



Val av driftsform för vård- och omsorgsboende

Dnr ÄON 17/052

Dnr KS 17/399

Sammanfattning av ärendet

Vård- och omsorgsboende för äldre är en biståndsbedömd insats för att täcka omfattande omvårdnadsbehov. Beslutet fattas utifrån socialtjänstlagen och kommunens riktlinjer. Boendet är ett permanent boende med eget hyreskontrakt.

I kommunens boendeplan för äldreomsorgen beräknas kommande behov av platser i vård- och omsorgsboende, utifrån befolkningsprognos och nyttjandegrad. Planen uppdateras årligen. I den boendeplan som upprättats 2017 framkommer att från åren 2020 till 2026 ökar behovet av platser successivt. Utifrån prognosen skulle ett nytt boende behövas senast till 2022/23. I Mål och budget för 2018-2020 har beslut fattats om att ett nytt boende ska vara uppfört till 2021.

Ett vård- och omsorgsboende kan drivas av kommunen i egen regi eller av privata utförare, genom avtal baserade på lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lag om valfrihetssystem (LOV). Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträde 2016-06-17, § 140 att anta en strategi för hantering av alternativa driftsformer inom vård- och omsorgsboenden. Strategin innehåller ett antal frågeställningar som ska analyseras och sammanställas i ett faktaunderlag inför varje aktuellt projekt. I föreliggande rapport har resultatet av analysen sammanställts och ett antal centrala vägval har identifierats. Det handlar om valet att äga eller inte äga fastigheten samt hur verksamheten ska bedrivas; i kommunens egen regi eller av privata utförare. De strategiska valen kan beskrivas enligt följande:

1. Kommunen uppför ett vård- och omsorgsboende och driver verksamheten i egen regi
2. Kommunen uppför ett vård- och omsorgsboende och upphandlar driften av boendet
3. Privat aktör uppför ett vård- och omsorgsboende som kommunen hyr samt driver verksamhet i egen regi
4. Privat aktör uppför ett vård- och omsorgsboende samt driver verksamheten och kommunen köper platser

Förvaltningens slutsatser

Det långsiktiga behovet av platser i vård- och omsorgsboende påverkas av flera faktorer, såsom hälsotillståndet hos de äldre, medicinsk utveckling, hur omsorgen organiseras samt förebyggande insatser. Kommunen behöver därmed ha en beredskap för att hantera en behovsbild som kan skifta över en längre tidsperiod. Valet av driftsform för vård- och omsorgsboende är ett strategiskt val utifrån perspektiv om risk och kontroll, där de olika ägar- och driftsformerna ger olika utdelning utifrån dessa perspektiv. Därutöver finns olika politiska val avseende valfrihet inom äldreomsorgen, utifrån konkurrensutsättningsstrategier.

Södertälje kommuns befintliga vård- och omsorgsboenden ägs till övervägande del av privata aktörer, dock drivs samtliga boenden med ett undantag i kommunens egen regi. Därutöver görs kompletterande köp av platser hos privata aktörer för att täcka behovstoppar och särskilda vård- och omsorgsbehov. Ett alternativ till nuvarande fördelning av verksamhet i privat respektive kommunens egen regi skulle vara att lägga kommande vård- och omsorgsboende på driftsentreprenad och/eller köpa platser av de privata aktörer som etablerar sig i kommunen. Kommunen har en utvecklad beställarfunktion, med en ersättningsmodell med ersättning per plats och dygn som gäller samtliga boenden i kommunen och som möjliggör ytterligare driftentreprenader.

Den forskning som bedrivits vad gäller kvalitet inom äldreomsorg ger inget entydigt stöd åt något håll. Studier pekar åt olika håll när det gäller kvalitetsmätningar av verksamhet som drivs av privata aktörer respektive verksamhet som drivs i kommunernas egen regi. Ett kontinuerligt kvalitetsarbete är dock centralt för att långsiktigt nå en hållbar äldreomsorg som präglas av trygghet och goda livsvillkor för kommunens äldre.

Södertälje har i och med Mål och budget 2018-2020 uttalat tydliga ambitioner om att utveckla arbetsvillkor inom äldreomsorgen, där nya metoder ska prövas avseende bemanning, ledarskap och organisering av arbetet. Därtill ska läggas att kommunen även har som målsättning att öka användningen av digital teknik, där välfärdsteknik utgör en del som kan bidra till ökad trygghet samt ge möjlighet att bibehålla och utveckla självständighet. Kommunen har också ställt sig bakom rekommendationen från SKL avseende utveckling av kvalitet i vård- och omsorgsboende, som inrymmer frågor om bemanning, ledarskap, utformning av lokaler och användning av välfärdsteknik. Att söka ett aktivt samarbete med högskolor och Södertälje Science Park skulle kunna ge möjlighet till ny kunskap och utveckling för att skapa framtidens hållbara boendelösningar, där tillgång till trygghetsskapande teknik är en viktig del.

Erfarenheter från de senaste nybyggnationerna, Glasberga vård- och omsorgsboende och det kommande boendet Björkmossen, har tagits tillvara och den kommunala kompetensen vad gäller projektering och utformning av vård- och omsorgsboenden får anses vara god. Myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning har tillsammans med verksamheten arbetat för hög effektivitet i processen inflyttning i vård- och omsorgsboende, vilket också har visat sig i en hög beläggningsgrad på kommunens boenden.

Den politiska ambitionen är att påskynda byggandet av nästa vård- och omsorgsboende för att ge Södertäljes äldre förbättrad tillgång till äldreomsorgens insatser. Samtidigt finns ett politiskt uppdrag om att även tillgodose behov av en trygg boendeform (mellanboende), med möjlighet till gemenskap och aktiviteter, för de äldre som inte har omsorgsbehov hela dygnet. Möjligheten

att skapa mellanboendet i anslutning till kommande vård- och omsorgsboende ska enligt uppdraget särskilt undersökas.

Ett kommunalt ägande av fastighet och verksamhet i kommunens egen regi ger en hög grad av kontroll avseende möjligheten att utforma verksamhet enligt kommunens ambitioner för kvalitet och utveckling. Detta innebär också en större flexibilitet avseende framtida anpassningar av lokaler och på vilket sätt verksamhet ska bedrivas, vilket således även innebär att möjlighet finns att fatta nya beslut avseende ägar- och driftform i ett senare skede. Förvaltningens bedömning är att detta också på bästa sätt möjliggör skapandet av mellanboendeformer, utifrån de syften och målsättningar som fastslagits. Verksamheten kan då bedrivas som en försöksverksamhet, som kan utvecklas och förbättras efterhand.

Mot bakgrund av ovanstående och de ambitioner som anges i Mål och budget om en hållbar utveckling utifrån såväl ekonomisk, social som ekologisk hållbarhet är förvaltningens bedömning att ett uppförande av vård- och omsorgsboende, eventuellt tillsammans med ett mellanboende, i egen regi kan uppfylla kommunens målsättningar om helhetssyn i arbetet. I skapandet av de framtida boendelösningarna bör perspektiven om klimatanpassning, miljöaspekter, ökad digitaliseringsgrad och fokus på innovation särskilt beaktas.

Kontoret föreslår att nämnden godkänner rapporten och tillstyrker att kommunstyrelsen fattar beslut om driftsform för kommande vård- och omsorgsboende. Kommunstyrelsen föreslås godkänna rapporten och besluta att kommande vård- och omsorgsboende som ska vara uppfört till 2021 drivs i kommunens egen regi.

Beslutsunderlag

Social- och omsorgskontorets tjänsteskrivelse, daterad 2018-01-22

Social- och omsorgskontorets rapport, daterad 2017-11-29

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Rapporten beskriver olika perspektiv på ekonomiska förutsättningar och konsekvenser som följer av de olika strategivalen.

Förvaltningens förslag till beslut i nämnden

1. Godkänna rapporten.
2. Tillstyrka att kommunstyrelsen fattar beslut om ägande- och driftsform för det vård- och omsorgsboende som ska vara uppfört till 2021 enligt förvaltningens förslag.

Förvaltningens förslag till beslut i kommunstyrelsen

1. Godkänna rapporten.
2. Besluta att kommande vård- och omsorgsboende som ska vara uppfört till 2021, uppförs av kommunen och drivs i kommunens egen regi.

Rickard Sundbom
Stadsdirektör

Lenita Granlund
Socialdirektör

Handläggare: Lisa Mattsson
Strateg
Stab
Telefon (direkt): 08-5230 3422
E-post: lisa.mattsson@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen
KPR
Akten



Rapport | 2017-11-29

Driftsformer för vård- och omsorgsboende

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	3
1.1	Syfte	3
1.2	Disposition	3
2	Kort lägesbeskrivning avseende vård- och omsorgsboende i Södertälje	4
3	Prognos över framtida behov av platser	5
3.1	Beräkning av behov av platser i boendepelan	5
3.2	Faktorer som kan påverka behovsbilden i olika riktningar	7
4	Drifts- och ersättningsformer för vård- och omsorgsboende	7
4.1	Olika driftsformer för vård- och omsorgsboende	7
4.2	Konkurrensutsättning – effekter och erfarenheter	8
4.3	Styrning av upphandlad verksamhet	9
4.3.1	Risikfördelning	9
4.3.2	Ersättningsmodeller	10
4.3.3	Uppföljning	11
5	Utgångsläget i Södertälje inför framtida boenden	12
5.1	Drift- och ersättningsformer för Södertäljes vård- och omsorgsboenden	12
5.1.1	Status på boenden i egen regi	13
5.1.2	Ersättningsmodell	13
5.2	Köp av platser	14
5.3	Kvalitetsstyrning av vård- och omsorgsboende	14
5.4	Planerad etablering av privata aktörer i Södertälje	15
6	Strategiska val	15
6.1	Krav och förutsättningar vid projektering av vård- och omsorgsboenden	16
6.2	Kommunens mål och ambitioner avseende hållbarhet, näringsliv och samhällsbyggande i Mål och Budget	17
6.3	Boendelösningar för framtiden? - Uppdrag avseende behovet av boende för äldre	18
6.3.1	Förslag om förenklad biståndsbedömning	19
7	Sammanfattande analys	20
7.1	Krav på beställaren och kvalitet	20
7.2	Ekonomi och inflytande för kommunen	21
7.3	Inflytande och valfrihet för medborgarna	21
7.4	Balansen mellan kommunala boenden och boenden i privat regi	22
7.5	Kommunens mål och ambitioner avseende marknads- och näringslivsområdet	22
7.6	Sammanställning ägandeform och driftsform	23
	Referenser	24

1 Bakgrund

Vård- och omsorgsboende för äldre¹ är en biståndsbedömd insats för att täcka omfattande omvårdnadsbehov. Beslutet fattas utifrån socialtjänstlagen och kommunens riktlinjer. Boendet är ett permanent boende med eget hyreskontrakt.

I kommunens boendeplan för äldreomsorgen beräknas kommande behov av platser i vård- och omsorgsboende. Planen uppdateras årligen. 2016 års plan indikerade att ett större behov av platser kommer att uppstå runt 2021 och medel har avsattes i Mål och budget 2017-2019 för byggandet av ett vård- och omsorgsboende för att täcka detta behov.

Ett vård- och omsorgsboende kan drivas av kommunen i egen regi eller av privata utförare, genom avtal baserade på lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lag om valfrihetssystem (LOV). Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträde 2016-06-17, § 140 att anta en strategi för hantering av alternativa driftsformer inom vård- och omsorgsboenden. Strategin innehåller ett antal frågeställningar som ska analyseras och sammanställas i ett faktaunderlag inför varje aktuellt projekt:

- Kommer kommunen att höja kvaliteten och/eller sänka kostnaderna för verksamheten?
- Hur påverkar beslutet kommunens ekonomi?
- Kommer medborgarna få mera inflytande och valfrihet?
- Hur påverkas balansen mellan kommunalt- och privat drivna boenden?
- Finns det risk att kommunen tappar kontrollen över verksamheten?
- Finns det risk att kommunen utarmar den egna verksamheten?
- Har vi tillräckliga kunskaper för att vara bra och professionella beställare?
- Är beslutet i linje med kommunens utvecklingsambitioner på marknads- och näringslivsområdet?
- Kommer beslutet att gynna småföretagande och lokalt näringsliv?
- Kommer beslutet att gynna nytänkande och kreativitet?
- Hur påverkar lokala förutsättningar så som demografi, geografi och mångfald?

1.1 Syfte

Syftet med rapporten är att ge ett underlag för beslut om driftsform för planerat vård- och omsorgsboende, med kommunstyrelsens beslutade strategi som utgångspunkt.

1.2 Disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en kort lägesbeskrivning av omfattningen av vård- och omsorgsboende i Södertälje, för att därav följas av en redovisning av prognos över framtida behov i kapitel 3. I kapitel 4 redogörs för olika driftsformer med särskilt fokus på effekter av konkurrensutsättning. Utgångsläget inför framtida boenden presenteras i kapitel 5 och i kapitel 6 redogörs för de strategiska val kommunen står inför. En sammanfattande analys presenteras slutligen i kapitel 7.

¹ I Socialstyrelsens termbank används begreppet särskilt boende, eftersom det följer lagtexterna. Definitionen har följande beskrivning: Särskilt boende innebär att tillhandahålla bostäder eller platser för heldygnsvistelse tillsammans med insatser i form av vård och omsorg för äldre personer med behov av särskilt stöd. I rapporten kommer dock vård- och omsorgsboende att användas.

2 Kort lägesbeskrivning avseende vård- och omsorgsboende i Södertälje

Andel äldre i särskilda boendeformer

Andelen äldre i Sverige som bor i vård- och omsorgsboende har minskat under den senaste femtonårsperioden. 2001 bodde cirka 20 procent av personer 80 år och äldre på vård- och omsorgsboende, motsvarande siffra 2015 är cirka 13 procent.² Betydligt fler kvinnor än män bor på vård- och omsorgsboende. I Socialstyrelsens rapport *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2017* redovisas att en större andel kommuner än tidigare bedömer att behovet av särskilda boendeformer för äldre kommer att vara uppfyllt om två år. Samtidigt fortsätter väntetiden till vård- och omsorgsboende att öka från 50 dagar år 2013 till drygt 57 dagar 2016.

Vid ingången av juni månad 2017 var 501 personer aktuella i vård- och omsorgsboende i Södertälje, varav 39 personer i extern regi. Av de 501 personerna var 67 procent kvinnor. Andelen män var högst i åldersklassen 65-74 år därefter ökar andelen kvinnor och utgör i åldersklassen 90 år och äldre 78 procent.

Beläggningsgrad

Kommunen har 483 platser i vård- och omsorgsboende.³ Begreppet beläggningsgrad avser hur många platser som är belagda vid en given tidpunkt. Beläggningsgraden på kommunens boenden kan variera över tid. I början av juni 2016 var beläggningsgraden hög, 98 procent och i slutet av månaden 94 procent. I slutet av juni 2017 var beläggningsgraden 93 procent. En hög beläggningsgrad torde tyda på effektivitet i processer samt att det finns incitament för snabb inflyttning hos de biståndsbedömda (d v s till övervägande del personer med stora behov som kan flytta in omgående).

Genomsnittlig boendetid

En uppföljning av den genomsnittliga boendetiden gjordes under 2016. Denna visade att boendetiden har varierat mellan cirka 800-930 dagar mellan 2011-2016 och tidsserien visar ingen trend. Sett över hela perioden har platserna omsatts på 2 år och 4 månader (852 dagar).

Antal nya beslut

Antal nya gynnande beslut varierar och någon tydlig trend kan inte ses. Sett över perioden 2014-juni 2016 har det i genomsnitt fattats 20 nya gynnade beslut per månad. Av dessa har 4 beslut aldrig blivit verkställda på grund av att personen har avlidit innan beslutet har hunnit verkställas.

Köp av externa platser

För att klara av att verkställa ett beslut vid situationer med platsbrist görs kompletterande köp av platser hos externa leverantörer⁴. Ett annat skäl till placering hos extern leverantör är

² Socialstyrelsens meddelandeblad 2016-12-09

³ Inkluderar möjlighet till parboende.

⁴ Kommuner ska inom skäligen tid verkställa sina beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL) och insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Om ett beslut inte verkställts inom tre månader ska kommunerna rapportera detta till IVO. Kommunerna rapporterar kvartalsvis. Om IVO bedömer att den enskilde

speciella behov som inte kan tillgodoses inom kommunen. Leverantörer av dessa platser upphandlas i första hand via ramavtal (se vidare avsnittet 5.2). Dessa placeringar gäller tillsvidare.

Även platser i korttidsboende används för att täcka tillfälliga behovstoppar. Vid exempelvis större ombyggnationer, som den under 2014 när Mariekällgården byggdes om, blir det ofta nödvändigt med köp både av enstaka platser i vård- och omsorgsboende och korttidsboende.

3 Prognos över framtida behov av platser

Beräkningen av kommande behov av boendeplatser fastställs varje år av äldreomsorgsnämnden. Den utgår från befolkningsprognosen och nyttjandegraden. Med nyttjandegrad avses här hur stor andel av befolkningen över 65 år som har en permanent bostad i vård- och omsorgsboende. Den beräknas utifrån statistik från tidigare år och den prognostiserade befolkningsutvecklingen. Utifrån detta görs en beräkning av kommande behov som kan ställas i relation till antalet tillgängliga platser. Differensen utgör därmed behovet av ytterligare platser.

3.1 Beräkning av behov av platser i boendeplanen

I tidigare behovsprognoser har behovet av platser beräknats utifrån nyttjandegraden i åldersgrupperna 65-79 år samt 80-w. För 2017 års prognos har dock en uppdelning i femårsklasser enligt nedan tillämpats:

Tabell 1 Nyttjandegrad i vård- och omsorgsboende utifrån åldersklasser i Södertälje

Åldersklass	Antal på VoB feb 2017	Andel på VoB (%)
65-69	19	0,43
70-74	41	1,00
75-79	48	1,60
80-84	99	5,02
85-89	105	9,61
90-w	185	29,00

Tabell 1 visar att andelen äldre i vård- och omsorgsboende är förhållandevis låg i den yngsta åldersgruppen, men ökar markant från åldersgrupperna 85 år och uppåt.

I tabell 2 nedan visas det beräknade behovet av platser från 2017 fram till 2026, med den nya åldersklassindelningen som grund:

Tabell 2 Prognos över framtida behov av platser i vård- och omsorgsboende

År	Beräknat behov 2017-2026	Tillgängliga platser	Kommentar
2017	496	470	Wijbacken 9 platser färdigställdes feb 2017
2018	501	506	Björkmossen med 54 platser startar juli 2018 och Solgläntan med 18 platser läggs ner
2019	504	506	
2020	514	506	
2021	523	506	
2022	535	533-542	
2023	547	533-542	
2024	562	533-542	
2025	579	533-542	
2026	598	533-542	

Tillgängliga platser i prognosen avser platser i egen regi och i driftentreprenaden (Oxbackshemmet). Prognosen visar att det finns ett visst behov av att köpa platser fram tills Björkmossen är färdigställd 2018. Från åren 2020 till 2026 ökar behovet av platser successivt. Utifrån prognosen skulle ett nytt boende behövas senast till 2022/23. I Mål och budget för 2018-2020 har beslut fattats om att ett nytt boende ska vara uppfört till 2021. Ett antal privata aktörer har dessutom meddelat intresse av att bygga vård- och omsorgsboende i Södertälje.⁵

De personer som har behov av vård- och omsorgsboende kan inte ställas i kö och vänta för att få en plats senare utan måste få sitt behov tillgodosett och om det inte finns kapacitet i kommunens regi köps externa placeringar. Ibland erbjuds individer som varit placerade på tillfällig korttidsplats i annan kommun en permanentplats i samma boende, om de önskar och möjlighet finns. Finns dock plats på eget boende så erbjuds den. Myndighetens uppfattning är att brukare och anhöriga i de flesta fall föredrar att få en placering i, eller i närheten av Södertälje.

⁵ Se vidare avsnittet 5.4

3.2 Faktorer som kan påverka behovsbilden i olika riktningar⁶

Prognosen bygger på några antaganden; att inga större förändringar i bostandsbedömningen och äldres hälsa sker. Behovet som ligger till grund för prognosen inkluderar inte eventuella underliggande behov hos den äldre befolkningen, som idag antingen inte tillgodoses alls eller som tillgodoses genom anhörigas insatser.

Det långsiktiga behovet av platser i särskilt boende är svårt att beräkna exakt. Det finns ett flertal faktorer, exempelvis äldres hälsa och förekomsten av demensdiagnoser, ökad livslängd, tillgång till anpassade bostäder och anhörigas insatser som kan påverka behovsbilden.

Det planerade överförandet av hemsjukvård från landstinget till kommunerna skulle på längre sikt också kunna påverka behovet av platser. Erfarenheter från andra län pekar på att kommunal hemsjukvård kan ge en förbättrad tillgång till vårdinsatser med bättre kontinuitet, vilket kan leda till att fler väljer att bo kvar i eget boende. Utvecklingen av ökade resurser vid utskrivning från slutenvård och hemgång till ordinärt boende (så kallade hemgångsteam) har lett till ökad trygghet, vilket också på sikt kan skjuta upp behovet av plats i vård- och omsorgsboende.

Även välfärdsteknikutvecklingen ger nya möjligheter till tryggare boende och ökad självständighet. Välfärdsteknik kan exempelvis vara olika typer av sensorer för tillsyn, GPS-larm och andra hjälpmedel.

4 Drifts- och ersättningsformer för vård- och omsorgsboende

I detta kapitel redogörs översiktligt för olika driftsformer för vård- och omsorgsboende, med särskilt fokus på effekter av konkurrensutsättning och styrning av upphandlad verksamhet.

4.1 Olika driftsformer för vård- och omsorgsboende

Inledningsvis kan konstateras att även om andelen privata aktörer inom äldreomsorgen har ökat sedan 1990-talet, och särskilt sedan införandet av LOV 2009, bedrivs dock vård- och omsorgsboende till övervägande del i egen regi i de flesta kommuner. Kommunen kan välja att låta en privat utförare bedriva verksamhet utifrån en driftentreprenad. Detta innebär ett tidsbestämt uppdrag som tilldelas en utförare utifrån en LOU-upphandling. I kommuner med privata boenden är detta den vanligaste driftsformen. Det är ett fåtal kommuner som tillämpar valfrihetssystem enligt LOV.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) rekommenderar politiska företrädare i kommunerna att göra ett tydligt politiskt ställningstagande vid val avseende konkurrens och alternativa driftformer samt klargöra målsättningen med en konkurrensutsättning⁷. Konkurrensutsättning av vård och omsorg har till stora delar handlat om önskan om högre effektivitet, bättre kvalitet, att öka tillgängligheten och att minska byråkratin. I och med införande av valfrihetssystem har också brukarens möjlighet till eget val lyfts som argument. Den ökade konkurrensutsättningen har efter hand medfört en omfattande debatt kring effekterna, vilket redogörs för närmare i avsnittet nedan.

⁶ För en utförligare beskrivning av dessa faktorer se *Boendepplan 2018-2020*

⁷ Sveriges kommuner och landsting, 2011, *Alternativa driftformer*, s. 13

4.2 Konkurrensutsättning – effekter och erfarenheter

De effekter som varit föremål för många studier och debatter rör påverkan på kvalitet och kostnader. Blir vården och omsorgen bättre och billigare i och med konkurrens från privata aktörer? Inledningsvis kan konstateras att kvalitet inom äldreomsorg är svår att mäta och observera, vilket också gör systematiska studier svårare att genomföra. Några vanligt förekommande förklaringar till detta är att insatser inom vård- och omsorgssektorn ofta innebär en högre grad av individuell anpassning (utrymmet för standardisering är mindre) och att fokus ligger mer på *hur* än *vad*. Detta innebär att det finns stort utrymme för tolkningar av vad som är kvalitet och att olika aktörers (politikens, professionens och den enskildes) uppfattningar därmed kan skilja sig åt väsentligt.⁸

Ett vanligt sätt att beskriva kvalitet är att skilja på subjektiv kvalitet (den enskildes upplevelse) och objektiv kvalitet (observerbara mått). En särskild utmaning inom socialtjänsten är att hitta resultatmått, dvs mått som beskriver resultatet av insatserna. För äldreomsorgen genomför dock Socialstyrelsen årligen en brukarenkät för hemtjänst och vård- och omsorgsboende. Brukarenkäter utgör en viktig, men inte oproblematisk kvalitetsaspekt. Socialstyrelsens enkät för vård- och omsorgsboende har relativt låg svarsfrekvens, hög andel anhöriga som svarar och brottas med problemet att brukare byts ut varför resultat över tid är svåränta. I övrigt är struktur- och processindikatorer vanligt förekommande som kvalitetsindikatorer. Exempel på strukturindikatorer är lokaler, personal och kompetens. Processindikatorer speglar hur något genomförs; insatser, handläggning och åtgärder. Struktur- och processindikatorer har en mer indirekt koppling till kvalitet, eftersom de ger förutsättningar för att resultatet ska komma till stånd.⁹ Sammantaget kan dock konstateras att det råder konsensus kring behovet av flera olika mått för att spegla kvalitet.

Studier inom området har indikerat en del skillnader i kvalitet, men entydiga resultat saknas. I exempelvis SNS-rapporten *Konkurrensens konsekvenser* (2011) drogs följande slutsats: ”Enligt vissa studier är kvaliteten något bättre i privat regi, medan andra studier pekar i motsatt riktning. Kostnaderna minskade troligen under början av konkurrensutsättningens begynnelse men sannolikt inte senare, och analys av eventuellt ökade transaktionskostnader saknas i stort sett.” I den senare ESO-rapporten *Goda år på ålderns höst?* (2014) är man inne på samma linje: ”Enligt det fåtal empiriska studier som finns verkar inte äldreomsorgens kvalitet förändras på något avgörande sätt när offentliga utförare ersätts av privata. Om något talar de svenska erfarenheterna för att de privata utförarna bidrar till lite högre kvalitet och effektivitet.” Ett exempel på studie från senare år (2015) som specifikt rör vård- och omsorgsboende är en studie från Östersund, som utifrån parametrarna objektiv respektive subjektiv kvalitet, arbetsvillkor och ekonomi och verksamhet, syftade till att testa eventuella skillnader mellan privat respektive egen regidrift. Vad gäller objektiv kvalitet konstateras i studien att boendet i privat regi hade presterat något bättre. För subjektiv kvalitet (brukarnöjdhet) kunde dock inga egentliga skillnader konstateras.¹⁰

Den ökade konkurrensutsättningen har också medfört att frågan om vinstincitament kopplat till kvalitet rönt allt större intresse. Vinster i välfärden var huvudfokus för Valfärdsutredningens

⁸ Se exempelvis *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* SOU 2017:56 och *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* SOU 2017:38

⁹ Se exempelvis SOU 2017:56, s. 139ff

¹⁰ *Östersunds kommun: En modell för uppföljning och analys av kvalitet, arbetsvillkor och ekonomi på enhetsnivå inom äldreomsorgen*. NHG, Fredrik Eklund, mars 2015.

uppdrag som avslutades 2017. Även Tillitsdelegationen, som avgav ett delbetänkande om ersättningsmodeller i juni 2017, diskuterar denna fråga.¹¹ I båda utredningarna lyfts olika aspekter på hur vinstincitamentet kan påverka privata aktörers agerande. Tillitsdelegationen¹² pekar exempelvis på problematiken med att en utförare oftast har mer information än en beställare, s k informationsasymmetri, och att detta blir lättare att utnyttja om det är svårt att mäta resultat och kvalitet. I de teoretiska modeller som utredningen refererar till beskrivs detta som moraliska risker, vilka kan innebära att den privata utföraren tillgodoser sitt vinstintresse framför uppdraget (exempelvis presterar dåligt eller tar för mycket betalt). Velfärdsutredningen redogör för ett liknande resonemang och förordar dessutom att vinstbegränsning är nödvändigt för att kunna säkerställa kvalitet. Tillitsdelegationen lyfter också att en annan potentiell, och mer positiv effekt, av vinstintresset är att det kan driva fram innovationer (dock oftare kostnadseffektiviserande snarare än kvalitetspåverkande).

Behovet av väl specificerade krav och kontraktsvillkor för att styra upphandlad verksamhet, liksom tillsyn och uppföljning är dock ett återkommande tema i såväl utredningar som i debatten om konkurrensutsättning. Här finns en stor utmaning för beställaren av tjänsten, inte minst vad gäller att styra mot kvalitet. För att hantera de problem som uppstår med bristande, ojämlig information mellan beställare och utförare uppstår ett behov av styrning. Detta tillgodoses genom olika ekonomiska incitament, ersättningsmodeller och kontrollsystem.

4.3 Styrning av upphandlad verksamhet

Styrning kan innebära ekonomiska styrmedel som exempelvis ersättningsmodeller, men det kan också handla om ledarskap och värdegrund. Det finns även andra styrmedel såsom lagar och förordningar, olika vårdprogram etc.

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande 2010¹³ ges exempel på incitament, som kan användas för att styra en upphandlad verksamhet. Det handlar t.ex. om olika typer av ersättningsformer eller förlängningsoptioner, samt hur en verkningfull uppföljning kan organiseras och kontraktsbrott beivras. Man pekar också på vikten av att premiera kvalitetshöjande åtgärder som går utöver ställda krav och att introducera drivkrafter för att uppnå högsta möjliga kvalitet under kontraktstiden. Nedan redogörs för några centrala delar av styrning; riskfördelning, ersättningsmodeller och uppföljning.

4.3.1 Riskfördelning

En viktig aspekt vid upphandling handlar om riskfördelning, det vill säga hur risker mellan beställare och leverantör ska fördelas och hur detta påverkar möjligheterna för respektive part att påverka verksamheten. Upphandlingsmyndigheten delar upp riskerna för kommunen enligt följande¹⁴:

Budgetrisk (finansieringsrisk) – möjligheterna till kostnadskontroll och risken att kostnaderna överstiger budgeten

Servicerisk – hur säkert man kan erbjuda vård och omsorg till invånarna anpassat efter behov. Om utbudet är för lågt får inte medborgarna det de har behov av och är utbudet för högt tas resurser upp som inte används på bästa sätt.

¹¹ SOU 2017:56 och SOU 2017:38

¹² SOU 2017:56, s. 66ff

¹³ *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* SOU 2013:12

¹⁴ Upphandlingsmyndigheten, 2016, *Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg*, s. 10

För leverantören gäller istället *efterfrågerisken* – om efterfrågan är lägre än planerat (gäller vid LOV framförallt) blir kunderna färre än beräknat och då riskeras en förlust. Om efterfrågan blir större än planerat riskerar leverantören exempelvis att inte få täckning för alla kostnader som då skulle kunna uppstå.

Allmänt för riskhantering gäller att överflyttning av risk från en part till en annan innebär en kostnad för den part som vill reducera risken. Upphandlingsmyndigheten pekar på att risk bör fördelas mellan parter så att den står i proportion till möjligheter att påverka.

4.3.2 Ersättningsmodeller

Äldreomsorgens verksamheter har främst varit anslagsfinansierade. Konkurrensutsättning och valfrihetssystem har dock medfört att andra ersättningsmodeller har införts i kommunerna.

Även ersättning är ett styrmedel och ett sätt att fördela risker. Ersättningsmodeller är ett av de styrmedel som tillämpas från beställare, för att säkerställa att rätt insatser utförs.

Ersättningsmodeller har belysts i det delbetänkande som överlämnades av Tillitsdelegationen den 15 juni 2017¹⁵. Betänkandet bygger på forskning och samtal med

verksamhetsrepresentanter och sakkunniga. Den huvudsakliga slutsatsen som Tillitsdelegationen drar är att ersättningsmodeller ska ses som en del av en helhet.

Ersättningsmodellens betydelse ska därför varken över- eller underskattas ur ett övergripande styrningsperspektiv. Ersättningsmodeller är dock viktiga att beakta eftersom de har förmågan att påverka människors beteenden och prioriteringar, eftersom de riktar sig till yttre motivation.

Dock är, enligt Tillitsdelegationen, betydelsen av modellen underordnad i förhållande till styrningen som helhet, d v s en ersättningsmodell kan varken hjälpa eller stjälpa en styrning som brister i andra avseenden. Det centrala vid utformning av modeller är att göra en analys av behov av styrning och vilka konsekvenser olika val kan medföra. Förutom ekonomiska incitament bör exempelvis också medarbetarnas handlingsutrymme, administrativa börda, möjlighet till samverkan och utrymme för innovation beaktas. Tillitsdelegationen rekommenderar att en ersättningsmodell bör vara så enkel så möjligt, en hög detaljeringsgrad innebär oavsett andra fördelar en ökad kostnad för administration. Den bör också kompletteras med andra styrmedel, ex kommunikation, dialog och ledarskap.

De vanligaste ersättningstyperna för vård- och omsorgsboenden är ersättning per plats eller per dygn. Ersättning per plats är en typ av fast ersättning som ger utföraren mer säkerhet och flexibilitet än ersättning per dygn.¹⁶ SKL kategoriserar ersättningsmodeller¹⁷ inom vård- och omsorgsboende enligt principerna *fast dygnersättning* och *rörlig dygnersättning*. Fast dygnersättning (ersättning per plats) förutsätter att konkurrensprövningen sker enligt LOU. Utifrån riskperspektivet är valet mellan fast och rörlig dygnersättning främst en fråga om det är kommunen eller anordnaren som ska bära risken för beläggningen av den befintliga kapaciteten. Vid fast ersättning påverkas inte anordnarens ersättning av beläggningsgraden på de enskilda boendena. Vid rörlig ersättning får anordnaren ett starkt incitament att tillhandhålla en kvalitativ tjänst för att kunna belägga den befintliga kapaciteten maximalt eftersom ersättningen påverkas av beläggningsgraden. Förutom valet mellan fast och rörlig ersättning kan ersättningen också differentieras efter vårdtyngd.

¹⁵ SOU 2017:56, s. 17ff.

¹⁶ SOU 2017:56, s. 102

¹⁷ Sveriges kommuner och landsting, 2009, *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå. Hemtjänst och särskilt boende*. s 11

Inom hälso- och sjukvården förekommer att vissa grundanslag kompletteras med exempelvis målbaserad ersättning. Denna ersättningsform är dock ovanlig inom kommunerna. Ett undantag som redogörs för i Tillitsdelegationens delbetänkande är Alingsås kommun som sedan 2016 tillämpar målbaserad ersättning som komplement till dygnersättningen inom vård- och omsorgsboende. Den målbaserade delen utgår från resultatet andelen nöjda brukare i Socialstyrelsens brukarundersökning. Som andra ersättningsformer har målbaserad ersättning för- och nackdelar. Kopplingen till politisk viljeinriktning kan bli tydligare och om de mål som ersättningen är kopplad till verkligen fångar kvalitet finns en möjlighet att ersättningsformen kan ge högre kvalitet. Ett av de potentiella problem som nämns är att målbaserad ersättning kan leda till att verksamheten fokuserar på det som direkt belönas (sk ”pinnjakt”) Svårigheten att hitta bra mått som anknyter till målet och administration vid insamling och bedömning av resultat är andra exempel på nackdelar.¹⁸

4.3.3 Uppföljning

Konkurrensutsättning av hemtjänst respektive vård- och omsorgsboende har olika förutsättningar. Exempelvis kan konstateras att för vård- och omsorgsboende, till skillnad från hemtjänst, krävs tillstånd från Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). Boenden i kommunal regi omfattas dock endast av anmälningsplikt.

Till skillnad från många valfrihetssystem för hemtjänst har upphandlingar av vård- och omsorgsboende högre inträdeshinder, dvs tjänsten vård- och omsorgsboende är mer komplex och medför andra krav. Boende i vård- och omsorgsboende är i regel i behov av mer vård- och omsorg och därför spelar medicinsk kvalitet en stor roll. Det innebär också en stor påfrestning att byta boende, jämfört med att byta hemtjänstutförare. Detta kan därför medföra att behovet av tillsyn och uppföljning blir högre i vård- och omsorgsboende än hemtjänst.¹⁹

Även om kommunen väljer att lämna över drift av ett vård- och omsorgsboende kvarstår huvudmannaskapet, och därmed ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt gällande bestämmelser. Huvudmannaskapet gäller dock inte vid köp av platser, men kommunen har ändå ansvar för att insatsen håller god kvalitet. 2015 infördes ett nytt krav i kommunallagen som innebär att fullmäktige inför varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommuner. Syftet är att stärka kommunernas ansvar för att följa upp verksamhet som utförs av privata utförare samt tydliggöra hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

IVO har ansvar för tillsyn för socialtjänstens verksamheter²⁰. Tillsynen bedrivs kontinuerligt, men kan även ske utifrån särskilda regeringsuppdrag eller om brister som föranleder tillsyn kommer till myndighetens kännedom. IVO kan helt eller delvis återkalla tillstånd för verksamhet (alternativt helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet i kommunens egen regi). I IVO:s uppdrag ingår också att återföra resultat från tillsyner och bidra till lärande och utveckling. IVO konstaterar i sin tillsynsrapport för 2016 att bemötande är en central del av kvaliteten inom äldreomsorgen, men att det svårt för myndigheten att granska detta eftersom det sällan finns någon utomstående med då mötet mellan den enskilde och omsorgspersonalen

¹⁸ SOU 2017:56, s. 82, 113f

¹⁹ Jordahl & Bergman, *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:1

²⁰ www.ivo.se

sker. IVO noterar dock att många anhöriga hör av sig till myndigheten med synpunkter på utförandet. Även en stor andel Lex Sarah-anmälningar rör brister i bemötande och utförande.

5 Utgångsläget i Södertälje inför framtida boenden

5.1 Drift- och ersättningsformer för Södertäljes vård- och omsorgsboenden

I Södertälje finns 9 vård- och omsorgsboenden, med totalt 470 platser. Som sammanställningen nedan visar bedrivs vård- och omsorgsboende till övervägande del i kommunens egen regi. Enda undantaget är Oxbackshemmet som är en driftentreprenad. Vad gäller fastighetsägare ägs kommunens boenden till övervägande del av Rikshem (fem boenden).²¹ Tre boenden ägs av kommunala Telgebolag och ett av Hemsö.

²¹ För kommunens del innebär det dock att Telge Fastigheter står som motpart.

Tabell 3 Vård- och omsorgsboenden i Södertälje

Boende	Antal lägenheter 2017-04-10	Driftsform	Fastighetsägare
Glasberga vård- och omsorgsboende	64-68	Kommunens egen regi	Rikshem
Heijkensköldska gården	68	Kommunens egen regi	Rikshem
Lillängen	30-31	Kommunens egen regi	Telge fastigheter
Ljungbacken	60	Kommunens egen regi	Rikshem
Mariekällgården	97-98	Kommunens egen regi	Rikshem
Oxbackshemmet	48-54	Driftentreprenad	Telge fastigheter
Solgläntan ²²	18	Kommunens egen regi	Telge hovsjö
Tallhöjden	51	Kommunens egen regi	Hemsö
Wijbacken	34-35	Kommunens egen regi	Rikshem
Summa	470 (483)²³		

5.1.1 Status på boenden i egen regi

För närvarande (hösten 2017) finns inget föreläggande från arbetsmiljöverket och något stort och omfattande renoverings- eller ombyggnadsprojekt på vård- och omsorgsboende är inte heller planerat.

Underhållsarbete och mindre renoveringar pågår kontinuerligt. Varje år tar Telge fastigheter fram en underhållsplan på varje vård- och omsorgsboende som de har i sitt bestånd. Telge fastigheter har uppdragit till en extern entreprenör att granska objekt via ronder och ska rapportera till fastighetsförvaltaren om de åtgärder som behöver göras.

5.1.2 Ersättningsmodell

Kommunens vård- och omsorgsboenden i egen regi har ett ersättningssystem med ett pris per plats och per dygn. Det finns två nivåer på priset, dels ett pris för omvårdnadsplats och dels ett pris för demensplats. Ersättning utgår i efterskott utifrån antalet belagda dygn samt ett lägre pris för omställningsdygn. I detta pris ingår inte ersättning för lokaler eller ersättning för hälso- och sjukvård, vilket är anslagsfinansierat. Vidare finns även anslagsfinansiering för ett demensteam samt övergripande administration.

²² Beslut har tagits om att verksamheten läggs ned och de boende flyttas till det nya boendet Björkmossen.

²³ Siffran inom parentes är en summering utifrån möjlighet till parboende

Samma princip med pris per plats och dygn gäller för Oxbackshemmet som drivs på entreprenad (för närvarande Ansvar och omsorg som utförare), men i detta pris ingår ersättning för hälso- och sjukvård samt övergripande administration. Lokalkostnaden är anslagsfinansierad.

För att kunna göra en jämförelse mellan snittpriser för platser i egen regi respektive driftentreprenaden Oxbackshemmet behöver lokalkostnad, kostnader för hälso- och sjukvård samt vissa OH-kostnader läggas på. Snittpriset för en plats i egen regi blir med dessa tillägg ca 2000 kr per dygn. För driftentreprenaden Oxbackshemmet är priset ca 1800 kr.

5.2 Köp av platser

Kommunen har ramavtal med sammanlagt fem externa leverantörer för platser i vård- och omsorgsboende²⁴. Avtalet tecknades för en tvåårsperiod 2015-07-01, med möjlighet till förlängning 1+1 år. Förlängningsavtal för första optionsåret är tecknat till och med 2018-06-30. Priset, som är ett dygnspris, inkluderar samtliga kostnader för uppdraget. Precis som för boenden i egen regi finns två olika pris för omvårdnads- respektive demensplats. Snittpriset är ca 2200 kr per dygn. Platserna avropas efter behov, vilket innebär att det inte finns någon beläggningsgaranti för utföraren.

Myndigheten uppger att man är huvudsakligen nöjd med de avtal som finns för köp av platser och för det mesta har det funnits lediga platser när behov har uppstått. Kan dock behovet inte tillgodoses varken via egen regi eller via ramavtal görs en direktupphandling.

5.3 Kvalitetsstyrning av vård- och omsorgsboende

Uppdraget för kommunens vård- och omsorgsboenden, oavsett regi, regleras ytterst genom de mål som fastställts av kommunfullmäktige i *Mål och budget*, samt i äldreomsorgsnämndens verksamhetsplan som innehåller effektmål och indikatorer. Återrapportering av resultat sker i delår- och helårsrapporter. Särskilda överenskommelser för hemtjänst har tecknats mellan myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning (MÄF) och kommunala utförare. Överenskommelserna speglar jämförbara avtal med externa utförare inom verksamhetsområdet. För vård- och omsorgsboende saknas dock en sådan överenskommelse.

Uppföljning av vård- och omsorgsboende sker i enlighet med en uppföljningsplan som antas årligen av äldreomsorgsnämnden. Alla verksamheter följs upp enligt ett rullande schema. Vartannat år sker en mer fördjupad uppföljning och vartannat år sker uppföljning utifrån bl.a. resultatet från föregående år och resultatet presenteras i en uppföljningsrapport. Därutöver gör myndigheten individuppföljningar. Ytterst bygger uppföljningsplanen på ett program som antagits av kommunfullmäktige, *Fullmäktiges program med mål och riktlinjer för privata utförare 2016-2018 (KS 16/17, § 11)*. I programmet anges bland annat att det ska vara enhetliga krav på privata utförare och egen regi. Rätten till uppföljning ska finnas med i avtal med privata utförare, i enlighet med de krav på uppföljning och kontroll som ställs på den egna regin.

I såväl avtalet för driftentreprenaden på Oxbackshemmet som i ramavtalet finns bestämmelser som reglerar kvalitetskrav och rätt till insyn i verksamheten.

²⁴ Dessa är Nömmebergs Vårdhem, Vittsjö Sjukhem, Attendo Sverige AB, Vardaga Opalen AB och Tunaberg gruppboende.

Vad gäller uppföljning av placeringar inom ramavtal och via direktupphandling görs individuppföljningar av biståndshandläggare och myndighetens boendesamordnare en gång per år. Uppföljningen fokuserar på den enskildes behov och hur detta har uppfyllts.

5.4 Planerad etablering av privata aktörer i Södertälje

Två företag har antingen redan startat bygget av boende eller har presenterat en konkret tidsplan för byggande; Attendo och Aleris.

Attendo färdigställer ett nytt boende i Hovsjö, med planerad inflyttning under slutet av 2017. Företaget anger att man bygger efter livsstilskoncept; utevistelse och trädgård, kultur och nöje samt sport och spa. Företaget planerar även för ett boende i centrala Södertälje med 72 platser. Byggnaden är tänkt att kombineras med en förskola i suterräng. Planerad byggstart är 2018 med ett färdigställande 2021. Boendet projekteras i samverkan med Svenska stadsbyggen som för närvarande bygger vård- och omsorgsboenden i Åkersberga och Uppsala.

Aleris har meddelat preliminära planer på ett boende i Geneta med inflyttning första kvartalet 2019. Enligt uppgift från företaget vill man erbjuda vård- och omsorgsboende i kombination med trygghetsboende, hemtjänst och hemsjukvård. I planen finns också tillgång till korttidsplatser för avlastning, utredning och rehabilitering. I målgruppen finns även yngre dementa. Aleris uppger att kommunen ej behöver binda sig för ett visst antal platser.

Utöver dessa två aktörer har ytterligare företag meddelat kommunen intresse att bygga vård- och omsorgsboende i Södertälje. Sammantaget innebär detta att det därmed finns planerade boenden i privat regi som gör att det totala antalet tillgängliga platser inom vård- och omsorgsboende i kommunen kommer att öka.

6 Strategiska val

För kommunen innebär val av driftsform för vård- och omsorgsboende ett strategiskt beslut utifrån politiska mål och lokala förutsättningar. I detta kapitel redogörs för kommunens mål avseende samhällsbyggnad samt näringslivsstrategier och några viktiga förutsättningar att beakta vid uppförande av vård- och omsorgsboenden. Inledningsvis presenteras dock tre principiella val som en kommun har att ta ställning till när behovet av fler platser i vård- och omsorgsboende har identifierats, utifrån SKL:s publikation, *Strategier för vård- och omsorgsboenden*. Det handlar dels om valet att äga eller inte äga fastigheten samt valet om driftsform. Vad gäller ägandeform beskrivs tre olika val:

1. kommunen är fastighetsägare
2. kommunen är hyresgäst, samt
3. en privat aktör är fastighetsägare alternativt är hyresgäst.

Nedan följer en kort sammanställning utifrån olika förutsättningar och konsekvenser som följer av de olika strategiska valen:

Tabell 4 Förutsättningar och konsekvenser utifrån ägandeform för vård- och omsorgsboende

	Kommunen är fastighetsägare	Kommunen är hyresgäst	Privat aktör är fastighetsägare alternativt är hyresgäst
Driftsform	Alt 1. Verksamhet drivs i egen regi Alt 2. Verksamhet kan också läggas ut på LOU-entreprenad	Alt 1. Verksamhet drivs i egen regi Alt 2. Verksamhet kan också läggas ut på LOU-entreprenad	Alt 1. Ramavtal för köp av platser enligt LOU Alt 2. Valfrihetssystem enligt LOV Alt 3. Köp av enstaka platser (direktupphandling)
Mark	Bygga på egen mark eller lösa in mark i samband med detaljplaneläggning. Själva uppförandet innebär en traditionell byggentreprenad.	Mark anvisad av kommunen och entreprenör bygger	Mark anvisad av kommunen eller mark köpt av en privat markägare. Kräver samarbete med kommunen kring upprättande av detaljplan.
Påverka utformning	Stor möjlighet att påverka utformning och förändringar av fastighet	Viss möjlighet att påverka utformning och förändringar av fastighet vid nybyggnation	I första hand utformas boendet av den privata aktören. Dialog mellan kommunen och den privata aktören kan ge bra boendelösningar
Inflytande	Långsiktighet i ägande, kontroll över kontraktstider	Bunden till hyresavtal som i vissa fall kan vara långa. Risk om fastigheten säljs till annan ägare.	
Ekonomi	Kontroll över fastighetens driftkostnader Hela kostnaden för investeringar och underhåll Verksamhet i egen regi kräver hög beläggningsgrad	Vissa kostnader för investeringar och underhåll kan bli aktuella beroende på vads som avtalats med fastighetsägaren Hyresnivån kan förändras på fastighetsägarens initiativ	Köp av platser binder inte upp kapital långsiktigt Ingen platsgaranti om inte sådan avtalats – kan medföra svårigheter att tillgodose behov Risk för prishöjningar finns, särskilt vid köp av enstaka platser

6.1 Krav och förutsättningar vid projektering av vård- och omsorgsboenden

Vid projektering av vård- och omsorgsboende finns det flertalet regler att beakta, exempelvis Boverkets byggregler och regler kring arbetsmiljön för personalen, som arbetar dygnet runt.

Vård- och omsorgsboenden ska erbjuda en trygg och god vård i så hemlik miljö som möjligt. Detta innebär bland annat att bemanningen och utformningen på boendet ska möjliggöra tillräcklig tillsyn av de boende. Inte minst är detta viktigt för att klara de behov som personer med demenssjukdom har. Kravet på tillräcklig bemanning tydliggjordes 2016 i och med en förändring i socialtjänstförordningen (2001:937) enligt följande:

” I en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska det, utifrån den enskildes aktuella behov, finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp. Den boende ska ges det stöd och den hjälp som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.”

Med utgångspunkt från förordningen har SKL i dialog med kommuner, Föreningen Sveriges socialchefer, FAMNA och Vårdföretagarna tagit fram en rekommendation om kvalitet i vård- och omsorgsboende. Södertälje kommun har antagit denna rekommendation. En viktig utgångspunkt för rekommendationen är bland annat att lokalernas utformning kan stärka eller minska möjligheterna till överblick över situationen för de boende. Särskilt viktigt är detta nattetid då bemanningen är lägre i förhållande till dagen. SKL rekommenderar därför kommunerna att skapa möjligheter till god överblick vid ny- och ombyggnation av vård- och omsorgsboende.

Vidare rekommenderas kommunerna att öka digitaliseringsgraden i vård- och omsorgsboenden. Exempel på digitala lösningar för vård- och omsorgsboende är digitala trygghetslarm, sensorer för att uppmärksamma behov, nattkameror och olika former av kommunikationshjälpmedel. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för att kunna använda digitala hjälpmedel genom att säkerställa tillgång till bredband vid nybyggnationer av vård- och omsorgsboenden. Detta ingår också i kommunens digitala handlingsplan, och har varit en del vid projekteringen av det boende som beräknas vara inflyttningsklart i början av 2018 (Björkmossen).

Att bygga ett nytt vård- och omsorgsboende kräver dels avsättning av medel för investeringar dels budgetering för driftkostnader. När kommunen beslutar att uppföra ett nytt boende görs en beställning till Telge fastigheter av ett boende med ett visst antal platser. Telge fastigheter får i uppdrag att beräkna kostnader för uppförandet av ett nytt boende. Vid beräkningen används kostnadskalkylen för senast uppförda boenden som utgångspunkt. En analys har genomförts av projektering och uppförandet av tidigare boenden, med utgångspunkt i detaljplanens förutsättningar och färdigställd byggnad. Ett vanligt problem som då har identifierats är att detaljplanen vid flera tillfällen inte medgett en byggnation som täcker de behov som förelegat, varför förändringar har skett efter hand.

En ny riktlinje håller dock på att tas fram inom kommunen för hur en beställning av innehåll ska se ut och lämplig tomtstorlek för vård- och omsorgsboenden. Därutöver ska en strategi för försörjning av tomter för Social- och omsorgskontorets verksamheter tas fram.

6.2 Kommunens mål och ambitioner avseende hållbarhet, näringsliv och samhällsbyggande i Mål och Budget

Kommunen har i och med Mål och Budget antagit en rad målsättningar avseende det *Hållbara Södertälje*. Utgångspunkten är att ekologiska, sociala och ekonomiska system hänger ihop och påverkar varandra i en kontinuerlig förändringsprocess utifrån FN:s Agenda 2030. Kommunen ska därför arbeta med perspektiv som klimatanpassning, förstärka stadens gröna miljöer, att upphandlingarna säkerställer ett kostnadseffektivt utnyttjande av kommunens resurser och att efterfrågad kvalitet levereras samt att högsta möjliga miljö- och hållbarhetsstandard uppnås.

Kommunen ska skapa lösningar och infrastruktur som underlättar för medborgare, verksamheter och företag att göra hållbara val. För social hållbarhet anges också att detta innebär att alla invånare får sina rättigheter och behov tillgodosedda. Därtill finns målsättningar om en trygg och säker stad genom ett långsiktigt trygghetsskapande och förebyggande arbete.

Digitalisering lyfts som en central faktor för att möta demografiska utmaningar där innovationer och den digitala utvecklingen ger nya förutsättningar för att uppnå ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle. Detta genom att kommunen på bästa sätt använder digitaliseringens möjligheter till nya arbetssätt för att effektivisera verksamhet och uppnå önskad kvalitet i välfärdstjänsterna. Ytterligare en ambition avseende förstärkt utvecklingsarbete är innovation genom Södertälje Science Park, som är en miljö för kunskap, entreprenörskap och gränsöverskridande samarbeten.

När det handlar om frågor gällande företagande, konkurrensutsättning och alternativa driftsformer har en del kommuner antagit program som tydliggör inriktning och målsättningar. I Södertälje finns inget dylikt program. I kommunens näringslivsstrategi finns fem fokusområden varav ett är *Ett aktivt etableringsarbete som är tydligt kopplat till näringslivets förutsättningar*. I denna anges vikten av att se till näringslivets behov exempelvis när det gäller ett välinventerat kommunalt markinnehav och hög grad av planberedskap, planering och utveckling av infrastruktur och kommunikationer och ett strukturerat samarbete med lokala fastighetsägare.

Vad gäller målsättningar kring stadsplanering i kommunen är en övergripande ambition att skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och ett Södertälje där fler vill bo, arbeta, besöka och driva företag i. Detta fastslås genom följande ambition: ”Utbyggnaden av Södertälje måste ske genomtänkt och med social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet som ledstjärna för att på längre sikt skapa en starkare och sammanhållen kommun”. Ett uppdrag för Stadsbyggnadsnämnden att utreda hur kommunen kan utveckla arbetssätt och policys för markanvisningar, planarbete och andra styrinstrument för ett varierat och hållbart bostadsbyggande. En del av detta uppdrag handlar om hur kostnaderna för nyproduktion kan hållas nere, möjligheten att påverka bostadskostnader i samband med markexploatering och stimulans av hållbara materialval.

Utifrån översiktsplanen och kommunens mål om utbyggnad av bostäder arbetar Samhällsbyggnadskontoret med att utforma en strategi för var och i vilken takt utbyggnad ska ske, för att nå det långsiktiga målet om 20 000 nya bostäder. Ett inriktningsbeslut antogs av kommunstyrelsen i april 2017, *PM Södertäljes utbyggnadsstrategi 2036, Underlag till inriktningsbeslut*, som omfattar metoder och tidsplan. En övergripande målsättning i planen är förtätning. I underlaget anges också att utbyggnaden av samhällsservice (ex vård- och omsorgsboenden) ska matcha nyproduktion av bostäder och demografiska förändringar. I den kommande strategin ska exempelvis metod för ekonomiska bedömningar och planering för samhällsservicens behov ingå. Arbetet kommer att bedrivas genom samråd med berörda kontor och Telge-bolag och ett antagande av en samrådshandling planeras till första kvartalet 2018.

6.3 Boendelösningar för framtiden? - Uppdrag avseende behovet av boende för äldre

I juni 2014 gavs stadsdirektören ett antal uppdrag av kommunstyrelsen avseende behovet av boende anpassat till äldre. Vad avser frågan om driftsformer konstateras i en uppföljningsrapport till uppdraget i maj 2015 att kommunen är positivt inställd till både privata vård- och omsorgsboenden drivna på entreprenad samt till köp av externa platser hos privat

drivna boenden. Vidare fastslås vikten av att driva ett strategiskt arbete med frågan då vi står inför en stor ökning av antalet personer över 80 år de kommande åren - personer som tillhör en generation som är van att ställa högre krav på kvalitet och valfrihet.

Uppdraget omfattade ett långsiktigt perspektiv på 20 år. Som en del i uppdraget genomfördes en efterfrågeanalys av de äldres behov och önskemål. Denna visade bland annat på att de äldre som tillfrågades önskade fler boendeformer. Vid avrapporteringen i maj 2017 beslutade kommunstyrelsen att ge stadsdirektören i uppdrag att:

- Ta fram ett konkret program för framtagande av nästa generations servicehus²⁵. Det handlar både om att inventera befintligt fastighetsbestånd och möjligheten till eventuella anpassningar och samt var/hur nyproduktion kan åstadkommas.
- Påskynda planeringen av nästkommande vård- och omsorgsboende och utreda förutsättningarna för att i anslutning till detta även uppföra ett boende motsvarande nästa generations servicehus
- Säkerställa att boende anpassat för äldre (vård- och omsorgsboende, nästa generations servicehus och andra kategoriboenden) beaktas i det strategi- och planarbete som nu pågår för att nå målsättningen om 20 000 nya bostäder.

6.3.1 Förslag om förenklad biståndsbedömning

Regeringen har föreslagit en förändring i Socialtjänstlagen som ska ge äldre tillgång till anpassade boendeformer utan biståndsprövning (Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre, Ds 2017:12). Regeringen menar att många äldre inte får tillgång till särskilda boenden på grund av att det inte föreligger ett dygnet- runt behov av omsorg. Kommunerna ska med det nya förslaget ges möjlighet att inrätta nya boendeformer som täcker äldres behov av trygghet i boendet. Förhoppningen är att lagförändringen ska leda till minskad administration och ökad mångfald av boendeformer. Den nya bestämmelsen ska inte vara tvingande för kommunerna och föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

²⁵ Begreppet är hämtat från rapporten *Boende för äldre – en analys och kartläggning*. Dnr KS 12/246 s. 18 och innefattar ett boende baserat på trygghetsboendemodellen men med adderande aspekter avseende trygghet, tillgänglighet, gemenskap samt olika former av tjänster och service.

7 Sammanfattande analys

Behovsprognosen indikerar att behovet av platser i vård- och omsorgsboende kommer att öka successivt fram till 2026. Prognosen bygger på oförändrad nivå på biståndsbedömningen, som är en central faktor i sammanhanget. Det finns dock ett antal andra faktorer som kan påverka behovet av vård- och omsorgsboende i olika riktningar på längre sikt, exempelvis hälsotillståndet och utvecklingen av alternativa boendeformer, utifrån de uppdrag som givits av kommunstyrelsen till stadsdirektören.

För att täcka behovet av platser som beräknats behöver ett nytt vård- och omsorgsboende vara klart till senast 2022/2023. Medel har avsatts för detta i Mål och Budget för att uppföra ett nytt boende till 2021.

Kommunen kan välja mellan att bygga ett nytt boende och vara fastighetsägare, upplåta mark till entreprenör och vara hyresgäst alternativt upplåta mark åt privat aktör som bygger åt annan privat aktör. Därutöver följer också ett ställningstagande avseende driftsform (egen regi eller driftentreprenad). Ett alternativ till att bygga ett vård- och omsorgsboende är att köpa platser genom avtal med en eller flera leverantörer. Valet mellan ägande- och driftsformer handlar till stor del om riskfördelning och därmed vilket utrymme som möjliggörs för att styra såväl ekonomi som verksamhet.

Utifrån de frågeställningar som formulerats som underlag för strategiskt beslut om driftsform (se kapitel 1) har nedanstående områden identifierats som centrala för beslutet:

7.1 Krav på beställaren och kvalitet

Kommunen har oavsett egen regi eller driftentreprenad huvudmannaskapet. Detta innebär att tillse att verksamheten drivs enligt avtal och gällande lagar och föreskrifter.

Huvudmannaskapet innebär således både ett ansvar och inflytande. Om kommunen väljer att uppdra åt privata utförare att bedriva vård- och omsorgsboende blir dock frågan om riskfördelningen och ersättningsmodell och kontrollsystem särskilt viktiga.

Att vara beställare av en tjänst kräver god förmåga att skriva avtal och goda uppföljningsrutiner. För att styra mot kvalitet krävs att tydliga krav för kvalitet formuleras, vilket dock innebär en del utmaningar, inte minst eftersom kärnan i kvalitetsbegreppet är svårångad. Detta gäller dock oavsett om kommunen driver boende i egen regi eller om verksamheten drivs på entreprenad. I dagsläget saknas specifika överenskommelser mellan beställaren och utförare för vård- och omsorgsboende. Mål och kvalitetskrav finns dock förutom i lagar, förordningar och föreskrifter även i kommunens Mål och budget och äldreomsorgsnämndens verksamhetsplan. I det avtal som finns med kommunens enda driftentreprenad hänvisas också till dessa dokument. Även i ramavtalen finns bestämmelser kring kvalitet och rätten till insyn.

För att säkerställa att verksamheten drivs enligt de mål och krav som fastslagits krävs vidare en god uppföljning. Viktigt är också att beakta uppfyllandet av mål och krav när förlängningsoptioner blir aktuella. I kommunen finns i enlighet med kommunallagens krav ett program för privata utförare samt en uppföljningsplan antagen av äldreomsorgsnämnden.

För att projektera bygget av ett nytt vård- och omsorgsboende krävs kunskaper inom såväl byggprojektering som utformning av lokaler utifrån den tänkta målgruppens behov. Vid nybyggnation av boenden finns ett flertal regler att ta hänsyn till, både vad gäller tekniska

aspekter och utformning. Det är också viktigt att överväga lämplig geografisk placering utifrån kommande behov och önskemål från äldre. I kommunen ansvarar Telge fastigheter för kompetens avseende själva byggnationen, medan Social- och omsorgskontoret ansvarar för kompetens som rör målgruppen äldres behov. Utökad samarbete och tydligare samverkansformer, mellan kommunens verksamhetskontor och Telge fastigheter är under utveckling.

7.2 Ekonomi och inflytande för kommunen

Att uppföra ett vård- och omsorgsboende kräver tillgång till lämplig mark, investeringsmedel samt budget för driftkostnader, vilket behöver inrymmas i kommunens ekonomiska ramar. Drivs verksamheten i egen regi innebär detta dock en hög grad av kontroll avseende driftskostnader och kostnader för anpassningar. Verksamhet i egen regi innebär emellertid att hög beläggningsgrad i boendet blir ett viktigt ekonomiskt incitament. Finns tomma platser på vård- och omsorgsboenden används inte resurserna optimalt. Beläggningsgraden påverkas av biståndsbedömningens nivåer och effektiviteten i processerna.

Vid en LOU-upphandling där ramavtal tecknas, bestäms priset för en viss given tidsperiod. Upphandlingen kan medföra att kommunen köper platser av en eller flera utförare beroende på förfrågningsunderlaget. Genom att köpa platser av en privat anordnare binder kommunen inte upp kapital under en längre tidsperiod. Här blir det frågan om hur risken fördelas mellan parterna. Genom att exempelvis förbinda sig till köp av ett visst antal platser garanteras att ett visst behov kan uppfyllas. Detta medför dock att risken för att fylla platser flyttas till kommunen, d v s om platserna inte nyttjas uppstår en ekonomisk förlust (i likhet med villkoren för egen regi).

Vid ramavtalsupphandlingar utan volymgaranti har kommunen inte tillgång till övriga platser på boendet och den privata anordnaren tar en större del av den ekonomiska risken. Utföraren kan då sälja platser till andra kommuner. Kommunen tar därmed risken att inte kunna uppfylla behov av boendeplatser. Vid nyttjande av ramavtal och vid köp av enstaka platser har kommunen ansvaret för den individuella insatsen men inte för verksamheten som helhet. Priset för dessa platser är i regel något högre än snittpriset för platser i egen regi och i driftentreprenaden.

Utifrån de målsättningar som angetts i Mål och Budget avseende det hållbara Södertälje behöver också upphandlingarna utföras i enlighet med dessa, så att de tillgodoser värden om ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

7.3 Inflytande och valfrihet för medborgarna

En åldrande befolkning kan förväntas medföra en generellt ökad efterfrågan på äldreomsorg. Samtidigt finns också en samhällstrend som pekar på att medborgarnas förväntningar på välfärden ökar. Fler fria val i samhällhet och ökad individualisering är drivande faktorer bakom denna trend. Detta förväntas medföra att medborgarna ställer ökade krav på valmöjligheter och tjänstegarantier.

I och med den ökade konkurrensutsättningen och möjligheten till brukarval, har också behovet av information om hur olika verksamheter bedrivs och skillnader i kvalitet och resultat ökat. Detta gäller dock även för verksamhet i egen regi.

I vård- och omsorgsboende är den enskildes inflytande en viktig kvalitetsfaktor, oavsett regiform. Vården och omsorgen ska vara individcentrerad och anpassad efter den enskildes behov. Att detta tillgodoses behöver säkerställas vid kravställande och uppföljningar.

Det är möjligt att införa valfrihet både i egen regi och i driftentreprenader. Det finns även möjlighet att införa valfrihet genom LOV. Ytterligare en viktig aspekt när det handlar om inflytande och valfrihet handlar om tillgången till alternativa boendeformer. Utifrån kommunstyrelsens beslut om att ta fram program för nästa generations servicehus finns en ambition att tillgodose behov av anpassade boendelösningar för de som inte har ett omfattande vård- och omsorgsbehov.

7.4 Balansen mellan kommunala boenden och boenden i privat regi

Vård- och omsorgsboendena i Södertälje drivs idag med ett undantag i egen regi. Dock ägs de flesta fastigheterna som boendena inryms i av andra fastighetsbolag än de kommunala bolagen.

Eftersom flera privata vårdutförare visat intresse för att bygga vård- och omsorgsboende i Södertälje finns anledning att anta att det kan komma att finnas ett totalt överskott på platser i kommunen i framtiden. Utifrån ett riskfördelningsperspektiv torde det vara väsentligt att hitta en balans mellan boenden i egen regi och privata alternativ. Läggs för stor del av vård- och omsorgsboende i privat regi riskerar kommunen att inte kunna tillgodose behov om verksamhet läggs ned eller om tillräckligt antal platser inte har kunnat upphandlas. Att fler platser totalt sett blir tillgängliga i kommunen i och med etablering av privata aktörer kan dock betecknas som positivt, i den mån kommunen behöver köpa platser efter behov. Många brukare föredrar en placering på vård- och omsorgsboende i närområdet.

7.5 Kommunens mål och ambitioner avseende marknads- och näringslivsområdet

Kommunen har tydliga ambitioner om att skapa en kommun med långsiktig hållbarhet utifrån dimensionerna ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. En viktig del är bland annat att nyttja digitaliseringens möjligheter och arbeta med innovation i utvecklingsarbetet. Kommunen saknar ett specifikt program för konkurrensutsättning, men i näringslivsstrategin tydliggörs dock ambitionen att vara en attraktiv kommun för företag att etablera sig i.

I den långsiktiga samhällsplaneringen är medborgarnas behov av samhällsservice, ex vård- och omsorgsboenden ett viktigt område. Eftersom behov av fler platser i vård- och omsorgsboende har identifierats behöver detta inrymmas i kommunens utbyggnadsstrategi. Att företag, i detta fall i form av privata aktörer inom äldreomsorg, väljer att etablera sig i kommunen kan ur näringslivssynpunkt betecknas som positivt. Att driva vård- och omsorgsboende är dock en komplex verksamhet, som kräver andra resurser och har högre inträdeshinder jämfört med hemtjänst. I vilken utsträckning detta är attraktivt för lokala entreprenörer är svårt att uttala sig om.

7.6 Sammanställning ägandeform och driftsform

Tabell 5 Ägandeform och driftsform i vård- och omsorgsboende

	Kommunal drift	Privat aktör driver verksamhet
Kommunalt ägande av fastighet	<ul style="list-style-type: none"> • Hög grad av kontroll över kostnader, fastighet och verksamhet • Kräver kunskaper inom såväl byggprojektering som utformning av lokaler utifrån den tänkta målgruppens behov viktiga • Kräver hög beläggningsgrad för optimalt nyttjande av resurser • Huvudmannskapet medför hela ansvaret för verksamheten • Låst kapital 	<ul style="list-style-type: none"> • En LOU-upphandling kan ge fördelaktigt pris • Kontroll över fastigheten • Huvudmannskap innebär ansvar för verksamhet • Beställarkompetens krävs hos kommunen avseende krav och uppföljning
Privat aktör äger fastighet	<ul style="list-style-type: none"> • Viss möjlighet att påverka utformningen av fastigheten • Bunden till hyresavtal som i vissa fall kan vara långa. Risk om fastigheten säljs till annan ägare. • Vissa kostnader för investeringar och underhåll kan bli aktuella beroende på vad som avtalats med fastighetsägaren • Hyresnivån kan förändras på fastighetsägarens initiativ 	<ul style="list-style-type: none"> • Kräver samarbete med kommunen kring upprättande av detaljplan. • I första hand utformas boendet av den privata aktören. Dialog mellan kommunen och den privata aktören kan ge bra boendelösningar • Ramavtal för köp av plats eller köp av enstaka platser krävs. Ger flexibilitet för kommunen men utgör en viss servicerisk • Beställarkompetens krävs hos kommunen avseende krav och uppföljning • Endast ansvar för den enskilda placeringens kvalitet, ej för verksamheten

Referenser

Hartman, 2011, *Konkurrensens konsekvenser*, SNS-förlag

Jordahl & Bergman, *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:1

NHG, Fredrik Eklund, mars 2015, *Östersunds kommun: En modell för uppföljning och analys av kvalitet, arbetsvillkor och ekonomi på enhetsnivå inom äldreomsorgen*

Socialdepartementet, *Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre*, Ds 2017:12

Socialstyrelsen, 2017, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport*

SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, Stockholm 2013*

SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning, Betänkande av Välfärdsutredningen, Stockholm 2017*

SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen Stockholm 2017*

Sveriges kommuner och landsting, 2009, *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå. Hemtjänst och särskilt boende.*

Sveriges kommuner och landsting, 2011, *Alternativa driftformer*

Sveriges kommuner och landsting, 2015, *Strategier för vård- och omsorgsboenden*

Upphandlingsmyndigheten, 2016, *Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg*