

Vård- och omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till äldrenämnden

Datum:
2022-01-13

Diarienummer:
ALN-2021-00414

Handläggare:
Hannes Vidmark, Rikard Sörell

Översyn av boendeformer inom äldreomsorgen

Förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** uppdra åt förvaltningen att ta fram ett förslag till modell och organisation för kontinuerlig planering av äldres boendekedja som underlag till bostads- och lokalförsörjningsplanen, inklusive mellanboende, enligt föredragning i ärendet. Uppdraget ska rapporteras juni 2022.
2. **att** uppdra åt förvaltningen att slutföra, sammanställa och analysera den under 2021 genomförda enkäten om äldres boendepreferenser och att rapportera resultatet till nämnden. Uppdraget ska rapporteras april 2022.
3. **att** uppdra åt förvaltningen att under 2022 genomföra granskning av samtliga boenden i egen regi enligt föredragning i ärendet.
4. **att** uppdra åt förvaltningen att under 2022 ta fram en modell för framtida jämförelser av samtliga boenden i kommunen enligt föredragning i ärendet.
5. **att** uppdra åt förvaltningsdirektör att tillsammans med privata utförare etablera en gemensam plattform för samverkan med alla utförare i kommunen. Uppdraget avrapporteras löpande minst en gång per kvartal.
6. **att** godkänna rapporten Översyn av boendeformer inom äldreomsorgen och förklara uppdraget från augusti avslutat.

Ärendet

Kommunstyrelsen och äldrenämnden beslutade var för sig i augusti 2021 om ett uppdrag att utreda särskilda boenden för äldre. Utredningen slutfördes i december och rapporten har redovisats för äldrenämnden och för kommunstyrelsen. I rapporten finns flera förslag på åtgärder. I det här ärendet föreslås att vård- och omsorgsförvaltningen får i uppdrag att genomföra några av förslagen i rapporten och att förklara uppdraget från augusti 2021 avslutat.

Beredning

Ärendet har beretts av vård- och omsorgsförvaltningen och kommunledningskontoret. Jämställdhetsperspektivet är beaktat, barnperspektiv bedöms inte vara aktuellt i ärendet.

Föredragning

Rapport om översyn av boendeformer inom äldreomsorgen

Kommunstyrelsen och äldrenämnden beslutade var för sig i augusti 2021 om ett uppdrag att utreda särskilda boenden för äldre. Utredningen skulle svara på hur kommunens rådighet över etablering av särskilda boenden kan stärkas, ge förslag på hur det ekonomiska underskottet som idag uppstår till följd av tomma platser på särskilda boenden ska hanteras, belysa för- och nackdelar med olika driftsformer utifrån ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering samt studera hur en mellanboendeform kan möta efterfrågan och komplettera omsorgen till kommunens äldre invånare.

Arbetet har letts av en styrgrupp bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott och gruppleddare från äldrenämnden. I rapporten besvaras de frågeställningar som uppdraget haft. Formen för utredningen har utvecklats i nära samråd med styrgruppen. Den slutliga rapporten togs fram av förvaltningen utan styrgruppens medverkan och anmälde till äldrenämnden i december 2021.

Olika förslag på åtgärder redovisas i rapporten. Ställningstaganden, åtgärder och behovet av fortsatta utredningar överläts till den kommande politiska processen. Förfaringssättet har tagits fram i dialog med styrgruppen. I ärendet finns rapporten över genomfört uppdrag bilagd (**bilaga**). Slutsatser och resultat från arbetet redovisas nedan med hänvisning till *utredningen*.

Plan för äldres boende med sikte på 2050

Uppsalas prognoser för efterfrågan på platser i särskilda boenden baseras idag huvudsakligen på beräkningar och analys av framskrivna åldersfördelningar. I liten eller ingen grad tas hänsyn till faktorer som påverkar behovet av särskilt boende.

Anpassningar i ordinärt boende och andra boendeformer, förändringar i biståndsbedömda insatser som hemtjänst och andra förebyggande åtgärder som till exempel träffpunkter påverkar högst sannolikt behovet av särskilt boende. Trender och utveckling till följd av medicinska framsteg, tekniska framsteg och digitalisering, levnadsvanor, förändringar i praxis, policys och riktlinjer är andra typer av faktorer. Anhörigas insatser är också av stor betydelse liksom skillnader i behov av särskilt boende beroende av kön och andra demografiska faktorer.

I utredningen konstateras också att tillgången på mellanboenden med stor sannolikhet påverkar behovet av särskilt boende. Inte minst har mellanboenden möjlighet att tillgodose behov som uppstår till följd av ensamhet och upplevd otrygghet. Det finns olika typer av mellanboenden, såväl på den öppna marknaden i form av seniorbostäder som olika varianter av trygghetsboenden som kan bedrivas med eller utan biståndsbeslut.

Intervjuer under utredningen, synpunkter från kommunrevisorerna som genomfört en granskning av kommunerna planering för äldreomsorg (2021) och studier av arbete i andra kommuner visar att det finns potential att utveckla prognosarbetet. Det finns behov att förlänga planeringshorisonten som idag är tioårig. Vidare behöver sannolikt strategier för att nå en önskad utveckling och för att möta en eventuell önskad utveckling tas fram. Det kan till exempel handla om strategier som innebär förstärkning av tidiga insatser för att minska behovet av särskilt boende, att öka tillgången på mellanboenden eller beredskap för att öka eller minska kapaciteten i egen regi.

Förvaltningen föreslås därför få i uppdrag att ta fram en modell för utvecklad långsiktig årlig planering som underlag till bostads- och lokalförsörjningsplanen. Planeringen bör omfatta äldres hela boendekedja från ordinärt boende, med eller utan biståndsbedömda insatser, till ett eventuellt framtida behov av särskilt boende. Olika mellanboendens roll i boendekedjan ska belysas särskilt. Planeringsperioden bör sträcka sig fram till 2050.

Kostnaden för uppdraget beräknas till ca. 500 tkr i konsultstöd för utvecklingsarbete.

Undersökning om boendepreferenser hos äldre

Under hösten 2021 genomförde förvaltningen i samverkan med kommunledningskontoret en bostadsenkät för seniorer och framtidens seniorer. Enkäten genomfördes bland annat i syfte att ta reda på hur efterfrågan på olika typer av boenden ser ut och kan komma att utvecklas. Enkäten gick ut till cirka 4 000 personer i åldersgruppen 60 år och äldre. Svarsfrekvens blev drygt 40 procent.

Sammanställning pågår och djupintervjuer för bättre representativitet övervägs. Resultatet, som beräknas klart i mars 2022, kommer att utgöra ett viktigt underlag till framtida boendeplanering. Förvaltningen föreslås få i uppdrag att slutföra undersökningen och återrapportera resultatet till nämnden.

Granskning av samtliga boenden i kommunens egen regi

Utredningen konstaterar att det sannolikt inte finns anledning att tala om ekonomiskt underskott för 2021 till följd av obelagda platser. Däremot innebär tomma platser i kommunal regi att det uppstår alternativkostnader. Alternativkostnaderna innebär att kommunen har kostnader för en tom plats och ersätter samtidigt privata utförare för deras belagda platser.

I rapporten konstateras också att kommunens boenden generellt är äldre. Det finns behov av översyn av både fastighetens skick och av fastighetens funktionalitet som särskilt boende. Brister i det senare kan innebära svårigheter att nå kvalitetsmål och innebära ökade personalkostnader.

Under utredningen genomfördes en pilotstudie på tre boenden. Pilotstudien genomfördes som en granskning utifrån äldrenämnden Funktionsprogram¹ och en granskning av fastigheternas övriga status. Pilotstudien som genomförts i samverkan mellan vård- och omsorgsförvaltningen och kommunledningskontorets fastighetsstab föreslås under 2022 fullföljas på samtliga boenden i kommunal regi.

Beroende på utfallet av granskningen kan det finnas anledning att överväga uppehåll och renovering eller avveckling av boenden. Det gäller särskilt i områden där det finns alternativ och där boenden inom en 10-årsperiod ändå måste renoveras eller avvecklas. I uppdraget bör därför ingå att återsrapportera förslag med tidplaner för åtgärder på varje enskilt boende.

Parallellt bör även nämndens lokaler för korttidsverksamhet och andra behov inom kommunen vägas in i analysen för att säkerställa ändamålsenliga lokaler för samtliga kommunens insatser enligt socialtjänstlagen. Det kan till exempel vara demensplatser för yngre personer där omsorgsnämnden är vårdgivare.

Den nuvarande situationen med överkapacitet har därmed skapat möjligheter att förnya kommunens boenden utan att menligt påverka kapaciteten. Kostnaden för granskningen av samtliga kvarvarande boenden är beräknad till cirka två miljoner kr.

Modell för uppföljning och jämförelse

I utredningens uppdrag ingick att belysa för- och nackdelar med boenden i egen regi och upphandlade enligt LOV och LOU utifrån perspektiven ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering. En utmaning har varit att det saknats kriterier och sammanställda data för jämförelse mellan de boenden som finns i kommunen. Aspekterna kvalitet och valfrihet, eller snarare valmöjligheter, kan dessutom båda mätas utifrån ett stort antal kriterier som i många fall är svåra att värdera objektivt utan i förväg fastställda mål.

För att möjliggöra jämförelser mellan boenden föreslås att förvaltningen får i uppdrag att ta fram ett system för uppföljning av i förväg fastställda kriterier. Systemet bör tas fram i samverkan med övriga aktörer. Ett väl uppbyggt system ger underlag till förbättringsarbete och antas underlätta för enskilda att välja boende.

Modellen ska vara transparent och tillgänglig för alla för att möjliggöra aktiva val. Initialt ska fokus vara jämförelse av kvalitet och ekonomi. Ekonomi ska redovisas ur ett brukarperspektiv.

Plattform för samverkan

I samtal med utförare under utredningen har alla efterlyst en fördjupad samverkan som kompletterar befintliga utförardialoger och branschråd. Utförarna ser gärna ökat inslag av gemensamma utvecklingsprojekt och möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Förvaltningen bedömer att det finns stora vinster med en sådan utökad samverkan. Möjligheterna till ökad transparens och gemensam bild av förutsättningar kan skapa bättre förutsägbarhet av behov och av kapacitet. Gemensamma utvecklingsprojekt kan öka kvaliteten generellt i kommunens boenden.

¹ Funktionsprogram för nytt vård- och omsorgsboende för äldre, ALN-2021-00041

Formen för samverkan bör bygga på någon form av gemensam avsiktsförklaring och innehålla möjligheter och forum att diskutera frågor på olika nivåer. Exempel på olika nivåer kan vara politisk, övergripande ledning, operativ ledning och gemensamma projekt eller gemensamt utvecklingsarbete. Den slutliga formen bör dock tas fram i samverkan med övriga aktörer.

Förvaltningsdirektör föreslås få i uppdrag att tillsammans med övriga aktörer som idag är verksamma i Uppsala kommun etablera en sådan plattform.

Ekonomiska konsekvenser

Direkta kostnader för förslaget beräknas uppgå till cirka 2,5 miljoner kronor under 2022 och utgörs av konsultkostnader.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 13 januari 2022
- Bilaga, Översyn av boendeformer inom äldreomsorgen

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör

Kommunledningskontoret
Vård- och omsorgsförvaltningen

Datum:
2021-12-06

Diarienummer:
KSN-2021-02143
ÄLN-2021-00414

Rapport

Handläggare:
Hannes Vidmark, Rikard Sörell

Version/DokumentID: sv 4

Översyn av boendeformer inom äldreomsorgen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning.....	6
1.1 Uppdraget.....	6
1.2 Kommunens ansvar för särskilt boende för äldre.....	6
1.3 Utförare.....	7
1.4 Upphandling	7
1.5 Fastigheter för särskilt boende	8
1.6 Ekonomi.....	9
1.6.1 Kommunens kostnader och intäkter	9
1.6.2 Uppsalas kostnader i jämförelse med andra kommuner	9
1.6.3 Ersättningen i Uppsala jämfört med andra kommuner med LOV	10
1.7 Historisk utveckling och trender	11
1.7.1 Särskilda boenden i Uppsala kommun.....	11
1.7.2 Utveckling och trender på bomarknaden för äldre	12
2 Genomförande av uppdraget	14
2.1 Stärkt rådighet	14
2.1.1 Mål och planering.....	15
2.1.2 Påverka kapacitet och balansera mot behovet	15
2.1.3 Kapacitet i Uppsala jämfört med andra kommuner	17
2.2 Perspektiven ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering som jämförelse	18
2.2.1 Ekonomi som jämförelse.....	18
2.2.2 Kvalitet som jämförelse	20
2.2.3 Mångfald och Valfrihet som jämförelse	21
2.2.4 Planering som jämförelse.....	22
2.3 Utredningsalternativ	23
2.3.1 Egenregi, LOU och LOV	24
2.3.2 Egenregi och LOV med samma villkor	27
2.3.3 LOV	28
2.3.4 Egenregi.....	30
2.3.5 Successiv övergång till egenregi och LOU	31
2.4 Mellanboende	33
2.4.1 Efterfrågan på mellanboende.....	33
2.4.2 Boendekedjan.....	34
2.4.3 Mellanboendets betydelse för behovet av särskilt boende.....	34
3 Slutsatser.....	36
3.1 Övergripande slutsatser för stärkt rådighet	36
3.1.1 Principer och inriktning för etablering, planering och drift av boenden	36
3.1.2 Plan för äldres boende med sikte på 2050	36

3.1.3	System för uppföljning och jämförelse.....	36
3.2	Förslag på hantering av tomma platser och ekonomiskt underskott.....	37
3.3	Fortsatt utredning och arbete.....	38
4	Refererade källor	39

Sammanfattning

Kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden beslutade i augusti 2021 om uppdrag att utreda särskilda boenden för äldre. Utredningen ska svara på hur kommunens rådighet över etablering av särskilda boenden kan stärkas, ge förslag på hur det ekonomiska underskottet som idag uppstår till följd av tomma platser på särskilda boenden ska hanteras, belysa för- och nackdelar med olika driftsformer utifrån ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering samt studera hur en mellanboendeform kan möta efterfrågan och komplettera omsorgen till kommunens äldre invånare. Den här rapporten är utredningens svar på uppdraget.

Kommunen har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen. Det innebär bland annat en skyldighet att inom skäligen tid tillgodose en enskilds behov av plats på särskilt boende. Kommunen måste alltså på något sätt tillförsäkra sig att det finns tillgång till platser som motsvarar behovet över tid.

Redan 2012 beslutade kommunen att den enskilde själv ska få välja vilket särskilt boende man vill ha plats. Att lagen om valfrihet ska gälla för särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun beslutades 2013. Lagen innebär att privata boenden kan etablera sig i Uppsala kommun oavsett om kommunen ser att det finns behov eller ej.

Intresset för etablering av boenden inom systemet för valfrihet i Uppsala har inneburit att antalet tillgängliga platser under en längre tid överskridit behovet. Under 2019 och 2020 minskade ansökningar om särskilt boende och beläggningsgraden för totala antalet platser på alla boenden sjönk till 81 procent. Det var stora skillnader mellan olika boenden men i kommunen i stort stod nästan var femte tillgänglig plats oanvänd.

För privata utförare innebär ett överskott av platser mindre intäkter eftersom endast belagda platser ersätts. För kommunen innebär det kostnader för att upprätthålla tomma platser samtidigt som man behöver ersätta beläggningar på privata boenden. I ett scenario där invånaren i stor utsträckning väljer ett kommunalt drivet boende och kommunen då får hög beläggningsgrad blir det inga större ökade kostnader för kommunen. För det omvända scenariot, att invånaren väljer privata utförare i första hand, rör man sig mot läge där kommunens kostnader riskerar att öka mycket kraftigt. Förutsatt att inga åtgärder vidtas för att minska kommunens kostnader för sina boenden.

I utredningen konstateras att de boenden som idag drivs av kommunen i högre grad än boenden som drivs av privata utförare är inrymda i äldre fastigheter. Att det finns behov av om- och/eller nybyggnad av några av kommunens boenden kan inte uteslutas. En möjlighet på kortare sikt är att nyttja tiden med överskott av platser för sådana åtgärder. En sådan åtgärd förutsätter att det finns ett underlag rörande fastigheternas skick och utredningen föreslår därför att ett sådant underlag snabbt tas fram.

Tre olika driftsformer har beskrivits i rapporten. De är egenregi som innebär att kommunen själv driver boendet, upphandlad drift egen lagen om offentlig upphandling (LOU) och avtalad drift enligt lagen om valfrihet (LOV). För att ge en bild av hur olika kombinationer av driftsformer påverkar olika aspekter beskrivs fem valda utredningsalternativ. Aspekterna som jämförs är kommunens rådighet över etablering, kommunens ekonomi, kvalitet på vård- och omsorg, den enskildes möjligheter till olika val, var etablering sker och slutligen hur kommunens planering påverkas. Aspekterna finns också belysta var för sig i rapporten.

Alternativen av har olika för- och nackdelar. Hur aspekterna ska vägas mot varandra är i hög grad en värderingsfråga, till exempel: Hur mycket får valfrihet kosta? eller Hur viktigt är det att det finns boenden nära där man bor idag? Utredningen tar inte ställning till om något av alternativen är bättre eller sämre.

När det gäller hur kommunens rådighet över etablering av särskilda boenden kan stärkas är svaret helt beroende på vilken eller vilka driftsformer som ska gälla för framtiden. Utifrån dagens system av driftsformer konstateras att rådigheten över etableringar är begränsad. Lagen om valfrihet innebär rätt för privata utförare att etablera sig. Det finns däremot möjligheter att i någon mån påverka kapaciteten och utredningen ger förslag på sådana åtgärder. De föreslagna åtgärderna behövs och kommer, enligt utredningens uppfattning, att stärka rådigheten oavsett framtida driftsformer.

I uppdraget har ingått att belysa och jämföra. Någon värdering har inte varit efterfrågad och har inte gjorts i den här utredningen. För att sådana värderingar i framtiden ska vara möjliga behöver det finnas förutbestämda mål eller kriterier för att kunna bedöma om ett resultat är bra eller om det behöver förbättras. Utredningen ger därför övergripande förslag på områden där önskvärt läge behöver förtydligas.

Utredningen har genomförts under relativt kort tid. Olika insatser för att öka kunskapsunderlaget har inte varit möjliga att slutföra i tiden för rapportens färdigställande. De föreslås därför slutföras och rapporteras separat. Det handlar till exempel om efterfrågan på mellanbonde som genomförts som en enkät till invånare. Frågan om mellanbonde har studerats översiktligt och rapporteras. Utredningen ser att det finns starka skäl att fortsätta det arbetet och då integrera det i ett bredare arbete om planering för äldres hela boendekedja.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommunstyrelsen och äldrenämnden beslutade i augusti 2021¹ att uppdra åt kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen att utreda särskilda boenden för äldre. Utredningen ska

- ge svar på hur kommunens rådighet över etablering av särskilda boenden kan stärkas,
- ge förslag på hur det ekonomiska underskottet som idag uppstår till följd av tomma platser på särskilda boenden ska hanteras,
- belysa för- och nackdelar med olika driftsformer utifrån ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering och
- studera hur en mellanboendeform kan möta efterfrågan och komplettera omsorg till kommunens äldre invånare.

Utredningen ska vara klar och återrapporteras till kommunstyrelsen och äldrenämnden senast december 2021.

1.2 Kommunens ansvar för särskilt boende för äldre

Alla som anser sig behöva service och omsorg har rätt att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen. Biståndsbedömda insatser ska vara insatser för att uppnå skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker möjligheten att leva ett självständigt liv.² Den som behöver bistånd i form av mer omfattande vård och omsorg kan ansöka om att få flytta till ett särskilt boende.

Ett särskilt boende är anpassat för människor med stort behov av omsorg som inte kan tillgodoses genom insatser i form av hemtjänst och hemsjukvård i ordinärt boende. Den som får beslut om plats på särskilt boende hyr där sin egen lägenhet eller eget rum. Det finns normalt en säng i bostaden från start, men i övrigt inreder man själv med möbler och personliga saker. Boendet har också gemensamma lokaler som matsal och sällskapsrum. Boendeformen gör att bostadstillägg kan utgå. Mat och omsorg betalas separat.

På ett vård- och omsorgsboende finns det alltid omvårdnadspersonal på plats och tillgång till sjuksköterska dygnet runt. Läkare, sjukgymnast och arbetsterapeut gör regelbundet besök på boendet.

Äldrenämnden i Uppsala kommun prövar alla ansökningar om plats på särskilt boende. Den som ansöker väljer på vilket boende den önskar få bostad. Görs inget val, så kallat icke-vals alternativ, erbjuds man i Uppsala det närmaste boendet som drivs av kommunen där det finns ledig lägenhet³. Äldrenämnden ansvarar för att oavsett tidpunkt tillhandahålla platser inom vård- och omsorgsboende till de invånare i Uppsala kommun som enligt beslut erhållit insatsen⁴.

¹ KSN 2021-08-25 § 214; ÄLN 2021-08-26 § 97

² 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453)

³ Upphandlingsmyndigheten och SKR har olika tolkningar om huruvida icke-vals alternativ kan tillgodoses av privata utförare.

⁴ 2 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453).

Det finns inte någon fastslagen tid för verkställighet men om ett beslut om särskilt boende inte har verkställts inom tre månader ska det rapporteras till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Kommunen kan i vissa fall behöva betala en särskild avgift till staten i varje ärende där en person behövt vänta mer än tre månader.

Ansvar för hälso- och sjukvården till personer som bor på särskilt boende är delat.⁵ Regionerna ansvarar för läkarinsatser medan kommunen ansvarar för övrig vård och behandling upp till och med sjuksköterskenivå. Den faktiska vården utförs av den som driver det särskilda boendet. En privat utförare tar över vårdgivaransvaret från kommunen genom avtal.

Kommunen ansvarar oavsett utförare ytterst för kvaliteten på omsorgen och har det övergripande ansvaret, huvudmannaskapet, för att platser kan tillgodoses. Det innebär också att kommunen behöver ha uppföljning och kontroll av kvaliteten på såväl egen verksamhet som den som bedrivs av andra. I Uppsala genomförs och rapporteras uppföljningen löpande enligt en årlig plan som antagits av äldrenämnden.

1.3 Utförare

Den som utför vården och omsorgen på ett särskilt boende för äldre är vårdgivare. För andra än kommunen krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att driva ett särskilt boende.

Särskilda boenden kan som vårdgivare ha kommunen, nedan kallad egenregi, och privata aktörer. De privata aktörerna är upphandlade enligt lagen om upphandling (LOU) eller upphandlade enligt lagen om valfrihet (LOV) om kommunen har beslutat införa lagen i sitt system av boenden. I Uppsala kommun infördes LOV 2013 och omfattar förutom särskilda boenden även hemtjänst och hemsjukvård.

Egenregi kan organisatoriskt genomföras på olika sätt. I Uppsala kommun var tidigare en särskild styrelse utförare. Det kan också ske genom ett kommunalt bolag. I dagsläget är äldrenämnden vårdgivare för de enheter som drivs i egenregi.

Vård- och omsorgsverksamhet i privat regi omfattar, utöver företag, även föreningar, stiftelser och samfälligheter. De aktörerna brukar i regel vara idéburna. Kännetecknande för de idéburna aktörerna är att de frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund och att allmännytta eller medlemsnytta är deras främsta drivkraft. Eventuella ekonomiska överskott går tillbaka till verksamheten och kommer därmed samhället till godo.⁶

1.4 Upphandling

Regelverket om upphandling omfattar direktiv och olika typer av upphandlingar i särskilda sektorer. I den här utredningen är lag om offentlig upphandling (LOU) och lag om valfrihetssystem (LOV) viktigast.

⁵ Följer av flera bestämmelser: 8 kap. 1 och 6 §§ samt 12 kap. 1 och 3 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL

⁶ Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre [SOU 2021:52 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/2021/52/regeringen.se), s 74

LOU

Upphandling enligt LOU kan ske genom *ramavtal* med flera leverantörer som kan avropas respektive *driftentreprenad* med en leverantör som driver en specifik verksamhet. Vid ramavtal är det vanligtvis leverantören som står för fastigheten genom hyreskontrakt med fastighetsägaren eller eget ägande. Vid driftentreprenad står kommunen för fastigheten. Avtalslängden vid ramavtal är normalt fyra år, längre avtalsperioder kräver särskilda skäl. Vid driftentreprenad kan avtalslängden variera men ska vara proportionell till det som upphandlas.

LOV

Lagen om valfrihet innebär att alla privata vårdgivare som uppfyller grundläggande krav och tillstånd från Inspektionen för vård- och omsorg har rätt att etablera sig i kommunen. Leverantören ska få ersättning av kommunen för den vård- och omsorg de levererar. Kommunen kan vara en *utförare* i ett LOV-system men inte en *leverantör*.

En grundläggande princip i valfrihetssystem enligt LOV är att egenregiverksamheten och de externa leverantörerna ska behandlas lika. Kommunen ska i största möjliga utsträckning ge verksamheten i egenregi samma förutsättningar och ställa samma krav på den som den ställer på de externa leverantörerna.⁷ Av förarbeten till lagen framgår emellertid att full konkurrensneutralitet inte kan förväntas. Kommunens ansvar för att boende alltid kan tillgodoses, behov av geografisk spridning, skillnader i kollektivavtal och särskilda krav som heltidsnorm tas upp som skäl till att det kan förekomma skillnader mellan egenregi och upphandlad verksamhet.

1.5 Fastigheter för särskilt boende

Ett särskilt boende ställer särskilda krav på fastigheten. Det krävs planering och långsiktighet eftersom särskilda krav innebär att fastigheten kan vara svår att använda för andra ändamål utan kostsamma justeringar.

Vid nyetablering kan tiden uppgå till sju år från beslut till färdigställande av ett större boende i kommunal regi. Finns detaljplan minskar tiden med två till tre år. Hos privata utförare är tiden kortare. Skillnaden beror bland annat på regelverk om upphandling i offentlig verksamhet. Bland privata utförare finns exempel från senare år på två till tre år från beslut till inflyttning.

I dag är det bara två utförare i Uppsala kommun som äger sina fastigheter. Övriga, även kommunen, hyr fastigheten där boendet är inrymt. Ofta med långa hyreskontrakt där avtalsperioder på mellan 15-30 år är vanligt förekommande.

Det finns möjlighet att ansöka om statligt investeringsstöd för att bygga boenden. Stödet är villkorat med att fastigheten inte används för annat ändamål under åtta år. Bryts villkoret ska en proportionerlig del av stödet betalas tillbaka. Bland annat av de här skälen, långa kontrakt och investeringsstöd, finns ett stort intresse hos fastighetsutvecklare att bygga särskilda boenden och utförare, såväl kommun som privata, uppvaktas frekvent med förslag.

⁷ Lag om valfrihetssystem prop. 2008/09:29 s. 63

1.6 Ekonomi

1.6.1 Kommunens kostnader och intäkter

Uppsala kommuns kostnader för särskilt boende 2021 är budgeterat till cirka 1,1 miljarder kronor. Det motsvarar 55 procent av äldrenämndens totala kostnader och utgör 8,4 procent av Uppsala kommuns totala kommunbidrag till samtliga verksamheter. Intäkter i form av avgifter, hyror och momsersättning uppgår till 210 miljoner 2021.

Kostnaderna för särskilt boende består av kostnader för vård och omsorg i kommunens egenregi och av ersättning för utförd vård- och omsorg hos andra utförare. Hur de kostnaderna fördelar sig framgår av diagram 1 nedan.

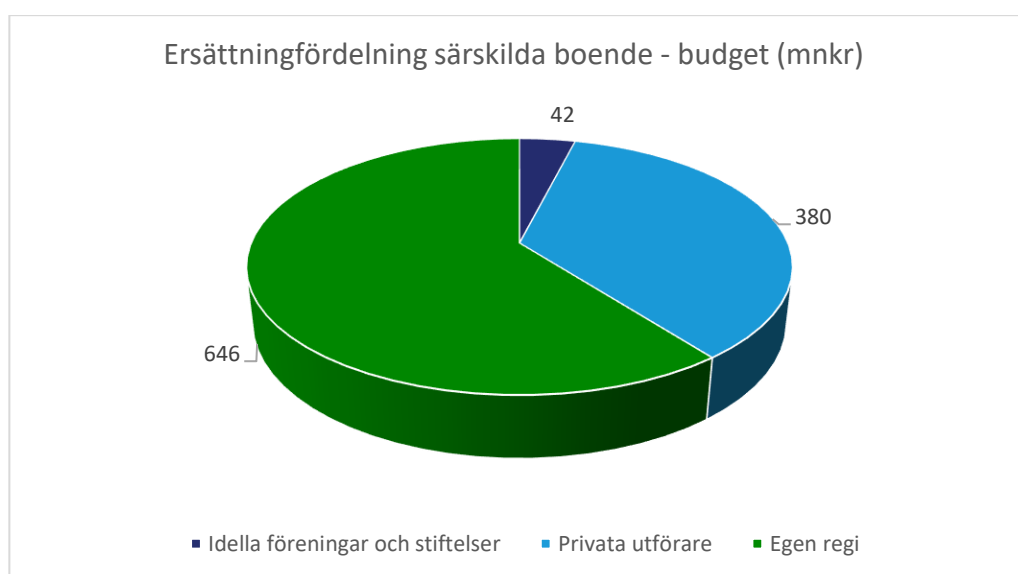


Diagram 1: Fördelning mellan kommunens egenregi och andra utförare av budgeterade kostnader för särskilda boenden i Uppsala kommun 2021.

1.6.2 Uppsalas kostnader i jämförelse med andra kommuner

Nettokostnaden för särskilt boende äldreomsorg per kommuninvånare i Uppsala kommun är låg i jämförelse med Riket i stort och med R9-kommunernas snittkostnad⁸.

(kr/invånare)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R9 (ovägt medel)	4 859	5 031	5 314	5 489	5 692	5 902
Riket	5 519	5 624	5 772	5 898	6 046	6 099
Uppsala	4 261	4 515	4 586	4 672	4 821	4 906

Tabell 1: Nettokostnader i kr/invånare i Uppsala kommun jämfört med Riket och R9-kommuner åren 2015-2021. Källa: Kolada.se

Av jämförelsen framgår att Uppsala kommuns invånare betalar cirka 1 000 kronor mindre för särskilda boenden. Skillnader i kommuners åldersfördelning påverkar jämförelsen. Vid en jämförelse där hänsyn tas till andelen invånare över 80 år, som utgör en majoritet av de som bor på särskilda boenden, ligger Uppsala lägre än snittet i R9 men skillnaden minskar.

⁸ R9-kommunerna är ett resultatnätverk bestående av Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro.

(kr/invånare 80+)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R9 (ovägt medel)	120 924	126 523	133 192	137 303	138 733	145 292
Riket	128 463	131 929	135 172	137 503	136 950	141 714
Uppsala	120 528	131 169	132 653	133 654	133 963	139 722

Tabell 2: Nettokostnader i kr/invånare 80 år eller äldre i Uppsala kommun jämfört med Riket och R9-kommuner åren 2015-2021. Källa: Kolada.se

Jämförelsen görs på en kostnaderna för särskilt boende. Särskilt boende är en insats som till viss del kan ersättas av andra insatser. Insatsen särskilt boende påverkas dessutom av svårsmätbara faktorer som bedömningar vid biståndsbeslut och andra insatser som kan påverka behovet av särskilt boende. För att komplettera jämförelsen har därför nettokostnadsavvikelsen⁹ för hela äldreomsorgen studerats men även här ligger Uppsala sedan 2019 lägre än snittet i R9.

En högre eller lägre nettokostnad i jämförelse med andra behöver inte spegla effektivitet. Högre kostnader kan vara en konsekvens av exempelvis politiska mål eller en satsning på ökad kvalitet. Under 2021 beslutade Uppsala kommun att ta bort så kallade delade turer inom äldreomsorgen. Satsningen innebär en kostnadsökning för särskilda boenden inom egenregion. Den är beräknad till närmare 30 miljoner kronor årligen. Kostnadsökningen kommer emellertid att finansieras med statliga bidrag och ökar inte kommunbidraget.

1.6.3 Ersättningen i Uppsala jämfört med andra kommuner med LOV

Inom ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihet (LOV) ska kommunen ge samtliga utförare samma villkor så långt det är möjligt. En central fråga är den ersättning kommunen betalar privata vårdgivaren för vård- och omsorg. Ersättningen i Uppsala utgår för belagda platser.

Nedan görs en jämförelse avseende ersättning med andra kommuner i Uppsalas närområde som infört LOV. Hälften av kommunerna som ingår i jämförelsen har i dag olika ersättning för omvårdnadsboende och för demensboende. Det har inte Uppsala.

Ersättning LOV (kronor/dygn)	Omvårdnad				Demens			
	2017	2019	2020	2021	2017	2019	2020	2021
Sollentuna	1 868 kr	1 887 kr	1 938 kr	1 967 kr	1 964 kr	1 887 kr	1 938 kr	1 967 kr
Österåker*	1 895 kr	1 877 kr	1 934 kr	1 953 kr	2 078 kr	2 078 kr	2 140 kr	2 161 kr
Norrtälje*	1 828 kr	1 865 kr	1 865 kr	1 907 kr	2 053 kr	2 094 kr	2 094 kr	2 145 kr
Solna stad*	1 868 kr	1 905 kr	1 944 kr	1 963 kr	2 080 kr	2 122 kr	2 164 kr	2 186 kr
Upplands Väsby	1 900 kr	1 919 kr	1 938 kr	1 970 kr	1 900 kr	1 919 kr	1 938 kr	1 970 kr
Uppsala	1 977 kr	1 866 kr	1 894 kr	1 922 kr	2 088 kr	1 866 kr	1 894 kr	1 922 kr

Tabell 3: Ersättningsnivåer per belagd plats till utförare inom LOV i utvalda kommuner åren 2017-2021 uppdelat på ersättning för platser för omvårdnad resp. för demens. Kommuner som idag har olika ersättningsnivåer för omvårdnad och demens är markerade med *.

Jämförelsen i tabell 3 har vissa svagheter. Det finns, förutom olika ersättning för omvårdnad respektive demens, andra skillnader i ersättningssystemen som har betydelse. Ett exempel är hur kommunerna ersätter utföraren då platser blir lediga/tomma, som vid dödsfall. Solna som har en hög ersättning betalar ingen

⁹ Nettokostnadsavvikelse beräknas som procent mellan kommunens nettokostnad och en referenskostnad för äldreomsorg som indikerar den kostnad kommunen borde ha. För mer information om begreppen: [Frågor och svar - Kolada](#).

ersättning vid dödsfall. Andra kommuner har valt att fasa ut ersättningen på olika sätt. Vad som ingår i ersättningen och vilka krav som ställs på utförarna skiljer sig också åt.

1.7 Historisk utveckling och trender

1.7.1 Särskilda boenden i Uppsala kommun

Äldrenämnden beslutade 2012 om en konkurrensplan¹⁰ som beskrev hur nämndens verksamheter skulle konkurrensutsättas. Av planen framgick i vilken omfattning verksamheter skulle bedrivas i den egna regin respektive av privata aktörer på en öppen marknad. I planen fastslogs att samtliga vård- och omsorgsboenden i kommunen skulle konkurrensutsättas.

Efter konkurrensutsättningen 2012 bestod egenregin av de boenden som produktionsstyrelsen Vård & omsorg vunnit i konkurrens. Övriga boenden drevs av privata utförare upphandlade enligt LOU, antingen som driftentreprenad eller med ramavtal. Sedan 2012 gäller också att alla invånare fritt kan välja boende oavsett utförare och plats.

Kommunfullmäktige beslutade 2014 att införa valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)¹¹. I den utredning¹² som låg till grund för beslutet lyfts framför allt möjligheterna till ökat antal aktörer och minskade kostnader fram som skäl till att införa LOV. Minskningen av kostnader var i jämförelse med ramupphandlade platser. När det gällde platskapacitet bedömde utredningen att införande inte borde medverka till ökad platsbrist och att möjligheten fanns att ”några boenden startas som annars inte hade startats.”¹³

I juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att produktionsstyrelsen Vård & omsorg skulle avvecklas. Äldrenämnden ansvarar efter den 1 januari 2017 för all upphandlad verksamhet och verksamhet som bedrivs i egen regi.

Äldrenämnden beslutade 2016 om en Drift- och kvalitetsplan som ersatte den tidigare Konkurrensplanen från 2012. I planen uppmärksammas både driftsformer och kvalitetsaspekter av konkurrensutsättning av nämndens verksamheter. Konkurrensutsättningen av egenregin lyfts i planen fram som ett viktigt styrmedel för att driva kvalitetsutveckling samt kostnadseffektiviseringar inom nämndens verksamheter.

Kapaciteten har förändrats sedan 2016. Då fanns 32 boenden med 1 618 platser¹⁴. Idag är antalet boenden 37 och antalet platser 1 835. Ytterligare platser finns i ett boende som är färdigställt men inte har tagits i bruk.

Fördelningen mellan egenregi och privat av tillgängliga platser på särskilda boenden har under samma period förändrats kraftigt, diagram 2 nedan. Med ett undantag har alla verksamheter som då var upphandlade enligt LOU övergått till egenregi eller

¹⁰ ALN-2012-0034

¹¹ Äldrenämnden hade redan 2 okt 2013 beslutat införa LOV, beslutet överklagades och upphävdes med motivering att beslutet behövde fattas av fullmäktige.

¹² ÄLN 26 april 2012. ALN-2012-0057.30

¹³ KF 176 15 dec 2015. s. 25 ([Microsoft Word - KF_176 \(uppsala.se \)](#))

¹⁴ Bostadsförsörjningsplan 2016-2020; ALN-2015-0277.63

ersatts av LOV. En avbruten upphandling 2017 ledde till att egenregin ökade kraftigt det året¹⁵. Under perioden har bara ett boende lagts ned¹⁶.

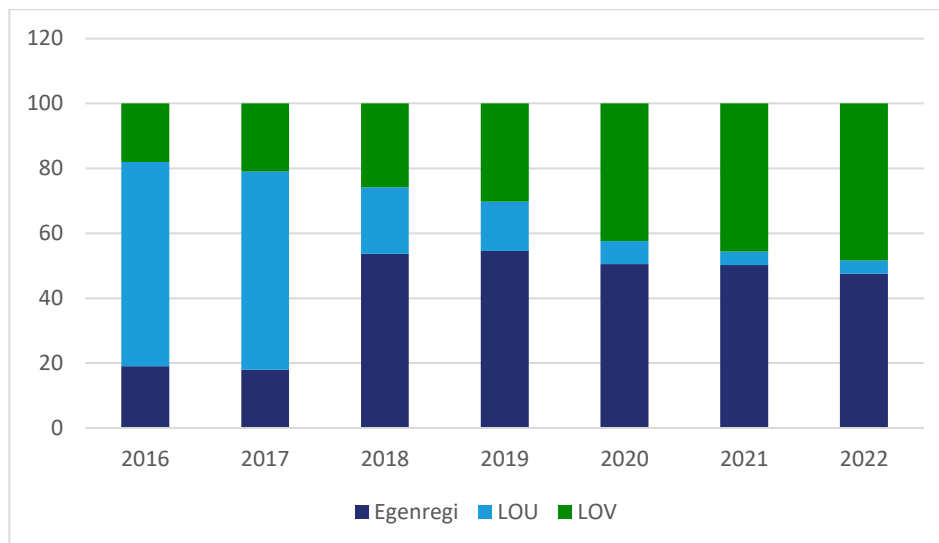


Diagram 2: Fördelning mellan driftsformer av befintliga SÄBO-platser i Uppsala kommun åren 2016-2022.

År 2021 finns bara ett boende upphandlat enligt LOU. Vid en upphandling 2020 inkom inga anbud. Utbyggnad av verksamheter inom LOV gör ändå att platser med privata utförare fortsätter öka.

1.7.2 Utveckling och trender på bomarknaden för äldre

Befolkningen i Sverige och i Uppsala kommun förändras, vi blir fler och vi blir äldre. Samtidigt minskar andelen äldre i behov av särskilt boende. Minskningen i hela riket är cirka 2,5 procent per år sedan 1998. I Uppsala har emellertid utvecklingen hittills varit stabil sedan 2010. Åldersgruppen 80 år och äldre svarar för cirka 75 procent av de som bor på äldreboende i Uppsala kommun.

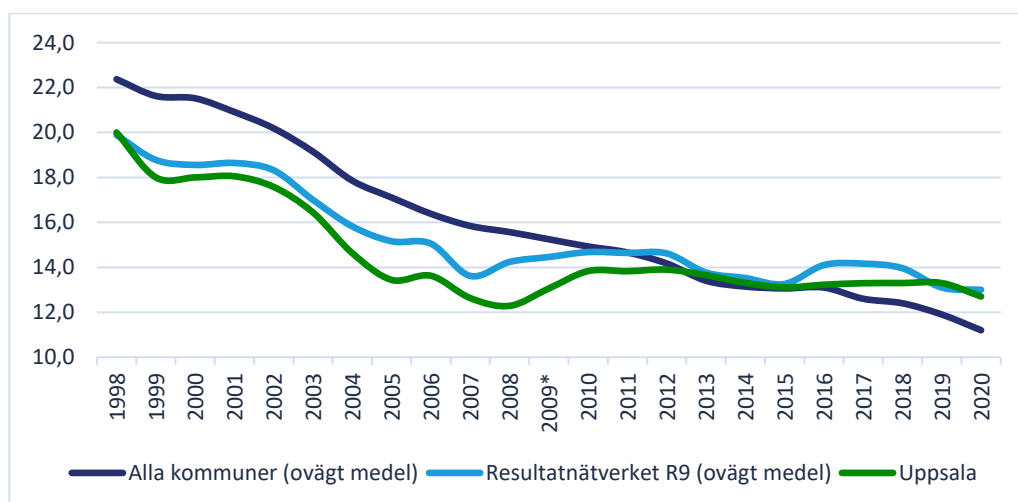


Diagram 3: Invånare 80+ i särskilt boende, andel (%) - riket, R9 och Uppsala. Källa Kolada

¹⁵ Under 2017 avbröts en stor upphandling av totalt 9 verksamheter efter en längre rättsprocess. Följden blev att boendena övertogs av den egna regin. Tillkommande enheter var Sävjahus, Hasselparken, Årstagården, Von Bahr, Granbommen, Lillsjögården och Skogsgården (ALN-2016-0068)

¹⁶ Sävjahus lades ner 2021, boendet drevs vid nedläggningen i egenregi

I framskrivningar av befolkningsutvecklingen i Uppsala är det tydligt att antalet invånare över 80 år kommer att öka kraftigt och leva längre.

Ett beslut om särskilt boende förutsätter att behoven av vård- och omsorg inte kan tillgodoses i ordinärt boende. En tydlig trend i riket som framgår av diagram 3 är att andelen äldre som får beslut om särskilt boende minskar. I Uppsala kommun är inte trenden lika tydlig, trenden kan de senaste två åren ha påverkats av pandemin.

2 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts under perioden september – november 2021.

Uppdragets material bygger huvudsakligen på

- genomgång av tidigare ärenden och rapporter som belyser utredningens frågor och som behandlats i fullmäktige, kommunstyrelsen eller äldrenämnden,
- genomgång av aktuell forskning, studier och rapporter på nationell nivå som belyser frågor kring äldres boendevanor och särskilda boenden,
- jämförelser med andra kommuner,
- intervjuer med medarbetare på äldrenämndens förvaltning och
- intervju med andra kommuner och konsulter.

Under arbetet har åtta styrgruppsmöten hållits där styrgruppens medlemmar har lämnat inspel på frågorna i uppdraget.

Under arbetet med utredningen har följande aktiviteter genomförts eller påbörjats:

- En workshop har genomförts med tjänstepersoner från olika avdelningar på vård- och omsorgsförvaltningen och från kommunledningskontoret - analysenheten och staberna för fastighet och ekonomi.
- Ett konsultuppdrag för granskning av några utvalda fastigheter med boenden i egen regi har genomförts. Granskningen omfattar fastighetens status och fastighetens funktionalitet med äldrenämnden funktionsprogram som utgångspunkt. Beställningen är gjord i samverkan mellan vård- och omsorgsförvaltningen och kommunledningskontorets fastighetsstab. Uppdraget är en pilot i syfte att hitta en modell för fortsatta granskningar. Resultatet av granskningen är under sammanställning.
- Ett konsultuppdrag avseende en förstudie till ett eventuellt uppdrag att utveckla kommunens planering för äldres boende har påbörjats. I förstudien ingår medarbetare och chefer från vård- och omsorgsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och från kommunledningskontorets analysenhet resp. fastighetsstab. Förstudien pågår och ska vara genomförd i år.
- Utförardialoger med samtliga privata leverantörer har genomförts.
- En enkätundersökning om bostäder för seniorer och framtidens seniorer till 4 000 invånare har genomförts. Analys och sammanställning av resultatet pågår.

2.1 Stärkt rådighet

En central fråga i uppdraget har varit frågan om hur kommunens rådighet över etablering av särskilda boenden kan stärkas. Styrgruppen för utredningen har specificerat frågeställningen: Hur kommunen i högre grad än idag kan styra/påverka så att det finns en önskvärd balans mellan kapacitet och bedömt behov de kommande 10 åren.

2.1.1 Mål och planering

Mål och inriktning för planering

För att kunna följa upp om planering och genomförda åtgärder har haft önskvärd effekt behöver det finnas mål eller inriktning på vad som ska uppnås. Kravet på att kommunen i skälig tid ska kunna tilldela plats är grundläggande men i övrigt saknas i dag mål och inriktning till stöd för planering av behov och kapacitet. Avsaknaden av mål som grund för planeringen och till stöd för strategier har diskuterats med styrgruppen under utredningen. Utredningen kommer inte att ge några förslag på hur mål och inriktningar skulle kunna utformas men konstaterar att det behövs.

Planering av kapacitet och andra insatser

Planeringen av behovet av särskilda boende för framtiden sker idag i en årlig Bostads- och lokalförsörjningsplan. Även om planeringen sker i nära samarbete med berörda aktörer finns risk för att faktorer som kan påverka utvecklingen inte beaktas i tillräckligt hög grad.

Uppsalas prognoser för efterfrågan på platser i särskilda boenden baseras idag huvudsakligen på beräkningar och analys av framskrivna åldersfördelningar. I liten eller ingen grad tas hänsyn till faktorer som påverkar behovet av särskilt boende. Tillgänglighet i ordinärt boende och andra boendeformer, förändringar i biståndsbedömda insatser som hemtjänst och andra förebyggande åtgärder som till exempel träffpunkter påverkar högst sannolikt behovet. Trender och utveckling till följd av medicinska framsteg, tekniska framsteg och digitalisering, levnadsvanor, förändringar i praxis, policys och riktlinjer är andra typer av faktorer. Anhörigas insatser är också av stor betydelse.¹⁷. Inte heller görs skillnader i behovet baserat på kön och andra demografiska faktorer.

Intervjuer i utredningen, synpunkter från kommunrevisorerna som genomför en granskning av kommunerna planering för äldreomsorg (2021) och studier av arbete i andra kommuner visar att det finns potential att utveckla prognosarbetet. Det finns också behov att förlänga planeringshorisonten som idag är tioårig. Vidare behöver sannolikt strategier för att nå en önskad utveckling och för att möta en eventuell oönskad utveckling utvecklas. Det kan till exempel handla om beredskap att förstärka tidiga insatser för att minska behovet av särskilt boende eller beredskap för att öka eller minska kapaciteten i egen regi.

Under utredningen har SWECO fått i uppdrag att genomföra en förstudie. Syftet med förstudien är att belysa planeringsbehoven, att beskriva hur arbetet sker idag och att ge förslag på hur arbetet kan utvecklas. Förstudien pågår och resultatet är inte klart när denna rapport skrivs men preliminärt kommer rekommendationen bli att gå vidare med ett uppdrag att utveckla planeringen.

2.1.2 Påverka kapacitet och balansera mot behovet

Hur kommunen kan påverka antalet tillgängliga platser på särskilda boenden har varit centralt i utredningen.

¹⁷ [Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre \(socialstyrelsen.se\)](https://socialstyrelsen.se/behov-av-och-tillgang-till-sarskilda-boendeformer-for-aldre), 2021

Det finns idag 1 835 tillgängliga platser på särskilda boenden i Uppsala kommun. Genomsnittligt byts 58 platser varje månad men med variationen över året. I oktober 2021 var belägningsgraden cirka 91 procent vilket ger 174 tomma platser.

I den prognos som tagits fram för Uppsala framgår att överkapaciteten på platser inom särskilda boenden kommer att bestå fram till åtminstone 2028 om inga åtgärder vidtas. Utvecklingen framgår av diagram 4 nedan. Observera att i total kapacitet 2021 i diagrammet ingår cirka 100 platser som är färdiga men inte tas i anspråk förrän 1 januari 2022.

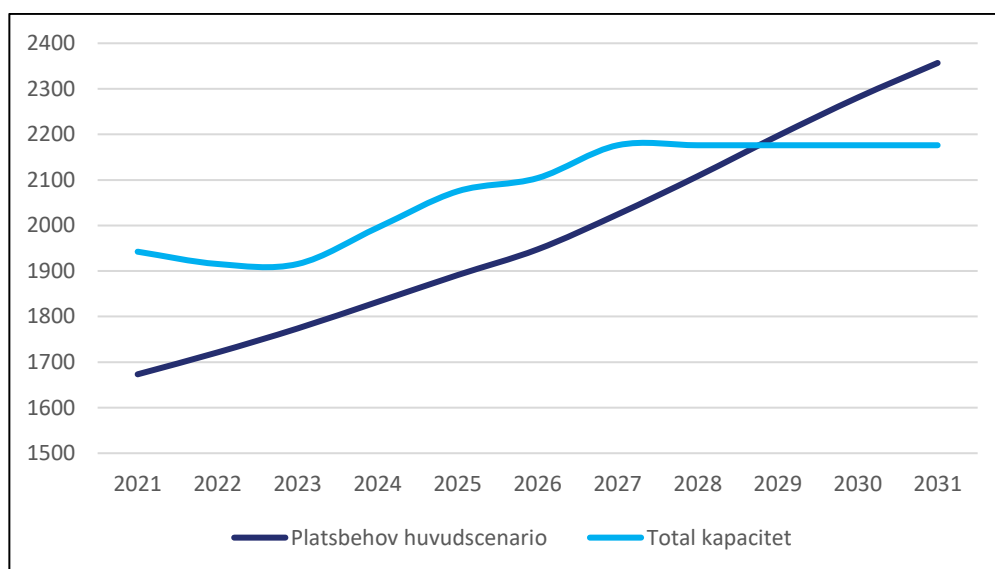


Diagram 4: Prognos av platsbehov och kapacitet på vård- och omsorgsboenden i Uppsala kommun från 2021. 0,2 % av platserna inom LOV säljs idag till annan kommun. Samma procentsats är applicerad på framskriven kapacitet. Källa Uppsala kommun, förslag Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård- och omsorg av äldre 2022–2026 med utblick till 2031.

Hur kapaciteten kommer att utvecklas går inte säkert att förutse. LOV innebär att det när som helst kan etableras nya boenden. Befintliga boenden inom LOV kan också avvecklas med 12 månaders varsel.

Endast boenden inom LOV har etablerats sedan 2010. Nästa planerade etablering i egenregi är 2025. Etableringen ersätter då ett äldre befintligt boende med färre platser som ska avvecklas.

Under kommande år behöver kapaciteten minska för att balans ska uppnås. Det finns redan nya platser inom LOV som tas i anspråk 1 januari 2022 och antalet nya platser inom LOV ökar de kommande tre åren enligt de utförare utredningen träffat. Eftersträvar kommunen en balans i hela systemet behöver minskningen troligen ske i egenregi¹⁸. Omfattningen handlar enligt prognosen och vad som idag är känt om cirka 150 platser på fem års sikt. Fler om ytterligare LOV-platser som idag inte är kända skulle tillkomma. En perfekt balans behöver dock inte vara det som eftersträvas, det utvecklas i slutet av detta kapitel.

På längre sikt, efter 2028, behöver däremot nya platser tillkomma jämfört med idag. Boenden som drivs i egenregi har äldre fastigheter byggda mellan 1963 och 2010. För

¹⁸ Om kommunen ser att man trots överkapacitet i systemet som helhet kommer att ha en hög belägningsgrad på sina boenden finns inga ekonomiska skäl för kommunen att minska antalet platser på sina boenden. Det påverkar då de privata utförarna negativt som får fler obelagda platser. Resonemanget utvecklas bland annat i kapitel 4.2.1.

boenden inom LOV är samtliga fastigheter byggda efter 2010 med undantag för två äldre boenden där stiftelser äger fastigheterna och har driften över boendet. Alla övriga boenden i kommunen drivs i förhyrda fastigheter.

Som berörts i tidigare kapitel är prognosen över behovet osäker och påverkas av en mängd faktorer. Genomförandetiden för boende i egenregi är idag cirka sju år. För att inte riskera underskott behöver därför åtminstone planeringen av ytterligare boenden i egenregi påbörjas inom kort. Beslut om genomförande beror bland annat på utvecklingen av privata boenden och på utvecklingen av behovet av särskilt boende.

Hur önskvärd beläggningsgrad ska värderas i planeringen är svårt. Ett överskott genererar tomma platser och ett underskott innebär att tiden mellan beslut om plats och verkställighet riskerar att bli längre. En konsekvens av balans eller underkapacitet är också att valfriheten begränsas och att förstahandsval inte kan tillgodoses inom skälig tid. Utredningen har inte funnit några studier eller rapporter till stöd för bedömning av vad som kan anses vara rimlig balans.

2.1.3 Kapacitet i Uppsala jämfört med andra kommuner

Boverket genomför årligen en Bostadsmarknadsenkät där särskilda boenden analyseras. I riket är överkapacitet mindre vanligt i kommuner men har sakta blivit mer förekommande.¹⁹

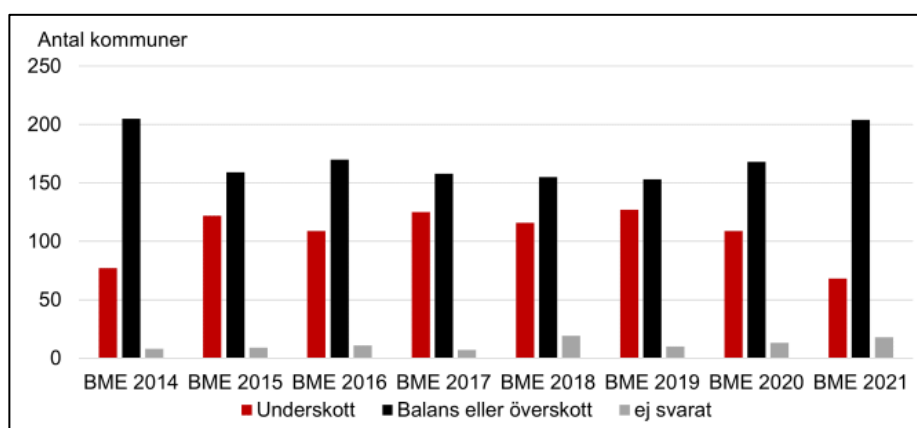


Diagram 5: Utbud av bostäder i särskilda boendeformer för äldre. Antal kommuner 2014–2021. Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2021, Boverket. Illustration: Boverket

I enkäten för 2021 särredovisas inte längre överskott men av de 22 kommuner som då hade infört LOV på särskilt boende uppger endast en kommun att de har underskott på platser. Övriga 19 kommuner med LOV som har svarat uppger att de har balans eller överskott.²⁰ Kommuner som infört LOV har generellt mer sällan underskott av platser, 4,5 procent, jämfört med riket i stort, 25 procent.

¹⁹ BoV Bostadsmarknadsenkät 2021 [Underskottet på särskilda boendeformer har minskat betydligt - Boverket](#) och SKR Valfrihetssystem i kommuner, beslutsläge 2020 [Valfrihetssystem i kommuner, beslutsläget 2020 | SKR](#)

²⁰ a.a.

2.2 Perspektiven ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering som jämförelse

I utredningens uppdrag ingår att belysa för- och nackdelar med boenden i egen regi och upphandlade enligt LOV och LOU utifrån perspektiven ekonomi, kvalitet, valfrihet och planering.

I kapitlen nedan beskrivs de olika perspektiven var för sig och vissa skillnader mellan egenregi och privat regi redovisas. I senare kapitel med olika utredningsalternativ görs en djupare analys och bedömning av olika driftsformers för- och nackdelar.

2.2.1 Ekonomi som jämförelse

2.2.1.1 Kostnader per plats

En grundläggande princip i valfrihetssystemet är att egenregin och de externa leverantörerna ska behandlas lika och så långt som möjligt ges samma förutsättningar. Av förarbeten till lagen framgår att total konkurrensneutralitet är svårt att uppnå eftersom kommunen måste ta det yttersta ansvaret. Som exempel nämns att egenregi kan behöva få extra resurser eller att en kommun infört rättigheten att arbeta heltid.²¹

Den ekonomiska jämförelsen utgår från kostnader för kommunen per vård- och omsorgsplats. Faktiska kostnader för privata utförare redovisas inte då data saknas.

Kostnader för kommunen för myndighetsutövning, uppföljning, rapportering och liknande har så långt möjligt räknats bort. Den faktiska kostnaden per plats varierar mellan olika boenden.

Nedan redovisas kostnader för platser i boenden med olika driftsform. I valfrihetssystemet i Uppsala kommun ingår inte så kallade specialplatser och korttidsplatser, de platserna ingår därför inte i jämförelsen.

En skillnad i ersättningssystemet är att egenregin får ersättning per tillgänglig plats medan upphandlade enheter ersätts per belagd plats. I jämförelsen nedan har därför en beräkning för egenregin per belagd plats gjorts. Kostnaden är beräknad på snittbeläggningen januari till och med juli 2021²². Det görs också en jämförelse utifrån beräknade kostnader för heltid som norm.

(Genomsnittlig kostnad jan-juli 2021)	Egenregi	LOV	LOU
<i>Kostnad i dag</i>	1 905	1 922	1 732
<i>Kostnad per belagd plats</i>	2 203	1 922	1 732
<i>Kostnad belagd plats utan heltid som norm</i>	2 093	1 922	1 732
<i>Kostnad belagd plats i tätort utan heltid som norm</i>	1 960	1 922	1 732
<i>Kostnad belagd plats i tätort utan heltid som norm okt 2021</i>	1 847	1 922	1 732

²¹ Lag om valfrihetssystem prop. 2008/09:29 s. 63

²² Beläggningen under perioden är inte representativ som en följd av pandemin, beläggningen var mycket lägre än ett normalår. Det innebär att snittkostnaden för perioden är högre än den skulle ha varit ett annat år.

Tabell 4: Kostnad per plats i egenregi för perioden jan-juli 2021 resp. okt 2021 jämfört med ersättning för platser i LOV och LOU.

En faktor som gör att kostnaderna för kommunen är högre är behovet av tillgång på platser på landsbygden. Kostnaderna för boenden på landsbygden är högre på grund av att lokalerna är mindre och sällan helt anpassade till verksamhetens behov. Det leder till högre bemanning för att kompensera. Vidare har boenden på landsbygden svårare att attrahera och behålla personal, främst legitimerade sjuksköterskor, vilket också påverkar kostnaderna negativt. Kostnaden för belagd plats på landsbygden uppgår under perioden januari till juli till 2 425 kr. Som ytterligare ett jämförelsemått finns därför en beräkning enbart utifrån belagda platser i tätort.

I dag finns endast ett boende upphandlat enligt LOU. Avtalet går ut 2025 och det är troligt att framtida kostnader för utförare med LOU-avtal kommer att ligga i paritet med egenregi och LOV. Nämnden försökte under 2020 upphandla flera verksamheter enligt LOU men fick inte in några anbud. Det tyder på ett svalt intresse att bedriva verksamheter i den driftsformen till nuvarande prissättning. I dialog med externa utförare framhålls avtalstider, låg ersättning och fastigheternas skick som anledningar till att man valt att inte lämna anbud.

Sammantaget är kostnaderna per belagd plats jämförbara mellan LOV och egenregi i den här jämförelsen. Med en högre beläggningsgrad i egenregi minskar kostnaderna för platser i egenregi och kostnaderna ökar vid en minskad beläggningsgrad. Vid en beläggningsgrad i egenregi i tätort på mellan 90 och 95 procent är kostnaderna jämförbara mellan egenregi och LOV, borträknat kostnader för heltid som norm och den momsersättning som kommunen erhåller för upphandlad verksamhet. Beläggningsgraden för egenregi i tätort i oktober 2021 var 93,4 procent och gav då en jämförande kostnad i egenregi på 1 847 kronor.

Jämförelsen har en del osäkerheter till följd av covid. Driftskostnaderna är beräknade för perioden jan-juli och beläggningsgraden var då i snitt 88,3 procent i tätort för egenregins enheter.

2.2.1.2 Kostnader för den enskilde

Den enskilt största kostnaden för den som flyttar till ett särskilt boende är hyran. En utgångspunkt är bruksvärdesprincipen som innebär att bruksvärdet ska spegla bostadskonsumenternas allmänna värderingar och vara skälig. Hyran anses vara skälig när den har samma hyra som en annan liknande lägenhet med samma standard och i samma läge.

En genomgång av hyrorna på särskilda boenden i Uppsala kommun visar att ingångshyran i snitt för en lägenhet i egenregi ligger på 4 558 kronor per månad att jämföra med 6 642 kr per månad för en lägenhet inom LOV. Det bör här nämnas att spridningen är stor, framförallt inom LOV där det finns både högre och lägre hyresnivåer. De högre hyrorna inom LOV beror huvudsakligen på att de fastigheterna som regel är nyare.

Förutom hyra betalar även den enskilde omvårdnadsavgift och måltidsavgift. De avgifterna bestäms av vilket avgiftsutrymme brukaren har när hyra och förbehållsbelopp²³ avräknats från nettoinkomsten. En hög hyra kan således påverka avgiftsutrymmet och för en brukare med lägre nettoinkomst kan det betyda att en

²³ Förbehållsbelopp 2021 för boende i särskilda boende uppgår till 6 115 kr

större del av inkomsten går till hyra och lägre del till avgifter men att brukaren har ungefär lika mycket kvar i plånboken.

För en brukare med högre nettointkomst finns avgiftsutrymme oavsett hög eller låg hyra och för denne blir det således mindre kvar i plånboken vid högre hyra.

2.2.2 Kvalitet som jämförelse

God kvalitet inom vård och omsorg på särskilt boende är ett krav i socialtjänstlagen och gäller alla utförare och deras personal. God kvalitet ska uppnås genom ett systematiskt kvalitetsarbete med delar som riskanalys, egenkontroll och hantering av avvikelser. I förarbeten till socialtjänstlagen anges olika kvalitetsaspekter av central betydelse²⁴:

- tillgången till personal med lämplig utbildning och kompetens,
- ett tydligt ledarskap,
- fungerande arbetsledning,
- en lämplig sammansättning av ett arbetslag,
- ett genomtänkt arbetssätt,
- välfungerande samverkan inom socialtjänstens olika verksamheter tillsammans med andra verksamheter inom hälso- och sjukvården och
- insatser utformade utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål.

En del i egenkontrollen kan enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ledningssystem innefatta jämförelse av verksamhetens resultat med kvalitetsregister och öppna jämförelser²⁵.

Utredningen har granskat två undersökningar som genomförs löpande av Socialstyrelsen, Brukarundersökning 2020 och Enhetsundersökning 2019. Jämförelsen omfattar resultat från Uppsala kommun och har begränsats till de delar av undersökningen där det går att göra jämförelser mellan offentligt driven verksamhet och privat driven.

Socialstyrelsens brukarundersökning

Socialstyrelsens brukarundersökning²⁶ genomförs årligen och består bland annat av en enkät till brukare och/eller anhöriga. Socialstyrelsen påpekar att resultatet 2020 påverkas av den pågående pandemin och bör tolkas med försiktighet. Svarsfrekvensen är 40 procent vilket är tio procent lägre än 2019. Det finns också osäkerhet om anhörigas medverkan under pandemin. Hur svarsfrekvensen sett ut i Uppsala har inte analyserats.

De privata boendena i Uppsala får 2020 generellt ett bättre resultat än egenregin. För en mer fullständig och säkrare bild behövs en jämförelse över år. Resultatet ska därför tolkas med försiktighet men kan användas som grund för fortsatt arbetet med ett tydligt system för jämförelse av kvalitet mellan boenden vilket utredningen föreslår.

²⁴ Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre SOU 2021:52 s92ff

²⁵ 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete SOSFS 2011:9

²⁶ [Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? - Socialstyrelsen](#)

Socialstyrelsens enhetsundersökning 2019

Socialstyrelsens enhetsundersökning²⁷ genomförs årligen men på grund av pandemin genomfördes ingen undersökning 2020 och 2021. Jämförelsen utgår från den del av undersökningen som består av en enkät som besvarats av vårdgivare. Resultatet bygger på en självskattning av 33 frågor inom 13 områden.

De privata boendena i Uppsala hade 2019 ett bättre resultat än egenregin. Frågorna som ställs kan med fördel användas som grund för fortsatt arbetet med ett tydligt system för jämförelse av kvalitet mellan boenden vilket utredningen föreslår.

2.2.3 Mångfald och Valfrihet som jämförelse

I uppdraget uttrycks tydligt att utredningen ska ha som utgångspunkt att värna individens rätt att välja boende och en mångfald bland särskilda boenden. Möjligheten av välja boende går utöver socialtjänstlagens krav på att ett beslut om bistånd ska inrymmas inom vad som avses vara skälig levnadsnivå.

I Uppsala finns sedan 2012 beslut om en rätt för den enskilde att välja sitt boende inom kommunen. Platsbrist och särskilda behov kan begränsa urvalet. Genom införandet av LOV är valfriheten för den enskilde garanterad genom lag.

För att valfriheten inte ska begränsas till vem som är vårdgivare eller var i kommunen man önskar bo behövs fler aspekter, en mångfald.

En självklar utgångspunkt är vilka tankar människor idag har om sitt boende i det fall behov av särskilt boende uppstår. Också gruppen anhörigas behov och önskemål är viktiga att ta hänsyn till. I undersökningar som utredningen funnit om boendepreferenser ligger fokus på ordinärt boende, till exempel seniorbostäder med eller utan gemensamhetslokal, snarare än särskilt boende.

Styrgruppen har i arbetet diskuterat olika aspekter där det bör finnas variation för att den enskilde ska få möjlighet att göra val. Det kan handla om

- Vårdgivare
- Offentlig, företag eller idéburen vårdgivare
- Geografisk spridning
- Profiler, till exempel inriktning på kultur, trädgård,
- Andra demografiska aspekter som till exempel religion och etnicitet

I Uppsala kommun finns för närvarande åtta olika vårdgivare. De flesta boenden beskriver någon form av inriktning eller inriktningar för att möta olika intressen²⁸. Fördelningen mellan offentligt drivet och enskilt drivet är relativt jämn och det finns tre idéburna boenden som drivs av stiftelser.

Det finns geografisk spridning av boenden. Det finns på landsbygden boenden i större orter och vid flera servicepunkter. I staden har alla stadsdelar åtminstone ett boende. Den absoluta tyngdpunkten av boenden ligger i norra delen av den mer centrala tätorten medan det centralt i tätorten finns ett underskott av boenden. I de västra stadsdelarna finns färre boenden och möjligheter till val baserat på närhet till tidigare boende skulle därmed kunna begränsas. Det finns emellertid inga tecken på att de

²⁷ [Öppna jämförelser av hemtjänst och särskilt boende - Socialstyrelsen](#)

²⁸ [Hitta vård- och omsorgsboende - Uppsala kommun](#)

boenden som finns i de västra stadsdelarna skulle ha högre beläggningsgrad och vara svårare att få plats på än andra boenden.

Inslag av demografiska aspekter som språk och religion finns men är begränsat. Ett boende i kommunen profilerar sig med avdelningar med finsk kultur och språk. Två boenden drivna av stiftelser profilerar sig med en värdegrund baserad på kristna värderingar.

I dialoger med utförarna har frågor om efterfrågan diskuterats. Att vara attraktiv som vårdgivare blir särskilt viktigt när tillgången på lediga platser överstiger efterfrågan. Några aspekter som varit framträdande i samtalen om vad som gör deras boende attraktivt:

- Boendets begränsade storlek.
- Vårdgivarens värdegrunder.
- Särskilda kvalitetsaspekter
- Tydlig vårdideologi.
- Tillgänglighet för anhöriga
- Möjligheten till kontinuitet i vård- och boendekedja
- Möjligheten att vara autonom, det vill säga att i så hög grad som möjligt påverka sin vardagssituation, till exempel genom digitalisering.
- Maten.

Några aspekter som kommit fram kräver om de ska tillgodoses flera vårdgivare; Val av vårdgivare; Offentlig, företag eller idéburen vårdgivare; Vårdgivarens värdegrunder. I övrigt går det inte att se att uppenbara för- och nackdelar med olika driftsformer. Däremot kan kommunens möjlighet att påverka mångfalden se olika ut. Det utvecklas i kommande kapitel om utredningsalternativ.

En aspekt som var förväntad men som inte förts fram under utredningen är boendekostnader. Högre hyra kan ge mindre kvar att leva på. Frågan om hyreskostnader är i studier om framtida boendepreferenser hos äldre en viktig fråga när det gäller ordinärt boende. Den inte lika tydliga aspekten när det gäller valet av särskilda boenden.

2.2.4 Planering som jämförelse

Förutsättningar för en god planering har i den här utredningen lagt fokus på planering i syfte att över tid balansera tillgänglig kapacitet med behov.

Vad som är önskvärd balans beror av vilka prioriteringar som görs. Situationer med balans, överkapacitet eller underkapacitet har såväl nackdelar som fördelar. För- och nackdelar kan också variera mellan egenregi och privata utförare.

Nackdelarna med olika kapaciteter kan vara bland annat följande. När tillgång och efterfrågan är i balans minskar möjligheterna att enskilda får sitt förstahandsval tillgodosedda. Om tillgängliga platser understiger behovet, underkapacitet, kan enskilda behöva vänta längre på att få sitt boende tillgodosett. När tillgängliga platser överstiger behovet, överkapacitet, påverkas ekonomin på olika sätt. Framför allt mindre vårdgivare kan snabbt påverkas av minskade intäkter till följd av tomma platser.

Fördelarna med olika kapaciteter kan vara de här. Vid underkapacitet minskar risken för tomma platser vilket stabiliserar ekonomin hos privata vårdgivare. Vid

överkapacitet ökar möjligheten för enskilda att få sina val tillgodosedda. Vid balans blir planering mer förutsägbar och behovet av korrigeringar minskar.

Planering som jämförelse mellan olika typer av driftsformer blir förhållandevis uppenbar ur kommunens perspektiv. Med all drift i egenregi eller upphandlad enligt LOU som driftsavtal har kommunen såväl ansvaret som rådigheten att planera för att uppnå balans. Med LOV gäller andra förutsättningar och andra drivkrafter än balans styr etableringar. I en kommun med LOV kan etableringar och avveckling av verksamhet ske när som helst. Det gör tillgången på platser osäker och försvårar kommunens planering som i slutändan syftar till att kunna ta sitt ansvar som ytterst ansvarig.

Att utgå från en planering som enbart syftar till att få balans är sannolikt ett alltför snävt synsätt. Andra aspekter som ekonomi, kvalitet och mångfald behöver vägas in i planeringen. I nästa kapitel om utredningsalternativ utvecklas de olika aspekterna samlat.

2.3 Utredningsalternativ

Styrgruppen för utredningen har valt fem alternativa system med olika kombinationer av driftsformer. Alternativen är

1. Egenregi, LOU och LOV – gäller idag.
2. Egenregi och LOV – ett alternativ med tydlig betoning på samma förutsättningar (kravnivå) för egenregin och för externa utförare.
3. LOV – ett alternativ helt utifrån LOV med endast små undantag för egenregi och LOU om det finns nödvändiga behov som inte täcks av externa utförare.
4. Egenregi – all verksamhet i egenregi helt utan externa utförare.
5. Successiv övergång till egenregi och LOU - all verksamhet i egenregi eller med särskilt upphandlade utförare.

Alternativen ska belysas och jämföras utifrån kriterierna nedan. Kriterierna finns utvecklade i tidigare kapitel.

- Rådighet - Möjlighet för kommunen att påverka och styra etableringar.
- Ekonomi - Kommunens kostnader samt ekonomiska risker.
- Kvalitet - Bedömning av möjligheten för kommunen att tillgodose önskvärd kvalitet.
- Valfrihet och Mångfald - Hur mångfald tillgodoses vilket avgör enskildas valmöjligheter (utförare, olika typer av boenden, profiler, inriktningar).
- Geografi - Möjligheten att få en önskvärd spridning av boenden i kommunen med särskilt fokus på landsbygd och demografi (ålder, kön, yrke, inkomst, religion, etnicitet, intressen, utbildning, civilstånd m.m.).
- Planering - Kommunens och andra utförares möjligheter att planera för önskvärd kapacitet utifrån prognoser.

Analysen görs utifrån hur kombinationen av olika driftsformer i respektive alternativ kan antas påverka kriterierna.

I redogörelsen används begreppen balans och under- eller överkapacitet. Balans innebär att behovet av platser motsvarar tillgång. Vid underkapacitet finns för få platser tillgängliga och vid överkapacitet finns tomma platser.

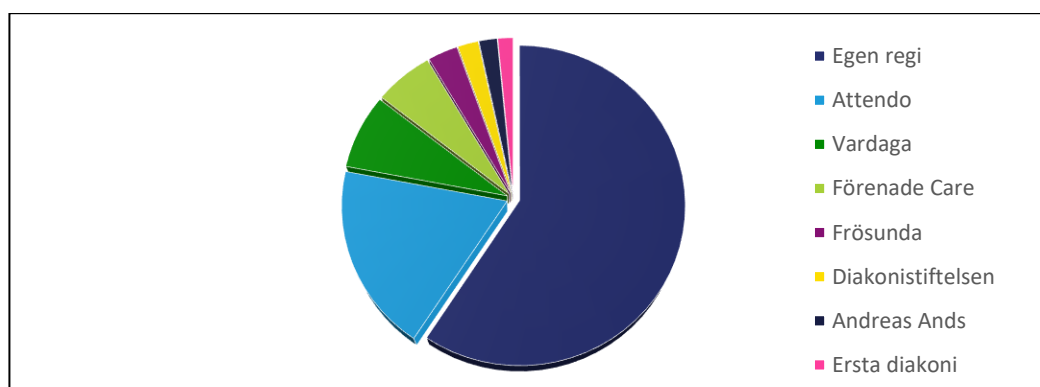
I redogörelsen nedan utvecklas det alternativ som gäller idag mest utförligt. I övriga alternativ läggs tyngdpunkt på att belysa skillnader mot dagens system och vad som är utmärkande för alternativet. Någon värdering av alternativen görs inte.

2.3.1 Egenregi, LOU och LOV

Alternativet utgår från det system som idag gäller för drift av särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun. Ersättningen för enskilt drivna boende ges för belagda platser. Idag omfattas dock inte korttidsplatser och så kallade specialplatser av LOV²⁹.

I oktoberber 2021 ser fördelning av totala antalet platser ut som i tabell 7. Tillgängliga platser i egenregi utgör 57 procent av totalt tillgängliga. Belagda platser egenregi utgör 58 procent av totalt belagda.

Utförare	Egen regi	Attendo*	Vardaga	Förenade Care**	Frösunda	Diakoni-stiftelsen	Andreas And	Ersta diakoni	Totalt
Antal enheter	24	5 (6)	2	2	1	1	1	1	37 (38)
Belagda platser	961	314	123	101	47	30	28	57	1661
Tillgängliga platser	1046	339	144	114	70	33	29	60	1835
Beläggningsgrad	91,9%	92,6%	85,4%	88,6%	67,1%	90,9%	96,6%	95,0%	90,5%



Tabell 7 och diagram 6: Särskilda boenden och platser fördelat mellan olika utförare sep 2021. * Attendo har ett boende klart som öppnar 1 jan 2022. ** Förenade Care driver det enda boendet upphandlat enligt LOU.

²⁹ Med specialplatser avses platser för brukare med särskilt vårdkrävande behov. Med korttidsplatser avses platser som fungerar som tillfällig övergång mellan ordinärt boende och särskilt boende under en period då särskilda vårdinsatser eller utredning behövs. Det pågår en särskild utredning om korttidsplatser som inom kort ska redovisas.

Rådighet

Kommunens möjligheter att påverka och styra etableringar för en önskvärd balans är i det här systemet begränsad. LOV innebär att en utförare själv avgör om och när etablering ska ske. När avtal har tecknats mellan kommunen och utföraren gäller en ömsesidig uppsägningstid på 12 månader³⁰. Samtidigt finns hyreskontrakt med fastighetsägaren, ofta på mycket långt tid. Kontrakt som sträcker sig över 15 år är vanligt och 30 år förekommer.

Dagsläget i kommunen är beskrivande för svagheten i systemet när det gäller att nå balans. Drygt tio procent av platserna i kommunen är inte belagda. Samtidigt finns nyetablerade enheter inom LOV som inte har öppnat och flera utförare planerar utökningar inom en femårsperiod. Utifrån dagens prognos kvarstår överkapacitet fram till åtminstone 2028. En fördel med systemet, om det är attraktivt att etablera boenden i kommunen, är att risken för underkapacitet minskar.

Samtidigt finns alltid en osäkerhet i vilka boenden inom LOV som kommer att fortsätta finnas kvar eller om det kommer nya etableringar som ytterligare ökar kapaciteten. Det gör det svårt för kommunen att avgöra behovet av nya boenden i egenregi för att upprätthålla balansen.

För att uppnå önskvärd balans mellan kapacitet och efterfrågan med det här alternativet är kommunen begränsad till att öka eller minska antalet platser i egenregi eller i boenden upphandlade enligt LOU. Befintliga hyresavtal som ofta sträcker sig under lång tid skapar en tröghet när det gäller avveckling medan processen för att etablera helt nya boenden är lång.

Ekonomi

Kommunen ersätter belagda platser hos privata utförare. Ersättningen motsvarar de kostnader kommunen själv har för en belagd plats. Kostnaderna för belagda platser skiljer sig därför inte mot andra utredningsalternativ.

Det finns ekonomiska risker i systemet. Vid en överkapacitet uppstår tomma platser någonstans. Fasta kostnader, overheadkostnader och personalkostnader kan då vara svåra att anpassa tillräckligt snabbt.

Vad kommunens utökade kostnad för tomma platser blir påverkas av många faktorer och är därför svår att beräkna exakt. Det uppstår alternativkostnader som en följd av att egenregin står med tomma platser som ändå har kostnader. Samtidigt blir eventuellt platser belagda i privat regi i stället för i egenregi och ska då ersättas. Vid överkapacitet kan alltså dubbla platskostnader uppkomma för kommunen men det beror på var den enskilde väljer sitt boende. Som ett exempel innebär 100 tomma platser i egenregi under ett år en utökad kostnad för kommunen på cirka 50 mnkr. Om kommunen däremot har hög beläggning och överkapaciteten huvudsakligen finns hos privata utförare uppstår inga alternativkostnader för kommunen.

Vid överkapacitet och kommunen samtidigt har hög beläggning är systemet fördelaktigt för kommunen. Har å andra sidan kommunen låg beläggning och inte snabbt kan minska sin kapacitet, till exempel genom uppehåll i avdelningar eller enheter, får kommunen högre kostnader eftersom de platser som står tomma i kommunen samtidigt måste ersättas till privata utförare där platser är belagda.

³⁰ Kommunen kan dock inte så länge man tillämpar LOV utan vidare säga upp ett avtal med ett särskilt boende.

Överkapaciteten drabbar även de privata utförarna. Det finns därför en uttalad förväntan hos några utförare att kommunerna ser över antalet platser i sina boenden. I synnerhet eftersom kommunens boenden i högre grad är inrymda i äldre fastigheter som inom några år kan behöva renoveras. Vissa kommuner har tagit fram policys eller inriktningar över hur platser bör fördelas mellan egenregi och privata utförare. I kommuner som infört LOV innebär detta dock ingen direkt styrning för etableringen.

En osäker faktor i systemet är ersättningsnivåernas utveckling över tid. Om kommunen inte själv kan tillgodose behovet av platser uppstår ett beroende som skulle kunna öka förväntningar på höjda ersättningsnivåer.

Kvalitet

Gällande nivån på grundläggande kvalitetsaspekter finns inget som talar för att systemet i sig ger några stora skillnader jämfört med andra system. Grundläggande kvalitetsaspekter följs årligen upp i Socialstyrelsens årliga undersökningar. En viktig faktor för kvalitetsnivån är kommunens uppföljning av samtliga boenden inom systemet. Sammanställning av resultatet från de uppföljningarna har inte varit möjligt inom ramen för den här utredningen.

Systemet innebär flera olika utförare med olika kvalitetssystem vilket sannolikt ger en större spridning mellan olika indikatorer för kvalitet. Kvalitetsaspekter kan helt enkelt ha olika fokus beroende på utförarens prioriteringar och profil.

Valfrihet och Mångfald

Mångfalden av boenden inom systemet är generellt hög. Vid balans eller underkapacitet minskar möjligheten för den enskilde att få sitt önskade val tillgodosett, det kan saknas lediga platser vid önskat boende. Även vid överkapacitet finns skillnader i efterfrågan mellan boenden vilket kan begränsa möjligheten för den enskilde att få sitt förstahandsval tillgodosett.

Systemet ger goda möjligheter för såväl egenregin som andra utförare att anpassa sina boenden till vad som är efterfrågat. Det ger också möjligheter för fler utförare att anpassa boenden till specificerade målgrupper utifrån utförarens eventuella affärsidé eller värderingar. Vid hög efterfrågan som ger en kontinuerligt hög beläggning finns då förutsättningar att även driva mindre boenden framgångsrikt.

Idéburen verksamhet, affärsdriven verksamhet eller offentligt driven verksamhet kan vara en grund för att attrahera olika målgrupper. Det valet kan vara svårare att tillgodose i andra kombinationer av driftsformer.

Geografi och demografi

Kommunen har möjligheter att tillgodose en geografisk och demografisk spridning genom upphandling enligt LOU eller drift i egen regi. Idag finns en ganska god spridning av boenden på landsbygden. Spridningen av boenden i tätorten är däremot begränsad. En stor del av boendena är förlagda centralt. De boendena är också efterfrågade och har ofta hög beläggning. Tillgänglighet med goda kommunikationer är ett skäl till hög efterfrågan som förts fram av utförare inom LOV.

På landsbygden är driften erfarenhetsmässigt dyrare än inne i tätort. Flera äldre fastigheter med sämre anpassning till dagens krav ökar kostnaderna. Med dagens ersättningsmodell är intresset hos privata utförare etablera eller driva boenden på landsbygden svagt.

Demografiskt finns idag få exempel på boenden. Ett boende har avdelningar med finska som språk och med finsk kultur. De flesta boenden har tillgång till finskspråkig personal. I övrigt finns inga boenden med tydliga demografiska inslag. Kommunen har dock möjlighet att profilera boenden i egenregi eller genom upphandling om man så skulle önska.

Planering

Planeringsförutsättningarna är nära förknippad med rådigheten. I ett system med LOV är planeringen på längre sikt svår och osäker. Som tidigare sagts kan kommunen inte styra kapacitet inom LOV. Viss påverkan genom dialog, tydlighet om kapacitet och förändring av styrmedel som villkor och ersättning är möjlig att utveckla vidare men ger ingen direkt rådighet.

Planeringen baseras på kommunens platser i egenregi och upphandlade platser samt kommunicerade planer bland utförare inom LOV. Oförutsedda etableringar, utökningar eller nedläggningar kan på kort sikt påverka planeringen i mycket hög grad. Planeringen kan då påverkas både vad gäller total kapacitet i kommunen eller lokalt genom att boenden tillkommer eller försvinner inom ett visst område.

2.3.2 Egenregi och LOV med samma villkor

Alternativet utgår från ett renodlat valfrihetssystem med betoning på samma villkor och förutsättningar oavsett utförare.

Den stora skillnaden jämfört med idag är att egenregin får en mer renodlad utförarroll. Fram till och med 2016 gällde de förutsättningarna men andelen tillgängliga platser inom LOV var då betydligt färre än i dag, 18 procent mot dagens cirka 43 procent.

Rådighet

Kommunens möjligheter att påverka och styra etableringar för en önskvärd balans är i det här systemet begränsad av samma skäl som i dagens system. Möjligen kan rådigheten vara något sämre eftersom det krävs särskilda lösningar för att tillgodose etableringar med högre driftskostnader, till exempel på landsbygd, eller för att tillgodose angelägna behov inom valfrihet.

Utrymmet för att ha tomma platser beredskap för snabba svängningar av behov är lägre i det här systemet.

Ekonomi

I det här systemet minskar möjligheten att i egenregi genomföra kostnadsdrivande reformer som inte är möjliga att kravställa vid upphandling enligt LOV. Heltid som norm är en sådan reform. Införande innebär högre kostnader och idag bedöms det inte möjligt att kravställa vid upphandling. Frågan har dock inte prövats rättsligt fullt ut.

Med utgångspunkt från vad som är känt idag och dagens ersättningssystem innebär det här systemet lägre kostnader för kommunen för drift av boenden. Ersättning endast för belagd plats är ett starkt incitament för att snabbt anpassa kapaciteten efter gällande behov. Det ökar sårbarheten och kan innebära ansträngning vid snabba skiftningar. Ett exempel är den minskade efterfrågan under covid-pandemin som under senare tid har ändrats till en snabb ökning av efterfrågan.

Sammantaget är driftskostnaderna med det här systemet troligen lägre än andra system. Risken för en utveckling med höjda ersättningsnivåer bedöms lägre än till exempel dagen system förutsatt att egenregin är konkurrenskraftig.

På sikt är utvecklingen mer osäker. De fastigheter som kommunen idag förfogar över är äldre och inte alltid helt anpassade till dagens krav. Det kan i vissa fall kräva mer personal per belagd plats. Behov av omfattande renoveringar eller nybyggnation kan öka kommunens fastighetskostnader och driva upp ersättningsnivåerna.

Kvalitet

Gällande nivån på grundläggande kvalitetsaspekter bedöms systemet likvärdigt med idag.

Ett exempel på kvalitetsaspekt som diskuterats under utredningen är heltid som norm. Idag bedöms det inte möjligt att kräva det vid upphandling. Som redovisats ovan utgör reformen en inte helt obetydlig del av kommunens kostnader per plats och kan vara svår att behålla i det här systemet.

Valfrihet och Mångfald

I övervägande grad bedöms valfrihet och mångfald vara jämförbar med idag. En skillnad kan bli att vikten av hög beläggningsgrad innebär att det finns färre lediga platser. Enskildas önskemål om ett visst boende kan därför bli svårare att tillgodose inom rimlig tid.

Geografi och demografi

Det mest påtagliga när det gäller geografisk spridning är att fortsatt etablering på landsbygd kräver en annan ersättning än idag. Av olika skäl är driftskostnaderna högre och risken för tomma platser större jämfört med etablering i tätort. I dag finns inga privata utförare på landsbygden.

Uppsala har, jämfört med andra kommuner som infört LOV för boenden, en stor landsbygd och därför en speciell situation. Av de kommuner utredningen studerat har vi inte funnit någon som infört differentierad ersättning för landsbygd.

Planering

Som i alla utredningsalternativ med LOV finns stora utmaningar när det gäller planeringen. I det här systemet minskar kommunens egna möjligheter att kompensera för särskilda behov eller önskemål, till exempel etablering på landsbygd. Det kan försvåra planeringen och kräver tydliga mål och inriktning för egenregins roll i systemet.

2.3.3 LOV

Alternativet utgår från att egenregi och upphandling enligt LOU successivt avvecklas till ett renodlat valfrihetssystem med enbart privata utförare. Mindre undantag kan uppstå då kommunen kan behöva täcka nödvändiga behov som inte täcks av utförare inom LOV.

Rådighet

Kommunens möjligheter att påverka och styra etableringar för en önskvärd balans är i det här systemet mycket begränsad.

Snabbt uppkomna behov, till exempel kraftigt underskott av platser eller brist på platser med särskild inriktning som demens, blir svårt för kommunen att möta och kräver särskild beredskap.

Ekonomi

Vid balans eller överkapacitet och med ersättningsnivåer jämförbara med i dag innebär alternativet lägre kostnader för kommunen.

Vid underkapacitet som är mer varaktigt behöver kommunen tillgodose platser vilket kan öka kostnaderna. Alternativ är att öka ersättningsnivåerna för att göra det mer attraktivt för företag att etablera sig, att återinföra egenregi eller att upphandla platser i en annan kommun.

Eftersom kommunen inte själv ska tillgodose behovet av platser uppstår ett beroende som kan öka förväntningar på höjda ersättningsnivåer. En osäker faktor även i det här systemet är ersättningsnivåernas utveckling över tid.

Kvalitet

Gällande nivån på grundläggande kvalitetsaspekter bedöms systemet likvärdigt med idag. Kommunens möjlighet att styra olika kvalitetsaspekter är begränsad till vad som går att kravställa i förfrågningsunderlag.

Valfrihet och Mångfald

Hur mångfald och möjligheter till val kommer att tillgodoses går inte att bedöma. Kommunens möjligheter att styra är begränsad till vad som är möjligt att kravställa. Viss påverkan genom dialog och att särskilda belyses är troligen möjligt men utfallet är som sagt utanför kommunens rådighet.

En risk med bara en driftsform är att den domineras av ett fåtal starka aktörer, mest tydligt är ett system där allt sker i kommunens egenregi. Få utförare kan minska mångfalden, inte minst vad gäller variation mellan boenden grundade på huvudägarens värderingar, mål och visioner.

Geografi och demografi

Det mest påtagliga när det gäller geografisk spridning är att fortsatt etablering på landsbygd kräver en annan ersättning än idag.

Planering

Som i alla utredningsalternativ med LOV finns stora utmaningar och i det här systemet. Kommunen behöver ha planering för behovet men har inga verktyg för att styra kapaciteten. Planeringen av kapaciteten grundas på vad privata utförare väljer att kommunicera och blir osäker. Kommunen behöver ha god beredskap för att hantera ökade behov inom ramen för sitt huvudmannaskap

2.3.4 Egenregi

Alternativet utgår från en successiv avveckling av LOV och att alla boenden drivs i egenregi utan upphandling.

Rådighet

Kommunen har full rådighet över etablering och avveckling av boenden. Begränsningar som påverkar rådigheten finns enbart vad gäller exakt placering och vid avveckling inlåsning i fastigheter genom hyresavtal.

Alternativet kräver hög grad av planering. Snabbt uppkomna behov, till exempel kraftigt underskott av platser, kräver särskild beredskap.

Ekonomi

I det här alternativet är utgångspunkten att kommunens kostnader baseras på antalet tillgängliga platser, inte belagda platser som i andra alternativ. Vid överkapacitet uppstår inga extrakostnader i form av ersättning till andra vårdgivare. Det finns utrymme för egenregin att minska kostnaderna, till exempel genom att minska kapaciteten vid enskilda boenden vid lägre efterfrågan.

En större risk, baserad på situationen i kommuner som inte infört LOV, är underkapacitet som antingen måste hanteras genom nyetablering eller om möjligt genom köp av platser i andra kommuner.

En tydlig nackdel med ett system med bara en utförare är att risker med obalans i kapacitet inte delas mellan flera utförare. För att hantera den risken behöver kommunen sannolikt planera för en överkapacitet vilket också innebär att kostnaderna ökar.

En uppenbar osäkerhet med införandet av systemet är att kommunen idag inte har rådighet över fastigheter för att fylla behovet av platser. Det krävs antingen att kommunen får överta befintliga hyreskontrakt eller att kommunen etablerar nya boenden. De boenden som kommunen idag har rådighet över är dessutom inrymda i äldre fastigheter som så småningom behöver renoveras eller ersättas.

Sammantaget bedöms kostnaderna för kommunen med det här alternativet bli högre än idag. En fördel med systemet är att risken för andra oförutsedda kostnadsökningar minskar, till exempel behov av förändrade ersättningsnivåer.

Kvalitet

En konsekvens av att det bara finns en huvudman är att nivån på kvaliteten mellan boenden bör bli jämnare, givet att man bara arbetar utifrån ett och samma kvalitetssystem. Om kvaliteten blir bättre eller sämre beror av förutsättningar för och genomförandet av kvalitetsarbetet.

En central del i kvalitetsarbete är uppföljning och jämförelse för att få kontinuerlig utveckling. Med bara en utförare kan incitamenten för mer övergripande jämförelser i kommunen minska. Det kan i sin tur verka hämmande på utvecklingsarbete och innovation.

Huvudmannen får med det här systemet ett mycket stort ansvar för att driva kvalitetsarbetet framåt.

Valfrihet och Mångfald

Att det bara finns en utförare kan minska mångfalden, inte minst vad gäller variation mellan boenden grundade på huvudägarens värderingar, mål och visioner. I likhet med kvalitetsarbetet innebär bristen på konkurrens och jämförelse med andra att behovet av speciella alternativ och innovationsarbete kan minska.

Huvudmannen får med det här systemet ett mycket stort ansvar för att utveckla mångfald och variation.

Geografi och demografi

Den höga graden av rådighet gör att det i princip inte finns några begränsningar utöver ekonomi till att få en önskvärd spridning av boenden i kommunen och att anpassa boenden till behov eller önskemål grundande på demografi.

Planering

I likhet med alla övriga alternativ förutsätter planeringen ett bra underlag. Den stora fördelen med alternativet att det inte finns någon risk för oväntade etableringar eller etableringar.

2.3.5 Successiv övergång till egenregi och LOU

Alternativet utgår från en successiv avveckling av LOV och att alla boenden drivs i egenregi med eller utan upphandling. Upphandling enligt LOU kan ske i två former som utvecklats i tidigare kapitel.

Om enbart formen med så kallad driftentreprenad skulle användas finns stora likheter med föregående alternativ, egenregi, men vissa skillnader finns. Nedan kallas den formen LOU-drift. I redogörelsen nedan utgår analysen från att kommunen har rådighet över fastigheten där boendet drivs, som ägare eller som hyrestagare.

Om även upphandling med ramavtal skulle användas blir alternativet mer likt alternativet egenregi och LOV. Nedan kallas den formen LOU-ram. Nedan utgår den analysen från att utföraren med sådant själv har rådighet över fastigheten, som ägare eller som hyrestagare.

Rådighet

Med enbart LOU-drift har kommunen rådighet över etablering och avveckling av boenden. Begränsningar som påverkar rådigheten finns enbart vad gäller exakt placering och vid avveckling inlåsning i fastigheter genom hyresavtal och upphandlade avtal med utförare. Skulle anbud utebli har kommunen möjlighet att driva boendet i egenregi.

Om även formen LOU-ram används beror rådigheten av hur upphandlingen begränsas och vilken omfattning upphandlingen har. Det är åtminstone i teorin möjligt att upphandla samtliga platser som idag ingår i LOV. Skulle anbud utebli, helt eller delvis, har kommunen möjlighet att driva boendet i egenregi om hyresavtal överläts. Om det inte överläts behöver kommunen, om det finns behov av mer kapacitet, etablera boenden i andra fastigheter.

Sammantaget beror rådigheten av vilken form som används. Med enbart LOU-drift är rådigheten jämförbar med alternativet Egenregi men med de osäkerheter som korta

avtalsperioder kan innebära. Med formen LOU-ram beror rådigheten av hur upphandlingen sker och hur framgångsrik upphandlingen är.

Ekonomi

Med framgångsrika upphandlingar, oavsett form, och med ersättningsnivåer jämförbara med de som gäller idag är också kostnaderna jämförbara med dagens system.

Kortare avtalsperioder än LOV innebär svårigheter och ökade risker hos utförarna. Samtidigt är kommunen mer eller mindre beroende av att få tillräckligt med anbud enligt LOU-ram för att täcka behovet. Situationen innebär en risk för förväntningar på högre ersättningsnivåer från anbudsgivarna. Den situationen kan öka kostnaderna jämfört med idag.

Utan tillräckligt med anbud, och om svårigheter att överta hyresavtal infaller, hamnar kommunen i en svår situation. Beroende på omfattningen av platsbortfall finns risk för underkapacitet. Den situationen kan under en övergångsperiod behöva mötas genom köp av platser i annan kommun som även det riskerar att öka kostnaderna. På längre sikt kan den mötas genom ökad etablering i egenregi.

Korta avtalsperioder och olika typer av upphandlingar kan förväntas öka kommunens administrativa kostnader jämfört med andra alternativ.

Sammantaget är utvecklingen av kostnader för kommunen med det här alternativet mycket osäker och beror i hög grad av utfallet av upphandlingarna.

Kvalitet

Systemet är vad gäller kvalitet jämförbart med dagens system. Möjligen finns större möjligheter med LOU än med LOV att ställa mer specificerade krav i särskilt riktade upphandlingar.

Valfrihet och Mångfald

Mångfalden och valfriheten påverkas av hur styrande upphandlingarna är och vilka krav som ställs. Det finns förutsättningar för hög grad av mångfald.

En risk om upphandlingarna genomförs med alltför mycket fokus på pris är att mindre aktörer har svårt att konkurrera vilket minskar antalet typer av utförare. Även utförare med starkt fokus och drivkraft på varumärke eller identitet, snarare än affärsmässighet, kan ha svårt att konkurrera prismässigt. Exempel på sådana verksamheter kan vara mindre idéburna verksamheter.

Geografi och demografi

Det finns i systemet goda förutsättningar att påverka spridning geografiskt och anpassningar utifrån demografiska behov och önskemål. Utfallet beror emellertid av intresse att lämna anbud. I dagsläget har det inte funnits något intresse hos privata att lämna anbud på landsbygden. Några skäl som framförts är fastigheternas skick, ersättningsnivåerna samt risken för lägre beläggningsgrad. Ett alternativ är då att driva boenden i egenregi.

Planering

Förutsättningarna för planering vad gäller behovet av etablering är goda i ett grundscenari, det vill säga att alla upphandlingar fullföljs som planerat. Fler och

större avtal med kortare avtalstid jämfört med idag, osäkerhet vad gäller utfall av upphandlingar och osäkerhet om tillgång till fastigheter för boende innebär dock att flexibilitet och alternativa strategier behöver finnas.

2.4 Mellanboende

I uppdraget ingår att studera hur en mellanboendeform, till exempel trygghetsboende, kan möta individernas efterfrågan, komplettera omsorgserbjudandet till de äldre invånarna och hur sådana boendeformer påverkar efterfrågan på särskilt boende.

Mellanboende används ibland som en samlingsbenämning för olika boendeformer för äldre. Boverket definierade 2015 mellanboende som ”bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden som överbryggar glappet mellan vanligt boende och särskilda boenden med heldygnsomsorg”³¹. I Uppsala används begreppet seniorboende med gemensamhetslokal.

De vanligaste formerna i dag är Seniorbostäder, Seniorbostäder med gemensamhetslokal och Trygghetsbostäder. Relativt nyligen, 2019, infördes också i Socialtjänstlagen möjligheten för kommuner att införa biståndsbedömt trygghetsboende. För att få tillgång till sådant boende krävs ett beslut från kommunen och boendet ska ha tillstånd från Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). Uppsala kommun har inte infört biståndsbedömt trygghetsboende och hittills har bara 14 kommuner infört den boendeformen³².

Det finns inte anledning för den här utredningen att närmare utveckla de begrepp som förekommer. Mer intressant är att översiktligt försöka beskriva efterfrågan, dess roll i en tänkt boendekedja kopplat till andra insatser inom äldre omsorgen och om mellanboende har betydelse för det framtida behovet av särskilt boende.

2.4.1 Efterfrågan på mellanboende

Analysföretaget Evidens har på uppdrag Sveriges kommuner och Regioner med flera fått uppdraget att studera äldres situation på bostadsmarknaden³³. Av slutrapporten framgår att flertalet äldre är mycket nöjda med sin nuvarande bostad. Till det läggs att en flytt ofta innebär kostnader och förändringar i det vardagliga umgänget. Äldres rörlighet på bostadsmarknaden är, bland annat av de skälen, lägre än för andra grupper i samhället. I studien ingår en enkätundersökning med 5 000 hushåll med personer 65 år eller äldre. Av de som planerar att flytta, fem procent av hushållen, fördelar sig svaren på föredragen boendeform till 40 procent seniorbostäder och drygt 15 procent trygghetsboende.

I Uppsala kommun finns ingen motsvarande underökning genomförd. Under utredningen har en därför en enkätstudie initierats och genomförts. Svaren har inte hunnit bearbetats i tid för den här rapporten. Hur efterfrågan ser ut i Uppsala går därför inte att besvara nu.

När det gäller tillgången till olika typer av mellanboenden är inte heller det möjligt att ge ett säkert svar. I det bestånd bostadsförmedlingen hanterar finns 360 seniorbostäder med gemensamhetslokal. Därutöver finns ytterligare ett större antal seniorbostäder, hyresbostäder som inte förmedlas via bostadsförmedlingen och bostadsrätter.

³¹ PM om seniorbostäder och trygghetsbostäder”, Boverket, 2015

³² [Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre \(socialstyrelsen.se\)](https://socialstyrelsen.se) 2021, s 8

³³ Bostadsmarknaden för äldre – rörlighet, preferenser och betalningsvilja, Evidens, 2021 s.52

Boverkets årliga enkät om bostadsmarknaden ger i det här avseendet inga svar på beståndet men de samlar in uppgifter om planerade seniorbostäder.

I bostadsförmedlingens kö finns idag cirka 19 000 personer över 55 år. Några fastighetsägare som överlämnat sina köer till Bostadsförmedlingen hade tidigare särskilda köer för seniorboende. Något kösystem för seniorbostäder finns dock inte i dag. I stället ingår alla som anmält sig till förmedlingen i samma kö. För att kunna tacka ja till seniorbostad behöver man uppfylla ålderskriteriet. Den genomsnittliga kötiden för de som tackade ja till erbjudande om seniorlägenhet låg 2020 på mellan 5 och 10 år.

2.4.2 Boendekedjan

När det gäller frågan om hur mellanboenden kan komplettera omsorgserbudandet till de äldre invånarna har flera av utförarna i Uppsala kommun visat intresse för frågan under utredningen. Några har redan i någon form börjat arbeta aktivt med en sammanhållen boendekedja där särskilt boende utgör sista länken. Gemensamma projekt med kommunen har också efterfrågats.

Det framkommer i dialog med utförarna att det hos deras kunder finns såväl behov som intresse att tidigt kunna planera för ett eventuellt framtida behov av särskilt boende som ligger nära det ordinära boendet. En vinst ligger i kontinuitet med att det är samma utförare som under lång tid ger hemtjänst, förebyggande insatser, annan service och som vid behov kan erbjuda särskilt boende för en själv eller för en annan person i hushållet.

En rimlig slutsats är att mellanboende mycket väl kan komplettera andra omsorgserbudanden. Vinster för de boende är i första hand högre grad av trygghet, kontinuitet och möjlighet till sociala kontakter underlättas jämfört med ordinärt boende. För utföraren finns möjlighet att effektivisera genomförandet av till exempel hemtjänst, träffpunkter eller motsvarande och andra insatser.

2.4.3 Mellanboendets betydelse för behovet av särskilt boende

I den tidigare redovisade rapporten från Evidens konstaterades att hälsotillståndet påverkar efterfrågan på anpassade bostäder³⁴. Utredningen har dock inte kunnat finna några studier som undersökt om mellanboende i vissa fall helt, eller åtminstone tillfälligt, kan ersätta behovet av särskilt boende.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag beskrivit behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre. I utredningen ställs frågan om trygghetsbostäder kan minska behovet av särskilt boende. Man konstaterar att det finns behov av en bred utvärdering, bland annat för att ta reda på om trygghetsbostäder har minskat behovet av särskilt boende:

”I utredningen Kvalitetsplan för äldreomsorgen (SOU 2017:21) beskrivs utvecklingen av vanliga trygghetsbostäder och utredarens bedömning är att den breda utvärderingen av trygghetsbostäder som boendeform som föreslogs i Bostäder att bo kvar i behöver genomföras. Detta med syfte att få kunskap om i vilken utsträckning trygghetsboenden har tillgodosett behov och mött förväntningar hos dem som flyttat in där och om de haft

³⁴ a.a. s. 53

den förebyggande och hälsofrämjande effekt som förutspåtts och därigenom minskat behovet av särskilt boende.”³⁵

Det verkar finnas en utbredd uppfattning att det av flera skäl behöver finnas fler alternativ till vanligt ordinärt boende och till särskilt boende. Inte minst har ofrivillig ensamhet och trygghet hos äldre fått allt större fokus. Det är behov som kan vara svåra att tillgodose i ordinärt boende och som inte ensamma är framträdande skäl för bistånd i form av särskilt boende. Ett rimligt antagande är därför att Ja! tillgång till olika typer av mellanboende har betydelse för efterfrågan av särskilt boende. Inom ramen för den här utredningen finns inte ett utrymme för studier och analys för att bekräfta eller avfärda antagandet.

³⁵ [Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre \(socialstyrelsen.se\)](https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/om-socialstyrelsen/behov-av-och-tillgang-till-sarskilda-boendeformer-for-aldre), 2021

3 Slutsatser

3.1 Övergripande slutsatser för stärkt rådighet

Som svar på uppdraget har utredningen identifierat några övergripande förslag som bör komma till stånd oavsett framtida driftsformer.

- Ta fram tydliga politiska inriktningar för etablering, planering och drift av boenden på kort och lång sikt.
- Utveckla planeringen genom kontinuerligt arbete med en särskild årlig boendeplan för äldre med utblick på 2050.
- Utveckla ett långsiktigt, tydligt och transparent system för uppföljning och jämförelse av ekonomi och kvalitet mellan boenden.

Faktorerna utvecklas i kapitlen nedan.

3.1.1 Principer och inriktning för etablering, planering och drift av boenden

Införandet 2013 av LOV för särskilda boenden har inneburit en utmaning vad gäller planering och balansering av kapacitet. En växande äldre befolkning och samtidigt förändrade behov skapar ytterligare utmaningar för den långsiktiga planeringen. Kortsiktigt finns de kommande 10 åren risk att önskvärd balans inte uppnås.

Samtidigt står det klart att LOV har inneburit till exempel ökad mångfald och genom överskott på platser gett bättre förutsättningar för valmöjligheter. Det finns sannolikt potential att utveckla samarbetet med alla utförare för att minska nackdelarna.

Oavsett framtida driftsformer behöver tydligare ramar och signaler upprättas inom nuvarande system för hur kommunen ser på framtida behov av kapacitet och hur kommunen som huvudman för äldreomsorgen avser att möta de behoven.

Förvaltningen föreslås ges i uppdrag att ta fram förslag på inriktning och vid behov mål för planering och eventuellt drift av särskilda boenden i Uppsala kommun.

3.1.2 Plan för äldres boende med sikte på 2050

Det finns såväl skäl som potential att utveckla dagens planering av boende för äldre. Planeringen bör utgå från ett perspektiv som innefattar hela boendekedjan från ordinärt boende med eller utan biståndsbedömda insatser till ett eventuellt framtida behov av särskilt boende.

Förvaltningen föreslås ges i uppdrag att utveckla behoven och användningen av en utvecklad planering. Om behov föreligger ska förvaltningen ta fram ett förslag till modell och organisation för ett kontinuerligt arbete som ska utgöra underlag för Mål och budget.

3.1.3 System för uppföljning och jämförelse

En utmaning i arbetet med utredningen har varit att det saknats kriterier och sammanställda data för jämförelse av bland annat ekonomi och kvalitet mellan de boenden som finns i kommunen.

Förvaltningen föreslås ges i uppdrag att ta fram en modell eller system som möjliggör framtida jämförelser av samtliga boenden i kommunen. Modellen ska vara transparent och tillgänglig för alla, initialt ska fokus vara jämförelse av ekonomi och kvalitet

3.2 Förslag på hantering av tomma platser och ekonomiskt underskott

I utredningens uppdrag ingick att ge förslag på hur det ekonomiska underskottet som idag uppstår till följd av tomma platser på särskilda boenden ska hanteras.

Under pandemin var beläggingsgraden som lägst cirka 81 procent. I oktober 2021 hade beläggingsgraden ökat till 91 procent, i egenregi var beläggingsgraden då 92 procent. Problemet med överkapacitet har också fortsatt att minska bara under den korta tid utredningen har pågått. Nästan var tionde plats är samtidigt inte belagd vilket i snitt motsvarar en plats per avdelning.

Den snabba ökningen av beläggingsgraden i egenregi de senaste månaderna har bland annat inneburit att det sannolikt inte finns anledning att tala om ekonomiskt underskott för 2021 till följd av obelagda platser. Överkapaciteten innebär förvisso att det fortsatt uppkommer alternativkostnader i form av ersättning till privata utförare trots tomma platser i egenregi. Utvecklingen de senaste månaderna är att egenregin har en högre beläggingsgrad än den privata sektorn. Fortsätter den utvecklingen minskar också kostnaderna för kommunen.

Den ekonomiska risken med överkapacitet och tomma platser har alltså minskat sedan utredningen startade men den är inte hanterad. Det finns därför anledning att se över möjligheten att ytterligare minska risken.

Baserat på framskrivningar av befolkningsutvecklingen i kommunens lokalförsörjningsprogram och med beaktande av kända planer och egna förändringar för särskilda boenden kommer överskottet att bestå fram till åtminstone 2028. För en bättre balans skulle antalet platser de kommande fem åren behöva minska med omkring 150 platser för att därefter sakta öka.

En rimlig åtgärd, oavsett framtida system för drift, är att se över boenden i egenregi. Den nuvarande situationen med överkapacitet har skapat möjligheter att förnya kommunens boenden utan att menligt påverka kapaciteten.

En översyn bör innehålla en granskning utifrån äldrenämnden Funktionsprogram³⁶ och en granskning av fastighetens övriga status. Beroende på utfallet av granskningen bör man överväga uppehåll och renovering eller avveckling av boenden i områden där det finns alternativ och där boenden inom en 10-årsperiod ändå måste renoveras eller avvecklas.

Parallellt bör även nämndens lokaler för korttidsverksamhet och andra behov inom kommunen vägas in i analysen för att säkerställa ändamålsenliga lokaler för samtliga kommunens insatser enligt socialtjänstlagen. Det kan till exempel vara demensplatser för yngre personer där omsorgsnämnden är vårdgivare.

³⁶ Funktionsprogram för nytt vård- och omsorgsboende för äldre, ALN-2021-00041

Förvaltningen föreslås att genomföra en granskning enligt ovan av samtliga boenden i egenregi. Granskningen med förslag till åtgärder ska rapporteras under 2022. Granskningen ska samordnas med uppdraget *Plan för äldres boende med sikte på 2050* ovan.

3.3 Fortsatt utredning och arbete

Utöver förslagen på olika uppdrag ovan har det i arbetet med utredningen vuxit fram andra förslag på utveckling. I vissa fall har det inte funnits tid att genomföra eller belysa förslaget, i andra fall har förslaget inte haft avgörande betydelse för uppdraget. Utredningen har oavsett skäl till att frågan inte hanterats bedömt att det finns ett värde för förvaltningen eller nämnden att ta ställning till förslaget. Förslagen är

- Undersök möjligheten att etablera en plattform för närmare samverkan med alla utförare i kommunen. I samtal med utförare har alla efterlyst en närmare samverkan som kompletterar befintliga utförardialoger och branschråd. Gärna med inslag av gemensamma utvecklingsprojekt och utbyte av operativ verksamhet.
- Undersök hur upphandling av särskilt boende enligt LOV och LOU kan utvecklas och om det finns andra upphandlingsformer som borde prövas. Undersökning kan med fördel göras i samverkan med privata utförare.
- Sammanställ och analysera den genomförda enkäten om äldres boendepreferenser. Använd resultatet som underlag till uppdraget *Plan för äldres boende med sikte på 2050* ovan.
- Förstärk vikten av boendefrågor för äldre i tidigt skede av den fysiska planeringen.

Under utredningen har det också uppkommit behov av fakta och underlag som inte har kunnat tillgodoseas och frågor som inte har kunnat besvaras fullt ut. Frågor som har kunnat besvaras har antingen arbetats in i rapporten eller besvarats i andra forum, till exempel som informationsärende i äldrenämnden. Några frågor som eventuellt kvarstår att besvara fullt ut och därför överlämnas är

- Hur ser förutsättningarna för att avdelningar tillfälligt gör uppehåll med anledning av tomma platser? Hur påverkar besittningsrätt?
- Varför varierar momsersättning mellan kommuner? Är Uppsala kommuns ersättning korrekt?
- Speglar den hyra som tas ut av en utförare alltid den verkliga hyran till fastighetsägaren eller kan det förekomma att det görs ett påslag av utföraren? Om ja, är ett sådant förfarande i enlighet med bruksvärdesprincipen?
- Hur ser skillnader i kollektivavtal ut mellan enskilda och offentliga vårdgivare? Om det finns skillnader hur stora och viktiga är de vid en jämförelse motsvarande den analys som utredningen gjort för ekonomi, kvalitet, mångfald och planering.

4 Refererade källor

Beslut i Uppsala kommun

Översyn av boendeformer inom äldreomsorgen KSN 2021-08-25 § 214; ÄLN 2021-08-26 § 97

Äldrenämndens konkurrensplan 2012-2014, ÄLN 2012-02-22 § 20, ALN-2012-0034

Direktiv för utredning rörande möjligheten att tillämpa lagen om valfrietssystem vid upphandling av särskilda boenden, ÄLN 2012-04-26 § 66, ALN-2012-0057.30

Införande av LOV i vård- och omsorgsboende, KF 176 2014-12-15.

Bostadsförsörjningsplan 2016-2020; ÄLN 2016-02-28 § 28, ALN-2015-0277.63

Funktionsprogram för nytt vård- och omsorgsboende för äldre, ALN-2021-00041

Statliga utredningar och uppdrag

Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre, SOU 2021:52

Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, svar på regeringsuppdrag. Socialstyrelsen 2021, artikelnummer 2021-1-7187

Propositioner

Lag om valfrietssystem prop. 2008/09:29

Rapporter

Boverket (2021). Bostadsmarknadsenkäten 2021.

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2021-11-30.

Sveriges kommuner och Regioner (2021) Valfrietssystem i kommuner, beslutsläget 2020. *Sidan har nyligen uppdaterats med beslutsläge 2021*

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformervalfriet/valfrietssystemochersattningsmodeller/socialomsorg/valfrietssystemikommunerbeslutslaget2021.58928.html>

Socialstyrelsen (2020) Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/aldreomsorg/vad-tycker-de-aldre-om-aldreomsorgen/>

Socialstyrelsen (2019) Öppna jämförelser av hemtjänst och särskilt boende

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/aldreomsorg/hemtjanst-och-sarskilt-boende/>

Boverket (2015) PM om seniorbostäder och trygghetsbostäder

<https://www.boverket.se/contentassets/e3fa86afc40c4768b00f652426913d2c/pm-om-seniorbostader-och-trygghetsbostader.pdf>

Evidens (2021) Bostadsmarknaden för äldre – rörlighet, preferenser och betalningsvilja.

<https://www.evidensgruppen.se/sites/default/files/Slutrapport%20Bostadsmarknaden%20f%C3%B6r%20%C3%A4ldre%20juni%202021.pdf>

Övrigt

Uppsala kommun (2021) Hitta vård- och omsorgsboende

<https://www.uppsala.se/stod-och-omsorg/aldreomsorg-och-senior/ansokning-och-boende/hitta-vard--och-omsorgsboende/>