

Lena Burman Johansson
Nämndansvarig Socialnämnden
08 560 39 212
Lena.BurmanJohansson@ekero.se

Ny bostad med särskild service enligt LSS i Skärvik

Dnr SN12/114-734

Inledning

Socialnämnden beslutade 2006 att påbörja planeringen av en ny bostad med särskild service (gruppboende) enligt LSS 9 § 9 i Skärvik. Med utgångspunkt från en förändrad behovsbild beslutade Socialnämnden 2008 att tidplanen för boendet skulle framflyttas. Nämnden har därefter årligen beslutat i fråga om när planeringen ska återupptas.

I juni 2013 beslutade så Socialnämnden, med utgångspunkt från aktuell behovsbedömning, begära hos Kommunstyrelsen att planeringen av gruppboendet skulle återupptas för möjliggörande av snarast möjliga färdigställande. Socialnämnden beslutade vidare att beakta investeringsmedel i budget för 2014-16.

Kommunfullmäktige beslutade i november 2013 i samband med behandling av drift- och investeringsbudget för 2014 att *”investering i ny gruppboende i Skärvik ingår i budget 2014 och Socialnämnden får i uppdrag att som alternativ till kommunalt ägande utreda och överväga om någon annan kan uppföra verksamhetslokalen så att kommunala investeringsmedel inte ianspråktas”*.

Ärendet

I föreliggande ärende redovisas alternativa former för uppförande av gruppboendet samt för beställning av de tjänster/den verksamhet som ska utföras i boendet.

Ärendet har beretts av nämndkontoret i samarbete med socialkontoret, upphandlingsfunktionen och tekniska kontoret.

Bakgrund och förutsättningar

Beslut

I samband med budgetberedningen för 2007-2011 års budget behandlade Socialnämnden ärendet gällande det framtida behovet av bostäder för vuxna med funktionsnedsättning. Socialnämnden beslutade att beakta behovet av en ny bostad med särskild service enligt LSS § 9:9 (gruppboende) i budget för kommande planeringsperiod. Kommunfullmäktige fastställde i november 2006 investeringsbudget med medel för den planerade gruppboendet.

Under hösten 2006 vidtog arbete med programbeskrivning (ramprogram) för gruppboendet vilken Socialnämnden fastställde i mars 2007. Nämnden beslutade då också begära hos Kommunstyrelsen om igångsättning av projektering.

I maj 2007 behandlade Socialnämnden frågan om lokaliseringen av boendet där Skärvik förordades.

I maj 2007 beslutade Kommunstyrelsen godkänna att projekteringen av enheten igångsätts samt att budgeterade investeringsmedel tas i anspråk. Vidare fastställdes att den nya gruppboendet skulle lokaliseras till Skärvik. I övrigt noterade Kommunstyrelsen att en översyn av befintlig detaljplan i näraliggande område hade påbörjats.

Projekteringen vidtog därefter under ledning av tekniska kontoret. En referensgrupp bestående av representanter från nämndkontoret, socialkontoret och intern produktion medverkade i arbetet med att ta fram ritningar och bygghandlingar. Återkommande kvartalsvisa rapporter om status i arbetet lämnades till Socialnämnden.

Hösten 2008 redovisade socialkontoret ny bedömning vad gäller behov av bostäder för personer med funktionsnedsättning. Med hänvisning till en förändrad behovsbild beslutade Socialnämnden att flytta fram tidplanen för boendet tills vidare.

Socialnämnden har därefter årligen prövat behovet av och tidplanen för den nya gruppboendet. I juni 2013 beslutade så Socialnämnden, med utgångspunkt från aktuell behovsbedömning, att planeringen skulle återupptas för möjliggörande av snarast möjliga färdigställande.

I budget för 2014 beaktades investeringsmedel om 14 mkr. Vid behandling av drift- och investeringsbudget beslutade Kommunfullmäktige ge Socialnämnden

i uppdrag att samband med behandling av drift- och investeringsbudget ge Socialnämnden i uppdrag att ”*som alternativ till kommunalt ägande utreda och överväga om någon annan kan uppföra verksamhetslokalen så att kommunala investeringsmedel inte ianspråktas*”.

Status i ärendet

Ritningar och bygglovshandlingar för gruppbestaden finns framtagna inför ansökan om bygglov.

Gruppbestaden består av sex lägenheter samt ett mindre rum/jourboende för akuta behov. Utgångspunkten vid utformningen har varit att ge stöd för ett självständigt boende. Fem lägenheter ligger i fristående länga i markplan. I angränsande byggnad finns två lägenheter och jourboende i direkt anslutning till gemensamma utrymmen och personalutrymmen, se ritningar bilaga.

Boendet ska uppföras i Träkvista 21:1, se bilaga. När beslut om gruppbestadens lokalisering till Skärvik fattades fanns planer på ett nytt bostadsområde i direkt anslutning till gruppbestaden. Denna planering har dock inte fullföljts. Istället finns idag en pågående diskussion om naturreservatsbildning på det aktuella området. Planeringen av ett nytt bostadsområde på andra sidan Jungfrusundsvägen (på Skomakartorp) har dock inletts där 50-60 villor ska uppföras av Järntorget AB. Stadsbyggnadskontorets bedömning är att byggstart skulle kunna komma ifråga redan senare delen av 2014.

Övergångsställe över Jungfrusundsvägen planeras med trafikbegränsningsåtgärder. Likaså planeras en gång- och cykelväg längs Jungfrusundsvägen till Skärvik och busshållplats.

Investeringsbudget

Upparbetade kostnader för programarbete och projektering är 440 tkr.

I Socialnämndens investeringsbudget för 2014 finns 14 mkr. Budget utgår från tekniska kontorets bedömning av produktionskostnader.

Alternativa former för uppförande av byggnaden

Kontorets bedömning är att det finns två alternativa former för att uppföra byggnaden;

A. Ekerö kommun uppför gruppboendet

Ekerö kommun fortsätter att äga marken och handlar upp byggentreprenaden. Kommunen äger fastigheten och kan styra byggnadens utformning och kvalitet i enlighet med framtagna ritningar och bygghandlingar.

B. Ekerö kommun upphandlar hyresavtal

Ekerö kommunen säljer marken till en extern entreprenör som blir fastighetsägare och byggherre. Markförsäljningen kopplas med ett exploateringsavtal som reglerar köparens villkor för köpet. I upphandlingen kan kommunen styra byggnadens utformning och kvalitet genom att kravställa ett uppförande enligt framtagna ritningar och bygghandlingar. Ett långsiktigt hyresavtal tecknas mellan fastighetsägaren och kommunen.

Försäljning sker till den entreprenör som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga hyresavtalet. Markpriset är fastställt.

Alternativa former för utförande av LSS-verksamheten

Ekerö kommun genom Socialnämnden har att tillförsäkra bostad med särskild service för vuxna för de som har beslut om detta enligt LSS. Med det yttersta ansvar nämnden har att tillgodose stöd och service med god kvalitet är det viktigt att nämnden kan styra innehållet i tjänsterna. I det ligger möjlighet att kunna bryta avtal med utförare som inte utför uppdraget med god kvalitet.

Socialnämnden som beställarnämnd kan antingen beställa utförandet av LSS-verksamheten av den interna produktionen eller upphandla verksamheten och teckna avtal med en privat leverantör.

Socialnämnden har idag upphandlat och tecknat avtal med Frösunda LSS AB avseende Solbacken samt med Föreningen Lugnet avseende Lugnet. Övriga LSS boendeenheter i kommunen - Brunna gruppboende, Ekerö gruppboende, Skärvik gruppboende och Svalan gruppboende samt Ekerö serviceboende, Ångbåtens serviceboende, Pråmvägens serviceboende och Ärlan serviceboende - drivs av intern produktion på Socialnämndens uppdrag.

Verksamhetslokalerna för samtliga enheter förutom Lugnet ägs av kommunen och upplåts under avtalstiden till respektive utförare.

Båda ovan redovisade former för uppförande av gruppboendena (d v s att kommunen uppför gruppboendena själv eller upphandlar långsiktigt

hyresavtal) bedöms kunna tillförsäkra Socialnämnden styrning över verksamhetens innehåll och kvalitet. En förutsättning för att möjliggöra detta är dock att kommunen har förfogande över hyresavtalet för lokalerna och att Socialnämnden kan teckna avtal för verksamhetens drift separat.

Upphandlingsformer

Skulle Socialnämnden vilja upphandla byggnaden och/eller LSS-verksamheten bedöms det finnas två alternativa upphandlingsformer;

1. Byggnad och verksamhet upphandlas var för sig i två separata upphandlingar

Uppförandet av byggnaden sker genom egen regi/upphandling av byggtreprenör alternativt genom upphandling av långsiktigt hyresavtal.

Parallellt eller senare genomförs separat upphandling vad gäller LSS-verksamheten.

2. Byggnad och verksamhet upphandlas i en upphandling enligt den s k "Tyresömodellen"(OPS).

Offentlig-privat samverkan (OPS) har funnits sedan lång tid tillbaka. OPS är inte ett upphandlingsförfarande utan ett samlingsbegrepp för olika former för samarbete mellan den offentliga och privata sektorn. Europeiska kommissionens definition är att det är avtalsförhållanden mellan offentlig och privat aktör som kännetecknas av förhållandevis lång varaktighet och där den privata parten tar på sig åtminstone en del av finansieringen man vill åstadkomma.

"Tyresömodellen" innebär att upphandlingen omfattar både uppförande av byggnaden och av verksamheten. Kommunen tecknar avtal med en utförare. Abonnemangsavtal tecknas för köp av platser. Option kan tecknas på ytterligare platsköp. Utföraren förfogar över verksamhetslokalerna och kan sälja överkapacitet till andra kommuner.

Överväganden

En ny gruppbofastad med sex lägenheter ska uppföras i Skärvik. Gruppbofastaden ska med utgångspunkt från aktuell behovsbild uppföras med snarast möjliga färdigställande.

Allt sedan början har inriktningen varit att Ekerö kommun ska uppföra och finansiera gruppboenden. Planeringen är långt framskriden där ritningar och bygglovshandlingar finns framtagna. I detta avseende skiljer sig planeringen av gruppboendet från det särskilda boendet i Stenhamra. Beslut om upphandling av det särskilda boendet i Stenhamra fattades i tidigt skede av planeringsprocessen där ett mål var att tillvarata marknadens kunnande och kreativitet vad gäller lösningar och utformning utifrån fastställt ramprogram.

Socialnämnden har fått Kommunfullmäktiges uppdrag att överväga om någon annan kan uppföra verksamhetslokalen så att kommunala investeringsmedel inte ianspråkats. Den bedömning som görs är att det är möjligt att upphandla ett långsiktigt hyresavtal för att uppnå detta mål.

Vid en upphandling av ett långsiktigt hyresavtal för gruppboenden skulle avtal tecknas med den entreprenör som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga hyresavtalet. Utgår upphandlingen från fastställda förutsättningar, d v s framtagna ritningar och bygghandlingar, blir den mycket lik en ”byggentreprenad”. I en sådan upphandling efterfrågas inte entreprenörernas kreativitet och förslag till nya lösningar. Det kan därför inte utslutas att de inkomna anbuden blir näraliggande. En fråga som bör övervägas om upphandling av långsiktigt hyresavtal förordas är hur långvarigt behov kommunen har av denna typ av boende. Ett äldreboende bedöms behövas under överskådlig framtid. Behovet i ett långsiktigt perspektiv om 20-25 år för ett LSS-boende är dock mer otydligt. Om kommunen däremot äger och förvaltar boendet kan platserna användas mer flexibelt utefter ett eventuellt skiftande behov.

En upphandling på samma sätt som för det särskilda boendet i Stenhamra där utformning och lösningar överläts åt entreprenörerna skulle förutsätta att framtagna ritningar och bygghandlingar inte nyttjas. Leverantörens framtagande av nya ritningar och handlingar skulle fördröja processen med åtminstone ett halvår, kanske upp ett år. Ekerö kommun skulle dessutom bära kostnaderna för framtagande av ritningar och bygghandlingar ytterligare en gång. För att programbeskrivningen (ramprogrammet) ska kunna användas som kravspecifikation i ett förfrågningsunderlag bedöms också detta kräva ombearbetning vilket också påverkar tidplanen.

Däremot förefaller intresset från marknaden för denna typ av objekt är inte lika tydligt som för särskilt boende. Objektets värde är väsentligt lägre än för ett särskilt boende. Några stora aktörer på marknaden är dock tydliga varav några har egna ”koncept” för LSS-boende. Intresset hos dessa aktörer att förvärva och uppföra en gruppboende där såväl utformning som platsantal redan är styrt av befintliga ritningar och bygghandlingar är därför oklart.

En samordnad upphandling d v s av såväl uppförande av fastigheten och verksamhetens drift (Tyresömodellen) bedöms möjliggöra för färre anbudsgivare att kunna lämna anbud. Endast större företag bedöms ha förutsättningar att lämna sådana anbud och mindre företags möjlighet att konkurrera om uppdraget begränsas. Det förefaller i övrigt endast finnas ett begränsat antal aktörer på marknaden som erbjuder detta koncept. Det som i övrigt talar emot den s k ”Tyresömodellen” är att utföraren förfogar över verksamhetslokalerna. Detta medger inte för Socialnämnden att direkt kunna styra verksamheten. Nämnden kan t ex inte, om så skulle krävas, byta verksamhetsutförare.

Vid upphandling av enbart byggtreprenör bedöms viss tidsvinst kunna göras då tekniska kontoret parallellt med upphandlingsprocessen kan tillsätta en projektledare för uppförandet.

När det gäller risk för överklaganden finns den alltid men bedöms inte vara mer eller mindre uttalad i något av alternativen. Det finns en risk för att en upphandling av långsiktigt hyresavtal överklagas men också kommunens upphandling av byggtreprenad kan överklagas.

Till sist bör framlyftas det faktum att kontoret har ett stort åtagande under 2014 och 2015 i och med upphandlingen av det särskilda boendet i Stenhamra lyftas fram. Ytterligare en komplex upphandling parallellt kommer kontoret inte ha förutsättningar att kunna genomföra utan konsultstöd och/eller personalförstärkning. Vid en eventuell upphandling av ett hyresavtal för ett LSS-boende bedöms visserligen delar av det underlag som används vid ”Stenhamraupphandlingen” kunna användas men en stor del av förfrågningsunderlaget behöver utarbetas specifikt. Därtill ska två upphandlingar av vård- och omsorgsutförare ske.

Förslag

Sammanvägt ovanstående föreslås att tidigare beslut att uppföra och finansiera den nya gruppboenden i Skärvik vidhålls. Planeringen återupptas och fortsätter där den avslutades där nästa steg är bygglovsprocessen. För att vinna tid inleder tekniska kontoret parallellt arbetet med tillsättning av projektledare och upphandling av byggtreprenör. Inför uppförandet bör erfarenheter från tidigare projekt invägas. Möjligheten att, utifrån ställda krav och ritningar, uppföra gruppboenden med färdiga element/moduler bör studeras vidare. En sådan lösning bedöms i så fall påverka kostnaderna som tidplanen positivt. Med detta som utgångspunkt bedöms byggnaden kunna vara färdigställd om ca 1,5 år d v s hösten 2015.

I fråga om verksamhetens drift kan konstateras att endast en mindre del av LSS-verksamheten idag är konkurrensutsatt. Två av de gruppbostaderna som kommunen nyttjar drivs idag av privata utförare på nämndens uppdrag. Nyligen genomförda uppföljningar visar på att samtliga aktörer tillhandahåller en god kvalitet i verksamheten.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 16 december 2010 att anta allianspartierna i Ekerös politiska plattform som inriktning för de kommunala verksamheterna under mandatperioden 2011-2014. I denna anges att

”Valfriheten för invånarna och även kostnadseffektiviteten för kommunen skall öka genom att den offentliga verksamheten får konkurrens av privata alternativ. //Därför ska all kommunal verksamhet, utom myndighetsutövning, konkurrensutsättas om detta ger positiva effekter för kommunens medborgare”.

Mot bakgrund av detta föreslås att driften av gruppbostaderna upphandlas enligt LOU (Lagen om Offentlig Upphandling). Beslut i fråga om upphandlingen även ska omfatta den befintliga näraliggande gruppbostaderna i Skärvik överlämnas till Socialnämnden. Skulle det bli aktuellt att i upphandlingen lämnas möjlighet för intern produktion att kunna lämna anbud behöver förutsättningarna för det ses över så att upphandlingsprocessen blir konkurrensneutral.

Upphandlingen av verksamhetens drift föreslås tidsmässigt synkroniseras med uppförandet av gruppbostaderna. Nämndkontoret föreslås få i uppdrag att återkomma till nämnden med tidplan för upphandlingsprocessen av LSS-verksamheten efter det att arbetet med byggnaden framskridit något.