

Upphandlingen av akutsjukvården – utvecklad strategi

ÄRENDET

Enligt hälso- och sjukvårdsnämndens beslut den 28 november 2000 ska den akutsjukvård som bedrivs vid länets akutsjukhus upphandlas med driftstart senast år 2004. Upphandlingen genomförs i nära samarbete mellan HSN och sjukvårdsområdena.

HSN har tidigare antagit en första övergripande strategi för upphandlingen, *Upphandling av akutsjukvård – strategi*. HSN beslutade

- Att godkänna förslaget till strategi för upphandling av akutsjukvård i enlighet med bilaga samt till denna fogade underbilagor som inriktning för förberedelserna inför de kommande upphandlingarna
- Att uppdra till HSNstaben tillsammans med sjukvårdsområdena genomföra förberedelsearbetet

Beslutet omfattade även en tidsplan som innebär att strategin för upphandlingen ska konkretiseras och preciseras vid ett senare tillfälle.

Efter beslutet har förutsättningarna för att genomföra upphandlingen till viss del förändrats. De modifierade utgångspunkterna har inarbetats i materialet. Det rör bland annat *Lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan* (Stopplagen). Vidare har upphandlingens komplexitet lett fram till att tidsplanen föreslås förskjutas framåt i tiden så att avtalens ikraftträdande blir senast 2005-01-01. Som en effekt av detta föreslås att nuvarande avtal och vårdöverenskommelser förlängs.

Utgångspunkten för upphandlingen är de behovsanalyser som respektive sjukvårdsområde tagit fram för sin befolkning. Inför upphandlingen utarbetas bland annat risk-, omvärlds-, marknads-, ekonomisk- och juridisk analys.

2001-10-18

HSN 0007-0413

FÖRSLAG TILL BESLUT

Hälso- och sjukvårdsnämnden föreslås besluta

- att godkänna det i tjänsteutlåtandet föreslagna upphandlingsförfarandet för upphandling av somatisk akutsjukvård med driftstart senast år 2005
- att uppdra åt HSNstaben och sjukvårdsområdena att uppta förhandlingar i syfte att förlänga nu gällande avtal med Huddinge universitetssjukhus AB och Danderyds sjukhus AB samt gällande vårdöverenskommelser med Norrtälje sjukhus, Karolinska sjukhuset, Södersjukhuset och Södertälje sjukhus
- att uppdra åt HSNstaben att tillsammans med sjukvårdsområdena ta fram förfrågningsunderlag i enlighet med intentionerna i detta ärende
- att medge egenregianbud
- att hemställa att landstingsstyrelsen fattar erforderliga beslut avseende nödvändiga åtgärder, som landstinget i egenskap av ägare till aktuella akutsjukhus måste vidtaga för upphandlingens fullföljande

HSNstabens SYNPUNKTER

HSNstaben föreslår en upphandling som väsentligen innebär att:

- upphandling sker enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) (förenklad upphandling)
- upphandlingen omfattar akutsjukvård vid Danderyds sjukhus, Huddinge universitetssjukhus (exklusive ögonsjukvård), Karolinska sjukhuset, Norrtälje sjukhus, S:t Görans sjukhus, Södersjukhuset och Södertälje sjukhus
- vård vid ovan angivna sjukhus upphandlas inom ramen för sju upphandlingsobjekt med sammanhållen akutsjukvård samt därutöver fler objekt med vård som kan definieras och avgränsas med eller utan krav på akutsjukhusets infrastruktur och resurser
- egenregianbud får lämnas
- genomförandet sker så att avtal kan tecknas med driftstart senast den 1 januari 2005

2001-10-18

HSN 0007-0413

Utgångspunkten för upphandlingen är de behovsanalyser som respektive sjukvårdsområde tagit fram för sin befolkning.

Nedan följer en redogörelse och konkretisering av ovan angivna förslag.

Upphandling enligt LOU (förenklad upphandling)

Lagen om offentlig upphandling, LOU, gäller för all upphandling. Lagen föreskriver att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Avtal med annan juridisk person ska som huvudprincip föregås av upphandling enligt LOU. Undantag utgör samverkansavtal enligt lag om ersättning för sjukgymnastik, LOS, och lag om läkarvårdsersättning, LOL, i de fall ersättning utgår enligt nationella taxan. Reglerna i LOU gäller således inför tecknande av avtal mellan juridiska personer och mellan upphandlande enheter och är även tillämpliga för landstingsägda bolag. Överenskommelser som tecknas inom ett landsting omfattas inte av lagen. Det är dock möjligt att lämna egenregianbud vid upphandling enligt LOU. Enligt LOU ska verksamheterna vid Danderyds sjukhus, Huddinge sjukhus samt S:t Görans sjukhus upphandlas, det vill säga sjukhus som i dag inte drivs i förvaltningsform.

I föreliggande tjänsteutlåtande föreslås därutöver även att verksamheterna vid förvaltningsdrivna sjukhus omfattas av upphandlingen. Resultatet av upphandlingen kan därmed bli såväl att leverantörer i icke offentlig regi antas för att driva verksamheter som i dag bedrivs i förvaltningsform som att leverantörer i förvaltningsform antas för att driva verksamheter som i dag bedrivs i bolagsform. Ett annat möjligt utfall av upphandlingen är att leverantörer i icke offentlig regi vinner upphandlingen och övertar verksamhet som nu drivs av landstingsägda bolag.

Egenregianbud

Förslaget innebär att egenregiverksamheten konkurrensutsätts. Det är då rimligt att egenregianbud får läggas, vilket också är innebörden av HSNstabens förslag. Upphandlingen kan då medföra att verksamhet som i dag är privat eller drivs i landstingsägt bolag kommer att kunna övergå till drift i förvaltningsform.

Om en egenregiverksamhet deltar i en anbudstävling lämnas ett anbud på grundval av de krav som föreskrivits i förfrågningsunderlaget under samma förutsättningar som för externa anbudsgivare.

För att egenregiverksamhet ska kunna delta i en förenklad upphandling krävs, enligt NOU (Nämnden för Offentlig Upphandling), att det klart ska framgå i förfrågningsunderlaget att egenregiverksamhet kommer att delta och på vilka villkor. Egenregiverksamheten ska varken ha fördel eller nackdel av att tillhöra landstinget.

Upphandlingens omfattning

I Stockholms län drivs för närvarande akutsjukvård bland annat vid sju akutsjukhus. HSN och sjukvårdsstyrelserna har tecknat avtal med tre i bolagsform drivna akutsjukhus, varav Huddinge universitetssjukhus AB (med St Eriks ögonsjukhus AB som helägt dotterbolag) och Danderyds sjukhus AB drivs i landstingets regi och St Görans sjukhus AB i privat regi. Karolinska sjukhuset, Södersjukhuset, Norrtälje sjukhus och Södertälje sjukhus drivs i förvaltningsform.

Upphandlingen omfattar det som idag benämns akutsjukvård som ~~be~~ drivs vid länets sju akutsjukhus. Vården som upphandlas omfattar slutet akut och elektiv vård samt öppen akut och elektiv vård, inklusive dagkirurgi och dagvård. Merparten av den upphandlade vården bedöms kräva sjukhusets infrastruktur och resurser.

Då samtliga vårdgivare, oavsett driftform, deltar i upphandlingen skapas en marknad där konkurrensinslaget höjs och därmed förutsättningarna för ökad mångfald.

Upphandlingsobjekt

I upphandlingen ska upphandlingsobjekten definieras, d v s en beskrivning av de vårdtjänster som ska upphandlas. I denna upphandling defini-

2001-10-18

HSN 0007-0413

eras upphandlingsobjekten som drift och utveckling av ett angivet verksamhetsområde med ansvar för en utvecklingsprocess under avtalstiden.

Vårdtjänsterna vid angivna sjukhus föreslås upphandlas med följande struktur:

- sju upphandlingsobjekt med ”en sammanhållen akutsjukvård”, vilket bland annat innebär akutmottagningsverksamhet med möjlighet till inläggningar
- vård som kan definieras och avgränsas med eller utan krav på akutsjukhusets infrastruktur och resurser

Objekten kommer att vara av olika storlek med varierande innehåll. Två av de sju objekten ska dessutom verka som universitetssjukhus.

Upphandlingens syfte

Upphandlingen syftar bland annat till att skapa incitament för vårdgivaren att ta ett långsiktigt helhetsansvar för åtagandet under avtalsperioden. Detta innebär bland annat att:

1. efter beställarens bedömning av befolkningens behov dimensionera och tillhandahålla akutsjukvård samt att skapa flexibilitet i sin organisation för att möta ändrade vårdbehov över tiden
2. beställaren inte kan garantera vårdvolymen under avtalsperioden
3. aktivt driva och ta ansvar för forskning, utveckling och utbildning inom sitt ansvarsområde
4. samverka med andra vårdaktörer för att utveckla och effektivisera vården respektive olika vårdformer
5. medverka i uppföljningar av vårdresultat och återkoppla resultaten till uppsatta mål och ställda krav

Med termen ”en sammanhållen akutsjukvård” menas i detta sammanhang ett akutsjukhus som tillhandahåller akutsjukvård som kräver sjukhusets resurser och akut omhändertagande. Vården ska vara så dimensionerad att det är möjligt att säkerställa att de patienter som besöker akutmottagningen kan erhålla vård vid sjukhuset.

Vårdvolymen och specialiteter ska definieras efter analyserat vårdbehov sjukvårdsområdesvis och med utgångspunkt av säkerställande av de resurser som krävs för ett väl fungerande akutsjukhus. Sjukvårdsområdena planerar en ökning av närsjukvården som upphandlas lokalt av respektive sjukvårdsområde.

Driftstart

Förberedelsearbetet med att ta fram förfrågningsunderlag till upphandling av akutsjukvård pågår. Arbetet bedrivs i samverkan mellan HSNstaben och sjukvårdsområdena. Sjukvårdsstyrelserna och HSN fattar erforderliga beslut i ärendet.

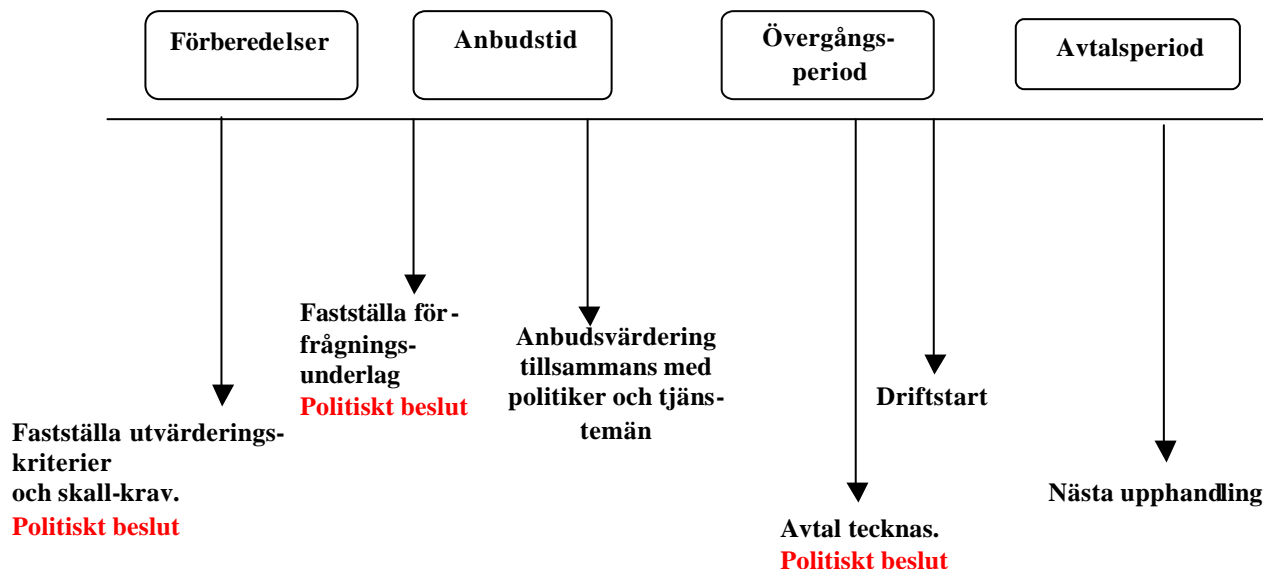
Både i ett nationellt och internationellt perspektiv saknas erfarenheter av en så omfattande upphandling inom området. Arbetet hittills har varit inriktat på att ta fram underlag och inhämta kunskap som bas för upphandlingsarbetet. Många olika kompetenser och konstellationer är och har varit involverade i detta omfattande arbete, som i stora delar kan liknas vid ett pionjärbete. Dessa aktiviteter har lett fram till föreliggande förslag till hur upphandlingen ska genomföras.

Hittills gällande tidsplan har baserats på delvis andra förutsättningar än de som nu gäller. Under processens gång har ett antal frågor med stor bäring på upphandlingen tydliggjorts. Dessa frågor bör ges tillräcklig tid att behandlas och preciseras. Det gäller till exempel uppgifter som rör

- Personal
- Lokaler
- Inventarier
- Investeringar

Mot denna bakgrund och för att säkerställa hög kvalitet av upphandlingens resultat bedömer HSNstaben att tidsplanen bör justeras så att avtalen efter upphandling träder i kraft från och med 2005-01-01.

Upphandlingsprocessen



I förberedelserna av upphandlingen ingår bland annat att:

- Beskriva vårdtjänsterna
- Fastställa utvärderingskriterier
- Inrätta en överlåtelsefunktion

Ett omfattande arbete pågår i framtagandet och beskrivandet av vårdtjänsternas innehåll.

En del i upphandlingsarbetet är framtagande av utvärderingskriterier. Upphandlingen sker i aktiv samverkan mellan politiker och tjänstemän. Det är en självklar utgångspunkt att politiska beslut ligger till grund för varje etapp i upphandlingsarbetet. Det innebär att politikernas roll i upphandlingsprocessen innebär att fastställa utvärderingskriterier, besluta om förfrågningsunderlag, delta i anbudsvärderingen samt besluta om val av leverantörer.

Upphandlingen kan resultera i att en annan leverantör än dagens erhåller avtal för att driva verksamheten. Detta medför att en eventuell verksamhetsövergång kommer att ske och därför måste redan nu en överlåtelsefunktion inrättas. Överlåtelsefunktionen skall ha som uppgift att samordna arbetet kring frågor som rör exempelvis personal, lokaler, inventarier, journaler samt information till personal angående upphand-

2001-10-18

HSN 0007-0413

lingen. För att anbudsgivare skall kunna skriva anbud förutsätts en rad beslut av ägaren kring framtagande av förfrågningsunderlagen. Dessutom kan behövas förtydliganden och ytterligare information under anbudstiden. Eftersom mycket av informationen rör personalfrågor behöver den uppdateras i samband med avtalsskrivandet.

Vid eventuell verksamhetsövergång kommer stora insatser krävas för att övergången skall bli så bra som möjligt för alla parter. Funktionen måste verka under hela processen och förmodligen en tid efter driftstart.

När det gäller St Görans sjukhus bör särskilda överläggningar med ägaren Capio AB inledas för att skapa samma förutsättningar.

Inriktning

Ett antal mål som akutsjukvården ska utvecklas mot kommer att fastställas i förfrågningsunderlaget. För att understödja den önskvärda utvecklingen ska upphandlingen genomföras på ett sådant sätt att den stimulerar och tillvaratar leverantörernas kreativitet och förändringsvilja. Anbudsgivarna kommer att ges stor frihet att föreslå nya arbetssätt som styr mot dessa mål. Ett sätt att åstadkomma detta är att inbjuda till en koncepttävlan.

Fastställda grundvärden

Upphandlingarna ska utgå från och garantera att fastställda grundvärden för akutsjukvård inte går förlorade. Bland annat anges följande:

- Sammanhållen akutsjukvård
- Patientens valfrihet
- Säkerställande av universitetssjukhusen
- Kompetent och engagerad personal
- Mångfald i vården
- Samverkan
- Säkerställande av medicinsk utveckling

Verksamheten vid akutsjukhusen ska kunna garantera att Stockholms läns landstings åtaganden och skyldigheter avseende forskning, utveckling och utbildning inom det medicinska professionen kan säkerställas. I dag utgör två sjukhus universitetssjukhus, Huddinge Universitetssjukhus och Karolinska sjukhuset. En uttalad intention är att dessa två även i fortsättningen ska utgöra universitetssjukhus.

2001-10-18

HSN 0007-0413

Avtalstiden kommer sannolikt att omfatta totalt fem till tio år. Därtill kommer att själva upphandlingsförfarandet tar sådan tid att det i det framtagna förfrågningsunderlaget angiven beskrivning av den akutsjukvård som upphandlas redan vid avtalets tillträdesdag delvis kommer att vara inaktuell. Avtalen måste kunna säkerställa att den medicinska utveckling som sker under hela avtalstiden tillvaratas och kommer vården till del.

Ersättningar

Nuvarande helt prestationsbaserade ersättningssystem för akutsjukvården stimulerar inte i tillräcklig grad till den utveckling av fungerande lokala vårdssystem som eftersträvas. Ersättningssystemet föreslås därför vidareutvecklas genom att bland annat omfatta såväl resultatbaserad som prestationsbaserad ersättning.

Stopplagen

Lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan gäller perioden 2001-01-01–2002-12-31. Övergångsbestämmelser anger att lagen inte gäller akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget. Lagen omfattar enbart ”drift av akutsjukhus” inte annan vård som bedrivs inom sjukhuskroppen. Lagen medför att avtalet med Capio AB kvarstår ograverat under avtalstiden och att landsting inte äger möjlighet att överlåta (sälja) akutsjukhus till vinstdrivande bolag under de två år lagen äger giltighet.

Direktiv har lämnats för fortsatt utredning, Dir 2000:103 ”Medborgerligt inflytande mm vid förändringar av ägar- eller driftsformer inom vården”. Delbetänkande ska vara klart hösten 2001 och slutbetänkande 2002-12-01. Direktiven anger att översynen bland annat ska omfatta nedan angivna frågor:

- Analys av att införa tröghetsregler för beslut om överlåtelse av driftsansvaret av akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med vinstsyfte
- Analys av att påföra sanktioner mot att landsting bryter mot lagen
- Analys för och emot att ett driftavtal ska kunna avse endast en viss del av driften

- Analys av att avtal kan sträcka sig längre än en mandatperiod
- Analysera situationen för personalkooperativ

Sammanfattning

Under det årlånga arbetet med förberedelser inför upphandling av akutsjukvård har ett antal upphandlingsalternativ gått igenom och analyserats. Det i tjänsteutlåtandet föreslagna alternativet är det som sammantaget ger störst möjlighet till dynamisk utveckling i akutsjukvården. Samtidigt innebär alternativet stor samverkan mellan politiker och tjänstemän i upphandlingsprocessen.

Lars-Bertil Arvidsson

Vivi-Anne Gustavsson

Barbro Naroskyin