



Handläggare: Kerstin Sandström
Telefon: 08 50829220

Till
Kommunstyrelsen

Anvisningar för upphandlingar inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Från och med 1 september 2009 tillämpas lagen om valfrihetssystem (LOV) för upphandling av enskilt drivna verksamheter inom boende och daglig verksamhet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden uppmanas att genomföra upphandlingar, avseende boende och daglig verksamhet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS, enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), godkänna leverantörer och förvalta avtal.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del.

Stadsdirektören ska utarbeta en checklista som stöd till nämnderna i upphandlingar avseende omsorg om personer med funktionshinder enligt LSS.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Uudelepp
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 26 maj 2008 att valfrihet ska införas inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS. I samband med detta

beslutades att ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram anvisningar och organisation för kommande upphandlingar.

Den 1 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.

För att utöka utbudet av verksamheter inom omsorg om personer med funktionsnedsättning som ska finnas med i valfrihetssystemet föreslår stadsledningskontoret att upphandlingar av enskilt drivna verksamheter ska göras i enlighet med LOV. För att effektivisera upphandlingsprocessen föreslår stadsledningskontoret att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får ansvar för stadens upphandlingar enligt LOV inom omsorg om personer med funktionsnedsättning. Ansvaret innebär att genomföra upphandlingar, godkänna leverantörer och förvalta avtal.

När det gäller konkurrensutsättning av egen verksamhet anser stadsledningskontoret att varje nämnd även fortsättningsvis ska ansvara för att genomföra upphandlingar enligt LOU. Den nya lagen om valfrihet innebär inga förändringar i stadens arbete med verksamheter i egen regi och entreprenader. Dessa verksamhetsformer behöver inte ansöka om att bli godkända i enlighet med LOV, de kommer automatiskt med i stadens valfrihetssystem.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 26 maj 2008 att valfrihet ska införas inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS. I samband med detta beslutades att ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram anvisningar och organisation för kommande upphandlingar. Valfrihetssystemet införs 1 juli och innebär att de som får ett beslut om en insats enligt LSS kan välja bland de verksamheter som finns med i valfrihetssystemet dvs. kommunala enheter, entreprenader och de enskilt drivna verksamheter som ansöker om och godkänns i systemet. Alla enskilt drivna verksamheter som ska ingå måste vara upphandlade av Stockholms stad. Valet för den enskilde gäller hela Stockholms stad och är inte begränsat till en viss stadsdel. Vissa verksamheter kan också vara belägna utanför Stockholms stad.

I dagsläget upphandlar socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden de ramavtal som finns, på uppdrag av stadsdelsnämnderna. Ramavtal finns avseende korttidsvistelse, bostad med särskild service för barn och ungdom samt daglig

verksamhet. När det gäller bostad med särskild service för vuxna finns inga ramavtal.

För konkurrensutsättning av stadens egna verksamheter ansvarar respektive nämnd.

Den 1 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 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.

Lagen om valfrihet öppnar inte möjligheter för alternativa sätt att konkurrensutsätta verksamheter som idag upphandlas genom entreprenader. Dessa upphandlingar ska fortsätta som tidigare enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kompletteras av de enstaka platser som köps genom det nya LOV-systemet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av förnyelseavdelningen. Samråd har skett med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

För att utöka utbudet av verksamheter inom omsorg om personer med funktionsnedsättning föreslår stadsledningskontoret att upphandlingar av enskilt drivna verksamheter ska göras i enlighet med LOV. Den nya lagen om valfrihetssystem medger vissa förenklingar för såväl staden som leverantörer och staden bör därför nyttja de möjligheter som den nya lagen ger.

För att effektivisera upphandlingsprocessen föreslår stadsledningskontoret att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får ansvar för stadens upphandlingar enligt LOV inom omsorg om personer med funktionsnedsättning. Ansvaret innebär att genomföra upphandlingar, godkänna leverantörer och förvalta avtal.

När det gäller konkurrensutsättning av egen verksamhet anser stadsledningskontoret att varje nämnd även fortsättningsvis ska ansvara för att genomföra upphandlingar enligt LOU. Den nya lagen om valfrihet innebär inga förändringar i stadens arbete med verksamhet i egen regi och entreprenader. Dessa verksamhetsformer behöver inte ansöka om att bli godkända i enlighet med LOV, de kommer automatiskt med i stadens valfrihetssystem.

Organisation och ansvarsfördelning

Kommunfullmäktige beslutar om ersättning till utförarna. Kommunfullmäktige kan även besluta om 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. När sådana beslut fattas ska ändring göras i stadens förfrågningsunderlag och annons i databasen samt omförhandling av avtal med de utförare som redan finns i systemet ske.

Mindre ändringar av avtalsvillkor och kvalitetskrav, t.ex. beroende på ändrad lagstiftning, teknisk utveckling mm bör kunna beslutas av förvaltningsdirektören inom det ansvar som kommunfullmäktige ger socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden 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

LOV kräver att kommunen har ett ickevalsalternativ för de fall den enskilde inte kan eller vill välja utförare.

Stadens ambition är att alltid lotsa den enskilde fram till ett val. Det finns en risk att ett uttalat ickevalsalternativ leder till att färre gör ett aktivt val. Icke desto mindre måste ett ickevalsalternativ finnas. Enligt propositionen till LOV ska det finnas ett i förväg bestämt, kvalitativt fullgott alternativ för den som inte kan eller vill göra ett val. Det framgår också att ickevalsalternativet ska vara konkurrensneutralt.

Stadsledningskontoret föreslår därför att ickevalsalternativet utses genom närhetsprincipen. Det boende som ligger närmast den enskildes nuvarande bostad och som stämmer överens med den enskildes behov bör vara ickevalsalternativ, oavsett regiform (privat, entreprenad, kommunalt). När det gäller daglig verksamhet föreslås den verksamhet som ligger närmast den enskildes bostad med passande verksamhet, oavsett regiform, vara ickevalsalternativ.

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.

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. Lagen stadgar att den upphandlande myndigheten ska ange i

förfrågningsunderlaget inom vilken tid den kommer att fatta beslut om godkännande. Kontoret föreslår att det i förfrågningsunderlaget anges ett antal tillfällen per år då beslut om nya leverantörer kommer att fattas. Dessa beslutstillfällen bör vara minst fyra per år. 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.

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 förlängning, ett år i taget sammanlagt maximalt 3 år, utan att en ny ansökan behöver lämnas in.

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 ekonomi när allt fler utförare bedriver kommunalt finansierad verksamhet.

Stadsledningskontoret föreslår att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får i uppdrag att förvalta avtalen och därmed följa upp de leverantörer som godkänns enligt LOV. Arbetet med uppföljning bör utvecklas bl.a. avseende verktyg för att bedöma utförarnas kompetens och erfarenhet. Avtal med utförare som inte lever upp till stadens kvalitetskrav eller som är oseriösa i ekonomiskt eller juridiskt hänseende bör hävas. 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 kommunikation 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. Utvecklingen av ett sådant system pågår på stadsledningskontoret.

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 andra verksamhetsområden finns redan informationskanaler på detta område. Framför allt används "Jämför service" på stadens hemsida för att sprida information till medborgarna. Den information som kommer att publiceras där och som lämnas till den enskilde 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. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslås få ansvar för att uppdatera informationen när nya utförare kommer in i systemet enligt LOV eller när några faller ifrån.

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 bör också finnas på stadens hemsida. På denna ska också förfrågningsunderlagen finnas som sedan länkas till annonsdatabasen.

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 att 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.

Konkurrensutsättning av stadens egen verksamhet

I ett valfrihetssystem är det viktigt att samma förutsättningar, så långt det är möjligt, gäller för alla utförare oavsett driftsform. De pengnivåer som kommunfullmäktige har beslutat om gäller all verksamhet. Stadsledningskontoret föreslår att respektive nämnd även fortsättningsvis ansvarar för entreprenadupphandling av den egna verksamheten enligt LOU. För att underlätta för nämnderna föreslås att stadsledningskontoret får i uppdrag att utarbeta en checklista för upphandlingsarbetet.