



För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

RIKSFÖRBUNDET FUB

Konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS

Augusti 2008

Ett arbetsredskap
om konkurrensutsättning och
om FUB:s möjligheter att påverka både tänkta och
redan beslutade konkurrensutsättningar

TEL VXL: 08-508 866 00 / FAX: 08-508 866 66 / ORG.NR: 80 20 06-1704

BESÖK: Gävlegatan 18 C / POST: Box 6436, 113 82 Stockholm

E-POST: fub@fub.se / WEBB: www.fub.se

INNEHÅLL

	Sida
Inledning	
Läsanvisning	4
Två typer av konkurrenslösningar	5
Lagen	5
Några möjligheter för FUB:s lokalavdelningar att agera	
Kommunen har som målsättning, eller planerar, att konkurrensutsätta verksamhet enligt LSS	6
Kommunen har tagit det formella beslutet att konkurrensutsätta viss verksamhet. Nästa del i denna process, att skriva underlag för upphandling, är nu aktuell	7
Kommunen har redan egen erfarenhet av att konkurrensutsätta verksamhet enligt LSS	8
Att tänka på vid en konkurrensutsättning	
Samverkan enligt 15:7 § LSS	9
Lätt tillgänglig information	10
Kvalitetskrav	11
Referensgrupper	12
Upphandling av all verksamhet? Kommunens yttersta ansvar	13
Val mellan vad? Särskilt om kundvalsmodellen	14
Valfrihet och utvecklingsstörning	14
Etiska perspektiv	15
Några viktiga skillnader mellan offentlig och enskild drift	19
För och emot drift av verksamhet i annan regi än kommunens	19
Rättssäkerhet, demokrati och insyn	20
Avslutande råd och idéer	21
Bilaga 1	
Ordlista	23
Bilaga 2	
Kvalitetsindikatorer enligt BUKU	29
Bilaga 3	
FUB:s yttrande över Lov att välja, SOU 2008:15	31
Efterord	40

VERKSAMHET ENLIGT LSS

I

ANNAN REGI ÄN KOMMUNENS

ETT ARBETSREDSKAP

”Att reagera i efterhand är bra, att agera i förväg är ännu bättre”

- Om konkurrensutsättning,
det vill säga att driften av kommunal verksamhet
enligt LSS överförs till enskild regi
- Om FUB:s möjligheter att påverka både tänkta och
redan beslutade konkurrensutsättningar
- Om nödvändigheten av att anpassa nya valfrihetssystem
till verkligheten för personer med utvecklingsstörning,
det vill säga att göra valfriheten verklig

Detta arbetsredskap om konkurrensutsättning är antaget av FUB:s förbundsstyrelse,
Arbetsutskottet, i augusti 2008

Inledning

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet (inklusive verksamhet enligt LSS) kommer inom all överskådlig tid att finnas som ett ”normalt” inslag och alternativ för drift av verksamhet som kommuner med flera ansvarar för. Konkurrensutsättning, det vill säga offentlig upphandling av varor och tjänster, är reglerad i lag. Eventuella önskemål att förändra spelreglerna tar därför relativt lång tid att genomföra, men kunskap om lagen ger omedelbara möjligheter att påverka dess tillämpning.

Detta arbetsredskap om konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS berör därför endast tillämpningen av gällande lagar. Vår förhoppning är att denna skrift skall fungera som verktyg för FUB-föreningar och enskilda medlemmar i vardagens arbete med att påverka lagarnas tillämpning i praktiken.

Konkurrensutsättning är inte något nytt. Många kommuner, många FUB-föreningar, har redan flerårig erfarenhet av att tidigare kommunal LSS-verksamhet har överförts till drift i enskild regi. Konkurrensutsättning och andra former av entreprenadlösningar är inte heller något som är isolerat till verksamhet enligt LSS; som väl känt berörs snart sagt alla samhällsområden, både i Sverige och i övriga delar av EU.

Flera FUB-föreningar har även erfarenheter av och kontakt med verksamhet enligt LSS som redan från start har drivits i enskild regi, till exempel antroposofernas omfattande verksamhet i Järna med omnejd (utanför Södertälje).

Med detta som utgångspunkt är det bäst för oss i FUB att använda vår kraft och vår energi till att tänka och handla enligt dessa frågeställningar:

- Hur kan vi på bästa sätt dra fördel av den nya situationen?
- Hur kan vi minimera riskerna?

Läsanvisning

- ❖ Detta Arbetsredskap¹ om konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS finns även i en kort version, kallad Översikt² All text i Översikten ingår i Arbetsredskapet, som även innehåller fler exempel på frågor att uppmärksamma och en ordlista med mera I Arbetsredskapet förtydligas och utvecklas även flera viktiga frågor som endast kortfattat omnämns i Översikten, det gäller bland annat det etiska perspektivet.
- ❖ Se texten i detta Arbetsmaterial som en helhet, oavsett i vilket skede som en eventuell konkurrensutsättning befinner sig. Många idéer och förslag finns kanske inte under ”rätt” rubrik jämfört med den aktuella situationen för dig eller din FUB-förening/kommun!

¹ Arbetsredskapet finns som pdf-fil för nedladdning från FUB:s hemsida, www.fub.se/publikationer

² Översikten finns som pdf-fil för nedladdning från FUB:s hemsida, www.fub.se/publikationer

Två typer av konkurrenslösningar³

I Sverige är det främst två typer av konkurrenslösningar som använts när offentliga verksamheter konkurrensutsätts. Den ena är *anbuds- eller entreprenadmodellen*, som innebär att enskilda aktörer får konkurrera om en marknad, detta sker med priset som främsta ”vapen”, därmed är det uppenbart att det krävs en noggrann specificering av kvalitén i upphandlingsdokumenten av den verksamhet som genom konkurrensutsättning är föremål för en priskonkurrens. När det gäller insatser enligt LSS är det den kommun som upphandlar som också bestämmer såväl vad som ska upphandlas som kvalitetskrav och det lägsta pris som kan godtas med tanke på kvalitetskraven. Kunden, eller ”brukaren”, har att finna sig i det beslut som kommunen fattar.

Den andra huvudtypen av konkurrensutsättning kallas för *kundvals- eller valfribetsmodellen*. Denna innebär att ett antal aktörer på vissa villkor får tillgång till en marknad. De företag, föreningar, kooperativ och andra vars tjänster är upphandlade, konkurrerar inte med varandra genom olika priser, det främsta konkurrensmedlet är istället kvalitén. Valet av denna modell kan medföra att priskonkurrensen inte blir lika hård som vid entreprenadupphandling.

Lagen

Konkurrensutsättning, eller ”offentlig upphandling av varor och tjänster”, regleras framför allt enligt LOU, Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Efter direktiv från EU har den tidigare Upphandlingsförordningen anpassats och ändrats, först till 1997 års LOU; efter nya beslut i EU är det fr.o.m. 2007 en ny upplaga av LOU som är lag i Sverige.

I februari 2008 kom dessutom förslaget LOV, Lag Om Valfrihetssystem (SOU 2008:15). Denna nya lag föreslås bli ett alternativ till lagen om offentlig upphandling, LOU, för tillämpning inom bland annat handikappomsorg.

LOV finns för närvarande endast som ett förslag, LSS-kommittén förväntar sig dock att denna form av valfrihet kommer att få betydelse även för verksamhet enligt LSS. FUB yttrande över förslaget till LOV bifogas eftersom flera av de frågor som berörs i detta Arbetsredskap utvecklas i FUB:s yttrande (Bilaga 3).

³ Detta avsnitt är delvis grundat på ”Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård- och omsorgssektorn”, Nutek, skrift nr R 2007:23, september 2007 (www.nutek.se/content/1/c4/67/74/R_2007_23_web_1.pdf)

Några möjligheter för FUB:s lokalavdelningar att agera

Inledning

I flera kommuner finns en fungerande samverkan enligt 15:7 § LSS

Med vissa undantag är det en generell erfarenhet att i de kommuner där det redan finns rutiner och intresse för en samverkan med den lokala FUB-föreningen så finns också relativt goda möjligheter att påverka en kommande konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS redan på planeringsstadiet. Även om just beslutet att konkurrensutsätta verksamhet enligt LSS kanske inte kan påverkas så kan det finnas goda chanser att påverka omfattningen och upphandlingsunderlaget, det vill säga kvalitén i den verksamhet som kommunen avser att beställa.

I kommuner där det inte finns någon etablerad tradition att samverka med den lokala FUB-föreningen kan en konkurrensutsättning bli en inledning till kommunens arbete för att nå en bättre kontakt med FUB-föreningen. Kommunen borde då, om inte förr, börja fråga efter den kompetens som finns inom FUB-föreningen, som en del av underlaget inför ett kommande anbudsförfarande.

En planerad konkurrensutsättning kan också bli den startmotor som behövs för att gjuta nytt liv och engagemang i en FUB-förening – och en möjlighet att rekrytera nya och aktiva föreningsmedlemmar! Frågan om vilka kvalitetskrav som skall ställas inför en konkurrensutsättning är ju synnerligen konkret, den kan även leda till diskussioner om vilka kvalitetskrav som ställs på övrig verksamhet enligt LSS i kommunen!

1. Kommunen har som målsättning, eller planerar, att konkurrensutsätta verksamhet enligt LSS

Var/när/hur bör kommunen informera om dessa planer?

- Inom ramen för den regelbundna samverkan med brukarorganisationer (FUB m fl), som kommunen har ett ansvar för enligt 15:7 § LSS. Synpunkter skall i detta sammanhang kunna lämnas på hur verksamheten enligt LSS planeras och bedrivs.
- I Kommunala Handikapprådet, KHR (men OBS att information av detta slag inte kan ersätta kommunens skyldighet till samverkan enligt 15:7 § LSS! – se vidare på nästa sida)
- Lättförståelig information till dem som närmast berörs av de eventuellt förändringarna, det vill säga, till dem som till exempel bor i gruppboenden eller är deltagare i den dagliga verksamheten, och till deras legala företrädare. Informationen till personer med utvecklingsstörning kan med fördel kompletteras och förtydligas i en dialog, till exempel på ett möte.

FUB förutsätter att kommunens skyldighet att samverka även gäller inför ett principbeslut om upphandling, oavsett om detta beslut tas i kommunstyrelsen, i fullmäktige eller i en facknämnd.

Exempel på frågor för FUB att ta upp i diskussionerna med kommunen:

- Etiska aspekter
Se bland annat sidorna 15 - 18 i detta dokument, underlag för dessa samtal finns även i Bilaga 3, FUB:s yttrande om LOV
- Vad skall konkurrensutsättas? Till exempel alla bostäder enligt LSS, eller skall några av dem finnas kvar i kommunal regi?
- Är det lämpligt att (enligt anbuds- eller entreprenadmodellen) konkurrensutsätta till exempel en befintlig gruppbostad när både brukare och deras företrädare önskar behålla den nuvarande utföraren?
- På vilket sätt avser kommunen att försäkra sig om att anbudsgivarna kommer att erbjuda en bra kvalitet i verksamheten? Hur ser kommunens definition av god kvalitet ut för den verksamhet som nu finns i kommunens regi? Lever verksamheten i egen regi upp till kommunens krav på god kvalitet? *(Till kommunen: Ta fram och visa dokumenten! Visa på vilket sätt och hur ofta dessa krav följs upp i den egna verksamheten!)*

2. Kommunen har tagit det formella beslutet att konkurrensutsätta viss verksamhet. Nästa del i denna process, att skriva underlag för upphandling inkl. kvalitetskriterier, är nu aktuell

Exempel på frågor för FUB att bevaka:

- Vilka kvalitetskrav ingår i kommunens underlag?
Används BUKU:s kvalitetsindikatorer som modell? (se Bilaga 2)
Hur ser kommunens kvalitetskrav ut för den verksamhet som hittills har drivits i egen regi?
- Om kommunen av någon anledning inte redan har formulerat några kvalitetskrav; hur skall kommunen då kunna veta om den kvalitet som kan erbjudas i samband med en upphandling är bättre? Vad skall kommunen jämföra med?
- Har kommunen diskuterat en översyn av hittills gällande kvalitetskrav, eller har en sådan översyn kanske redan påbörjats?
- Hur påverkar de nya (?) kvalitetskraven de delar av verksamheten som eventuellt ej utsätts för konkurrens?
- Om FUB känner till något bra företag, kooperativ eller förening, kan FUB uppmärksamma dem om en nära förestående upphandling.
- Avser kommunen att konkurrensutsätta alla enheter inom samma verksamhetsområde (all daglig verksamhet, till exempel)?
Några argument för att behålla en stor andel i kommunal regi:
 - o Kommunen behöver referensobjekt, för att kunna jämföra kvalitet med mera
 - o Konkurrens kan stimulera lärande och utveckling, både i den kommunala och i den enskilda verksamheten
 - o Verksamhet i egen regi underlättar bevarande av kompetens i kommunen (detta skäl kan även vara aktuellt som en nödgärd, om den upphandlade verksamheten av någon anledning måste återgå i kommunal regi)
- Hur avser kommunen att tillförsäkra FUB (och eventuellt andra brukarorganisationer) en rätt till samverkan som motsvarar 15:7 § LSS?

- OBS att all enskild verksamhet (det vill säga verksamhet som inte drivs i offentlig regi) måste ha tillstånd för att driva verksamhet enligt LSS. Detta tillstånd förutsätter även att vissa kvalitetskrav uppfylls, till exempel att bostäderna är fullvärdiga och att den verksamhetsansvariga (chefen, föreståndaren eller motsvarande) har en av Socialstyrelsen föreskriven kompetens för sitt uppdrag⁴.

3. Kommunen har redan egen erfarenhet av att konkurrensutsätta verksamhet enligt LSS

Exempel på frågor för FUB att bevaka:

- Samarbete med övrig kommunal verksamhet
 - o Hur fungerar samarbetet för att följa upp planeringen för den enskilde (individuella planer med mera)?
 - o Samverkan med kommunala enheter i daglig verksamhet – hur lätt är det för den enskilde att byta verksamhet?
 - o Hur fungerar samarbetet mellan till exempel den gruppbostad som drivs i enskild regi och den dagliga verksamheten som drivs i kommunal regi?
- Inför avtalstidens utgång
 - o Vilka är kommunens erfarenheter i en jämförelse med drift i egen regi?
 - o Hur har nuvarande uppdragstagare uppfyllt de kvalitetskrav etc. som kommunen ställde vid föregående upphandling?
 - o Hur förbereder sig kommunen inför nuvarande avtalstids utgång? Ny upphandling eller skall verksamheten återgå till drift i egen regi?
 - o Vilka är FUB:s erfarenheter av innevarande uppdragstagare, hur skall kommunen få del av dessa erfarenheter och hur kan de påverka kommunen?
- Länsstyrelsen
 - o Resultaten av Länsstyrelsens eventuella tillsyn av de berörda verksamheterna?
 - o Granska Länsstyrelsens tillsynsrapporter och eventuella andra publikationer (rådgör med Länsstyrelsens socialkonsulenter; ett samtal med dem kan även leda till ”oväntade” kunskaper inom områden som inte inledningsvis efterfrågades!)
- Kommunens tillsyn
 - o Hur har kommunen hittills genomfört sin del av ansvaret för tillsyn av enskild verksamhet enligt 23 § LSS?
 - o Har kommunen reserverat nya medel för att tillgodose ett utökat behov av tillsyn? OBS att tillsyn kräver inte endast ekonomiska resurser; behovet av kompetens hos dem som rent konkret utövar kommunens tillsyn är lika angeläget.
 - o Frågan om kommunens tillsyn av verksamhet enligt LSS är för övrigt minst lika aktuell i den verksamhet som drivs i kommunal regi!

⁴ Se vidare Socialstyrelsens författningssamling, SOSFS 2002:9

Att tänka på vid en konkurrensutsättning

Samverkan med FUB enligt 15:7 § LSS

- Länsstyrelsen i Dalarna återger lagstiftarens intentioner och argumenterar för samverkan med intresseorganisationer i en tillsynsrapport efter en granskning av Hedemora kommun⁵. Denna beskrivning av samverkan enligt LSS överensstämmer väl med FUB:s uppfattning (se nedan). Citat ur Länsstyrelsens kommentar:
”Länsstyrelsen anser att det är en stor brist om inte kommunens samverkan med intresseorganisationen fungerar. I lagen föreskrivs att till kommunens uppgifter hör att samverka med organisationer som företräder personer med omfattande funktionsnedsättning. I prop. 1992/93:159 framför departementschefen att han ser det som en självklarhet att organisationerna fortlöpande skall ges möjlighet att lämna förslag och synpunkter på hur verksamheter enligt lagen läggs upp och bedrivs. På det sättet tillförs kommunen viktiga kunskaper och åsikter som personer med funktionsnedsättningar och deras representanter har.
I SOSFS 2006:11 (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt ... LSS) framförs också att enskilda och grupper t.ex. brukarorganisationer ska ges möjlighet att vara delaktig i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten. /.../.
Länsstyrelsens uppfattning är att intresseorganisationerna skall ges möjlighet att samverka med kommunen och detta innebär inte enbart att få information utan att det finns möjlighet att vara delaktig i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheterna.”
- På förekommen anledning vill vi här särskilt betona att den information som kommunen lämnar i till exempel Kommunala Handikapprådet är viktig, men att den absolut inte kan ersätta samverkan enligt 15:7 § LSS och de möjligheter som där finns till delaktighet och gemensamt utbyte av kunskap och erfarenheter mellan FUB och kommunens företrädare.
- FUB har i sitt PM⁶ till LSS-kommittén i maj 2007 utvecklat frågan om skillnaden mellan samverkan enligt LSS och kommunens mera allmänna information i KHR
- I de fall som en lokal FUB-förening anser sig sakna styrka eller kompetens i dessa frågor kan föreningen, eller till exempel en grupp gode män, undersöka möjligheten att utse ett ombud som företräder föreningen/ gruppen inför en eventuell upphandling.

⁵ Se Länsstyrelsen i Dalarna, dnr 701-9015-07, 2007-12-18

⁶ Se ”PM till LSS-kommittén på FUB:s hemsida, www.fub.se, under Unik/Publikationer, eller direkt www.fub.se/upload/PM%20till%20LSS-kommitt%20E9n.doc

Om kommunen inte vill samverka med FUB?

- De FUB-föreningar som verkar i kommuner som ”vägrar” att samverka enligt 15:7 § LSS kan i en diskussion med kommunen hämta kraft och argument i såväl lagen (LSS) och dess kommentarer som i yttranden från många Länsstyrelser (se ovan).
- Men om kommunen ändå inte lyssnar, om kommunen ändå inte vill samverka med FUB? Ta kontakt med Länsstyrelsen! Gärna genom samtal med någon av socialkonsulenterna, som sedan följs upp genom en formell anmälan. Komplettera denna skriftliga anmälan med så noggranna uppgifter som möjligt om, när och hur diskussionerna med kommunen har förts.
Länsstyrelsen har inte tillgång till några tvångsmedel mot den kommun som inte vill samverka enligt 15:7 § LSS. FUB:s erfarenhet är ändå att även en ”besvärlig” kommun till slut brukar förstå att det är bättre att följa lagen än att riskera negativ uppmärksamhet i till exempel massmedia!
- Som en sista utväg finns möjligheten att anmäla en tredskande kommun till JO (Justitieombudsmannen). I denna anmälan är det också viktigt att kunna dokumentera alla föregående kontakter i ärendet med både kommunen och Länsstyrelsen. Det är alltså viktigt att först anmäla frågan till Länsstyrelsen, risken är annars stor att JO nöjer sig med att hänvisa till den myndighet som enligt lag (26 § LSS) har tillsynsansvaret, nämligen Länsstyrelsen.

Lätt tillgänglig information

- Stöd för att informationen om förestående förändringar skall vara lätt tillgänglig finns till exempel i Förvaltningslagen (1986:223) som uppmanar offentligt anställda att sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Handisam (den myndighet som ska påskynda utvecklingen mot ett samhälle där alla kan delta jämlikt oavsett funktionsförmåga) skriver därför ”Alla människor ska kunna kommunicera med myndigheterna och ta del av dess information... Finns texten översatt till lättläst svenska kan en person med utvecklingsstörning ta till sig den.”

”Lättläst” information betyder ofta enkel svenska. Men för dem som har till exempel turkiska som huvudspråk, eller som har en allvarlig synskada, kan det innebära helt andra krav för att informationen skall vara möjlig att förstå.

Kvalitetskraven är den del av upphandlingsunderlaget som FUB har särskild kompetens att påverka!

- Alla personer som har beviljats stöd enligt LSS har också rätt till en individuell plan⁷ enligt 10 § LSS. Den enskilde kan i den individuella planen själv beskriva till exempel sina önskemål om en framtida bostad, eller förändringar i den nuvarande boendeformen. I en individuell plan kan också fritidsaktiviteter, alternativ kommunikation, daglig verksamhet och annat stöd planeras, både hur respektive insats ska genomföras och målet för varje insats.

OBS att den individuella planen även kan ta upp och samordna eventuellt stöd genom andra lagar än LSS och stöd från andra myndigheter än i kommunen.

Begäran om en individuell plan skall lämnas till LSS-handläggaren.

Dessa individuella planer enligt LSS är ett mycket bra underlag inför upphandlingen!

En sammanställning av de individuella planerna ger svar på många frågor om vad som är kvalité för de personer som är omedelbart berörda genom den aktuella konkurrensutsättningen. Om en sådan sammanställning finns med i anbudsunderlaget måste också anbudsgivarna kunna visa hur de avser att tillgodose enskilda personers behov i till exempel en gruppbostad. Hur ser viljan/förmågan ut att lösa konkreta frågor som den enes rätt till teckenkommunikation, den andres viktiga fritidsaktiviteter (bowling på lördagseftermiddagen, till exempel) och den tredjes behov av stöd för att kunna ta hand om den älskade katten?

Om kommunen och/eller gode män (eller andra) inte har varit tillräckligt aktiva för att ta initiativ till individuella planer bör detta vara ett fullgott skäl att invänta dem, just för att kunna ta fram det nödvändiga upphandlingsunderlaget.

- OBS: Om uppgifter från individuella planer används i detta sammanhang är det nödvändigt att alla personuppgifter är helt anonymiserade (uppgifterna skall inte kunna spåras till enskilda individer).
- Om det ännu inte finns några individuella planer, eller om de är alltför få, kan de kvalitetskrav som finns formulerade inom BUKU⁸ vara mycket användbara. Här finns både de mer allmänt formulerade kvalitetskraven i LSS och dessa krav i ”nedbruten” form, det vill säga till individuella nivåer (se bilaga 2).
- Även inför en upphandling av driften av till exempel ännu inte byggda gruppbostad kan BUKUs kvalitetskrav vara en god ersättning för individuella planer.

⁷ Läs mer i FUB:s ”Lathund Individuell plan” som kan laddas ner från FUB:s hemsida, www.fub.se, under Rådgivning, eller direkt www.fub.se/pdf/lathund_IP_enligt_LSS.pdf

⁸ BUKU, FUB:s brukarstyrd verksamhet för utvärdering av bland annat verksamhet enligt LSS, se www.fub.se/buku/

- Socialstyrelsens skrift ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS”⁹ innehåller både tvingande föreskrifter och förtydligande råd som är av avgörande betydelse för en definition av vad som är kvalitet i alla insatser enligt LSS (alltså mycket mer än om bostäder för vuxna).
Viktiga begrepp i både brukarens vardag och i det dagliga arbetet för personalen (inklusive ledningen!) exemplifieras och utvecklas i denna skrift, där personalens kompetens tillmäts en mycket stor betydelse.
- Rättssäkerhet, demokrati och insyn är andra förutsättningar för en god kvalitet i verksamhet enligt LSS. Se vidare nedan, i ett särskilt avsnitt på sidan 20.

Referensgrupper när upphandlingsunderlaget tas fram!

- FUB bör begära att få delta i en referensgrupp som tar fram kvalitetskraven i upphandlingsunderlaget.
- Rangordna kvalitetskraven!
Utvärderingskriterierna i upphandlingsunderlaget bör vara rangordnade efter angelägenhetsgrad. Genom medverkan i en referensgrupp kan FUB bidra med sin särskilda kompetens och därigenom påverka rangordningen av vilka krav som är viktigast att tillgodose inför bedömning och utvärdering av olika anbud.
- FUB bör söka samverka med andra intresseorganisationer i konkreta frågor
- FUB bör absolut inte försöka delta i någon beslutande grupp, till exempel inför vilket/vilka anbud som skall antas – det ansvaret varken kan eller vill FUB ta!

⁹ Utgivningsår 2007, Artikel nr 2007-101-6

Upphandling av all verksamhet? Kommunens yttersta ansvar.

- Om driften av till exempel alla eller merparten av kommunens bostäder enligt LSS övergår till drift i enskild regi får det sannolikt dåliga konsekvenser för kommunens stabspersonal och andra stödresurser i kommunen, därigenom kan kvalitén i den verksamhet som finns kvar i kommunal regi påverkas negativt.
- Hur ser kommunens beredskap ut inför ett oplanerat återtagande av verksamhet som tidigare har överförs till enskild drift? Det yttersta ansvaret för verksamheten och de närmast berörda personerna finns kvar hos kommunen även om en enskild utförare till exempel missköter sig så mycket att avtalet sägs upp eller om denna utförare av någon anledning inte klarar ekonomin i sin verksamhet.
- Avtalet mellan kommunen och den enskilde utföraren bör innehålla en tydlig hanteringsordning, med klara spelregler, dels under vilka situationer och villkor ett sådant beslut kan tas och dels hur man går tillväga efter ett sådant beslut.
- Denna ”riskhantering” underlättas väsentligt om kommunen behåller egen kompetens och egen drift av motsvarande verksamhet i tillräcklig omfattning.
- Om all verksamhet (till exempel all daglig verksamhet i en kommun) är föremål för upphandling, vilken betydelse får då begreppet ”valfrihet” i praktiken för den enskilde brukaren? Vems valfrihet är det då som kommunen tillgodoser?

FUB anser att det är självklart att det även skall finnas ett kommunalt och icke upphandlat alternativ att välja.

Ytterligare skäl för detta är att tillgodose behoven hos dem som av olika anledningar inte kan eller inte önskar välja.

FUB kräver att åtminstone en viss del av verksamheten skall finnas kvar i kommunal drift.

Argumenten utvecklas i FUB:s yttrande över LOV, maj 2008.

se vidare i Bilaga 3¹⁰.

¹⁰ FUB:s yttrande över LOV finns även som pdf-fil på FUB:s hemsida, www.fub.se, se under Publikationer/Remissyttranden

Val mellan vad? Särskilt om ”kundvalsmodellen”

- Den så kallade kundvalsmodellen innebär att kommunen inbjuder alla intresserade (företag, föreningar etc) att enligt specificerade kvalitetskrav och mot fastställd ersättning erbjuda till exempel platser i daglig verksamhet eller bostäder enligt LSS. Bland de sökande företagen etc upphandlar kommunen därefter alla som uppfyller de uppställda kraven, men betalar endast för de platser/ bostäder som utnyttjas. Den enskilde skall sedan kunna välja mellan alla dessa utförare, i den mån det finns någon plats/bostad som är ledig. Detta är också en del av den idé som utvecklas i förslaget till den nya LOV.
- Kommunen bestämmer vilka verksamheter som ska bli föremål för upphandling, vilka kvalitetskrav som en utförare ska kunna tillhandahålla för att bli godtagen och vad kommunen är beredd att betala. Brukaren har i detta alternativ att själv välja den utförare som han/hon önskar. Valet görs utifrån en förteckning av de alternativa utförare som kommunen har godkänt. Denna modell ger brukaren större möjligheter att avgöra vilken utförare som antas ha de bästa förutsättningarna att tillhandahålla de kvaliteter som brukaren önskar och behöver. Potentiella utförares intresse avgörs naturligtvis ytterst av om de kvalitetskrav som kommunen ställer och det pris kommunen är beredd att betala gör det möjligt att åta sig uppgiften. Brukarna är de som genom sina val avgör vilken framgång de av kommunen godkända utförarna faktiskt får.
- Denna modell av ett ”fritt val” förutsätter att det finns något att välja mellan, att det till exempel finns flera lediga bostäder som är tomma.
- Modellen förutsätter också att det finns fullgod och lätt tillgänglig information om alla relevanta fakta. Dessutom måste samtliga ”aktörer” och de tjänster som de erbjuder, som är upphandlade på detta vis, redovisas på ett enhetligt sätt.
- Frågan hur ett eventuellt kö-system skall hanteras, hur olika behov skall tillgodoses, måste ingående diskuteras. Även detta bör ske i samverkan mellan kommunen och FUB.

Valfrihet och utvecklingsstörning

En verklig valfrihet förutsätter att de som ska välja också har tid och förmåga att göra rationella val. I teorin har alla den nödvändiga kunskap som behövs för att kunna göra det klokaste valet. Eller så vet var och hur denna kunskap kan sökas. Efter en noggrann granskning av de olika alternativen gör individen sedan sitt fria val och får/köper därefter det som sammantaget är bäst just för honom/henne.

Men hur ofta stämmer denna idealbild på de personer som ska välja utförare av en beviljad LSS-insats?

Har de personer, som omedelbart kommer att påverkas av den aktuella konkurrensutsättningen, tidigare erfarenheter av viktiga val som påverkar deras vardag?

Några har säkert individuella planer (enligt 10 § LSS), till exempel. I en väl genomförd individuell planering av detta slag kan den enskildes vilja bli tydlig för omvärlden. I arbetet med en individuell plan kan möjligheten att välja bli konkret, förmågan att välja mellan olika alternativ (som måste vara tydliga med sin olikhet!) växer i regel genom egen praktik.

Steget är stort från konkreta frågor som ”kaffe eller te” och ”kjol eller byxor” till ”stora” frågor som ”bostad ’på landet’ eller nära centrum” och ”arbeta ute med djuren eller inomhus i Tidningsgruppen”. Och även för den som kan välja rätt kläder efter att ha tittat på termometern eller TV:s väderleksprognos kan det vara svårt att välja mellan olika utförare och olika bostäder.

Hur förbereder kommunen sig för att personer med en utvecklingsstörning skall kunna göra egna rationella val? Inför en upphandling bör Kommunen kunna ge väldigt konkreta svar på den frågan! ”Tillgänglig information”, i den mån som den alls finns, innebär inte bara ”lättläst text”, eller bara lite större bokstäver. Det handlar ofta om att språket måste vara enkelt, utan svåra ord eller ”målande” och bildrika beskrivningar. Kanske måste språket dessutom vara arabiska, kanske måste den skrivna informationen kompletteras med ett ljudband, kanske krävs även tecken och förtydligande bilder.

Många erfarenheter visar att muntlig information kan ge kunskaper och skingra oro. Den information som ges i en dialog och i kombination med skriftlig information har störst möjligheter att bli förstådd.

Konkreta upplevelser genom studiebesök är att rekommendera när så är möjligt

Dessutom krävs tid för eftertanke. Och att informationen är tillgänglig för anhöriga, god man etc.

Etiska perspektiv

Några kännetecken

Ett generellt kännetecken på ett gott etiskt förhållningssätt är att den enskilde erbjuds goda levnadsvillkor, vilket också är ett krav i 7 § LSS.

Till exempel:

- Den enskildes personliga integritet är tillgodosedd
- Alla som berörs av en förändring har möjlighet att efter sin förmåga förstå vad som planeras och att framföra sina önskemål
- Rätten till delaktighet tillgodoses även när fattade beslut skall genomföras
- Den enskildes behov är avgörande för den kompetens som personalen har, eller erbjuds i till exempel en plan för kompetensutveckling

Etiska perspektiv

Några FUB-medlemmars röster¹¹

- ”Att konkurrensutsätta människors behov av stöd i boendet känns omöjligt med den människosyn som FUB företräder. Sättet att konkurrensutsätta verksamheter ligger snubblande nära förra seklets fattiga auktioner – den som krävde lägst ersättning av kommunen fick en dräng!”
- ”De stora vårdbolagen som Carema Orkidé, Attendo Care m fl är ju just VÅRDbolag. Deras kompetens ligger i att ge vård, personalen är vårdare, cheferna är sjuksköterskor osv. Vad händer med det kognitiva pedagogiska stödet som brukarna behöver i vardagen? Vad har dessa vårdbolag för kompetens när det gäller FUB:s målgrupp?”
- ”En utbildning som är inriktad på utvecklingsstörning och dess konsekvenser i vardagen och som visar på metoder och pedagogik att arbeta efter saknas i allra högsta grad.”
- ”Gör en frizon i konkurrensutsättningen när det gäller målgruppen personer med utvecklingsstörning.”

Etiska perspektiv

Ur ”Det etiska samtalet”¹² och FUB:s Målprogram¹³

- Grundläggande är att alla människor har lika värde, ingen ska behöva känna sin existens hotad eller ifrågasatt.
Det som är rätt och gott för någon kan vara och upplevas som mindre bra för någon annan
- Varför görs detta och för vems skull?
Finns det ett annat sätt att se på det?
Vilka värderingar ligger bakom mitt ställningstagande?
- FUB:s människosyn:
Alla människor har lika värde
Alla har rätt till goda levnadsvillkor och trygghet
Alla skall ges möjlighet att göra sig förstådda och mötas av respekt
Alla skall utifrån sina egna förutsättningar ges möjlighet att påverka sitt eget liv

¹¹Utdrag ur ”Röster från FUB om Konkurrensutsättning av LSS-verksamheter”, från FUB:s ordförandekonferens, januari 2008

¹²Röster och åsikter ur ”Det etiska samtalet”, ett arbetsmaterial från FUB:s etik-kommitté, maj 2001

¹³FUB:s Målprogram, reviderad version, juni 2008, se www.fub.se, under Publikationer/Målprogram

Etiska perspektiv

Mera ur ”Det etiska samtalet”

- Alla skall ha rätt till en god och allsidig utveckling utifrån sina egna förutsättningar. Det betyder också att få de hjälpmedel som minskar funktionshindret; tillgång till teckenspråk, bildstöd, lättläst information och personlig assistans är några exempel
- Samhället har det yttersta ansvaret för att varje enskild individ får det stöd han/hon behöver
Varje människa lever i ett socialt sammanhang och är beroende av andra, andra är beroende av henne eller honom.
- Varje människa har en inneboende önskan att förverkliga vissa personliga livsmål.
En människovärdig tillvaro innebär bland annat
Att ha rätt till livet
Att accepteras som den man är
Att få möjlighet att utvecklas efter bästa förmåga
Att få leva i känslomässig gemenskap med någon eller några människor och att bli bemött med respekt
Att få dela livets realiteter, både det positiva och det negativa med andra människor
Att ha rätt till lika standard
- Enligt behovs- och solidaritetsprincipen bör resurser satsas på de områden, på de verksamheter och de individer där behovet är störst
- Människovärdet i vuxenlivet
”Lagom-för-funktionshindrade-tänket” är ett begrepp som har myntats av Wilhelm Ekensteen. Detta sätt att tänka kan leda till att människovärdet smygande förminskas genom att det är andra som sätter gränsen för vad som är lagom

Etiska perspektiv

Konkreta frågor inför tecknandet av avtal med enskilda utförare

Utveckling och förändrade behov eller ”oförändrade villkor”?

Den enskildes behov är inte statiska; den överenskommelse som idag innebär ett gott stöd måste enkelt kunna anpassas till förändrade behov i morgon, vare sig dessa beror på individens utveckling, en tillfällig förändring efter ett ortopediskt ingrepp eller en varaktig förändring av hälsan.

Även fritidsintressen är föränderliga! Är det till exempel enkelt eller ”omöjligt” att börja dansa på lördagskvällarna i st f att spela bowling på fredagseftermiddagarna? Och några vill kanske både kunna spela bowling och dansa, men på andra tider – är det möjligt?

Långsiktighet eller korta avtalsperioder?

När stödet till människor i deras privata bostäder blir en handelsvara på en marknad blir många FUB-medlemmar oroliga inför frågan om (den tillfällige?) utförarens långsiktighet. Kan de lita på att kraven i LSS, om kontinuitet i verksamheten och långsiktighet i åtagandet, kommer att tillgodoses i samband med de återkommande upphandlingarna? Utan denna långsiktighet blir inte tillvaron överblickbar. Men när det finns en tillit till utförarens förmåga till ett långvarigt åtagande finns förutsättningar både för en trygghet idag och för att våga planera inför framtiden.

Stöd eller vård?

Många av de stora aktörerna på ”marknaden” grundar sina erfarenheter på vård av sjuka och/eller äldre personer. Utan en omsorgsfull upphandling, med mycket tydliga kvalitetskrav, är risken stor att ett vårdperspektiv får dominera innehållet även i verksamhet enligt LSS. En insikt i själva grunden för LSS, som stöd och uppmuntran till självständighet, är inte en självklar kompetens i ett ”vårdbolag” som övertar ansvaret för drift och utveckling av till exempel en gruppbostad.

Bostad eller institution?

Socialstyrelsens föreskrifter och råd¹⁴ är tydliga: Gruppbostäder bör ligga i ”vanliga bostadsområden”, där andra människor bor, för att undvika en ”institutionell prägel”. Detta betyder även att en gruppbostad inte skall ligga i närheten av andra särskilda ”boenden”, till exempel för äldre eller ett korttidshem. Av samma skäl skall en gruppbostad inte heller samlokaliseras med lokaler för daglig verksamhet. Flera gruppbostäder inom ett (mindre) bostadsområde gör det också svårare för den enskilde att ”leva som andra”.

FUB anser att antalet hyresgäster/boende i en gruppbostad inte skall vara fler än fyra¹⁵ för att goda levnadsvillkor skall kunna uppnås.

Serviceboende kan dock rymma något fler enskilda bostäder.

Ersättningen till utföraren?

Ett valfrihetssystem förutsätter att det är brukaren som väljer utförare och har ett av kommunen bestämt belopp (en ”omsorgspeng”) till sitt förfogande inför sitt val. Om inte systemet ska urarta till ett rent köp-säljssystem, med enskilda människor som försäljningsobjekt, måste kommunen, utföraren och brukaren tillsammans komma överens om hur stor ersättningen ska vara och hur den ska regleras över tid. Utgångspunkten för denna dialog måste vara att brukarens val av utförare tillgodoses.

Lagstiftaren har hittills inte löst svårigheterna att visa på eller bestämma ett ersättnings-system som är etiskt godtagbart. Till dessa svårigheter hör även att den enskildes behov av stöd kan variera kraftigt från den ena stunden till den andra och givetvis också i ett långt tidsperspektiv – ersättningen måste enkelt kunna förändras!

¹⁴ ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS”, utgivningsår 2007, Artikel nr 2007-101-6

¹⁵ Se till exempel FUB:s policydokument om Bostad, www.fub.se/publikationer/policy/, under Bostad. Socialstyrelsen anger tre till fem personer i en gruppbostad, under särskilda förutsättningar t o m upp till sex personer, i sin skrift ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS” (2007)

Det finns viktiga skillnader mellan offentlig och enskild drift

OBS att flera av dessa frågor inte måste förvandlas till nackdelar vid en förändring till drift i enskild regi. Genom FUB:s och/eller andras aktiva bevakning av upphandlingsprocessen kan dessa skador elimineras (eller i varje fall minskas)!

- Statens möjligheter att utöva tillsyn, genom Länsstyrelsen, minskar vid en förändring till drift i enskild regi.
I kommunal verksamhet enligt LSS skall Länsstyrelsen kunna granska till exempel ledningssystemet och personalutbildningen. Men när den enskilda verksamheten väl har fått sitt tillstånd av Länsstyrelsen att bedriva verksamhet enligt LSS är Länsstyrelsens möjlighet att genomföra en motsvarande granskning begränsad.
- Statens minskade möjligheter kan kompenseras genom att kommunen tillförsäkrar sig motsvarande möjligheter, först i anbudsförfarandet och därefter genom avtalet med den nya utföraren.
- En konsekvens blir att större krav ställs på kommunernas tillsyn av och kontakt med de enskilda verksamheterna

Möjliga fördelar och nackdelar med drift av verksamhet i annan regi än kommunens

Plus	Minus
Fler utförare möjliggör ökad variation av metoder och profilering.	Upphandlingar kan skapa oro hos brukare/ anhöriga vid befintliga boenden som kan vara aktuella för upphandling
Konkurrensutsättning kan ”tvinga” fram ett förtydligande av kommunens definition av och krav på kvalité även inom den egna verksamheten	Nya utförare innebär risk för personalomsättning och därigenom bristande kontinuitet
Samverkan med kommunen i samband med en konkurrensutsättning kan innebära en vitalisering av en lokal FUB-förening eller annan grupp anhöriga/företrädare (som bör ses som potentiella FUB-medlemmar!)	Hyresgäster i gruppboenden har en långvarig relation med personalen som kan brytas p.g.a. byte av utförare.
Konkurrens kan stimulera lärande och utveckling även i den verksamhet som finns kvar i kommunens regi	Upphandlingar kan vara ett hinder för långsiktighet, i synnerhet om avtalsperioderna är korta

Rättssäkerhet, demokrati och insyn

Några uppenbara risker om ingen (vare sig FUB eller någon annan) bevakar frågorna och tillser att de förs in i upphandlingsunderlaget, som en del av den efterfrågade kvalitén

- Serviceskyldigheten gentemot allmänheten försvinner när verksamheten inte drivs i offentlig regi (inom offentlig verksamhet regleras detta i Förvaltningslagen). Handlingar som förvaras eller upprättas i verksamheten är till exempel inte offentliga¹⁶ och därmed bortfaller bland annat möjligheten att granska verksamhetens budget och dess ekonomi i allmänhet.
- Skyldigheten för arbetsgivaren att iakttä saktighet och opartiskhet vid tillsättning av tjänster försvinner, när verksamheten inte drivs i offentlig regi.
- Personalens meddelarfrihet bortfaller och ersätts av krav på lojalitet mot arbetsgivaren som i princip innebär tystnadsplikt, när verksamheten inte drivs i offentlig regi
 - Personalens meddelarfrihet och meddelarskydd är grundlagsskyddad i offentlig verksamhet. Om motsvarande uppgifter om arbetsplatsen lämnas ut av personal i enskild verksamhet kan det kallas illojalitet och därmed vara en saklig grund för uppsägning.
 - Många av de anställda känner en stark solidaritet med de personer som de direkt arbetar för, därför kan denna rätt för personalen också vara av avgörande betydelse för FUB för att få kunskap om vad som händer ”innanför dörrarna”.
- OBS dock att all personal som arbetar i eller med verksamhet enligt LSS (såväl i offentlig som i enskild verksamhet) har skyldighet att anmäla missförhållanden i verksamheten, blotta misstanken om ett missförhållande räcker för att denna skyldighet skall gälla¹⁷.
- JO:s (Justitieombudsmannen), JK:s (Justitiekanslern) och Riksrevisionens tillsynsansvar omfattar endast offentlig verksamhet.
Dessa allmänhetens kontrollmedel, i form av bland annat insyn och besvärsmät, förutsätter alltså att verksamheten bedrivs i offentlig regi.
På samma sätt påverkas de som bor i till exempel en gruppbostad i enskild regi eller om gruppbostraden drivs på entreprenad av en förening eller enskilt företag: även dessa hyresgästerna (liksom deras företrädarna) rätt till insyn etc. stryps om kommunen inte har krävt detta i anbudsunderlaget.

¹⁶ Se artikeln ”Grundlagen ger goda möjligheter till insyn i myndighetsutövningen”, www.fub.se/publikationer/tidningenunik/208/

¹⁷ Anmälan skall göras till den som är ansvarig för verksamheten, se vidare 24 a § LSS

Några avslutande råd och idéer

1. Erfarenheter finns i FUB!

Erfarenheter av arbete med konkurrensutsättning finns bland annat i FUB-föreningarna i Helsingborg, Lund, Nacka, Stockholm och Västerås.

Ta kontakt¹⁸ med dem, de delar säkert gärna med sig av sina erfarenheter!

2. Unika bostäder

FUB:s särtryck ur tidningen Unik, ”Unik Bostad”, innehåller bland annat reportage om några alternativa driftsformer för bostäder enligt LSS. Dessutom beskrivs studiecirkeln som metod för att vinna gemensam styrka och kunskap, med utgångspunkt i konkreta erfarenheter från en grupp föräldrar i Stockholm.

3. Personalen – en resurs

Så som har framhållits ovan är personalen den troligen enskilt viktigaste resursen i en verksamhet enligt LSS. Utan en kompetent personal, inkl en personalledning med goda kunskaper om LSS, arbetsmiljö, personalledning, dokumentation... kan många goda föresatser och planer förbli endast önskemål och drömmar.

Med en kompetent personal får frågan om driften utförs i kommunal eller enskild regi en mindre dramatisk betydelse. Men förändringar, genom till exempel byte av utförare, kan däremot vara svåra att gå igenom och ställer därför särskilda krav på goda förberedelser. Vi vill återigen hänvisa till Socialstyrelsens värdefulla skrift ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS”!

4. Offentlig upphandling

Inom ramen för LO:s välfärdsprojekt har Kurt Junesjö, tidigare jurist vid LO-TCO Rättsskydd AB, skrivit rapporten ”Offentlig upphandling”¹⁹. Även om denna skrift i första hand är skriven för ”fackligt aktiva som kommer i kontakt med offentlig upphandling” är den samtidigt en användbar handbok för till exempel FUB:s lokalavdelningar. Denna bok belyser även frågor som personalens yttranderätt och offentlighetsprincipens betydelse.

Genom våra grundlagar är vi som medborgare vana vid att offentlig verksamhet också är möjlig att granska för oss som betalar verksamheten och som ytterst styr verksamheten. Men i enskild verksamhet kan dessa rättigheter inskränkas – om inte FUB och andra försöker påverka möjligheterna för medborgarnas insyn och kontroll.

En översiktlig kunskap om EG:s (De Europeiska Gemenskaperna) konkurrensrätt underlättar förståelsen för hur svensk lagstiftning numera fungerar. EG:s direktiv är ju i princip överordnade all svensk lagstiftning (alltså både de ”vanliga” lagarna, till exempel LOU och den föreslagna LOV, och grundlagarna!).

LO:s ”Offentlig upphandling” och dess beskrivning av EG-rättens betydelse är en kort introduktion till denna snårskog av lagar, direktiv och förordningar.

¹⁸ Aktuella kontaktuppgifter (adresser, telefonnummer med mera) finns på FUB:s hemsida, www.fub.se

¹⁹ En uppdaterad version av ”Offentlig upphandling” kan utan kostnad hämtas via www.kurt.nu (pdf-fil, se under rubriken ”Mina böcker/Offentlig upphandling”).

5. Studiecirkel och nätverk – några former för samarbete

Många av FUB:s medlemmar är väl förtrogna med studiecirkeln som metod för att vinna kunskap och gemensam styrka. Att tillsammans med andra intresserade (enskilda personer och andra organisationer) gå samman och söka efter en framkomlig väg för att påverka kommunen i en viktig fråga, till exempel konkurrensutsättning, kan även leda till att FUB-föreningen stärks på andra sätt!

Den lokala avdelningen av det studieförbund som FUB-föreningen brukar samarbeta med kan säkert medverka till att ta fram ett lämpligt studiematerial eller på annat sätt vara behjälplig i organiseringen av en studiecirkel.

Nätverk eller kanske mer tillfälliga arbetsgrupper i särskilda frågor är andra former för till exempel en grupp föräldrar som har en gemensam fråga och kanske till och med har ett akut behov av att i samarbete med andra vilja påverka kommunen och dess planering, till exempel i samband med val av utförare när deras barn ska flytta hemifrån.

Bilaga 1

ORDLISTA²⁰

Anbud

Anbudsgivares underlag för upphandling.

Anbudsgivare

Den som lämnar anbud.

Anbudssökande

Den som ansöker om att få lämna anbud vid selektiv, förhandlad eller urvalsupphandling.

Avrop

Beställning i enlighet med villkoren i ett ramavtal. I ramavtalet är villkor som till exempel exakt inköpsvolym, artikelspecifikation eller tjänst och beställande enhet fastställda.

Avtal

Överenskommelse mellan parter och/eller en fysisk manifestation av denna

Avtalstrohet

Avtalstrohet innebär att förvaltningar och bolag använder de gemensamma ramavtalen och de egna avtalen, så som överenskommit mellan parterna.

Basbelopp

Se nedan under Prisbasbelopp

B-tjänst

Till B-tjänster räknas tjänster, vilka normalt lämpar sig mindre väl för gränsöverskridande handel bland annat vård och omsorg, hotell- och restaurangtjänster, säkerhets- och bevakningstjänster och utbildning. B-tjänster omfattas som princip inte av EU-direktiven för upphandling. Varje nation avgör i sin lagstiftning om EU:s direktiv skall tillämpas analogt.

Beställare

De som genomför en upphandling eller avropar på ramavtal.

Direktupphandling

Upphandling utan krav på infordrande av anbud vilket innebär att upphandlingen får göras utan ett formbundet förfarande. Direktupphandling får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Force Majeure

Force Majeure innebär händelser som ligger utanför parternas kontroll, till exempel naturkatastrofer, lagändringar, med mera.

FSA

Är en förkortning för Företagens Sociala Ansvar. EU-kommissionen definierar Företagens Sociala Ansvar som ”Ett begrepp som innebär att företagen på frivillig grund integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet och i sin samverkan med intressenterna”.

Förenklad upphandling

Upphandling av varor, byggtreprenader och tjänster under tröskelvärdena eller upphandlingar oavsett värde av B-tjänster (vård och omsorg), försvarsprodukter samt vissa upphandling som omfattas av sekretess och särskilda begränsningar, där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer ska lämna anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Annonseringsskyldighet föreligger.

²⁰ Ordlistan (här i redigerad form) är hämtad från Gävle kommun, ”Konsekvensanalys av Omvårdnadsnämndens konkurrensplan”, 20 januari 2008

Bilaga 1 (fortsättning)

Förfrågningsunderlag

Det skriftliga underlag för anbud, som en upphandlande enhet tillhandahåller en leverantör.

Förhandlad upphandling

Upphandlingsförfarande över tröskelvärdena där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem.

Förhandlad upphandling får endast tillämpas under särskilda omständigheter.

Försörjningslagen

Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster för upphandlingar inom försörjningssektorerna. Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2008.

Försörjningssektorerna

Upphandling som genomförs av enheter som bedriver verksamhet inom bl.a. vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena.

Icke diskriminering, principen om

Av principen av icke-diskriminering följer att det är förbjudet att diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Härav följer att den upphandlande enheten inte får ge ett lokalt företag företräde enbart för att det är lokaliserat i kommunen.

Juridisk person

En del företagsformer är juridiska personer medan andra inte är det. En organisation eller ett företag som är en juridisk person kan t.ex. ingå avtal. En juridisk person är en organisation, som rättsligt är jämställd med en enskild människa (fysisk person). Följaktligen kan en juridisk person ingå avtal, ha egna fordringar och skulder.

Exempel på juridiska personer är; staten, kommuner, aktiebolag, handelsbolag, ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser, dödsbon och konkursbon.

Enskild firma är inte en juridisk person.

Klassiska lagen

Lagen om offentlig upphandling för upphandlingar inom den klassiska sektorn. Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2008.

Kommersiella villkor

De villkor som ska gälla under avtalstiden.

Koncession

Ett upphandlingskontrakt avseende byggentreprenad där ersättning för arbetet utgår i form av en rätt att utnyttja anläggningen eller i form av dels en sådan rätt, dels betalning.

Konkurrenslagen

Lagen förbjuder samarbete mellan företag som märkbart påverkar konkurrensen samt förbud mot missbruk av dominerande ställning. Enligt denna lag anses staten, kommunerna och landstingen ej som företag i sin funktion som köpare/upphandlare av varor och tjänster.

Detta förklaras med att upphandlingen i de flesta fall är ett led i en myndighetsutövning.

Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i enskild och offentlig verksamhet och att övervaka att företagen följer konkurrenslagen. Från och med den 1 september 2007 har Konkurrensverket också ansvaret för tillsyn över offentliga upphandlingar och att granska att de offentliga aktörer som ska tillämpa upphandlingsreglerna verkligen gör det och följer lagstiftningen om offentlig upphandling.

Bilaga 1 (fortsättning)

Konkurs

Konkurs innebär att företaget avvecklas och alla tillgångar används för att betala skulder. Ett företag kan sättas i konkurs om det hamnar på obestånd, det vill säga att intäkterna inte räcker till för att betala skulderna. Konkurs kan begäras av företaget självt (kallas juridiskt för gäldenär) eller av den eller de som företaget har skulder till (kallas juridiskt för fordringsägare eller borgenär).

Kvalifikationskrav

Krav på leverantörens finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.

Kundval

Kundval är ett begrepp som inte används i upphandlingslagstiftningen. Det kan välvilligt tolkas (extensiv tolkning) som en variant på ramavtal, där kunden (brukaren) väljer utförare. Kundval med till exempel ett fastställt pris per timma innebär att kommunen har en stående inbjudan till enskilda utförare att på lika villkor konkurrera med kommunens egen verksamhet. De som bedöms som lämpliga certifieras av kommunen och kan därefter väljas av kunden/brukaren.

Leverantör

Den som tillhandahåller varor eller utför arbeten eller tillhandahåller tjänster även om han inte varit den som i det särskilda fallet tillhandahållit eller utfört det som upphandlats.

Likabehandlingsprincipen

Alla leverantörer ska behandlas lika.

LIU

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Lagens syfte är att främja en effektiv konkurrens inom den offentliga upphandlingen.

LOU

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Lagen upphävdes den 1 januari 2008 och har ersatts av lagen om offentlig upphandling för upphandlingar inom den klassiska sektorn (klassiska lagen) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster för upphandlingar inom försörjningssektorerna (försörjningslagen).

Offentlig upphandling

En upphandlande enhets tilldelning av kontrakt med ekonomiska villkor, såsom köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster. Myndigheter, kommuner, offentligt ägda bolag och andra organisationer inom den offentliga sektorn får inte vända sig till bara en leverantör när de köper in varor och tjänster, utan måste enligt lagen bjuda in ett antal företag och jämföra deras erbjudande efter på förhand uppsatta kriterier. Denna process kallas offentlig upphandling.

Principen om likabehandling

Alla leverantörer ska behandlas lika

Prisbasbelopp

Tidigare kallat ”basbelopp” styrs av konsumentprisindex, KPI. Prisbasbeloppet används bland annat för att se till att diverse ersättningar inte förlorar i värde om priserna på varor och tjänster stiger. Eftersom antalet belopp är konstant, måste beloppets värde följa inflationen. Beloppet bestäms ett år i taget. Prisbasbeloppet år 2008 är 41 000 kr.

Bilaga 1 (fortsättning)

Prisförfrågan

Vid större beställningar kan det löna sig att göra en prisförfrågan till alla ramavtalsleverantörer inom aktuellt avtalsområde. Observera att prisförfrågan inte är en upphandling utan en fråga till befintliga ramavtalsleverantörer om vem som kan ge det förmånligaste erbjudandet för det aktuella avropet.

Proportionalitet

Av proportionalitetsprincipen följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som skall upphandlas.

Prövning av anbud

I förfrågningsunderlaget ska den upphandlande enheten ange hur prövning av anbuden ska gå till. En upphandlande enhet kan anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller det anbud som har lägst anbudspris. Har den upphandlande enheten angivit det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, ska enheten ta hänsyn till samtliga i förfrågningsunderlaget angivna omständigheter, såsom pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan med mera.

Påskyndat förfarande

Ett upphandlingsförfarande med korta anbudstider som endast får användas vid brådska som inte beror på den upphandlande enheten själv.

Ramavtal

Avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. Kommunen upphandlar och sluter avtal med ett antal leverantörer som man sedan kan använda sig av vid upprepade tillfällen.

Referensgrupp

När kommunen gör upphandlingar behövs både kunskap om upphandling och sakkunskap inom avtalsområdet för att resultatet skall bli det bästa tänkbara. Därför har varje upphandling en referensgrupp bestående av personer från de verksamheter som använder avtalen.

Rättsmedel

Överprövning i allmän förvaltningsdomstol, vilken kan leda till ett förordnande att upphandlingen ska göras om eller rättas till eller skadeståndstalan i allmän domstol.

Selektiv upphandling

Upphandling över tröskelvärdena med annonseringsskyldighet där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Efter annonsering, i vilken kraven på leverantören ska finnas, styrker leverantören sin förmåga i olika avseenden genom intyg samt begär att få delta i anbudstävlingen (anbudsansökan). Den upphandlande enheten väljer sedan ut minst fem (om det finns så många) eller så många som angetts i annonsen bland de leverantörer som uppfyller ställda krav (prekvalificeringsfasen).

Till dessa ska förfrågningsunderlaget skickas ut samtidigt. Inga andra anbud än från de leverantörer som inbjudits kommer att prövas av den upphandlande enheten.

Några förhandlingar med leverantören får inte förekomma. Förhandlad upphandling tillämpas över aktuella tröskelvärden.

Bilaga 1 (fortsättning)

Social ekonomi

Organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Social redovisning

Social redovisning är en metod för att utveckla företaget och belysa dess positiva värden som är svåra att mäta i pengar.

Sociala hänsyn

När begreppet ”sociala hänsyn” används i upphandlingssammanhang menar man de sociala hänsyn den upphandlande enheten får kräva av leverantören. Enligt EU:s direktiv får den upphandlande enheten ställa krav på att vissa sociala hänsyn skall gälla vid själva utförandet av ett kontrakt, s.k. utförarvillkor. Villkoren kan gå ut på att leverantören anställer t.ex. personer med funktionshinder för att fullgöra kontraktet.

Sociala kriterier

Sociala kriterier kan användas för att befrämja sysselsättning för människor som är socialt utsatta eller utslagna eller för att motverka arbetslöshet.

Tillsyn

Konkurrensverket utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt LOU.

Transparensprincipen

Principen om transparens innebär att upphandlingsprocessen skall kännetecknas av förutsägbarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna skall ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt. Och innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas.

Tröskelvärden

Vid upphandling av varor, byggtjänster och A-tjänster gäller olika bestämmelser i lagen om offentlig upphandling beroende på upphandlingskontraktets beräknade värde och vilken organisation som gör upphandlingen.

Twist

Oenighet, det vill säga att parterna inte är överens.

Upphandling

Köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtjänster eller tjänster.

Upphandlande myndighet

Upphandlande myndigheter är bl.a. statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, samt sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser om de har inrättats för att täcka behov i det allmänna intresset där detta behov inte är av industriell eller kommersiell karaktär och uppfyller åtminstone ett av de uppställda kraven på offentlig finansiering, tillsyn eller styrelserepresentation. Vidare omfattas enheter som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna på sådant sätt som avses i 4 kap. 1 § LOU.

Upphandlingskontrakt

Skriftliga avtal som en upphandlande enhet ingår avseende upphandling enligt LOU och som undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.

Bilaga 1 (fortsättning)

Urvalsupphandling

Upphandling under tröskelvärdena och av B-tjänster oavsett värde med mera där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud och den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Annonseringsskyldighet föreligger.

Utvärderingskriterier

De kriterier som ska anges i förfrågningsunderlaget om den upphandlande enheten valt att utvärdera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Utvärderingskriterierna ska om möjligt vara rangordnade efter angelägenhetsgrad.

Vite

Ett vite innebär att leverantören tvingas betala en summa till beställaren om inte avtalet, eller delar av avtalet kan fullföljas.

Öppen upphandling

Upphandling över tröskelvärdena med annonseringsskyldighet där alla leverantörer får lämna anbud. Samtliga potentiella angivare får lämna anbud. I denna typ av upphandling är det inte tillåtet att förhandla.

Överprövning

En leverantör som uppfattar att en upphandling är på väg att genomföras på ett felaktigt sätt, kan begära överprövning hos länsrätten. Har upphandlingen redan avslutats och avtal undertecknats, kan leverantör stämma den upphandlande enheten i allmän domstol och begära skadestånd.

Bilaga 2

Kvalité enligt BUKU

BUKU, en metod för Brukarstyrd Utvärdering och KompetensUtveckling

BUKU är den metod för granskning och utveckling av kvalitén som FUB har utvecklat efter en idé som ursprungligen kommer från Nya Zeeland.

Med BUKU ”i ryggen” kan vi lätt avfärda påståenden som att ”det där med kvalitét, det är så svårt att avgöra, det som är bra för den ene är passar inte för den andra”, och så vidare. Men inom FUB vet vi att BUKU finns som en fungerande metod för att jämföra LSS´ relativt vida definition av kvalitét med den kvalitét som brukarna faktiskt erhåller. Samtidigt erbjuder en utvärdering enligt BUKU en möjlighet att jämföra kommunens eller den enskilde utförarens föreskrivna stöd enligt dess målprogram, löften och egna kvalitetsindikatorer med den verklighet som enskilda brukare och anhöriga faktiskt upplever.

I samband med konkurrensutsättning har flera kommuner använt sig av BUKU på några olika sätt.

Några exempel:

I Nacka har BUKU-utvärderingar genomförts i de kommunala gruppstäderna för att kunna ta fram ett kvalitetsunderlag inför en kommande konkurrensutsättning.

I Västerås har BUKU använts för att granska hur de anlidade utförarna har kunnat leva upp till avtalens krav på en god kvalitét. Genom att använda sig av BUKU-metoden har kommunen ”på köpet” därigenom fått en möjlighet att kunna jämföra kvalitén mellan enheter i kommunal respektive enskild drift.

BUKU har utvecklat kvalitetsindikatorer för att kunna granska den kvalitét som faktiskt erbjuds. FUB erbjuder utvärderingar enligt BUKU-metoden av bland annat daglig verksamhet och bostäder med särskild service enligt LSS. Vi har nu hunnit få många goda erfarenheter av utvärdering av såväl kommunala som enskilda utförare av verksamhet enligt både LSS och Socialtjänstlagen, SoL.

För en närmare information vill vi gärna hänvisa till FUB:s forskningsstiftelse ala, www.fub.se/buku/, telefon 08 – 508 866 86 eller e-post stiftelsen.ala@ala.fub.se

Vi vill inte offentliggöra vår arbetsmetod genom att till exempel sprida den genom FUB:s hemsida eftersom vi vet att andra vill använda sig av BUKU:s verktyg och metod, utan ersättning till FUB.

Vid utvärderingar av verksamhet enligt LSS är naturligtvis lagen och dess kommentarer den grund som BUKU:s verktyg utgår från. År 2003 kom den första versionen av Socialstyrelsens tidigare nämnda skrift ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS” (den senaste upplagan utgavs 2007). Denna skrift är en vägvisare och rådgivare i tolkningen och tillämpningen av LSS och därigenom ännu ett nödvändigt underlag för BUKU:s metod.

Bilaga 2 (fortsättning)

Ur dessa källor återger vi här själva kärnan i frågan om vad som är kvalité i verksamhet enligt LSS:

- Verksamheten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Målet ska vara att den enskilde kan leva som andra.
- Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras **goda** levnadsvillkor (jämför med Socialtjänstlagen, SoL, som endast ger rätt till *skäliga* levnadsvillkor).
- Verksamheten ska bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter.
- Verksamheten ska grunda sig på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet.
- Verksamheten ska bedrivas med den personalstyrka som krävs för att en god service, ett gott stöd och god omvårdnad ska kunna ges.
- Insatserna ska bygga på den enskildes självbestämmande och integritet
- Insatserna ska anpassas till den enskildes behov och utformas så att de är lättillgängliga för den som behöver dem.
- Insatserna ska stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv
- Den enskilde ska i största möjliga mån ha inflytande över insatserna som ges, de ska vara varaktiga och samordnade
- Insatserna enligt denna lag ska endast ges om den enskilde eller hans företrädare begär det.

Se vidare i LSS, Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, särskilt §§ 5 – 8.

Till sist

Så som har framhållits ovan är personalen den troligen enskilt viktigaste resursen. Utan en kompetent personal, inklusive en personalledning med goda kunskaper om LSS, arbetsmiljö, personalledning, dokumentation... kan många goda föresatser och planer förbli önskemål och drömmar.

Även i detta sammanhang kan vi hänvisa till Socialstyrelsens användbara skrift ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS”!

Bilaga 3

Lov att välja, SOU 2008:15

Yttrande från Riksförbundet FUB över Frittvalutredningens betänkande

Sammanfattning

Riksförbundet FUB tillstyrker i huvudsak det förslag till lag om valfrihetssystem som utredningen föreslår. Förutom krav på komplettering i den föreslagna lagtexten för vi fram aspekter som vi anser måste beaktas när lagen implementeras, i första hand i föreskrifter och råd.

Vårt perspektiv är brukaren med en intellektuell funktionsnedsättning.

Det innebär bland annat att vi betonar vikten av särskilt anpassad information och god tid för eftertanke, detta som ett villkor för att dessa brukare skall kunna vara de aktiva väljare som är en förutsättning för att syftet med LOV skall kunna uppnås. Just vårt brukarperspektiv innebär också att vi inte berör frågor som uteslutande gäller äldre och inte heller frågor som i huvudsak är av intresse för potentiella utförare.

Inledning

FUB är givetvis positiv till att människor med funktionsnedsättning ges möjligheter att själva bestämma över vad de behöver få hjälp med och vem som ska ge den hjälpen. Det är i själva verket en självklar konsekvens av den övergripande målsättningen för samhällets stödinsatser enligt både SoL och LSS, nämligen att de ska ges under beaktande av den enskildes självbestämmande och integritet. Vi vill därför på ett konstruktivt sätt medverka till att det valfrihetssystem som ska tillämpas blir så effektivt som möjligt för alla s.k. brukare.

De synpunkter vi redovisar i det följande har ett brukarperspektiv. Förslag som uteslutande berör äldreomsorgen lämnar vi därhän eftersom de ligger utanför vårt ansvarsområde. Vi tar inte heller ställning till förslag som i huvudsak är av intresse för utförarna. En del synpunkter i det följande bygger på erfarenheter som vi har fått av hur man hittills har gått tillväga i Stockholm för att öka utbudet av utförare.

Förslaget till Lag om valfrihetssystem – LOV

Vi tillstyrker förslaget i dess huvuddrag men har vissa synpunkter, i något fall på själva lagtexten men i huvudsak på tillvägagångssättet när lagen införs och tillämpas.

Bilaga 3 (fortsättning)

Vad är viktigt att beakta i ett valfrihetssystem

Målgruppernas behov ser mycket olika ut. Så gör också deras möjligheter att själva bestämma över sina liv. Därför krävs bland annat

1. en god information, anpassad efter varje persons förutsättningar
2. god tid för brukaren att formulera sina behov av stöd, service och omvårdnad och för att ta ställning till de möjliga alternativen vad gäller utförare
3. god tid även för gode män, förvaltare och närstående, för att de ska kunna bistå i valet, samt utbildning av dessa personer.

Insatserna ingriper i olika hög grad i brukarens liv. Vissa brukare är för sin trygghet helt beroende av att de personer som ger stödet känner dem väl, förstår deras svårigheter och kan tolka de signaler de ger. Snabba och ideliga förändringar kan rasera förmågor som har byggts upp under lång tid under ömsesidigt förtroende. Dessa svårigheter kan bero på brukarnas möjligheter att göra sig förstådda inför ny personal/nya stödpersoner eller i övrigt nya situationer/miljöer. ”Nya” stödpersoners/assistenters förmåga att anpassa sig till och förstå nya brukare och deras vilja och behov skall heller inte underskattas.

Behovet av hjälp, liksom en förändring av ett tidigare känt hjälpbehov, kan uppstå snabbt, t.ex. efter en sjukhusvistelse. Då är tiden för ett val av utförare och de kunskaper om alternativen som man behöver ha närmast obefintliga.

Inriktningen på de insatserna som ska ges skiljer sig åt. Alltför ofta får vårdtänkandet dominera trots att det snarare handlar om att ge hjälp till självhjälp, det innebär att det krävs ett pedagogiskt förhållningssätt snarare än ett vårdande.

Utredningen påpekar (sidan 249) att många har stora svårigheter att välja bland ett stort antal utförare, att det skapar otrygghet och upplevs som besvärligt. Vår erfarenhet är att många brukare kan ha svårt att välja även när det bara finns två alternativ, särskilt om alternativen inte är tydliga i sina olikheter. Det nämns också att Konkurrensverket i en rapport har framhållit att den personliga kontakten för många är det viktigaste kvalitetskriteriet för en god insats. Detta är aspekter som också vi vill lyfta fram. Att kunna välja utförare är kanske inte det allra viktigaste. Väl så viktigt är att kunna välja vad man vill ha hjälp med och vilka personer som ska ge den hjälpen.

Frittvalutredningen för resonemang kring flera av de här aspekterna, vilket är positivt. Dock ger lagtexten små möjligheter att garantera att de kommer att beaktas. Därför blir förarbetena i en kommande proposition mycket betydelsefulla som grund för de föreskrifter och allmänna råd som vi förutsätter att berörda myndigheter utfärdar i samband med att lagen träder i kraft.

Vår erfarenhet av hur man hittills har arbetat i Stockholm visar tyvärr att intresset av att snabbt genomföra förändringar tar över viljan att visa hänsyn till brukarnas behov av trygghet och kontinuitet. Inte heller visar brådskan att man på allvar respekterar människors olika förutsättningar att ta till sig information och fatta väl genomtänkta beslut. Valfriheten blir en chimär i många fall.

Bilaga 3 (fortsättning)

Vilka alternativ ska finnas?

Vi anser det självklart att det alltid måste finnas kommunala, icke upphandlade alternativ att välja. Det finns flera skäl till det:

1. Många brukare önskar det därför att det enligt deras uppfattning ger den bästa garantin för långsiktighet i åtagandet och därmed för den trygghet, kompetens och kontinuitet som man behöver. Särskilt tydligt är det när det handlar om stödinsatser i bostaden eller i arbetet/den dagliga verksamheten.
2. Kommunen behöver egna erfarenheter för att kunna formulera relevanta kvalitetskrav och sköta sin tillsyn.
3. Kommunen behöver egna alternativ också för att få något att jämföra med vid prissättningen av de alternativa insatserna
4. Kommunen behöver ha en beredskap för att snabbt kunna ta om hand verksamheter som av olika skäl inte längre kan drivas av andra utförare. Kommunens yttersta ansvar för att en beslutad insats också blir genomförd kvarstår även om en enskild utförare till exempel missköter sitt uppdrag så att avtalet sägs upp eller om denne utförare av någon anledning inte klarar ekonomin i verksamheten. Vi kan inte se att kommunen kan upprätthålla en kompetent beredskap för situationer som dessa utan drift i egen regi av liknande verksamhet.

Ickevalssystem för dem som av olika anledningar inte kan eller önskar välja måste givetvis finnas. Det förefaller lämpligast att detta är ett kommunalt alternativ, om inte särskilda skäl talar för något annat, t.ex. att en nödvändig särskild kompetens finns inom någon verksamhet som drivs av annan utförare. Något lottningssystem kan vi inte under några förhållanden acceptera; det måste vara brukarens behov och utförarens kompetens att tillgodose dessa behov som avgör beslutet, inte något lotteri!

Direktupphandling måste kunna göras i särskilda fall. Ett exempel kan vara boendeformer för personer med omfattande omvårdnadsbehov.

Olika former av kooperativ såsom föräldrakooperativ, brukarkooperativ och personalkooperativ, bör uppmuntras. Det gäller även andra former av brukarstyrd verksamhet än den kooperativa.

LOV eller LOU?

Vi anser att ett system med tydliga alternativ att välja mellan är att föredra framför en konkurrensupphandling.

Därför anser vi att

- *man bör överväga att göra tillämpningen av LOV till ett obligatorium för de kommuner som vill öka utbudet av utförare.*

Bilaga 3 (fortsättning)

Samverkan med brukarorganisationer

Ett av LOU:s karaktäristika är att lagen ger endast näringsidkare rätt att påverka upphandlingsprocessen. Ett av skälen till den oro som tynger många personer med funktionsnedsättningar och deras anhöriga är just LOU:s bristande respekt för dem i deras egenskap av nuvarande eller blivande brukare: de ges inte någon rätt att bidra med sina kunskaper och erfarenheter av den verksamhet som mer eller mindre plötsligt blir ett objekt för andras köpslående.

Vi hade därför väntat oss att en ny lag, inom samma lagstiftningsområde som LOU men med ett så tydligt markerat ”brukarfokus” som i LOV, skulle ta intryck av LSS och i detta sammanhang särskilt dess § 15:7. Denna paragraf föreskriver kommunens samverkan med organisationer som företräder personer med omfattande funktionsnedsättning.

Men i detta avseende kan vi inte finna annat än ett allmänt resonemang om lämpligheten av att föra en dialog med bland annat föreningar för att sprida kunskap om de affärsmöjligheter som kommunen erbjuder! Detta LOV:s perspektiv är långt från till exempel det synsätt som präglar Länsstyrelsens i Dalarna granskning av Hedemora kommun 2007 ”/det är/ en självklarhet att /brukar-/organisationerna skall ges möjlighet att lämna förslag och synpunkter på hur verksamheten enligt lagen /LSS/ läggs upp och bedrivs. På det sättet tillförs kommunen viktiga kunskaper och åsikter som personer med funktionsnedsättningar och deras representanter har.”²¹:

Med vår nu drygt tioåriga erfarenhet av LSS är det vår bestämda uppfattning att inte bara brukarna utan även de kommuner som har valt att följa kraven i LSS har gynnats av denna samverkan.

Vi anser därför att

- *Förslaget till LOV skall kompletteras med paragraf om samverkan med brukarorganisationer, baserad på de goda erfarenheter som finns från tillämpningen av 15:7 § LSS.*

God kvalitet - en grundförutsättning för att bli godtagen som utförare

Utredaren för ett resonemang om för- och nackdelar med detaljkrav i förfrågningsunderlagen. Inom de områden som vi har att bevaka överväger fördelarna klart. En brukare måste kunna bedöma vilken utförare på Ekonomistyrningsverkets förteckning som bäst kan tillgodose hans eller hennes behov. Finns där inte någon lämplig utförare är det kommunens ansvar att tillhandahålla stödinsatserna.

Som ovan anförts har många av FUB:s medlemmar goda erfarenheter av samverkan med sina respektive kommuner enligt 15:7 § LSS. I ett sådant forum har brukarna och deras organisationer möjlighet att ställa precisa krav på den kvalitet som kommunen ytterst är ansvarig för, oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller i någon form av enskild verksamhet. Att i ett tidigt skede inför en upphandlingsprocess kunna påverka innehållet i verksamheten och då ställa detaljerade kvalitetskrav är även ett sätt att förebygga framtida problem, i första hand för den enskilde men även för kommunen:

²¹ Länsstyrelsen i Dalarna, 2007-12-18, Dnr 701-9015-07

Bilaga 3 (fortsättning)

- den enskilde brukarens eventuella svårigheter att välja mellan kanske snarlika alternativ underlättas genom att han/hon vet att till exempel personalens utbildning och verksamhetens kvalitet i övrigt redan är säkerställd genom en kompetent prövning
- kommunens arbete med att inför den enskilde förklara vad valmöjligheterna innebär, liksom verksamheternas information om just sina särskilda kvalitéer, underlättas av ett gemensamt och tydligt underlag
- tillsynsmyndigheternas möjligheter att granska och efter hand följa upp kvalitén underlättas och kan efterhand utvecklas från en ”polisjär” tillsyn till att vara en efterfrågad del av verksamhetens utveckling

Sammanfattningsvis ser vi ett detaljerat förfrågningsunderlag som en av flera nödvändiga förutsättningar för att den enskilde skall kunna göra ett rationellt val utifrån sina behov. Vi vill gärna tro att detta är ett väsentligt skäl bakom detta förslag till valfrihetssystem.

Individen måste få möjlighet att tänka igenom och ställa samman sina krav, i många fall, lämpligen i form av en individuell plan. Med den som stöd ska han eller hon kunna försäkra sig om att den utförare som väljs är beredd att tillgodose kraven.

Förslaget om komplettering av SoL vad gäller bestämmelsen om verkställighet är rimlig men får givetvis inte frånta kommunen skyldigheten att som hittills tillhandahålla de begärda insatserna inom rimlig tid. Den regeln måste kvarstå såväl för brukare som önskar ett kommunalt alternativ som för dem som inte kan acceptera något av de alternativ som finns redovisade i Ekonomistyrningsverkets förteckning.

Vi anser alltså att

- *förfrågningsunderlagen inom de för oss relevanta områdena måste innehålla detaljerade kvalitetskrav; dessa kvalitetskrav bör utgå från en sammanställning av behov och önskemål som har framförts genom individuella planer enligt LSS eller i andra brukarstyrda dokument*
- *berörda handikappföreningar ska beredas möjlighet att delta i arbetet med att bestämma kraven*
- *brukaren ska kunna försäkra sig om att den valda utföraren kan tillgodose de krav och önskemål som denne har. När så behövs ska brukaren få hjälp att precisera dem. Det kan lämpligen ske i form av att det upprättas en individuell plan enligt den modell som redan finns i 10 § LSS.*
- *dessa synpunkter bör lagregleras i lämplig form*
- *den föreslagna ändringen av regeln för verkställighet kan godtas men endast vad gäller andra utförare än kommunen.*

Bilaga 3 (fortsättning)

Ersättningssystemet – en fråga som har etiska aspekter

Utredningens lagförslag innebär att kommunen bestämmer vilken ersättning som ska utgå för de insatser som upphandlas. Intresserade utförare, som anser sig kunna uppfylla kvalitetskraven, anmäler sig och prövas. De som uppfyller kraven och godtar den fastställda ersättningen förs upp på den förteckning som Ekonomistyrningsverket kommer att ges ansvar för att upprätta och hålla aktuell.

Vi ser stora faror med alltför standardiserade prisnivåer inom vissa av de områden som blir aktuella för upphandling. Ett system för till exempel särskilt boende eller daglig verksamhet där samtliga brukare placeras i omvårdnadsnivåer kan inte åsättas ett pris utan att det tas hänsyn till varje brukares individuella behov. De kan variera kraftigt från den ena stunden till den andra och givetvis också i ett längre tidsperspektiv.

Ett valfrihetssystem förutsätter att det är brukaren som väljer utförare och har ett av kommunen bestämt belopp till sitt förfogande inför sitt val. Om inte systemet ska urarta till ett rent köpsystem med enskilda människor som försäljningsobjekt måste kommunen, utföraren och brukaren tillsammans komma överens om hur stor ersättningen ska vara och hur den ska regleras över tid. Utgångspunkten för dialogen ska vara att brukarens val av utförare ska tillgodoses.

Vi anser att

- *formerna för ersättningen i ett valfrihetssystem måste ägnas särskild uppmärksamhet. Priset måste sättas utifrån de enskilda personernas behov av insatser och kan inte automatiskt standardiseras i ett fåtal behovsnivåer.*

Informationen till brukarna

Det är positivt att utredningen har ägnat den frågan särskild uppmärksamhet och att det i den föreslagna lagen anges vilka krav som informationen ska uppfylla. En aspekt utöver dem som anges i 9 kap 1 § bör anges, nämligen behovet av tid för eftertanke. Eftersom alltför brukare blir förtroga med information och annan text av ”multimedial” karaktär föreslår vi att även ”den nya tekniken” utnyttjas i detta sammanhang, som komplement till mer traditionella former.

Vi anser att

- *9 kap. 1 § ska kompletteras med att skälig tid bör medges för den enskildes beslutsfattande.*

Bilaga 3 (fortsättning)

Köp av tilläggstjänster

Vi vill inte motsätta oss att brukare ska kunna köpa vissa tjänster av sin utförare som inte ingår i de insatser som kommunen enligt lag ska ansvara för. Men konsekvenserna av den möjligheten måste nog följas. Som utredningen själv påpekar förutsätter en sådan möjlighet att den enskildes rättigheter enligt lag preciseras noggrant så att dels inte en kommun lämpar över sina åtaganden på en annan utförare, dels inte en privat utförare erbjuder sådana tjänster mot särskild ersättning som det åligger kommunen att svara för enligt lag.

Vi anser att

- *privata utförare ska kunna tillhandahålla tilläggstjänster utöver de tjänster som kommunen har att svara för enligt lag men att konsekvenserna av den möjligheten måste nog följas upp och utvärderas*
- *de rättigheter som lagen innefattar måste preciseras och att de enskilda besluten måste tydligt ange vad den enskilde har rätt att begära av sin utförare*
- *beslut som avser enskilda brukares rättigheter måste kunna överklagas.*

Tillsyn med mera

Både kommunen och länsstyrelsen har skyldighet att utöva tillsyn av verksamheter inom socialtjänstområdet liksom att ge dessa verksamheter råd och stöd i tillämpningen av lagstiftningen. Detta gäller såväl de verksamheter som drivs av kommunen som de som har andra driftansvariga. Länsstyrelserna har dessutom till uppgift att godkänna andra utförare än kommunala. Dessa arbetsuppgifter kommer givetvis att öka när antalet utförare ökar. Redan i dag avsätts alldeles för små resurser för dessa uppgifter, till förfång för tryggheten och säkerheten i verksamheterna.

Vi anser att

- *staten måste öka resurserna för länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsarbete*
- *ju fler enskilda utförare som finns inom denna "sektor" desto mer måste kommunerna öka sina resurser för samordning mellan utförarna och för sin egen planering inför kommuninnevanornas framtida behov av stöd och service*
- *kommunerna måste även öka sina resurser för tillsyn och kontroll av all verksamhet, såväl sin egen som den som drivs av andra utförare*

Eftersom LOV har ett uttalat syfte att uppmuntra småföretagande och småskaliga lösningar för personer som rymmer stora och mycket individuella behov av stöd och service innebär det att även kvalitén på tillsynsmyndigheternas arbete måste ägnas ett större utrymme i respektive myndighets budget. Vi vill till varje pris förhindra flera fall av offentligt sanktionerade övergrepp av den typ som nyligen blev belysta i Uppsala (bland annat efter kommunens aktiva stöd till olagliga så kallade omvårdnadsmetoder)

Bilaga 3 (fortsättning)

Uppföljning och utvärdering

Att införa ett valfrihetssystem medför omvälvande förändringar såväl för brukare som för politiker och kommunanställda på olika nivåer. Mycket är positivt men det finns också uppenbara risker. En risk är att valfriheten inte blir en realitet för alla, och särskilt inte för dem med de största behoven och den minsta autonomi. En annan risk är att förändringen drivs fram i en takt som inte medger att den enskilde får den tid på sig som behövs för att fatta ett väl underbyggt beslut.

Vi anser att

- *konsekvenserna måste följas upp kontinuerligt såväl av varje kommun som på central nivå*
- *en utvärdering måste göras när lagen varit i kraft ett par år*
- *de eventuella negativa effekter som visar sig måste motverkas.*

Stimulansbidraget

Vi tillstyrker förslaget om hur bidraget ska fördelas och användas under förutsättning att det som ett villkor anges att handikapprörelsen ska ges möjlighet att ta aktiv del i implementeringen av lagen, inklusive utformningen av informationen till brukarna.

LOV och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Också för dem som har stödinsatser enligt LSS är valfriheten givetvis något positivt. Goda alternativ till kommunal drift finns för övrigt redan i dag. I sitt PM nr 16/2008 understryker LSS-kommittén att även insatser enligt LSS omfattas av LOV.

Därför finner vi det angeläget att redan nu framhålla att detta valfrihetssystem, när det även innefattar LSS-insatser, kräver särskilda överväganden. Ambitionsnivån i SoL, att insatserna ska ge brukaren en skälig levnadsnivå, och motsvarande i LSS, att insatserna ska ge brukaren goda (alltså inte bara ”skäliga”!) levnadsvillkor, får avgörande konsekvenser för att det uttalade syftet med valfrihet skall lämna skrivbordet och därmed bli en verklig valfrihet. Det förhållandet att LSS omfattar personer med stora behov av stöd, service och omvårdnad ställer särskilda krav på valproceduren men också givetvis på personalens kompetens. Dessa frågor utvecklas väl i Socialstyrelsens rapport ”Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS” (juni 2007), varför vi här nöjer oss med att hänvisa till denna skrift. Samtidigt vill vi framhålla att de råd och anvisningar som denna skrift berör även sträcker sig till andra stödinsatser än de som erbjuds i bostaden; det gäller inte minst frågor om bemötande och om stödets kvalitet. Att dessa frågor, som är direkt avgörande för den enskildes uppfattning om vad han/hon har att välja mellan, och senare om det faktiskt erhållna stödet är gott, så starkt betonas i detta yttrande stödet beror på att begrepp som kvalitet och service har så lätt att förvandlas till tomma fraser om de inte förses med tydliga och ”tvingande” definitioner.

Bilaga 3 (fortsättning)

Vi anser

- *att också insatser enligt LSS ska omfattas av ett valfritt system*
- *att delaktighet och inhämtande av beslutsunderlag som i 10 och 15:7 §§ LSS (individuellt plan respektive samverkan med brukarorganisationer) skall vara en naturlig del i kommunens arbetsätt även när LOV tillämpas*
- *att de myndigheter (främst Länsstyrelsen och i kommunerna) som har att ge råd och stöd, utöva tillsyn och meddela tillstånd enligt 22 och 23 §§ LSS också måste erbjuda erforderlig kompetens och resurser i övrigt för att kunna fullfölja sina uppgifter.*
- *att den föreslagna lagen dock inte utan vidare kan tillämpas också på LSS-insatser. Särskilda överväganden och anpassningar måste göras.*

Stockholm den 26 maj 2008

Enligt uppdrag

Lars Stensborg
Kanslichef

Efterord till Konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS, upplaga 1, augusti 2008

Förändringarna i samhället, och därmed i lagstiftningen, genomförs nu med hög hastighet. Detta gäller kanske särskilt inom områdena näringspolitik och socialpolitik, som ämnet för denna skrift ryms inom.

FUB:s skrift om konkurrensutsättning av verksamhet enligt LSS kommer därför inte att kunna ha någon längre hållbarhet, inte i denna lydelse.

Inledningsvis nämns bland annat förslaget till en kompletterande lagstiftning, LOV. Nu vet vi inte vilka konsekvenser denna ännu inte antagna lag kommer att få i praktiken. Vi förstår dock att både denna lag och andra förändringar i ”valfrihetens” tecken kommer att kräva stora insatser från både FUB:s och enskilda medlemmars sida för att den nya ”valfriheten” inte skall bli endast en chimär.