

7

Regionalt ansvar för
ambulansstationer
HSN 2022-0501

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Specialiserad vård.
Ann-Catrin Eriksson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-05

HSN 2022-0501

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Regionalt ansvar för ambulansstationer

Ärendebeskrivning

I ärendet föreslås att ansvaret för ambulansstationer övertas i regional regi.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar att föreslå regionstyrelsen besluta följande:

1. Ansvaret för att organisera regionens ambulansstationer övertas i sin helhet av Region Stockholm.
2. Utredda möjligheterna för att organisera regionens ambulansstationer så att Region Stockholms långsiktiga planering och rådighet säkerställs.

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar för egen del följande:

3. Hälso- och sjukvårdsdirektören får i uppdrag att genomföra en strategisk stationeringsutredning.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

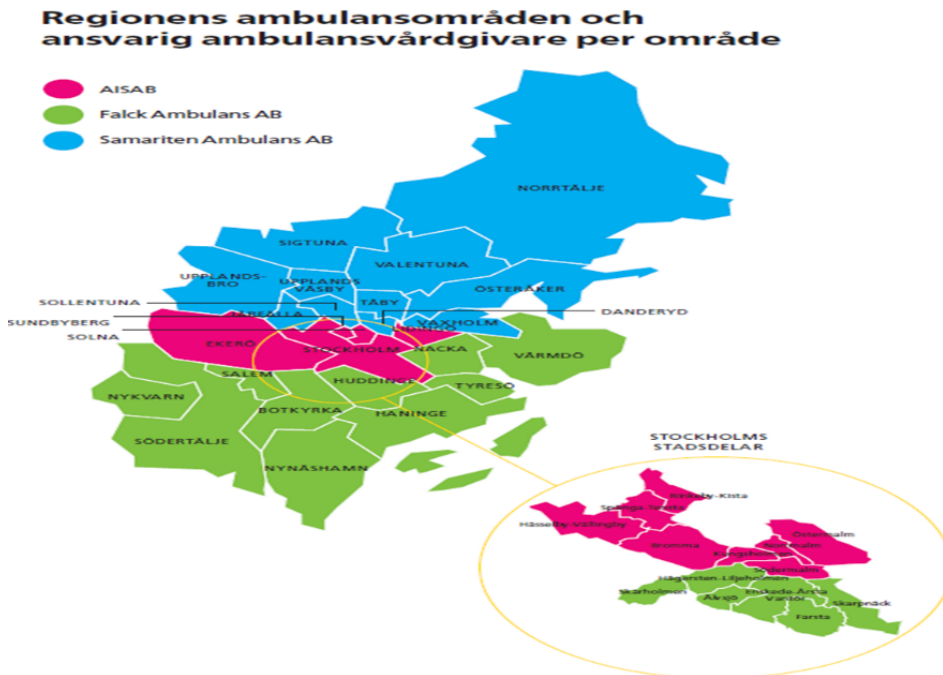
Sedan ett antal år tillbaka har ett allvarligt och ökande problem uppstått vad gäller tillgången till lokaler för att stationera Region Stockholms ambulanser. Den bristande tillgången till lokaler riskerar att hota den långsiktiga stabiliteten i ambulansverksamheten, liksom förutsättningarna för rätt dimensionering av ambulanser.

Problematiken visar att Region Stockholm bör ha ansvaret för stationslokaler och att en regionalt samordnad strategi behöver upprättas.

Nuläge

Regionens ambulanssjukvård organiseras genom tre olika ambulansvårdgivare. Två av dessa är upphandlade privata aktörer, vilka är Falck Ambulans AB (Falck) och Samariten Ambulans AB (Samariten). Den tredje ambulansvårdgivaren är den regionägda ambulansvårdgivaren AISAB. Driftstarten för nu gällande avtal var den 31 januari 2019. Avtalens längd är 4 år och 10 månader (2023-11-30) med möjlig förlängning en eller flera gånger upp till max 3 år (2026-11-30).

Regionens ambulanssjukvård är indelad i sju affärsområden, varav de upphandlade vårdgivarna ansvarar för fem av dessa. Detta innebär att av den sammantagna driften utförs cirka 40 procent i egen regi (AISAB) och cirka 60 procent av de upphandlade ambulansvårdgivarna (Falck samt Samariten). Figuren nedan visar hur indelningen av affärsområden och fördelningen av dessa mellan berörda ambulansvårdgivare ser ut under innevarande avtalsperiod.



Samtliga avtal är exakt likalydande vad gäller krav och form för ersättning. Respektive avtal innebär att ambulansvårdgivaren ska tillhandahålla ett givet antal ambulanser samt ett givet antal transportambulanser. Det enda

som till viss del varierar mellan avtalen är att olika ambulansvårdgivare ansvarar för vissa angivna specialenheter.

Genom avtalen är respektive ambulansvårdgivare, var för sig och inom sina angivna områden, ansvariga för att ombesörja för sina stationslokaler.

Av avtalets bilaga 1, Specifik uppdragsbeskrivning, punkt 1.4 framgår att:
"Vårdgivaren har totalansvar för tjänstens utförande. Med totalansvar avses ansvar för personal, arbetsmiljö, följsamhet till medicinska riktlinjer och andra av SLL utfärdade styrdokument, fordon, lokaler och utrustning. Vårdgivaren ska planera sin verksamhet och organisera arbetet så att samtliga ska-krav i denna specifika uppdragsbeskrivning uppfylls."

Av bilaga 1, Specifik uppdragsbeskrivning punkt 1.9.4 framgår avseende enheternas placering inom affärsområdet att: *"Placering av enheter inom affärsområdet ska ha god tillgänglighet till större trafikleder. Placeringsorterna fastställs i samråd med beställaren. Vårdgivaren ansvarar för lokal samt hyres- och driftskostnader. Vårdgivaren ansvarar för att lokalen följer SLL:s [säkerhetspolicy](#) i tillämpliga delar."*

Av avtalets bilaga 5, Allmänna villkor, punkt 5.5.3 framgår följande:
"Vårdgivaren ansvarar för att det finns för uppdragets utförande ändamålsenliga och verksamhetsanpassade lokaler och utrustning".

Ovan upplägg innebär att det är ambulansvårdgivaren som är ansvarig för de stationslösningar man organiserar. Genom detta upplägg är regionen således inte engagerad i tillgången till stationslokaler vare sig på operativ eller strategisk nivå.

I regel förekommer två olika typer av lokala lösningar vad gäller stationslokaler. Historiskt har det ofta, både i regionen och nationellt, varit så att ambulanstjänsten ofta varit samstationerad med räddningstjänstens brandbilar/utryckningsfordon. Ambulansvårdgivarna har därför i många delar av regionen ett avtal med den lokala räddningstjänsten avseende lokalisering av ambulans i samma lokaler. En annan vanlig lösning är att ambulansvårdgivaren tecknat avtal med lämplig privat eller kommunägd hyresvärd.

Problembilden och de allvarliga risker detta innebär

Sedan 2018/2019 har flera situationer uppstått där flera av regionens ambulansvårdgivares hyreskontrakt har blivit uppsagda av den lokala räddningstjänsten eller av den privata eller kommunala hyresvärderna. I samtliga dessa fall har det varit förenat med stora svårigheter att hitta ersättande lokallösning som motsvarar de krav som framgår av avtalet.

Några exempel som varit aktuella på senare tid är:

- Hägerstensbrandstation i Midsommarkransen ombildades till skola och rivningskontraktet upplöstes.
- Stockholms stad säger upp hyreskontrakt i Bromma, fastigheten ska rivras till förmån för ny detaljplan i området.
- Räddningstjänsten i Vällingby säger upp hyreskontraktet på grund av att den uthyrda lokalytan behövs för egen räkning.
- Privat fastighetsvärd avböjer förnyat avtal i Skärholmen. Inget lokalt alternativ som motsvarar kraven går att finna.
- Kommunalt fastighetsbolag säger upp hyreskontrakt i Johanneshov till följd av att ny väg ska anläggas och bostäder byggas. Stor svårighet att lösa ersättande lokaler i området.
- Lokal räddningstjänst och Stockholm stad säger upp hyresavtal i för lokaler inom Farsta brandstation. Nuvarande station ska byggas om och Stockholm stad anger att möjligheten för fortsatt samlokalisering mellan räddningstjänsten och ambulansverksamheten i de nya lokalerna inte är möjlig.

I samtliga fall, utom det senaste rörande Farsta, har efter långa processer en lösning kunnat gå att nå. Lösningar har dock inte alltid kunnat hittats inom det affärsområde som avtalets dimensioneringsanvisningar angett, vidare har sammanslagning av stationer tvingats ske med mindre geografisk spridning av enheter som följd.

De uppsägningar som nu sker i ökad utsträckning, i kombination med svårigheten att hitta alternativa lokaler, påvisar att regionens ambulansverksamhet står inför att växande problem vad gäller lokalförsörjning. Problemet kommer till stor del av att Stockholm och dess stadsnära kommuner växer och förtätas där intressen kring utbyggd infrastruktur och utbyggnaden av kommersiella liksom bostadsfastigheter kolliderar med önskemålet från ambulansvårdgivare och regionen som myndighet att bibehålla lämpliga stationsplaceringar.

Ambulanssjukvård, är liksom räddningstjänsten, en viktig samhällsresurs vars verksamhet behöver bygga på stabilitet, robusthet och långsiktighet. Tillräckligt många och robusta stationeringar behövs för att säkerställa god tillgänglighet och för den katastrofmedicinska beredskap som ska finnas enligt plan.

Modellen där enskilda ambulansvårdgivare, som var för sig och där ambulansvårdgivarna kan variera över olika avtalsperioder, utgör en för svag förhandlingspart gentemot olika kommunala eller privata hyresvärdar.

Detta ger inte rätt förutsättningar för att organisera det samordnade ansvar för försörjning av stationslokaler och för den långsiktiga robusthet som krävs vad gäller stationering av ambulanser.

Givet de omvärldsförändringar som skett kring frågan, behöver en regionägd styrning upprättas för att öka robustheten i lokalförsörjningen. Syftet är skapa stabilare förutsättningar för en långsiktig och fast styrning av lokalförsörjningen, oberoende avtalsperiod och utförare av ambulanssjukvård. Detta för att undvika att tillgången till lokaler inte riskerar påverka tillgänglighet, beredskap, behov av expansion, liksom förutsättningarna för god och jämlik ambulanssjukvård.

Sammanfattningsvis får nuvarande ansvarsförhållanden kring lokalfrågan följande konsekvenser och risker:

- Tillgången till lokaler inom länet har i ökande omfattning blivit en bristvara. Nuvarande modell ger inte regionen tillräcklig och långsiktig styrbarhet över att rätt omfattning av stationslokaler, med en avvägd geografisk placering, kan organiseras.
- Ambulansvårdgivaren är en svag förhandlingspart mot lokala hyresvärdar genom att ambulansvårdgivaren enbart kan teckna ett hyresavtal som sträcker sig över den aktuella avtalsperioden. Hyresvärdar tackar nej genom att längre avtal önskas.
- Bristen på stationslokaler innebär att en utökning av antalet ambulanser förhindras och att tjänstens omfattning inte kan dimensioneras utifrån ett förväntat ökat behov av ambulansfordon. Om regionen behöver utöka antalet ambulanser kommer det sannolikt att saknas lokaler för denna utökning. Förutsättningarna för rätt dimensionering av ambulanser i regionens olika delar blir lidande, vilket leder obalans regionalt med riskerad sämre tillgänglighet och patientsäkerhet som följd.
- Förlust kan ske av strategiskt viktiga placeringsorter.
- Ökade krav utifrån ett civil- och totalförsvarsperspektiv, har lett till att ansvar för tillgång, helhet och säkerhetsaspekter behöver åvila regional funktion. Nuvarande modell där olika ambulansvårdgivare för en begränsad avtalsperiod har ansvaret för stationslokalerna i ett område, är inte längre lämplig sett ur de behov av robusthet som krävs ur ett katastrofmedicinskt och civilt försvars-perspektiv.

Vid en särskild händelse, oavsett om den beror på en naturhändelse, infrastrukturstörning, antagonistisk händelse eller krig, behöver regionen kunna samordna och styra över hur de prehospitla resurserna ska fördelas

i länet. Låt säga om en station av något skäl slås ut, bör regionen kunna omfördela ambulansresurserna till andra lämpliga stationer ur ett geografiskt perspektiv. Dagens lösning, där varje ambulansvårdgivare ansvarar för sina lokaler, leder till en bristande styrning ur ett systemperspektiv. Idag saknar regionen, TiB/RSSL, rätt förutsättningar för att få till en lägesbild inför att styra över åtgärder.

Nuvarande modell har också lett till att regionens ambulansstationer inte följer tillräckligt höga krav på säkerhet och robusthet. En annan aspekt som talar för en regional styrning av frågan är också förutsättningarna för den långsiktiga kostnadsstyrningen. Regional styrning av ambulanslokalfrågan behövs också för att ge kontroll över lokalernas påverkan på den prehospitalla förmågan, med större oberoende av yttre faktorer och externa tillfälliga aktörer.

Överväganden samt förslag till beslutad inriktning och strategi

Problembilden ovan visar att regionen behöver ta över ansvaret för ambulansverksamhetens lokalförsörjning. Ansvar, strategier och processer för att det finns ambulansstationer i tillräcklig omfattning och med rätt geografisk placering, behöver ligga på regional nivå för att säkerställa en långsiktig stabilitet. Ambulansstationer bör ses som en del i den strategiska fastighetsförsörjningen.

Det är regionens ansvar att säkerställa en lokaltillgång som bibehåller de mål som regionfullmäktige satt för verksamheten som möjliggör för ambulansverksamheten att nå gällande mål för prio 1 uppdrag och planerad beredskap. Regionen behöver därför upprätta en strategi för långsiktig rådighet, dimensionering och placering av stationslokaler. Regionen bör också utgöra avtalspart gentemot berörda fastighetsägare.

Samverkansöverenskommelser bör upprättas mellan regionen/Locum, Stockholm stad samt övriga kommuner där lokalfrågan behöver säkras. Arbetet behöver påbörjas omedelbart parallellt med att regionen redan nu och inom gällande avtalsperiod, övertar ett aktivt ansvar för att stötta nuvarande ambulansvårdgivare med tillgången till lokaler.

Arbetet bör inledas med att förvaltningen genomför en övergripande stationeringsutredning vad gäller behovet av antalet stationer och dess geografiska placering baserat på ett förväntat behov av ambulanser de kommande fem åren. Parallellt bör en utredning ske rörande möjligheten för att organisera ambulansstationer i syfte att säkerställa Region Stockholms långsiktiga planering (Riktlinjer investering RS 2021-0286).

Arbetet behöver också innefatta delprojekt och utredningsmoment som fokuserar:

- kommande investeringsbehov,
- framtida modell för förvaltning och drift av stationslokaler,
- form för övergång mellan nuvarande modell och framtida lösning
- beaktande och övervägande om det också finns andra strategiska lokaler inom prehospitalet verksamhet som bör omfattas av regionens ansvar.

Den mest akuta åtgärden är att säkra lokal försörjningen för Farstas upptagningsområde genom att regionen ingår avtal med Stockholm Stad om att långtidshyra utrymmen vid Farsta Brandstation, Lingvägen.

Ekonomiska konsekvenser

Inledningsvis uppstår en del utredningskostnader, där till viss del expertkunskap kan behöva anlitas. Ovan nämnda utredning avseende omfattning av antal stationer och dess geografiska placering, utförs till stor del av förvaltningen, Enheten för prehospitalet vård.

Kostnad kommer att uppstå för det utredningsuppdrag som behöver riktas till Locum avseende utredning om möjlighet för lokalisering av stationer på regionägd mark eller vid regionägda fastigheter. Förvaltningen bedömer denna kostnad till cirka 1-2 mkr. Kostnaden föreslås belasta respektive part inom befintligt uppdrag och budget

Konsekvenser för patientsäkerhet

Förslaget bedöms innebära positiva konsekvenser för ambulansverksamhetens beredskap, robusthet, tillgänglighet och patientsäkerhet.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård

Rätt antal och rätt geografisk fördelning av regionens ambulansstationer bidrar till en mer jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser

Beslutet bedöms inte innebära negativa miljökonsekvenser.

Administrativa konsekvenser

Beslutet innebär förändrade administrativa konsekvenser, dels genom att en utredning behöver ske enligt ovan, dels genom att förvaltningsadministrativa processer behöver inrättas för framtida förvaltning av lokaler.

Anders Ahlsson
Hälsa- och sjukvårdsdirektör

Lena Hanberg
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till

Regionstyrelsen
Akten

Godkänd av Anders Ahlsson, 2022-05-05