

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK

Återremitterat ärende:

Fördjupads utredning om fortsatt drift av Allégårdens särskilda boende**Sammanfattning**

Det särskilda boendet Allégården i Näsbypark drivs av den privata utföraren Vårdstyrkan i Stockholm AB som sedan den 1 september 2007 är godkänd utförare inom socialnämndens modell för kundval och senare i nämndens valfrihetssystem för särskilt boende.

Verksamheten drivs i lokaler som sedan halvårsskiftet ägs av IKANO Vårdboende i Täby AB. Inom fastigheten planeras såväl om- som nybyggnationer. Fastighetsägaren har träffat en överenskommelse med en ny privat utförare om drift av det nya särskilda boende som kommer att stå klart preliminärt 2023.

Vårdstyrkan i Stockholm AB har aviserat att man avser avsluta verksamheten vid Allégårdens särskilda boende den 31 oktober 2019. Frågan har då uppstått om och i så fall på vilket sätt verksamheten ska drivas vidare under perioden fram till år 2023.

Förutsättningarna för att driva Allégården vidare presenterades vid socialnämndens sammanträde den 15 maj 2019. I utredningen redovisades tre alternativ: att Allégården drivs vidare i kommunal regi, att ersättningen till nuvarande utförare höjs för att täcka kostnader för bemanning m m samt att inte driva verksamheten vidare. Utredningens förslag var att erbjuda brukarna alternativt boende och därefter inte driva verksamheten vidare. Socialnämnden beslutade dock att återremittera ärende för en fördjupad analys av ekonomiska och juridiska förutsättningar att driva verksamheten vidare i kommunal regi alternativt upphandla driften med stöd av lag (2016:1165) om offentlig upphandling LOU.

Den fördjupade utredningen har studerat förutsättningarna för fortsatt drift i privat regi med stöd av lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV, upphandling enligt lag LOU samt drift i kommunal regi. Det alternativ som sammantaget bedöms som möjligt att ur såväl tidsmässigt som juridiskt alternativ bedöms möjligt att genomföra är att starta och driva verksamheten i kommunal regi.

Utförare ersätts med en peng per utfört dygn. Ersättningen är densamma oavsett regiform, privata utförare har dock en något högre ersättning för att kompensera kostnader för viss moms. Ersättningen ska täcka samtliga kostnader för uppdraget.

I särskilda boenden i allmänhet och med demensinriktning i synnerhet ställs särskilda krav på bemanning som innebär att en enhet inre får lämnas utan uppsikt någon gång under dygnet.

Allégården fysiska utformning innebär att boendet måste ha en avsevärt högre bemanning framför allt nattetid i förhållande till jämförbara boenden. De gemensamma kostnaderna för exempelvis ledning och hälso-och sjukvårdspersonal ska fördelas över ett mindre antal platser vilket också påverkar det totala utfallet.

Enligt de beräkningar som gjorts kommer den fastställda ersättningen inte att täcka kostnaderna för att driva verksamheten. Enligt de principer för ekonomistyrning som gäller i Täby kommun kommer således Allégården att vid ingången av år 2 ha ett underskott på 6,8 mnkr. Vid ingången av år 3 beräknas underskottet till 20,4 mnkr.

Tillsammans med de ökade kostnader beställaren får för lokaler, tomma platser etc. uppskattas kostnadsökningen/underskottet för att driva Allégården i kommunal regi under åren 2020 – 2022 till cirka 25 mnkr.

Bakgrund

Vårdstyrkan i Stockholm AB, som sedan den 1 september 2007 har drivit det särskilda boendet Allégården i privat regi, har under våren 2019 aviserat att man avser att avveckla verksamheten senast den 20 december 2019. Utföraren godkändes i samband med verksamhetstarten enligt den dåvarande auktorisationsmodellen och har sedan dess ingått i socialnämndens modell för kundval och senare i nämndens valfrihetssystem för särskilt boende.

Allégården hade tidigare 60 platser. I samband med att fastigheten försålles av Täby kommun till IKANO Vårdboende i Täby AB vid halvårsskiftet 2018 halverades platsantalet till 30. Bakgrunden till det beslutat var att tidsfristen för ett föreläggande från Arbetsmiljöverket om åtgärder i hygienutrymmena i den äldre delen av fastigheten löpte ut den 30 juni 2018. Nödvändiga åtgärder skulle innebära omfattande ombyggnationer i gammal fastighet (uppförd i slutet av 1950-talet). Fastigheten tomställdes och samtliga brukare som berördes erbjöds boende i andra särskilda boendeformer.

I den kvarvarande delen, som uppfördes under 1980-talet, inryms 30 lägenheter fördelade på fyra enheter och lika många våningsplan. Dessa omständigheter i kombination med gällande krav på bemanning har inneburit att verksamhetens kostnader inte har kunnat täckas av den ersättning som socialnämnden lämnar för uppdraget. Skälen till avvecklingen har därför framför allt beskrivits som ekonomiska.

I den planering som föreligger ingår att ersätta nuvarande fastighet med ett nytt särskilt boende. Byggarbetet beräknas komma igång runt årsskiftet 2019/2020 och vara klara omkring år 2023. När det nya boendet står klar kommer ombyggnaden av den nyare delen av Allégården att påbörjas.

IKANO Vårdboende i Täby AB har träffat en överenskommelse med en privat utförare om att driva det nya boendet. Den fråga som nu har uppstått och utretts är om och i så fall i vilken form Allégården ska drivas vidare under tiden fram till 2023 när det nya boendet beräknas stå klart och den nya utföraren tar över.

Utifrån den utredning som presenterades för socialnämnden den 15 maj 2019 har en fördjupad utredning avseende driftformer genomförts. Utredningen har genomförts av planeringsavdelningens utredningsenhet i samråd med social omsorg, kansli- och juridikenheten, ekonomiavdelningen och upphandlingsenheten

Socialnämndens övergripande ansvar

Socialnämnden är i egenskap av huvudman ytterst ansvarig varje brukare garanteras insatser av god kvalitet¹. Inom äldreomsorgen ska även hänsyn tas till den nationella värdegrund som uttrycker att omsorgen om äldre personer ska inriktas på var och en ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Socialnämnden ska också verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra². Som huvudman för den kommunala hälso-och sjukvården ska socialnämnden säkerställa en god och säker hälso-och sjukvård till den som behöver det.

Huvudmannaansvaret gäller oavsett driftform. För verksamheter som drivs i kommunal regi har nämnden även ett ansvar som utförare och, när det ingår ett hälso-och sjukvårdsansvar, som vårdgivare. Socialnämnden kan med stöd av bestämmelser i kommunallagen³, socialtjänstlagen⁴ och hälso-och sjukvårdslagen⁵ överlåta en kommunal angelägenhet till en privat utförare. Se vidare under "Alternativa driftformer".

Socialnämnden beslutade den 25 april 2007 (dnr. SON 59/2007-76) att lägga ner Allégårdens särskilda boende i kommunal regi. Vårdstyrkan i Stockholm AB övertog verksamheten och har sedan dess drivit den helt i privat regi. Oavsett om det blir fråga om kommunal drift eller alternativ drift i privat regi måste nämnden initialt fatta ett beslut om att åter starta verksamheten i kommunal regi

Brukarnas vardag och boendemiljö

Majoriteten av dem som bor i särskilt boende är vid hög ålder, genomsnittsåldern i särskilt boende i Täby är 85 år, och har omfattande behov av omsorg och vård. Den Täbybo som flyttar till ett särskilt boende bor där i genomsnitt 12 månader.

Som beskrivits inledningsvis ska socialnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden. Därför bör det påpekas att oavsett vad som händer med Allégården kommer de brukare som för närvarande bor där att påverkas av förändringar i verksamheten vilket kan påverka upplevelsen av trygghet.

¹ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL, 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

² 5 kap. 4 § SoL

³ 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) KL

⁴ 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL

⁵ 15 kap. § § hälso-och sjukvårdslagen (2017:30) HSL.

En verksamhetsförändring innebär ofta en viss personalrörlighet, ny ledning kommer att ta över ansvaret och nya rutiner ska upparbetas. Under en övergångsperiod kommer verksamheten att präglas av introduktioner och uppstartsarbete. Baserat på tidigare erfarenheter från uppstart av ny verksamhet tar en sådan process cirka sex månader att genomföra. Vanligtvis har det då funnits en viss förberedelsestid innan själva övertagandet.

Erfarenheter från tidigare organisationsförändringar (till exempel avvecklingen av den kommunala hemtjänsten i Täby år 2012) har visat att personkontinuitet, d v s att få behålla personal som är känd, förefaller viktigare än driftform eller utförare. När det gäller Allégården kan redan nu noteras viss personalrörlighet, framför allt när det gäller hälso- och sjukvårdspersonal. Brukare kommer därför att få åtminstone delvis få möta ny personal även om verksamheten drivs vidare.

Brukare kan när som helst välja att byta boende, det är i linje med valfrihetssystemets grundläggande principer. Brukare som på grund av verksamhetsförändringar och ombyggnationer önskar flytta erbjuds annat boende inom kommunens valfrihetssystem. En sådan process genomförs med stor hänsyn till brukarens önskemål. Avdelning äldreomsorg är då behjälplig att tillsammans med brukare, närstående och berörda utförare se till att flytten genomförs på ett för brukaren tryggt och säkert sätt. Eventuella kostnader för flytten svarar socialnämnden för. Avdelning äldreomsorg har genomfört denna typ av processer tidigare vid exempelvis ombyggnaden av Tibblehemmet (2017-2018) samt avvecklingen av Lyktans och Åkerby särskilda boenden (2016 respektive 2018).

Fortsatt drift av Allégården under en övergångsperiod innebär det att de brukare som vid tidpunkten för avslut bor på Allégården måste erbjudas annat boende, antingen i det nyproducerade boendet (förutsatt att den nya utföraren ingår i valfrihetssystemet) eller i något av de övriga boendena som är valbara.

Alternativa driftformer

Huvudlinjen är att offentligt finansierade välfärdstjänster utförs i kommunal regi. Det innebär att kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Alternativ drift innebär att det är någon annan än den egna kommunen som utför uppgiften. Vanligtvis avses en privat utförare, d v s en juridisk person⁶ eller en enskild individ.⁷

Privata utförare definieras i 10 kap. 7 § KL på följande sätt: ”Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap 1 § KL. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap 6 § KL.”

Det finns i huvudsak två upphandlingsformer som kan användas vid upphandling av omsorg. Privata aktörer kan bli utförare genom att

⁶ Med juridisk person avses företagsformer så som aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar.

⁷ Enskild firma och enskild näringsidkare är inte en juridisk person då ägaren och firman är samma person.

1. Bli godkänd som utförare i ett valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) eller
2. Vinner en offentlig upphandling enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). En LOU-upphandling kan utformas på olika sätt, framför allt genom upphandling av hel verksamhet (så kallad driftentreprenad), upphandling av enstaka platser genom ramavtal eller genom så kallad direktupphandling.

Godkänd som utförare med stöd av LOV

En privat utförare som vill ansluta sig till kommunens valfrihetssystem för särskilt boende ansöker om det. För bli godkänd måste utföraren ha ett aktuellt tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det förutsätter i sin tur att utföraren har tillgång till lokaler som är godkända för ändamålet. Se vidare under "Krav på tillstånd". Utförare som godkänns blir valbar men får inte några garantier om volymer, det är brukarens val som avgör hur många platser utföraren får sälja till en viss kommun. Kommunen köper en plats i taget och har inget egentligt ansvar för verksamheten.

Eftersom Allégården drivs helt i privat regi förutsatt att verksamheten har försålts eller på annat sätt överlåtits till en annan privat utförare som måste godkännas enligt kommunens villkor och ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att ingå i valfrihetssystemet. Då någon sådan överlåtelse inte har skett kan det inte bli fråga om fortsatt drift i privat regi enligt LOV. Se vidare under "Krav på tillstånd".

Driftentreprenad enligt LOU

En driftentreprenad innebär att kommunen genom upphandling ger en privat utförare i uppdrag att driva en kommunal verksamhet under en begränsad tidsperiod. När denna period är löper ut kan kommunen välja att antingen återta verksamheten i kommunal regi eller att göra en ny upphandling.

Eftersom Allégården drivs i privat regi måste kommunen till att börja med fatta ett beslut om att verksamheten åter ska drivas i kommunal regi. Därefter kan ett beslut fattas om att driften av verksamheten ska upphandlas med stöd av LOU.

En upphandling av en driftentreprenad styrs av bestämmelser i LOU som baseras på EU-direktiv. Regelverket är strikt och det finns inte utrymme vare sig juridiskt eller på annat sätt för att ta några genvägar för att korta ner processen tidsmässigt.

Ovanstående uttrycks i kommunens policy för upphandling⁸ som gäller för alla former av upphandlingar. Där framgår att syftet med policyn är att säkerställa att "all upphandling sker i enlighet med gällande regler" samt att "långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av hållbara och sunda affärer".

Den sammanlagda tiden för en upphandlingsprocess enligt LOU, d v s från det att beslut fattas om att upphandla en verksamhet tills dess att en utförare startar verksamheten, beräknas

⁸ Antagen av kommunstyrelsen den 12 april 2010.

enligt kommunens upphandlingsenhet till minst 12 månader. Processen består av följande huvuddelar:

1. Framtagande av förfrågningsunderlag med avtalsvillkor

Beställarens (socialnämndens) krav på utföraren för att kvalificera sig för uppdraget samt krav och villkor för uppdraget ska fastställas i ett förfrågningsunderlag som beslutas av nämnden. Eftersom det handlar om en upphandling enligt LOU där utförare konkurrerar om kontraktet måste även utvärderingskriterier tas fram.

2. Annonsering

Upphandlingen genomförs genom så kallat förenklat förfarande. Det innebär bland annat att den upphandlande myndigheten ska begära in anbud genom annons i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Annonseringstiden är minst 30 dagar.

3. Utvärdering av anbud

När anbudstiden löpt ut ska anbuden utvärderas och en vinnare utses. Detta görs genom att noggrant gå igenom anbuden och utifrån fastställda kriterier avgöra vilken anbudsgivare som bäst motsvarar ställda krav.

4. Beslut om tilldelning av kontrakt/avtalstecknande

Beslut om tilldelning av kontrakt fattas av socialnämnden. I samband med att tilldelningsbeslutet meddelas samtliga anbudsgivare införs en så kallad avtalsspärr som gäller under tio dagar. Under denna tid har övriga anbudsgivare möjlighet att överklaga beslutet till Förvaltningsrätten. Om så sker får kommunen inte ingå avtal förrän domslut meddelats.

5. Tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

En privat utförare måste även vid en driftentreprenad ha tillstånd från IVO för att få bedriva särskilt boende. Se vidare under "Krav på tillstånd".

Direktupphandling vid särskilt angivna situationer och vid synnerliga skäl

För att en upphandlande myndighet ska kunna tillämpa direktupphandling, d v s förenklat förfarande utan föregående annonsering, måste ett antal kriterier vara uppfyllda. I Täby kommun policy för upphandling "Handla rätt" (version 2019-04-15) beskrivs kommunens riktlinjer för direktupphandling samt när denna typ av upphandling kan göras. Av policyn framgår att direktupphandling kan användas i tre situationer:

- Om upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen enligt 5 kap. 1 § LOU (för välfärdstjänster ca 1,9 mnkr),
- vid vissa i LOU *särskilt angivna situationer* då kommunen får använda förhandlat förfarande utan föregående direktupphandling (direktivstyrd direktupphandling) samt
- om det finns *synnerliga skäl*

Förhandlat förfarande utan föregående annonsering får endast användas i undantags-situationer och bör enligt policyn endast tillämpas efter samråd med kommunens upphandlingsenhet.

Direktupphandling vid särskilt angivna situationer kan användas om det vid ett öppet eller selektivt förfarande inte inkommit några lämpliga anbud, om de anbud som inkommit är ogiltiga eller inte acceptabla eller om det som ska upphandlas endast kan tillhandahållas av en unik leverantör (det kan till exempel handla om en unik konstnärlig prestation eller att det som ska upphandlas omfattas av ensamrätt).

Direktupphandling kan också användas om det finns synnerliga skäl men ska tillämpas restriktivt. Enligt 12 kap. 15 § LOU kan direktupphandling av synnerliga skäl göras om det beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av kommunen, att det därigenom är omöjligt att hålla normala tidsfrister och det är *absolut nödvändigt* att genomföra upphandlingen. Det ska inte heller ha varit möjligt att genomföra upphandlingen på annat sätt. Det kan till exempel handla om att utförare blivit av med sitt tillstånd, att utföraren begår ett allvarligt avtalsbrott som föranleder omedelbar hävning av avtalet eller att utföraren går i konkurs.

Vidare ska det finnas ett orsakssamband mellan den oförutsedda händelsen och den synnerliga brådskande situationen. "Absolut nödvändigt" definieras som att det finns en tvingande hänsyn till allmänintresset såsom skydd för människors liv och hälsa. Parallellt bör planeras för en upphandling med ett öppet, annonserat förfarande.

Frågan om förutsättningarna att genomföra en direktupphandling av driften av Allégården har med hänvisning till synnerliga skäl utretts av såväl kommunens kansli-och juridikenhet som av upphandlingsenheten. Den samlade bedömningen är att en direktupphandling av driften av Allégården inte kan motiveras med de skäl som anges ovan. En sådan upphandling skulle betraktas som otillåten. Påföljden vid en direktupphandling som av tillsynsmyndigheten Konkurrensverket bedöms som otillåten är en upphandlingsskadeavgift (högst tio procent av det estimerade kontraktsvärdet). Kontraktsvärdet beräknas på hela kontraktstiden. För Allégården beräknas värdet av kontraktet⁹ till cirka 60 mnkr. En eventuell upphandlingsskadeavgift skulle därmed handla om cirka 6 mnkr.

Även för direktupphandlad verksamhet gäller för övrigt krav på tillstånd för att få bedriva verksamhet, som för särskilt boende är utfärdas för det specifika boendet, se under "Krav på tillstånd".

Krav på tillstånd

Kravet på tillståndsplikt framgår av 7 kap. 1 § p. 1-6 SoL. Där beskrivs vilka verksamheter som inte får drivas yrkesmässigt av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Hit hör bland annat särskilt boende för äldre enligt 5 kap. 5 § andra och tredje styckena SoL.

⁹ 1 849 kronor per dygn x 360 dygn per år x 3 år x 30 brukare.

I 7 kap. 2 § SoL framgår att tillstånd endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Denna prövning görs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) efter ansökan från utföraren. Handläggningstiden från ansökan till beslut är i juni 2019 cirka sex månader.

För särskilt boende utfärdas tillståndet för det specifika boendet. Vid en upphandling enligt LOU, oavsett om det handlar om en driftentreprenad eller en direktupphandling, innebär det att en utförare inte kan ansöka om tillstånd förrän upphandlingen är avslutad och att avtal inte kan tecknas förrän utföraren har ett giltigt tillstånd. Till den tid det tar att upphandla verksamheten tillkommer därmed ytterligare cirka sex månader som är den tid det tar för IVO att hantera en ansökan om tillstånd.

Sedan den 1 januari 2019 är ansökan om tillstånd förenad med en ansökningsavgift på 30 tkr.

Sammanfattande bedömning Alternativa driftformer

En fortsatt drift i privat regi med ett godkännande enligt LOV förutsätter att nuvarande utförare försålt verksamheten vid Allégården till en annan privat utförare som godkänts att ingå i socialnämndens valfrihetssystem men också godkänts som hyresgäst av IKANO Vårdboende i Täby AB. Ett godkännande som utförare förutsätter ett tillstånd från IVO, vilket är kopplat till bland annat verksamhetens lokaler. Då någon försäljning inte ägt rum är detta alternativ inte aktuellt.

Som tidigare nämnts bedöms en upphandling enligt LOU ta cirka 12 månader att genomföra, d v s väsentligt längre tid än vad som nu finns till förfogande. När ett vinnande anbud är utsett måste utföraren dessutom ansöka om tillstånd att få bedriva den aktuella verksamheten hos IVO, se under ”Krav på tillstånd”.

Vårdstyrkan i Stockholm AB kommer att avveckla verksamheten senast den 31 oktober 2019. En ny utförare måste därför vara utsedd, förberedd och kunna ta över driften från och med den 1 november. Mot bakgrund av ovanstående är det inte tidsmässigt möjligt att genomföra en upphandling enligt LOU, vare sig det handlar om en driftentreprenad eller en direktupphandling. Ansökan om tillstånd hos IVO kan göras först när upphandlingen är genomförd och avtal kan inte tecknas förrän utföraren har ett giltigt tillstånd från IVO.

För övrigt bedömer kommunens upphandlingsenhet att uppdragets förutsättningar vad gäller antal platser, krav på bemanning och korta kontraktstid utan möjlighet till förlängning (se under ”Ekonomiska förutsättningar”) innebär att det inte kommer att finnas något intresse hos privata aktörer att lämna anbud. Utförares möjlighet att påverka den stora kostnadsposten personalkostnader är oavsett driftform begränsad mot bakgrund av de krav på bemanning som gäller för samtliga verksamheter. En upphandling enligt LOU riskerar därför resultera i att ingen utförare kan utses och att socialnämnden med mycket kort varsel måste ta över driften i kommunal regi alternativt avveckla verksamheten.

Sammanfattningsvis bedöms att det utifrån nuvarande omständigheter inte finns tidsmässiga och/eller legala förutsättningar att upphandla och driva verksamheten i privat regi. Det

alternativ som därmed återstår är drift i kommunal regi fram till dess att det nya boendet står klart.

Drift i kommunal regi

Vid fortsatt drift av Allégården i kommunal regi får socialnämnden ett utökat ansvar som utförare och vårdgivare. Huvudmannaskapets omfattning är dock oförändrad.

En uppstart i kommunal regi innebär sammanfattningsvis följande aktiviteter:

Förhyrning av lokaler

Vid kommunal drift måste kommunen teckna hyreskontrakt med IKANO vårdboende Täby AB för de lokaler som är aktuella för uppdraget. Förutom brukarnas lägenheter handlar det om gemensamhetsutrymmen, personalutrymmen och kontorsutrymmen. Brukaren betalar hyra för lägenhet och del i gemensamma utrymmen. Hyran för övriga lokaler ska bekostas av utföraren genom den så kallade lokalpeng som ingår i dygnersättningen, f n 129 kronor per brukare och dygn.

Lokalfrågan hanteras av samhällsutvecklingskontoret enligt det regelverk som gäller för denna typ av ärenden.

För närvarande inryms personalutrymmen och kontorsutrymmen (som även inrymmer dagverksamhet) samt restaurang i den mittersta delen av fastigheten. I samband med att den äldre delen av fastigheten ska rivras, preliminärt med start hösten 2019, kommer dessa lokaler inte längre att vara tillgängliga. Personalutrymmen och kontorslokaler måste inrymmas i den nyare delen av fastigheten, d v s i samma del som inrymmer brukarnas lägenheter. Det alternativ som står till buds är att använda den minsta enheten till dessa lokaler vilket innebär att antalet lägenheter minskar till 24. Se vidare under "Ekonomiska förutsättningar".

Rekrytering av personal

En verksamhetsförändring innebär ofta en viss personalrörlighet. Det innebär att socialnämnden inte kan förvänta sig att all personal som idag arbetar på Allégården kommer att vara beredda att gå över till kommunen som arbetsgivare. Rekryteringsinsatser kommer att bli nödvändiga, framför allt vad gäller hälso-och sjukvårdspersonal.

Förhandlingar om verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS och 28 § MBL.

Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan (verksamhetsövergång) finns särskilda skyddsregler som gäller för arbetstagare vid ofrivilligt arbetsgivarbyte. Frågan om verksamhetsövergång hanteras i fackliga förhandlingar. Inom den största fackliga organisationen Kommunal sköts denna typ av förhandlingar centralt vilket kan påverka när i tiden förhandlingar kan påbörjas och avslutas.

Om det blir fråga om en övergång enligt ovan får den personal som väljer att gå över till kommunen behålla vissa anställningsvillkor. Detta regleras i så kallade inrangerings-

förhandlingar där kommunens HR-avdelning har en central roll och ansvarar för genomförandet.

Rekrytering av chefsfunktion och hälso-och sjukvårdspersonal

Mot bakgrund av att det är fråga om en verksamhetsstart är bedömningen att chefsuppdraget omfattar en heltidstjänst. Eftersom det innebär ett uppdrag över en begränsad tid är det osäkert om det är möjligt att anställa en chef för uppdraget. I kostnadsberäkningarna ingår kostnader för inhyrning av en chefsfunktion under hela perioden.

Nattpersonalen ska ha tillgång till arbetsledning nattetid. Allégården bedöms kunna ingå i socialnämndens nuvarande avtal med Stockholms stads Trygghetsjour utan någon ökad kostnad.

I egenskap av vårdgivare ansvarar socialnämnden för att det finns en verksamhetschef¹⁰ för hälso-och sjukvården med adekvat kompetens och ett övergripande ansvar för att tillgodose brukarnas behov av en god och säker hälso- och sjukvård.

Samtliga kategorier hälso- och sjukvårdspersonal (sjuksköterska, sjukgymnast/fysioterapeut och arbetsterapeut) ska vara legitimerad och ha förskrivningsrätt inom sitt yrkesområde.

För att säkerställa en god hälso-och sjukvård ska verksamheten ha tillgång till sjuksköterskekompetens dygnet runt. I dagsläget är det mycket svårt att rekrytera sjuksköterskor, uppdragets begränsning bedöms komplicera rekryteringsläget ytterligare. Sannolikt kommer sjuksköterskeresurs att få hyras in via bemanningsföretag.

Eftersom rehabilitering ingår i uppdraget ska utföraren ha tillgång till paramedicinskt personal d v s såväl fysioterapeut som arbetsterapeut. Den paramedicinska personalen ska finnas tillgänglig vardagar under dagtid. Det är i dagsläget svårt att rekrytera även dessa personalkategorier vilket betyder att det kan bli aktuellt att anlita bemanningsföretag även här.

Se vidare under ”Ekonomiska förutsättningar”.

Anskaffning av inventarier

Brukaren möblerar sin lägenhet med egna möbler med undantag av säng och sängbord som tillhandahålls av utföraren. Övriga utrymmen möbleras och utrustas av utföraren.

Om beslut fattas att starta verksamhet vid Allégården finns två alternativ: socialnämnden köper befintliga inventarier till gemensamma utrymmen, personalutrymme m m av Vårdstyrkan i Stockholm AB eller inhandlar nya inventarier till samtliga utrymmen.

Ett eventuellt köp av befintliga inventarierna ska enligt kommens upphandlingsenhet föregås av en värdering gjord av en oberoende värderingsman. Om värdet inte överstiger 100 tkr kan kommunen köpa inventarierna genom direktupphandling utan konkurrensutsättning.

¹⁰ 4 kap. 2 § HSL.

Överstiger värdet 100 tkr föranleder kommunens policy att inköpet konkurrensutsätts genom att tillfråga fler än en leverantör samt att den lagstadgade dokumentationsplikten upprätthålls.

Ska inventarierna nyanskaffas innebär det viss leveranstid. Möbler till ett äldreboende måste vara anpassade till målgruppen både vad gäller utformning och material. Denna typ av möbler kan inte köpas i möbelvaruhus utan måste beställas särskilt.

Inventariernas nuvarande skick, behov av nyanskaffning etc. är för närvarande inte utrett. Se vidare under "Ekonomiska förutsättningar".

Trygghetslarm

Varje lägenhet ska utrustas med trygghetslarm. Om befintlig larmutrustning inte kan användas finns möjlighet att installera den typ av trygghetslarm som används inom hemtjänsten. Skillnaden mot nuvarande ordning med ett lokalt larm blir då att larmen går till SOS Alarm för vidarebefordran till boendets personal.

Upphandling av varor och tjänster

I uppdraget ingår att tillhandahålla heldygnskost inklusive specialkost. Inför en verksamhetsstart måste utföraren säkerställa leverans av måltider och livsmedel i övrigt.

Utföraren ansvarar för att samtliga utrymmen städas och hållas välvårdade med god hygienisk standard. Storstädning, fönsterputs och slutstädning vid utflytt ska erbjudas. Städtjänster måste därför upphandlas.

Brukare som bor i särskilt boende ska ha tillgång till läkare. Läkarsatser ingår dock inte i det kommunala hälso-och sjukvårdsuppdraget utan tillhandahålls av Region Stockholm. Avtal måste tecknas med aktuell läkarorganisation, vilket bedöms ta cirka tre månader i anspråk.

Utföraren ska också tillhandahålla och bekosta personalens arbetskläder, förbrukningsartiklar, medicintekniska produkter, inkontinensartiklar, medicinsk fotvård efter remiss från läkare, läkemedel (vissa), hjälpmedel och övrig utrustning enligt fördelningslistor med Region Stockholm. Inom dessa områden måste utföraren också säkerställa leveranser, antingen genom att använda befintliga avtal eller göra nya upphandlingar.

Teknisk utrustning såsom telefoner, datorer etc. samt nödvändiga licenser köps in och bekostas av utföraren.

lordningsställande av telefoni, IT, leverans av varor och tjänster m m

En uppstart i kommunal regi innebär att även funktioner utanför socialnämndens verksamhetsområde måste engageras. Vilka funktioner som får göra vad regleras i nämndernas reglementen och delegationsordningar. När det gäller uppstart av en verksamhet handlar det exempelvis om funktioner inom upphandling, HR, ekonomi, IT och kommunikation. Dessa funktioner bedöms inte finnas tillgängliga förrän efter semesterperioden, d v s mitten av

augusti månad. Den kommunala utföraren måste vidare ha tillgång till kommunens IT-nät, vilket innebär särskilda kostnader, se vidare under ”Ekonomiska förutsättningar”.

Rutiner och arbetssätt för att säkerställa dokumentation och systematiskt kvalitetsarbete

I såväl socialtjänstlag som hälso-och sjukvårdslag ställs krav på att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ska den som är vårdgivare eller bedriver socialtjänst planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Dokumentation ska utföras enligt gällande lagar, förordningar och föreskrifter. Eftersom dokumentationen såväl för sociala insatser som hälso-och sjukvård tillhör den nuvarande utföraren, måste kommunen upprätta nya journaler för varje brukare inom respektive område. I händelse av att pappersdokument behöver förvaras ska det finnas särskilda skåp som skyddar dokumentationen från stöld, brand och fukt.

Avslut av uppdrag

När det nya boendet står klart omkring år 2023 ska en ny privat utförare svara för driften av verksamheten enligt överenskommelse med IKANO Vårdboende AB. Den nya utföraren har möjlighet men ingen skyldighet att ansöka om att ingå i kommunens valfrihetssystem. Utföraren kan på samma sätt som övriga utförare godkända enligt LOV välja att även ingå i andra kommuners valfrihetssystem.

Såväl vid kommunal drift som vid en driftentreprenad måste kommunen fatta beslut om att avveckla verksamheten i kommunal regi inför att den tillfälliga driften upphör. Den privata utföraren som ska driva verksamheten startar upp verksamheten på nytt, om det blir aktuellt med övertagande av personal och en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS kan inte avgöras i nuläget. Den avlämnande utföraren måste oavsett driftform kalkylera med en risk att det kommer att finnas övertalig personal vid periodens slut. Se vidare under ”Ekonomiska förutsättningar”.

Kvarvarande inventarier måste tas om hand av kommunen, antingen genom återbruk i annan verksamhet eller genom försäljning i särskild ordning.

Avvecklingsprocessen innebär att särskilda kostnader kan uppstå. Antalet tomma platser kan successivt öka en tid innan verksamheten upphör, personalrörligheten likaså med mer kostsamma lösningar (inhyrning) som alternativ. Den avlämnande utföraren måste, oavsett driftform, kalkylera med en risk för övertalig personal vid periodens slut.

I nuläget är det oklart om det kan bli fråga om en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS. Om personal inte går över till den nya utföraren kan övertalighet uppstå. Då tillämpas turordningsområden som vanligen omfattar yrkeskategorier som kräver likartad kompetens, till exempel omsorgspersonal i särskilt boende. Det innebär att övertalig personal från

Allégården får anställning på ett annat kommunalt boende och att personal i det boendet blir övertalig och måste hanteras med stöd av LAS.

Ekonomiska förutsättningar vid kommunal drift

Förutsättningarna för att organisera och driva ett särskilt boende på ett tryggt, säkert och konstadseffektivt sätt påverkas av en rad faktorer där antalet platser och boendets fysiska utformning har stor betydelse.

Allégårdens nuvarande antal platser kan vara en osäkerhetsfaktor när det gäller de ekonomiska förutsättningarna att driva boendet. I beräkningar som ESO¹¹ har gjort beskrivs att den minsta effektiva skalan för att driva ett särskilt boende ligger på 45-50 lägenheter. Framför allt beror detta på de krav på bemanning som gäller för särskilda boenden, se vidare under "Krav på bemanning".

Som tidigare beskrivits inrymmer Allégården för närvarande 30 lägenheter. Boendet har fyra våningsplan. Varje plan innehåller ett antal lägenheter samt gemensamma utrymmen och matplats.

I den mittersta delen av fastigheten inryms för närvarande personalutrymmen, kontorslokaler och restaurang.

Lägenheterna fördelas enligt följande:

Våning 4:	8 lägenheter med somatisk inriktning.
Våning 3:	8 lägenheter med demensinriktning.
Våning 2:	8 lägenheter med demensinriktning.
Våning 1:	6 lägenheter med demensinriktning (avvecklas hösten 2019)

Tabell 1: Allégårdens lokaler juni 2019.

Krav på stationär bemanning

Det generella kravet på bemanning i särskilt boende gäller oavsett driftform och innebär att brukaren ska garanteras omsorg och vård av god kvalitet och med hög patientsäkerhet dygnet runt årets alla dagar. Kravet baseras på det bemanningskrav som finns i 2 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937):

¹¹ Rapport "Goda år på ålderns höst?" Rapport 2014:1. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

”I en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen¹²(2001:453) ska det, utifrån den enskildes aktuella behov, finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp. Den boende ska ges det stöd och den hjälp som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.”

Tre av enheterna på Allégården har demensinriktning vilket ställer särskilda krav på bemanning. I socialtjänstförordningen beskrivs detta enligt följande: *”Vidare förtydligas att de äldre som placeras i exempelvis demensboenden och behöver dygnet – runt vård ska tillförsäkras detta. Finns behov av närvarande personal på boendet ska det finnas”.*

Hur kravet på bemanning ska tolkas framgår i ett principiellt beslut som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) fattade den 18 februari 2015. Beslutet avsåg ett särskilt boende med demensinriktning där en nattpersonal svarade för två avdelningar med 18 boende. Avdelningarna låg på olika våningsplan vilket innebar att minst hälften av avdelningarna ständigt var obemannade. Även om varje brukare hade tillgång till larm för att påkalla hjälp menade IVO att bemanningen inte var tillräcklig och att personalen inte hade den överblick som behövs i denna typ av verksamhet. Föreläggandet var förenat med ett vite om 1 mnkr.

Bemanning på Allégården

Bemanningskravet innebär att samtliga fyra enheter på Allégården måste ha stationär personal dygnet runt. Natttid behövs till exempel en personal per våning samt en löpare som kan hjälpa till där det behövs, totalt fem nattpersonal. Det är en avsevärt högre bemanning än vad andra boenden har.

Som exempel kan nämnas det kommunalt drivna boendet Attundagården som har 72 lägenheter med demensinriktning fördelade på fyra våningsplan. Boendets fysiska utformning innebär att en personal kan ha uppsikt över två enheter per våningsplan. Natttid arbetar sex personal varav fyra stationära per våningsplan och två löpare, totalt sex personal. Allégården har i det närmaste lika många personal i tjänst natttid med mindre än hälften så många brukare.

Lokalhyra

Hyra för personalutrymmen och administrativa utrymmen ska oavsett upphandlings- eller driftsform finansieras med den del i ersättningen som avser lokaler, s k lokalpeng. Denna är för närvarande fastställd till 129 kronor per dygn. Beräknat på full beläggning motsvarar lokalpengen för Allégården cirka 1.3 mnkr på årsbasis.

IKANO Vårdboende i Täby AB uppger att den marknadsmässiga hyran för Allégårdens lokaler i befintligt skick är cirka 3,5 mnkr. Driftkostnaden på 2,5 mnkr hänförs dels till brukarnas lägenheter, dels till administrativa ytor och restaurang. IKANO Bostäder AB bedömer att

¹² Särskilt boende för äldre.

lokalpengen på 1,3 mnkr (129 kronor x 30 brukare x 360 dygn¹³) täcker kostnaderna för personalutrymmen och kontorsytor.

Ersättning vid tom plats

Beräknade driftkostnader utgår ifrån en situation med full beläggning. Vid tom plats ersätts utförare under en kortare period (14 dagar för kommunal utförare) med ett lägre dygnsbelopp, därefter upphör ersättningen.

Eftersom Allégården kommer att vara en byggarbetsplats under många år framöver måste vägas in i sammanhanget att det finns en risk för att nya brukare inte kommer att välja detta boende om det finns andra alternativ. Det finns då en risk att antalet tomma platser utan ersättning kommer med risk för underskott.

Oavsett driftform ersätts utförare med en fastställd summa per dygn, så kallad peng. Denna ersättning ska täcka samtliga kostnader för uppdraget. Några andra ersättningar utges inte. Ersättningsnivån för en privat utförare år 2019 är fastställd till 1 897¹⁴ kronor per dygn, medan en kommunal utförare får 1 849 kronor per dygn.

Driften av Allégården innebär vissa ekonomiska osäkerhetsfaktorer. Framför allt handlar det antalet platser som påverkar förutsättningarna att fördela övergripande kostnader (för exempelvis ledning och hälso- och sjukvårdspersonal) samt de krav på bemanning som ställs på särskilda boenden i allmänhet och boenden med demensinriktning i synnerhet. Även beläggningsgraden har betydelse för det ekonomiska utfallet.

Behov av personal-och kontorsutrymmen

Den del av fastigheten som i nuläget bland annat inrymmer kontorslokaler och personalutrymmen kommer att stängas av i och med att den gamla delen rivs preliminärt hösten 2019. Då utföraren måste tillhandahålla personalutrymmen och lokaler för medicinförråd, dokumentation m m föreslås den minsta enheten med sex lägenheter avvecklas som boende och användas för detta ändamål. Omflyttningen av brukare sker i så fall successivt och så långt det är möjligt inom huset. Antalet platser i särskilt boende kommer således att vara 24.

Beräkning av kostnader för drift i kommunal regi

I bilaga 1 till denna utredning beskrivs de beräkningar som gjorts av kostnader för fortsatt drift i kommunal regi. I beräkningarna har hänsyn tagits till de krav på stationär bemanning som redovisats tidigare samt till att vissa funktioner kan behöva hyras in via bemanningsföretag. Utgångspunkt har varit kostnaderna för anställd personal samt den fastställda ersättningsnivån för kommunal utförare minus schablonkostnad för lokaler och inventarier.

¹³ Ersättning till utförare beräknas på 360 dagar. Därigenom får utföraren ersättning för samma antal dagar (30) oavsett månad.

¹⁴ Privata utförare kompenseras med 2,6 procent av grundersättningen för ingående moms på varor och tjänster som behövs för uppdragets genomförande, därav den högre ersättningen.

Den kalkyl som redovisas i bilaga 1 baseras på full beläggning vid 24 platser¹⁵.

I tabellen nedan redovisas kostnader för driften av Allégården från och med 2020. Beräkningen baseras på ersättning för samtliga 24 platser.

	År 1 (24 platser)	År 2 (24 platser)	År 3 (24 platser)
Intäkter	14,7 mnkr	14,7 mnkr	14,7 mnkr
Kostnader	- 21,5 mnkr	- 21,5 mnkr	- 21,5 mnkr
Resultat	- 6,8 mnkr	- 6,8 mnkr	- 6,8 mnkr

Tabell 2 ¹⁶: Intäkter, kostnader och resultat för drift av Allégården år1-3.

Utöver de kostnader för drift av verksamheten som beräknas ovan tillkommer de kostnader som beställare får genom till exempel kostnader för lokaler (som inte ingår i driftkostnaderna ovan) och kostnader för tomma platser.

	År 1 (30 platser)		År 2 (24 platser)	År 3 (24 platser)
Extra kostnad för beställare	- 1,1 mnkr		-1,1 mnkr	-1,1 mnkr

Tabell 3: Kostnad beställare år 1-3.

Kostnader för uppstart, inventarier och avslut

Att starta upp och avsluta verksamhet är förenat med vissa kostnader. Dessa kostnader ingår därför inte i den kalkyl som presenteras i denna utredning. Även kostnader för anskaffning av inventarier ligger utanför dessa beräkningar. Investeringsanslaget kan därför behöva höjas, med vilket belopp beror på om befintliga inventarier kan köpas eller om nyanskaffning måste göras. Inom IT måste dragning göras för att utföraren ska ha åtkomst till kommunens datanät.

¹⁵ Beloppen år 2 och 3 är inte inflationsuppräknade.

Sammanfattande bedömning Ekonomiska förutsättningar/drift i kommunal regi

Förutsättningarna för att driva Allégården inom den ekonomiska ersättning (peng) som lämnas till utföraren påverkas av en rad omständigheter. När det gäller Allégården är det, som tidigare redovisats, framför allt boendets storlek och fysiska utformning i kombination med krav på bemanning som har betydelse.

Kostnaderna för driften år 2019 beräknas kunna finansieras inom ram. De beräkningar som redovisas i bilaga visar på ett årligt underskott på cirka 6,8 mnkr från och med år 2020. Enligt Täby kommuns principer för ekonomistyrning ombudgeteras verksamhetens över- respektive underskott varje år. Det innebär att verksamheten tar med sig resultatet till kommande år.

I praktiken betyder det att år 1 startar Allégården från noll, d v s utan intäkter, dessa består av den peng som beställaren betalar för levererade volymer. Om verksamheten uppvisar ett underskott vid årets slut ombudgeteras detta till nästkommande år. Enligt beräkningarna får Allégården gå in med ett underskott på 6,8 mnkr år 2. Vid utgången av år 2 beräknas underskottet till totalt cirka 13,6 mnkr. När verksamheten ska avvecklas vid utgången av år 3 beräknas det totala underskottet till cirka 20,4 mnkr. Att påverka underskottet i någon nämnvärd omfattning bedöms inte realistiskt mot bakgrund av att den största kostnadsposten är omsorgspersonal.

Underskottet i driftkostnader tillsammans med beställarens ökade kostnader uppgår sammantaget till cirka 25 mnkr. för hela perioden.

Löpande uppföljning

Som tidigare beskrivits kommer fastigheten att vara föremål för omfattande om-och nybyggnationer under ett antal år framöver. Den gamla delen av Allégården kommer att rivas och nybyggnationer påbörjas. Utemiljön kommer att påverkas genom transporter, buller, damm etc. Baserat på tidigare erfarenheter av ombyggnationer (exempelvis ombyggnaden av Tibbelhemmet) finns det en risk för att nya brukare inte kommer att välja att flytta till Allégården om det finns andra alternativ och att antalet tomma platser därför kommer att öka över tid. Socialnämnden behöver därför följa utvecklingen regelbundet genom rapportering kvartalsvis vad gäller in-och utflyttningar, beläggningsgrad, avvikelser, ekonomiskt utfall och annat som kan vara av vikt för eventuella nya ställningstaganden vad gäller driften av Allégården.

Källor

Täby kommuns policy för upphandling (Beslut KS 2010-04-12).

Utredning om Allégården 2019-04-25 (dnr SON 2019/82-76).

Ersättningsnivåer 2019 (dnr SON 2018/256-04).

Lag (2008:962) om valfrihetssystem LOV.

Lag (2017:1145) om offentlig upphandling LOU.

Socialtjänstlag (2001:453) SoL.

Socialtjänstförordningen (2001:937).

Hälso-och sjukvårdslag (2017:30) HSL.

Täby kommuns verksamhetsplan och budget 2019.

Kommunallag (2017:725) KL.

”Goda år på ålderns höst”. ESO-rapport 2014:1. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.