

Handläggare
Bo Engström, utredningschef
Gunn-Henny Dahl, förvaltningsdirektör

Datum
2016-04-20

Diarienummer
ALN-2016-0093

Drift- och kvalitetsplan för äldrenämnden

*Positionsdocument kring upphandling,
kvalitet och kostnadseffektivitet*

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	4
Centrala förutsättningar – drivkrafter	4
• Återkommande upphandling och valmöjligheter	4
• Långsiktiga planeringsförutsättningar och stabilitet	4
• Värdeframgångar (incitament)	4
• Delaktighet och påverkansmöjligheter	4
• Systematisk och transparent uppföljning	5
Värdegrund och centrala kvaliteter inom äldreomsorgen	5
Aktuell mix, marknadssituation och upphandlingsformer	6
• Hemvården	6
• Särskilt boende – vård- och omsorgsboende	6
• Övrig verksamhet: kommunövergripande funktioner och träffpunkter	7
Drift- och upphandlingsplan för vård- och omsorgsboendet	9

Sammanfattning

Drift- och kvalitetsplanen redovisar 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.

I det framtida samspelet identifieras fem drivkrafter som särskilt viktiga att värna. Dessa är:

- återkommande upphandling och valmöjligheter
- långsiktiga planeringsförutsättningar och stabilitet
- värdeframgångar (incitament)
- delaktighet och påverkansmöjligheter
- systematisk och transparent uppföljning

Grundläggande kvaliteter som ska säkerställas inom kommunens äldreomsorg finns fastslagna i den värdegrund (TITORB) och de värdighetsgarantier som antagits av äldrenämnden.

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

När det gäller hemvården och övriga verksamheter föreslås inga förändringar i närtid. Samtidigt noteras initierade översyner som förväntas påverka planeringsförutsättningarna. För den mest komplexa och kostnadsgenererande verksamheten, det särskilda boendet, presenteras en översiktlig upphandlingsplan för de närmaste fem åren.

Bakgrund

Äldreomsorgen inom Uppsala kommun har under lång tid drivits i samverkan med privata och ideella aktörer. Våren 2016 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. Mot den bakgrunden finns behov av ett strategiskt dokument, vilket övergripande redovisar nämndens syn på fortsatt samspel med olika aktörer, men också berör andra förutsättningar av betydelse för utveckling av kvalitet och kostnadseffektivitet i verksamheten.

Nämnden har tidigare tagit fram en s.k. konkurrensplan, vilken inte längre är aktuell. Detta dokument ska ses som en uppdatering av ett sådant plandokument. Rubriceringen har dock ändrats till drift- och kvalitetsplan då dokumentet uppmärksammar både driftsformer och kvalitetsfrågor. Ett annat och tyngre skäl till namnbytet är att nämnden inte ser konkurrens som ett mål i sig, men däremot konkurrensutsättning som *ett viktigt medel* för att behålla kostnadseffektivitet och kvalitetsutveckling i verksamheten.

Centrala förutsättningar – drivkrafter

I det framtida samspelet med olika aktörer inom kommunens äldreomsorg identifieras följande förhållanden som centrala för utveckling av kvalitet och effektivitet.

- **Återkommande upphandling och valmöjligheter**

Monopolliknande förhållanden och frånvaro av konkurrens kan ha starkt negativa effekter på kostnads- och kvalitetsutveckling. Därför är fortsatt angeläget att återkommande exponera både egenregiverksamhet och verksamhet utlagd på externa aktörer för tävlan kring att leverera det bästa för äldreomsorgens brukare och anhöriga samt kommunens invånare. Med det säkerställs också en betydande potential till innovationer av verksamheten och valmöjligheter för både brukare och upphandlare. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att göra verksamhetsövergångar smidiga och bra för alla parter.

- **Långsiktiga planeringsförutsättningar och stabilitet**

Långsiktigt och djupgående engagemang för verksamhetsutveckling gynnas av organisatorisk stabilitet, tydlighet och förutsägbarhet. Ryckighet, oförutsägbara och ständiga förändringar kan verka i motsatt riktning. Av detta skäl är bland annat angeläget att undvika alltför korta avtals- och planeringsperioder.

- **Värdeframgångar (incitament)**

Både organisationer, medarbetare och brukare måste känna av värdeframgångar som medskapare och parter i kommunens äldreomsorg. Det ska i olika former vara berikande att vara organisatör, entreprenör, medarbetare, brukare eller anhörig inom äldreomsorgen.

- **Delaktighet och påverkansmöjligheter**

Kvalitetsutveckling i verksamheten gynnas av perspektivrikedom och att såväl leverantörer, medarbetare som brukare och anhöriga ges möjlighet att framföra synpunkter. Branschråd, medarbetar-, brukar- och anhörigdialoger bör utgöra återkommande inslag i verksamheten.

- **Systematisk och transparent uppföljning**

Att systematiskt, transparent och återkommande genomlysna vad som åstadkommit är ett grundläggande ansvar på alla organisatoriska nivåer. I utförarledet ska vård-, omsorgs- och servicegivare arbeta med en aktiv egenkontroll. Beställarsidan ska vara aktiv med uppföljning kring såväl individer som avtal och verksamheter. På beställarsidan vilar också ansvar för systemövergripande uppföljning och återkoppling.

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. De lokala värdighetsgarantierna ska därför vara väl förankrade i verksamheten och kända av medborgare och stöd användare, se tablå 1.

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 trivsamtidsmiljö
- påverka menyn och tidpunkt för måltider
- få en årlig läkemedelsgenomgång.

Aktuell mix, marknadssituation och upphandlingsformer

- **Hemvården**

Inom hemvården dominerar kommunens egenregiverksamhet som leverantör med ca 70 % av brukarna som kunder. Därutöver finns två större aktörer (Förenade Care, Attendo), vilka tillsammans har ca 25 % av brukarna. Ett tiotal småföretag har resterande kundkrets omfattande ca fem 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 införandet¹. 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.

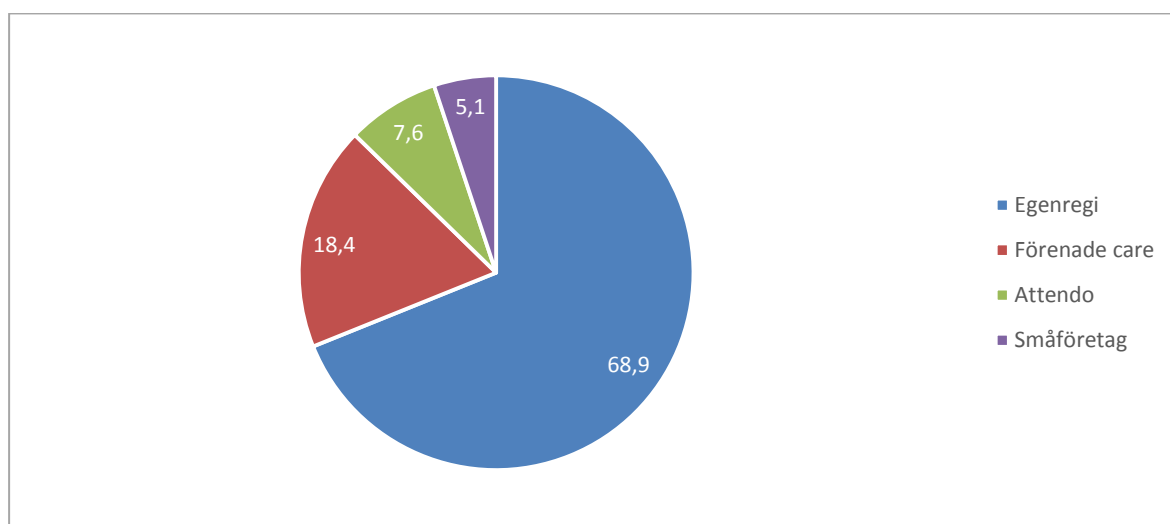


Diagram 1: Olika leverantörers procentandel av brukarna inom hemvården våren 2016.

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 2018. Ett arbete har initierats inom äldreförvaltning i syfte att genomlysna nuvarande marknadsförutsättningar (ersättningsmodeller, ansvarsförhållanden m.m.) inom hemvården.

- **Särskilt boende – vård- och omsorgsboende**

Inom det särskilda boendet finns en mer balanserad mångfald av olika leverantörer. Den kommunala egenregin har här närmare två femtedelar av platserna. Därutöver finns fem större aktörer med variationer omkring en tiondel 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 nämndbeslut².

¹ Undantaget en större aktör (Aleris) som avslutade sitt engagemang en tid efter införandet.

² ÄLN 2015-11-19, § 181.

Utifrån proportioner är närmare en femtedel (18 %) av platsbeståndet för närvarande upphandlat utifrån LOV, ungefär lika stor andel givet som uppdrag till egenregi (19 %) och merparten (63 %) upphandlat utifrån LOU. Trots olika upphandlingsformer ska det finnas 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.

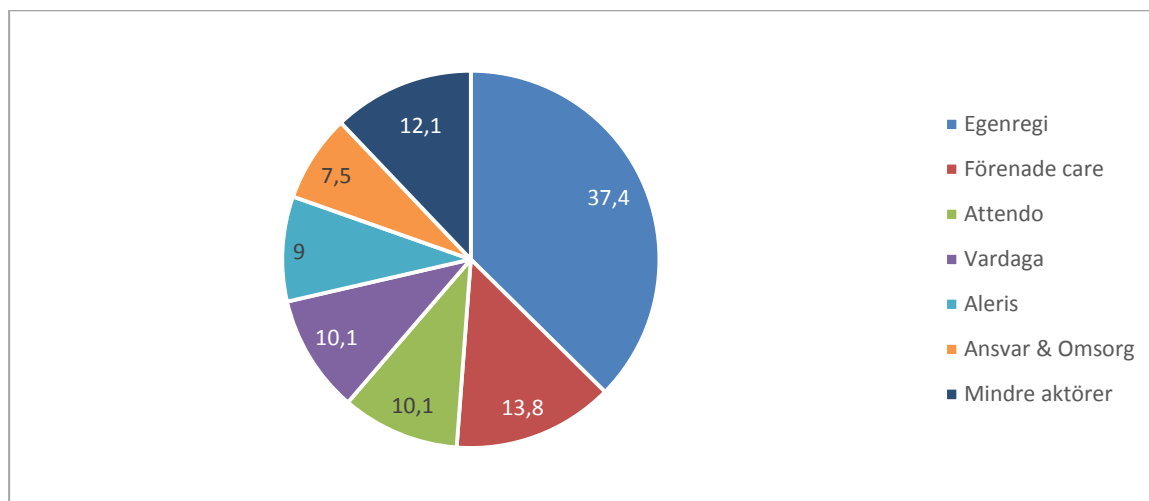


Diagram 2: Olika leverantörers procentandel av brukarna inom det särskilda boendet våren 2016.

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 finns en risk att kommunen står med kostnader för platser som inte nyttjas inom LOU-upphandlade boenden. Inom äldreförvaltningen har ett arbete initierats för att se över regelverk och ersättningsformer inom båda upphandlingsformerna.

Ifråga om LOV-upphandlade boenden finns avtal som löper fram till år 2018. Ifråga om LOU-upphandlade boenden har avtalstiderna spridning från slutdatum år 2016 till år 2021. När det gäller uppdrag som getts till egenregi löper avtalen ut år 2020.

- **Övrig verksamhet: kommunövergripande funktioner och träffpunkter**

Nämndens övriga verksamhet drivs närmast uteslutande av kommunens egenregi. Undantaget är en dagverksamhet för dementa som drivs av en stiftelse. Driftansvaret har överlåtits efter upphandling enligt LOU eller genom direkta uppdrag till egenregi, i proportionellt ungefär liknande omfattning. Avtalsperioderna för samtliga verksamheter löper ut i närtid, med två undantag: den stiftelsedrivna dagverksamheten för vilken avtal tecknats fram till år 2018 respektive en träffpunkt för vilken avtal tecknats fram till år 2020.

När det gäller träffpunktsverksamheten pågår en översyn och utredning efter beslut i nämnden³. När det gäller kommunövergripande verksamheter och övrig egenregiverksamhet pågår en översyn kopplad till översyn av nämndorganisationen under år 2016.

Övrig verksamhet inom nämnden är tämligen diversifierad och rubriceras i avtalsammansättningar som framgår av tablå 2 nedan.

Tablå 2: Övrig verksamhet inom nämndens ansvarsområde.

Kommunövergripande verksamhet	Träffpunkter
<ul style="list-style-type: none"> • Dagverksamhet • Korttidsvård • Sjukvårdsteam • Trygghetsjour • Natthemsjukvård • Samordningsfunktion anhöriganställningar • Anhörig-, närstående- och demensvårdsstöd • Stöd till syn- och hörselskadade • Minneslots • Badassistans Fyrishov • Gemensamma lokaler i f d servicehus • Restaurangverksamhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Björklinge träffpunkt • Bälinge träffpunkt • Träffpunkt Järlåsa • Medelpunkten • Träffpunkt Ramund • Träffpunkt 86.an • Träffpunkt Karl-Johan • Café Mona • Bozorgan • Hassellunden • Årsta träffpunkt • Eriksbergs träffpunkt • Nyby träffpunkt • Sävja • Treklängen

³ ÄLN 2015-09-24

Drift- och upphandlingsplan för vård- och omsorgsboendet

Som redovisats finns en mångfald av löptider och avtalsformer, främst vad det gäller vård- och omsorgsboendet. Med antagandet att upphandlingsformerna kvarstår i samma form, kommer nuvarande bestånd upphandlas i nedanstående proportioner de närmaste fem åren, se diagram 3.

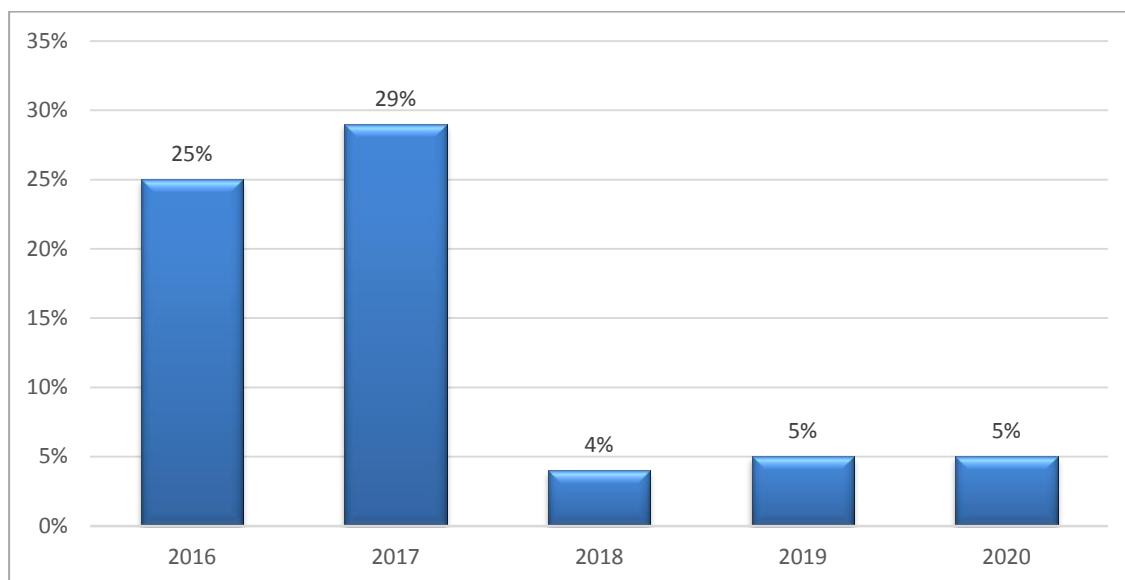


Diagram 3: Andel av nuvarande beståndet av vård- och omsorgsboende som på nytt upphandlas under de närmaste fem åren, 2016-2020. (Not: Från 2019 kan volymen vara högre om förlängningar uteblir).

Som framgår av diagram 3 väntar förnyad upphandling av drygt halva beståndet under de närmaste två åren. Därefter är volymerna mer begränsade under tre år, under förutsättning att förlängningar tillkommer i de upphandlingar som görs de två närmaste åren. Förlängningar sker vanligtvis i treårsperioder.

En mer specificerad upphandlingsplan återfinns i tabell 1.

I beräkningarna har behovet av tillkommande platser exkluderats. Utifrån antagen bostadsförsörjningsplan⁴ förväntas en volymökning om ca 14 % för de närmaste fem åren. För närvarande förväntas behovet tillgodoses genom tillkommande etableringar inom LOV.

⁴ ALN 2016-01-26.

Tabell 1: Upphandlingsvolym och aktuella objekt inom nuvarande bestånd för perioden 2016-2021.

År	Form	Andel av beståndet	Antal boenden	Antal platser	Ev. Förlängning	Aktuella boenden	Tillkommande andel om förlängning uteblir
2016	LOU	25 %		391	År 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Sävjahus • Hasselparken • Årstagården • Dalbyhemmet • Hagundagården • Von Bahr • Granbommen • Lillsjögården • Sandelska Huset 	
2017	LOU	11 %	5	169	År 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Björklingegården • Lundgården • Balder • Höganäs • Fortuna-Onnela 	
	LOV	18 %	5	281	År 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Topelius (Attendo) • Ebbagården (Diakonistift.) • Andreas And (stiftelsen) • Liljeforstorg (Förenade Care) • Gutasund (Frösunda) 	
2018	LOU	4 %	2	65	År 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Glimmervägen • Tavastehus 	
2019	LOU	5 %	1	80	År 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Stenhagen 	
2020	LOU	5 %	2	77	År 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Tunåsen • Vigmund 	+ 29 %
2021	LOU	4 %	1	70	År 2024	<ul style="list-style-type: none"> • Ferlin 	+ 4 %