

Handläggare:

Anders Larsson 508 25 013

Tomas Swenson 508 25 039

Isabelle Vas 508 25 025

Dnr 118-300/2007

Till

Socialtjänstnämnden

Plan för upphandling och konkurrens

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden godkänner förvaltningens förslag till plan för upphandling och konkurrens inom socialtjänstnämndens område.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Den 26 mars 2007 antog kommunfullmäktige policys för upphandling och konkurrens. Stadsledningskontoret har därefter utarbetat anvisningar som bl.a. anger att varje nämnd ska upprätta en aktivitetsplan som ska redovisas i samband med tertialrapport 1. Därefter ska aktivitetsplanen årligen följas upp, uppdateras och utvecklas i samband med verksamhetsplanen.

I detta tjänsteutlåtande redovisas bl.a. förvaltningens förslag till plan för upphandling och konkurrens samt aktivitetsplan för åren 2007 - 2009.

- Socialtjänstförvaltningen har idag ett stort upphandlingsåtagande och åtagandet avser varor och tjänster till de egna verksamheterna, entreprenader samt upphandlingar på uppdrag av stadsdelsnämnderna.
- Nuvarande entreprenader
 - Skarpnäck Care AB vilka bedriver akutboende för män
 - Planeringshemmen AB vilka bedriver akutboende för män och kvinnor
 - Stadsmissionen svarar för driften av två personliga ombud för hemlösa med funktionshinder
 - Checkpoint Center AB vilka bedriver alkohol- och narkotikarådgivning

- Fazer Amica AB vilka förser institutioner med catering.
- Pågående upphandlingar
 - Lägervistelse enligt LSS
 - Enstaka vårdplatser för funktionshindrade med stöd av SoL och LSS
 - Missbruksvård (stadsövergripande upphandling)
 - Instrumentfria drogtester
 - Konsultstöd till tillståndsenheten
 - Städupphandling
 - Utbildning i hanteringen av hot och våld.
- Det finns verksamheter inom socialtjänstförvaltningen som har intäktskrav och som får sina intäkter genom att sälja tjänster till i första hand andra stadsdelsförvaltningar.
- Socialtjänstförvaltningen har ett omfattande samarbete med frivilligorganisationer.
- Förslag till aktivitetsplan för åren 2007 - 2009.
Förvaltningen har listat verksamheterna inom socialtjänstnämndens ansvarsområde utifrån myndighetsutövning, strategisk ledning och verksamheter som är möjliga att konkurrensutsätta.

Förvaltningen föreslår att följande verksamheter konkurrensutsätts.

År 2007	Planeringshemmet Norrtull (dygnetruntboende av korttidskaraktär) Räcksta stödboende (stödboende av lågröskelkaraktär) Räcksta referensboende (stödboende av lågröskelkaraktär)
År 2008	Västan (heldygnsboende för kvinnor) Duvnäs Föräldrastöd (öppenvårdsverksamhet) Östagar den (behandlingshem)
År 2009	Ljungbacken (omvårdnadshem) Riddaren (stödboende)

- I upphandlingen av föreslagna verksamheter kommer förvaltningen ha som princip att lägga egenregianbud.
- Förvaltningen planerar att i början av hösten 2007 bjuda in aktörer till marknadsdagar för ömsesidig informationsöverföring och diskussion.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har beretts av kansliavdelningen i samråd med kund- och individorienterade verksamheter.

I samband med beredningen av tjänsteutlåtandet har överläggningar ägt rum med de fackliga organisationerna den 27 april och den 3 maj 2007. Förslag till tjänsteutlåtande kommer att behandlas i förvaltningsgruppen den 11 maj 2007.

Ärendet inleds med en redogörelse för kommunfullmäktiges policydokument med anvisningar och dess innehåll, sid. 3 – 8. Därefter följer förvaltningens förslag för plan för upphandling och konkurrens, sid. 9 – 21.

Bakgrund

Den 26 mars 2007 antog Kommunfullmäktige policys för upphandling och konkurrensutsättning (dnr 125-4310/2006). Stadsledningskontoret har härefter utarbetat anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning. Stadsledningskontoret har även utarbetat anvisningar till aktivitetsplan för upphandling och konkurrensutsättning samt anvisningar för egenregianbud.

Aktivitetsplanen ska 2007 redovisas i samband med tertialrapport 1 (T1).

Stadsledningskontorets personalstrategiska avdelning (PAS) har därtill utarbetat cirkulär för arbetsrättslig lagstiftning vid övergång av verksamhet från staden samt cirkulär för riktlinjer vid konkurrensutsättning och upphandling i stadens verksamheter (4a-07 och 4b-07).

SAMMANFATTNING AV POLICYDOKUMENTENS INNEHÅLL OCH SYFTE

Upphandlingspolicyn har renodlats till att bli ett dokument, där affärsmässighet, snarare än juridik står i fokus. Lagmässiga aspekter som är förknippade med offentlig upphandling behandlas i stadens regler för ekonomisk förvaltning. De inköpsstrategiska val som görs inför en upphandling har stor betydelse för dess pris- och kvalitetsmässiga utfall, men även för marknadens struktur på kort och lång sikt. I upphandlingspolicyn läggs därför, bl.a. i syfte att upprätthålla god konkurrens, stor vikt vid överväganden kring aspekter som avtalspaketering och avtalstider. Vidare understryks vikten av att det så långt det är möjligt förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar.

Konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner ska upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. I konkurrenspolicyn framgår att varje nämnd ska upprätta en plan för upphandling och konkurrens. Planen ska följas upp, uppdateras och ut-

vecklas årligen i samband med verksamhetsplanen. Vidare behandlas frågor som kvalitet, insyn och god verksamhetsuppföljning.

SAMMANFATTNING AV ANVISNINGAR TILL POLICYS FÖR UPPHANDLING OCH KONKURRENSUTSÄTTNING

Stadens upphandlingsverksamhet kan delas upp i två huvudgrupper, dels upphandling *till* stadens egna verksamheter (traditionella varor och tjänster) och dels upphandling *av* verksamheter (d.v.s. när stadens egen verksamhet, genom upphandling eller valfrihetsystem, utsätts för extern konkurrens). Anvisningarna behandlar såväl upphandling som konkurrensutsättning av stadens verksamheter.

Staden köper varje år varor, tjänster och verksamhetsdrift för ansevärda belopp. Ett affärsmässigt agerande, ett grundligt förarbete/analysarbete och väl genomtänkta inköpsstrategiska val har stor betydelse för såväl kvalitet som prisutfall i stadens upphandlingar.

Främst i gemensamma och centrala upphandlingar ska beaktas att staden med sina stora inköpsvolymerna är en betydelsefull aktör på marknaden och att stadens inköpsstrategiska val kan ha en direkt påverkan på konkurrensen. Staden ska arbeta för att förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar, såväl i nämndens egen upphandling som i gemensamma och centrala upphandlingar. Detta kan ske t.ex. genom att förenkla förfrågningsunderlagen och dela upp större upphandlingsobjekt i mindre delar.

All upphandling ska genomföras affärsmässigt och med utgångspunkt i grundprinciperna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Nämnders, bolagsstyrelser och kommunstyrelsens ansvar

Nämnderna ansvarar för att tillgodose det behov av varor och tjänster som uppkommer inom nämndens verksamhet och har således även det yttersta ansvaret för sina upphandlingar och därav träffade avtal.

Uppdraget innefattar att bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet, och att ta vara på de ekonomiska fördelar som ett sådant arbete innebär. Vidare ansvarar nämnden för att erforderlig kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med att genomföra upphandlingar och avrop

På varje upphandlande enhet skall finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor. Kontaktuppgifter till den eller de personer som utsetts av förvaltningen skall framgå av aktivitetsplanen.

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för att bidra till utveckling och utbildning på upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation.

Samverkan med andra leverantörer

Det är viktigt att nämnden genomför en marknadsanalys inför en upphandling. Staden ska, såväl centralt som lokalt samarbeta med företag, organisationer i syfte att stärka sin kunskap avseende marknaden och på så sätt värna om konkurrensen genom att planera och genomföra upphandlingar på ett så marknadsanpassat sätt som möjligt.

Planering och samordning

Det är också av vikt att nämnderna kommunicerar sina önskemål och krav i så god tid att olika aktörer kan förbereda sig för att delta i stadens upphandlingar.

Analys inför upphandling av varor och tjänster

I anvisningarna betonas vikten av analysarbetet inför upphandling av varor och tjänster samt vad analysen bör innehålla. Analysen ska även omfatta finansiering av aktiv avtalsförvaltning.

I upphandlingar av varor och tjänster där totalkostnadsberäkningar kan göras, ska staden eftersträva att metoden används. Totalkostnadsberäkningar syftar till att täcka in kostnader för energi, förbrukningsmaterial och andra faktorer som påverkar kostnaden för nyttjandet av en viss vara eller tjänst.

Aspekter att beakta vid konkurrensutsättning av verksamhet

Kostnadsanalys

Beslutsunderlaget inför en konkurrensutsättning ska bl.a. innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad utifrån den kvalitetsnivå som uppställs. Resultatet av analysen ska jämföras med kostnaden för den verksamhet som bedrivs före upphandlingen, med befintlig kvalitet, personal omfattning osv. Resultatet av analysen ska även utgöra en indikation på om nämnden har utrymme i budget för att ställa de krav i upphandlingen som avses ställas.

Upphandlingen bör även föregås av en analys för genomförandet/hanteringen av själva upphandlingen, eftersom det är en kostnad som nämnden ska bära. Analysen ska även omfatta finansiering av aktiv avtalsförvaltning och om möjligt eventuella omställningskostnader.

Rutiner för övertagande av drift av verksamhet

Inom nämnderna bör finnas en checklista över vilka frågor som måste utredas när en utförare tar över driften av en verksamhet från staden.

Styrning av processen och information under pågående upphandling
I samband med konkurrensutsättning av verksamhet är det mycket viktigt att nämnden vidtar åtgärder för att motverka den förändringsrelaterade oro som kan uppstå hos brukare och personal vid alla former av förändring. Kontinuerlig information är av stor betydelse. Inför varje verksamhetsupphandling skall det upprättas en kommunikationsplan som beskriver hur verksamhetens brukare, anställda och de fackliga organisationerna skall hållas informerade om processens fortskridande. Planen bör innehålla konkreta åtgärder såsom planerade informationstillfällen, innehållet i dessa mm.

Facklig information och samverkan

Den som genomför eller ansvarar för en upphandling ska tillse att berörda fackliga organisationer får erforderlig information samt möjlighet att yttra sig i enlighet med gällande lagstiftning inom området. Dessa frågor behandlas i PAS cirkulär 4a-07 och 4b-07.

Utmaning

Enligt policyn för upphandling och konkurrens har vem som helst - medarbetare, enskilda eller företag – rätt att kräva att viss verksamhet ska upphandlas. En utmaning kan också avse att en viss verksamhet ska försäljas. Nämnderna är skyldiga att seriöst pröva en utmaning.

En utmaning är inte någon rättsligt reglerad rätt. Det är upp till respektive nämnd att bestämma för vilka verksamheter den vill finna privata utförare.

Former för genomförande av upphandling och konkurrensutsättning

Nämnds egen upphandling

Varje nämnd är en egen upphandlande enhet som ansvarar för att täcka förvaltningens behov av varor och tjänster samt för sina upphandlingar. I normalfallet genomförs upphandlingar genom nämndens egen försorg och för de egna behoven. Nämnden beslutar självständigt om upphandlingen.

Gemensam upphandling

Gemensam upphandling innebär att en eller flera nämnder går samman i en upphandlingsprocess men fattar självständiga beslut om förfrågningsunderlagets utformning samt om avtal. Gemensam upphandling kan också ske tillsammans med andra kommuner, landsting eller statliga myndigheter.

Central upphandling

Central upphandling innebär att en nämnd, på uppdrag av kommunfullmäktige åtar sig ansvaret att genomföra upphandling inom något område, där upphandlingen

omfattar samtliga nämnder. Avtalen sluts centralt som ramavtal med samtliga villkor reglerade. Avropen sker på de olika berörda upphandlande enheterna. Avtals-trohet skall råda mot det centrala avtalet vilket innebär att en nämnd inte kan teckna egna avtal inom samma område som det centrala avtalet.

Delegering

En nämnd får delegera åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Avser den gemensamma upphandlingen uppdrag som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet skall respektive nämnd fatta beslut om förfrågningsunderlagets utformning. För att undvika att varje nämnd även skall besluta om val av leverantör kan de nämnder som så önskar uppdra åt en anställd i kommunen att fatta beslut i ärendet och träffa avtal.

Hållbar utveckling (sociala krav, miljökrav)

Det är möjligt för staden att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden. De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Miljöhänsyn i upphandlingar får emellertid inte innebära att enbart ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta, eller att kvalitetskrav eller ekonomiska hänsyn sätts åt sidan.

Utvärdering av upphandlingsprocessen

Efter varje upphandling ska upphandlingens olika faser utvärderas och dokumenteras på sådant sätt att erfarenheter kan tillvaratas inför kommande upphandlingar.

Aktiv avtalsförvaltning avseende varu- och tjänsteavtal

Nämnderna ska inför varje upphandling planera för aktiv avtalsuppföljning samt definiera ansvarig funktion/person i detta avseende. Staden ska följa upp och vidta åtgärder för att upprätta lojalitet mot det tecknade avtalet.

Staden skall i alla avtalsförhållanden fortlöpande följa upp utförarens seriositet ekonomiskt och juridiskt. Avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter i detta avseende ska om det är rättsligt möjligt hävas.

Aktiv avtalsuppföljning och kvalitetskrav på upphandlad verksamhet

Stadens strategi för kvalitetsutveckling syftar dels till att höja kvaliteten i verksamheterna, dels till att ytterligare förtydliga för medborgare och brukare/kunder vad de kan förvänta sig av verksamheter staden finansierar. Staden bär det yttersta ansvaret för allt som finansieras med kommunala skattemedel (frånsett kommunal bidragsgivning).

När kommunal verksamhet upphandlas i konkurrens eller på annat sätt styrs via avtal, är det avtalet mellan utföraren och staden som är det grundläggande styrdokumentet för verksamheten. Det är därför av avgörande vikt att verksamhetens kvalitet regleras i detta dokument och att avtalet ligger till grund för en aktiv samverkan mellan parterna. Av förfrågningsunderlaget – vilket ingår som del av avtalet - skall framgå vad som anses viktigt med avseende på kvalitet och kvalitetsutveckling, hur innehållet i verksamheten skall följas upp, att rutiner för klagomålshandling skall finnas, och vilka faktorer som särskilt skall redovisas därför att de anses ha avgörande betydelse för kvaliteten.

Vid allt arbete med konkurrens och valfrihet ska samarbetet med utförare vara i fokus för att utveckla och följa upp den aktuella verksamheten. Staden skall bedriva en aktiv uppföljning av all verksamhet såväl i egen regi som med externa utförare.

När det gäller t.ex. missbruks- eller ungdomsvård bör nämnderna särskilt sträva efter att uppföljningskriterierna utifrån vårdens syfte omfattar delmål och mål.

Dokumentation

Samtliga beslut och vad som i övrigt framkommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet ska dokumenteras.

Erbjudande om sponsring

Reglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU) ska tillämpas så fort kommunen införskaffar en tjänst, vara eller byggtreprenad. I vissa fall kan det dock finnas gränsdragningsproblem i samband med bidragsgivning och sponsring.

Vid bedömningen av om ett erbjudande om sponsring ska hanteras inom ramen för en upphandling eller inte ska det klargöras om förvaltningen förväntas göra någon motprestation. Om en motprestation krävs för att erhålla sponsring eller bidrag ska i normalfallet ärendet genomföras som en upphandling i enlighet med reglerna i LOU.

FÖRVALTNINGENS PLAN FÖR UPPHANDLING OCH KONKURRENS

Socialtjänstförvaltningen har idag ett omfattande upphandlingsåtagande. Förvaltningens uppdrag är att

- löpande upphandla varor och tjänster till egen driftsorganisation
- genomföra stadsövergripande upphandlingar på uppdrag av stadsdelsnämnderna avseende missbruksvård för vuxna, enstaka vårdplatser enligt SoL och LSS samt barn och ungdomsvård
- konkurrensutsätta verksamheter i förvaltningens egen driftsorganisation
- utreda förutsättningarna för pengsystem

Upphandlingsprocessen

Socialtjänstnämnden är en upphandlande enhet och ansvarar för att täcka förvaltningens behov av varor och tjänster samt genomför egna upphandlingar av driftsverksamhet. I normalfallet genomförs upphandlingarna genom nämndens egen försorg och för de egna behoven. Nämnden beslutar självständigt om upphandlingen och en leverantör har möjlighet att hos länsrätten begära överprövning av nämndens beslut. Oavsett om en upphandling genomförs som egen-, gemensam eller central upphandling är ett aktivt referensgruppsarbete av stor vikt för ett gott utfall av upphandlingen och det därav följande avtalet.

Förvaltningens upphandlingsprocess kan delas in i

- förstudie, marknadsinformation, paketering av efterfrågad vara, tjänst eller entreprenad
- anskaffningsbeslut
- utformning av förfrågningsunderlag
- anbudsinfordran, kvalificering och anbudsutvärdering
- tilldelningsbeslut
- avtal och uppföljning.

Stadens anvisningar betonar särskilt förstudie, marknadsinformation, paketering samt uppföljning.

Socialtjänstnämnden har delegerat till biträdande förvaltningschefen att fatta beslut i upphandlingar av varor och tjänster för förvaltningens räkning.

Vikten av förstudier

Innan den egentliga upphandlingsprocessen börjar bör förvaltningen genomföra förstudie med analys av vilka behov förvaltningen har av aktuella varor och tjänster för att uppnå verksamhetens målsättningar.

Om behov föreligger av specifik tjänst som nu tillhandahålls av egen regi bör studien kartlägga om verksamheterna inkluderar myndighetsutövning och/eller strategisk ledningsfunktion. Om verksamheten inte inkluderar myndighetsutövning eller strategisk ledning bör alternativ identifieras. Till detta hör konsekvensbeskrivning för respektive alternativ utifrån verksamhetens kvalitet och ekonomi ur ett totalekonomiskt perspektiv. Målet är att hitta den mest kostnadseffektiva driftformen.

Utifrån kommunfullmäktiges beslutade policys måste det klarläggas vilka verksamheter som förvaltningen lämpligen ska driva i egen regi och vilka som i stället är lämpliga att utsättas för konkurrens genom alternativa driftformer. Alternativ till upphandling är valfrihetssystem genom s.k. ”Peng”.

Förstudien och efterföljande marknadskontakter ska ses som möjligheter till verksamhetsutveckling.

Tillvägagångssätt för marknadsinformation

Staden har historiskt haft en monopolliknande situation som köpare av vissa typer av tjänster och marknaden har anpassat sig till detta. Strukturförändringar och kompetenstillväxt gör emellertid att marknaden förändras och förvaltningen måste därför aktivt verka för att vårda, utveckla och bibehålla konkurrensen.

I samband med ett beslut om en viss upphandling är det angeläget att informera sig om vad marknaden kan erbjuda och vilka de presumtiva leverantörerna kan vara. Förvaltningen planerar därför att i början av hösten 2007 bjuda in aktörer till marknadsdagar för ömsesidig informationsöverföring och diskussion.

Att söka information och utföra tjänster på Internet blir allt vanligare och staden har ett uttalat mål att införa e-tjänster för medborgare och företagare. Framtida, pågående och avslutade upphandlingar publiceras därför på förvaltningens webbplats där också den av nämnden beslutade aktivitetsplanen kommer att finnas.

Paketering

För att få ut mesta möjliga av marknaden är det av stor betydelse hur upphandlingarna paketeras så att även mindre leverantörer har möjlighet att lämna anbud. Detta kräver att förvaltningen sätter sig in i den mindre firmans situation. I detta sammanhang kan följande frågeställningar vara aktuella.

- Är det möjligt att annonsera så att sannolikheten att det mindre företaget får del av informationen ökar?
- Går det att förenkla förfrågningsunderlaget så att det inte blir onödigt betungande att lämna anbud?
- Vilka krav ska ställas på leverantörer och tjänster för att säkra efterfrågad kvalitet?
- Är det möjligt att genom avtalspaketering dela upp objektet så att det blir möjligt att lämna anbud på en del?

- Hur påverkar valet mellan objektupphandling och ramavtal det mindre företags möjligheter?
- Går det inom staden fördela skilda upphandlingar i tid?
- Kan ersättningsmodellen utvecklas så att mindre företag i onödan slipper likviditetsproblem?
- Hur påverkar valet mellan central-, gemensam- eller egen upphandling det mindre företags möjligheter?

Avtalstiden och riskfördelningen samt konkurrenssituationen på marknaden är också faktorer som bör vägas in vid paketering.

Uppföljning

För att uppnå och bibehålla föreskriven kvalitet i verksamheten krävs ett utvecklat kvalitetssystem. Uppföljning och utvärdering utifrån avtalet ger underlag för att bedöma om de mål och kvalitetskrav som fullmäktige bestämt uppfylls. Det är viktigt att bestämma kvalitetsindikationer och kvalitetsmått som kan användas som någorlunda tillförlitliga instrument för uppföljning och utvärdering. Principer för sådana instrument anges i förvaltningens kvalitetsplan. Nämnden tar varje år ställning till kvalitetsplanen.

Tre centrala begrepp – avknoppning, utmaning och egenregi

Avknoppning

Avknoppning är när driften av stadens verksamhet övergår från staden till ett företag där anställd i staden ingår som ägare.

Nämnden har ett ansvar för att generellt uppmuntra och stimulera till avknoppning. Avknoppning ska ske inom ramen för LOU, vilket innebär att avknoppningen ska föregås av en upphandling i konkurrens.

Utmaning

Enligt policyn för upphandling och konkurrens har vem som helst - medarbetare, enskilda eller företag - rätt att kräva att viss verksamhet ska upphandlas, sk. utmaning. En utmaning kan också avse att en viss verksamhet ska försälas. Nämnderna är skyldiga att seriöst pröva en utmaning. Det är emellertid upp till respektive nämnd att bestämma för vilka verksamheter den vill finna privata utförare.

Det är viktigt att förvaltningen har beredskap för eventuella utmaningar genom att utarbeta plan för paketering och resurser. Om en del av verksamheten utmanas är det upp till nämnden att avgöra om det är möjligt att bryta ut denna del för att upphandla den separat, eller om verksamheten bör avvisas med hänsyn till att det av verksamhetsskäl inte är lämpligt att den splittras.

Om den utmanade verksamheten inte ingår i aktuell aktivitetsplan måste nämnden särskilt utforma och fastställa de kvalitets- och andra krav som skall ligga till grund för upphandlingen (förfrågningsunderlag) innan upphandlingen genomförs.

Försäljning av förvaltningens verksamheter är inte möjlig eftersom socialtjänstnämnden i allt väsentligt svarar för obligatoriska verksamheter enligt SoL.

Egenregianbud

Förvaltningens princip är att egenregianbud ska läggas på de verksamheter som i aktivitetsplanen är föreslagna för konkurrensutsättning. När ett egenregianbud ska läggas är det nämndens ansvar att säkerställa att förvaltningens beställarroll skiljs från rollen som ansvarig för egenregianbudet. Eventuella anbud från egenregi ska behandlas på samma sätt som anbud från extern anbudsgivare

I nämndens beslutsunderlag, ska det finnas en strategi att följa för beställaren respektive utföraren av verksamheten. Strategin ska även beakta andra faktorer utöver rent ekonomiska. En tydlig och enkel strategi blir särskilt viktig eftersom förvaltningens roller som beställare och utförare kan leda till intressekonflikter vid anbudsbedömningen.

Av förfrågningsunderlaget ska det framgå om egenregianbud ska lämnas eller inte i den aktuella upphandlingen. Om ett egenregianbud bedöms vara det vinnande anbudet i enlighet med förfrågningsunderlagets kriterier föreskriver anvisningarna att upphandlingen ska avbrytas och att en överenskommelse upprättas mellan förvaltningen och egenregiverksamheten. Överenskommelsen är att jämställa med ett avtal med en extern leverantör/utförare.

När överenskommelse tecknats övergår verksamheten till att bli intraprenad. Överenskommelsen innebär att egenregiverksamheten blir en egen sakägare i förhållande till socialtjänstnämnden. Det betyder bl.a. att socialtjänstnämnden inte kan anvisa t.ex. hur budgeten ska disponeras för att uppfylla åtaganden i överenskommelsen med nämnden, trots att nämnden är huvudman för verksamheten ifråga.

Nämnden svarar för att egenregianbudsgivaren får adekvat stöd från en sakkunnig i sitt anbudsarbete.

Anvisningarna tydliggör att egenregi ställer höga krav på att nämnden och förvaltningsledningen kan hålla isär rollerna som ägare av intraprenaden och annan kommunal verksamhet och rollen som köpare av tjänst av intraprenaden.

Förvaltningen har en styrgrupp för upphandlingar, vilken bemannas av verksamhets- och upphandlingssakkunniga. Gruppen leds av bitr. förvaltningschefen. Uppdraget är att planera genomföra och följa upp upphandlingsverksamheten. Gruppen utgör förvaltningens beställarorganisation och värnar konkurrensneutraliteten och tillser att gällande sekretessbestämmelser iakttas.

Begränsning för upphandling av kommunal verksamhet

1. Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är komplicerat och mångfasetterat, någon slutgiltig och heltäckande definition av begreppet kommer sannolikt aldrig att kunna ges. Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga även i form av gynnande beslut. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Även andra jämförbara förhållanden än de som kan sägas röra förmån, rättighet eller disciplinär bestraffning kan bli att hänföra till myndighetsutövning, om det i något avseende gäller ett offentlighetsrättsligt ingrepp i enskildes ställning.

Uppföljning och kontroll av att myndighetsbeslut följs i enlighet med vad som bestämts ingår i begreppet myndighetsutövning.

2. Strategiska ledningsfunktioner

Det obligatoriska huvudmannaskapet för socialtjänsten innebär i praktiken att kommunen inte kan fullgöra sitt ålagda ansvar utan tjänstemän som planerar och bereder ärenden oavsett om dessa ärenden innefattar myndighetsutövning eller inte. Planerings- och beredningsarbete får anses ingå i det strategiska ledningsarbetet. Även uppföljning och kontroll att besluten blir genomförda på det sätt som bestämts hör hit.

3. Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer

Kommunala beslut om ekonomiskt stöd till företag och föreningar räknas inte som myndighetsutövning, men är lika fullt uppgifter som inte kan överlämnas till privata rättssubjekt att ta ansvar för. Anledningen är att kommunen inte kan avhända sig bestämmanderätten över hur kommunala skattemedel ska användas.

Förutsättningar för konkurrensutsättning

Vid bestämmande av vad som ska konkurrensutsättas är det nödvändigt att överväga vilka verksamheter som utgör förvaltningens kärnuppgifter, dvs myndighetsutövning, strategisk ledningsfunktion och ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer. Dessa kan inte konkurrensutsättas.

En ytterligare grundförutsättning för konkurrensutsättning är att verksamheten kvalitativt förväntas bli likvärdig eller bättre. Vidare bör verksamheten vara av den typ och omfattning att det budgetmässigt och administrativt ger positiva förändringar.

Nuvarande entreprenader

Skarpnäck Care AB driver på entreprenad 45 akutplatser för män samt 10 extra-platser. Nu gällande avtal löper t.o.m. 2007-12-31. Avtalet förlängs med ytterligare 2 år t.o.m. 2009-12-31 om inte SotN senast 6 månader före avtalstidens utgång d.v.s. senast 2007-06-30 säger upp avtalet.

Planeringshemmen AB driver Planeringshemmet Hammarbybacken på entreprenad. Verksamheten tillhandahåller 16 akutplatser varav 6 platser för kvinnor, 10 förlängda akutplatser samt 6 extraplats för män. En ny upphandling har nyligen genomförts och avtal har tecknats för tiden 2007-04-01 t.o.m. 2010-03-31 med möjlighet till 2 års förlängning.

Personliga ombud för hemlösa

En nya upphandling av driften av två personliga ombud för hemlösa med funktionshinder har genomförts. Stadsmissionen har fått förnyat förtroende och nytt avtal har tecknats för tiden 2007-01-01 t.o.m. 2009-12-31 med möjlighet till 2 års förlängning.

Alkohol- och narkotikarådgivning

En upphandling av alkohol- och narkotikarådgivning har gjorts. Avtal finns med Checkpoint Center AB. Nu gällande avtal, kan inte förlängas ytterligare, och gäller t.o.m. 2009-01-01. En ny upphandling måste förberedas och genomföras för att SotN ska kunna fatta ett beslut om ny drift av verksamheten senast i juni 2008. En sexmånaders frist behövs för eventuell avveckling och för förberedelse om ny entreprenör blir aktuell.

Catering på institutioner

En upphandling av catering på institutioner har genomförts. Avtal har tecknats med Fazer Amica AB för tiden 2006-06-01 t.o.m. 2008-05-31 med möjlighet till förlängning av avtalet med 1 + 1 år.

Pågående upphandlingar

Följande upphandlingar pågår inom socialtjänstförvaltningen.

- Lägervistelse enligt LSS
- Enstaka vårdplatser för funktionshindrade med stöd av SoL och LSS
- Missbruksvård (stadsövergripande upphandling)
- Instrumentfria drogtestar
- Konsultstöd till tillståndsenheten
- Städupphandling
- Utbildning i hanteringen av hot och våld.

Förvaltningens verksamheter

I nedanstående tabell redovisas förvaltningens verksamheter under rubrikerna myndighetsutövning, strategisk ledningsfunktion och möjlig att konkurrensutsätta.

Denna indelning är en strikt formell uppdelning. Därefter och inför en konkret upphandlingssituation görs en förnyad bedömning om det är lämpligt att konkurrensutsätta angiven verksamhet.

Socialtjänstförvaltningen 2007-05-03

	<i>Myndighets- utövning</i>	<i>Strategisk ledning</i>	<i>Möjl. att konkurrens- utsätta</i>
Förvaltningschef och förvaltningsledning	Ja	Ja	
Avdelning för stadsövergripande sociala frågor			
• Preventionscentrum		Ja	Ja
• Europaforum		Ja	Ja
• Arbetsmarknadsenheten		Ja	Ja
• Staben		Ja	
Ekonomiavdelningen		Ja	Ja
Personalenheten		Ja	
Kansliavdelningen			
• Tillståndsenheten	Ja		
• Organisations- och föreningsstöd		Ja	
• IT-enheten		Ja	Ja
• Kansliet	Ja	Ja	

	<i>Myndighets- utövning</i>	<i>Strategisk ledning</i>	<i>Möj. att konkurrens- utsätta</i>
VERKSAMHETER			
HVB Vuxna			
• Behandlingshem för missbrukare			Ja
• KraMi/Moa			Ja
• Familjehem för vuxna			Ja
• Omvårdnadsboende			Ja
• Förlängd avgiftning			Ja
• Stödboende			Ja
HVB Barn och ungdom			
• Akut- & utredningshem			Ja
• Gruppboende ensamkommande barn			Ja
• Behandlingshem, barn och ungdom			Ja
• Öppenvård			Ja
• Mellanvård			Ja
• Stöd- & behandlingsboende			Ja
Enheten för ledsagarservice			Ja
Stockholms arbetsmarknadstjänster (START)			Ja
LSS – verksamhet: korttidshem, kollo			Ja
Lokal- och byggnadskonsulterna (Lo-Ben)			Ja
Resursteamet för barn och ungdom			Ja
Skuldrådgivningskonsulterna			Ja
Enheten för stadsövergripande boenden			
• Basboendet			Ja
• Drevvikshemmet			Ja
• Gamlebo			Ja
• Grimman, akutboende			Ja
• Hvilan, akut o korttidsboende			Ja
• Norrtull			Ja
• Räcksta stödboende			Ja
• Räcksta referensboende			Ja
• Triaden			Ja
• Västan			Ja
Uppsökarenheten för vuxna			Ja
Prostitutionsenheten			Ja
Socialjouren	Ja		
Maria Ungdom			Ja
Behandlingsenheten för alkohol- och narkotikaberoende			Ja
Enheten för hemlösa	Ja		Ja
Familjerådgivning			Ja
Kriscentrum för kvinnor			Ja
Barncentrum	Ja		
Resurscentrum för adopterade			Ja

Aktivitetsplan

Aktivitetsplanen ska 2007 redovisas i samband med tertialrapport 1 (T1). Planen ska därefter följas upp, uppdateras och utvecklas årligen i samband med verksamhetsplanen. Aktivitetsplanen ska bl.a. redovisa vad som ska upphandlas, avtalstider, nämndens åtgärder för att stimulera personal att avknoppa verksamheter, samt hur nämnden avser att arbeta för att mindre aktörer ges möjlighet att konkurrera.

Planens omfattning är avvägd mot de resurser förvaltningen i nuläget har till förfogande för upphandling.

Aktivitetsplanen ska förhandlas med de fackliga organisationerna i enlighet med 11 § medbestämmandelagen (MBL) alternativt behandlas i förvaltningsgrupp i enlighet med lokalt samverkansavtal.

Förvaltningens förslag till aktivitetsplan för åren 2007-2009

Som tidigare har angivits i detta ärende har förvaltningen en omfattande upphandlingsverksamhet, dels varor och tjänster till den egna driftsorganisationen, dels på uppdrag av andra stadsdelsnämnder inom bl.a. missbruksvård. Flera av verksamheterna är intäktsfinansierade helt eller delvis och får sina intäkter vid försäljning av tjänster till i första hand stadsdelsnämnder.

Socialtjänstförvaltningen har valt att organisera vissa verksamheter t.ex. inom HVB Vuxna så att sambandet mellan verksamheterna stärks i syfte att tillhandahålla brukarna ett samlat utbud av vårdkedjor. Således kan det vara förenat med vissa svårigheter att bryta ut enskilda verksamheter för konkurrensutsättning som ingår i vårdkedjan. Föreslagna verksamheter i aktivitetsplanen tar hänsyn till denna förutsättning.

Föreslagna verksamheter att konkurrensutsättas under åren 2007 - 2009.

År 2007: *Planeringshemmet Norrtull* är ett dygnetruntoende av korttidskaraktär med 20 platser för hemlösa män. Verksamhetens inriktning är att med klienten, placerande förvaltning och andra vårdgivare arbetar för att målen i den uppgjorda individuella planeringen nås samt att erbjuda stöd för fortsatt nykterhet/drogfrihet. Verksamheten har utökat sina åtaganden och bl.a. utvecklat samarbetet med beroendevården.

Räcksta stödboende är ett stödboende av lågtröskel-karaktär där de boende har egna lägenheter. Antalet platser är 55 och inbegriper 8 dubletter avsedda för par. Rummen är möblerade och är försedda med trinett. Räcksta ska fungera som ett lågtröskel-boende med in-

riktning på ADL (Active Daily Living)- och boendeträning. Det är således inget permanent boende, men de boende ska kunna bo kvar till dess en träningslägenhet är ordnad.

Råcksta referensboende är en nyöppnad verksamhet med 28 platser/lägenheter. Det är en drogfri verksamhet, som ska vara steget före eget boende i tränings- eller försökslägenhet och boendet ska också fungera som ett referensboende för boende inom Stiftelsen Hotellhem. I referensboendet finns 28 lägenheter varav 1 parplats.

År 2008: *Västan* ska bereda heldygnsbostäder med 12 platser för hemlösa kvinnor med dubbeldiagnos, d.v.s. missbruks- och psykiska problem. Västan vänder sig till kvinnor med långvarig och komplex problematik. En översyn av verksamheten tillsammans med enhetschef från Stadsgemensamma bostäderna samt extern konsult ska genomföras under 2007.

Västan är ett stödbostäder av s.k. lågtröskelkaraktär där kvinnorna kan vara i aktivt missbruk. Flertalet kvinnor har också psykiska problem.

Duvnäs Föräldrastöd är en öppenvårdsverksamhet med dagbehandling för gravida-, spädbarns- och småbarnsfamiljer som behöver stöd i föräldraskapet. Duvnäs Föräldrastöd är också en stödresurs för adopterade och deras familjer. Det finns 15 öppenvårdsplatser.

Behandlingshemmet *Östgården* tar emot män, kvinnor och etablerade par, som är inställda på eller köar för att få metadon eller subutex. Behandlingen består av vardagslärande i arbetsgrupper, kontaktmannaskap och påverkansgrupper. Det finns 13 platser.

År 2009: Omvårdnadshemmet *Ljungbacken* tar emot män och kvinnor med svåra alkoholskador. Verksamheten erbjuder omvårdnad och aktivering av alkoholberoende med minneshandikapp. Det finns 23 platser.

Stödbostäderna *Riddaren* vars målgrupp är kvinnor och män som genomgår underhållsbehandling med metadon eller subutex. Det finns 13 platser på institutionen och 6 platser i ett bostadskollektiv på Hornsgatan 52.

Motiv för föreslagna verksamheters konkurrensutsättning

De verksamheter som föreslås konkurrensutsättas är i första hand boendeenheter och rådgivande verksamheter. Dessa funktioner är viktiga delar av förvaltningen men kan, i linje med fullmäktiges policys, likväl drivas av annan utförare.

Östagar den, Riddaren och Ljungbacken tillhör HVB Vuxnas verksamheter. Att just dessa verksamheter i första hand väljs ut som lämpliga för konkurrensutsättning är att de sedan länge är väl etablerade inom stadens missbruksvård och har hög efterfrågan på de platser som erbjuds. Institutionerna hör också till dem inom enheten HVB Vuxna som har endast ett fåtal avtal med länskommuner, vilket gör att de inte är uppboundna till sådana avtal, som skulle kunna komplicera en konkurrensutsättning.

Duvnäs Föräldrastöd tillhör HVB Barn och ungdom. Verksamheten är väl etablerad och har hög efterfrågan på sina tjänster och den är helt anslagsfinansierad vilket gör att den bedöms lämplig för konkurrensutsättning.

Planeringshemmet Norrtull, Råcksta Stödboende, Råcksta Referensboende och Västan är stadsgemensamma boenden och har av förvaltningen bedömts som mest lämpade att konkurrensutsätta.

Sammanfattningsvis täcker de föreslagna verksamheterna olika delar av förvaltningens verksamhetsområden. Verksamheterna har relativt avgränsat uppdrag vilket innebär att påverkan av brukarens vårdkedja är begränsad. Verksamheterna har få avtal med andra kommuner och är i mindre grad beroende av andra verksamheter inom socialtjänstförvaltningen.

Tidsplan

En upphandling är en omfattande formell och administrativ process. Erfarenhetsmässigt tar det från det att nämnden fattar beslut om upphandling till att avtal tecknats ca 12 - 15 månader.

Inför varje upphandling återkommer förvaltningen till nämnden med förslag till förfrågningsunderlag.

Upphandlingsprocessen av de i aktivitetsplanen angivna verksamheterna bör starta snarast efter det beslut tagits i nämndens sammanträde i maj 2007. De första åtgärderna bör vara en förstudie för att definiera innehållet i tjänsten, önskvärd kvalitetsnivå, vilka objekt som ska ingå i upphandlingen, genomgång av de affärsmässiga och juridiska förutsättningarna för de aktuella verksamheterna etc. En förstudie beräknas i normalfallet ta 3 - 6 månader. Ett förfrågningsunderlag bör kunna vara klart under första kvartalet 2008. Upphandlingen genomförs under andra kvartalet 2008 och avtalsstart bör kunna ske från årskiftet 2008/2009.

Pengsystem

Det finns idag två varianter av pengsystem - upphandlade och auktoriserade. För vissa verksamheter, exempelvis skolverksamhet, finns särskilda regelverk utarbetade och beslutade av riksdagen. När det gäller de verksamheter som förvaltningen svarar för finns inga sådana fastställda regler.

En upphandling genomförs vanligen så att man fastställer grundkriterier för tjänsten och ett pris för den. Alla som uppfyller grundkriterierna får leverera och det är slutkunden som väljer leverantör. När en leverantör valts får denne betalt enligt den fastställda peng.

Auktorisering sker vanligtvis enligt samma modell men utan föregående upphandling. Den stora skillnaden är att auktorisation i regel ger fler utförare. Dessutom kan utförare komma till under tiden varför nya företag kan bildas och kvalificera sig för att leverera tjänster.

Förvaltningen utreder nu förutsättningarna för att införa ett pengsystem på Familjerådgivningen. Familjerådgivningen är Stockholms stads specialistverksamhet för samtalsbehandling vid samlevnadsproblem, konflikter och kriser i parförhållanden eller i andra vuxna, nära familjerelationer. Familjerådgivningen ska också erbjuda samarbetssamtal till separerade föräldrar i syfte att träffa överenskommelser i frågor som rör vårdnad, umgänge, boende etc. Utredningen kommer att presenteras för socialtjänstnämnden i ett särskilt ärende på juni-nämnden 2007.

Administrativa uppgifter

Socialtjänstförvaltningen anser att det kan vara lämpligt att konkurrensutsätta vissa administrativa uppgifter såsom löneadministration, ekonomiadministration och IT-drift. I dessa frågor avvaktar socialtjänstförvaltningen stadens planer på att inrätta en central serviceförvaltning i kommunal drift.

Huvudmannaskap och kompetensreserv

Socialtjänstnämnden är huvudman för verksamheterna inom nämndens ansvarsområde och dessa är i allt väsentligt obligatoriska uppgifter enligt SoL. Socialtjänstnämndens huvudmannaskap kvarstår därför vid överlämnande av driftansvar till annan utförare. Om t.ex. en upphandlad entreprenör försätts i konkurs är det socialtjänstnämndens ansvar att ha beredskap för att ta över verksamheten. Det är därför viktigt att förvaltningen slår vakt om förvaltningens kompetens inom kärnområdena så att denna inte går förlorad genom upphandling.

Dessutom är kompetensen nödvändig för att kunna kontrollera att det som efterfrågas erhålls, vilket är särskilt viktigt vid utformandet av förfrågningsunderlaget, utvärderingen av lämnade anbud samt vid avtals- och kvalitetsuppföljningen under avtalstiden.

Stadsgemensamma upphandlingar

På uppdrag av stadsdelsnämnderna genomför förvaltningen upphandling av missbruksvård för vuxna, upphandling av enstaka platser för funktionshindrade och upphandling av dygnetruntvård, mellanvård och öppenvård för barn ungdomar och familjer. Dessa upphandlingar, förutom missbruksvård för vuxna, beräknas påbörjas under hösten 2007.

Under 2006 köpte staden missbruksvård för c:a 234 mkr och dygnetruntvård, mellanvård och öppenvård för barn ungdomar och familjer för c:a 200 mkr.

Gemensamma upphandlingar

Pågående gemensamma upphandlingar som förvaltningen deltar i är bl.a. annonsförmedling, drivmedelsupphandling IT-kringutrustning, resebyråttjänster, yrkeskläder och skor. Upphandlingarna samordnas av Kommentus och/eller Koncernupphandlingsgruppen

Samverkan med frivilligorganisationer

Socialtjänstförvaltningen samverkar i hög grad med stadens föreningsliv och nämnden kan bevilja ekonomiskt stöd till föreningar. Det ekonomiska stödet ges till verksamhet som utgör ett komplement eller alternativ till stadens egna insatser för människor i utsatta situationer.

Enligt gällande riktlinjer ges ekonomiskt stöd till utomstående organisationer som bedriver frivilligt socialt arbete och har välfärdsinriktning förenlig med socialtjänstlagens mål och riktlinjer. Det får inte finnas ett uppdragsförhållande mellan nämnden och föreningen. Initiativet till att söka pengar för viss verksamhet ska tas från föreningen. Nämnden kan inte ställa krav på att verksamheten ska utföras på ett visst sätt eller ställa krav på vissa prestationer.

Under år 2007 fördelar socialtjänstnämnden ca 120 miljoner kr i ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer. En betydande del av stödet ges till boenden för hemlösa så att Staden kan leva upp till sitt åtagande Tak-över-huvud-garantin. Bl.a. ges stöd till Stadsmissionen, Frälsningsarmén, Ny Gemenskap och Alla Kvinnors hus. En annan stor del avser stöd till Stiftelsen Hotellhem Stockholm.

Förvaltningens köp av varor och tjänster enligt bokslut 2006

Förvaltningens kostnader för externa köp av vård och behandling uppgick till 183 miljoner kr medan kostnaden för övriga varor och tjänster uppgick till 246 miljoner kr. Således köpte förvaltningen varor och tjänster externt för ca 429 miljoner kr. Detta belopp bör ses i relation till nämndens totala omslutning på 1,1 miljarder kronor.

Vidare har förvaltningen ett intäktskrav på ca 412 miljoner kr genom försäljning av tjänster.

