

Äldrenämnden  
Handläggare: Niklas Ericson Forslund

## Förslag på upphandling av särskilda boenden 2019/2020

### Förslag till beslut

Äldrenämnden föreslås besluta

**att** upphandla driften vid Hagundagården, Dalbyhemmet, Lundgården, Björklingegården, Västergården, Karl-Johansgården samt Tunåsen av privata utförare genom upphandling enligt LOU.

### Sammanfattning

Antalet särskilda boenden som bedrivs i den egna regin har under de senaste åren ökat markant. Detta leder till att en upphandling av driften av ett antal boenden har blivit aktuell för att bevara balansen mellan den egna kommunala driften och de privata utförarna på marknaden. Detta då en viss andel verksamheter i den privata regin kan öka och förbättra möjligheten till en utveckling av kvalitet och kostnadseffektivisering inom området, såväl hos den egna regin som hos de privata utförarna. En viss andel verksamheter i privat regi ökar även möjligheten att mäta den egna regins konkurrenskraft på marknaden avseende kvalitet och kostnadseffektivitet.

Förvaltningen har utifrån detta föreslagit att upphandlingar sker för driften av följande boenden under 2020.

- Hagundagården
- Dalbyhemmet
- Lundgården
- Björklingegården
- Karl Johansgården
- Västergården
- Tunåsen

### Ekonomiska konsekvenser

Ärendet beräknas ha positiva effekter för äldrenämndens ekonomi. Verksamheterna upphandlas till ett fast pris vilket innebär en ekonomisk förutsägbarhet för nämnden under löpande avtalstid.

Äldreförvaltningen

Carina Juhlin  
Direktör

## **Bilagor**

Bilaga 1: Förslag på upphandling av särskilda boenden

Äldrenämnden

**Bilaga 1.**

Handläggare:

Niklas Ericson Forslund

## Bakgrund

Antalet särskilda boenden som drivs i kommunal egenregi har under de senaste åren ökat markant. Utvecklingen förklaras till sin huvuddel av kommunens sistahandsansvar och ett nödvändigt återtagande av driftansvaret i samband med ett antal upphandlingar som inte kunnat fullföljas/alternativt att upphandlad utförare gått i konkurs. Ökningen förklaras alltså inte av en ny viljeinriktning från äldrenämndens sida om att återta fler boenden i egen regi. Utvecklingen har medfört att egenregin i dagsläget har övertagit driftansvar för merparten av de särskilda boendena i kommunen, medan dess andel istället var omkring en tredjedel för ett par år sedan.

Tilldelningen till egen regi har sammanfattningsvis inte skett i konkurrens med andra. Utvecklingen har därmed också försvårat egenregins möjlighet till en mer aktiv benchmarking och med det även möjligheten att mäta sin konkurrenskraft vad det gäller kvalitet och kostnadseffektivitet mot privata aktörer på marknaden.

Mot ovanstående bakgrund vill äldrenämnden genomföra förnyade upphandlingar av ett antal särskilda boenden och i driftentreprenadens form. Bedömningen görs att en annan balans mellan egenregi och privat drift kan öka och förbättra möjligheterna till utveckling av kvalitet och kostnadseffektivitet inom äldreomsorgen, såväl hos den egna regin som hos de privata utförarna.

En blandning av aktörer på marknaden ökar även den enskildes möjlighet att välja vilken utförare som ska tillhandahålla det boende och service som den enskilde är i behov av. Fler utförare kan även inverka positivt på verksamheterna när det gäller inriktning och profilering samt driva på arbetet med bemötande och service i en positiv riktning, vilket bidrar till en högre kvalitet för den enskilde.

För kommunen finns samtidigt alltid ett sistahandsansvar när det gäller att säkerställa att vård- och omsorgsboende kan erbjudas kommunens invånare. Lika angeläget är därför att värna goda och stabila villkor för egenregiverksamheten, eventuellt med en alltid garanterad minimivolym, för samexistens med de privata utförarna på marknaden.

## Omfattande förändringar i driftsformer på kort tid

Egenregins expansion har medfört omfattande förskjutningar mellan de olika driftsformerna: egenregi, verksamheter där driften är upphandlad enligt LOU<sup>1</sup> respektive verksamheter där avtal tecknats enligt LOV<sup>2</sup>. Som framgår av diagram 1 nedan har platsantalet inom egenregin nästan fördubblats inom loppet av två år. Samtidigt har antalet platser som drivs i entreprenadform, upphandlats utifrån LOU, drastiskt minskat till att utgöra den minst omfattande driftsformen. Något som ska ställas mot att denna driftsform dominerade två år tidigare. I diagram 1 presenteras även hur fördelningen, utifrån idag kända förutsättningar, kommer att se ut 2022.<sup>3</sup>

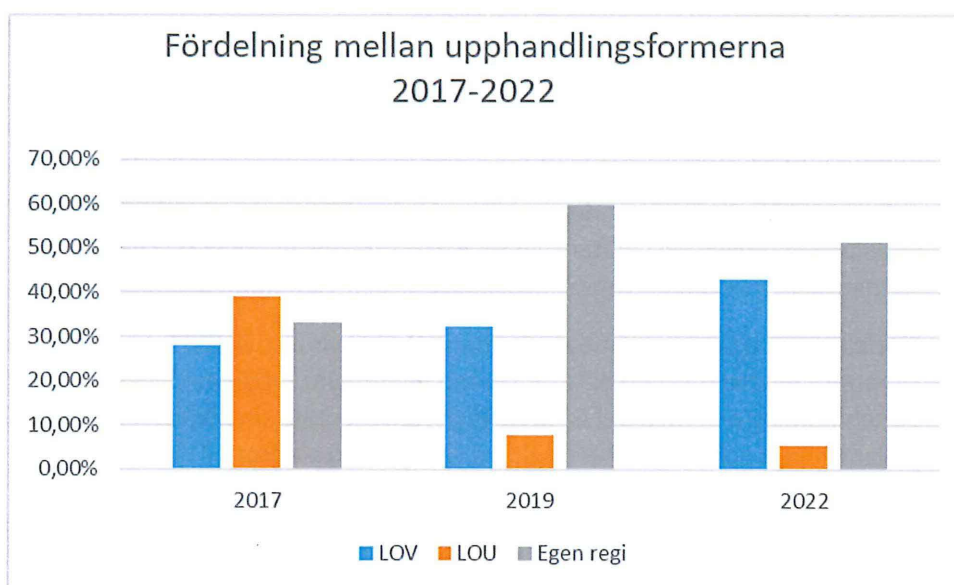


diagram. 1

## Förslag på verksamheter att upphandla

Förvaltningen har genomlyst de verksamheter som idag drivs av egenregin för att kunna ta fram förslag på verksamheter där det är lämpligt att upphandla driften av en privat utförare. I detta arbete har flera faktorer beaktats. Verksamheternas komplexitet, kontinuitet i verksamheterna, samarbeten mellan verksamheter, lokaler samt den geografiska fördelningen av de kommunalt drivna verksamheterna.

Utifrån dessa aspekter föreslår förvaltningen att privat drift upphandlas för följande verksamhet:

- Hagundagården
- Dalbyhemmet
- Lundgården
- Björklingegården
- Karl Johansgården

<sup>1</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>2</sup> Lag (2008:962) om valfrihetssystem

<sup>3</sup> I denna redovisning redovisas platserna vid Tunåsen som en del av den externa regin upphandlad enligt LOU.



- Västergården
- (Tunåsen)

Nedan följer en kort redovisning över hur förvaltningen gjort sin bedömning när det gäller förslag på lämplig verksamhet att upphandla.

### **Verksamheternas komplexitet**

Inom äldrenämndens särskilda boenden finns det idag ett flertal verksamheter där det erbjuds platser för individer med speciella behov av omvårdnad och där särskilda krav ställs på verksamheterna gällande bemanning och kompetens. Detta rör sig bland annat om platser för individer med alkoholdemens, missbruksproblematik, BPSD (Beteendemässiga och Psykiska Symtom vid Demens), särskilt medicinskt vårdkrävande individer, växelvård samt korttidsvård. Utöver detta finns ett antal verksamheter där omsorgsförvaltningen köper platser för personer med en psykiatrisk diagnos. Förvaltningen gör bedömningen att särskilt hänsyn bör tas innan dessa verksamheter upphandlas. Detta då det finns stora fördelar med att bedriva dessa platser i den egna regin. Driften i egen regi möjliggör en stor flexibilitet gällande både krav på platserna, antal platser och inriktningen på dessa. Denna flexibilitet skulle gå förlorad om uppdraget tvunget skulle regleras i ett avtal med en privat utförare. Driften i egen regi skapar även en flexibilitet gällande det ekonomiska ramverket runt platserna. Vid drift i egen regi kan både ersättningsnivåer, kompetens och bemanning förändras utifrån det aktuella vårdbehovet och komplexiteten i verksamheternas uppdrag. Detsamma gäller även de verksamheter som idag bedriver korttidsvård.

### **Samarbeten och synergieffekter**

Det finns ett antal verksamheter som enligt den egna regin och förvaltningen utifrån geografisk placering och organisation har stora möjligheter till samarbete och att genom detta skapa synergieffekter. Förvaltningen gör utifrån detta bedömningen att dessa verksamheter bör drivas i den egna regin eller av en gemensam privat utförare. Verksamheterna detta gäller är främst Dalbyhemmet och Hagundagården, Björklingegården och Lundgården samt Karl Johansgården och Västergården. Dessa verksamheter bör således hållas samlade för att synergieffekterna ska kunna uppstå även efter en eventuell upphandling. Om dessa synergieffekter kan bevaras skapas bättre förutsättningar för en privat utförare att driva verksamheterna såväl organisatoriskt som ekonomiskt.

### **Den egna regins geografiska spridning**

Under de senare åren har en betydande utbyggnad skett av nya vård- och omsorgsboenden i Uppsala. Dessa boenden har byggts av privata utförare och avtal har tecknats med kommunen genom LOV. Gemensamt för dessa verksamheter är att en majoritet har uppförts i de mer centrala delarna av Uppsala. Detta har lett till att en majoritet av de verksamheter som idag återfinns i de centrala delarna av Uppsala drivs av utförare i privat regi. För att kunna erbjuda en valfrihet för kommunens äldre är det viktigt att även verksamheter som drivs av nämndens egenregi finns i dessa delar av staden samt i övriga delar av kommunen. Förvaltningen anser att det är olämpligt att upphandla driften av för många av de verksamheter som den egna regin idag driver i de centrala delarna av staden. Utifrån detta gör förvaltningen bedömningen att verksamheten vid Bernadotte inte bör upphandlas för att behålla den egna regins närvaro i de sydöstra delarna av kommunen samt att driften av maximalt två av

verksamheterna Karl Johansgården, Västergården, Myrberska gården och Eriksdalsgården kan anses lämplig för upphandling. Detta för att inte tappa för stora delar av den kommunala driften i den centrala staden.

Samtidigt som det skapats en centralisering av privata verksamheter saknas de privata alternativen utanför den centrala staden vilket begränsar de privata aktörernas geografiska spridning. Detta kan motivera upphandling av ett antal verksamheter utanför stadskärnan för att öka de privata alternativens spridning samt erbjuda en större valfrihet i form av privata alternativ för invånarna i kommunens landsbygdsområden.

## **Samlad bedömning och förslag på verksamhet för upphandling**

Utifrån vad som framkommit i ovanstående resonemang vill förvaltningen föreslå driften av Dalbyhemmet, Hagundagården, Björklingegården, Lundgården, Karl Johansgården, Västergården samt Tunåsen som aktuella för upphandling.

Utöver vad som nämnts tidigare har även en upphandling av driften av Karl Johansgården och Västergården på grund av verksamheternas storlek, stor inverkan på fördelningen av platser inom vård- och omsorgsboende mellan den egna regionen och de privata utförarna. Detta leder till att en stor effekt på fördelningen kan uppnås genom färre övertaganden och så lite administration som möjligt, vilket bidrar till en ökad kontinuitet i flera verksamheter och minskade kostnader relaterade till övertagandeprocessen. Detta samtidigt som flera av de centralt belägna verksamheterna kan behållas i den egna regionen. Det samlade antalet platser på Karl Johansgården samt Västergården kan även skapa goda ekonomiska förutsättningar för en privat aktör som tar över driften avseende exempelvis bemanning och övriga tänkbara synergieffekter. Då kommunens hyresavtal gällande fastigheten Karl-Johansgården löper ut 2027-06-30 skulle ett avtal för driften av verksamheten vid Karl Johansgården kunna tecknas med en maximal avtalslängd om sex år. Under denna tid kommer nämnden vara tvungen att fatta ett beslut om framtiden för verksamheten. I samband med en eventuell upphandling föreslår förvaltningen att de två insprängda platser som idag används som direktplatser omvandlas till ordinära lägenheter. För Västergården föreligger ingen av dessa förutsättningar.

Vid Dalbyhemmet finns idag 19 omvårdnadsplatser samt 21 platser för personer med psykiatrisk problematik vilka beläggs av omsorgsförvaltningen. Detta innebär att en upphandling av driften av Dalbyhemmet måste genomföras tillsammans med omsorgsnämnden för att de fortsättningsvis ska kunna avropa platser av den nya utföraren. Trots detta ser förvaltningen Dalbyhemmet som en lämplig verksamhet för upphandling både med hänsyn till de potentiella synergieffekterna med Hagundagården samt dess geografiska placering. En upphandling tillsammans med omsorgsnämnden skulle även skapa en tydlighet mellan omsorgsnämnden och verksamheten som idag saknas för de platser som beläggs av omsorgsnämnden.

Utöver dessa verksamheter föreslår förvaltningen en förnyad upphandling av driften av verksamheten vid Tunåsens vård- och omsorgsboende. Tunåsen drivs idag av en privat utförare och nuvarande avtal löper ut 2021-03-31. Då verksamheten fungerat väl i privat regi gör förvaltningens bedömning att Tunåsen fortsatt är lämpligt för drift i privat regi. Detta innebär att en ny upphandling av driften bör ske under 2020 för att möjliggöra en eventuell övergång till en ny extern aktör vid avtalets slut.



## Upphandlingarnas påverkan på fördelningen

I och med en upphandling av driften av dessa sex verksamheter kommer en förändring ske mellan de olika driftsformerna av särskilt boende inom kommunen. Vid en upphandling skulle egenregins andel boendeplatser minska med cirka 20 procentenheter samtidigt som andelen platser som drivs av privat utförare enligt LOU ökar med cirka 14 procentenheter från 8% till 22% av det totala beståndet. Detta kan ses som små förändringar mellan de olika driftsformerna men ser man till den utveckling som förvaltningen känner till fram till år 2022 kommer större förändringar att ske gällande fördelningen mellan de privata utförarna och nämndens egna regi. En prognos över de förändringar som kommer att ske avseende kända nybyggnationer inom LOV samt en utbyggnad av egenregin i Stolvreta kommer fördelningen redan 2022 förändrats så att LOV kommer att utgöra den största driftsformen i kommunen och 60 % av det totala antalet platser drivs av privata utförare. Förutsatt att nämnda verksamheter innan dess överlämnats till extern drift upphandlad enligt LOU.

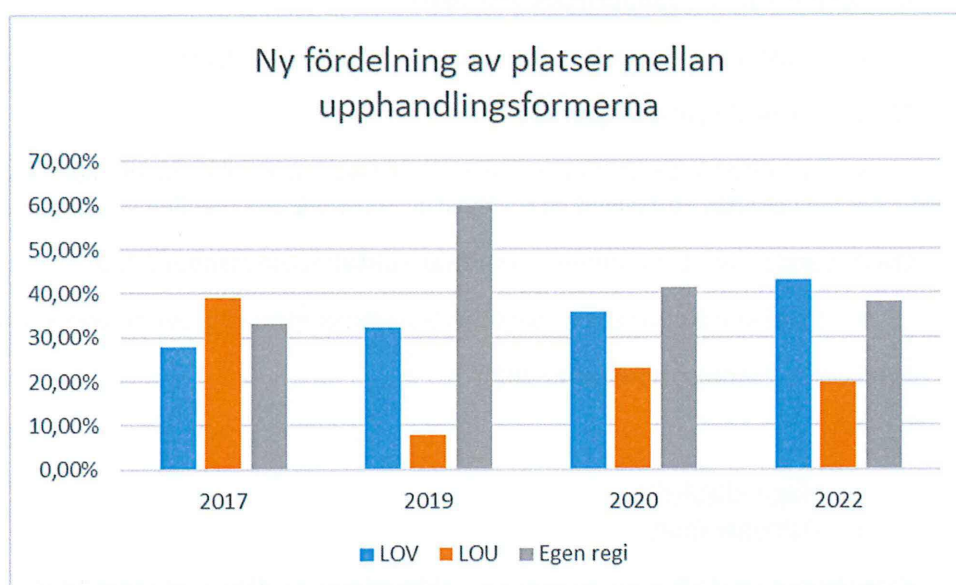


Fig. 2

## Tidplan för upphandling och övertagande

Förvaltningen föreslår att driften av nämnda verksamheter upphandlas löpande under slutet av 2019 och början av 2020 detta för att möjliggöra överlämnanden av verksamheterna under Q3-4 2020. Utifrån tidigare nämnda resonemang föreslår förvaltningen att verksamheterna upphandlas två och två för att säkerställa att samma utförare tar över driften av verksamheterna som idag har bra förutsättningar för att skapa synergieffekter mellan sig. Detta innebär att tre upphandlingar genomförs av förvaltningen och att ett anbud för drift av två verksamheter kommer att antas i varje upphandling. Detta innebär att de verksamheter som anbudsgivare kan lägga anbud på för gemensam drift är:

- Hagundagården och Dalbyhemmet
- Lundgården och Björklingegården
- Karl Johansgården och Västergården

Utöver dessa tre upphandlingar bör upphandlingen av driften av Tunåsen ske senast under Q 3 2020 för att en ny utförare ska kunna ta över driften vid nuvarande avtals slut.

## Tidplan

Förvaltningens bedömning är att en tidsplan för genomförandet av upphandlingarna kan se ut som följande:

- Lundgården
- Björklingegården

Fastställande av förfrågningsunderlag i äldrenämnden, **november/december 2019**

Annonsering av upphandlingen, **december 2019/januari 2020**

- Annonseringstid ca 30 dagar

Anbudsutvärdering, **januari/februari 2020**

- Kvalificering och utvärdering av inkomna anbud ca. 30 dagar

Tilldelningsbeslut, **mars/april 2020**

- Nämnden fattar tilldelningsbeslut och tilldelar avtalet till vinnande anbudsgivare
- Avtalsspärr 10 dagar då en eventuell överprövning av äldrenämndens beslut kan göras.

Övertagande-/överlämnandeprocess, **maj – oktober/november 2020**

- Överlämnande och övertagande utförare förbereder skiftet av utförare ca. 4 månader

Avtalsstart, **oktober/november 2020**

- Hagundagården
- Dalbyhemmet

Fastställande av förfrågningsunderlag i äldrenämnden, **februari/mars 2020**

Annonsering av upphandlingen, mars/april 2020

- Annonseringstid ca 30 dagar

Anbudsutvärdering, **april/maj 2020**

- Kvalificering och utvärdering av inkomna anbud ca. 30 dagar

Tilldelningsbeslut, juni/juli 2020

- Nämnden fattar tilldelningsbeslut och tilldelar avtalet till vinnande anbudsgivare
- Avtalsspärr 10 dagar då en eventuell överprövning av äldrenämndens beslut kan göras.

Övertagande-/överlämnandeprocess, **augusti – december 2020**

- Överlämnande och övertagande utförare förbereder skiftet av utförare ca. 4 månader

Avtalsstart, **december 2020/januari 2021**

- Karl Johansgården
- Västergården
- (Tunåsen)



Fastställande av förfrågningsunderlag i äldrenämnden, **april/maj 2020**

Annonsering av upphandlingen, **maj/juni 2020**

- Annonseringstid ca 30 dagar

Anbudsutvärdering, **juli/augusti 2020**

- Kvalificering och utvärdering av inkomna anbud ca. 30 dagar

Tilldelningsbeslut, **augusti/september 2020**

- Nämnden fattar tilldelningsbeslut och tilldelar avtalet till vinnande anbudsgivare
- Avtalsspärr 10 dagar då en eventuell överprövning av äldrenämndens beslut kan göras.

Övertagande-/överlämnandeprocess, **september 2020 – mars 2021**

- Överlämnande och övertagande utförare förbereder skiftet av utförare ca. 4 månader

Avtalsstart, **mars 2021.**

- Verksamheten överlämnas till ny utförare efter semesterperioden

