

§ 79

Stärkt valfrihet och bättre rådighet för hållbar ekonomi och geografisk spridning av särskilda boenden

KSN-2024-01033

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta

1. **att** äldrenämnden ska övergå från att upphandla särskilt boende enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) till att enbart upphandla särskilt boende enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) enligt föredragning i ärendet.

Sammanfattning

Uppsala kommun bedriver idag särskilda boenden för äldre dels i egen regi dels genom upphandling av platser enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samt upphandlade verksamheter enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Genom att upphandla särskilt boende enbart med stöd av LOU i stället för, som idag, både enligt LOU och LOV så förväntas äldrenämndens rådighet öka framgent. Nämndens styrning över planering och etablering av särskilda boenden bedöms öka liksom möjligheterna till att bättre matcha utbud efter behov i kommunen.

För medborgarna innebär förslaget fortsatt valfrihet, eftersom det fortfarande är den enskilda individens val som avgör vilket särskilt boende personen flyttar till. En ökad rådighet bedöms på sikt kunna skapa ännu större valmöjligheter för den enskilde, då tillgången till särskilda boenden i olika stadsdelar och på landsbygden kan främjas genom bättre förutsättningar för nämndens planering.

Ambitionen är att samtliga befintliga utförare som idag verkar i Uppsala ska vilja fortsätta samarbetet och därutöver att ge idéburna organisationer större möjligheter att långsiktigt verka i kommunen. Det kan ske med stöd av ny lagstiftningen om att reservera upphandlingar för idéburna organisationer eller genom ramavtal med olika förutsättningar utifrån verksamhetens storlek.

I beredningsarbetet har dialoger genomförts med alla utförare för att diskutera förutsättningarna för alla inblandade. Under dessa dialoger har vikten av valfrihet,

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokoll

Datum:
2024-03-26

förutsägbarhet och långsiktiga avtal lyfts fram. Kommunen ser till alla leverantörer jämlikt och strävar efter att skapa en bra förändring med en gynnsam miljö med stabila förutsättningar och långsiktiga avtal. Målet är att värna en mångfald av utförare och säkerställa en hållbar äldreomsorg för invånarna i Uppsala.

Den ökade rådigheten bedöms på sikt ge en mer hållbar ekonomi för nämnden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 25 mars 2024

Yrkanden

Therez Almerfors (M), Ehsan Nasari (C) och Jonas Segersam (KD) yrkar avslag till föreliggande förslag samt att LOV ska införas som ett enhetligt system för samtliga särskilda boenden för äldre i kommunen.

Stefan Hanna (UP) och Erik Pelling (S) yrkar bifall till föreliggande förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställer först föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag.

Ordföranden finner därefter att arbetsutskottet avslår Therez Almerfors (M) med fleras ändringsyrkande.

Reservationer

Therez Almerfors (M), Ehsan Nasari (C) och Jonas Segersam (KD) reserverar sig mot beslutet.

Särskilda yttranden

Stefan Hanna (UP) lämnar följande särskilda yttrande:

Utvecklingspartiet demokraternas, UP, Silveravtal med minoritetsstyret innebär att det fortsatt kommer att erbjudas särskilda boenden även i privat regi. 50 procent av behovet ska täckas av andra än kommunen själv. Genom Silveravtalet kan de äldres valfrihet kopplat till alternativa platser att bo på försvaras och utvecklas genom att kommunen kan styra var nya särskilda boenden etableras.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-03-25

Diarienummer:
KSN-2024-01033

Handläggare:
Hannes Vidmark

Stärkt valfrihet och bättre rådighet för hållbar ekonomi och geografisk spridning av särskilda boenden

Förslag till beslut

kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** äldrenämnden ska övergå från att upphandla särskilt boende enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) till att enbart upphandla särskilt boende enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) enligt föredragning i ärendet.

Ärendet

Uppsala kommun bedriver idag särskilda boenden för äldre dels i egen regi dels genom upphandling av platser enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samt upphandlade verksamheter enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Genom att upphandla särskilt boende enbart med stöd av LOU i stället för, som idag, både enligt LOU och LOV så förväntas äldrenämndens rådighet öka framgent. Nämndens styrning över planering och etablering av särskilda boenden bedöms öka liksom möjligheterna till att bättre matcha utbud efter behov i kommunen.

För medborgarna innebär förslaget fortsatt valfrihet, eftersom det fortfarande är den enskilda individens val som avgör vilket särskilt boende personen flyttar till. En ökad rådighet bedöms på sikt kunna skapa ännu större valmöjligheter för den enskilde, då tillgången till särskilda boenden i olika stadsdelar och på landsbygden kan främjas genom bättre förutsättningar för nämndens planering.

Ambitionen är att samtliga befintliga utförare som idag verkar i Uppsala ska vilja fortsätta samarbetet och därutöver att ge idéburna organisationer större möjligheter att långsiktigt verka i kommunen. Det kan ske med stöd av ny lagstiftningen om att reservera upphandlingar för idéburna organisationer eller genom ramavtal med olika förutsättningar utifrån verksamhetens storlek.

I beredningsarbetet har dialoger genomförts med alla utförare för att diskutera förutsättningarna för alla inblandade. Under dessa dialoger har vikten av valfrihet, förutsägbarhet och långsiktiga avtal lyfts fram. Kommunen ser till alla leverantörer jämlikt och strävar efter att skapa en bra förändring med en gynnsam miljö med stabila förutsättningar och långsiktiga avtal. Målet är att värna en mångfald av utförare och säkerställa en hållbar äldreomsorg för invånarna i Uppsala.

Den ökade rådigheten bedöms på sikt ge en mer hållbar ekonomi för nämnden.

Beredning

Ärendet har beretts av vård- och omsorgsförvaltningen tillsammans med juridik, ekonomi, upphandling och fastighet från kommunledningskontoret.

Föredragning

Bakgrund

Uppsala kommun har utifrån socialtjänstlagen en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Idag sker det genom tre olika driftsformer:

1. genom att särskilda boenden för äldre bedrivs i egen regi,
2. entreprenadupphandlade verksamheter där kommunen hyr fastigheten och driften har upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling (LOU),
3. verksamheter upphandlade enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

I Uppsala kommun har den enskilde möjlighet att välja boende genom att ställa sig i kö på upp till tre olika boenden. Den möjligheten introducerades redan innan införandet av LOV och är i sig inte beroende av att lagen om valfrihetssystem tillämpas.

Inom egen regi finns idag 1 030 lägenheter vilket utgör 52 procent av kapaciteten. 60 lägenheter finns upphandlade genom LOU vilket utgör 3 procent av kapaciteten. Inom LOV finns 46 procent av kapaciteten.

Nuläge

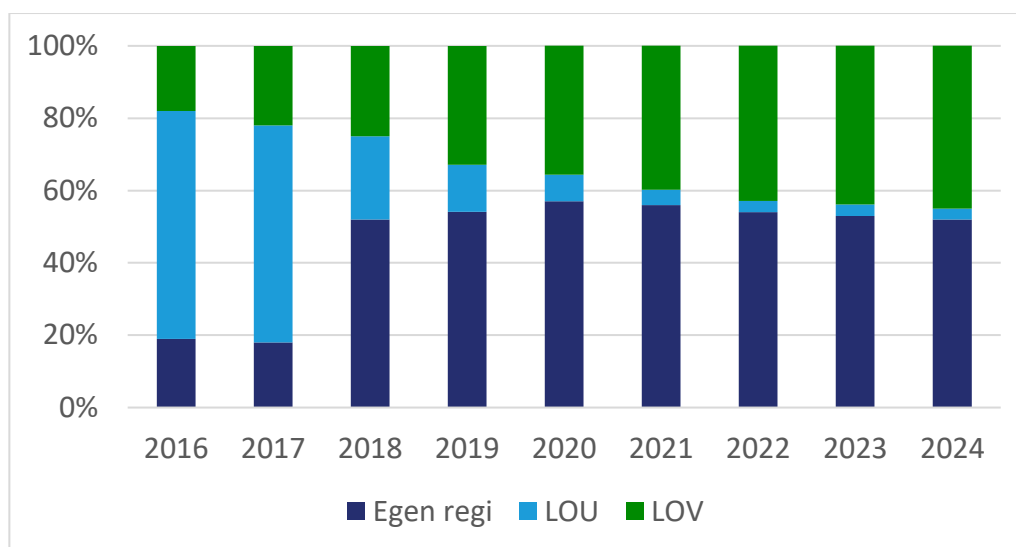
LOV för särskilda boenden för äldre har tillämpats sedan år 2015. Lagen innebär att utförare som uppfyller det förfrågningsunderlag äldrenämnden har beslutat om fritt kan etablera särskilda boenden i Uppsala kommun.

Vid tiden för införandet av LOV rådde ett underskott på platser och efter införandet har en kraftig utbyggnad av nya boenden skett i kommunen. Det har resulterat i att antalet tillgängliga platser under en längre tid överskridit behovet. Under år 2019 och 2020 minskade antalet ansökningar om särskilt boende samtidigt som nyetableringar skedde inom LOV. Beläggningsgraden för det totala antalet platser på alla boenden sjönk till 81 procent. Detta innebar att nästan var femte plats på kommunens särskilda boenden stod tom under perioden. I januari 2023 fanns drygt 200 tomma lägenheter varav cirka hälften i egen regi och hälften inom LOV. Viss ökning av beläggningsgraden har skett och vid utgången av 2023 var den cirka 94 procent. Ett överskott av platser förväntas kvarstå till minst år 2026.

För privata utförare innebär överskottet av platser mindre intäkter eftersom endast belagda platser ersätts. För kommunen innebär det kostnader för att upprätthålla tomma platser i egen regi samtidigt som man behöver ersätta belagda platser på privata boenden.

Bristande rådighet och planering

Den stora utbyggnaden av nya boenden och lägenheter av privata utförare som skett sedan LOV infördes har inneburit att förhållandet förskjutits avseende hur stor del av det nuvarande fastighetsbeståndet nämnden har styrning över. Att nyetableringen har lett till en större tillgång än efterfrågan har gjort att rådigheten minskat ytterligare. Under perioden 2016–2024 har nämndens styrning över fastigheterna minskat från över 80 procent till närmare 50 procent, se figur 1.



Figur 1 - Fördelning driftsformer

Äldrenämnden har med överetableringen och den minskade styrningen över det totala fastighetsbeståndet förlorat i kontroll över var och hur nya boenden etableras och i vilken takt en utbyggnad av antalet platser sker inom kommunen. Detta kan leda till att det på sikt kan ske en större överetablering av boenden likväl som det kan leda till att det sker en underetablering av boenden. Oavsett vilket skulle det kunna leda till att nämnden ej kan balansera antalet platser utifrån det behov som kommer finnas framgent.

Nämnden har idag inte heller någon kontroll över var och hur nyetablering sker vilket kan leda till en ökad koncentration av boenden i de centrala delarna av staden medan en mindre utbyggnad sker på kommunens landsbygd. Den etablering av verksamheter som skett inom LOV har nästan uteslutande skett i de centrala delarna av Uppsala. En ökad styrning över planering och etablering av särskilda boende skulle således också på sikt leda till en ökad valfrihet för den enskilde, då kommunen kan öka den geografiska närheten genom att planera för särskilda boenden i stads- och kommun-delar som i dag saknar boenden.

Etableringen inom LOV har till viss del skett utan nämndens delaktighet och utan att nämnden alltid har blivit informerad om planerade etableringar. Detta har försvårat både nämndens och de privata utförarnas planering.

Vid etablering inom LOV äger även utförarna frågan om planeringen över hur boenden utformas och nämnden förlorar därmed möjligheten till att exempelvis samlokalisera sina verksamheter, besluta om storlek på boenden eller dess geografiska placering.

I Uppsala kommun utmärker sig befolkningsstrukturen genom en jämförelsevis ung befolkning med en lägre andel individer över 80 år jämfört med andra liknande kommuner. Trots denna demografiska profil har Uppsala en högre andel beviljanden för särskilda boenden. Samtidigt har andelen äldre som bor i särskilda boenden minskat med nästan 50 procent sedan början av 2000-talet, både i Uppsala kommun och i riket. Denna utveckling tyder på att Uppsala kommun kan förvänta sig en långsammare ökning av behovet av särskilda boenden jämfört med den demografiska trenden. Det är sannolikt att strategier som fokuserar på att främja hälsa och förebygga sjukdomar kommer att fortsätta vara avgörande för att bromsa behovet av särskilda boenden i framtiden.

Nämnden har även initierat flera åtgärder som förväntas minska behovet av särskilda boenden, såsom intensiv hemrehabilitering, trygg hemgång och anpassade seniorboendialternativ. Anpassade seniorboendialternativ utgör, till skillnad från särskilda boenden, bostäder som inte kräver biståndsbedömning. Det ger en ökad möjlighet för seniorer att planera sitt framtida boende samt anpassa boendet till en mindre och mer hanterbar storlek eller för att integrera sig i en gemenskap och undvika känslan av ensamhet. Dessa strategier, tillsammans med en generell förbättring av hälsan hos äldre individer, förväntas vara avgörande för att minska behovet av särskilda boenden i framtiden.

Om nämnden lyckas minska behovet av boendeplatser genom att främja äldres självständighet och hälsa, kan behovet av nya boenden skjutas på framtiden. Med ökad styrning kan sedan etableringen av särskilda boenden anpassas till det förväntade behovet.

Sistahandsansvaret

Äldrenämnden är huvudman och ansvarar för att oavsett tidpunkt tillhandahålla platser på särskilt boende till de invånare i Uppsala kommun som enligt beslut erhållit insatsen. Nämnden kan sedan välja att genom uppdrag till den egna regin tillika privata utförare tillhandahålla insatsen. Dock är det alltid nämnden som har det yttersta ansvaret att tillhandahålla insatsen oavsett driftsform, det så kallade sistahandsansvaret. Detta innebär att nämnden hela tiden måste vara rustad för att kunna träda in i annan utförares ställe för att tillhandahålla insatsen om den andre utföraren oavsett anledning inte kan utföra sitt uppdrag.

I samband med införandet av LOV 2015 problematiserades frågan om sistahandsansvaret. Om en utförare skulle välja att lämna verksamheten kan inte nämnden ta över verksamheten utan att säkra ett hyreskontrakt för fastigheten från den privata utföraren eller fastighetsägaren. Vid införandet framhölls det att detta skulle kunna innebära såväl en ekonomisk risk som ett förhandlingsmässigt underläge för kommunen.

Inom LOV finns inget som hindrar att aktörer går samman eller att en aktör köper upp en annan. I det fall en enskild utförare skulle inta en dominerande ställning i det samlade utbudet riskerar nämndens förhandlingsutrymme minska ytterligare. Redan idag är en aktör dominerande med nästan halva beståndet inom LOV vilket innebär nästan 25 procent av det totala beståndet.

Äldrenämnden bör sträva efter att ha tillräckligt stor rådighet över den totala kapaciteten avseende hyreskontrakt för att kunna hantera sistahandsansvaret. Detta för att nämnden om situationen uppstår faktiskt ska ha möjlighet att ta sitt sistahandsansvar mot kommunens medborgare.

Ekonomi

Överskottet av lägenheter genererar kostnader för nämnden. En fortsatt överkapacitet om 7 procent, vilket varit snittet med LOV (pandemiåren borträknade), uppskattas kosta 30–50 miljoner mer per år jämfört med att ha en överkapacitet på 1 procent.

Tabell 1 och 2 visar den prognosticerade kapaciteten och antalet tomma lägenheter vid 7 procent respektive 1 procent överkapacitet för åren 2028–2032.

Tabell 1 – 7% överkapacitet

Behov/Kapacitet	2028	2029	2030	2031	2032
Kapacitet totalt	2 305	2 400	2 485	2 565	2 660
Tomma lägenheter	161	169	172	176	182

Tabell 2 – 1% överkapacitet

Behov/Kapacitet	2028	2029	2030	2031	2032
Kapacitet totalt	2 167	2 252	2 337	2 417	2 507
Tomma lägenheter	23	21	24	28	29

Den faktiska kostnadsskillnaden kommer avgöras av kommande avtalsvillkor samt politiska ambitioner gällande var och hur nyetablerade boenden ska bedrivas.

Ökad rådighet

Idag har äldrenämnden ett överskott av platser på särskilda boenden för äldre.

I ett scenario där invånarna i stor utsträckning väljer ett kommunalt drivet boende och kommunen då får hög beläggningsgrad blir det inga större ökade kostnader för nämnden. För det omvända scenariot, att invånarna i första hand väljer privata utförare inom LOV, rör kommunen sig mot ett läge där kostnaderna riskerar att öka mycket kraftigt mot bakgrund av de tomplatser kommunen står med. Detta förutsatt att inga större åtgärder kan vidtas för att minska nämndens kostnader för sina boenden i egen regi.

En lösning i det korta perspektivet skulle kunna vara att lägga ned verksamheter i egen regi. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv är det troligen mest lönsamt att lägga ner verksamheter på landsbygden vilka är minst konkurrenskraftiga. På sikt skulle det kunna leda till att det endast finns särskilda boenden för äldre i centrala Uppsala och inga på landsbygden.

Att upprepade gånger hantera överskottet av platser genom att avveckla verksamheter i egen regi kan potentiellt minska både tillgängligheten och kommunens förhandlingsutrymme. Det leder till att utförare inom LOV står för en allt större del av särskilda boenden, vilket i sin tur kan äventyra förmågan att säkerställa sistahandsansvaret.

Övergång från LOV till ramavtal enligt LOU

För att stärka kontroll över etableringen och planeringen av särskilda boenden i kommunen föreslås att upphandling genom LOV avvecklas i kommunen och att upphandling enligt ramavtal enligt LOU i stället används. Ett ramavtal enligt LOU ger privata utförare fortsatt möjlighet att verka i kommunen. Genom ett avskaffande av upphandlingar enligt LOV återtar äldrenämnden den övergripande planeringen av nyetablering av särskilda boenden inom kommunen.

Nämnden kan utifrån detta säkerställa en balans mellan behovet och utbudet av platser, samt styra över när och hur nyetablering av särskilda boenden ska ske. På så vis ges nämnden även en möjlighet att exempelvis avgöra den geografiska placeringen för kommande särskilda boenden samt utformningen av dessa. Något som idag sker av de privata utförarna genom den fria etableringsrätt som råder inom LOV.

En övergång från LOV till LOU kan ske genom att nämnden upphandlar ramavtal med privata utförare som framgent är villiga att sälja platser till nämnden i fastigheter som utförarna själva har hyreskontrakt för eller äger. Det skulle möjliggöra för nämnden att fortsättningsvis nyttja de platser som idag finns inom LOV men genom att platserna upphandlas på nytt enligt LOU. Med ett sådant ramavtal skulle nämnden säkerställa en tillgång på platser under avtalets tid samt erbjuda möjligheter för de nuvarande utförarna att fortsatt driva sina verksamheter.

Förfarandet skulle även säkra att de personer som idag bor på de särskilda boendena kan bo kvar om nuvarande utförare väljer att stanna i kommunen samtidigt som alla medarbetare kan stanna kvar hos sin nuvarande arbetsgivare.

Ett genomförande av en upphandling av ramavtal enligt LOU kan därmed enligt förvaltningens bedömning ge goda förutsättningar för nuvarande utförare att fortsatt verka inom kommunen under längre tid framöver. Detta samtidigt som nämnden återtar kontroll över planeringen och etableringen av nya verksamheter inom kommunen så det kommande behovet kan mötas.

Framgent skulle även upphandling enligt LOU kunna gynna de privata utförare som vill verka inom kommunen. Detta genom att utbudet kan planeras för att följa behovet och att etableringar av nya boenden av privata utförare eller upphandlingar av drifts-entreprenader kan planeras så de kan ske utan överetablering. Det innebär också en ökad trygghet för utförare att inte flera boenden etableras i samma område. Det gör att goda förutsättningar kan ges för de utförare som är aktiva inom kommunen samtidigt som tydligare och mer förutsägbara förutsättningar ges för nya utförare som vill etablera sig inom kommunen.

Vid dialogmöten gällande rådighet och förutsättningar med utförare, fackliga organisationer och intresseorganisationer lyfts långsiktighet och hållbara förutsättningar fram som viktiga faktorer. Längre avtalstider nämns av flera parter som något som skulle underlätta, därmed planeras avtalstider på 8-10 år vid en övergång till LOU. Längre avtal ger även ökad trygghet för utförarna gällande fastighetsinvesteringar.

Upphandling enligt LOU skulle även innebära tydliga principer för uppräknig av ersättningen vilket underlättar planeringen och minskar osäkerheten för utförare.

En övergång från LOV till LOU ger Uppsala kommun möjligheten att på lång sikt själva bygga eller ordna hyreskontrakt för särskilda boenden. Detta möjliggör att kommunen kan säkerställa en balans för att kunna ta sistahandsansvaret.

Planeringen för byggandet av boenden har genomgått en betydande utveckling med ett närmare samarbete inom kommunen och med marknaden. Det långsiktiga perspektivet har blivit en prioritet, där bostads- och lokalförsörjningsplaner sträcker sig över flera år för att säkerställa en stabil och hållbar utveckling. Detta samarbete och den långsiktiga planeringen är det som möjliggör en behovsanpassad planering och etablering av särskilda boenden.

Upphandling av idéburna utförare

I dagens upphandling enligt LOV ska nämnden behandla samtliga privata utförare inom kommunen likvärdigt, vilket innebär att samma ersättning ska utgå till utförarna oavsett deras företagsform eller verksamhetens storlek. Detta innebär att de idéburna utförare som idag finns i kommunen konkurrerar på den öppna marknaden tillsammans med övriga privata utförare. Idéburna utförare bedriver i regel mindre verksamheter och kan inte nyttja de stordriftsfördelar som kommersiella utförare kan och de idéburna har därmed ofta högre kostnader.

Enligt ny lagstiftning som trädde i kraft 1 januari 2023 finns möjligheten att under vissa förutsättningar reservera upphandlingar för idéburna organisationer vid upphandling enligt LOU eller LOV.

Om den politiska viljan ser ett mervärde i att skapa andra förutsättningar för idéburna organisationer är det möjligt att upphandla idéburna organisationer enligt den nya lagstiftningen.

Upphörande av upphandling enligt lagen om valfrihetssystem för särskilt boende för äldre

Vid ett beslut i fullmäktige i enlighet med föreliggande förslag, att övergå till att enbart upphandla särskilt boende för äldre enligt LOU så kommer tecknade avtalen med befintliga utförare inom LOV löpa tills kommunen säger upp dessa. Kommunen äger rätt att säga upp redan gällande avtal med 12 månaders uppsägningstid. Ansvaret för att övergå till att upphandla särskilda boenden i enlighet med förslaget ligger på äldrenämnden. Som en del i verkställigheten kommer äldrenämnden att ta ställning till när befintliga avtal med aktörer ska sägas upp.

För att skapa förutsättningar för att upphandla befintliga platser som idag finns inom LOV genom LOU krävs att upphandlingsprocessen startar så tidigt som möjligt. Initialt med framtagande av upphandlingsdokument ska upphandlingsprocessen även innehålla dialog med utförare. Därefter sker annonsering, utvärdering och tilldelning. För att kunna hantera dessa steg inklusive en eventuell överprövning bedömer vård- och omsorgsförvaltningen att cirka 18 månader behövs mellan ett beslut av kommunfullmäktige om att lämna LOV och det faktiska slutdatumet för upphandlingsformen.

Ekonomiska konsekvenser

Den totala kostnaden för insatsen särskilt boende kommer avgöras av de avtalsvillkor och ersättningsnivåer som avtalas om i övergången mellan upphandlingsformerna. Om ambitionen är att liknande villkor som idag ska fortsätta gälla och ersättningsnivåerna kommer anpassas på samma sätt som den nuvarande årliga revideringen, bedömt efter självkostnader, omvärldsbevakning och generell kostnadsutveckling, väntas kostnaden vara i nivå med den som skulle blivit med fortsatt upphandling enligt LOV.

Bedömning är dock att det initialt kan bli något högre kostnader, men inte till följd av avtalsövergången utan snarare till följd av planerad renovering av enheter i egen regi med större renoveringsbehov, varpå antalet brukare med extern utförare kan öka något.

På sikt förväntas kostnaderna bli lägre i och med lägre kostnader för tomplatser inom kommunens egen regi. Detta öppnar även upp möjligheter för kommunen att förnya fastighetsbeståndet samtidigt som sistahandsansvaret upprätthålls.

Det ekonomiska utrymme som kan skapas genom en bättre balans mellan utbud och behov behöver återinvesteras för att höja boendekvaliteten generellt och ge bättre förutsättningar att möta de demografiska- och kompetensmässiga utmaningarna framöver.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 25 mars 2024
- Bilaga 1: Protokoll från äldrenämndens sammanträde den 21 mars 2024.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör