

KVALITETSSÄKRAD VÄLFÄRD

Förtroendevald

I UPPHANDLINGSPROCESSEN



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Förtroendevald

I UPPHANDLINGSPROCESSEN



Upplysningar om innehållet:
Lena Svensson, [lena.svensson@skl.se](mailto:lensvensson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN: 978-91-7585-171-6
Text: Helene Ersson
Foto: Folio, Scandinav
Produktion: Kombinera AB
Tryck: LTAB, 2014

Förord

När kärnverksamheten utförs av privata utförare sker det oftast efter en upphandling. Det påverkar arbetet i nämnden eller styrelsen som ansvarar för verksamheten.

Den här skriften lyfter fram frågor som en nämnd eller styrelse kan behöva ställa och bearbeta inför och i samband med upphandlingar. Det handlar om vilka krav som ska ställas på den upphandlade verksamheten, hur den politiska insynen och kontrollen i verksamheten under kontraktperioden ska säkerställas och om och hur nämnden eller styrelsen vill vara involverad.

Skriften riktar sig till förtroendevalda, särskilt till dig som är ny i nämnd eller styrelse. Den är medvetet kortfattad för att ge en snabb överblick, nästan som en checklista. Vill du veta mer och få exempel från kommuner, landsting och regioner – gå in på www.uppfoljningsguiden.se och välj fliken Förtroendevald/Upphandling för förtroendevalda.

Denna skrift är en av tre skrifter som behandlar upphandlingsprocessen ur olika perspektiv. De två övriga skrifterna handlar om samverkan med brukare och patienter samt samverkan med utförare.

Stockholm i december 2014

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting



Att upphandla verksamhet

Att driva verksamhet med privata utförare skiljer sig från att driva den i egen regi. Nämnden¹ är inte verksamhetsstyrelse i meningen att vara arbetsgivare. Nämnden kan inte styra organiseringen av arbetet eller den löpande driften så som lokal-, miljö- och säkerhetsfrågor eller inköp för den dagliga verksamheten. Det är istället den privata utföraren som svarar för detta. Efter en upphandling har ett kontraktsförhållande uppstått som ska reglera vad som ska utföras, vilka kvalitetskrav och andra villkor som ska gälla. Detta påverkar nämndens arbete och reser särskilda frågor som nämnden behöver behandla, till exempel hur upphandlingen ska gå till, om det finns ändamålsenlig kompetens i förvaltningen, vilka kvalitetskrav som ska ställas och hur de ska följas upp.

För upphandlingen gäller också särskild lagstiftning som måste respekteras, det vill säga lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfritetssystem (LOV). Lagarna sätter ramen för hur upphandlingen ska gå till, vad som gäller för kvalificering och prövning och hur upphandlingen ska hanteras. Upphandlingarna kan också överklagas.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod fastställa ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare². Programmet ska också ange hur mål, riktlinjer och föreskrifter ska följas upp, liksom hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Men även om verksamheten upphandlas så är kommunen huvudman och finansiär av verksamheten och har ansvar för att tjänsten tillhandahålls med beslutad kvalitet till brukare och patienter. I nämndens verksamhetsansvar

Not 1. Vi använder i fortsättningen **nämnden** som sammanfattande uttryck för nämnden eller styrelsen och **kommun** som sammanfattande uttryck för kommun eller landsting/region.

Not 2. Ny bestämmelse från 1 januari 2015. Kommunallagen 3 kap 19§.

ingår att utifrån fullmäktiges uppdrag svara för att detta fullgörs, det vill säga att se till att verksamheten blir som den är tänkt utifrån fullmäktiges mål och beslut.

Nämnden måste styra, följa upp och kontrollera även verksamhet som upphandlas, men formerna och redskapen blir andra än när nämnden själva svarar för driften. I upphandlad verksamhet är det framförallt i upphandlingens förstadier som nämnden måste vara aktiv och fastställa mål och kvalitetskrav, ersättningsmodeller, uppföljnings- och rapporteringsmodell, sanktionssteg vid avvikelser med mera. När upphandlingen är genomförd och kontraktet tecknat är det praktiskt taget omöjligt att ändra inriktning eller villkor.

Skriften belyser nämndens arbete med upphandling i fyra steg:

- › inför upphandling
- › upphandling
- › under kontraktstiden
- › vad har vi lärt oss?

Ambitionen är att lyfta fram frågor som nämnden kan behöva beakta och ta ställning till under dessa steg.



Inför upphandling

FIGUR 1.



I den inledande fasen av upphandlingen sker mycket av det politiska arbetet. Det handlar om att undersöka förutsättningarna för att upphandla och bedriva verksamheten i annan driftform, att formulera mål och fastställa vilka effekter som förväntas med upphandlingen.

Vad vill vi uppnå?

- › Är drivkrafter och motiv som ligger bakom att vi överväger att upphandla tydligt beskrivna som till exempel ekonomi, kvalitet eller valfrihet?
- › Vilka syften, mål och förväntade effekter har fastställts för de verksamheter som upphandlas?
- › Har vi fångat brukare och patienters faktiska behov och efterfrågan? Hur gör vi annars det?
- › Finns det särskilda kvalitetskrav som nämnden lyfter fram och som ska beaktas?

Förutsättningar för upphandlingen

- › Hur vill nämnden vara involverad i upphandlingsprocessen? Ställ krav på underlag och annan information som till exempel innehåll, omfattning eller form.
- › Har förvaltningen ändamålsenlig kompetens och resurser för upphandling av detta slag?
- › Var i organisationen ska beslut om upphandling fattas (LOU) alternativt leverantörer godkännas (LOV)? Är det nämnden eller en tjänsteman? Ska några i nämnden genom utskott ha ett särskilt ansvar för upphandlingar?
- › Är tidplanen rimlig? Från startläget, genom en hel upphandling och fram till en ny utförare är på plats tar det mellan 12 och 18 månader.

Uppföljning och kontroll

- › Hur vill nämnden att uppföljning och kontroll ska genomföras och framförallt rapporteras? Finns det förslag på plan för uppföljning av såväl kvalitet i verksamheten som övriga krav på utföraren? Finns det särskilda frågor som nämnden vill ha extra fokus på i uppföljningen?
- › Vill nämnden vara delaktig till exempel i dialog med utförare? Vilka former för dialog passar bäst?



Upphandling

FIGUR 2.



När det finns ett politiskt beslut att en upphandling ska göras övergår arbetet till att genomföra upphandlingen. Det handlar främst om att ta fram ett förfrågningsunderlag samt att planera för genomförandet.

Förfrågningsunderlag

Förfrågningsunderlaget är centralt. Där preciseras alla krav och villkor som senare ska följas upp. Samtidigt är det viktigt att det kan stimulera till utveckling av tjänsten.

- › Vill nämnden vara aktiva i framtagandet av förfrågningsunderlaget?
- › Beaktas brukare, intresseorganisationer och utförarens synpunkter i framtagandet av förfrågningsunderlaget?
- › Styr förfrågningsunderlaget mot syfte, uppsatta mål och förväntade effekter?

Process, bedömning och beslut

Det är viktigt att upphandlingen kan ske med öppna och lika villkor och med skälig tid för leverantörerna att lämna anbud, det vill säga de krav på formalia som ställs i LOU och LOV.

- › Får nämnden den information som vi önskar och behöver för att förstå och kunna fatta beslut? Ställ krav men beakta samtidigt de sekretesskrav som gäller vid upphandling.
- › Beslutas om antagande av leverantör enligt delegationsordning? Vem tecknar kontrakt? Om nämnden beslutar om leverantör, hanterar nämnden ärendet även vid eventuella överklaganden.

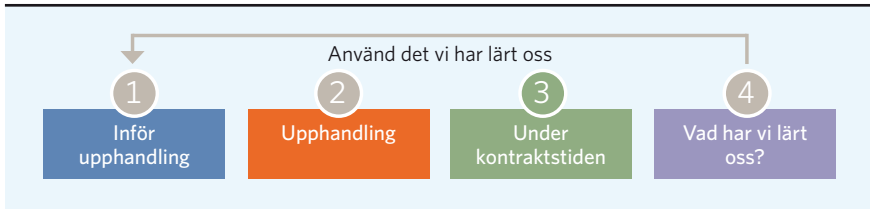
Planera för kontraktstiden

När upphandlingen pågår är det hög tid att planera för genomförandet. Tiden från kontraktstecknande till driftstart är kritisk. Följ noga vad som händer och ställ krav på information.

Att planera för tidig dialog med den nya utföraren är viktigt.

Under kontraktstiden

FIGUR 3.



Under kontraktstiden förväntas allt löpa på i enlighet med kontraktet. Som beställare är det viktigt att skapa ett bra klimat för dialog och uppföljning men även att ha en plan för att kunna hantera eventuella brister.

Dialog, uppföljning och kontroll

- › Genomförs dialoger, uppföljning och kontroll som planerat? Får nämnden redovisning så som kan ha bestämts?
- › Tar nämnden de initiativ till dialog som bestämts tidigare?
- › Vad visar uppföljningen? Vad visar analysen och vilka slutsatser kan dras?
- › Behöver förhållanden undersökas, frågor ställas eller samtal föras med utförare?
- › Finns det en utvecklingsambition hos förvaltning och utförare?

Om det brister

Det är viktigt att ha beredskap om det visar sig finnas brister i verksamheten eller andra brister hos utföraren. Det kan handla om såväl kvalitet som ekonomi och till och med misstankar om oegentligheter.

- › Finns rutiner för att hantera avvikelser och oväntade eller oönskade situationer?
- › Behöver kontraktets sanktionsklausuler utlösas?

Tänk på att ett bra samarbetsklimat underlättar arbetet vid extraordinära händelser.

Förlängning

- › Är en förlängning av avtalet aktuellt?
- › Vill nämnden utvärdera och besluta om en eventuell förlängning eller överläts det till förvaltningen?

Vad har vi lärt oss?

FIGUR 4.



I samband med att kontraktstiden löper mot sitt slut finns det skäl att utvärdera, dra lärdomar och förbättra nästa kontrakt.

Hur blev det?

- › Uppfylldes syftet, uppnåddes målen och de förväntade effekter?
- › Är brukare och patienter nöjda?
- › Har utföraren kunna genomföra uppdraget rationellt?

Ny upphandling

- › Ska en ny upphandling göras?
- › Behöver mål, krav, förfrågningsunderlag, uppföljningsplan och rutiner justeras?

Nämndens eget arbete

- › Har vi prioriterat tid och aktiviteter i upphandlingen på ett bra sätt?
- › Vill vi vara mer eller mindre aktiva i någon del av processen?
- › Finns det anledning att arbeta på något annat sätt vid nästa upphandling?
- › Har vi fått de underlag vi behöver från förvaltningen?

Börja i god tid! Med tidsnöd begränsas handlingsalternativen.

Är det tydligt och enkelt för mig?

Upphandlad verksamhet innebär skillnader i nämndens arbete jämfört med om verksamheten bedrivs i egen regi. Andra frågor behöver ställas och behandlas.

Inför upphandling och kontraktstid kan några kontrollfrågor vara bra att ställa sig själv för att säkra nämndens inflytande och delaktighet och för att kunna ta ansvar inför fullmäktige och medborgare:

- › Vet jag hur upphandlingen och uppföljningen går till?
- › Är nämndens del i upphandlingsprocessen och uppföljningen tydlig?
- › Har nämnden diskuterat frågan tillräckligt mycket?
- › Är underlagen från förvaltningen tydliga?
- › Känner jag mig trygg när det är dags för beslut?
- › Får fastställda mål och krav på kvalitet genomslag i upphandlingen?
- › Finns det beredskap för det önskade eller oväntade?



Förtroendevald

i upphandlingsprocessen

När verksamheten utförs av privata utförare sker det i allmänhet efter upphandling. Det påverkar arbetet i nämnden eller styrelsen som ansvarar för verksamheten.

Skriften riktar sig till förtroendevalda, särskilt till dig som är ny i en nämnd eller styrelse. De exempel som lyfts utgår från att nämnden arbetar med att producera och/eller erbjuda välfärdstjänster inom vård och omsorg. Ambitionen är att lyfta frågor som en nämnd eller styrelse kan behöva ställa och behandla i samband med upphandlingar, till exempel hur den politiska insynen och kontrollen i verksamhet under kontraktperioden ska säkerställas.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-171-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se