



Handläggare: Gunilla Schedin
Telefon: 508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Lag om valfrihet - tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg - remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Annette Luengo
t.f. stadsdelsdirektör

Mona Lindgren
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från stadsdelsnämnden med anledning av förslag till hur lagen om valfrihet ska tillämpas i Stockholms stad. Den nya lagen är ett alternativ till lagen om offentlig upphandling och gör det möjligt för kommuner och landsting att konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi och därmed överlåta valet av utförare till brukaren.

Den nya lagen öppnar möjligheten för betydligt fler aktörer att komma in på marknaden, vilket är positivt. Förvaltningen anser dock att staden ska avvakta med att upphandla det ickevalsalternativ, som krävs för att tillämpa den nya lagen, tills man ser hur marknaden utvecklar sig och i vilken utsträckning de äldre kommer att välja ickevalsalternativet.



Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av stadsledningskontorets förslag till hur lagen om valfrihetssystem (LOV) ska tillämpas i Stockholms stad. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 24 april 2009.

Den nya lagen, som trädde i kraft den 1 januari 2009, är ett alternativ till lagen om offentlig upphandling (LOU) och gör det möjligt för kommuner och landsting att konkurranspröva verksamhet som drivs i egen regi och därmed överlåta valet av utförare till brukaren. LOV kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och personer med funktionsnedsättning.

Den 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. Alla som uppfyller de av myndigheten ställda kraven ska godkännas och den enskilde ges möjlighet att välja leverantör. Den nya lagen kräver att det också finns ett kvalitativt och konkurrensneutralt ickevalsalternativ för de fall den enskilde inte kan eller vill välja utförare.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2001 om införande av valfrihet inom hemtjänsten och 2007 om införande av valfrihet inom vård- och omsorgsboenden för äldre samt inom dagverksamhet.

Organisation och ansvarsfördelning

Det är idag äldreförvaltningen som, på uppdrag av stadsdirektören, genomför stadens upphandlingar av leverantörer inom hemtjänst och ledsagning samt av enstaka platser inom särskilda boenden. Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får ansvar för att genomföra de justeringar som krävs i förfrågningsunderlag och arbetsprocesser för att kunna tillämpa LOV. Stadsdirektören föreslås också ansvara för den annonsering som ska ske i enlighet med LOV, godkänna utförare och förvalta de avtal som sluts.

Ickevalsalternativ

Staden har i sitt valfrihetssystem inte något ickevalsalternativ. Stadsledningskontoret föreslår att ickevalsalternativet för platser inom särskilda boenden ska styras av närhetsprincipen, d.v.s. det boende som ligger närmast den äldres nuvarande bostad bör vara ickevalsalternativ, oavsett i vilken regi verksamheten bedrivs.



Vad gäller hemtjänst och ledsagning anser stadsledningskontoret att en särskild upphandling enligt LOU bör göras för att utse ett ickevalsalternativ. En sådan upphandling kan även omfatta ”akuttjänster” d.v.s. tjänster som kan erbjudas i de fall akuta behov uppstår innan den enskilde hunnit välja leverantör.

För att ge möjlighet för mindre aktörer att delta i en upphandling av ickevalsalternativ 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 en sådan upphandling kan också ansöka om att bli godkända enligt LOV. 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. I samband med att ett förfrågningsunderlag tas fram inför LOV- annonsering kan dock vissa justeringar behöva göras för att förenkla ansökningsprocessen. Stadsledningskontoret anser att ansvaret för den typen av justeringar bör ligga på stadsdirektören.

Godkännandeprocess

En av intentionerna i LOV är att ge leverantörer större möjlighet att komma in på marknaden när de själva vill och inte behöva vänta på en upphandling. Den upphandlande myndigheten ska dock i förfrågningsunderlaget ange inom vilken tid beslut om godkännande kommer att fattas. Stadsledningskontoret tolkar detta som att det är möjligt att i förfrågningsunderlaget ange ett antal tillfällen per år då beslut om nya leverantörer kommer att fattas. Enligt stadsledningskontorets bedömning bör antalet beslutstillfällen vara minst fyra per år.

Ansökningar enligt LOV kan, till skillnad från upphandlingar enligt LOU, kompletteras utan risk för att konkurrensen snedvrids. Prövningen av ansökningar görs i övrigt enligt samma principer som anbudsprövningar enligt LOU med undantag av att ingen värdering av utvärderingskriterierna görs. Om leverantören uppfyller stadens krav och bedöms kunna utföra tjänsterna i enlighet med förfrågningsunderlaget ska leverantören godkännas. En leverantör som inte blir godkänd kan också när som helst lämna in en ny ansökan.

Avtalstider

Stadsledningskontoret föreslår en avtalstid på ett år med möjlighet till sammanlagt tre års förlängning. Rutiner behöver utarbetas för hur kunden ska informeras om att en leverantör blivit utesluten eller valt att träda ur systemet.



Uppföljning och hävning av avtal

Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får i uppdrag att följa upp avtalen med godkända leverantörer. I samband med uppföljningen bör särskilt de utförare, som inte har haft några kunder under en längre tid, bevakas och tillfrågas om de önskar kvarstå som leverantörer.

Behov av systemstöd

Övergången från upphandling enligt LOU till upphandling enligt LOV kräver ett administrativt stöd för att garantera kvaliteten i stadens arbete med valfrihet. Kammarkollegiet har utvecklat en databas där valfrihetssystemen ska annonseras.

En av de större förändringar som inträder i samband med införandet av LOV 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 avtalen behöver förlängas krävs ett administrativt stöd. Stadsdirektören bör få ansvar för att utveckla ett sådant stöd.

Tilläggstjänster

LOV innebär inga förändringar vad gäller att olika leverantörers eventuella tilläggstjänster. Detta innebär att privata utförare har möjlighet att erbjuda den äldre tjänster som kompletterar kommunens biståndsbeslut, något som inte är tillåtet för kommunala utförare.

Information och kommunikation

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat avtal med. Eftersom staden redan idag tillämpar valfrihet inom hemtjänst och vård- och omsorgsboenden finns utvecklade informationskanaler, framför allt genom "Jämför service". Stadsledningskontoret föreslår att stadsdirektören får ansvar för att uppdatera informationen i "Jämför service" när nya utförare tillkommer eller tidigare utförare går ur systemet.

Information till de utförare som är intresserad av att erbjuda sina tjänster kommer i första hand att ske genom annonsering i kammarkollegiets databas. Stadsledningskontoret anser att information också bör finnas på stadens webbplatsen och föreslår att stadsdirektören får ansvar för att utveckla webbplatsen.

Rättsmedel

En leverantör som inte godkänts kan söka rättelse i allmän förvaltningsdomstol.



Rättelse kan också avse att kraven i förfrågningsunderlaget eller stadens agerande i övrigt inte är i enlighet med LOV. Ansökan görs till länsrätten.

Om en leverantör anser sig ha lidit skada på grund av att den upphandlande myndigheten inte följt bestämmelserna i LOV kan denne vända sig till allmän domstol och begära skadestånd.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom kanslistaben på uppdrag av vård- och omsorgs-avdelningen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser inte att staden i nuläget ska göra en upphandling enligt LOU för att utse ett ickevalsalternativ när det gäller hemtjänst och ”akutinsatser”. Den nya lagen öppnar möjligheten för betydligt fler aktörer att komma in på marknaden, vilket i sig är positivt. Som förvaltningen ser det bör dock staden vänta med att upphandla dessa tjänster tills man ser hur marknaden utvecklar sig. I avvaktan på detta anser förvaltningen att kommunens egenregiverksamhet ska utgöra ickevalsalternativet. Det torde också vara av intresse för staden att veta i vilken utsträckning de äldre väljer ickevalsalternativet innan en eventuell upphandling enligt LOU genomförs.

Huvudansvaret för verksamheten ligger, oavsett driftsform, på kommunen som därmed är ytterst ansvarig för att den enskilde får den hjälp han eller hon behöver. Att åtminstone tillsvida låta egenregiverksamheten utgöra ickevalsalternativet innebär att kommunen måste upprätthålla kompetens på området och därmed också vara en garant för att den enskilde får sina behov tillgodosedda.

Ett mycket stort utbud av aktörer på marknaden kan göra att den enskilde får svårt att välja, vilket i sin tur kan leda till att många kommer att välja ickevalsalternativet, särskilt i situationer när det uppstår behov av hjälp rätt omgående.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att stadens ambition måste vara att den absoluta merparten av de äldre ska göra ett aktivt val av utförare. Det är därför viktigt att den information staden tillhandahåller om olika leverantörer är lättillgänglig och utformad på ett sätt som gör att den enskilde kan jämföra de tjänster olika leverantörer erbjuder. Stora krav ställs också på biståndshandläggarna som måste vara väl insatta i vad som erbjuds på marknaden, när avtal löper ut och liknande.



För att kunna göra jämförelser mellan olika aktörers tjänster är det viktigt att uppföljning av de avtal staden tecknar i enlighet med den nya lagen och uppföljningen av entreprenadavtal och egenregiverksamhet görs på ett likartat sätt.

Stadens äldreomsorgsinspektörer har här en viktig roll och deras uppdrag bör utvidgas i takt med att allt fler aktörer kommer in på marknaden. Det är viktigt att uppföljningsresultat, resultat av brukarenkäter och liknande finns tillgängliga på stadens webbplats och i övrigt presenteras på ett sätt som gör att brukarna lätt kan hålla sig informerade om kvaliteten på de tjänster som erbjuds oavsett i vilken regi verksamheten bedrivs.

Bilaga

Förslag till tillämpning av lagen om valfrihet i Stockholms stad.