



2009-01-14

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Vård- och omsorgsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av konkurrensutsatt kommunal verksamhet – säkerställs insynen i verksamheten?

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende konkurrensutsatt kommunal verksamhet, se bifogad bilaga.

Den övergripande bedömningen är att de granskade upphandlingarna vid socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden uppfyller lagstiftarens krav enligt LOU och kommunens interna upphandlingspolicy.

Nämnderna uppfyller dock inte kommunallagen 3 kap. 19 § a eller fullmäktiges mål vid konkurrensutsättning beträffande att säkerställa allmänhetens insyn i konkurrensutsatt verksamhet.

Revisionen önskar framhålla följande bedömningar:

- Socialnämnden bör möjliggöra att vite kan utgå vid upphandlingar,
- Att nämnderna säkerställer allmänhetens möjlighet till insyn vid upphandlingar.

Svar över vidtagna åtgärder önskas före mars månads utgång 2009.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Konkurrensutsatt kommunal verksamhet – säkerställs insynen i verksamheten?

Lunds kommun

14 januari 2008

Niklas Sommelius, rådgivare

Alf Wahlgren, certifierad kommunal revisor

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund och revisionsfråga	2
1.2 Metod och avgränsning	2
2 Gällande rätt	4
2.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU	4
2.2 Kommunallagen	7
2.2.1 Kommunala entreprenader	7
3 Lunds kommuns handlingsplan och policy	10
3.1 Handlingsplan för konkurrensutsättning	10
3.2 Policy för upphandling	11
4 Socialnämnden	12
4.1 Logi- och stödboende, 55+ boende samt kontaktlägenheter	12
5 Vård- och omsorgsnämnden	13
5.1 Driftentreprenad – platser i särskild boende enligt SoL och bostad med särskild service enligt LSS	13
6 Vår bedömning	15

Sammanfattning

Lunds kommuns revisorer har uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB att genomföra en granskning av entreprenadupphandlingar i kommunen.

Syftet med granskningen är att klargöra hur kommunen har tillförsäkrat sig kontroll-, uppföljnings- samt insynsmöjligheter vid genomförda entreprenadupphandlingar av verksamhet som kommunen enligt lag ansvarar för (3 kap 19-19 a §§ kommunallagen). Granskningen genomförs utifrån ett riktat urval av upphandlingar.

Vår granskning visar att de tre studerade upphandlingarna vid socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden uppfyller lagstiftarens krav enligt LOU och kommunens interna upphandlingspolicy. Vi bedömer dock att kommunens upphandlingspolicy bör uppdateras för bl.a. tröskelvärden och ny lagstiftning. Kommunstyrelsen förväntas behandla en ny upphandlingspolicy under december 2008.

Nämnderna och förvaltningarna har arbetat tillsammans med förfrågningsunderlaget, vilket är positivt. Specialistkunskap har inhämtats från upphandlingsenheten.

Vi bedömer det som en brist att den upphandling som skett av socialnämnden saknar möjlighet att utkräva vite från leverantören.

Möjligheten till insyn och kontroll från de båda nämnderna har säkerställts genom en samverkansgrupp med berörd leverantör. Vård- och omsorgsnämnden har en mer formaliserat och strukturerad samverkansgrupp än socialnämnden.

Vi anser att båda nämnderna uppfyller kommunallagen 3 kap. 19 §, men att de inte uppfyller kommunallagen 3 kap. 19 a § eller fullmäktiges mål vid konkurrensutsättning beträffande att säkerställa allmänhetens insyn i konkurrensutsatt verksamhet.

Vi anser att kommunen bör säkerställa denna insyn i kommande förfrågningsmaterial och sedermera i avtal då kommunal verksamhet skall konkurrensutsättas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

Lunds kommuns revisorer har uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB att genomföra en granskning av entreprenadupphandlingar i kommunen.

Syftet med granskningen är att klargöra hur kommunen har tillförsäkrat sig kontroll-, uppföljnings- samt insynsmöjligheter vid genomförda entreprenadupphandlingar av verksamhet som kommunen enligt lag ansvarar för (3 kap 19-19 a §§ kommunallagen). Granskningen genomförs utifrån ett riktat urval av upphandlingar.

1.2 Metod och avgränsning

Revisorerna har valt att fokusera på följande upphandlingar:

Objekt 1: Vård- och omsorgsnämndens upphandling av insatser i fråga om stöd, service och omvårdnad samt hälso- och sjukvård inom fyra äldreboenden med plats för sammanlagt 186 permanent boende, varav 120 platser för närvarande är avsedda för personer med demenssjukdom.

Särskilt boende/äldreboende	Adress
Fäladshöjden	Stiftsvägen 31, 226 57 Lund
Österbo	Brunnsgatan 11 C, 224 60 Lund
Solbacken	Hjalmar Gullbergs väg 3-5, 224 66 Lund
Björkbacken	Pinnmöllevägen 200, 240 10 Dalby

Uppdraget omfattar insatser som utförs av omvårdnadspersonal, hälso- och sjukvårdspersonal (sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter) och administrativ personal. Uppdraget omfattar inte myndighetsutövning.

Objekt 2: Vård- och omsorgsförvaltningens upphandling av drift av grupp- och servicebostäder enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS. Uppdraget omfattar insatser om stöd, service och omvårdnad enligt LSS och , i fråga om hälso- och sjukvård, uppgifter enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen.

Uppdraget omfattar två gruppboendestäder (Hillebarden och Kulgränd) och tre servicebostäder (Spolegatan, Örnvägen 20 och Örnvägen 24) och omfattar totalt 32 brukare.

Uppdraget omfattar inte rehabilitering och rehabilitering enligt 18 b hälso- och sjukvårdslagen som ges av arbetsterapeuter och personal från Vuxenhabiliteringsteamet. Uppdraget omfattar inte myndighetsutövning.

Objekt 3: Socialnämndens upphandling av insatser i form av boende och boendestöd i form av logi, stödboende, 55+ boende samt kontaktlägenheter i fastigheten Hyvelen 5 (Pilletorp), Snickarvägen 5, samt fastigheten Statsministern 4 (55+ boende), Hildur Sandbergsgatan 4, samt två lägenheter under adress Van Dürens väg 39B och Hårlemans väg 4A. Socialnämnden hyr lokalerna och ansvarar för hyran under entreprenaden. Även lägenheterna hyrs av Socialnämnden, som hyr ut den i andra hand till brukare, med ett särskilt av med entreprenören.

Uppdraget omfattar inte att erbjuda egna alternativ avseende vård, behandling eller sysselsättning, men skall i ett nära samarbete med socialtjänsten arbeta i de enskilda ärendena för att nå för individen hållbara lösningar. Uppdraget omfattar inte myndighetsutövningen.

Utifrån revisionsfrågan har befintlig dokumentation i form av beslutsunderlag, förfrågningsmaterial, avtal, delegationsordning, reglemente, handlingsplan för konkurrensutsättning inhämtats från ansvariga nämnder och förvaltningar för att ligga till grund för vår avslutande bedömning. Som komplement till det inhämtade materialet har två intervjuer genomförts med respektive ansvarig förvaltningschef.

Upphandlingarna granskas utifrån de moment som normalt ingår i upphandlingsprocessen, med särskilt fokus på processen vid framtagandet av förfrågningsunderlaget och ansvarig nämnds delaktighet i denna process samt de kommersiella villkoren i förfrågningsunderlaget. Granskningen kommer även att omfatta i vilken mån det inom förvaltningarna finns en faktisk uppföljning av entreprenadverksamheterna.

Fokus är på de upphandlingar som ledde till ingångna avtal under 2008.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2 Gällande rätt

Riksrevisionen (RiR) har i oktober 2008 granskat om staten har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. RiR anser att "[ö]vergripande gäller att alla villkor som kommunen vill ha in det slutliga avtalet skall klart framgå av förfrågningsmaterialet. Det är således i samband med utformningen av förfrågningsmaterialet som politiker, brukare och andra intressenter kan påverka innehållet i den upphandlade tjänsten."¹

2.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU

Lunds kommun omfattas av regelverket för offentlig upphandling. Regelverket är förfaranderegler vid upphandlande myndigheters anskaffning av varor, tjänster eller entreprenader. Som ett komplement till lagstiftningen har Lunds kommunfullmäktige den 31 januari 2002 antagit en Handlingsplan för konkurrensutsättning för Lunds kommun som skall tillämpas av alla nämnder vid all konkurrensutsättning.

Tidigare LOU har sedan årsskiftet ersatts av två lagar: lag (2007:1091) om offentlig upphandling (klassiska lagen) för upphandlingar inom den klassiska sektorn och lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. (försörjningslagen) för upphandling inom försörjningssektorerna.

Enligt övergångsbestämmelserna skall de nya reglerna tillämpas på upphandlingar som har *påbörjats* efter de nya upphandlingslagarnas ikraftträdande. Reglerna har sålunda ingen retroaktiv verkan.

De nya reglerna bygger i huvudsak på de obligatoriska delarna i upphandlingsdirektiven samt reglerna om ramavtal inom den klassiska sektorn. Reglerna innehåller bl.a. nya och förhöjda tröskelvärden.

Tröskelvärdena enligt de *nya reglerna* fastställs till följande:

Byggtreprenader	5 150 000 €	ca 47,8 mnkr
Varor och tjänster (försörjningslagen)	412 000 €	ca 3,8 mnkr
Varor och tjänster (statliga myndigheter)	133 000 €	ca 1,2 mnkr
Varor och tjänster (kommuner, landsting)	206 000 €	ca 1,9 mnkr

¹ Riksrevisionen, Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg, RiR 2008:21, s 33.

Vid upphandling **över tröskelvärdena** finns följande upphandlingsformer:

Öppet förfarande, varmed avses ett förfarande där alla leverantörer får lämna anbud.

Selektivt förfarande, varmed avses ett förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande myndigheten att delta får lämna anbud.

Förhandlat förfarande, varmed avses ett förfarande där den upphandlande myndigheten inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem.

Under tröskelvärdena förekommer tre former av upphandling, förenklat förfarande (förenklad upphandling), urvalsupphandling och direktupphandling.

Med *förenklat förfarandet* avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Det innebär ett skriftligt och formellt förfarande med annonsering och skriftligt förfrågningsunderlag.

Med *urvalsupphandling* avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande myndigheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Även urvalsupphandling innebär ett skriftligt och formellt förfarande med annonsering och förfrågningsunderlag.

Med *direktupphandling* avses ett förfarande utan krav på anbud. Direktupphandling får användas om värdet är lågt, eller om synnerliga skäl, såsom brådska som beror på omständigheter som inte kunnat förutses och som inte beror på den upphandlande enheten, föreligger. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att vid behov fastställa riktlinjer för användningen av direktupphandling.

Den största materiella skillnaden i den nya lagstiftningen i förhållande till tidigare är införandet av tydliga regler för upphandling och avrop av ramavtal. Med *ramavtal* avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. De nya reglerna gäller inte retroaktivt, d v s påverkar inte sedan tidigare ingångna ramavtal eller avrop på dessa. De nya reglerna skall således tillämpas på ramavtalsupphandlingar och avrop på desamma som *påbörjats* efter de nya reglernas ikraftträdande.

Vid upphandling av ramavtal kan den upphandlande myndigheten välja mellan tre alternativa metoder:

- 1 Att teckna ramavtal med samtliga fastställda avtalsvillkor med en leverantör. Vid avrop skall avtalsvillkoren i ramavtalet tillämpas. Avsteg från ramavtalets avtalsvillkor får således inte ske.
- 2 Att teckna ramavtal med samtliga fastställda avtalsvillkor med minst tre rangordnade leverantörer. Avrop skall ske från ramavtalsleverantörerna enligt i ramavtalet fastställd rangordning, från i första hand den leverantör som har lämnats det bästa anbudet på grundval av de villkor som angetts i ramavtalet. Det står således inte den upphandlande myndigheten att vid avrop fritt välja någon av ramavtalsleverantörerna, utan avrop skall ske enligt den i ramavtalet angivna rangordningen. Vid avrop skall avtalsvillkoren i ramavtalet tillämpas och någon förnyad inbjudan att lämna anbud skall inte göras.
- 3 Att teckna ramavtal där inte samtliga avtalsvillkor är fastställda med minst tre leverantörer. Avrop skall ske genom att ramavtalsleverantörerna inbjuds att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som angetts för detta i ramavtalet, s k förnyad konkurrensutsättning.

Valet av metod skall framgå av förfrågningsunderlaget och tillämpas under såväl upphandlingens genomförande som under den efterföljande avtalsperioden. Det är sålunda inte tillåtet att vid avrop tillämpa annat förfarande än vad som följer av den metod som valdes då ramavtalsupphandlingen påbörjades.

2.2 Kommunallagen

2.2.1 Kommunala entreprenader

Kontroll och uppföljning

”3 kap. 19 § Innan en kommun eller landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än vad som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”²

Kommunallagen lägger fast att en förutsättning för att kommunen helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till extern utförare är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta gäller endast då verksamheten har överlämnats till ett helt privatägt företag.

I förarbetena sägs bl.a. ”[e]n förutsättning för att en nämnd skall kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”³

Lagstiftaren anser att detta krav skall ingå i avtalet med utföraren. Regeringen ansåg i prop. 1993/94:188 Lokal demokrati – att

”[m]an måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning... Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet.”⁴

² SFS 2002:249

³ Regeringens proposition, 1993/94:188, s 41

⁴ Ibid, s 40f

Medborgarnas insyn

”19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”⁵

Genom den ändring av kommunallagen som riksdagen beslutade vill lagstiftaren att medborgarna skall garanteras insyn i kommunala entreprenader. Med kommunala driftsentreprenader avses att en kommun anlitar ett privatägt företag för en viss uppgift som annars skulle utförts i egen kommunal regi.

De uppgifter om entreprenaden som kommunen begär in eller får fortlöpande för att kontrollera verksamheten blir i enlighet med offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten, om inte dessa omfattas av sekretesslagen. Lagstiftarens syfte är att likställa kommunala entreprenader med egen regi.

I förarbetena uttrycker regeringen att det ”[f]rån demokratisk synpunkt finns risker med att delar av den kommunala verksamheten undandras medborgarnas grundlagsskyddade rätt till insyn genom att privatägda företag tillåts driva sådan verksamhet.”⁶

Regeringen ansåg för övrigt att det inte var möjligt att ställa samma krav på dokumentationsplikt som ställs på kommuner och landsting eftersom det skulle innebära ökade kostnader i form av utbildning och nya kostnadskrävande arbetsinsatser för utföraren. Istället ansåg regeringen att det är kommunens ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad.

Förarbetena argumenterar för att denna insyn bör tillförsäkras genom avtalet mellan uppdragsgivaren och utföraren/leverantören. Kravet på allmänhetens insyn skall endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet har överlämnats, vilket innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan exempelvis lokalvård och fastighetsskötsel inte omfattas av kravet på insyn från allmänheten.

⁵ SFS 2002:249

⁶ Regeringens proposition, 2001/02:80, s 103.

Bestämmelsen om insyn får inte utformas så att den snedvrider konkurrensen och avtalsprocessen bör omfatta en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och på så sätt snedvrider konkurrensen.

Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn skall regleras. Lagstiftaren utgick från att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationer skulle finna gemensamma ståndpunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kunde anses vara befogad inom olika verksamhetsområden.

Någon sådant förslag till gemensamma riktlinjer kunde inte utarbetas. Svenska Kommunförbundet utarbetade istället ett förslag till standardklausul som skulle användas i förfrågningsunderlaget och vid tecknandet av avtal med leverantören. Svenska Kommunförbundets förslag lyder:

”Leverantören är skyldig att utan oskäligt dröjsmål efter det att kommunen framställt begäran härom till kommunen lämna sådan information som avses i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900). Sådan begäran skall i normalfallet vara skriftlig. Informationen skall göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Informationen skall – om inte annat avtalats – lämnas i skriftlig form. Det åligger kommunen att i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Leverantören är inte skyldig att lämna information om utlämnandet inte kan ske utan väsentlig praktisk olägenhet för leverantören, om utlämnandet strider mot lag eller annan författning eller om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos kommunen.

Information som lämnats till kommunen enligt första stycket skall ej anses utgöra företagshemligheter enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Denna bestämmelse har ingen verkan på räckvidden av övriga bestämmelser i förfrågningsunderlaget/avtalet.”⁷

Exempelvis Region Skåne använder sig av ovanstående skrivning i sina anbudsmallar.⁸

⁷ Svenska Kommunförbundet, Cirkulär 2003:20, Allmänhetens insyn i kommunala driftsentreprenader, del II, s 2.

⁸ <http://avtal.skane.se/HolgerDokument/08/01263/Avtalsmall.pdf>.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att hälften av förfrågningsmaterialen från kommunerna inte behandlar allmänhetens insyn, vilket innebär att leverantören inte är skyldig att lämna ut handlingar.⁹ Dagens Samhälle uppmärksammade redan den ”glömda paragrafen” i oktober 2007, men då var slutsatsen att det nästan inte var någon kommun som hade med kravet i sina förfrågningsunderlag.¹⁰

3 Lunds kommuns handlingsplan och policy

3.1 Handlingsplan för konkurrensutsättning

Handlingsplanen som kommunfullmäktige antog den 31 januari 2002, Kf § 7, innebär att anta handlingsplanen med policy och riktlinjer för konkurrensutsättning samt att uppdraga till nämnderna att i början av varje ny mandatperiod anmäla för kommunfullmäktige vilka upphandlingar och/eller beslut om övergång till kundvals-system som genomförts och kommer att genomföras inom nämndens ansvarsområde.

Utifrån den gällande handlingsplanen finns ett par övergripande mål — konkurrensutsättning av kommunal verksamhet ska:

- Säkra att produktionen utförs med rätt kvalitet så effektivt som möjligt och att den görs tillgänglig för alla berörda på lika villkor,
- Öka individens valfrihet avseende kommunens serviceåtagande,
- Medverka till att förbättra medborgarnas och brukarnas insyn och inflytande över verksamheten
- Varna om konkurrensneutraliteten och motverka monopol i utförandet av kommunalt finansierad verksamhet,
- Säkerställa att det för kommunen kvalitetsmässigt och ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet väljs.

⁹ Riksrevisionen, Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg, RiR 2008:21, s 34.

¹⁰ Dagens Samhälle, 2007-10-26, s 14.

Under rubriken Kvalitetssäkring och utveckling framhåller kommunen vikten av att "[u]ppföljning och kontroll avseende hur de offentliga medlen förvaltas sker i form av avtal om att även externa utförare deltar i den uppföljning och utvärdering som kommunen genomför inom sina egna verksamheter."¹¹ Vidare anser kommunen att de "[n]ämnder som får en del av sin verksamhet utförd i extern regi har ett särskilt ansvar för att hålla sig väl förtrogen med och fortlöpande informera sig om att den externa utföraren lever upp till sitt åtagande och utför tjänsten till brukarens belåtenhet."¹²

3.2 Policy för upphandling

Kommunfullmäktige antog den 29 augusti 2002 en policy för upphandling som syftar till att minska kommunens samlade kostnader för köp av varor och tjänster.

Enligt policyn framgår hur organisationen av upphandling skall vara och där drätselkontoret har både en expertroll och övergripande ansvar för att ge information och utbildning till förvaltningarna.

Vidare anses i policyn att all upphandling skall präglas av affärsmässighet, konkurrens samt objektivitet.

Övrigt följer av policyn att varje nämnd/förvaltning har ett ansvar att inte bara se till den egna verksamhetens intresse utan att även beakta kommunens gemensamma bästa vid inköp och upphandling.

I policyn fastställs tröskelvärden då upphandlingar måste utannonseras i "Official Journal of the European Communities".

Tröskelvärden:

För varor och tjänster:	200 000 €
För bygg- och anläggningsentreprenader:	5 000 000 €
Varor och tjänster inom försörjningssektorn:	400 000 €

¹¹ Lunds kommun, Kommunfullmäktige, Handlingsplan för konkurrensutsättning, s 15.

¹² Ibid.

Det framgår också av policyn att följande beloppsgränser gäller vid direkt upphandling då upphandlingens värde är för lågt:

- **ett** basbelopp vad avser upphandling av varor,
- **tre** basbelopp vad avser upphandling av tjänster,
- **fem** basbelopp vad avser upphandling av kvalificerade konsulttjänster och tjänster med betydelsefulla inslag av idéskapande, gestaltande eller konstnärlig karaktär.

Vidare anges att vid direktupphandling krävs inte skriftliga anbud, men är endast tillåten då upphandling måste ske av brådskande skäl och/eller då upphandlingsvärdet är lågt.

4 Socialnämnden

4.1 Logi- och stödboende, 55+ boende samt kontaktlägenheter

Socialnämnden fattade den 14 juni 2006 § 120 beslut om att genomföra upphandling av logi- och stödboendeverksamheten på Piletorp, 55+ boende samt kontaktlägenheter.

Socialförvaltningen har haft en upphandlingsgrupp bestående av tjänstemän och ledande politiker som har utarbetat förfrågningsunderlaget.

Den första upphandlingen avbröts då det konstaterades att inga anbud hade inkommit, vilket medförde att smärre justeringar gjordes och upphandlingen påbörjades på nytt med ny annonsering.

Den 22 augusti 2007 § 141 beslutade socialnämnden att anta anbudet från Stadsmissionen i Malmö samt uppdra till uppdra till förvaltningschefen att teckna avtal med berörd leverantör.

Förfrågningsmaterialet följer den sedvanliga strukturen vid upphandlingar. Socialnämnden säkerställer att leverantören följer de mål som kommunen har fastställt, men vidare finns en tyngdpunkt på hälso- och sjukvård, mathållning samt personaltäthet. Beträffande kosthållning ställs krav på leverantören att de skall uppfylla de krav som kommunen ställer och därmed skall 40 procent av de inköpta livsmedlen är ekologiska år 2012.

I förfrågningsmaterialet uttrycks det att det övergripande samarbetet med socialnämnden skall ske genom att en samverkansgrupp för verksamheten bildas med representanter från nämnden och leverantören. De uttrycks inte hur många representanter som skall ingå i denna samverkansgrupp.

Information och insyn från nämndens sida säkerställs genom att leverantören varje år skall översända en verksamhetsberättelse och att månatliga statistiska underlag avseende beläggning skall överlämnas till nämnden. Utöver detta skall leverantören skicka rapporter om allvarliga incidenter. Dessa rapporter skall skickas omedelbart.

En fråga som har koppling till allmänhetens insyn är meddelarskydd. Socialnämnden har krävt att leverantörens personal skall omfattas av det meddelarskydd som offentligt anställda har.

I avtalet finns möjlighet att häva avtalet om det visar sig att leverantören inte uppfyller de angivna krav som ställs för att genomföra uppdragen. Det finns inte någon möjlighet till vite i vare sig förfrågningsunderlaget eller senare i avtalet.

5 Vård- och omsorgsnämnden

5.1 Driftentreprenad – platser i särskild boende enligt SoL och bostad med särskild service enligt LSS

Vård- och omsorgsnämnden fattade den 31 oktober 2007 § 203 beslut om att uppdra till förvaltningen att utarbeta förfrågningsmaterial. Förfrågningsmaterialet föregicks av att förvaltningen redan den 17 januari 2007 § 2 fick i uppgift av nämnden att genomföra en kartläggning och kortfattad beskrivning av olika entreprenadformer.

Nämnden och förvaltningen har haft ett samarbete kring förfrågningsmaterialet där politikerna och förvaltningen bl.a. haft enskilda överläggningar i samband med en studiedag. Samarbetet har enligt förvaltningschefen fungerat mycket väl där det varit tydligt vad som är politikens uppgift och vad som är tjänstemännens uppgift.

Nämnden beslutade den 26 mars 2008 § 56, 58, 60 att anta anbud från Attendo Care AB och Carema Äldreomsorg AB, samt uppdra till ordförande och verksamhetschef att teckna avtal med berörda leverantörer.

Förfrågningsmaterialet följer en struktur som är vanligt vid upphandlingar av entreprenader. Vård- och omsorgsnämnden säkerställer att utföraren av entreprenaden följer de mål som nämnden har fastställt och vidare att leverantören skall följa de mål och riktlinjer som följer av den lagstiftning som finns inom verksamhetsområdet. Nämnden fastställer även att verksamheten skall bedrivas i enlighet med de kvalitetskrav som följer av förfrågningsunderlaget.

En fråga som har koppling till allmänhetens insyn är meddelarskydd. Kommunen har krävt att leverantörens personal skall omfattas av det meddelarskydd som offentligt anställda har.

I kravspecifikationen beskrivs att ett kommande avtal förutsätter ett långsiktigt förtroende mellan parterna. För att säkerställa detta skall därför en samverkansgrupp bildas då uppdraget startar. Syftet med gruppen är att fungera som parternas gemensamma forum för uppföljning, dialog och samverkan. Gruppen skall bestå av fem ledamöter varav tre ledamöter utses av kommunen och två av leverantören.

Kommunen skall utse ordförande som också är sammankallande av samverkansgruppen. Gruppen skall sammanträda två gånger per år, men det skall även finnas möjlighet att sammankalla gruppen till ytterligare möten om behov finns. Sammanträdena skall protokollföras.

Samverkansgruppen skall kontinuerligt följa verksamheten och försäkra sig att kraven på den uppfylls, särskilt fokus är uppmärksamheten på kvalitetsaspekter.

I själva avtalet är inte samverkansgruppen inskrivet utan det hänvisas istället till förfrågningsmaterialet som bifogas avtalet.

Leverantörens åtagande är att två gånger per år skriftligen informera kommunen om verksamhetens utveckling på följande områden: beläggning, avvikelser, klagomål, utvecklingsarbeten, personalomsättning, utbildningsinsatser samt hur samverkan med externa aktörer fungerar.

Ett annat åtagande är att verksamhetsberättelsen avseende föregående år skall överlämnas årligen till kommunen den 15 januari.

Leverantören skall ge kommunen insyn i utförarens ekonomiska ställning genom att senast den 31 maj året efter det år informationen avser lämna en årsredovisning.

Under avtalstiden genomför kommunen uppföljningar för att kontrollera att leverantören uppfyller sina åtaganden ifråga om kvantitet och kvalitet. Leverantören skall bistå kommunen i detta arbete och resultatet skall redovisas till samverkansgruppen.

Enligt förfrågningsmaterialet och senare i det nu gällande avtalet kan kommunen utkräva vite i det fall personalbemanningen regelbundet avviker mer än två procent från den bemanningsnivå som angavs i anbudet. Vid en sådan situation utgår vite med tre procent av kontraktssumman per vecka till dess att bemanningsnivån är återställd.

Om leverantören inte fullföljer upprättad åtgärdsplan kommer vite att utgå med tre procent av kontraktssumman per vecka till dess att kvalitetsbristerna har åtgärdats.

Kommunen har också en möjlighet att häva avtalet. Om utföraren inte visar sig uppfylla angivna krav på sitt genomförande kan avtalet sägas upp i förtid. Om bristerna är väsentliga kan avtalet komma att sägas upp med omedelbar verkan. Då kan kommunen erhålla skälig ersättning av utföraren för den olägenhet eller merkostnad detta har orsakat.

Avtalstiden är bestämd till 2008-09-01 och gäller t o m 2013-08-31.

6 Vår bedömning

Upphandlingarna av de tre objekt visar att upphandlingen har följt LOU och även kommunens interna policy. Lunds kommuns upphandlingspolicy är från 2002 och vi anser att denna policy bör uppdateras, vilken medför att de ändringar som följer av ändringarna av LOU säkerställs på ett korrekt sätt. Enligt uppgift kommer Kommunstyrelsen besluta om ny upphandlingspolicy under december månad 2008.

Handlingsplanen för konkurrensutsättning är från 2002 och det är nödvändigt att uppdatera handlingsplanen med den nya lagstiftningen inom upphandlingsområdet. Handlingsplanen fattades när den borgerliga majoriteten hade makten under mandatperioden 1998-2002, men den socialdemokratiska majoriteten som följde under åren 2002-2006 valde att inte riva upp beslutet om konkurrensutsättning.

Vi konstaterar att båda nämnderna och förvaltningarna har arbetat tätt tillsammans för att skapa ett så bra förfrågningsmaterial som möjligt. Det är tydligt att de krav som ställs på externa leverantörer av kommunala tjänster är hårdare än vad som sker i kommunal regi. Vård- och omsorgsnämnden kommer enligt uppgift att börja formulera liknande krav på de egna tjänsterna.

Trots de likheter som finns mellan berörda nämnder är det tydligt att socialnämnden, i alla fall i detta avseende, kan lära sig av vård- och omsorgsnämnden hur uppdragsgivare kan formulera klausul gällande vite och formalisering och strukturering gällande samverkansgrupp. Utifrån de krav som socialnämnden ställer på exempelvis bemanning och kost innebär det i dagsläget att kommunen kan häva avtalet utan att leverantörer har fått någon möjlighet att rätta till eventuella brister. Det hade varit tydligare för alla parter om en vitesklausul hade funnits i avtalet för att ge leverantören möjlighet att justera ev. brister innan kommunen häver avtalet.

Vi anser att båda nämnderna uppfyller kommunallagen 3 kap. 19 § avseende möjligheten att ge fullmäktige möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en stor mängd information från leverantören till kommunen och har också skapat en möjlighet till annan information genom den samverkansgrupp som tillskapas. Även socialnämnden har en sådan samverkansgrupp, men dess form är inte lika strukturerad och är därmed mer lös i konturerna.

Beträffande kommunallagen 3 kap. 19 a § anser vi att varken vård- och omsorgsnämnden eller socialnämnden uppfyller lagstiftarens intentioner. Givetvis kan allmänheten få information via samverkansgrupperna, men det finns inget krav på leverantörerna att lämna ut information till allmänheten.

Vi anser i övrigt att båda nämnderna inte uppfyller de krav som kommunens handlingsplan för konkurrensutsättning ställer på nämnderna. Handlingsplanens mål för konkurrensutsättning är bl.a. att medverka till att förbättra medborgarnas och brukarnas insyn och inflytande över verksamheten. I den del som avser medborgarna anser vi att nämnderna inte har uppfyllt målen, medan den del som hänvisar till brukarna har vi inte granskat eftersom det inte ingår i uppdraget.

Riksrevisionen påpekar i sin rapport att i det fall det finns insynskrav i avtalen så har myndigheten haft vissa svårigheter att få ut efterfrågade handlingar. Riksrevisionen anser att det förekommer entreprenörer som varken lämnar ut bemanningslistor eller förteckningar över klagomål. Hur detta skulle ske i de granskade driftsentreprenaderna har vi inte kunskap om.

Vi anser att Lunds kommun bör använda sig av tidigare Svenska Kommunförbundets rekommendation av utformande av klausul i beaktande för att säkerställa kontroll, uppföljning och insynsmöjligheter när kommunen konkurrensutsätter kommunalverksamhet. Det är ett sätt för att demokratiskt ge kommunmedborgarna den möjligheten att begära ut information från privata leverantörer av kommunala tjänster.

Vi anser dock att om en sådan klausul skall ingå i förfrågningsunderlaget eller i själva avtalet är det en fördel om klausulen gällande allmänhetens möjligheter till insyn även tas i beaktande vid utformning av vitesmöjligheter. Vi anser att det på så sätt förtydligar och förstärker de krav som uppdragsgivaren har på leverantören. Utan möjlighet till vite om leverantören inte lämnar ut information till allmänheten blir klausulen tämligen meningslös.

Öhrlings



Att Lunds kommun inte har beaktat kommunallagen 3 kap. 19 a § bedömer vi har karaktären av strukturell fel. Kommunen uppfyller de krav som ställs enligt LOU. Nämnderna och förvaltningarna ställer höga krav på leverantörerna i fråga om kvalitet och kvantitet när kommunen konkurrensätter sin verksamhet, men bristen på demokratisk insyn i driftentreprenader har fallerat. Detta är dock inget som är unikt för Lunds kommun enligt bl.a. Riksrevisionen och tidskriften Dagens Samhälle.