



Handläggare: Daniel Moius
Telefon: 08 50829320

Till
Kommunstyrelsen

Centralupphandling av vård- och omsorgsboenden 2013

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Kommunstyrelsen ska genom förenklad upphandling ansvara för genomförande av centralupphandling av entreprenad drift för de boenden som anges i detta ärende, vilket innefattar att besluta om tilldelning av kontrakt, avbrytande av upphandling, att teckna avtal i enlighet med tilldelningsbeslutet, förlänga avtal samt häva avtal. Upphandlingen ska genomföras i enlighet med de principer som anges i ärendet och tidigare kommunfullmäktigebeslut (2007-11-05 § 15, 2008-09-29 § 17, 2009-12-14 § 21 och 2011-04-04 § 18).
2. När entreprenadupphandling är slutförd och avtal påskrivna skall avtalen lämnas över till respektive ansvarig stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämnderna har därefter ansvar för avtalens förvaltning, uppföljning av verksamhetens kvalitet, löpande dialog med entreprenörer etc.
3. Kommunstyrelsen får besluta om att justera antalet boenden på det sätt som framgår av ärendet om det under arbetet med upphandlingen visar sig vara omöjligt eller uppenbart olämpligt att inkludera boendet eller om något ytterligare boende måste ingå i upphandlingen.

Kommunstyrelsen beslutar vidare, under förutsättning av att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, att:

1. Stadsdirektören ges delegation att besluta om tilldelning av kontrakt, avbrytande av upphandling, att teckna avtal i enlighet med tilldelningsbeslutet, förlänga avtal samt häva avtal.



2. Stadsdirektören ges delegation att besluta om att justera antalet boenden om det under arbetet med upphandlingen visar sig vara omöjligt eller uppenbart olämpligt att inkludera boendet eller om något ytterligare boende måste ingå i upphandlingen.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

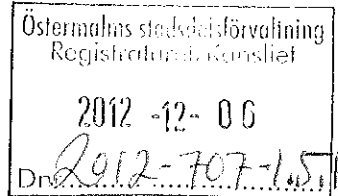
Staffan Ingvarsson
Bitr. stadsdirektör

Sammanfattning

Valfrihet inom vård- och omsorgsboenden infördes i Stockholms stad den 1 juli 2008. Av beslutet framgår att vård- och omsorgsboenden som drivs i egen regi ska upphandlas genom årliga, centralt administrerade entreprenadupphandlingar.

Föreliggande ärende innehåller stadsledningskontorets förslag till boenden att ingå i den fjärde av de återkommande entreprenadupphandlingarna samt principer för upphandlingens genomförande och avtalens förvaltande samt hur uppföljning av vård- och omsorgsboende ska ske. För att en centralupphandling ska uppnå lyckat resultat är det mycket viktigt att urvalet sker i dialog och samråd med stadsdelsnämnderna. Avstämning har gjorts med respektive stadsdelsförvaltning. Därefter föreslås tre boenden att ingå i den kommande centralupphandlingen. Upphandlingen planeras påbörjas under slutet av 2012 och avtal ska gälla senast från och med 2013-10-01 respektive 2013-11-01.

Stadsdelsnämnderna har ansvar för avtalens förvaltning, uppföljning av verksamhetens kvalitet, löpande dialog med entreprenörer etc. Äldrenämnden har en övergripande uppgift att följa upp och utveckla äldreomsorgen i staden. Under 2012 har en kvalitetsinspektion organiserats under äldrenämnden med uppdrag att tillsammans med stadsdelsnämnderna inspektera, granska och följa upp stadens äldreomsorg i syfte att säkerställa en god kvalitet hos utförarna.



Bakgrund

Stockholms stads valfrihetssystem avseende vård- och omsorgsboende
Stockholms stad införde den 1 juli 2008 ett valfrihetssystem avseende vård- och omsorgsboende för personer som är 65 år och äldre. Valfrihetssystemet innebär att den enskilde som genom biståndsbeslut beviljats vård- och omsorgsboende själv får välja vilket boende han eller hon önskar flytta till. Några av målen med valfrihetssystemet är att:

- Valfriheten för den enskilde ska öka,
- Mångfalden ska öka – det ska finnas många aktörer att välja bland, med olika profiler och inriktningar och hindren för små företag att delta i upphandlingarna ska undanröjas,
- Kvaliteten ska öka genom att kunderna kan välja de boenden som har en god kvalitet,
- Kostnaderna för verksamheten ska inte öka på grund av systemet.

Stadens roller

Staden har två olika roller i valfrihetssystemet. I den ena rollen är staden som huvudman för äldreomsorgen ansvarig för insatserna inom valfrihetssystemet. I egenskap av huvudman är det staden som prövar och beslutar om den enskildes rätt till vård- och omsorgsboende.

Kommunen ansvarar i egenskap av huvudman för både omsorgen och hälso- och sjukvården i vård- och omsorgsboenden och för att insatserna är av god kvalitet oavsett i vilken regi boendet drivs.

Kommunen är också skyldig att försäkra sig om att verksamheten följs upp och att denna uppföljning omsätts i utvecklad kvalitet i utförandet. Detta innebär ett lagstadgat ansvar för kvaliteten i insatserna och därmed skyldighet att ställa krav på insatserna så att de ger god kvalitet till den enskilde och att bestämma villkoren för utförandet. Därmed ges också ytterligare underlag för den enskilde när boende ska väljas.

I den andra rollen är staden en bland andra utförare av vård- och omsorgsboende i valfrihetssystemet och ska uppfylla samma krav som övriga utförare. Staden ska i denna roll iaktta konkurrensneutralitet, dvs. inte ge egenregi några för- eller nackdelar, direkt eller indirekt. Staden har därför en beställar- och utförarmodell som åtskiljer de båda rollerna.



Ansvar för biståndsbedömning om rätt till insatser samt genomförande av insatser vilar på stadsdelsnämnderna.

Till denna kärna i beställarorganisationen finns det beställarfunktioner som handhar de verksamhetsuppföljningar som görs utifrån avtal med privata utförare eller verksamhetskrav på egen regi och som sammanställer uppföljningsresultat och som ansvarar för att samverka med utförare och agera vid brister. Dessa beställarfunktioner är på olika sätt skilda från nämndernas egen regi-verksamheter.

I stadens valfrihetssystem är det kommunstyrelsen som ansvarar för LOU-upphandling av entreprenörer för drift av vård- och omsorgsboenden samt LOV-upphandling av privata vårdgivare. Dessa avtal förvaltas av stadsdelsnämnderna respektive äldrenämnden.

Gemensamma förutsättningar för de olika driftsformerna i valfrihetssystemet
Utförarna i stadens valfrihetssystem består av egenregi, intraprenader, entreprenader och privata utförare.

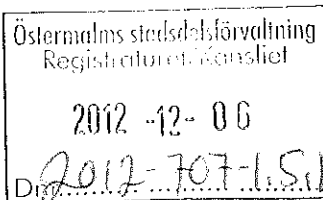
Egenregi - Stadens verksamhet som drivs av staden själv genom dess stadsdelsnämnder. Det krävs inget tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva verksamheten.

Intraprenad - Stadens verksamhet som drivs av resultatenhet inom staden efter genomförd upphandling enl. LOU, som vunnits av anbud från egen regi. Det krävs inget tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva verksamheten.

Entreprenad/driftentreprenad - Stadens verksamhet som under en bestämd avtalsperiod drivs av privat utförare efter genomförd upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Det krävs inte något tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva verksamheten. Fortsatt kommer denna driftsform att benämnas LOU-utförare.

Privata utförare - Verksamhet som bedrivs av fristående privat utförare. Efter genomförd upphandling enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, omfattas de i upphandlingen godkända vårdgivarna i ett ramavtal om köp av vård- och omsorgsplatser. Utföraren måste ha tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva verksamheten. Fortsättningsvis kommer denna driftsform att benämnas **LOV-utförare**.

Fördelningen mellan de olika driftformerna är 2012 enligt följande:



Driftform	Antal	Andel platser	Antal platser
Egenregi	17	21%	1 325
Intraprenad	3	4%	237
LOU-utförare	37	42%	2 681
LOV-utförare	58	33%	2 137
Totalt	115	100%	6 380

Den enskildes val av utförare

Samtliga utförare som ingår i stadens valfrihetssystem presenteras på stadens webbsida under Jämför service. Här kan den enskilde jämföra olika utförare med varandra. Respektive stadsdelsnämnd sammanställer också egna broschyrer eller liknande utifrån uppgifterna på Jämför service. Staden har en konsumentrådgivande roll i samband med den enskildes val. För den som inte kan eller inte vill välja finns ett ickevalsalternativ som är det boende, oavsett regiform, som ligger närmast den enskildes ordinarie bostad, som möter dennes behov och som har en ledig plats. För den som vill få information och vägledning inför val av utförare eller byte av utförare finns Äldre direkt, en del av kontaktcenter Stockholm. Dit kan äldre eller deras anhöriga vända sig för allsidig information om utförare inom hela staden.

För att hantera den enskildes val finns ett köhanteringssystem

Den enskilde har möjlighet att ställa sig i kö till tre vård- och omsorgsboenden inom valfrihetssystemet. För att hantera den enskildes val finns ett köhanteringssystem som administreras av äldrenämnden.

Upphandling av utförare till valfrihetssystemet

Som framgår ovan så upphandlas utförare till stadens valfrihetssystem både utifrån LOU och utifrån LOV. Staden använder LOU för upphandling av entreprenörer som ansvarar för driften av stadens egna vård- och omsorgsboenden och LOV för att upphandla LOV-utförare till valfrihetssystemet.

Upphandlingarna enligt LOU för driften av stadens vård- och omsorgsboenden genomförs som kvalitetsupphandlingar där det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i form av erbjuden kvalitet vinner. Mellan 2008 och 2011 har staden genomfört årliga stadsövergripande upphandlingar omfattande totalt 37 vård- och omsorgsboenden. Även innan, sedan början av 1990-talet fram till valfrihetssystemets införande 1 juli 2008, har driften av stadens boenden upphandlats, men då av respektive stadsdelsnämnd. Dessa tidigare upphandlingar har varit både prisupphandlingar och upphandlingar där kvalitet och pris viktats.



Sedan 2008 har priset varit givet och enbart kvalitet har varit ett utvärderingskriterium.

Staden har upphandlat utförare till valfrihetssystemet enligt LOV sedan september 2009. Upphandlingarna enligt LOV innebär att alla utförare som ansöker och som uppfyller kraven godkänns. Innan staden började upphandla enligt LOV upphandlades stadens privata utförare till valfrihetssystemet enligt LOU. Detta gjordes 2008 i form av kvalitetsupphandling där de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuderna vann. I praktiken innebär det att praktiskt taget alla utförare som uppfyllde kraven fick avtal. Sedan mitten av 1990-talet fram till valfrihetssystemets införande har staden kontinuerligt upphandlat platser hos privata utförare för att täcka stadens behov av platser.

Valfrihet inom vård- och omsorgsboenden har som redogjorts ovan införts i Stockholms stad den 1 juli 2008. Av beslutet framgår att vård- och omsorgsboenden som drivs i egen regi ska upphandlas genom årliga, centralt administrerade entreprenadupphandlingar.

Av beslutet framgår vidare att stadsledningskontoret skall göra en bedömning av vilka boenden som ska ingå i de årliga entreprenadupphandlingarna. Utgångspunkten i bedömningen ska utgöras av stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner.

Föreliggande ärende innehåller stadsledningskontorets förslag till boenden att ingå i kommande entreprenadupphandling samt principer för genomförande av upphandlingen och avtalens förvaltande.

Ärendets beredning

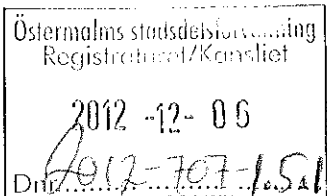
Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning i dialog med berörda stadsdelsnämnder samt äldrenämnden.

Ärendet har förhandlats i CESAM 2013-02-05.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Under 2012 har stadsledningskontoret analyserat marknaden för vård- och omsorgsboenden och finner att den andel av boenden som bedrivs inom ramen för LOV växer, en utveckling som stadsledningskontoret ser positivt på.

Den positiva utvecklingen med fler boenden som är LOV-upphandlade kan inte utan betydande kostnader och risker tillkomma genom uppsägning av LOU-avtal och eller transformering av avtalen till LOV.



Stadsledningskontoret anser att utökningen av LOV-upphandlad verksamhet bör ske genom nyetablering. Det är i det sammanhanget centralt att privata fastighetsägare och vårdgivare engageras i planeringen på ett tidigt stadium.

Stadsledningskontoret anser att det finns anledning att vid varje avtalstids upphörande utifrån boendeplaneringen pröva huruvida en ny upphandling enligt LOU skall genomföras eller om staden ska frånträda lokalerna i syfte att i dem efter ombyggnationer och eller omfattande renoveringar tillskapa andra former av boenden eller möjliggöra för en etablering av verksamhet enligt LOV. Detta inte minst mot bakgrund av de nya beslut som kommit från arbetsmiljöverket beträffande vissa äldreboenden.

De upphandlingar som genomförts enligt LOU har varit positiva för utvecklingen av kvaliteten inom äldreomsorgen i Stockholm. Upphandling enligt LOU möjliggör för mindre företag att etablera sig på marknaden utan större investeringar, då de startar med en redan etablerad verksamhet innehållande såväl anställda som kunder. LOV-avtalen har andra fördelar.

Stadens entreprenadupphandlingar har också bidragit till en utökad mångfald av utförare och att mindre aktörer har etablerat sig och kunnat expandera sin verksamhet, även genom etableringar av LOV-verksamheter.

I föreliggande ärende föreslås att tre av de vård- och omsorgsboenden som tidigare upphandlats genom LOU föreslås att återigen upphandlas.

Stadsledningskontorets bedömning är att de fastigheter som verksamheterna bedrivs i är centrala att bevara som vård- och omsorgsboenden och därutöver är strategiskt lokaliserade.

För att en centralupphandling ska uppnå lyckat resultat är det mycket viktigt att urvalet sker i dialog och samråd med stadsdelsnämnderna. Stadsledningskontoret har utgått från de aktivitetsplaner stadsdelsnämnderna redovisat. Avstämning har gjorts med respektive stadsdelsförvaltning, därefter föreslås tre boenden att ingå i den kommande centralupphandlingen.

Kattrumpstullen
Linnégården
St Erik

Östermalms stadsdelsnämnd
Östermalms stadsdelsnämnd
Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kattrumpstullen och St Erik vård- och omsorgsboende har sedan 2008 respektive 2010 drivits av Stiftelsen Rödakorshemmet. Båda dessa avtal innehåller en möjlighet till förlängning, men Stiftelsen Röda Kors hemmet har meddelat att de inte önskar förlänga avtalet. Skälet är ett generellt beslut av stiftelsen om att i fortsättningen inte driva äldreboenden.

Linnégården har sedan 2010 drivits av Carema Care AB. Avtalet innehåller en möjlighet till förlängning. Östermalms stadsdelsförvaltning har bedrivit ett intensifierat uppföljningsarbete på Linnégården sedan hösten 2011 pga vissa brister i verksamheten. Trots Carema Cares åtgärder kan förvaltningen konstatera att det i vissa avseenden har gått för långsamt och att det fortfarande finns vissa brister i verksamheten. Östermalms stadsdelsnämnd har därför beslutat att inte utnyttja avtalets möjlighet till förlängning utan att de önskar upphandla driften fr o m 2013-11-01 i stadens centrala upphandling.

Tidplan

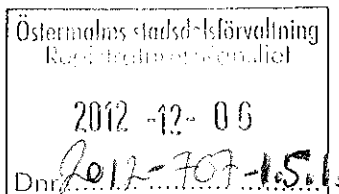
Upphandlingen påbörjas i slutet av 2012 och avtal ska gälla senast från och med 2013-10-01 för Kattrumpstullen respektive 2013-11-01 för Linnégården och St Erik.

Organisation

Stadsledningskontoret ansvarar för att upphandlingen genomförs med stöd av upphandlingsexperter på serviceförvaltningen. Även om entreprenadupphandlingen sker genom en centralupphandling måste stadsdelsnämndernas kompetens och erfarenhet vad gäller just denna typ av entreprenadupphandling tas till vara. Det är därför viktigt att stadsdelsnämnderna avsätter tid och resurser för deltagande i arbetet. Detta gäller framtagande av det underlag och uppgifter om respektive boende som är direkt avgörande för upphandlingen samt i högsta grad arbetet med förfrågningsunderlag och utvärderingsarbetet, då stadsdelsnämnderna nu har flera års värdefull erfarenhet av uppföljning av befintliga avtal som måste tas till vara.

Utformning

Upphandlingen av entreprenaderna ska utformas på ett sådant sätt att det blir det för staden som helhet och de äldre mest fördelaktiga utfallet, där en ökad mångfald i form av fler vårdgivare och därmed ökad valfrihet är en mycket betydelsefull kvalitetsaspekt. Ökade förutsättningar ska ges i upphandlingen för att genom referenstagning beakta stadens egna och andras erfarenheter av hur leverantörer sköter sina åligganden.



Vidare ska genom upphandlingarna garanteras att de kvalitetskrav som ställs på äldreomsorgen och hälso- och sjukvården i gällande lagstiftning, Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter samt stadens riktlinjer och policy uppnås. Kunskap om vad som framkommit i brukarundersökningar och uppföljningar ska tas tillvara.

Det av kommunfullmäktige antagna ersättningssystemet ska tillämpas. Vidare bör eftersträvas att krav och kommersiella villkor ska överensstämja med vad som fastslogs i de tidigare genomförda centralupphandlingarna.

I det fall kommunfullmäktige beslutar om nytt ersättningssystem behöver befintliga avtal förhandlas om.

Förvaltning av avtal

I enlighet med beslutet om valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen ska nya entreprenadavtal som upphandlas inom ramen för valfrihetssystemet förvaltas och följas upp av respektive stadsdelsnämnd. Detta innebär mer konkret att när entreprenadupphandling är slutförd och avtal påskrivna ska avtalen lämnas över till ansvarig stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämnderna har därefter ansvar för avtalens förvaltning, uppföljning av verksamhetens kvalitet, löpande dialog med entreprenörer etc.

Uppföljning av vård- och omsorgsboende

Kommunen ansvarar i egenskap av huvudman för både omsorgen och hälso- och sjukvården i vård- och omsorgsboenden och för att insatserna är av god kvalitet oavsett i vilken regi boendet drivs.

Ansvar för uppföljning av avtalet samt varje biståndsbeslut ligger på respektive ansvarig stadsdelsnämnd. Detta innebär att uppföljning av verksamhetens kvalitet, dialog med entreprenören samt att den enskilde erhåller insatser utifrån biståndsbeslutet åligger stadsdelsnämnden. I syfte att öka kvaliteten i omsorgen för den enskilde sker inom staden ett utvecklingsarbete för bättre styrning av verksamheter inom vård- och omsorgsboenden.

Äldrenämnden har en övergripande uppgift att följa upp och i dialog med utförare utveckla äldreomsorgen i staden. Under 2012 har en kvalitetsinspektion inrättats inom äldrenämnden med uppdrag att tillsammans med stadsdelsnämnderna inspektera, granska och följa upp stadens äldreomsorg i syfte att säkerställa en god kvalitet. Inspektionerna är ett komplement till och i vissa fall en fördjupning av de uppföljningar som har gjorts redan tidigare.

Resultaten av inspektionerna ska ingå som underlag och vara utgångspunkt i stadsdelsnämndernas planering och utveckling av äldreomsorgen

Utvecklingsområden jämfört med tidigare genomförda upphandlingar

Utvärdering av tidigare genomförda centrala upphandlingar av vård- och omsorgsboenden visar att det finns flera utvecklingsområden, varav flera redan lett till åtgärder inom staden. Nedan anges vissa områden som bör utvecklas i den kommande upphandlingen.

Ett viktigt område som nämnts ovan är att stärka och förbättra uppföljningen både avseende avtal och det enskilda biståndsbeslutet. Här har staden genomfört flera åtgärder och inför kommande upphandling behöver kravställning av uppföljningen utvecklas. Möjligheterna att beakta referenser i utvärderingen av anbud bör öka. En viktig fråga är på vilket sätt anbudsgivarens mervärde ska kunna följas upp under avtalstiden. Staden bör kunna kräva tydligare och mer mätbara mål. Till detta bör det tydliggöras när åtaganden om mervärden m.m. ska börja gälla. Längre avtalstider kan medföra att det blir lättare för organisationer att lämna anbud.

Övrigt

Det valfrihetssystem som kommunfullmäktige har beslutat om (dnr 327-1752/2007) omfattar inte servicehus eller korttidsplatser. I vissa fall kan servicehusboende och korttidsplatser ingå som delar av de föreslagna boendena. De upphandlingar som föreslås genomföras kommer att avse boendena i sin helhet. Det innebär att om ett boende innehåller servicehusplatser och/eller korttidsplatser kommer dessa delar att ingå i upphandlingen av driften av det specifika boendet, enligt de förutsättningar som kommer att anges i upphandlingsunderlaget. I dessa fall ska respektive stadsdelsnämnd besluta vilken ersättning som ska gälla för dessa platser.

Stadsledningskontoret föreslår att om det under arbetet med upphandlingen, av rättsliga eller andra skäl, visar sig vara omöjligt eller uppenbart olämpligt att inkludera något boende får kommunstyrelsen besluta att den nu aktuella upphandlingen inte ska omfatta detta eller dessa boenden. Kommunstyrelsen bör också kunna besluta att lägga till något eller några boenden om beslut skulle fattas om att inte förlänga något av de avtal som trätt i kraft efter tidigare genomförda centrala upphandlingar av vård- och omsorgsboenden. Stadsledningskontoret föreslår vidare att kommunstyrelsen delegerar till stadsdirektören att fatta beslut om avsteg enligt ovan.