



Utredning om former för fastighetsägande och drift av nya särskilda boenden för äldre i Danderyd

Utredningsuppdraget

Kommunstyrelsen gav vid sammanträde 2013-06-17, § 97, KS 2013/0163, kommunledningskontoret i uppdrag att utreda möjliga former för fastighetsägande och drift av nya särskilda boenden för äldre i Danderyd.

I underliggande tjänsteutlåtande 2013-06-05 anfördes: ”För att få ett underlag för beslut om inriktningen för fastighetsägande och drift av ett särskilt boenden i kommunen föreslår kommunledningskontoret att närmare utredning göra av för- och nackdelar med kommunalt respektive enskilt fastighetsägande och möjliga alternativ för val av driftleverantör kopplat till detta. Med stöd av utredningen kan sedan beslut tas om att genomföra en markanvisningstävling alternativt att bygga för egen förvaltning.”

Förkortningar

SoL = Socialtjänstlag (2001:453).

LOU = Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

LOV = Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

IVO = Inspektionen för Vård och Omsorg.

Aktuella lokaliseringar för nya särskilda boenden för äldre

Kommunledningskontoret har till kommunstyrelsen löpande redovisat uppdraget att lokalisera lämplig mark för särskilda boenden. Kommunstyrelsen har bland annat beslutat om

- A. planuppdrag för kv **Kabbelekan (Solgården vid Rinkeby)** för att utreda ett nytt boende,
- B. att utreda ett nytt boende vid **Strandängen i Stocksund** (förstudie genomförd),
- C. att utreda utbyggnad av **Annebergsgården i Enebyberg** samt
- D. planuppdrag för utökad byggrätt för **Ginnungagap vid Vendevägen**

Viktiga kommunala mål för särskilda boenden för äldre

Socialtjänstlagen (SoL) 5 kap 5 § föreskriver:

”Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor som behöver särskilt stöd”.



Viktiga mål för en kommun gällande särskilda boendeformer är att:

- säkra långsiktig tillgång på platser med korta kötider från biståndsbeslut,
- få långsiktig kostnadseffektivitet och sund prisbildning för vårdtjänster,
- samverka med marknaden och utnyttja att en marknad växt fram - valfrihet, konkurrens,
- verka för att moderna och ändamålsenliga boenden tillskapas - kvalitetsäkring,
- motverka oligopol/monopoltendenser både vad gäller fastighetsägande och vårdutövande,
- skapa trygghet för kommunen i samspelet med marknaden för särskilda boenden.

Nuläget för särskilda boenden i Danderyd

Kommunen erbjuder idag två typer av särskilda boendeformer till äldre, *äldreboende* för somatiskt sjuka och *gruppboende* för personer med demenssjukdom. Boendena ingår i kommunens auktorisations/kundvalssystem och drivs såväl av kommunens egenregi som av privata vårdutövare. Utöver särskilda boenden inom kundvalssystemet abonnerar kommunen på ett antal s.k. avtalsplatser på Svalnäs äldreboende som drivs av Blomsterfonden. Samtliga boenden i tabellen nedan ligger geografiskt inom kommungränsen.

Aktuell situation för ägande och drift av särskilda boenden i Danderyd:

Auktoriserade boenden		Fastighetsägare	Vårdutövare	Platser
Annebergsgården	Somatiska platser	Kommunen	Kommunen	40
Klingsta	39 demensplatser	Kommunen	Kommunen	39
Lärkträdet	Demensplatser	Kommunen	Blomsterfonden	16
Mörbylund	Demensplatser	Stena fastigheter*	Attendo Care	16
Odinslund	16 somatiska, 30 demensplatser	Stena fastigheter*	Aleris	46
Stocksundsgården	Somatiska platser	Kommunen	Kommunen	30
Storkalmar	Demensplatser	Kommunen	Kommunen	16
Tallgården	65 somatiska, 6 demensplatser	Kommunen	Blomsterfonden	71
*Kommunen blockhyr lokaler och bostäder.				
Avtalsplatser				
Svalnäs	12 somatiska och 6 demensplatser	Blomsterfonden	Blomsterfonden	18
Summa antal somatiska platser				163
Summa antal demensplatser				129
Totalsumma platser				292*

* Varav kommunal vårdgivare 125 platser (43%), privat vårdgivare 167 platser (57%)



Utöver de 292 platserna i särskilda boenden inom kommunen enligt tabellen ovan, tillkommer platser med individavtal tecknade med olika leverantörer i andra kommuner. Samtidigt upplåts platser på boenden i Danderyds kommun till andra kommuner. Allt som allt rör det sig om totalt cirka 320 platser i särskilt boende 2013 enligt socialnämndens budget.

För att få tillgång till särskilt boende krävs att kommunen fattar ett biståndsbeslut. Tiden från biståndsbeslut till att den sökande får placeringserbjudande varierar främst beroende av om den sökande efterfrågar specifikt boende eller ej. Placeringserbjudande ges dock i nuläget alltid inom den stipulerade tremånadersgränsen. Kommunen har dessutom ca 220 seniorlägenheter (f.d. servicehuslägenheter) som tilldelas utan biståndsbeslut men efter kötid för sökande som skall ha fyllt minst 70 år för att få stå i kö och vid inflyttning vara minst 75 år gammal.

Sammanfattningsvis är då nuläget för särskilda boenden att:

- lokaler i kommunens fastigheter svarar för 72% av antalet platser inom kommunen,
- kommunen är vårdutövare (egen regi) för c:a 43% av antalet platser inom kommunen,
- flera av de äldre särskilda boendena är inte helt drift/vårdekonomiska,
- kommunen är hyresvärd gentemot de boende för alla auktoriserade boenden.

Aktuellt behov av nya platser i särskilda boenden

Socialnämnden har redovisat ett behov att på kort sikt ersätta boendena i Odinslund och Mörbylund, som kommunen blockhyr av Stena Fastigheter, med nya boenden, totalt 62 platser. På lite längre sikt behövs ytterligare 40-60 platser. Med en växande äldre befolkning behövs också ytterligare platser framöver. Därutöver har socialförvaltningen ett behov av c:a 16 korttidsplatser inom kommunen för att minska andelen platser som köps in av leverantörer utanför kommunen.

Några av de nuvarande äldre boendeenheterna har också en föråldrad lokalutförning och/eller storlek med höga vårdkostnader som följd vilket gör det angeläget att de på sikt kan ersättas med nya anläggningar genom nybyggnad eller ombyggnad. En sådan är t ex Storkalmar.

Utvecklingen inom äldreomsorgen relaterat till fastighetsägandet

En tydlig utveckling i kommunerna under senare år, särskilt i storstadsregionerna är att en allt större del av välfärdstjänsterna inom äldreomsorgen utförs av enskilda anordnare. Det har också tillkommit ett antal större aktörer på fastighetsmarknaden med starkt fokus på att bygga och förvalta vårdfastigheter. Den demografiska utvecklingen ställer också krav på ökad effektivitet inom området.



Utvecklingen ställer nya krav på kommunerna. Kommunen måste som systemägare, d v s huvudman och finansiär av tjänsterna, ansvara för att kommunen fullgör sitt åtagande enligt lag och utställda löften till medborgarna via mål och budget. Kommunen ansvarar för att tjänsten finns att tillgå och att den minst motsvarar den beslutade kvalitetsnivån. I detta ligger att avgöra ersättningsnivåer till den som utför tjänsten, att bestämma vem som får utföra tjänsten och att följa upp att tjänsten är utförd enligt ställda krav. När en stor del av vårdtjänsterna utförs av enskilda anordnare måste också kommunen vårda och utveckla marknaden, d v s skapa goda förutsättningar för att åstadkomma en fungerande marknad. I detta ligger bl a att utveckla och vårda relationer med anordnare men också att motverka monopoltendenser som successivt kan uppkomma på en mogen marknad genom en konsolidering till ett fåtal aktörer. I detta sammanhang är fastighetsägandet en viktig parameter. Ett kommunalt fastighetsägande av en tillräckligt stor andel av vårdfastigheterna är ett sätt att motverka eventuella monopoltendenser som kan uppstå om få aktörer på en konsoliderad marknad behärskar både lokaler och verksamheter.

Huvudalternativ för fastighetsägande och drift av särskilda boenden

För de diskuterade tillkommande boendena (objekten A-D ovan) på mark som kommunen äger idag kan kommunen välja att antingen bygga det särskilda boendet med kommunen som fastighetsägare eller att sälja marken och låta fastighets- eller vårdföretag bygga och äga boendet. Huvudalternativen är kortfattat:

1. Vid kommunalt fastighetsägande kan verksamheten drivas enligt tre inriktningar:

- 1.1 Kommunen driver boendet med egen personal (kommunen är vårdutövare enligt SoL, 2 kap 5 § med anmälningsskyldighet till Inspektionen för Vård och Omsorg, IVO).
- 1.2 Kommunen LOU-upphandlar vårdentreprenör för viss tid (SoL, 2 kap 5§-verksamhet).
- 1.3 Kommunen hyr ut/upplåter lokaldelen av boendet till vårdutövare, som då bedriver verksamheten med tillstånd från IVO enligt SoL 7 kap och med någon form av LOU- eller LOV-avtal med kommunen (ersätter tidigare auktorisationsupplägg) om tillgång till och ersättning för platser för biståndsbeslutade placeringar. Även i alt 1.3 bör kommunen, m h t till gällande bostadshyresregler, vara hyresvärd för de boende. (Så drivs i princip kommunägda Tallgården/Lärkträdet av Blomsterfonden idag).

2. I det fall kommunen säljer marken till ett fastighets- eller vårdbolag för uppförande och ägande av nytt boende finns det två inriktningar:

- 2.1 Kommunen (block)hyr in lokalerna med bostäder och kan lägga upp verksamheten i de hyrda lokalerna enligt alternativen 1.1-1-3 ovan. (Kommunen blockhyr idag Stenaägda Odinslund och Mörbylund och upplåter vårdlokaler till Aleris respektive Attendo Care som vårdutövare enligt alt 1.3 ovan. Kommunen hyr ut bostäderna till de boende.)



- 2.2 Fastighetsägaren bedriver vårdverksamheten själv eller hyr ut lokalerna till vårdföretag. Verksamheten drivs med tillstånd av IVO enligt SoL 7 kap. Kommunen nyttjar platser för biståndsbeslutsplaceringar enligt LOU- eller LOV-upphandling.

LOU- och/eller LOV-frågor i samband med lokalupplåtelse och markanvisning.

Till frågan om upplåtelse av vårdlokaler i nya kommunägda boenden till enskilda vårdutövare (alt 1.3) eller anvisning av mark för nya boenden till enskilda aktörer (alt 2.2) hör också hur kommunen skall få tillgång till vårdplatser och hur kommunen skall ersätta vårdutövaren för vården. Om kommunen skall gå ut med markanvisning för t ex Solgården eller Ginnungagap i anbudskonkurrens behöver kommunens i tävlingsunderlaget kunna redovisa för enskilda intressenter om kommunen skall upphandla vårdplatser enligt LOU eller införa LOV för särskilda boenden och i så fall på vilka villkor.

Danderyd och Täby kommuner införde i början på 2000-talet gemensamt ett system med äldrevårdpeng och auktorisation av enskilda utförare för vård i särskilda boenden. Ett av syftena med den reformen var att skapa mångfald och ge valfrihet för personer med biståndsbeslut att kunna välja mellan olika av kommunerna och av enskilda vårdföretag drivna boenden. Enskild vårdutförare i auktorisationssystem skall uppfylla av kommunen ställda krav och ha tillstånd av IVO enligt SoL 7 kap §1. I kommunen tillämpas auktorisationssystemet med äldrepeng till vårdföretag idag för Tallgården/Lärkträdet (utförare Blomsterfonden), Mörbylund (Attendo Care) och Odinslund (Aleris) och i princip för platser tillhandahållna i Blomsterfondens boende i Svalnäs.

Auktorisationssystemet, som kan ses som en föregångare till av riksdagen år 2007 beslutade LOV, saknar egentligt stöd i LOU eller annan lagstiftning. Täby kommun har därför nu infört LOV genom att publicera ett LOV-förfrågningsunderlag för särskilda boenden.

Danderyds kommun har idag (till skillnad mot t e x Täby) ingen LOU-upphandlad vårdentreprenör i någon av kommunens äldreboenden, d v s en uppläggnings där kommunen anlitar enskild utförare enligt SoL 2 kap 5§ och där kommunen står ansvarig gentemot IVO (anmälningsplikt enligt SoL 7 kap 1§). Flera kommuner, som nu tillämpar LOU-upphandling av enskilda vårdutförare och/eller LOU-upphandling av platser på privatägda boenden, ser problem i att LOU endast medger förhållandevis korta avtalstider. Det ger oro för både boende och personal inför eventuellt byte av vårdentreprenör vid ny upphandling.

Flera kommuner i Storstockholm och även Uppsala kommun har redan eller håller på att införa LOV som huvudlösning eller som komplement till de boenden kommunen bedriver enligt SoL 2 kap 5§ (i egen regi eller med LOU-upphandlad vårdentreprenör).

Socialförvaltningen i Danderyd arbetade 2011/2012 med en utredning om eventuellt införande av LOV för särskilda boenden i kommunen men den utredningen fördes aldrig fram till beslut på grund av kvarstående frågor om bland annat lokal- och



boendeupplåtelse och lokalkostnadernas inverkan på vårdersättningen (äldrepenge). Inför ställningstagande till alternativa former för genomförande av nya särskilda boenden behöver kommunen dock klara ut om kommunen skall införa LOV och villkoren för detta. Det påverkar också bland annat hur de nuvarande boendena Odinslund och Mörbylund med auktorisationsutsedda vårdutövare kan avvecklas på bästa sätt m h t tider och avvecklingskostnader. Ett införande av LOV för särskilda boenden för äldre kan även innebära att det på enskilda initiativ kan tillskapas nya särskilda boenden i kommunen utöver de som nämnts i denna utredning.

Övergripande rekommendationer för de särskilda boendena för äldre

Med stöd av redovisningen ovan har kommunledningskontoret kommit fram till följande övergripande rekommendationer:

1. Kommunen skall ha en aktiv planering för att långsiktigt säkerställa tillräckligt antal platser för äldre med biståndsbeslut inom särskild boende (somatisk- eller demensvård) med utgångspunkt från de förändrade förutsättningarna för välfärdstjänster inom äldreomsorgen.
2. Socialförvaltningen ser idag inga väsentlig skillnad i vårdkvalitet eller vårdkostnad för kommunen mellan de boenden i kommunen som kommunen driver i egen regi eller de som drivs av enskilt ägda vårdutövare med tillstånd av IVO (SoL 7 kap 1§).
3. Ett ökat inslag av enskilda vårdutövare stimulerar till en utveckling av vård- och boendekvaliteter till nytta för de som skall välja boende.
4. Kommunen bör besluta om LOV skall införas eller inte införas för särskilda boenden i kommunen innan mark för nya boenden bjuds ut på marknaden.
5. Vid markanvisning till enskilda skall vården utövas av vårdföretag som äger eller hyr det särskilda boendet, d v s kommunen skall ej tillämpa alternativet 2.1 med blockinhyrning i redovisningen ovan. En blockinhyrning medför normalt högre lokalkostnader genom att kommunen i regel måste betala merparten av investeringen under hyrestiden och inte har rådighet över lokalerna för kostnadseffektiva (konkurrensutsatta) ombyggnader vid förändrade verksamhetskrav.
6. Vid markanvisning till enskilda för särskilda boenden behöver kommunen beakta de risker som kan finnas i att boendet inte kan garanteras vara tillgängligt för kommunen på avsett sätt (obeståndsrisker, användning av marken/byggnader för annat ändamål, indraget tillstånd enligt SoL 7 kap 1 §, oenighet om ersättningsnivåer etc).
7. Om enskilt ägda boenden med enskilt ägda vårdutövare på sikt kommer att behärska flertalet särskilda boenden i kommunen finns det långsiktiga risker för kvalitets- och kostnadsförluster som en följd av minskad konkurrens



genom att det kan uppstå monopol/oligopolställning på marknaden. Kommunen bör därför äga eller på annat sätt långsiktigt behärska en betydande andel av lokalerna för de särskilda boendena.

8. För att långsiktigt säkra tillräckligt antal platser till en skälig kvalitets- och kostnadsnivå vid en utveckling mot ökande andelar enskilda anordnare behöver kommunen ha en god planberedskap för särskilda boenden. Detta skapar förutsättningar att i olika marknadssituationer relativt snabbt kunna utöka antalet platser som kommunen har kontroll över både vad avser tillgänglighet och vårdkostnader. Planberedskapen förordas därför omfatta ett större antal platser än det beräknade långsiktiga behovet av platser. Detta indikerar att planering som möjliggör framtida vårdboenden lämpligen bör påbörjas för åtminstone tre av de diskuterade alternativa lokaliseringarna.
9. Kommunen behöver vid ett ökat inslag av enskilda vårdgivare utveckla "systemägarrollen" för säkerställande av vårdkvaliteten och utvecklingen av vårdformerna i nära samspel med marknadsaktörerna. Kommunen kan och bör även via planmonopolet ta ett aktivt ansvar för lokalförsörjningen för enskilda vårdaktörer.

Rekommendationer för de aktuella tilltänkta lokaliseringarna A-D

Eftersom huvuddelen av de särskilda boendena idag är kommunägda och Odinslund och Mörbylund, som ägs av Stena, på sikt ska avvecklas så finns det stort utrymme för fler enskilt ägda och drivna boenden.

Solgården i Danderyd och **Ginnungagap på Djursholm** kan då vara lämpliga objekt att markanvisa till enskilt fastighets-/vårdbolag där fastighetsägaren även blir hyresvärd för de boende. Bland annat planförutsättningarna gör att **Solgården** bedöms vara det boende, som har kortast genomförandetid jämfört med övriga diskuterade alternativ.

Strandängen i Stocksund är ett integrerat projekt med parkering för Tranholmen etc och rekommenderas att genomföras med kommunen som ägare av det särskilda boendet. Vården kan sedan drivas i kommunens lokaler enligt något av alternativen 1.1-1.3 ovan.

Annebergsgården i Enebyberg är ett tillbyggnadsprojekt. Det kan då antingen genomföras med kommunen som ägare eller att kommunen säljer även nuvarande boendet till enskilt företag som genomför utbyggnaden och tar över driften och vården.