varje nämnd att avgöra om en verksamhet som tidigare upphandlats utifrån LOU på nytt ska upphandlas, alternativt överlåtas som uppdrag till egenregi. I tjänsteskrivelsen⁸ kring ny förvaltningsorganisation står att läsa:

”En bärande princip i den tidigare beställar-utförarorganisationen har varit att egenregi ska kunna lägga anbud vid konkurrensutsättning av verksamheten. När nämnden i den nya organisationen har det samlade ansvaret för både egenregi och relationerna till andra utförare bör nämnden själv avgöra om egenregi ska lämna anbud eller ej. Normalt torde inte en anbudsprocess behövas eftersom nämnden genom kontinuerlig omvärldsbevakning, uppföljning och utvärdering bör ha en tillräckligt bra bild över den egna verksamhetens effektivitet och produktivitet.” (a.a. s 6)

Och vidare att:

”I de fall nämnden väljer att låta egenregi lämna anbud måste förvaltningen organisera processen så att rollerna systemledare och ansvarig för egenregi hålls isär.”

Sammantaget innebär det att äldrenämnden avgör om upphandling fortsatt ska vara aktuell, från fall till fall, i samband med att avtalet löper ut. När det gäller upphandling utifrån LOU har nämnden under 2017 utarbetat en ny modell för upphandling utifrån LOU inom särskilda boenden⁹. En ny utvärderingsmodell kopplad till s.k. kvalitetsupphandling tillämpas.

När det gäller tillkommande behov av särskilt boende gäller LOV även fortsatt som central upphandlingsform. I mycket begränsad omfattning tillkommer boendeplatser inom egenregi, i samband med behov av ombyggnation eller nybyggnation av ersättningsplatser.

⁸ KSN-2015-2455, Ny förvaltningsorganisation för Uppsala kommun

⁹ 2016-12-15, § 194 Kvalitetsupphandling drift av särskilda boenden, ALN-2016-0257

Avtalstider i vård- och omsorgsboendet

Ifråga om LOV-upphandlade boenden finns avtal som löper fram till år 2022. Under innevarande avtalsperiod är uppsägningstiden 12 månader för avtal inom LOV. Ifråga om LOU-upphandlade boenden har avtalstiderna en spridning från slutdatum under år 2019 till år 2021. Den vanligaste avtalskonstruktionen omfattar 3 år + en option om ytterligare 3 år. När det gäller uppdrag som getts till egenregin har dessa en liknande konstruktion och avtalen med längst löptid löper ut år 2022.

För de närmaste fyra åren, 2019-2022, aktualiseras frågan om förnyad upphandling utifrån LOU, då kontrakt löper ut, för totalt en dryg femtedel (21 %) av beståndet av vård- och omsorgsboendet. För boenden som upphandlats utifrån LOU aktualiseras årligen de volymer och platsantal som anges i tabell 1. Uppgifterna förutsätter att optioner om förlängning nyttjats, vilket också vanligtvis är fallet. En mer specificerad redovisning av vilka vård- och omsorgsbonden samt tidpunkter som är aktuella redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 1: Andel av det totala beståndet samt platsantal som kan bli föremål för upphandling utifrån LOU då avtal löper ut och option utnyttjats under perioden 2019-2022.

År	Andel i procent av totalt antal platser i hela beståndet 2018	Antal platser för upphandling (LOU)
2019	4%	65
2020	0%	0
2021	10%	183
2022	4%	70

Tabell 2: Vård- och omsorgsboenden där förnyad upphandling alternativt uppdrag till egenregi aktualiseras under perioden 2019-2022.

Boende	Platser	Adress	Ny upphandling aktuell
Glimmervägen	50	Glimmervägen 3	2019-10-17
Tavastehus	15	Tavastehusgatan 5	2019-10-17
Tunåsen	47	Hallstensgatan 20	2021-03-31
Balder	54	Stenbrohultsvägen 93	2021-10-05
Höganäs	50	Ferlingsgatan 31 A	2021-10-05
Vigmund	31	Gåvstavägen 19	2021-11-01