



Handläggare: Robert Johansson och
Anica Hjulström
Telefon: 03 372 och 03 433

Till
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Svar på skrivelse angående utvärdering av genomförda upphandlingar i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden lägger skrivelsen till handlingarna.

Maria Häggblom

Christina Heglert

Stadsdelsdirektör

Avdelningschef

Bilaga

Skrivelse från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Sammanfattning

Svar på skrivelse från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd med begäran om utvärdering av aktivitetsplanen och konkurrensutsättningarna i Spånga-Tensta.

Förvaltningen har inte konstaterat att det skett några försämringar av verksamhetens kvalitet eller brukarnas möjligheter till insyn och delaktighet med anledning av att dessa konkurrensutsatts.

Ett förbättringsområde gäller planering för deltagande i såväl centrala som lokala upphandlingar för att säkerställa att blivande avtal motsvarar verksamheternas behov. Även nödvändigheten av samarbete med entreprenörer och leverantörer samt uppföljning och utvärdering av upphandlad verksamhet bör uppmärksammas mer.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för äldre och funktionshindrade, avdelningen för förskola och fritid samt strategiska staben.

Ärendet

Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd har i skrivelse, daterad den 11 februari 2010, begärt utvärdering av aktivitetsplanen och konkurrensutsättningarna i Spånga-Tensta.

Av skrivelsen framgår att följande frågor önskas belysta:

1. Är kvaliteten i de upphandlade verksamheterna på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi? Vad det gäller insyn och delaktighet av brukarna.
2. Vilka problem eller förbättringsmöjligheter ser förvaltningen med de nya entreprenörerna?
3. Vilka är de huvudsakliga förändringar som bytet av utförare innebär för brukarna?
4. Hur har själva upphandlingsproceduren fungerat? Har den tagit mycket personalresurser i anspråk?
5. Blir verksamheten mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättning?
På vilket sätt i så fall?

Slutligen begärs i skrivelsen att förvaltningen gör en meningsfull utvärdering oaktat, ”att det finns stora metodologiska problem när man ska utvärdera en sådan komplex frågeställning”.

Förvaltningens svar

Enligt av kommunfullmäktige beslutad policy för upphandling och konkurrensutsättning i Stockholms stads ska all verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion erbjudas i valfrihetssystem eller upphandlas i konkurrens.

Kvalitet, insyn och delaktighet

Förvaltningen gör årliga uppföljningar av verksamheter på entreprenad och resultatet inklusive åtgärdsplaner redovisas till stadsdelsnämnden. I entreprenadavtalen finns alltid bestämmelser om kvalitet, insyn och former för brukarnas delaktighet. I förfrågningsunderlagen ställs oftast krav på att den personal som arbetar i verksamheten ska ha rätt att följa med till den nye utföraren.

I hittills genomförda uppföljningar har förvaltningen inte konstaterat att det skett några försämringar av verksamhetens kvalitet eller brukarnas möjligheter till insyn och delaktighet.

Hur verksamheterna Elinsborgs vård- och omsorgsboenden i Tensta, Hemsjukvården i Tensta servicehus och Bromstens fritidsgård samt Blå huset fungerar efter övergången till privat regi har ännu inte hunnit utvärderas eftersom dessa nyligen upphandlats.

Huvudsakliga förändringar för brukarna

Det har inte gjorts några närmare undersökningar av hur brukarna uppfattat byte av verksamhetsutförare. Förvaltningens intryck är dock att det som regel inte in-
neburit några nämnvärda förändringar för den enskilde mycket beroende på att
personalen arbetat kvar i verksamheterna.

Upphandlingsprocedur och personalresurser

Förvaltningen har en beskrivning av hur verksamhetsupphandlingar ska gå till i
Spånga-Tensta som delgivits stadsdelsnämnden i samband med nämndutbildning
13 mars 2009. Enligt ansvarsfördelningen ingår det i upphandlingsstrategiens ar-
betsuppgifter att genomföra upphandlingarna utifrån respektive verksamhetsav-
delnings krav och behov. Respektive verksamhetsavdelning har sedan ansvaret för
löpande samarbete med entreprenörerna och uppföljning av entreprenadavtalen.

Hur lång tid upphandlingarna tar och hur många personaltimmar som går åt varie-
rar en hel del beroende på omfattning, komplexitet och hur många anbud som ska
utvärderas.

Inför varje upphandling har berörd avdelning avdelat verksamhetskunniga för att
utforma förfrågningsunderlagens krav på hur verksamheterna ska bedrivas av bli-
vande entreprenörer och för att hjälpa till med att utvärdera anbud.

Det är viktigt att förvaltningen planerar för att delta i centrala upphandlingar av
verksamheter och andra tjänster samt även av varor så att avtalen motsvarar de
krav och behov våra olika verksamheter har.

Kostnadseffektiv

De centralt genomförda verksamhetsupphandlingarna har gällt boenden som ingår
i valfrihetssystemet. Dessa sker till av kommunfullmäktige fastställda priser vilka
utformats som ersättningar i tre nivåer beroende på vårdtyngd. Anbudsgivarna
konkurrerade således inte med pris utan endast med i anbuderna angiven kvalitet.

Även av förvaltningen genomförda verksamupphandlingar sker oftast till olika
former av fast pris såsom fast totalbelopp eller fast pris per vårdnivå. Fasta total-
belopp har motsvarat budgeterade belopp för verksamheten i fråga och nivåpriser-
na har varit de av kommunfullmäktige fastställda.

Avtalen med entreprenörerna innehåller bestämmelser om hur priserna ska justeras
under avtalstiden. Dessa har som regel utformats så att entreprenörerna ska få
kompensation för pris- och löneökningar utifrån något av statistiska centralbyråns
arbetskostnadsindex och konsumentprisindex. Utan sådana bestämmelser i avtalen
skulle upphandlingarna behöva göras om för att kunna ändra priserna.

Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen för konkurrensutsättningar i Spånga-Tensta 2010 som antogs av stadsdelsnämnden i samband med verksamhetsplan och budget för 2010 innehåller bland annat en förteckning över vilka verksamheter som ska konkurrensutsättas de närmaste åren och vilka avtal med entreprenörer för drift av olika verksamheter som nämnden har. Aktivitetsplanen revideras årligen i samband med att verksamhetsplan och budget utarbetas. I verksamhetsberättelsen redovisas om de planerade upphandlingarna genomförts.

De verksamheter som för närvarande drivs av privata utförare inom förskole- och fritidsverksamhet är fritidsgårdarna Folkan, Grottan, Bromstens fritidsgård och Blå huset.

De vård- och omsorgsboenden för äldre som drivs av entreprenörer är Elinsborgs vård- och omsorgsboenden i Tensta och Fristad servicehus i Bromsten. Dessutom utförs hemtjänst kvälls- och nattetid (från och med 1 oktober 2010 endast nattetid) samt hemsjukvård i Tensta servicehus i privat regi.

Fritidsgårdarna Folkan och Grottan upphandlades för andra gången under perioden september 2007 - maj 2008. Nuvarande entreprenadavtal med Ad Acta Fritid HB löper från och med 2008-08-01 och längst till och med 2012-07-31. Dessförinnan drevs Grottan av Spånga gymnasium och Folkan drevs av förvaltningen under en period.

Frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet kan besvaras enligt följande:

Uppföljning av verksamheten och avtalet har genomförts av avdelningen och redovisades i maj 2009. Kvaliteten på verksamheten konstaterades vara god. Brukarnas insyn och delaktighet sker genom gårdsråd där ungdomarna är med och planerar verksamheten.

Angående frågorna om vilka problem eller förbättringsmöjligheter förvaltningen ser med entreprenören har förvaltningen inget att framföra för närvarande.

De huvudsakliga förändringar som bytet av utförare inneburit för brukarna är i huvudsak positiva. Personalen startade ett eget bolag vars anbud vann i upphandlingen. Den fast anställda personal som arbetade i verksamheten stannade kvar. Det innebar att kända personer fick fortsätta att utveckla verksamheten enligt de kvalitetskrav som ställdes i upphandlingen.

Upphandlingsproceduren genomfördes av handläggare inom avdelningen för förskola och fritid enligt de rutiner som gällde för medverkan av brukare och perso-

nal. Förfrågningsunderlaget fastställdes av stadsdelsnämnden. Handläggare och enhetschef inom avdelningen för förskola och fritid genomförande upphandlingen.

Angående frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättningen och i så fall på vilket sätt har förvaltningen följande svar.

Upphandlingen genomfördes utifrån principen ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Anbudet värderades till 60 % utifrån olika kvalitetskriterier och till 40 % utifrån pris.

Driftskostnaderna uppgavs i förfrågningsunderlaget vara 600 000 kr per år för Grottan exklusive hyreskostnad och 799 000 kr för Folkan inklusive hyreskostnad, summa 1 399 000 kr. Det upphandlade priset blev 1 500 000 kr inklusive hyreskostnader för Folkan.

Bromstens fritidsgård och Blå huset upphandlades för första gången under 2009-2010. Avtalet med den ideella föreningen Stockholms Stadsmission gäller från och med 2010-02-01 till och med 2012-01-31 med möjlighet till förlängning med ett år i taget längst till och med 2016-01-31. Uppsägningstiden är ett år.

Frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet kan inte besvaras då den årliga uppföljning av verksamheten och avtalet som förvaltningen ska genomföra ännu inte genomförts eftersom driften övertogs av entreprenören för endast sex månader sedan.

Övertagandet av driften av Bromstens fritidsgård och Blå huset har i huvudsak fungerat bra. Förvaltnings- och avdelningsledningen har haft ett flertal möten med entreprenören inför och efter övertagande av driften.

All personal utom enhetschefen följde med verksamheten till den nya entreprenören. Endast en av fritidsledarna har utnyttjat möjligheten att efter sex månader komma tillbaka till en anställning i staden.

De huvudsakliga förändringar som bytet av utförare inneburit för brukarna är att de fått större möjligheter till praktikplatser och deltagande i andra verksamheter som entreprenören driver över hela staden.

Angående hur upphandlingsproceduren fungerat kan sägas att den genomfördes av förvaltningens upphandlingsstrateg med medverkan från verksamhetskunnig handläggare inom avdelningen för förskola och fritid samt enhetschefen för verksamheten. I stort genomfördes upphandlingen enligt de rutiner som stadsdelen har för genomförande av verksamhetsupphandlingar. Förfrågningsunderlaget fastställdes av stadsdelsnämnden.

Inför upphandlingen genomfördes en intervjustudie av vad ungdomarna i Spånga-Tensta anser är viktigt när det gäller den kommunala fritidsverksamheten och deras fritid generellt.

Angående frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensut-sättningen och i så fall på vilket sätt har förvaltningen följande svar.

Upphandlingen skedde till ett fast pris som överensstämde med det belopp som nämnden budgeterat för driften av verksamheterna. Entreprenören har förbundit sig att ha en viss fast bemanning samt vissa öppettider och verksamhet. Utrymmet för att göra besparingar i verksamheten samtidigt som utfästelserna i avtalet och anbudet efterlevs är enligt förvaltningens uppfattning små. Ett alternativ skulle i så fall vara om entreprenören skaffar alternativ finansiering av någon del i verksamheten.

Elinsborgs vård- och omsorgsboenden i Tensta (f.d. Violen, Gullivivan, Blomsterborgen och Linnéan) upphandlades under 2009 av stadsledningskontorets förnyelseavdelning på uppdrag av kommunstyrelsen.

Avtal för drift av Elinsborgs vård- och omsorgsboenden har tecknats med Kavat Vård AB och gäller från och med 1 november 2009 till och med 30 september 2012 med möjlighet till förlängning med två år i taget längst till och med 30 september 2018.

Dessa boenden hade drivits i kommunal regi sedan den 1 februari 2004. Dessförinnan har olika entreprenörer drivit Violen, Gullivivan och Linnéan sedan 1 februari 1995 och Blomsterborgen sedan 1 februari 1998.

På frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet har förvaltningen följande svar.

Uppföljning av avtalet med Kavat Vård AB inklusive verksamhetens kvalitet och brukarnas insyn och delaktighet kommer att genomföras av avdelningen för äldre och funktionshindrade under hösten 2010 och redovisas för stadsdelsnämnden i januari 2011.

För att säkerställa verksamhetens kvalitet har avdelningen för äldre och funktionshindrade under perioden september- december 2009 haft möten med entreprenören varje vecka före och efter överförandet. Därefter hålls avstämningsmöten varje månad.

Frågorna om vilka problem eller förbättringsmöjligheter förvaltningen ser med entreprenören besvaras enligt följande. Det har funnits ett antal frågor som gällt samarbete och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna i servicehuset som inte reglerats i det avtal som den centralt genomförda upphandlingen resulterade i. Avdelningen har behövt göra en del kompletterande avtal som gällt ansvar för utryckning vid brand, hemtjänst kvälls- och nattetid och hemsjukvård för boende i servicehuset.

På frågan om de huvudsakliga förändringar som bytet av utförare inneburit för brukarna kan sägas att det blivit fler organiserade aktiviteter i boendena eftersom entreprenören har en särskild person anställd på 75 % med ansvar för att anordna aktiviteter.

Angående hur upphandlingsproceduren fungerade kan sägas att boendena upphandlades av stadsledningskontorets förnyelseavdelning tillsammans med nio andra äldreboendeenheter belägna i olika delar av staden. Sakkunniga verksamhetspersoner från berörda stadsdelsförvaltningar ingick i den arbetsgrupp som genomförde upphandlingen. Beslut om val av utförare fattades av stadsdirektören.

Den personal som arbetade i verksamheterna gick över till den nya entreprenören med några få undantag, bland andra enhetschefen och en sjuksköterska.

På frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättningen och i så fall på vilket sätt kan förvaltningen lämna följande svar.

Alla boendena, utom korttidsboendena, ingår i Stockholms stads valfrihetssystem som innebär att äldre som beviljats vård- och omsorgsboende kan välja boende bland de boenden som ingår i systemet.

Staden har i och med införandet av valfrihetssystemet beslutat om fast pris per plats i tre ersättningsnivåer relaterade till vårdtyngd. Anbudsgivarna konkurrerade således inte med pris utan endast med i anbudan angiven kvalitet. När boendena drevs i egen regi gällde valfrihetssystemets ersättningsnivåer även för de kommunala utförarna.

Fristad servicehus i Bromsten.

Driften av Fristad servicehus upphandlades för andra gången under perioden juni 2008 - mars 2009 av stadsdelsförvaltningens upphandlingsstrateg. Avtalet med Attendo Care AB gäller från och med 2009-10-01 till och med 2012-09-30 med möjlighet till förlängning med två plus två år längst till och med 2016-09-30. Avtalet kan sägas upp tolv månader före avtalstiden utgång.

När servicehuset upphandlades första gången skrevs avtal med Riksbyggen Serviceboende AB för tiden 1 oktober 2002 – 30 september 2005 med möjlighet till förlängning längst till och med 30 september 2009. I augusti 2005 blev Riksbyggen Serviceboende AB uppköpt av Attendo Care AB som i och med det även övertog avtalet om drift av Fristad servicehus. Servicehuset har således inte drivits i kommunal regi sedan september 2002.

Angående frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet kan förvaltningen lämna följande kommentarer.

Uppföljning av kvaliteten och avtalet görs av avdelningen för äldre och funktionshindrade varje höst. Senast redovisades uppföljning och åtgärdsplan för stadsdelsnämnden den 2009-12-17. Nästa redovisning till nämnden är planerad till januari 2011. Förutom den årliga kvalitets- och avtalsuppföljningen genomför avdelningen driftsuppföljningsmöten med entreprenören två gånger per år.

Förvaltningen bedömer att verksamheten vid Fristad servicehus är väl fungerande och att verksamhetens kvalitet är fullgod.

Brukarnas insyn och delaktighet regleras med olika bestämmelser i avtalet. Bland annat har entreprenören förbundit sig att hålla husmöten minst två gånger per år och att närvara vid förtroenderådets sammanträden. När det gäller utförandet av beviljade hjälpinsatser har entreprenören förbundit sig att ta största möjliga hänsyn till den enskildes önskemål och beakta dennes rätt till personlig integritet och självbestämmande.

Angående vilka problem eller förbättringsmöjligheter förvaltningen ser med entreprenören kan sägas att det finns brister som gäller vårdbiträdernas dokumentation. Entreprenören bedriver dock ett aktivt utvecklingsarbete för att råda bot på detta.

Eftersom det var samma företag som redan drev verksamheten sedan augusti 2005 som tilldelades kontraktet och avtalet inte på någon väsentlig punkt skiljde sig från det tidigare blev det inga större förändringar varken för personalen eller brukarna. När den första upphandlingen genomfördes 2002 valde majoriteten av personalen att stanna kvar i verksamheten.

Angående hur den senaste upphandlingsproceduren fungerade kan sägas att den genomfördes av förvaltningens upphandlingsstrateg med medverkan från verksamhetskunnig handläggare inom avdelningen för äldre och funktionshindrade. I stort genomfördes upphandlingen enligt de rutiner som stadsdelen har för genom-

förande av verksamhetsupphandlingar. Förfrågningsunderlaget fastställdes av stadsdelsnämnden.

På frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättningen och i så fall på vilket sätt kan förvaltningen lämna följande upplysningar.

Upphandlingarna genomfördes båda gångerna som så kallade kvalitetsupphandlingar vilket innebär att anbudena utvärderas utifrån den kvalitet anbudsgivarna erbjuder för det av den upphandlande myndigheten fastställda priset. Ersättningsbeloppen är desamma som skulle gällt om verksamheten drivits i kommunal regi.

Hemsjukvård för Tensta servicehus och dagverksamheten Hedvig upphandlades under perioden november 2009 – februari 2010 av stadsdelsförvaltningens upphandlingsstrateg.

Hemsjukvård för boende Tensta servicehus behövde upphandlas då Elinsborgs vård- och omsorgsboenden övergick till privat drift och den samordning av hemsjukvården som dittills skett upphörde. Avtal med Care Team Scandinavia AB gäller för tiden 1 mars 2010 till och med 28 februari 2011. Avtalet förlängs med sex månader i sänder och uppsägningstiden är tre månader före avtalstidens utgång. Den korta avtalstiden motiveras av att det inte finns beslut på om, och i så fall när, Tensta servicehus omvandlas till trygghetsboende.

Frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet kan besvaras enligt följande:

Förutsättningarna för hemsjukvårdsverksamhet för boende i de 47 servicehuslägenheter som nu återstår i Tensta servicehus skiljer sig avsevärt från förhållandena när verksamheten var gemensam med vård- och omsorgsboendena i Tensta. Förvaltningen har utifrån bedömning av vilka resurser som behövts för att åstadkomma fullgod kvalitet för de boende upphandlat sjukskötersketjänster omfattande sex timmar per dag måndagar - fredagar och därutöver jour/beredskap samt sjukgymnast- och arbetsterapeutjänster tio timmar per vecka vardera.

Stadsdelens medicinskt ansvariga sjuksköterska har haft fortlöpande och tät kontakt med entreprenören för att säkra att verksamheten övertas och drivs enligt avtalet med fullgod kvalitet.

Brukarnas insyn och delaktighet kan ske genom servicehusets förtroenderåd i vilket enhetschefen deltar.

Förvaltningen har inte uppfattat att bytet av utförare medfört några försämringar för brukarna.

Angående hur upphandlingsproceduren fungerade kan sägas att den genomfördes av upphandlingsstrategen i samarbete med handläggare inom avdelningen för äldre och funktionshindrade enligt gällande rutiner för medverkan av brukare och personal. Förfrågningsunderlaget fastställdes av stadsdelsnämnden.

På frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättningen och i så fall på vilket sätt kan sägas att resurserna anpassats till det behov som bedömts föreligga och att dessa kan utnyttjas mer flexibelt efter konkurrensutsättningen.

Hemtjänst nattetid i ordinärt boende och i Tensta servicehus upphandlades under januari – juni 2010 av stadsdelsförvaltningens upphandlingsstrateg.

Hemtjänst kvälls- och nattetid i ordinärt boende har upphandlats ett antal gånger sedan 1994. Nu senast gällde upphandlingen endast nattetid då Spånga-Tensta hemtjänstenhet ska utföra hemtjänst kvällstid i kommunal regi. Avtal med Attendo Care AB har tecknats för tiden 1 oktober 2010 till och med 30 september 2013 med möjlighet till förlängning med ett år i sänder, längst till och med 30 september 2016. Uppsägningstiden är tolv månader före avtalstidens utgång.

Frågorna om kvaliteten i verksamheten är på samma nivå som när verksamheten drevs i egen regi och vad som gäller för brukarnas insyn och delaktighet kan besvaras enligt följande: Hur verksamheten fungerar följs upp löpande av ansvarig enhetschef för hemtjänstenheten. Synpunkter och klagomål som brukarna framför förmedlas till utföraren och följs upp av enhetschefen. Det har inte konstaterats att kvaliteten eller brukarnas insyn och delaktighet försämrats på grund av att verksamheten drivits på entreprenad.

Angående vilka problem eller förbättringsmöjligheter förvaltningen sett med entreprenören kan sägas att det arbete som pågår med att se till att dokumentationen i Paraplysystemet blir tillgänglig för den privata utföraren nattetid kommer att innebära en stor fördel.

Angående hur upphandlingsproceduren fungerade kan sägas att den genomfördes av upphandlingsstrategen i samarbete med handläggare inom avdelningen för äldre och funktionshindrade enligt gällande rutiner för medverkan av brukare och personal. Förfrågningsunderlaget fastställdes av stadsdelsnämnden.

På frågan om verksamheten är mer kostnadseffektiv efter konkurrensutsättningen och i så fall på vilket sätt kan sägas att behovet av hemtjänst nattetid i ordinärt boende inom Spånga-Tensta är relativt litet. För att utnyttja resurserna effektivt och flexibelt är det fördelaktigt att överlåta utförandet till någon som kan bedriva verksamheten i större skala.