

Mottagare  
Socialnämnden

## Uppdrag. Förutsättningar för ett eventuellt övertagande av särskilt boende

### Förslag till beslut

Socialnämnden godkänner informationen.

---

### Sammanfattning

På socialnämndens arbetsutskotts sammanträde 2023-01-23 § 5, fanns ett ärende på dagordningen från ordförande att ge förvaltningen i uppdrag att förbereda övertagande av särskilda boendet Terra Nova i egen regi efter att nuvarande avtal löper ut 2024-10-31.

Arbetsutskottet beslutade att lämna ärendet öppet till socialnämnden och att förvaltningen inför socialnämndens sammanträde 2023-02-09 inkommer med ett kortfattat skriftligt underlag av innebörden av vad ett eventuellt övertagande i egen regi skulle innebära för förvaltningen.

Det finns flera olika delar som måste övervägas vid övergång av verksamhet. Alla ändringar i drift av verksamhet innebär risker för att kvalitet påverkas. I samband med övergången kan det förväntas komma en stor andel ny personal och tillsammans med nya rutiner och arbetssätt. Detta kommer påverka de boendes vardag och det måste vara fokus på kvalitet. Det är mycket viktigt att ha en tät dialog med nuvarande utförare för att säkra en god verksamhet.

Det är framför allt delar som rör kompetensförsörjning, planering av verksamheten och kvalitet. Det är också frågor om avtal och upphandling, ekonomi, lokaler och teknik. En tidplan med aktiviteter måste upprättas snarast och en projektledare anställas.

Ett beslut om att sköta driften av en kommunal angelägenhet i egen regi behöver inte upphandlas. Entreprenadavtalet reglerar inte i detalj ett verksamhetsövertagande, därför bör en skriftlig överenskommelse mellan avlämnande och mottagande part upprättas. Ett övertagande kommer inte att medföra ett behov av upphandlingar inom andra områden av exempelvis förbrukningsmaterial och inventarier, regionens befintliga ramavtal kan användas för att täcka dessa behov.

En av de största riskerna bedöms vara svårigheten att rekrytera personal. Verksamheten har 60 brukarplatser och det kommer krävas två enhetschefer

för att trygga ett nära ledarskap. Bedömningen är också att det kommer krävas cirka 60 omvårdnadsmedarbetare samt två till tre sjuksköterskor för att bedriva en trygg omvårdnad. Utöver det skulle rehabresurser behöva tryggas som ett stöd till brukarna, resurserna avser fysioterapeut och arbetsterapeut.

Bedömningen är att kostnaderna för verksamheten kommer att öka ifrån dagens ersättningsnivå. Dessutom tillkommer övergångskostnader som till exempel projektledare och inventarier.

### **Avtal och upphandling**

Om socialnämnden beslutar att konkurrensutsätta och därefter uppdra åt en annan utförare att sköta driften av en verksamhet, ska detta ske genom en upphandling. (*Not: Om upphandlingsprocessen, se sist i dokumentet*)

Om socialnämnden beslutar att sköta driften i egen regi, så behöver ingen upphandling genomföras. Bedrivs verksamheten i egen regi så behövs inget tillstånd från IVO, istället finns en anmälningsskyldighet.

I befintligt entreprenadavtal avseende drift av Terra Nova äldreboende framgår följande: *Vid avtalsperiodens slut ska Entreprenören medverka till att tillträdande entreprenör ges möjlighet att planera ett övertagande med minsta möjliga olägenhet för den enskilde och andra inblandade. Detsamma ska gälla om Region Gotland beslutar att överta drift av verksamheten i egen regi.*

I och med att entreprenadavtalet inte reglerar några detaljer avseende ett sådant övertagande, så bör det tas under övervägande att upprätta en särskild överenskommelse mellan socialnämnden och Attendo för att reglera övertagande av verksamheten, avseende exempelvis tidplan, aktiviteter, projektorganisation och ansvarsfördelning.

Verksamhetens löpande inköp av förbrukningsmaterial skiljer sig inte från andra särskilda boenden inom egen regi, varför regionens befintliga ramavtal kan användas både för löpande inköp och eventuella investeringar inför övergången.

### **Verksamhet**

God samverkan med utförare och gemensam planering för övergången är viktigt och behöver inledas direkt i samband med ett beslut.

En ändring i drift innebär att förvaltningen behöver inleda ett projekt kring övertagandet. En projektledare behöver anställas för att håll i alla processer och finnas med från beslut och en tid in i den nya driften.

Avdelning särskilt boende kommer att påverkas och även öka antalet medarbetare. Förvaltningen bedömer att det kommer vara behov av två chefer, administrativ personal samt ett sextiotal medarbetare. Det kommer även ge en ökad belastning på centrala stabsfunktioner och verksamhetutvecklare.

Det kommer finnas behov av att rekrytera två till tre sjuksköterskor och hemsjukvården behöver rekrytera fysioterapeut och arbetsterapeut för att kunna tillgodose behovet av rehabilitering på boendet.

Måltidshantering genom tillagning och leverans behöver samordnas med övriga funktioner inom regionen.

### **Kvalitet**

Det fokus som varit kring bristerna på Terra Nova äldreboende har påverkat förtroende för äldreomsorgen på Gotland negativt. Att ta tillbaka driften av detta boende förväntas ge positiv effekt på förtroendet för äldreomsorgen på Gotland.

Alla ändringar i drift av verksamhet innebär risker för att kvalitet påverkas. I samband med övergången kan det förväntas komma en stor andel ny personal och tillsammans med nya rutiner och arbetssätt vilket kommer påverka de boendes vardag.

Informationsöverföring och dokumentation kring de boende är en utmaning eftersom lagstiftningen inte ger utrymme för att lämna över dokumentationen och i sin helhet tas in i den nya dokumentationen.

Förväntningar på vad en övergång innebär behöver bemötas och bevakas. Information till berörda, de boende, anhöriga och personal är viktig för att trygga hela processen. Informationen bör komma från politik, tjänstemän och ledningen för boendet. Gällande Terra Nova behöver även allmänhetens intresse tas i beaktning.

Vår egen organisation kommer att påverkas. Kvalitet och utvecklingsavdelnings uppdrag kommer fortgå i form av uppföljning av verksamheten, men också ingå som stöd i övertagandet. I samband med ändringar av drift genomförs en kvalitetsuppföljning efter ett år. På sikt förväntas en ändring i drift ge en mindre arbetsmängd på avdelningen.

### **Kompetensförsörjning**

Med utgång i att verksamheten bedrivs med 60 brukarplatser är bedömningen att det kommer krävas två enhetschefer för att trygga ett nära ledarskap. Bedömningen är också att det kommer krävas ett sextiototal omvårdnadsmedarbetare samt två till tre sjuksköterskor för att bedriva en trygg omvårdnad. Utöver det skulle rehabresurser behöva tryggas som ett stöd till brukarna.

### **Rekryteringsbehov**

För närvarande bedriver Attendo verksamheten med en enhetschef och drygt 50 omvårdnadsmedarbetare. Vid en övergång kan det antas att hälften av nuvarande medarbetare kommer stanna kvar i verksamheten och andra hälften kommer behöva rekryteras. Utöver det kommer socialförvaltningen behöva rekrytera två enhetschefer och två till tre sjuksköterskor. Utbildningsnivån hos

Attendos medarbetare är lägre än snittet för egenregion, så kompetensutvecklingsinsatser kan behövas. Socialförvaltningen kommer erbjuda alla medarbetare heltidsanställning, precis som inom egenregion.

#### **Tid för övertagande av verksamhet**

För att verksamhetsövergången ska bedrivas med delaktighet och på rätt sätt bedömer förvaltningen att övergångsprocessen behöver vara klar till sommaren 2024. Viktigt för alla parter är att tidigt i processen få klarhet i hemvisten för medarbetarnas anställning efter övergången. Detta kommer ta tid men är en förutsättning för att egenregion ska kunna rekrytera rätt kompetens inför övertagandet.

#### **Förändringar i anställningsvillkor**

Region Gotland anställer på heltid och ett lägre arbetstidsmått på natten, vilket kommer behöva beaktas i de fackliga förhandlingarna inför övergången.

#### **Lokaler och teknik**

Verksamheten bedrivs i lokaler som hyrs in av teknikförvaltningen i Region Gotland. Socialförvaltningen blockhyr sedan lokalerna internt och betalar hyran. Bedömningen är att det inte kommer att ske några förändringar vad gäller lokalerna. Däremot måste verksamheten säkerställa att det finns vaktmästartjänster och övriga förutsättningar för service.

Enligt nuvarande tidplan kommer Tingsbrogårdens utbyggnad stå klar 2024/2025 samt att det nya särskilda boendet i Klintehamn med 60 platser beräknas vara klart under 2025.

Kommer övertagandet och nyetableringarna tidsmässigt nära varandra så kommer det att påverka befintliga strukturer och organisation på olika sätt. För att kunna lyckas behövs en projektorganisation etableras för respektive projekt med kompetenser inom olika områden (se avsnitt Verksamhet). Projekten kommer även påverka befintliga stödstrukturer inom Region Gotland såsom exempelvis resurser inom IT för den digitala infrastrukturen. I flera fall kan det betyda att resurserna till projekten övertagande respektive nyetablering av boenden behöver vara desamma.

#### **Ekonomi**

##### **Kostnadsökning**

Drift av äldreboendet i egen regi kommer att ge en kostnadsökning för socialförvaltningen. Dagens ersättning till utföraren är 1 518 kronor per vård dygn 2022. Det går dock inte att jämföra med den ersättning då en ny upphandling troligen skulle ge högre ersättningar. Slutsatsen är att det inte går att göra en jämförelse mot vad en presumtiv konkurrensutsättning skulle ge för ersättningsnivå och total kostnad.

En bedömning av vårddygnskostnaden för egen regi har gjorts. Den är baserad på verkliga kostnader för Roma äldreboende med 50 platser och två chefer. Med ett antagande om en beläggningsgrad på 95 procent blir kostnaden cirka 1 850 kronor per vårddygn för 2022. Detta skulle kunna vara jämförbart för ett boende med 60 platser och två chefer. Sedan kommer kostnaderna att öka relativt mycket 2023 med hänsyn till kommande avtalsrörelse och höjt personalomkostnadspålägg, PO, med tre procent. Bedömningen är att det kan bli en kostnadsökning på mellan 5 till 6 procent mot dygnskostnaden 2022.

### **Inventarier**

Ett övertagande av boende genererar en kostnad för inventarier för socialförvaltningen. Inventarierna på boendet ägs av utföraren. Om utföraren och verksamheten bedömer det lämpligt kan inventarierna, främst möbler, övertas mot en köpeskilling. För att bibehålla kontinuiteten för brukarna är det att föredra att behålla nuvarande möbler framför att införskaffa nya möbler, förutsatt att möblerna håller god kvalitet. Om inventarierna inte övertas så måste socialförvaltningen köpa in nya inventarier i form av sängar till de enskilda brukarna, bord, stolar och övriga möbler till gemensamhetsutrymmena. Detta är till största del att anse som en investering vilket ger en årlig kostnad. Ett uppskattat investeringsbelopp är mellan 2 och 3 mnkr vilket ger en årlig kostnad på mellan 0,2 till 0,3 mnkr (förutsatt avskrivningstid 10 år).

### **Övergångskostnader**

Vid ett övertagande tillkommer kostnader för till exempel köksutrustning, lager av material och läkemedel (ej basläkemedel) samt livsmedel och andra förnödenheter. Det tillkommer också kostnader för utbildningar av personal.

För att klara en övergång måste det finnas en anställd projektledare samt tillgång till andra resurser som till exempel HR-konsulter, assistenter med flera. Kostnad för detta, inklusive utrustning, kan landa på runt 1 miljon kronor.

### **Upphandlingsprocessen**

Om socialnämnden beslutar att uppdra åt en annan utförare att sköta driften av en verksamhet, ska detta ske genom en upphandling. Upphandling avseende flera av de tjänster som faller inom socialnämndens ansvarsområde, där ibland drift av särskilt boende, upphandlas i enlighet med kapitel 19 i LOU. Dessa upphandlingar är endast reglerade i svensk lag, och omfattas ej av EU-direktivet, och de brukar därför benämnas icke-direktivsstyrda upphandlingar.

Grundläggande principer för offentlig upphandling är att en upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Av detta följer exempelvis att upphandlingar ska annonseras, att upphandlingsunderlaget ska innehålla uppgifter om hur upphandlingen ska

genomföras, vilka krav en anbudsgivare ska uppfylla för att få delta i upphandlingen, vilka minimikrav ett anbud ska uppfylla, vilka tilldelningskriterier som ska tillämpas samt vilka kommersiella villkor och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet.

Under vissa förutsättningar får en upphandlande myndighet utesluta en leverantör från att delta i en upphandling. För direktivstyrda upphandlingar finns ett antal obligatoriska uteslutningsgrunder, och ett antal frivilliga. Exempel på obligatoriska uteslutningsgrunder är om en leverantör eller dess företrädare är dömd för vissa allvarliga brott, exempelvis organiserad brottslighet, mutbrott, bedrägeri. Exempel på frivilliga uteslutningsgrunder är om en leverantör allvarligt brustit vid utförandet av ett offentligt kontrakt.

Det finns inga obligatoriska uteslutningsgrunder som gäller för icke-direktivstyrda upphandlingar, myndigheten beslutar själv om man vill tillämpa de som finns uppräknade för direktivstyrda upphandlingar i LOU. För dessa upphandlingar har den upphandlande myndigheten dessutom relativt stora möjligheter att i upphandlingsunderlaget reglera ytterligare uteslutningsgrunder, som man anser vara nödvändiga för att kunna utesluta olämpliga leverantörer.

Ett exempel på sådana andra uteslutningsgrunder är de som Adda inköpscentral i samband med pågående ramavtalsupphandling av HVB för barn och unga respektive Stödboende, valt att reglera:

”Inköpscentralen får utesluta en leverantör från att delta i upphandling av sociala tjänster om:

- Det har förekommit eller förekommer missförhållanden i leverantörens verksamhet som har eller har haft betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till, och
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har förelagt leverantören att åtgärda bristerna.

Leverantören får uteslutas om grunden för föreläggandet har inträffat under de senaste tre åren.”

Dessa upphandlingar är inte avslutade, så det finns ingen tillgänglig information om hur detta krav fallit ut i praktiken.

Lagstiftningen på detta område relativt ny, vilket innebär att det inte finns någon vägledande praxis att tillgå avseende vilka uteslutningsgrunder som kan tillämpas eller hur de ska vara formulerade.

De domar som finns inom området härrör från det tidigare regelverket, och har då koppling till de uteslutningsgrunder som finns uppräknade i LOU. Uteslutningsgrunderna som används i upphandlingen ska dock alltid vara förenliga med de grundläggande upphandlingsprinciperna.

Innan ett beslut om uteslutande fattas ska den upphandlande myndigheten ge leverantören möjlighet att yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

Utöver uteslutningsgrunder kan upphandlande myndigheter ange vilka krav en anbudsgivare ska uppfylla för att få delta i upphandlingen. Exempel på krav kan vara att anbudsgivaren ska ha viss kapacitet för att utföra efterfrågat uppdrag, och ska kunna visa detta i anbudet genom att lämna referenser avseende tidigare genomförda uppdrag. Det är möjligt att under vissa förutsättningar använda så kallade egenreferenser, vilket kan vara aktuellt om anbudsgivaren tidigare utfört uppdrag åt den upphandlande myndigheten.

En upphandlande myndighet får även förkasta ett anbud om den finner att det är onormalt lågt. Detta måste dock föregås av att myndigheten begärt förklaring av leverantören, och det svaret inte är tillfredsställande.

### **Bedömning**

Ett övertagande kommer att innebära en påfrestning och ökade kostnader för socialförvaltningen. Bedömningen är att förvaltningen kommer att kunna genomföra ett övertagande utifrån en planering och ett gott samarbete med nuvarande utförare. Fokus måste vara på brukarna och kvaliteten.

### **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse socialförvaltningen daterad 2023-01-31

Socialförvaltningen

Marica Gardell  
Socialdirektör

### **Skickas till**

SOF Anna-Lena Gutedal, ekonomichef  
SOF Öystein Berge, kvalitetschef.