

Handläggare
Söderman Lena

Datum
2016-05-31

Diarienummer
ALN-2016-0096

Äldrenämnden

Revisionsrapporten Granskning av Omtankens korttidsboende vid palliativt centrum

Förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar

att avge föreliggande yttrande till kommunrevisionen.

Sammanfattning

Äldrenämnden instämmer i flertalet av de slutsatser som framkommit i granskningen. Det saknades en kartläggning av behov av vårdplatser samt en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och landstinget gällande den palliativa vården.

Gränsdragningsproblematiken mellan de båda huvudmännen var ett problem redan vid Kronparksgården.

Gällande hyresavtalet och den anpassning av lokalerna som gjordes inför ett palliativt centrum har äldrenämnden särskilt lyft ut kostnaderna för den syrgasanläggning som installerades. Anmärkningsvärt är att det först efteråt när anläggningen står klar för att driftsättas framkommer att en kommun inte kan vara huvudman för en medicinsk gasanläggning.

Nämnden instämmer också i slutsatsen, att det finns mycket att göra för att förbättra kvaliteten i den allmänna palliativa vården. Äldreförvaltningen har tillsatt en arbetsgrupp som arbetar med implementering av de länsövergripande riktlinjerna för palliativ vård, skapa lokal riktlinjer i Uppsala kommun, fortsatt kompetensutveckling genom webbutbildning och under hösten 2016 planerar äldreförvaltningen ytterligare satsning på kompetensutveckling för vård- och omsorgspersonal i kommunen.

Äldreförvaltningen

Gunn-Henny Dahl
Direktör

Handläggare
Söderman Lena

Datum
2016-06-16

Diarienummer
ALN-2016-0096

Kommunens revisorer

Yttrande över revisionsrapport Omtanken

Sammanfattning

Äldrenämnden instämmer i flertalet av de slutsatser som framkommit i granskningen. Det saknades en kartläggning av behov av vårdplatser samt en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och landstinget gällande den palliativa vården. Gränsdragningsproblematiken mellan de båda huvudmännen var ett problem redan vid Kronparksgården.

Gällande hyresavtalet och den anpassning av lokalerna som gjordes inför ett palliativt centrum har äldrenämnden särskilt lyft ut kostnaderna för den syrgasanläggning som installerades. Anmärkningsvärt är att det först efteråt när anläggningen står klar för att driftsättas framkommer att en kommun inte kan vara huvudman för en medicinsk gasanläggning.

Nämnden instämmer också i slutsatsen, att det finns mycket att göra för att förbättra kvaliteten i den allmänna palliativa vården. Äldreförvaltningen har tillsatt en arbetsgrupp som arbetar med implementering av de länsövergripande riktlinjerna för palliativ vård, skapa lokal riktlinjer i Uppsala kommun, fortsatt kompetensutveckling genom webbutbildning och under hösten 2016 planerar äldreförvaltningen ytterligare satsning på kompetensutveckling för vård- och omsorgspersonal i kommunen.

Nedanstående kommenteras några av revisionsrapportens punkter

Avsnitt 2. Bakgrund

I rapporten nämns Omtanken som den enhet där svårt sjuka personer vårdades och som inte alltid var i ett palliativt skede. För att få en plats på Omtanken fanns ett krav att personen var i ett palliativt skede.

Äldreförvaltningen har statistik från åren 2010-2012 som visade att verksamheterna Tindran och Omtanken med totalt 31 platser hade en beläggning på 53- 69 %.

I samband med flytten ökades antalet platser till 33. Det förklaras inte av att ett ökat behov hade konstaterats utan av att den nya lokalen helt enkelt rymde fler platser.

Avsnitt 3. Hyresavtal och anpassning av lokaler till Palliativt centrum

En process att anpassa lokalerna på Genetikum till ett palliativt centrum startade hösten 2011. Processen utfördes i olika steg, först genomfördes en grundanpassning av ursprungsritningarna som var utformade för ett vård-och omsorgsboende. Därefter genomfördes ytterligare två anpassningsomgångar av lokaler och utemiljön för att motsvara lagkrav, säkerhet och funktion.

Under anpassningsprocessen pågick diskussioner mellan landstinget och kommunen om hur lokalerna skulle utformas. I dessa framkom önskemål främst från landstinget om att få tillgång till central syrgas, vilket också drevs vidare till beslut i äldrenämnden och hälso-och sjukvårdsstyrelsen.

Äldrenämnden fattade beslut 2012-10-16 att godkänna hyreskontrakt för lokal och hyresgästbeställningar för anpassning av Genetikum till Palliativt centrum. I ärendet framgår tydligt att kommunens hyreskostnad kommer att öka från 6 mnkr till 12 mnkr.

I ärendet finns vidare en beräknad kostnad för anpassning gällande en syrgasanläggning och andningsluftsanläggning, separat rum för syrgasanläggning och andningsluft samt vårdrumspaneler (ALN-2011-0 266.37).

Hyresgäst Anpassning	Beskrivning	Kalkyl/budget
Syrgasanläggning och andningsluftsanläggning	Anläggningen beräknad för flaskcentraler. Syrgas och andningsluft ansluts till vårdrumspaneler plan 2 och 3	2 150 000 kr
Rum för syrgasanläggning och andningsluft	Separat rum plan 1	5 900 kr
Vårdrumspaneler	dubbla uttag för el, 1 uttag telefoni samt 2 st. uttag för medicinska gaser	1 050 000 kr

Under 2013 startade planeringen för att driftsätta syrgasanläggningen. Speciell utbildning krävdes för de personer som var tänkta att direkt hantera gasen. Två medarbetare utsågs därför och gick på en tvådagars utbildning till en summa av ca 20 000 kr. Vidare beställdes gasflaskor för att finnas i beredskap inför driftstart av anläggningen. Kostnaden för hyra av gastuber har därefter kostat 70 800 kr per år fram till dess att avtalet sades upp hösten 2015. Strax innan syrgasanläggningen skulle tas i drift framkom att en kommun inte kunde stå som ansvarig för drift av en syrgasanläggning. Huvudorsaken till det är att den så kallade gaskomité som ska finnas måste innehålla yrkeskategorier som normalt enbart landsting har (och inte kommuner). De diskussioner som då inleddes med landstinget om att överta ansvaret ledde inte till någon överenskommelse, främst beroende på att landstinget inte var hyresvärd för huset.

Sammanfattningsvis måste det ha varit tydligt för äldrenämnden att beslutet år 2012 om att godkänna hyresavtalet medförde en fördubbling av hyreskostnaderna från 6 till 12 mnkr. En av förklaringarna till de ökade hyreskostnaderna är den ovan beskrivna syrgasanläggningen.

Avsnitt 4. Kommentarer

Den höga politiska ambitionen gällande bland annat bemanning på Omtanken hade delvis med lokalernas utformning att göra vilket skrivs i rapporten. Fem platser tillhörande Omtanken fanns på plan 2 (där Hospice har verksamhet) vilket var en fördyring. Värt att nämna är dock att dessa platser endast var belagda en mycket kort tid och dåvarande platsantal minskades till 28 tillgängliga platser.

I rapporten gällande beläggning nämns olika faktorer vilka gjorde det "svårare" att komma till Omtanken vilket i sin tur bidrog till en allt lägre beläggning. Äldrenämnden bedömer att det inte blev svårare utan att det blev mer tydliggjort vilket kommunens ansvar var gällande allmän palliativ vård och platserna gjordes mer tillgängliga för kommunens målgrupp.

Äldrenämnden

Monica Östman
Ordförande

Gunn-Henny Dahl
Förvaltningsdirektör

2016-04-15

Äldrenämnden
Kommunstyrelsen, f k

UPPSALA KOMMUN ÄLDRENÄMNDEN	
Ink.	2016 -04- 2 2
Diarienumr	ALN-2016-0000
30	Aktbil 1

Granskning av Omtankens korttidsboende vid palliativt centrum

PwC har på vårt uppdrag gjort en analys av tillkomst och kostnader av Omtankens korttidboende vid palliativt centrum (Omtanken lades ner hösten 2015).

I granskningen görs följande slutsatser:

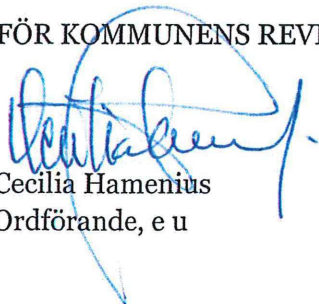
Samspelet mellan dåvarande fastighetskontoret och äldreförvaltningen fungerade inte tillräckligt bra. Behovsbedömning, planering, kostnadsberäkning och kostnadskontroll var inte tillräckligt bra och transparent i detta projekt. Slutkostnaden uppges ha kommit som en överraskning för äldrekontoret. Projektet palliativt centrum understryker vikten av att på ett tidigt stadium tydliggöra kostnaderna för goda politiska ambitioner och att det är av stor vikt att planeringen inte blir alltför utdragen i tid.

Enligt uppgift pågår planering för lokalernas utnyttjande. Det är viktigt att f d Omtankens mycket fina lokaler och inventarier får en användning. Att de inte utnyttjas idag, innebär i sig en dålig hushållning av de stora investeringar som gjorts.

Även om den palliativa vården, i en nyligen gjord uppföljning från det palliativa förstärkningsteamet, uppfattas fungera tillfredsställande idag, så indikerar intervjuerna att mycket återstår att göra inom detta område och att det kräver både kunskap och resurser.

Vi översänder rapporten för yttrande och önskar svar senast den 15 juni 2016.

FÖR KOMMUNENS REVISORER


Cecilia Hamenius
Ordförande, e u

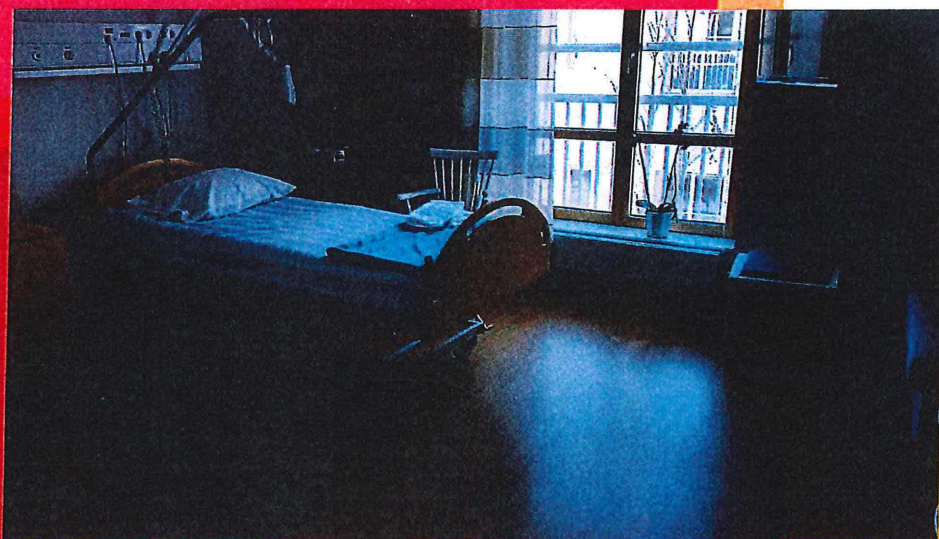
Revisionsrapport

Omtankens korttidsboende vid palliativt centrum

Analys av tillkomst och
kostnader

Roger Burström

April 2016



Innehåll

1.	Uppdrag	2
2.	Bakgrund	2
3.	Hyresavtal och anpassning av lokaler till palliativt centrum	3
3.1.	Kostnader och kostnadsfördelning	3
4.	Kommentarer.....	5
5.	Slutsatser	6

1. Uppdrag

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer gjort en analys av tillkomst och kostnader av Omtankens korttidboende vid palliativt centrum (Omtanken lades ner hösten 2015).

2. Bakgrund

Mellan åren 2006-2010 utvecklades ett palliativt kompetenscentrum vid Kronparksgården i samverkan mellan Uppsala kommun och Landstinget i Uppsala län. Uppsala kommun hade två korttidsenheter med palliativ inriktning, Omtanken och Tindran. Omtanken var inriktad mot svårt sjuka personer som inte alltid behövde vara i ett palliativt stadium men som till och från behövde vård med hög kompetens. Omtanken var tillgänglig dygnet runt utan krav på biståndsbeslut. Syftet var att Omtanken skulle kunna erbjuda "tillfälliga" trygghetsplatser med specialistkompetens för svårt sjuka personer som bodde hemma för att bli undvikta inläggning på sjukhus. För att kunna uppnå detta krävdes en lägre genomsnittlig beläggning. På Tindran fanns platser för personer som hade behov av medicinsk avancerad vård efter utskrivning från slutenvården. Landstinget hade en vårdavdelning (Hospice) som vårdade personer med behov av specialiserad palliativ vård.

Lokalerna vid Kronparksgården bedömdes vara undermåliga, dåligt underhållna och inte långsiktigt lämpliga för den palliativa verksamheten som bedrevs i lokalerna.

Under samma period fanns också behov av nya vård- och omsorgsboenden. Under 2010 fick Äldrenämnden och Äldrekontoret information om att en före detta laboratoriebyggnad, Genetikcentrum i Ultuna skulle kunna anpassas till ett vård- och omsorgsboende. Tillsammans med fastighetsnämnden och fastighetskontoret studerades förutsättningarna för ett vård- och omsorgsboende. Under förstudietiden gjordes bedömningen att behovet av ersättningslokaler för enheter vid Kronparksgården var mer angeläget än ett nytt vård- och omsorgsboende vid tidpunkt för färdigställande av Genetikum våren 2013.

I Äldrenämndens uppdragsplan 2011-2014 ges Kontoret för hälsa vård och omsorg i uppdrag att tillsammans med landstinget utveckla ett palliativt centrum för att förbättra situationen för de mest sjuka äldre.

Äldrenämndens presidium beslöt 2011-06-14 att ge fastighetsnämnden i uppdrag att underteckna hyresavtal för lokal Genetikvägen 1 under förutsättning att de ekonomiska förutsättningarna var godtagbara för Äldrenämnden, samt att ta fram ett funktionsprogram anpassat till ett palliativt centrum. I anslutning till beslutet beskrevs också att landstingets verksamheter vid Kronparksgården, hospice, palliativa rådgivningsteamet och det palliativa kompetenscentret skulle erbjudas lokaler vid Genetikum.

Den 2012-09-26 togs beslut i Äldrenämnden och i Hälso- och sjukvårdsstyrelsen i landstinget Uppsala län 2012-08-30, om innehåll i ett palliativt centrum. Besluten hade föregåtts av en gemensamt tillsatt närvårdsutredning och process mellan huvudmännen som pågått hösten 2011 och våren 2012.

3. Hyresavtal och anpassning av lokaler till palliativt centrum

Fastighetsägarnämnden tecknade 2011-07-15 hyreskontrakt för lokal med Realoption i Sverige 4 AB gällande del av byggnad C4:222 Ultuna 2:26. Lokalen var avsedd för ett vårdboende på ca 7 273 kvm med en bashyra på 16 109 695 kronor vilket ger ett pris på 2 225 kr per kvm.

En gemensam process med landstinget startades för att anpassa lokalerna vid Genetikum till ett palliativt centrum.

I ett första steg gjordes en grundanpassning av ursprungsritningar till de funktioner som skulle bedriva sina verksamheter i lokalerna. Ytterligare två anpassningsomgångar gjordes av lokalerna och utemiljön för att motsvara lagkrav, säkerhet och funktion. De största tilläggen för lagkrav, funktion och säkerhet var:

- Tillkommande lokaler för palliativt kompetenscenter, sprinkleranläggning, förberedelser för spolos i vårdrum, syrgasanläggning med vårdrumspaneler, datanät och kallelsesignalsystem, passagekontrollanläggning, ny dragning av till och frånluft på innergårdar, förbättringar av utemiljö samt parkeringsplatser.

Stor vikt lades vid att verksamheterna vid Kronparksgården, såväl de kommunala som de landstingskommunala enheterna skulle ges möjlighet att påverka utformningen i inne- och utemiljö samt funktionslösningar utifrån de grundförutsättningar som fanns.

Därutöver finns tilläggsavtal för inredning, och för olika serviceavtal.

Kommunens hyresavtal är tecknat på 20 år och räcker till 2032.

3.1. Kostnader och kostnadsfördelning

Parallellt med processen att skapa ett palliativt centrum pågick förhandlingar om kostnadsfördelning mellan kommun och landsting. Utgångspunkten i fördelningen var lokalutnyttjandet.

Lokalutnyttjande:

- Kommun 45 %
- Landsting 18 %
- Gemensamt 37 %

Fördelningsprinciper

	Kommun	Landsting
Bashyra	74 %	26 %
Olika installationer för användning	82 %	18 %
Investering funktion och säkerhet	63 %	37 %

En preliminär sammanställning av fördelning av bashyra per år gjordes enligt nedan:

Bashyra	16 109 695 kr
varav äldrenämnden	10 627 695 kr
varav nämnden för hälsa och omsorg	1 300 000 kr
varav landstinget	4 182 000 kr

Kommunens årshyra i Kronparksgården för de verksamheter som flyttades över till Palliativt centrum var 6 076 080 kronor 2012.

Förutom basårshyran tillkommer kostnader för de hyresgäst Anpassningar som gjorts för att anpassa lokalerna funktions- och säkerhetsmässigt till palliativt center. Nedan redovisas en sammanställning av kostnader för hyresgäst Anpassningar.

Ändrad användning från vårdboende till palliativt centrum	2 725 105 kr
Funktion och säkerhet	14 046 500 kr
Funktion och säkerhet	1 413 500 kr
Funktion och säkerhet	1 504 000 kr
Summa	18 186 609 kr

Investeringarna för att anpassa lokalerna beräknades till totalt 18,2 mkr. I bashyresavtalet anges att programändringar som leder till kostnadsändringar skall betalas som ett hyrestillägg under 5 år med kvartalsvisa betalningar och beräknas med annuitetsmetoden med 8 % ränta. En finansiering på 5 år, i enlighet med bashyresavtalet, och med 8 % ränta gav ett kvadratmeterpris motsvarande 2 800 kr.

I fastigheten Genetikum fanns en lokal i bashyresavtalet på 195-230 kvm som kunde disponeras till produktionskök. Kontoret för hälsa- vård och omsorg uppfattade att det fanns stort politiskt intresse att hitta goda lösningar för möjlighet till önskekoster och närproduktion av mat i det palliativa centret. En utredning startades och den totala investeringskostnaden bedömdes till 9,5 mkr. Planeringen avbröts på grund av kostnaderna och bedömt behov.

Kostnader för den inredning som upphandlades uppgick till 7,6 mkr.

Kommunfullmäktige i Uppsala kommun beslutade 2013-03-25 att öka kommunstyrelsens investeringsram med 20 miljoner kronor för investeringar etablering av palliativt centrum i hyrd fastighet samt öka äldrenämndens investeringsram för 2013 med 10 miljoner kronor avseende inventarier i palliativt centrum.

Följande kalkyl presenterades:

Område	Investering kr	Kronor/år	Kommun kr	Landsting kr
Bashyra		16109165	11927695	4182000
Funktion/säkerhet	19 388 000	1 646 595	1 084 651	561 944
Inredning	7 606 502	1 343 193	956 823	386 370
Serviceavtal			236265	51863
Engångskostnader		1896905	1030081	866824
Summa	26 994 502	10 995 858	15 235 515	6 049 001

4. *Kommentarer*

För kommunens del ökade hyreskostnaderna efter flytten till Palliativt centrum från ca 6 mkr per år till drygt 15 mkr i huvudsak till följd av de anpassningar som behövde göras och de inventarier som anskaffades.

Av intervjuerna framkommer att detta hade sin grund i att fastighetsförvaltningen tecknat ett avtal för ett vårdboende och inte en palliativ verksamhet. Det fanns även en syrgasutrustning (syrgasflaskor) som inte kunde användas då kommunen inte hade möjlighet att anställa en behörig ansvarig (landstinget tog enligt uppgift så småningom på sig ansvaret för den fasta gasanläggningen som fanns i huset sedan tidigare).

Flytten av Tindran och Omtanken (Tindran slogs ihop med Omtanken vid flytten från Kronparken) och bildandet av ett Palliativt centrum innebar en väsentlig fördyring av verksamheten. Det framgår av handlingar och intervjuer att det fanns en stark politisk vilja att förbättra den palliativa vården och underlätta för människor i palliativa eller förpalliativa skeden i behov av mer specialiserad kompetens. Det framgår inte av handlingarna huruvida fördubblingen av hyreskostnaderna bedömdes vara rimliga. Av intervjuerna framgår att äldrekontorets handläggare kände sig "lurad" av de avtal som fastighetsnämnden tecknat och att kostnadskontrollen var begränsad.

Det är uppenbart att det fanns en stark politisk vilja att bygga upp ett mycket högkvalitativt och värdigt palliativt centrum vilket också gjordes. Intervjuerna indikerar att planeringen gick för snabbt och att all förankring inte var klar (bl a mot landstinget). Någon bedömning av behov, beläggning, intagningsregler och ansvarsfördelning mot landstinget hade inte föregått uppstarten av den nya verksamheten.

De höga kostnaderna för verksamheten bedömer vi är en följd av de höga lokalkostnaderna men också av att det fanns en mycket hög politisk ambition att skapa ett kvalitativt avancerat palliativt centrum såväl inredningsmässigt som bemanningsmässigt. Lokalernas utformning gjorde dessutom att det var svårt att bemanna enheten optimalt varför kostnaderna för driftavtalet med vård och bildning blev väsentligt högre än det gamla avtalet på Kronparken.

Ur beläggningssynpunkt skulle det, under Kronparkstiden, finnas "luft i systemet" för att de som behövde, skulle kunna komma in med kort varsel och uppdraget var att främst ta emot personer som bodde hemma och erbjuda tillfälliga trygghetsplatser. Den låga beläggningen kvarstod vid flytten till Palliativt centrum.

I samband med tillkomsten av palliativt centrum pågick en översyn i länet om vad som var allmän palliativ vård och vad som var specialiserad palliativ vård. Översynen klargjorde att det inte var kommunens uppdrag att ta emot specialiserad palliativ vård. Även remissförfarandet till Omtanken omprövades och biståndsbeslut infördes. Tillsammans bidrog detta sannolikt till att det blev "svårare" att komma till Omtanken vilket bidrog till en allt lägre beläggning. Oktober 2015 lades verksamheten ner.

5. *Slutsatser*

Samspelet mellan dåvarande fastighetskontoret och äldreförvaltningen fungerade inte tillräckligt bra. Behovsbedömning, planering, kostnadsberäkning och kostnadskontroll var inte tillräckligt bra och transparent i detta projekt. Slutkostnaden uppges ha kommit som en överraskning för äldrekontoret.

Projektet palliativt centrum understryker vikten av att på ett tidigt stadium tydliggöra kostnaderna för goda politiska ambitioner och att det är av stor vikt att planeringen inte blir alltför utdragen i tid.

Att f d Omtankens mycket fina lokaler och inventarier inte utnyttjas idag, innebär i sig en dålig hushållning av de stora investeringar som gjorts (enligt uppgift finns planer på att utnyttja dessa för Björngårdens korttidsboende vars lokaler är i stort behov av underhåll eller överlåta lokalerna till landstinget).

Även om den palliativa vården, i en nyligen gjord uppföljning från det palliativa förstärkningsteamet, uppfattas fungera tillfredsställande idag, så indikerar intervjuerna att mycket återstår att göra inom detta område och att det kräver både kunskap och resurser och att den kvalitet för palliativ vård som fanns på Omtanken med bl a ständig påplatsnärvaro av sjuksköterska kan sannolikt inte jämföras med t ex dagens jourorganisation för dygnetrunttillgång till sjuksköterskor.

