

Vägledning till bättre upphandlingar särskilt boende



Syftet med denna vägledning är att främja en innovationsdriven och effektiv upphandling av särskilt boende för äldre.

Vägledningen beskriver vad kommunen bör tänka på inför, under och efter upphandling för att antalet attraktiva anbud ska öka och för att skapa så tids- och kostnadseffektiva upphandlingar som möjligt.

Vägledningen är framtagen tillsammans med medlemsföretag som har lång erfarenhet av upphandlingar av särskilt boende.



Inför upphandling

Inför en ny upphandling bör kommunen tänka igenom sin vision för äldreomsorgen. Kommunen bör också förtydliga vilken utveckling den vill se över tid, vilka eventuella utmaningar som finns samt om det finns specifika mål för äldreomsorgen. Utifrån det kan utförarna bidra med lösningar och förslag för att uppfylla kommunens önskemål.

VAD	VARFÖR
Använd RFI (Request For Information) (ca 6 mån innan publicering av upphandling)	Genom att fråga marknaden kan kommunen få veta vad potentiella anbudsgivare tycker är viktigt generellt och specifikt i kommunens kommande upphandling. Svaren bör tas i beaktning i utformning av förfrågningsunderlag innan extern remiss.
För en dialog med potentiella utförare	Det förekommer missuppfattningar om att det inte skulle vara tillåtet att föra en dialog med potentiella utförare före och efter upphandlingen. De kan ha mycket erfarenheter att tillföra som kan bidra till bättre utformade anbud.
Upprätta en egen, intern kalkyl, utifrån krav/villkor	Genom att upprätta en intern kalkyl utifrån krav/villkor blir det enklare att avgöra om kraven är rimliga i förhållande till exempelvis kommunens egen driftskostnad, budget eller satt takpris. Genom tidig kontroll undviks risk att processen försenas exempelvis om inga anbud inkommer.
Var transparent kring beläggningshistorik och platsbehov framåt (entreprenadupphandling)	Eftersom anbudsgivare som huvudregel får betalt per belagd plats krävs tydlig information kring hur beläggning har sett ut historiskt samt hur behovet ser ut framåt. Kommunen bör ange genomsnittsbeläggning de senaste tre åren, samt ange om det finns något särskilt som påverkat beläggningshistorik/kan påverka framgent. Kommunen bör även ange om ersättning utgår i händelse av boendes dödsfall, flytt samt övrig frånvaro.

VAD

Balansera risk kring låg beläggning (tjänstekontrakt)

VARFÖR

Det är en stor investering att bygga ett nytt äldreboende eftersom kostnaderna uppstår direkt, medan intäkterna genereras i efterhand allt eftersom nya boende flyttar in. En hög inflyttningstakt med bibehållen god vård och omsorg, där boendet succesivt fylls upp är därmed av vikt för anbudsgivaren. Som huvudregel gäller att ju lägre beläggningsrisk - desto fler anbud och lägre pris alternativt fler erbjudanden (vid fast pris). Å andra sidan kommer hög beläggningsrisk medföra högre pris alternativt färre erbjudanden (vid fast pris), om anbud överhuvudtaget lämnas. Kommunen bör därför tydligt ange hur behovet ser ut på kort- och på lång sikt, om det finns annan nybyggnation på gång och/eller nedläggningsbeslut av befintliga boenden.

Kommunen kan även ta viss del av risken genom att till exempel abonnera på ett antal platser. Det vill säga betala oavsett faktiskt nyttjande. I gengäld garanteras kommunen platserna samtidigt som kommunen erbjuds ett lägre pris, alternativt fler erbjudanden (vid fast pris) eftersom anbudsgivarens risk minskar i motsvarande omfattning som kommunen abonnerar på platser. Kommunen bör även tillåta att anbudsgivare får sälja platser (som kommunen inte önskar nyttja) till andra kommuner i syfte att minimera beläggningsrisk.

Räkna upp pris årligen utifrån OPI (omsorgsprisindex)

Om det finns risk att ersättning inte kommer räknas upp så att den årliga kostnadsökningen för löner, inflation och övriga driftkostnader täcks kommer kommunen få betala ett högre pris direkt från avtalsstart alternativt få färre erbjudanden (vid fast pris). Årlig OPI-uppräknings i avtal innebär istället att ersättning succesivt höjs över tid, vilket innebär att kommunen inte betalar mer än nödvändigt.

VAD	VARFÖR
<p>Tillämpa IVO:s bemannings- och kompetenskrav</p>	<p>För att undvika onödiga och kostnadsdrivande krav, kan kommunen ange samma krav för bemanning och kompetens som tillsynsmyndigheten IVO har. IVO gör denna typ av kontroll vid tillståndsgivning och vid tillsyn. Om kommunen ändå vill använda ett eget bemanningskrav så bör det uttryckas i en kvot per boende så att bemanning kan justeras utifrån beläggning. Sådan justering innebär att anbudsgivarens kostnader kan anpassas utifrån intäkter. Om bemanning inte får justeras vid lägre beläggning måste anbudsgivarna ta höjd för denna risk genom ett högre pris alternativt riskerar kommunen att få färre erbjudanden (vid fast pris). Om kommunen begär redovisning av täthet bör mall med instruktioner erbjudas för att främja enhetlig redovisning från potentiella anbudsgivare.</p>
<p>Precisera målgrupp</p>	<p>Tänk igenom vilken målgrupp som upphandlingen avser. Privata utförare söker tillstånd för verksamheten från IVO utifrån krav/målgrupp i förfrågningsunderlaget och kan inte på kort varsel byta inriktning eller ta emot yngre personer.</p>
<p>Skapa och kontrollera mallar och modeller</p>	<p>Eventuella mallar och modeller bör kontrolleras innan så att de fungerar på avsett sätt. Genom att fel kan rättas till innan publicering minimeras till exempel risk för att kommunen måste avbryta upphandlingen för att vidta rättelse.</p>
<p>Välj ömsesidig förlängning av avtal</p>	<p>Ensidig förlängning där endast kommunen har rätt att säga upp avtalet är en risk för anbudsgivare. Denna risk kommer generera ett högre pris alternativt färre erbjudanden (vid fast pris). En ömsesidig förlängning av avtal, där båda parter har rätt att avstå förlängning, har däremot en mindre effekt på anbudsgivarens kalkyl.</p>

VAD	VARFÖR
<p>Ställ byggnationskrav utifrån standard (tjänstekontrakt)</p>	<p>Krav som ställs utöver befintliga standardkrav som gäller i branschen (till exempel Boverkets krav) kommer öka kostnaden för byggnationen och därmed också ge ett högre pris. Varje förändring, blir troligtvis, sett för sig, oproportionellt dyr. Kommunen bör välja en anbudsgivare som i sin projektorganisation har tillgång till kompetens och/eller erfarenhet från att bygga och öppna upp nybyggda verksamheter för att säkerställa en smidig och kostnadseffektiv process.</p>
<p>Tillåt anbudsgivarens dokumentationssystem (gäller egen regi, ej entreprenad)</p>	<p>Det finns tydliga regler för dokumentation och avvikelsehantering inom vård- och omsorg. Kommunen bör därför acceptera bruk av anbudsgivarens egna dokumentationssystem. Om så sker kan anbudsgivare ta ett helhetsgrepp kring systemutveckling och utbildningsfrågor vilket gynnar kvaliteten, patientsäkerheten, boende och personal. Intern kontroll är en förutsättning för anbudsgivarens verksamhet och därför kommer krav på till exempel dokumentation i kommunens system för avvikelser att medföra dubbeldokumentation då anbudsgivare också vill samla sådan information. All ökad administration innebär en ökad kostnad som kommer återspeglas i ett högre pris alternativt i färre erbjudanden (vid fast pris). Ställ dock gärna krav på att anbudsgivaren ska dela med sig av information och uppgifter från sitt system så att kommunen till exempel själv kan göra granskningar och jämförelser med annan verksamhet.</p>
<p>Tillåt anbudsgivarens måltidskoncept</p>	<p>Det finns tydliga rekommendationer kring kost för äldre. Om kommunen accepterar bruk av anbudsgivarens eget måltidskoncept som följer rekommendationerna, minskas kostnader och matsvinn. Anbudsgivare har troligtvis förhandlat ett bra avtal med livsmedelsleverantörer vilket speglas i ett lägre pris alternativt fler erbjudanden (vid fast pris).</p>

VAD	VARFÖR
<p>Lämna uppgift om åtminstone genomsnittslön per yrkeskategori och år (entreprenadupphandling)</p>	<p>I de fall en verksamhetsövergång av personal är aktuell måste kommunen lämna information kring befintlig personal så att anbudsgivare kan beräkna personalkostnad. Som minst behövs genomsnittslöner per yrkeskategori och år, men även uppgifter om ålder och tjänstgöringsgrad är bra. Det är kutym i branschen att befintlig utförare lämnar ut denna typ av information inför upphandling.</p>
<p>Låt hälso- och sjukvård ingå i uppdraget</p>	<p>Uppdraget för att tillhandahålla hälso- och sjukvård upp till och med sjuksköterskenivå bör ingå i helhetsuppdraget. Det underlättar implementering av bland annat rutiner, policys och värderingar om all personal som arbetar på boendet dagligdags har samma ledning. Det är positivt om det finns möjlighet att köpa HSL-tjänster jourtid av kommunen eftersom en sådan lösning innebär ett lägre pris alternativt att resurser kan användas till andra kvalitetshöjande åtgärder (vid fast pris). Där förutsättningarna gör det svårt för enskilda utförare att ha hälso- och sjukvårdsansvaret, exempelvis på grund av rekryteringssvårigheter, kan det vara motiverat att samla detta hos kommunen.</p>
<p>Samarbeta och ge möjlighet för avtalspart att vidta åtgärder</p>	<p>För att främja ett gott samarbete är det positivt om avtalet anger hur parterna kan samverka under avtalstiden till exempel i form av regelbundna möten. Som partners i avtalet bör skälig tid ges för rättelse innan ytterligare åtgärder vidtas.</p>

VAD	VARFÖR
<p>Ställ tydliga och proportionerliga referenskrav</p>	<p>Efterfrågas referenser bör det framgå när i tid eventuell kontakt tas, vilka frågor som kommer att ställas och på vilket sätt frågor ställs (muntligt/skriftlig). Det bör också framgå vad som sker om referent inte har kunnat nås. För att undvika diskvalificering av en i övrigt lämplig anbudsgivare bör denne ges möjlighet och tid att agera om referent inte har kunnat nås. Kommunen bör undvika betungande krav såsom fler än två referensuppdrag, stort antal frågor till referenter och underskrivna blanketter/intyg (särskilt i tider när många arbetar hemifrån utan tillgång till skanner) eftersom det gör det svårt för mindre anbudsgivare att kvalificera sig.</p>
<p>Begränsa redovisningskrav kring underleverantör</p>	<p>Begär endast redovisning av underleverantörer, vars kapacitet åberopas av anbudsgivaren. Om kapaciteten inte åberopas bör kommunen begränsa eventuella krav till ett minimum till exempel att vinnande aktör ska redovisa eventuella underleverantörer inför avtalsstart och att anlåtande eller utbyte kräver godkännande av kommunen i förväg. Om kommunen trots allt efterfrågar redovisning i anbud bör det begränsas till exempel företagsnamn, organisationsnummer och vilken del/hur stor del av uppdraget de ska utföra. Givet att anbudsgivare och eventuell underleverantörs avtal utgör en affärshemlighet så bör kommunen inte efterfråga detta eftersom sekretess aldrig kan garanteras.</p>
<p>Lär av historik</p>	<p>Om kommunen tidigare har upphandlat motsvarande tjänst är det bra om kommunen ser över vilka frågor som ställdes förra gången och hur själva avtalet fungerade i praktiken. Kommunen kan på så vis förekomma eventuella frågor genom att ange svar redan i underlaget, vilket minimerar antalet frågor i den nya upphandlingen. Ett annat exempel är att kommunen kan förtydliga avtalsformuleringar som tidigare visat sig öppna för olika tolkningsmöjligheter.</p>

VAD	VARFÖR
<p>Välj mix- eller kvalitetsupphandling för ökad innovation</p>	<p>Kommunen ger ökat utrymme för innovation och möjlighet för anbudsgivare att lämna särskilt utformade erbjudanden om utvärdering sker utifrån pris/kvalitet eller kvalitet med fast pris.</p>
<p>Använd extern remiss på förslag för upphandlingsdokument (ca 3 mån innan publicering av upphandling)</p>	<p>Genom att fråga marknaden får kommunen veta om föreslagna krav/villkor i upphandlingsdokumentationen anses ändamålsenliga, tydliga eller onödigt kostnadsdrivande/begränsande. Svar bör beaktas i revidering av underlag innan publicering.</p>

Innan publicering av en ny upphandling bör kommunen särskilt fundera kring följande:

Är krav/villkor tydliga?

Är krav/villkor nödvändiga?

Är krav/villkor onödigt begränsade till endast vissa lösningar?

Är risker förknippade med avtalet fördelade på båda parter?

Under upphandling

VAD	VARFÖR
Hantering av "frågor och svar"	Det är bra om kommunen har en plan för hur frågor och svar ska hanteras under processen, så att korrekta svar kan lämnas skyndsamt. Syftet med anbudsgivarens frågor är att förtydliga eventuella risker/kostnader. Vissa uppgifter i upphandlingsdokumentationen kan också saknas eller tolkas på olika sätt, varför det är viktigt att kommunen inte bara hänvisar till paragrafen i upphandlingsunderlaget utan försöker ge ett förtydligande i svaret. Tydliga och konkreta svar kommer medföra ett lägre pris alternativt fler erbjudanden (vid fast pris).
Avbryt upphandlingen vid väsentliga och större otydligheter	Om kommunen under upphandlingsperioden skulle uppmärksamma eller få kännedom om väsentliga förutsättningar/otydligheter i upphandlingsdokumentationen (som kan vara avgörande för om anbudsgivare väljer att lägga anbud eller inte), bör kommunen välja att avbryta upphandlingen. Därefter föreslås kommunen att inhämta information om otydligheterna och korrigera underlaget för att sedan annonsera upphandlingen på nytt. Kommunen förlorar inte mycket tid på detta och skapar möjlighet att få fler attraktiva anbud.

Innan publicering av svar på en ställd fråga bör kommunen särskilt fundera kring följande:

Är förslaget på svar komplett och tydligt?

Efter upphandling

VAD	VARFÖR
Använd möjligheten till förtydliganden	Om anbud innehåller otydliga uppgifter, bör kommunen använda möjligheten som finns för anbudsgivare att förtydliga sina uppgifter i en komplettering i stället för att diskvalificera anbudsgivaren innan tilldelningsbeslut fattas.
Utvärdera upphandlingsprocessen	Efter tilldelning är det positivt om kommunen frågar deltagande anbudsgivare om hur de upplevde processen och om det finns något kommunen kan förbättra till nästa gång. Utvärderingen bör vara så transparent som möjligt för att underlätta för aktörer att utveckla erbjudanden som är anpassade till kommunens önskemål. Det blir den inte om kommunen accepterar för långtgående sekretess avseende anbuden. Alternativet är att kommunen i sin utvärderingsrapport preciserar vad som gett kvalitetspoäng.

Sammanfattningsvis leder en balanserad riskfördelning och undvikande av otydliga, onödiga och begränsande krav och/eller avtalsvillkor till bättre affärer.

Olika typer av kontrakt

VAD	VARFÖR
Ramavtal	<p>Benämningen ramavtal gäller när en kommun till exempel vill köpa vård- och omsorgsplatser utifrån behov (allt eftersom behovet uppstår) och inte utifrån en på förhand garanterad volym.</p> <p>Ett ramavtal löper som huvudregel i maximalt fyra år, men avtalstiden kan undantagsvis gälla under längre tid. Det kan exempelvis bli aktuellt om fullgörande av ramavtalet förutsätter stora investeringar av leverantörerna, såsom vid nybyggnation.</p> <p>Vid nybyggnation är ramavtal inte att föredra. Korta avtalstider skapar oro hos utförarna och driver upp priserna. Ska ramavtal användas bör dessa ha inslag av abonnemangsplatser.</p>
Abonnemangsavtal	<p>Avtal där kommunen abonnerar på ett visst givet antal platser kan vara en del i ett ramavtal.</p>
Byggentreprenadkontrakt	<p>Benämningen byggentreprenadkontrakt gäller när en kommun endast vill upphandla en byggnation av ett nytt vård- och omsorgsboende.</p>
Tjänstekontrakt	<p>Benämningen tjänstekontrakt gäller när en kommun vill köpa en garanterad volym av vård- och omsorgsplatser under en längre avtalsperiod.</p> <p>Benämningen tjänstekontrakt används också vid en kombinerad upphandling av såväl byggnation som vård- och omsorgstjänster, givet att värdet av byggnationen understiger värdet av vård- och omsorgstjänsterna över kontraktstiden samt givet att kontraktets huvudinnehåll, det vill säga vård- och omsorgstjänster, är av överordnad betydelse.</p>



KONTAKT

Anna Bergendal

Näringspolitisk expert inom äldreomsorg

Tel: 08-762 69 86

anna.bergendal@vardforetagarna.se

Sabina Joyau

Näringspolitisk chef

Tel: 08-762 68 84

sabina.joyau@vardforetagarna.se

Sturegatan 11

Box 555 45

SE-102 04 Stockholm

Tel: 08-762 69 00

info@vardforetagarna.se

vardforetagarna.se