



Vård- och omsorgsboende, framtida fördelning mellan egen regi och externa utförare

Sektor Välfärd

Ulf Häggberg

2024-04-05

Diarienummer: 23ON518

Förord

Upphandlingscontroller Ulf Häggberg har varit handläggare av ärendet. Följande personer i Valfärd Gävle har varit referenspersoner under arbetet med uppdraget: John Larsson, avtalssamordnare, Anna Åkerbris, boendeplanerare och Carina Wohlmer, verksamhetschef vid Myndighetskontoret. Kostnadsjämförelsen mellan boenden i extern regi och boenden i egen regi har gjorts tillsammans med ekonomichef Emma Edorsson och controller Jenny Andersson vid Valfärd Gävle.

Ulf Häggberg

Upphandlingscontroller

Sektor Valfärd

Innehållsförteckning

Förord.....	2
Sammanfattning	4
Bakgrund.....	5
Uppdrag från Omvårdnadsnämnd	5
Direktiv från sektorchef	5
Genomförande av uppdrag	5
Nuläge.....	6
Entreprenadavtal.....	6
Ramavtal för köp av platser	7
Antal lägenheter, externa utförare resp. egen regi	7
Boendepän.....	8
Kommunjämförelse	8
Inledning	8
Fördelning mellan egen regi och externa utförare	9
Upphandlingsformer.....	9
Hur det fungerar att möta behoven	10
Indikationer på kvalitet, resultat m m	10
Strategiska beslut kring fördelningen mellan egen regi och externa utförare	10
Kostnadsjämförelse mellan externa utförare och egen regi, Valfärd Gävle	10
Slutsatser och förslag till hantering	11
Inledning	11
Entreprenadavtal.....	11
Ramavtal för köp av platser	12
Nya/förändrade behov	12
Sammanfattande slutsatser	13

Sammanfattning

Omvårdnadsnämnden beslutade 2023-05-25, § 89, att ge Valfärd Gävles sektorledning i uppdrag att utreda och ge förslag till hantering av framtida fördelning mellan boenden i egen regi och privata utförare, till exempel genom förslag till en konkurrensutsättningsplan eller motsvarande. Sektorchefen för Valfärd Gävle har, med utgångspunkt från Omvårdnadsnämndens beslut, upprättat direktiv för uppdraget.

Utredningen har huvudrubriker för nuläge, kommunjämförelse, kostnadsjämförelse mellan externa utförare och boenden i egen regi, samt slutsatser och förslag till hantering.

Förslaget till hantering av framtida fördelning mellan boenden i egen regi och externa utförare utgår från ett tydliggörande av tre samverkande delar: entreprenadavtal, ramavtal för köp av platser, samt nya/förändrade behov.

Beslut om fortsatt hantering av aktuella entreprenadavtal och ramavtal för köp av platser behöver tas av Omvårdnadsnämnden innan gällande avtal med externa utförare löper ut. Dessa ställningstaganden påverkar den totala fördelningen mellan boenden i egen resp. extern regi.

För hanteringen av nya/förändrade behov föreslås att Valfärd Gävle tar fram ett underlag för kompletterande beslut av Omvårdnadsnämnden senare under våren då den årliga reviderade boendepånen som fastställts i februari visat behov av nya boenden i planeringsperspektivet 5–7 år. I detta beslut kan fördelning göras av planerade objekt/boenden mellan externa utförare och egen regi (med lämplig fördelningsnyckel, till exempel i antal boenden eller med procentfördelning).

Med en sådan hantering får man en god grund för, och underlättar, det långsiktiga planeringsarbetet för både kommunen och för externa leverantörer, samt samarbetet mellan parterna. Sådana ställningstaganden och beslut är särskilt viktiga vid de år och tidpunkter där man ser större förändringar av behovsbilden med det tidsperspektiv som är nödvändigt vid planering av nya vård- och omsorgsboenden.

Bakgrund

Uppdrag från Omvårdnadsnämnd

Omvårdnadsnämnden beslutade 2023-05-25, § 89, att ge Valfärd Gävles sektorledning i uppdrag att:

- Utredda och ge förslag till hantering av framtida fördelning mellan boenden i egenregi och privata utförare, t ex genom förslag till en konkurrensutsättningsplan eller motsvarande.

Direktiv från sektorchef

Sektorchefen för Valfärd Gävle har, med utgångspunkt från Omvårdnadsnämndens beslut, upprättat direktiv för uppdraget, enligt följande:

- Nulägesbild: hur ser det ut idag?
- Vilka driftsformer finns och hur ser ersättningsmodell mm ut? Antal platser nu och behov framåt? Vilka avtal går ut och när?
- Hur ser det ut i andra kommuner som har flera driftsformer? Konstruktion av avtal? Finns strategiska beslut om fördelning? Hur ser dessa beslut ut?
- Möjliga vägar framåt för Gävle kommun (slutsatser)?
 - Hur kan vi strategiskt styra fördelningen? Konkurrensutsättningsplan? Andra beslut/dokument?
 - Bedömningar och analyser – behöver de göras på annat sätt?
 - Strukturerna i dag – vilka justeringar i befintliga avtalsformer skulle behöva göras?

Genomförande av uppdrag

Uppdraget har genomförts i enlighet med Omvårdnadsnämndens beslut och sektorchefens direktiv.

Upplägget för utredning och rapport följer sektorchefens direktiv med huvudrubriker för nuläge, kommunjämförelse, samt slutsatser och förslag till hantering. Ett avsnitt har även lagts till för kostnadsjämförelse mellan privata utförare och egen regi, avseende Vård- och omsorgsboende i Gävle

Nuläge

Entreprenadavtal

Entreprenadavtal innebär att kommunen äger fastighet/lokaler och inventarier och köper drift av verksamheten av utföraren.

Välfärd Gävle har entreprenadavtal med två utförare inom verksamhetsområdet Vård- och omsorgsboende (VåBo):

- Vardaga-VåBo Sjätte Tvärgatan 26 (54 lägenheter)
Gällande avtal har avtalstid 4+2+2 år fr o m 2017-10-01.
Avtalet är omförhandlat för den sista optionsperioden fr o m 2023-10-01 t o m **slutdatum 2025-09-30** till att endast omfatta denna boendeenhet. Därefter upphör avtalet utan särskild uppsägning.
Tidigare i avtalet ingående VåBo, Tallåsvägen 22, avvecklades 2023-08-31.

Vid omförhandlingen av avtalet har överenskommelse gjorts mellan parterna innebärande att Vardaga fr o m 2023-10-01 övertagit ansvaret som vårdgivare för verksamheten vid Sjätte Tvärgatan 26 och numera dokumenterar insatserna i eget verksamhetssystem (inte som tidigare i kommunens verksamhetssystem, Treserva). Ansvaret som vårdgivare innebär fullt ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser och krav på egen MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) Detta innebär att samma krav gäller inom dessa områden som för ramavtalen för köp av plats.

- Förenade Care-VåBo Vinddraget (64 lägenheter)
Gällande avtal har avtalstid 4+2+2 år fr o m 2018-11-01.
Avtalet är, efter omförhandling, förlängt med den sista optionsperioden fr o m 2024-11-01 till **slutdatum 2026-10-31** och upphör därefter utan särskild uppsägning.

Vid omförhandlingen av avtalet har liknande överenskommelse gjorts mellan parterna som för entreprenadavtalet med Vardaga. Detta innebär att Förenade Care fr o m 2024-11-01 övertar ansvaret som vårdgivare för verksamheten vid Vinddraget och ska dokumentera insatserna i eget verksamhetssystem.

Ramavtal för köp av platser

Välfärd Gävle har aktuella ramavtal för köp av platser i Vård- och omsorgsboende med avtalstid 4+2+2 år fr o m 2019-06-01. Avtalen är i nuläget förlängda t o m 2025-05-31 och förlängs automatiskt t o m **slutdatum 2027-05-31** om inte annat beslut tas senast 2024-08-31.

Avtalade Vård- och omsorgsboenden:	Lgh
• Humana-S Centralgatan	88
• Attendo-Pukslagarvägen	54
• Attendo-Muréngatan	102
• Norlandia (Frösunda)-Sätraåsen	54
• Vardaga Opalen-Villa Vallonen	<u>54</u>
Summa, lägenheter	352

Antal lägenheter, externa utförare resp. egen regi

Välfärd Gävle redovisar månadsstatistik för beläggningen i Vård- och omsorgsboende. Sammanställningen nedan visar tillgängliga lägenheter och beläggning, 29 feb. 2024, samt fördelning mellan externa utförare och egen regi. I några lägenheter finns parboende.

- Tillgängliga lägenheter, februari 2024
 Externa utförare: 472* (40 %)
 Egen regi: 705 (60 %)
 Totalt: 1 177 lägenheter

*Inklusive 2 lägenheter som avser köp av enstaka platser i annan kommun

- Antal kunder, februari 2024
 Externa utförare: 463 (40 %)
 Egen regi: 686 (60 %)
 Totalt: 1 149 kunder

Tomma lägenheter, februari 2024: 29 (varav 20 var tillgängliga)

Boendeplan

Välfärd Gävles boendeplan är sektorns förslag på hur beståndet av särskilda boenden för äldre ska anpassas till behovet under aktuell planeringsperiod. Beskrivet bestånd omfattar både boenden i egen regi och boenden som drivs av externa utförare. Bedömningar om framtida behov görs dock utan koppling till i vilken regi verksamheten ska bedrivas. Dokumentet utgör också en del i kommunens övergripande budgetarbete samt planering för mark- och planberedskap.

Dokumentet omfattar planering utifrån nuvarande och uppskattat behov av särskilda boenden för äldre under aktuell planeringsperiod och uppdateras årligen. Aktuell boendeplan för beslut av Omvårdnadsnämnden i februari 2024 omfattar planeringsperioden 2024 - 2028 med utblick mot 2035.

I beslutsunderlaget för Omvårdnadsnämndens årliga beslut rörande boendeplanen finns följande att-satser (med angivna nu aktuella årtal):

- Att anta framlagt förslag till boendeplan för särskilt boende för äldre 2024 – 2028 med utblick mot 2035 utifrån nämndens ansvarsområde,*
- Att hemställa att kommunstyrelsen beslutar vidta erforderliga plan- och genomförandeåtgärder så att beståndet av särskilda boenden kan anpassas enligt den fastställda boendeplanen, samt*
- Att hemställa att nödvändiga investerings- och driftskostnader förknippade med anpassningen av beståndet av särskilda boenden enligt den fastställda boendeplanen beaktas i kommunens års- och långtidsbudgetar.*

Kommunjämförelse

Inledning

En förfrågan har skickats ut till följande kommuner:

Norrköping, Jönköping, Linköping, Västerås, Södertälje, Uppsala, Eskilstuna, Örebro, Umeå.

Svar har inkommit från alla kommuner.

Frågeställningar:

- Hur är fördelningen mellan egen regi och externa utförare när det gäller antalet platser totalt för kommunen?
- Vilka upphandlings-, drifts- och avtalsformer har ni (upphandling enligt LOU, valfrihetssystem enligt LOV, entreprenadavtal, köp av plats-/ramavtal, direktupphandling/köp utanför ramavtal, samarbetsformer egen och extern regi, annat)? (Bifoga gärna exempel på upphandlingsunderlag och/eller avtal).
- Hur fungerar det att möta aktuella behov inom området i egen resp. extern regi? För och nackdelar? Har ni planer på förändringar?
- Har ni indikatorer på kvalitet, avvikelser, resultat o dyl för egen regi resp. externa utförare? I så fall vilka indikatorer och vilka slutsatser drar ni av dessa?
- Finns det strategiska beslut kring fördelningen mellan egen regi och externa utförare? Hur är i så fall beslut formulerade och ev. styrdokument utformade (procentuell fördelning, inriktningsbeslut, annat)?

Under följande underrubriker sammanfattas svaren från tillfrågade kommuner.

Svar för Gävle kommun, Valfärd Gävle (benämnt Gävle) nämns i relevanta fall för den direkta jämförelsen.

Fördelning mellan egen regi och externa utförare

Endast Linköping (60 %), Västerås (49 %) och Uppsala (45 %) har en större omfattning av externa utförare.

Övriga kommuner har 80–100 % av berörda boenden i egen regi.

Gävle har 40 % av berörda boenden i extern regi.

Upphandlingsformer

Alla kommuner tillämpar LOU vid upphandling; förutom Uppsala som främst använder LOV, men har ett boende upphandlat enligt LOU.

Gävle tillämpar LOU, genom köp av plats-/ramavtal och entreprenadavtal.

Hur det fungerar att möta behoven

Alla kommuner upplever att det fungerar övervägande bra och ingen kommun har aktuella planer på förändringar.

Indikationer på kvalitet, resultat m m

Alla kommuner har någon form av avtalsuppföljning och nyckeltal/indikatorer. Gävle har systematisk årlig avtalsuppföljning, samt avtalsuppföljning på "förekommen anledning", till exempel vid signaler om avtalsbrott eller brister i kvaliteten.

Strategiska beslut kring fördelningen mellan egen regi och externa utförare

Endast Linköping har uttalad/utformad konkurrensutsättningsplan, innebärande:

- Oförändrat under mandatperioden för befintliga boenden
- Vid nybyggnation: varannan privat och varannan egenregi.

Vanliga principer i övriga kommuner vid fördelning:

- målsättning 50/50,
- inga förändringar under mandatperioden,
- varannan i extern regi.

Kostnadsjämförelse mellan externa utförare och egen regi, Valfärd Gävle

En kostnadsjämförelse har genomförts för vård- och omsorgsboenden i Gävle, utifrån redovisade kostnader för 2023. Med denna utgångspunkt har beräkning gjorts för resp. boendeenhet av genomsnittskostnad per kund och månad.

Aktuella dygnspriser för boenden med ramavtal för köp av platser förutsätts innehålla alla kostnader för verksamheten enligt avtalade krav, inkl. fördelade kostnader i leverantörens organisation. För att få största möjliga jämförbarhet har tillägg gjorts för del av gemensamma, eller inte på verksamheten direktbokförda, kostnader för boenden i egen regi och boenden med entreprenadavtal.

En analys har gjorts av kostnader i Valfärd Gävles organisation som alla verksamheter ska bära för styrning, stöd och administration samt gemensamma kostnader för lokaler

m m (så kallade overheadkostnader, OH). Med analysen som grund har ett generellt procentuellt påslag gjorts med 8 % av verksamhetens totala kostnader för dessa OH-kostnader. För entreprenaderna har dessutom tillägg gjorts för lokalkostnader, samt för sjuksköterskeresurser, då dessa kostnader finns redovisade på konton för andra centrala ansvar/verksamheter i Valfärd Gävle.

Kostnadsjämförelsen visar en genomsnittskostnad (kr) 2023 per månad och kund enligt följande:

- Egen regi 68 354 (2 278 kr/dygn)
- Entreprenad 65 361 (2 179 kr/dygn)
- Ramavtal för köp av plats 69 623 (2 320 kr/dygn)

Genomsnittskostnaden per månad och kund för 2023 var således något högre för boenden med ramavtal för köp av plats jämfört med boenden i egen regi. För boenden i extern regi med entreprenadavtal var kostnaden något lägre. Vissa skillnader finns i kostnadsbilderna mellan olika boenden i respektive kategori. Den lägre genomsnittskostnaden för entreprenaderna kan delvis förklaras av låga lokalkostnader i förhållande till lokalyta.

Slutsatser och förslag till hantering

Inledning

Inför slutsatser och förslag till hantering behöver förutsättningarna tydliggöras för tre samverkande delar:

- Entreprenadavtal.
- Ramavtal för köp av platser.
- Nya/förändrade behov.

Entreprenadavtal

Beslut om fortsatt hantering av entreprenadavtalet bör tas i Omvårdnadsnämnden i god tid före respektive avtal löper ut (för Vardaga-Sjätte Tvärg.: 2025-09-30 och för Förenade Care-Vinddraget: 2026-10-31).

Valfärd Gävle utreder ärendet och tar fram beslutsunderlag.

Tre alternativ kan ses inför utredning och ställningstagande:

- Genomförande av ny upphandling,
- Övertagande av driften av boendet i egen regi, eller
- Avveckling av boendet och platserna.

De aktuella alternativen kartläggs i utredningen och förslag tas fram för beslut i Omvårdnadsnämnden. Avstämning görs mot senast genomförd avtalsuppföljning för berörda boenden och vid behov genomförs kompletterande avtalsuppföljning. I utredningen måste även avstämning göras mot senast fastställda boendeplan och Valfärd Gävles aktuella boendeplanering.

Ramavtal för köp av platser

Utgångspunkten för hanteringen av dessa avtal är att genomföra förnyad upphandling, för ny avtalsperiod 4+2+2 år, i god tid före avtalsslut 2027-05-31. Beslutsunderlag för Omvårdnadsnämndens ställningstagande tas fram av Valfärd Gävle i god tid före ramavtalen löper ut.

Innan beslut tas om ny upphandling görs avstämning mot senast genomförd avtalsuppföljning för avtalade boenden och vid behov genomförs kompletterande avtalsuppföljning.

Vid ny upphandling kan översyn göras av kraven på företag och tjänst.

Upphandlingen ska även föregås av dialog med leverantörerna/utförarna (t ex avseende avstämning av status på fastighet/lokaler).

Nya/förändrade behov

Den långsiktiga boendeplaneringen dokumenteras i reviderad boendeplan, som fastställs av Omvårdnadsnämnden i februari varje år.

Valfärd Gävle tar därefter fram ett underlag för kompletterande beslut av Omvårdnadsnämnden senare under våren när boendeplanen visar behov av nya boenden i planeringsperspektivet 5–7 år.

I detta beslut kan fördelning göras av planerade objekt/boenden mellan externa utförare och egen regi (med lämplig fördelningsnyckel, till exempel i antal boenden eller med procentfördelning).

Med en sådan hantering får man en god grund för, och underlättar, det långsiktiga planeringsarbetet för både kommunen och för externa leverantörer, samt samarbetet mellan parterna. En god och återkommande dialog mellan kommunen och externa utförare är då en framgångsfaktor.

Det är viktigt i sammanhanget att arbetet med boendeplanen och prognosverktygen utvecklas kontinuerligt för att öka träffsäkerheten i behovsprognoser och bedömningar av effekter av påverkande faktorer.

Förutom ställningstagande vid årlig revidering av boendeplanen bör särskild avstämning göras av fördelningen mellan boenden i extern och egen regi vid varje ny fyraårig verksamhetsplan och inför ny mandatperiod.

Sammanfattande slutsatser

Beslut om fortsatt hantering av aktuella entreprenadavtal och ramavtal för köp av platser behöver tas av Omvårdnadsnämnden innan gällande avtal med externa utförare löper ut. Dessa ställningstaganden påverkar den totala fördelningen mellan boenden i egen resp. extern regi.

Med denna utgångspunkt kan sedan beslut tas när det gäller fördelningen mellan egen och extern regi av eventuella nya behov av platser/lägenheter som framkommer vid den årliga uppdateringen av boendeplanen. Sådana ställningstaganden och beslut är särskilt viktiga vid de år och tidpunkter där man ser större förändringar av behovsbilden med det tidsperspektiv som är nödvändigt vid planering av nya vård- och omsorgsboenden (5–7 år).