

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2025-05-26

Diarienummer:
KSN-2025-01038

Handläggare:
Johan Eikman, Tomas Anderson

Byte av upphandlingslagstiftning för hemtjänst och hemsjukvård

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** äldrenämnden ska övergå från att upphandla hemtjänst och hemsjukvård enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) till att upphandla hemtjänst och hemsjukvård enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Ärendet

Äldrenämnden har de senaste åren sett över systemet för hemtjänst och hemsjukvård i Uppsala kommun. De utredningar som genomförts har berört hur systemet och tjänsterna ska organiseras och utvecklas för att skapa goda förutsättningar för kvalitet, kostnadseffektivitet och valfrihet.

Nämnden avser i linje med utredningarna genomföra flera förändringar. Det gäller bland annat förändrade ersättningsmodeller och en geografisk indelning av verksamheten. För att utveckla verksamheten i linje med målsättningarna behöver äldrenämnden förändra vilken lagstiftning som används för att upphandla utförare av hemtjänst och hemsjukvård.

Äldrenämnden har föreslagit kommunfullmäktige att fatta ett särskilt beslut att byta upphandlingsform för hemtjänsten och hemsjukvården i Uppsala.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen.

Äldrenämnden behandlade ärendet vid sammanträde den 27 mars 2025, § 23. Protokollsutdrag återges i bilaga till ärendet. Kommunstyrelsen behandlade ärendet 7 maj 2025, § 148 och föreslog kommunfullmäktige besluta i enlighet med föreliggande förslag till beslut i ärendet. Kommunfullmäktige beslutade den 26 maj 2025 att

återremittera ärendet genom minoritetsåterremiss, med motiveringen att ärendet återremitteras i syfte att LOV i stället för LOU ska vara utgångspunkten för en reformering av hemtjänsten och hemsjukvården.

Inom ramen för äldrenämndens utredningar har vård- och omsorgsförvaltningen genomfört dialoger med egen regi och privata utförare inom hemtjänst och hemsjukvård som idag är aktiva i Uppsala kommun.

Förslagen har presenterats för nuvarande och potentiellt blivande utförare i Uppsala kommun för att samla in synpunkter och perspektiv. Dialog har även förts med Uppsala Pensionärsföreningars Samarbetsråd (UPS) som haft möjlighet att lämna sina synpunkter och reflektioner på förslagen. Under beredningen har även dialog förts med fackliga parter.

Föredragning

Uppsala kommun upphandlar utförare för hemtjänst enligt socialtjänstlagen och hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Upphandlingen av utförare görs enligt lagen om valfrihetssystem sedan år 2009, då ny lagstiftning trädde i kraft på området.

Syftet med att införa valfrihetssystemet var att öka den enskildes inflytande och öka mångfalden av utförare. Inledningsvis ökade antalet utförare och år 2018 hade kommunen 18 externa utförare i systemet. Sedan dess har antalet utförare successivt minskat, både i Uppsala och i resten av landet. Kommunernas arbete med avtalsuppföljningar och granskningar, tillsammans med utökade tillståndskrav från IVO och en stram ekonomisk situation i kommunerna, tros ligga bakom utvecklingen.

Idag är endast fyra utförare i Uppsala kommun inkluderat kommunens egen regi aktiva i valfrihetssystemet. Mångfalden av utförare och brukarnas valfrihet är begränsad. En uppdelning av hemtjänstens insatser i flera tjänsteområden har gjort marknaden fragmenterad och har tillsammans med de långa avstånden i kommunen gjort det svårt för utförare att nå lönsamhet. Flera fall av felaktigheter i utförandet uppmärksammats hos utförare över åren vilket lett till hävningar av avtal.

I mars 2022 utredde äldrenämnden kommunens modell för hemtjänst och hemsjukvård. Utredningen identifierade att modellen kunde skapa brister i kvaliteten för brukare och försvåra för utförare att etablera och driva verksamhet kontinuerligt. Modellen bedömdes bidra till onödiga kostnader och klimatbelastning.

För att hantera bristerna som utredningen identifierat gav äldrenämnden i juni 2024 förvaltningen i uppdrag att genomföra en fördjupad utredning kring upphandlingsformer, avtalsvillkor, kvalitetskrav och ersättningsmodell. Utredningen utgick från målsättningar om kostnadseffektivitet, valfrihet, miljövänlighet, kontinuitet och kvalitet.

Slutsatsen i utredningen som presenterades för äldrenämnden i mars 2025 är att hemtjänst och hemsjukvård, med utgångspunkt i målsättningarna, till skillnad från idag bör bedrivas med heldygnsansvar inom geografiskt indelade områden. Inom områdena kan kommunen vid sidan av att erbjuda hemtjänst och hemsjukvård inom den egna regin också upphandla andra utförare för att möjliggöra valfrihet för brukarna.

Upphandling av verksamheten enligt LOU i de nya geografiska områdena skapar en stabilitet och förutsägbarhet för både utförarna och kommunen vad gäller volymer, konkurrensförutsättningar och ekonomiska villkor. Utförarna kan planera sin verksamhet långsiktigt genom avtalen, vilket bedöms gynna kvalitet och kontinuitet i

verksamheten. Det skapar förutsättningar för utförare att kunna bedriva verksamheten på ett patientsäkert sätt och med hög kvalitet. Den geografiska indelningen kan bidra till minskad miljöpåverkan genom kortare reseavstånd.

Äldrenämnden har med utgångspunkt i utredningarna föreslagit kommunfullmäktige besluta att nämnden ska övergå från lagen om valfrihetssystem till lagen om offentlig upphandling när kommunen ska upphandla hemtjänst och hemsjukvård. Med beslutet kan äldrenämnden gå vidare med frågor som geografisk uppdelning, antal utförare per område, icke-valsfaktorer, särskilda åtgärder för landsbygd och annat som behöver fastställas i en upphandlingsstrategi och därigenom utveckla verksamheten.

Förslaget till beslut att byta upphandlingsform för hemtjänst och hemsjukvård bygger på ett genomarbetat beslutsunderlag. Syftet med att en återremiss ska motiveras är att för det beredande organet klargöra, i vilka avseenden utredningen behöver kompletteras. Motiveringen till minoritetsåterremissen innehåller inte någon beskrivning av vilken ytterligare utredning som bör göras. Motivet är endast att ett annat beslut ska fattas. Det saknas skäl att utreda ärendet vidare. Förslaget till beslut bör därför inte ändras.

Ekonomiska konsekvenser

Avvecklingen av LOV och övergången till upphandling enligt LOU kan medföra kostnader tillsammans med att systemet för hemtjänst och hemsjukvård förändras. En mer detaljerad bedömning av de ekonomiska konsekvenserna kan göras först när upphandlingsstrategi och villkoren för en eventuell upphandling har fastställts. Kostnaderna belastar äldrenämnden och ekonomiska konsekvenserna hanteras inom ramen för beredningen av mål och budget.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 26 maj 2025
- Bilaga 1, protokollsutdrag från äldrenämnden 27 mars 2025 § 23

Kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Äldrenämnden
ProtokollsutdragDatum:
2025-03-27

§ 23

Modell för hemtjänst och hemsjukvård

ALN-2024-00931

Beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** föreslå kommunfullmäktige att äldrenämnden ska övergå från att upphandla hemtjänst och hemsjukvård enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) till att upphandla hemtjänst och hemsjukvård enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samt
2. **att** för egen del besluta om att inleda upphandling enligt föredragningen i ärendet.

Ärendet

Uppsala kommun erbjuder hemtjänst och hemsjukvård både i egen regi och genom privata utförare enligt LOV.

Äldrenämnden beslutade 12 juni 2024 § 66 att utreda en ny modell för dessa tjänster med målet att säkerställa kostnadseffektivitet, miljöhänsyn, robusthet, valfrihet, kontinuitet, flexibilitet och kvalitet. Utredningen är nu klar och presenterar tre alternativa modeller för hemtjänst och hemsjukvård (se ärendets bilaga 2).

En modell med separata områden för tätort och landsbygd förordas då detta bedöms ge störst möjligheter till ökad valfrihet. Vidare bedöms modellen minska miljöpåverkan och förbättra kontinuitet och flexibilitet för såväl brukare som medarbetare.

Förslaget innebär att kommunen skulle övergå från att upphandla hemtjänst och hemsjukvård enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) till att upphandla detta enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Då förändringen påverkar kommunens verksamhet principiellt föreslås att ärendet lämnas vidare till kommunfullmäktige.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Äldrenämnden
Protokollsutdrag

Datum:
2025-03-27

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 3 mars 2025
- Bilaga 1, Beskrivning av modell för hemtjänst och hemsjukvård med separata geografiska områden för tätort och landsbygd
- Bilaga 2, Rapport: Utredning av modell för hemtjänst och hemsjukvård 2024

Yrkanden

Jonas Segersam (KD), Cecilia Forss (M), Rigmor Stenmark (C) och Tomas Tjäder (M) yrkar att ärendet återremitteras i syfte att LOV i stället för LOU ska vara utgångspunkten för en reformering av hemvården.

Maria Rosander (SD) yrkar bifall till Jonas Segersams (KD) m.fl. yrkande.

Camilla Westerborn (L) yrkar i första hand bifall till Jonas Segersams (KD) m.fl. yrkande och i andra hand avslag på liggande förslag.

David Ling (MP) yrkar bifall till liggande förslag.

Ordförande Tobias Smedberg (V) yrkar bifall till liggande förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ser att det utöver liggande förslag finns ett yrkande om återremiss och även ett andrahandsyrkande om avslag.

Ordföranden tar ställning till yrkandet om återremiss först. Ordföranden frågar om det är nämndens mening att avslå yrkandet om återremiss eller att bifalla detsamma och finner att nämnden avslår yrkandet.

Votering begärs och genomförs där den som röstar för att avslå yrkandet om återremiss röstar ”ja” och den som vill bifalla yrkandet röstar ”nej”.

Med sju röster på ”ja” och sex röster på ”nej” finner ordföranden att nämnden har avslagit yrkandet om återremiss.

Tobias Smedberg (V), David Ling (MP), Hilde Klasson (S), Soraja Nadimpour (S), Fredrik Dürichen (S), Claes Olsson (S) och Ingrid Nordlander (V) röstar ”ja”.

Jonas Segersam (KD), Cecilia Forss (M), Thomas Tjäder (M), Rigmor Stenmark (C), Camilla Westerborn (L) och Maria Rosander (SD) röstar ”nej”.

Ordföranden ställer därefter liggande förslag mot avslag och finner att nämnden beslutar enligt liggande förslag.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Äldrenämnden
Protokollsutdrag

Datum:
2025-03-27

Reservationer

Jonas Segersam (KD), Cecilia Forss (M), Rigmor Stenmark (C) och Tomas Tjäder (M) reserverar sig mot beslutet enligt följande:

Hemtjänst och hemsjukvård har under socialdemokratisk ledning varit försummad. Fokus har legat på att spara pengar och minska antal fristående utförare. I stället för brukarnas behov har organisationen och de anställdas situation fått styra.

Det har också länge varit uppenbart att modellen för styrning och ersättning till utförare har behövs göras om med någon form av områdesindelning, samt differentiering av ersättning mellan stad och landsbygd. Det har dock inte varit så enkelt att kombinera med en fortsatt valfrihet för de äldre.

Föreliggande förslag går i helt fel riktning just när det gäller valfriheten. Genom att avskaffa LOV tas den grundläggande principen bort att det ska vara de äldres val som styr vilka utförare som verkar i kommunen, i stället för kommunens administration / upphandling och en politisk vänsterideologi som har som mål att allt större del av äldreomsorgen ska ske i egen regi.

Vi tror att områdesindelning, differentiering av ersättning mellan stad och landsbygd, uppräknig av ersättning enligt OPI och utveckling av hemtjänst och hemsjukvård hade kunnat ske inom ramen för LOV-systemet. Det är viktigt att alla utförare framöver behandlas likvärdigt och att fristående utförare ges samma förutsättningar som kommunens egenregi. Det är också viktigt att stärka kvaliteten på hemvården så att vi kan förebygga dyrare inläggningar på sjukhus och särskilda boenden. De äldre behöver färre personal att förhålla sig till och en tryggare hemvård som tillgodoser de önskemål och behov som de äldre själva har.

Vi yrkade därför på återremiss i syfte att LOV i stället för LOU ska vara utgångspunkten för en reformering av hemvården.

Maria Rosander (SD) reserverar sig mot beslutet enligt följande:

Föreliggande förslag går i helt fel riktning just när det gäller valfriheten. Genom att avskaffa LOV tas den grundläggande principen bort att det ska vara de äldres val som styr vilka utförare som verkar i kommunen, i stället för kommunens administration och en politisk vänsterideologi som har som mål att allt större del av äldreomsorgen ska ske i egen regi.

Sverigedemokraterna vill verka för att tillgodose äldres önskemål om valfrihet och utbud när det gäller service och boende. Att avskaffa LOV som modell kommer att hämma valfriheten för våra äldre.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Äldrenämnden
Protokollsutdrag

Datum:
2025-03-27

Camilla Westerborn (L) reserverar sig mot beslutet enligt följande:

Liberalerna i Uppsala värnar en äldreomsorg där varje individ har makt över sitt eget liv, även på ålderns höst när det finns behov av stöd i vardagen. Vi har länge pekat på brister i nuvarande modell för hemtjänst och hemsjukvård inte minst vad gäller kontinuitet, kvalitet och ersättningsnivåer. Men vi kan inte ställa oss bakom att valfrihetssystemet (LOV) nu skrotas. För oss är valfriheten en principfråga där den äldre själv ska få välja vem som kommer hem och ger vård och omsorg. Att gå över till LOU innebär att det inte längre är individens val som styr, utan upphandlingar och avtal. Vi ser att områdesindelning och olika ersättningsnivåer för stad och landsbygd kan vara nödvändiga förbättringar men det är fullt möjligt att genomföra inom ett förbättrat LOV-system. Förslaget riskerar att minska mångfalden av utförare, försvåra etablering för mindre aktörer och i praktiken cementera kommunens egen regi som ensam aktör i delar av kommunen. För oss liberaler är det viktigare än någonsin att äldre får en trygg omsorg med få personal att förhålla sig till, hög kompetens och respekt för individuella behov.

Därför vill vi utveckla valfriheten - inte avveckla den. Vi avstyrker därför förslaget om att ersätta LOV med LOU.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande