



Handläggare: Maria Laxvik
Telefon: 08-50829424

Till
kommunstyrelsen

Lag om valfrihet – tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Från och med 1:a september 2009 används lagen om valfrihetssystem för upphandling av privata alternativ inom hemtjänst och vård och omsorgsboenden.
2. Kommunstyrelsen uppmanas att ta fram förfrågningsunderlag, genomföra annonsering, godkänna leverantörer och förvalta avtal enligt lagen om valfrihetssystem.
3. Kommunstyrelsen uppmanas att genomföra upphandling av ickevalsalternativ och akuthjälp för hemtjänst.
4. Kommunstyrelsen uppmanas att utveckla ett administrativt stödsystem för avtalsförvaltning enligt lagen om valfrihetssystem.
5. Kommunstyrelsen uppmanas att utveckla informationen på stadens webbsida angående förfarandet vid ansökningar enligt lagen om valfrihetssystem.

Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan beslutar kommunstyrelsen för egen del

1. Stadsdirektören ansvarar för att ta fram förfrågningsunderlag, genomföra annonsering, godkänna leverantörer och förvalta avtal enligt lagen om valfrihetssystem.
2. Stadsdirektören ansvarar för att genomföra upphandling av ickevalsalternativ och akuthjälp för hemtjänst.
3. Stadsdirektören ansvarar för att utveckla ett administrativt stödsystem för avtalsförvaltning enligt lagen om valfrihetssystem.



4. Stadsdirektören ansvarar för att utveckla informationen på stadens webbsida angående förfarandet vid ansökningar enligt lagen om valfrihetssystem.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Uudelepp
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 1:a januari 2009 trädde en ny lag om valfrihetssystem (LOV) i kraft i Sverige. Lagen skall utgöra ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.

I detta ärende föreslår stadsledningskontoret justeringar i stadens sätt att hantera ramavtal inom äldreomsorgen för att anpassa förfarandet till den nya lagstiftningen. Förslagen innebär att stadsdirektören får ansvar för att ta fram förfrågningsunderlag, annonsera, godkänna leverantörer och förvalta avtal.

Den nya lagen kräver att staden har ett ickevalsalternativ för de brukare som inte vill välja utförare. Stadsledningskontoret föreslår olika lösningar för ickevalsalternativet för hemtjänst och ledsagning samt enstaka platser inom särskilda boenden. I det senare fallet föreslås ickevalsalternativet utses genom närhetsprincipen. Ickevalsalternativet för hemtjänst och ledsagning bör utses genom en särskild upphandling enligt LOU.

För att kunna hantera ansökningar och information om godkända leverantörer föreslår stadsledningskontoret att staden beslutar om nya leverantörer vid fastställda tidpunkter under året. Kontoret föreslår att avtalstiden sätts till ett år med möjlighet till sammanlagt 3 års förlängning utan att en ny ansökan behöver lämnas in. När ett avtal löper ut, eller om en leverantör inte blir godkänd har denne alltid möjlighet att ansöka på nytt.

En av de större förändringar som inträder i samband med LOV-systemet är att staden kommer att ha en mängd leverantörer med olika avtalstider beroende på när de kommer in i systemet. För att veta vilka leverantörer som finns, när deras avtal



löper ut och när de behöver förlängas föreslår stadsledningskontoret att ett administrativt stödsystem tas fram.

När nya utförare får möjlighet att komma in i valfrihetssystemet vid ett flertal tillfällen under året är det viktigt att staden har rutiner för att uppdatera informationen i "Jämför service" så att denna alltid är aktuell. Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får ansvar för att uppdatera informationen när nya utförare kommer in i systemet eller när några faller ifrån och att detta kopplas till det administrativa stödsystemet.

Bakgrund

Den 1:a januari 2009 trädde en ny lag om valfrihetssystem (LOV) i kraft i Sverige. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren.

Lagen skall utgöra ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.

Den upphandlande myndigheten som vill tillämpa lagen måste annonsera löpande på en nationell webbplats för valfrihetssystem. Såväl privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Kommuner och landsting ges möjlighet att genom avtal reglera förutsättningarna för valfrihetssystem. Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilda personen ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Enligt lagen ansvarar kommunen för att kunden får fullödlig information om samtliga leverantörer som det går att välja emellan. För personer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ.

En leverantör som inte blir godkänd som utförare har möjlighet att söka rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Genom en ändring i socialtjänstlagen blir det möjligt för en nämnd att avvakta med att verkställa ett beslut till den enskilde kan få tillgång till den leverantör han eller hon önskar.



Stockholms stad har tidigare lämnat ett remissvar angående införandet av lagen, dnr 001-740/2008.

Kommunfullmäktige beslutade i ärende den 18 juni 2001 (utl 2001:72) om införande av valfrihet inom hemtjänsten och i ärende den 5 november 2007 (utl 2007:129) om införande av valfrihet inom vård- och omsorgsboenden för äldre och dagverksamhet.

Lagen om valfrihet öppnar inte möjligheter för alternativa sätt att konkurrensutsätta verksamheter som idag upphandlas genom entreprenader och som kräver tillgång till specifika lokaler som stadens egna vård- och omsorgsboenden. Dessa upphandlingar kan fortsätta som tidigare och kompletteras av de enstaka platser som köps genom det nya LOV-systemet.

Ärendets beredning

Ärendet är berett av stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Samråd har skett med äldreförvaltningen och en workshop har hållits där företrädare för stadsdelsförvaltningarna har diskuterat och lämnat synpunkter på arbetet.

Samråd har även skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Stadsledningskontoret kommer i separata ärenden att föreslå hur LOV kan tillämpas inom andra verksamhetsområden.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stockholms stad har redan idag valfrihetssystem inom hemtjänst och vård- och omsorgsboenden för äldre. Den nya lagen om valfrihetssystem medger vissa förenklingar för såväl staden som leverantörer och staden bör därför överväga att nyttja de möjligheter som den nya lagen ger. Till stora delar kan staden fortsätta att arbeta med samma organisation och samma rutiner som tidigare men i vissa delar behöver justeringar göras, det är framför allt dessa som behandlas i detta ärende. I vissa fall lyfts också frågor som inte innebär någon förändring jämfört med idag, men som ändå är värda att poängteras för att skapa en övergripande bild av arbetet med valfrihet.

De verksamheter som staden erbjuder sina medborgare att välja bland drivs dels i egen regi, dels som entreprenad och slutligen i form av privata verksamheter. Den



nya lagen om valfrihet innebär inga förändringar i stadens arbete med egen regi och entreprenader. Dessa verksamhetsformer behöver inte ansöka om att bli godkända i enlighet med LOV.

Organisation och ansvarsfördelning

Det är idag äldreförvaltningen som, på uppdrag av stadsdirektören, genomför stadens upphandlingar av leverantörer inom hemtjänst och ledsagning samt enstaka platser inom särskilda boenden.

Stadsledningskontoret ser ingen anledning att ändra på detta och föreslår därför att stadsdirektören får ansvar för att genomföra de justeringar som krävs i förfrågningsunderlag och arbetsprocesser för att staden ska använda LOV samt att stadsdirektören också uppmanas att annonsera valfrihetssystemet i enlighet med LOV, att godkänna utförare samt att förvalta de avtal som sluts med godkända utförare. Stadsdirektören kan, om så är lämpligt, ge äldreförvaltningen i uppdrag att genomföra arbetet.

Kommunfullmäktige kan besluta om ändrad ersättning till utförarna samt om övriga ändringar i t.ex. kvalitetskrav. Sådana beslut bör fattas i samband med att stadens budget beslutas. Genom att styra dessa beslut till ett tillfälle årligen ökar förutsebarheten för de utförare som finns i systemet och behovet av omförhandlingar och den administration som det innebär begränsas. Om sådana beslut fattas ska kommunstyrelsen vidta åtgärder genom att ändra stadens annons i databasen samt omförhandla avtalen med de utförare som redan finns i systemet. För att få ett konkurrensneutralt valfrihetssystem är det väsentligt att priser och andra förutsättningar för utförarna är desamma i stadens entreprenad-upphandlingar enligt LOU och för att bli godkänd enligt LOV.

Mindre ändringar av avtalsvillkor och kvalitetskrav, t.ex. beroende på ändrad lagstiftning, teknisk utveckling mm bör kunna beslutas av stadsdirektören inom det ansvar som kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i och med detta ärende.

För att kunna göra förändringar i kravnivåer och andra avtalsvillkor är det nödvändigt att ha en omförhandlingsklausul i avtalen.

ickevalsalternativ

Den nya lagen kräver att kommunen som tillämpar lagen har ett ickevalsalternativ för de fall den äldre inte kan eller vill välja utförare.



Staden har idag inget ickevalsalternativ i sitt valfrihetssystem. Biståndsbedömaren lotsar alltid den äldre fram till ett val. Det finns en risk att ett uttalat ickevalsalternativ leder till att färre gör ett aktivt val. Det bör vara stadens ambition att den absoluta merparten av de äldre gör ett aktivt val med stöd av biståndshandläggaren, icke desto mindre måste ett ickevalsalternativ finnas. Enligt propositionen till lagen ska det finnas ett i förväg bestämt, kvalitativt fullgott alternativ för den som inte kan eller vill göra ett val. Det framgår också av texten i propositionen att ickevalsalternativet ska vara konkurrensneutralt.

Stadsledningskontoret föreslår olika lösningar för ickevalsalternativet för hemtjänst och ledsagning samt enstaka platser inom särskilda boenden. I det senare fallet föreslås ickevalsalternativet utses genom närhetsprincipen. Det boende som ligger närmast den äldres nuvarande bostad bör vara ickevalsalternativ, oavsett regiform (privat, entreprenad, kommunalt).

I det förra fallet, hemtjänst och ledsagning, är närhetsprincipen inte tillämpbar. I detta fall bör en särskild upphandling enligt LOU göras för att utse ett ickevalsalternativ. I samma upphandling kan också "akuttjänster" upphandlas. I vissa fall får den äldre ett akut behov av hemtjänst innan ett val hunnit göras. Det bör då finnas en särskilt utsedd utförare som tillgodoser dessa behov de första dagarna fram till den valda leverantören påbörjar sina insatser.

För att ge möjlighet för mindre aktörer att delta i en sådan upphandling, och för att säkerställa att det blir en ekonomisk bärighet i uppdraget bör upphandlingen paketeras i mindre geografiska områden, t.ex. stadsdelsområden. De leverantörer som deltar i denna upphandling kan också ansöka om att bli godkända enligt LOV. För att möjliggöra detta är det viktigt att kraven så långt som möjligt är desamma i båda fallen.

För att behålla en hög grad av aktiva val bör de berörda uppmuntras att förbereda sitt val i god tid genom att sätta sig in i de alternativ som finns innan en akut situation uppstår. Staden bör betona detta i sin information till invånarna.

Paketering av tjänsterna

I de upphandlingar som görs idag ryms hemtjänst och ledsagning inom ett förfrågningsunderlag medan enstaka platser är en separat upphandling. Detta bör vara en rimlig uppdelning även fortsättningsvis.



Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får besluta om paketering av tjänsterna.

Kvalitetskrav

Övergången till ett valfrihetssystem enligt LOV medför i sig inga förändringar i stadens kravnivåer jämfört med när upphandling sker enligt LOU. Staden har under ett antal år utvecklat de krav som ställs på utförarna och metoder har också utvecklats för att följa upp kraven under avtalstiden.

Stadsledningskontoret ser ingen anledning att revidera stadens krav i någon större omfattning. I samband med att ett förfrågningsunderlag tas fram inför LOV-annonsering kan dock vissa justeringar behöva göras för att förenkla ansökningsprocessen eller p.g.a. nya krav som beslutats av kommunfullmäktige i andra sammanhang. Det kan t.ex. gälla utbildningsnivåer för personal eller tekniska krav rörande dokumentation och information. Att göra sådana justeringar av kraven bör ligga inom stadsdirektörens ansvar att ta fram förfrågningsunderlag och annonsera valfrihetssystemet.

Godkännandeprocess

För att kunna hantera ansökningar och information om godkända leverantörer föreslår stadsledningskontoret att staden beslutar om nya leverantörer vid fastställda tidpunkter under året.

Lagstiftningen syftar till att ge de leverantörer som vill komma in på marknaden större möjligheter att göra det när det passar dem utan att behöva vänta på en upphandling, det är därför troligt att staden skulle anses bryta mot lagen om den har endast något eller några möjligheter att komma in i systemet per år. Lagen stadgar dock att den upphandlande myndigheten ska ange i förfrågningsunderlaget inom vilken tid den kommer att fatta beslut om godkännande.

Stadsledningskontoret tolkar denna bestämmelse som att det är möjligt för staden att, i förfrågningsunderlaget, ange ett antal tillfällen per år då beslut om nya leverantörer kommer att fattas.

Stadsdirektören föreslås få besluta om vilka dessa beslutstillfällen bör vara men de ska dock inte vara färre än fyra per år och de ska vara utspridda över året. För att staden ska kunna administrera de inkomna ansökningarna och göra erforderlig prövning föreslås det också framgå av förfrågningsunderlaget vid vilken tidpunkt en komplett ansökan måste ha kommit in för att beslutas vid ett visst tillfälle.



En skillnad mot en upphandling enligt LOU är att ansökningar enligt LOV kan kompletteras utan risk för att konkurrensen snedvrids. Detta innebär att staden kan vara mer generös med kompletteringar och förtydliganden än i en upphandling enligt LOU., detta hindrar dock inte att leverantörerna bör uppmanas att bifoga all relevant dokumentation till sin ansökan.

Prövningen av ansökningarna fortlöper enligt samma principer som en anbudsprövning enligt LOU med det undantaget att ingen värdering i enlighet med utvärderingskriterier görs. Om leverantören lever upp till stadens krav och bedöms kunna utföra tjänsterna i enlighet med vad som efterfrågas i förfrågningsunderlaget ska leverantören godkännas.

När beslut fattats om att en leverantör godkänns kan avtal slutas omedelbart. Den tio-dagarsfrist som tillämpas enligt LOU behöver inte iakttas. Om en leverantör inte blir godkänd ska den upphandlande myndigheten lämna upplysningar om hur rättelse söks. Leverantören måste söka rättelse inom tre veckor, detta påverkar dock inte valfrihetssystemet i övrigt eller godkännandet av andra leverantörer. En leverantör som inte blir godkänd kan också när som helst lämna in en ny ansökan till staden.

Avtalstider

När tjänster upphandlas enligt LOU ska avtalstiden anges i förfrågningsunderlaget. Oftast sker detta i form av en fastslagen avtalstid i kombination med ett eller två års förlängningsmöjlighet. När avtalstiden har löpt ut genomför den upphandlande myndigheten en ny upphandling. De leverantörer som vill finnas kvar som leverantör ska då lämna in ett nytt anbud.

När arbetet bedrivs i enlighet med LOV kan leverantörerna ansöka om att bli godkända löpande under året. En fastslagen avtalstid innebär att leverantörernas avtal kommer att löpa ut vid olika tidpunkter. När avtalet är på väg att löpa ut kan den leverantör som är intresserad av att finnas kvar i systemet genast lämna in en ny ansökan om att bli godkänd. Ett nytt avtal kan då träda i kraft genast när det gamla löper ut.

Stadsledningskontoret föreslår att avtalstiden sätts till ett år med möjlighet till sammanlagt 3 års förlängning utan att en ny ansökan behöver lämnas in.



I detta sammanhang behöver rutiner utarbetas om hur kunden ska informeras om en leverantör blir utesluten ur systemet eller väljer att träda ur. Kunden måste också få tillräcklig tid att välja en ny utförare. Dessa rutiner bör framgå av förfrågningsunderlaget.

Uppföljning och hävning av avtal

Det är aldrig acceptabelt att vare sig kommunalt driven eller enskilt driven verksamhet gör sig skyldig till lagbrott eller brister i kvalitet. En god uppföljning är nödvändig som garant såväl för kvalitet som för ekonomiskt korrekt underlag när allt fler utförare bedriver kommunalt finansierad verksamhet.

Äldreförvaltningen genomför återkommande uppföljningar av nuvarande hemtjänstutförarnas seriositet i ekonomiskt och juridiskt hänseende samt kvaliteten i deras tjänster. Detsamma gäller för de utförare som tillhandahåller enstaka platser i särskilda boenden. I de fall där förvaltningen upptäckt brister i företagets verksamhet har djupare analyser gjorts och förvaltningen följer utvecklingen och undersöker möjligheterna att häva avtalen.

Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får i uppdrag att följa upp de leverantörer som godkänns enligt LOV. Arbetet med uppföljning bör utvecklas bl.a. avseende verktyg för att bedöma utförarnas kompetens och erfarenhet och staden föreslås vid behov häva avtal med utförare som inte lever upp till stadens kvalitetskrav eller som är oseriösa i ekonomiskt eller juridiskt hänseende. I detta sammanhang bör också påpekas att stadsdelsnämnderna har en viktig roll i kvalitetshänseende genom sin individuppföljning. Stadens nämnder behöver utveckla sitt samarbete så att brister som upptäcks i en del av organisationen sprids till alla berörda för fördjupade kontroller.

I samband med uppföljning av avtalen bör särskilt de utförare som inte har haft några kunder under en längre tid bevakas. Dessa bör särskilt tillfrågas om de önskar kvarstå som möjliga att välja. Om så inte är fallet bör parterna säga upp avtalet.

Behov av systemstöd

Övergången från upphandling enligt LOU till en LOV-process innebär vissa nya moment som kräver ett administrativt stöd för att staden ska kunna garantera kvaliteten i sitt arbete med valfrihet.



Kammarkollegiet har utvecklat en databas där valfrihetssystemen ska annonseras. Annonsen länkas till den upphandlande myndighetens webb-sida där förfrågningsunderlag och eventuellt annat material ska finnas att tillgå. Detta kan lösas inom ramen för stadens ordinarie arbete med stockholm webb.

Lagen öppnar möjligheter för såväl elektroniska ansökningar som elektroniska kontrakt och annan elektronisk kommunikation så länge medlen för denna är ickediskriminerande, allmänt tillgängliga och möjliga att använda tillsammans med sådan maskin- och programvara som i allmänhet används.

Det är troligt att de aktörer som finns på marknaden och som tillhandahåller elektroniska upphandlingssystem kommer att anpassa sina system till att kunna användas även inom LOV-arbetet. Fram till att sådant systemstöd finns kan staden ta fram förfrågningsunderlag i word-format och publicera detta i form av PDF-filer. Det är så staden arbetar idag i de flesta upphandlingar enligt LOU och det innebär därmed ingen förändring.

En av de större förändringar som inträder i samband med LOV-systemet är att staden kommer att ha en mängd leverantörer med olika avtalstider beroende på när de kommer in i systemet. För att veta vilka leverantörer som finns, när deras avtal löper ut och när de behöver förlängas krävs ett administrativt stöd.

Ett sådant system bör tämligen enkelt kunna konstrueras i t.ex. excel-format. Stadsdirektören bör få ansvar för att utveckla ett sådant stöd där också relevant och aktuellt underlag till Jämför service fångas.

Tilläggstjänster

I samband med den nya lagen om valfrihet föreslås inga förändringar i kommunernas kompetens avseende att sälja tilläggstjänster till de äldre. Det innebär att det, liksom tidigare, är möjligt för de privata utförarna att erbjuda tjänster som kompletterar det biståndsbeslut som den äldre har, medan detta inte är tillåtet för de kommunala utförarna.

Stadsledningskontoret föreslår ingen förändring av stadens hållning att de utförare som önskar erbjuda tilläggstjänster får kommunicera detta direkt till de äldre samt debitera kunden direkt. Staden varken kan eller bör ha en roll i detta.



Information och kommunikation

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Eftersom staden redan idag tillämpar valfrihet inom hemtjänst och vård- och omsorgsboenden har staden redan utvecklat informationskanaler på detta område. Framför allt används ”Jämför service” på stadens hemsida för att sprida information till medborgarna. Den information som publiceras där och som lämnas till de äldre som ska välja torde uppfylla de krav som lagen ställer på informationen.

När nya utförare får möjlighet att komma in i valfrihetssystemet vid ett flertal tillfällen under året är det viktigt att staden har rutiner för att uppdatera informationen i ”Jämför service” så att denna alltid är aktuell. Stadsdirektören bör få ansvar för att uppdatera informationen när nya utförare kommer in i systemet eller när några faller ifrån. Uppdateringarna bör göras inom en viss tidsperiod efter godkännandet av nya leverantörer för att säkerställa att stadsdelsnämnderna vet när informationen uppdaterats.

Förutom den information som lämnas till medborgarna behöver staden också informera de utförare som är intresserad av att erbjuda sina tjänster i valfrihetssystemen. I första hand sker detta genom annonsering i kammarkollegiets databas, men information om systemen bör också finnas på stadens hemsida. På denna ska också förfrågningsunderlagen finnas som sedan länkas till annonsdatabasen. Stadsdirektören bör få ansvaret att utveckla informationen på hemsidan.

Eftersom lagstiftningen är ny och en delvis ny godkännandeprocess kommer att sjösättas är det rimligt att tro att det kommer att komma frågor från utförarna som staden inte har förutsett. För att besvara dessa på ett enkelt sätt bör en ”frågor och svar sida” utvecklas på hemsidan i anslutning till annan information om valfrihetssystemen.

Rättsmedel

Som tidigare nämnts kan en leverantör som inte godkänts söka rättelse i allmän förvaltningsdomstol. En ansökan om rättelse kan också avse att kraven i förfrågningsunderlaget eller stadens agerande i övrigt inte är i enlighet med LOV.



Ansökan ska lämnas in till länsrätten och om den avser ett beslut att inte godkänna en leverantör ska den lämnas in inom tre veckor från det att myndigheten lämnade underrättelse om beslutet.

I ett meddelande om ett beslut att inte godkänna en leverantör ska det alltid finnas en hänvisning om hur rättelse söks.

Om en leverantör anser att han lidit skada på grund av att den upphandlande myndigheten inte följt bestämmelserna i LOV kan denna också vända sig till en allmän domstol och begära skadestånd. En sådan talan ska väckas inom ett år från det att den upphandlande myndigheten fattat beslutet.