

Handläggare

Catarina Stavenberg
Utredare

Tjänsteskrivelse

2021-02-18

Sida

1 (7)

Diarienummer

2020/ÄON 011550

Kommunstyrelsen

Svar på återremiss angående drift av äldreboendet Trollängen

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut i kommunstyrelsen

- Återremissen får anses besvarad

Stefan Hollmark
KommundirektörJohn Henriksson
Förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har återremitterat ärendet om drift av äldreboendet Trollängen. Ärendet har nu kompletteras med en genomlysning av de olika handlingsalternativen.

Mot bakgrund av utredningen och den kompletterande genomlysningen, förordar förvaltningen att driften övergår till kommunal regi.

Huvudargumenten till detta är, enligt förvaltningens bedömning, att en övergång till kommunal regi leder till en god balans mellan privat och kommunal regi i kommunen samt att valfriheten, avseende driftsform, för den enskilde därmed kan tillgodoses i större omfattning. Ytterligare viktiga aspekter är att kommunen får större rådighet över inriktningen vid kommunal drift och att ett övertagande kan bidra till att lösa den kommande

övertalighetsproblematiken bland arbetsledning och vissa medarbetare på Björkbackens äldreboende.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen har den 2 februari 2021 beslutat att till kommunstyrelseförvaltningen återremittera ärendet om drift av äldreboendet Trollängen. Förvaltningens förslag är att driften övergår till kommunens egen regi när nuvarande avtal löper ut. Äldre- och omsorgsnämnden har tillstyrkt förvaltningens förslag. Även Kommunala pensionärsrådet, KPR har i yttrande tillstyrkt förslaget.

Kommunstyrelsens beslut om återremiss är formulerad enligt följande:

Ärendet återremitteras till kommunstyrelseförvaltningen för komplettering för att erhålla en faktabaserad genomlysning av de olika handlingsalternativen enligt nedan:

- Utreda för- och nackdelar samt risker och möjligheter med samtliga tre alternativ som beskrivs i tjänsteskrivelsen "Drift av äldreboendet Trollängen". Gärna i form en SWOT-analys (styrkor, svagheter, möjligheter och hot).
- För alternativ 1, upphandling enligt LOU, dessutom utreda möjliga alternativa upphandlingskriterier och upphandlingsmodeller och belysa dess olika för- och nackdelar samt möjligheter och risker. Upphandlingskriterier och modeller som prioriterar erbjuden kvalitet är av särskilt intresse.
- Skicka förordat förslag samt resultatet av utredningarna ovan på formell remiss till KPR. Vid behov bör KPR beredas möjlighet till extra sammanträde.

Förvaltningens bedömning av för- och nackdelar samt risker och möjligheter för olika alternativ:

1. Ny upphandling av verksamhetsdriften enligt LOU

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen får indikation på marknadspris och kvalitet • Kommunen styr urvalskriterierna och påverkar därmed innehållet i anbudsgivarnas anbud • Kommunen får underlag för att välja kommande aktör 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bristande balans mellan utförare i kommunen • Valfriheten för den enskilde begränsas • Mycket små möjligheter att tillgodose boende i kommunal regi för dem som önskar • Om en ny leverantör vinner kan flera i personalen bytas och kontinuiteten går förlorad • Få aktörer på marknaden • Kontinuerlig uppföljning av kvalitetskrav, personalbemanning etc vilket är tidskrävande och kräver större administration • Små möjligheter att under avtalstiden ställa nya krav på leverantören vid ändrade behov, exempelvis personalens utbildning
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontinuitet om nuvarande utförare vinner upphandlingen • Upphandlas i konkurrens för bästa pris och kvalitet 	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risk för ännu mer dominerande roll för en specifik utförare, om denne vinner upphandlingen (drift av fyra äldreboenden). Det blir en monopolliknande situation • Likformighet och standardisering om få eller en aktör dominerar utbudet av utförare • Mindre rådighet och flexibilitet kring verksamheten •

2. Fastigheten säljs och köparen driver äldreboendet i egen regi

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen har inga driftskostnader kopplat till fastigheten • Kommunen får intäkter för fastigheten som kan användas för andra investeringar istället för lån, exempelvis skolor och förskolor 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Platserna måste upphandlas i konkurrens om inte köp av plats ingår vid försäljningen • Komplicerad och icke förberedd upphandlingsmodell särskilt om köp av plats ingår vid försäljningen • Risk för få eller inga anbud eller lågt försäljningspris om vi ”bakbinder” köparen med köp av platser • Minskad rådighet över platserna
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kapitaltillskott för fastigheten • Minskad administration för fastighetsförvaltning och upphandling 	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oro hos boende och anhöriga om boendeplatserna måste upphandlas • Utföraren säljer platser till andra kommuner- till högstbjudande • Ökade kostnader vid en upphandling av nuvarande platser • Många fler inflyttade till kommunen med behov av särskilt boende. • Tidsbrist för att genomföra upphandling/försäljning • Valfriheten för den enskilde begränsas • Driftkostnader för fastigheten tas ut i priset

3. Driften av verksamheten övergår i kommunal regi

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • God balans mellan privat och kommunal regi i kommunen • Fler platser i kommunal regi ger samordningsfördelar • Valfrihet för den enskilde kan tillgodoses i högre utsträckning • Merparten av nuvarande personal på Trollängen bedöms tacka ja till verksamhetsövergång- ger god kontinuitet för de boende • Kontinuitet i driften inga nya upphandlingar • Intern konkurrens för den kommunala regin • Större insyn i verksamheten • Etablerad kommunal organisation ger större möjligheter att axla och hitta lösningar vid exempelvis konkurs i privat verksamhet 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minskad konkurrens • Omställningsproblematik och ökad administration efter drygt 20 år i privat drift för Trollängen • Mindre tydligt brukarfokus
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Större rådighet över inriktning och omställning av verksamheten • Eventuell övertalighet på Björkbacken kan samordnas 	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Försämrat resultat i brukarundersökning • Högre kostnader när verksamheten inte utsätts för konkurrens

Upphandling enligt LOU- alternativa upphandlingsmodeller och kriterier

Pris och kvalitet

Den upphandlingsmodell som vanligtvis tillämpas vid upphandling av verksamhetsdrift av äldreboenden är öppet förfarande, upphandling av driftsentreprenad. Den lämpligaste grunden för utvärdering är förhållandet mellan pris och kvalitet, det vill säga att den som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till utvärderingskriterierna tilldelas avtalet.

Anbudsutvärdering genomförs först efter att kontroll av att alla ska-krav och kvalificeringskrav är uppfyllda. Utvärderingskriterier och dess mervärde fastställs i förfrågningsunderlaget. Anbudet utvärderas utifrån det eventuella mervärde utföraren får på utvärderingskriterierna pris och kvalitet.

Kvalitet

Kommunen kan även välja att upphandla verksamhetsdriften till fast pris och därmed helt utvärdera anbudet utifrån kvalitet.

Exempel på kvalitetskriterier som kan användas i upphandlingen /anbudsutvärderingen:

- Referensuppdrag och erfarenhet
- Personalbemanning och kompetens
- Måltidsmiljö
- Hälso- och sjukvårdens organisation
- Aktiviteter
- Säkerhet och trygghetsskapande åtgärder
- Välfärdsteknik

Användning av kvalitetskriterier enligt ovan innebär ett omfattande och tidskrävande utvärderingsarbete i upphandlingsprocessen. För att bedömningen ska kunna vara korrekt och neutral, behöver en referensgrupp tillsättas. I normalfall tar en upphandling cirka 6 månader, en upphandling med ovan kvalitetskriterier tar längre tid.

Upphandling till fast pris riskerar att fördyra verksamheten - om priset sätts i konkurrens blir det sannolikt lägre. Fördelen med fast pris bedöms vara att kvalitetsfrågorna får större utrymme och att priset inte kan ”dumpas” för att vinna anbudet. Vid ett alltför lågt pris finns det risk att vi inte får några anbud eller att den upphandlade leverantören inte klarar uppdraget. En bra balans mellan mervärden för pris och kvalitet bedöms kunna minska denna risk.

Utvärderingskriterier får inte på förhand gynna någon presumtiv anbudsgivaren fria konkurrensen måste garanteras.

Förvaltningens bedömning

Mot bakgrund av ovanstående förordas att driften av Trollängens äldreboende övergår till kommunens egen regi.

Förvaltningens samlade bedömning är att de viktigaste faktorerna i analysen är balans mellan olika utförare samt valfrihet för den enskilde.

Förslaget om kommunal drift leder till en rimlig balans mellan olika utförare i kommunen vilket främjar utveckling av verksamheterna och motverkar standardisering och likformighet. En alltför stor marknadsandel för någon utförare riskerar att bli kostnadsdrivande och att utvecklingen av olika arbetssätt därmed stannar av samt att utbudet blir standardiserat vilket ger mindre valfrihet för den enskilde. Det saknas förutsättningar att uppnå samma vitalisering med flera olika privata utförare eftersom tre av fem äldreboenden redan drivs av en aktör, som dessutom kan vinna upphandlingen av driften av Trollängen och därmed få en ännu starkare monopolliknande ställning.

Förslaget leder även till att valfriheten för den enskilde kan tillgodoses i större utsträckning, det vill säga även för dem som önskar kommunalt boende. Vid en upphandling finns möjligheter för den redan idag dominerande utföraren att överta driften av Trollängen vilket leder till ännu mer begränsad valfrihet för den enskilde. Det vill säga av fem äldreboenden skulle fyra drivas av samma aktör och endast 40 platser finnas i kommunal regi. Under nästa år beräknas platser tillkomma vid stiftelsen Stora Sköndal centralt i kommunen.

En ytterligare viktig aspekt är att kommunen får större rådighet över inriktningen vid kommunal drift. En privat aktör måste alltid söka tillstånd för förändringar hos IVO (Inspektionen för vård och omsorg). Kommunen kan anpassa inriktningen efter behovsförändringar och driften blir därmed mer flexibel utifrån fluktuationer i efterfrågan.

Det är också positivt att den beräknade övertalighetsproblematiken bland viss personal och arbetsledningen på Björkbacken till viss del bedöms kunna lösas vid övertagande av Trollängen i kommunal drift.