

Utlåtande 2017:152 RVIII (Dnr 170-773/2017)

Central entreprenadupphandling av vård- och omsorgsboenden år 2018 av Sjöstadsgården, Sofiagården, Riddargården och Elinsborg

Förslag från äldreträmmnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Äldreträmmndens förslag att Sjöstadsgårdens, Sofiagårdens, Riddargårdens och Elinsborgs vård- och omsorgsboenden ska ingå i central entreprenadupphandling år 2018, godkänns.
2. Äldreträmmnden får i uppdrag att ansvara för genomförande av centralupphandling av entreprenaddrift för de vård- och omsorgsboenden som anges i ärendet.
3. Äldreträmmnden får besluta om att justera antalet boenden om det under arbetet med upphandlingen visar sig vara uppenbart olämpligt att inkludera boendet, eller om något ytterligare boende ska läggas till i upphandlingen enligt vad som framgår av mina synpunkter.

Föredragande borgarrådet Clara Lindblom anför följande.

Ärendet

I ärendet föreslås fyra vård- och omsorgsboenden som ska ingå i en central entreprenadupphandling år 2018, Sjöstadsgården, Sofiagården, Riddargården och Elinsborg. Samtliga boenden drivs idag av entreprenör efter central upphandling som genomfördes år 2009. Avtalen löper ut den 30 oktober 2018 och kan inte förlängas ytterligare.

Beredning

Ärendet har initierats av äldrenämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om upphandling ligger i linje med strävan att erbjuda en mångfald av utförare att välja mellan i valfrihetssystemet och att skapa möjligheter för den idéburna sektorn att etablera sig och utveckla sin verksamhet i Stockholm.

Mina synpunkter

I ärendet föreslås att fyra vård- och omsorgsboenden ska ingå i en central entreprenadupphandling år 2018. Avtalen för de entreprenörer som idag driver verksamheterna löper ut under 2018 och kan inte förlängas. Förslaget på vilka vård- och omsorgsboenden som ska ingå i centralupphandlingen bygger på de beslut om rekommendation som respektive stadsdelsnämnd beslutat om.

Jag anser att det är viktigt att beslut om vilka vård- och omsorgsboenden som ska ingå i en centralupphandling grundar sig på de analyser som görs i stadsdelarna. Det är lokalt som det finns störst kunskap om vilka behov som finns i stadsdelen samt hur äldreomsorgen på bästa sätt kan utvecklas just där.

Jag delar stadsledningskontorets synpunkt om att äldrenämnden ska ha möjlighet att justera antalet boenden nedåt under arbetets gång om något oförutsett inträffar, exempelvis att lokalerna blir obrukbara, och det blir uppenbart att boendet blir olämpligt att inkludera i upphandlingen. Däremot fordras ett beslut i berörd stadsdelsnämnd om ett boende ska läggas till i upphandlingen.

Bilaga

Reservationer m.m.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Varje människa är unik och har olika önskemål och behov. Rätten att själv få bestämma över sitt liv är lika viktig oavsett ålder. Den som en dag blir beroende av

vård och omsorg ska därför få möjlighet att bli sedd utifrån sina egna personliga behov. Valfrihet och mångfald är därför fundamentala förutsättningar för god kvalitet.

Med valfrihet följer också möjligheten att välja bort den vård som inte fungerar tillfredställande. Därför utgör valfrihet och mångfald fundamentala grundstenar för att den välfärd som finansieras med våra gemensamma resurser ska upprätthålla den höga kvalitet som de äldre ska kunna förvänta sig.

Vi håller helt med föredragande borgarrådet om att det är viktigt att beslut om vilka vård- och omsorgsboenden som ska ingå i en centralupphandling grundar sig på analyser som görs i stadsdelarna. Vi är eniga med borgarrådet om att det är lokalt som störst kunskap finns om vilka behov som finns i stadsdelen samt hur äldreomsorgen på bästa sätt kan utvecklas just där.

Därför är vi mycket bekymrade över det sätt som Rio vård- och omsorgsboende på Östermalm har hanterats. När beslutet om treårsbudgeten fattades i Östermalms stadsdelsnämnd nämndes planerna på att kommunalisera det välfungerande och mycket uppskattade boendet inte med en stavelse.

Kommunaliseringen av vård- och omsorgsboenden är ingen liten sak och bör inte försåtligt smygas in i ett förslag till beslut.

Valfrihet inom vården är en ideologisk fråga som ger frihet åt den enskilde att välja den vård och omsorg som man önskar och som passar ens egna behov. Därför är det viktigt att omsorgen utformas efter individuella önskemål och att äldre själva får möjlighet att välja utförare av hemtjänst eller vård- och omsorgsboende.

Kommunaliseringen av Rio motverkar just detta. Det är också synnerligen beklämmande att beslutet inte förankrats lokalt i stadsdelen. I synnerhet mot bakgrund av den rödgrönrosa majoritetens högröstade retorik om vikten av lokal demokrati.

Fristående alternativ som upphandlas bidrar till ökad mångfald och kvalitet i äldreomsorgen. Rätten att själv kunna välja, och att det ska finnas olika alternativ att välja bland, är något som måste värnas.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Äldrenämndens förslag att Sjöstadsgårdens, Sofiagårdens, Riddargårdens och Elinsborgs vård- och omsorgsboenden ska ingå i central entreprenadupphandling år 2018, godkänns.
2. Äldrenämnden får i uppdrag att ansvara för genomförande av centralupphandling av entreprenaddrift för de vård- och omsorgsboenden som anges i ärendet.
3. Äldrenämnden får besluta om att justera antalet boenden om det under arbetet med upphandlingen visar sig vara uppenbart olämpligt att inkludera boendet, eller om något ytterligare boende ska läggas till i upphandlingen enligt vad som framgår av mina synpunkter.

Stockholm den 31 maj 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Clara Lindblom

Ulrika Gunnarsson

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Johanna Sjö, Markus Nordström och Lars Jilmstad (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 17 oktober 2016 att överflytta ansvaret för genomförande av centrala entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgsboenden inom stadens valfrihetssystem till äldrenämnden. Beslutet förändrar inte det förhållandet att kommunfullmäktige beslutar om vilka boenden som ska ingå i de centrala upphandlingarna.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2017 att godkänna förvaltningens förslag till vård- och omsorgsboenden att ingå i central entreprenadupphandling 2018.

Särskilt uttalande gjordes av Erik Slottner (KD), Dennis Wedin m.fl. (alla M) och Ann-Katrin Åslund (L), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Alfred Askeljung (C) som instämde i särskilt uttalande från KD, M och L.

Äldreförvaltningen tjänsteutlåtande daterat den 3 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Då staden eftersträvar en mångfald av utförare för den enskilde att välja mellan, innebär en förnyad upphandling av de föreslagna vård- och omsorgsboendena en möjlighet för nuvarande entreprenörer att lägga anbud samt för nya entreprenörer att etablera sig inom staden.

Genom att upphandla driften av dessa boenden på nytt, möjliggörs också för den idéburna sektorn att lämna anbud och därmed eventuellt utöka sitt utbud.

Nya förutsättningar inför kommande entreprenadupphandling

Ny lag om offentlig upphandling (LOU)

Den kommande entreprenadupphandlingen ska utgå ifrån det nya regelverket om upphandling som infördes i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling från och med den 1 januari 2017.

Tillståndsplikt för verksamhet som drivs av entreprenör

Den 1 mars 2017 beslöt riksdagen om en förändring i socialtjänstlagen som innebär att tillståndsplikt införs för verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till en enskild att utföra, d.v.s. entreprenaddrift (prop. 2016/17:59). Förändringen träder i kraft den 15 april 2017.

Detta innebär att de entreprenörer som tilldelas kontakt efter genomförd entreprenadupphandling, måste ansöka om tillstånd hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om tillstånd av någon anledning inte skulle ges, kan entreprenören inte överta driften av verksamheten. Ansökan om tillstånd hos IVO kan ske först efter att tilldelningsbeslut är fattat. Av regeringens proposition framkommer inget annat än att prövningen för tillstånd till entreprenörer kommer att innebära samma prövning som idag sker för privata vård- och omsorgsboenden. Detta omfattar bl.a. granskning av lokaler och personalbemanning.

Överväganden vid förslag om upphandling av vård- och omsorgsboenden

I kommunfullmäktiges beslut om att överflytta ansvaret för centrala upphandlingar, av bland annat entreprenadupphandlingar, från kommunstyrelsen till äldrenämnden, gavs äldrenämnden i uppdrag att i samband med den årliga äldreboendeplaneringen begära in ett underlag från respektive stadsdelsnämnd avseende nämndens vård- och omsorgsboenden. Utifrån stadsdelsnämndernas förslag innebar kommunfullmäktiges beslut att äldrenämnden därefter ska utarbeta en stadsövergripande plan, där bland annat driftsformer analyseras och anpassas i förhållande till behovsutvecklingen utifrån ett stadsövergripande perspektiv.

I de anvisningar till 2017 års underlag till äldreboendeplan, som äldreförvaltningen skickade ut till stadsdelsnämnderna i november 2016, angavs därutöver att respektive stadsdelsnämnd även skulle belysa följande:

Analysera samtliga fastigheters status och lämplighet att bedriva vård och omsorg i, även externt inhyrda fastigheter.

För externt inhyrda fastigheter ska även en riskbedömning göras kring hyresavtal som kan komma att löpa ut under en eventuell kommande avtalsperiod med entreprenör. Utifrån analysen ska stadsdelsförvaltningen föreslå vilka vård- och omsorgsboenden som anses lämpliga att upphandla genom central entreprenadupphandling. Dessa ska utgöras av stabila verksamheter som inryms i moderna fastigheter som uppfyller ställda krav både vad gäller boendestandard och arbetsmiljö.

Med anledning av detta behöver stadsdelsnämndernas förslag till vård- och omsorgsboenden att ingå i den kommande centrala entreprenadupphandling 2018 analyseras utifrån boendes förutsättningar och status.

Sjöstadsgården

Äldreförvaltningens bedömning är att Sjöstadsgården lever upp till kraven på fastighetens status gällande boendestandard och arbetsmiljö.

Boendet inhyrs från extern fastighetsägare där det nuvarande hyresavtalet gäller till och med den 31 december 2018. Södermalms stadsdelsförvaltning uppger att de gjort en

riskbedömning kring detta och inte sett någon risk för att fastighetsägaren skulle vilja använda fastigheten till något annat eller av andra skäl inte vara intresserade av att förlänga hyresavtalet.

Sofiagården

Äldreförvaltningens bedömning är att Sofiagården lever upp till kraven på fastighetens status gällande boendestandard och arbetsmiljö.

Boendet inhyrs från extern fastighetsägare där det nuvarande hyresavtalet gäller till och med den 30 november 2020. Södermalms stadsdelsförvaltning uppger att de gjort en riskbedömning kring detta och inte sett någon risk för att fastighetsägaren skulle vilja använda fastigheten till något annat eller av andra skäl inte vara intresserade av att förlänga hyresavtalet.

Riddargården

Äldreförvaltningens bedömning är att Riddargården lever upp till kraven på fastighetens status gällande boendestandard och arbetsmiljö. Vidare inryms Riddargården i en fastighet som ägs av Micasa Fastigheter i Stockholm AB.

Elinsborg

Av region västerorts underlag till äldreboendeplan 2017 framgår att det finns tveksamheter angående lokalernas standard för ändamålet och en kostnadsanalys ska göras utifrån fastighetsägaren Micasa's underlag. Med anledning av denna beskrivning har äldreförvaltningen varit i kontakt med Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning för att få mer information om lämpligheten att upphandla driften av detta boende. Enligt den information som äldreförvaltningen har fått rör det sig i första hand om behov av renovering av ytskick, vilket bedöms kunna genomföras även under en eventuell kommande avtalsperiod.

Mot denna bakgrund anser äldreförvaltningen att det är viktigt att Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, tillsammans med Micasa, snarast tar fram en tidplan kring planerad renovering så att detta tydligt framgår i underlaget till kommande förfrågningsunderlag. Detta är också särskilt viktigt mot bakgrund av att det i fortsättningen kommer att krävas tillstånd från IVO för entreprenör att bedriva verksamheten och att en del av denna prövning består av en bedömning av lokalernas utformning och standard.

Tidplan

Upphandlingsprocessen behöver påbörjas snarast efter kommunfullmäktiges beslut, som förväntas innan sommaren 2017, genom att arbetet med att ta fram förfrågningsunderlag påbörjas.

I detta arbete är de berörda stadsdelsnämndernas arbete att ta fram underlag för respektive vård- och omsorgsboende som ska upphandlas av stor vikt.

Äldreförvaltningen är även i behov av gemensam samverkan med de berörda stadsdelsnämnderna vid framtagande och utformning av förfrågningsunderlaget.

Upphandlingen bör annonseras minst ett år innan de nuvarande avtalen löper ut. Detta för att ta höjd för eventuella överprövningar av tilldelningsbeslutet samt för att möjliggöra för ett bra och planerat övertagande av verksamheten. Den nya förutsättningen som innebär att entreprenör som tilldelas kontrakt, efter genomförd upphandling, måste ansöka om tillstånd hos IVO, gör att tidplanen skulle behöva utökas ytterligare. I dagsläget är IVO:s handläggningstid för tillståndsprövning ca 8-9 månader, varför detta nya moment behöver inarbetas i tidsplanen inför kommande entreprenadupphandling. Inför den planerade upphandlingen 2018 omfattas dock inte tillståndsprövningen i den ursprungliga tidsplanen.

Organisation

Även om entreprenadupphandlingen sker genom en centralupphandling, som leds av äldreförvaltningen, behöver stadsdelsnämndernas kompetens och erfarenhet tas till vara. Det är därför viktigt att stadsdelsnämnderna avsätter tid och resurser för deltagande i arbetet. Detta gäller vid framtagande av det underlag och uppgifter om respektive boende som är direkt avgörande för upphandlingen, samt i högsta grad i arbetet med förfrågningsunderlag och utvärderingsarbetet. Stadsdelsnämnderna har flera års värdefull erfarenhet av uppföljning av befintliga avtal som behöver tas till vara.

Utformning

Upphandlingen ska utformas på ett sådant sätt att det blir det för staden som helhet och de äldre mest fördelaktiga utfallet, där en ökad mångfald i form av fler vårdgivare och därmed ökad valfrihet är en mycket betydelsefull kvalitetsaspekt. Förutsättningar ska ges i upphandlingen för att genom referenstagning beakta stadens egna och andras erfarenheter av hur leverantörer sköter sina skyldigheter.

Upphandlingen ska genomföras i enlighet med de vägledande principer som anges i kommunfullmäktiges beslut (152-232/2016).

Vidare ska det i upphandlingen garanteras att de kvalitetskrav som ställs på äldreomsorgen och hälso- och sjukvården i gällande lagstiftning, i Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter samt stadens riktlinjer och policy uppnås.

Det av kommunfullmäktige antagna ersättningssystemet ska tillämpas. Vidare ska krav och kommersiella villkor utformas i enlighet med målen för verksamhetsområdet och stadens program för upphandling och inköp.

Förvaltning av avtal

I enlighet med beslutet om valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen ska nya entreprenadavtal som upphandlas inom ramen för valfrihetssystemet förvaltas och följas upp av respektive stadsdelsnämnd. Detta innebär mer konkret att när en entreprenadupphandling är slutförd och avtal är tecknat, ska avtalen lämnas över till ansvarig stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämnderna har därefter ansvar för avtalens förvaltning, uppföljning av verksamhetens kvalitet, löpande dialog med entreprenörer m.m. Sedan 2013 bevakar äldreförvaltningen löpande även entreprenörers kreditvärdighet och olika typer av förändringar som kan ske i respektive

organisation.

Beredning

Ärendet har initierats av äldrenämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret tjänsteutlåtande daterat den 26 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om upphandling ligger i linje med strävan att erbjuda en mångfald av utförare att välja mellan i valfrihetsystemet och att skapa möjligheter för den idéburna sektorn att etablera sig och utveckla sin verksamhet i Stockholm.

Förslaget om vilka boenden som föreslås ingå i upphandlingen har föregåtts av en analys av stadsdelsnämnderna samt av äldrenämnden i enlighet med de riktlinjer som kommunfullmäktige beslutat om och stadsledningskontoret stödjer därför äldrenämndens förslag om att de aktuella boendena upphandlas på nytt och stödjer i huvudsak övriga förslag till beslut.

Stadsledningskontoret stödjer äldrenämndens förslag om beslut att kommunfullmäktige ger äldrenämnden möjlighet att justera antalet boenden nedåt under arbetet med upphandlingen om det visar sig att något boende visar sig vara uppenbart olämpligt att inkludera i upphandlingen. Däremot anser stadsledningskontoret att beslutet att lägga till ett boende till upphandlingen behöver kompletteras med skrivningen att ett sådant beslut i så fall måste föregås av ett beslut i berörd stadsdelsnämnd.

Vidare anser stadsledningskontoret att det är viktigt att den process kring driftsformer och beslut om upphandling i större utsträckning beaktas i samband med äldreboendeplaneringen. Detta bland annat i syfte att skapa en ökad transparens och framförhållning. Detta i synnerhet i och med förändringen i socialtjänstlagen som innebär att tillståndsplikt införs och måste ansökas av vinnande leverantör hos inspektionen för vård- och omsorg efter det att tilldelningsbeslut är fattat. Då prövningen omfattar bl.a. lokalernas lämplighet är det därför viktigt att informationen av dessa aspekter sammanställs på ett jämförbart sätt och analyseras.

Reservationer m.m.

Äldrenämnden

Särskilt uttalande gjordes av Erik Slottner (KD), Dennis Wedin m.fl. (alla M) och Ann-Katrin Åslund (L), enligt följande.

”I det aktuella ärendet för central entreprenadupphandling av vård- och omsorgsboenden 2018, redogörs för fyra vård- och omsorgsboenden som föreslås upphandlas igen när avtalen löper ut sista oktober 2018.

Men i förbigående nämns också helt kort på sidan tre vilka andra boenden som ska kommunaliseras när deras avtal löper ut samma datum. I det första utskicket var dessa Kista vård- och omsorgsboende (Rinkeby-Kista), Stureby (Enskede-Årsta-Vantör), Postiljonen (Farsta) samt Rio vård- och omsorgsboende (Östermalm.)

När beslutet om treåringen fattades i Östermalms stadsdelsnämnd nämndes dessa planer inte med en stavelse, och stadsdelsnämnderna har därför fattat beslut om budgeten utan att ha fullständigt underlag för handen. När vi påtalat detta på kommunfullmäktige, har nu ärendet justerats – mindre än fem timmar innan äldrenämndens sammanträde - och Rio vård- och omsorgsboende omnämns inte längre på sida 3 i tjänsteutlåtandet.

Kommunalisering av vård- och omsorgsboenden är ingen liten sak och bör inte försåtligt smygas in i ett förslag till beslut. Vi är mycket bekymrade över detta och ser här en rad allvarliga problem.

Det första rör formalia. Korrekt arbetsgång vore att ett sådant beslut först förankrades i stadsdelarna. Men detta har inte gjorts, trots att ärendet justerats står det nu klart att den politiska majoriteten vill kommunalisera Rio vård- och omsorgsboende, trots att det inte varit en diskussion om detta i stadsdelsnämnden.

Det andra problemet rör kostnaden. Att driva vård- och omsorgsboende är ingen vinstgenerator för staden utan en kostnad. Eventuella påståenden om att det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt att driva boenden i egen regi är direkt felaktiga. Det finns inte heller någon täckning för sådana förluster i den antagna budgeten och det vore därför oansvarigt av staden att kommunalisera boenden utan en hållbar ekonomisk plan.

Det tredje problemet grundar sig i ideologi. Valfrihet inom vården är en ideologisk fråga som ger frihet att välja den vård och omsorg som man önskar och som passar ens egna behov. Därför är det viktigt att omsorgen utformas efter individuella önskemål och att äldre själva får möjlighet att välja utförare av hemtjänst eller vård- och omsorgsboende. Önskan att kunna påverka sin livssituation består hela livet och moderaternas strävan är att all omsorg och vård ska präglas av mångfald, hög kvalitet och individens rätt att välja.

Med valfrihet följer också möjligheten att välja bort den vård som inte fungerar tillfredställande. Därför utgör valfrihet och mångfald fundamentala grundstenar för att

den välfärd som finansieras med våra gemensamma resurser ska upprätthålla den höga kvalitet som de äldre ska kunna förvänta sig.

Kommunaliseringen av de omsorgsboenden som omnämns på sidan tre i ärendet måste därför ses i detta ljus och i ett större perspektiv. Det handlar inte om ett enstaka tillfälle eller enstaka verksamheter, utan detta är ett led i det mycket större vänsterprojektet att begränsa människors frihet och flytta över all makt till staten.

Inte bara är detta helt otidsenligt ur en lokal aspekt då våra äldre fräntas rätten att påverka vården som de får. Det är också synnerligen beklämmande att dessa beslut inte förankrats lokalt i stadsdelarna. Ur en demokratisk synvinkel är det helt förkastligt. Sist men inte minst utgör detta en ideologisk konflikt, där de rödgröna i smyg åter upp det fria samhället bit för bit tills ingenting finns kvar. Med denna motivering reserverar vi oss därför å det bestämdaste mot förslaget. Vi förväntar oss en utförlig redogörelse av beslutsprocessen kring detta.

Därmed vill vi allianspartier också ansluta oss till det uttalande som Kommunstyrelsens Pensionärsråd gjorde vid sitt sammanträde den 18 april. Det är inget självändamål att byta entreprenör, det riskerar att skapa oro bland personal och bland boenden. Vi anser att förvaltningen vid upphandlingen ska ta hänsyn till det mervärde det innebär att som entreprenör ha drivit samma verksamhet på ett framgångsrikt sätt.

Beträffande entreprenadupphandling av Elinsborg i Spånga-Tensta framgår inte av föreliggande ärende om och hur det vid den centrala upphandlingen kommer att tas hänsyn till de problem som finns kring fastigheten och som årligen påtalats. Det finns uppgifter om att fastigheten behöver en genomgripande renovering, vilket problematiken kring beläggning och bristande efterfrågan också pekar på. En våning har redan behövt stängas, och planer finns på att stänga ytterligare ett våningsplan. För att en seriös upphandling ska kunna genomföras av denna verksamhet är det viktigt att äldreförvaltningen redogör för hur fastigheten ska hålla en tillräcklig standard alternativt hur äldreförvaltningen kompenserar en blivande privat aktör för svårigheterna att driva verksamhet samtidigt som omfattande underhålls- och renoveringsarbeten kommer att behöva göras av Micasa.”