

Ert datum 2015-10-09
Er referens 170-850/2015

Datum 2015-12-22
Vår referens SJ

KF/KS kansli Stadshuset
105 35 Stockholm

Remissvar avseende ”Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet”

Stockholms stad har tagit fram ett program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet. En ansevärd del av de över 20 miljarder kronor som Stockholms stad varje år upphandlar tjänster och varor rör upphandling av vård- och omsorg. Därför vill Vårdföretagarna lämna sina synpunkter på programmet.

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för vårdgivare som bedriver vård och omsorg i privat regi oavsett driftform. Vårdföretagarna har cirka 2000 medlemmar med 100 000 årsanställda.

Sammanfattning

Vårdföretagarnas medlemmar önskar långsiktiga spelregler och tydlighet. Vi vill att staden utvecklar sin dialog med leverantörerna såväl under upphandlingsprocessen som under avtalsperioden.

Vårdföretagarnas medlemmar anser att den politiska ambitionsnivån i Stockholm stad är svårtolkad. Det saknas tydlighet om vilka verksamheter som bör konkurrensutsättas och när, liksom anledningarna till det senaste årets återtaganden av verksamheter med hög kvalitet.

Allt fler politiska önskemål i upphandlingen samtidigt, om än vällovliga, kan skapa hinder för en effektiv och attraktiv upphandling. I slutändan är upphandlingen till för medborgarna, patienten, brukaren och kunden.

Vårdföretagarna vill understryka vikten av att verksamhet i egen-regi och upphandlad verksamhet behandlas lika samt att villkoren för att delta i en upphandling är lika för alla leverantörer. Likabehandlingsprincipen måste värnas.

Synpunkter på programmet för upphandling och inköp

Goda anställningsvillkor

På sidan 4 står att staden ska så långt det är möjligt ställa krav på särskilda kontraktsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal för de fall då leverantörerna inte är kollektivavtalsanslutna. Detta synsätt bejakar Vårdföretagarna vars medlemmar är kollektivavtalsanslutna och vill verka på en konkurrensneutral marknad. Men vi vill understryka vikten av att kontraktsvillkoren inte utformas så att kraven knyts till ett

specifikt kollektivavtal. Det skulle få som konsekvens att företag som följer andra kollektivavtal inte kan medverka i upphandlingen, och det är ett problem.

Kvalitet

Programmet lyfter vikten av kvalitet i upphandlingarna och i de varor och tjänster som upphandlas. Det är bra, kvalitet är en övergripande och viktig fråga som behöver lyftas mer. Uppföljning av relevanta krav är mycket viktigt och något vi vill se mer av, vilket också påpekas i programmet. Men det är inte alltid en enkel uppgift att definiera vad som är kvalitet i ett förfrågningsunderlag. Vi vill understryka vikten av att kvalitetsutveckling sker tillsammans med leverantörerna, t.ex. i branschråd eller i gemensam utveckling av underlagen.

På sidan 6 står att relevanta krav på bemanning är ett sätt att uppnå kvalitet. Vi menar att indirekta kvalitetskrav som reglering av bemanning tenderar att hämma innovation och utveckling av nya lösningar, och därför inte är att rekommendera. Vårdföretagarnas uppfattning är att vård- och omsorgsföretagen själva kan bedöma hur verksamheten bäst organiseras utifrån brukarens och patientens behov. Deras behov varierar ofta över tid vilket omöjliggör en statisk syn på bemanning.

I skrivningarna om kvalitet betonas att privata utförare ska bedriva ett aktivt arbete med att informera personal om rättigheter och skyldigheter, syftande till att värna arbetsgatareans psykiska och fysiska arbetsmiljö. Det är bra, men är rimligtvis lika viktigt för verksamhet i den egna regin. Likabehandlingsprincipen behöver värnas även i detta program.

Dialog

Det är positivt att det längst ner på sidan 6 i programmet står att staden "ska vara öppen för synpunkter från företag samt näringsliv- och intresseorganisationer". Vårdföretagarna menar att det bästa sättet för staden att utveckla sina tjänster och sin välfärd är gemensamt med sina leverantörer, privata vård- och omsorgsgivarna har mycket att bidra med. Det är likaså positivt att programmet på sidan 7 poängterar att företagets erfarenheter kan tas tillvara och bidra till utveckling av stadens verksamheter.

Frågan är dock hur denna dialog ska gå till. Vem har ansvaret för att dialogen verkligen kommer till stånd? Det är en viktig del av upphandlingsprocessen men som saknas i programmet. Det vore därför önskvärt att det i programmet finns ett avsnitt som betonar vikten av dialog med potentiella leverantörer och att detta avsnitt läggs under en egen rubrik. I ett sådant avsnitt kan exempelvis betonas att dialog (och med det avses både muntlig och skriftlig dialog) är möjligt under hela upphandlingsprocessen liksom under hela avtalsperioden. Programmet borde tydliggöra möjligheten att skicka anbud och förfrågningsunderlag på extern remiss. Då ges möjligheten att få återkoppling på stadens krav och ambitioner med dem. Det ökar möjligheten att rätt krav ställs och gör en mer stringent uppföljning möjlig.

Vidare bör det i ett sådant avsnitt i programmet lyftas att det är önskvärt att staden tar tillvara erfarenheter från tidigare avtalsperioder. Det finns ett behov av att ständigt utveckla eller anpassa varje upphandlat avtal och dess tjänster. Ett tänkbart sätt är att avtalsparterna sätter sig ner i en dialog slutet av avtalsperioden för att lyfta upp det som

varit bra respektive det som skulle kunna förbättras inför nästa avtalsperiod. På så vis kan sannolikt kravställandet förbättras.

Ett sådant förfaringsätt menar vi också kan främja stadens ambitioner att attrahera små- och medelstora samt idéburens sektor och därmed öka mångfalden av leverantörer.

Sociala villkor eller krav

Upphandlingsprogrammet har ambitionen att bidra till minskad arbetslöshet i Stockholms stad. Det är en viktig och vällovlig ambition men sättet att göra det på går att ifrågasätta. Att ställa krav på leverantörerna i syfte att minska arbetslösheten i vissa grupper som står utanför arbetsmarknaden och öppna upp för anställning eller praktik kan sägas vara en typ av så kallat socialt krav eller villkor i upphandlingen.

Sociala villkor i offentlig upphandling kan definitionsmässigt betyda flera olika saker. Det kan vara krav på underleverantörer i tredje land, det kan vara arbetsrättsliga villkor som leverantörerna ska leva upp till, det kan vara krav på att företagen ska ta in arbetslösa (eller ta in praktikanter) som kommunen har pekat ut, det kan handla om reserverade kontrakt (i kommande LOU), som innebär att kommunen kan reservera kontrakt till utförare som har minst 30 procent av personalen av individer med funktionshinder eller är missgynnade. Vita-jobbmodellen innefattar arbetsrättsliga villkor och som också innehåller uppföljning av de ställda kraven.

Varje enskilt socialt villkor har sina specifika problem och kan skapa hinder för leverantörers medverkan i en upphandling. Hela området sociala villkor är ett relativt nytt inom upphandling, det saknas rättsfall och kunskap om hur man ställer kraven rätt. Exempelvis utvärderas sällan eller aldrig tvingande krav på att anställa och det finns inga jämförelser med dialogmodellen, som Stockholms stad också använder.

Det är viktigt att kraven som ställs är förenliga med upphandlingens grundläggande principer och att det alltid finns en koppling till föremålet för kontraktet. Det är lika viktigt att kraven är förenliga med de specifika krav som gäller vården och omsorgen där flera olika regelverk råder samtidigt, till exempel föreskrifter från Socialstyrelsen och tillståndsfrågor från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det är av största vikt att tvingande regler för vården och omsorgen inte krockar med stadens vilja att införa sociala villkor i upphandlingen. Det skulle försvåra eller rent av omöjliggöra upphandling av vård och omsorg.

Sociala villkor kan vara bra om de innebär att man hindrar oseriösa aktörer som konkurrerar genom att inte göra rätt för sig. Men de riskerar också att stänga ute seriösa aktörer, inte minst de mindre företagen, eller leda fel i upphandlingen.

Staden har beslutat om att arbeta med "vita jobb-modellen" som pilotprojekt enligt tjänsteutlåtandet till det remitterade programmet. Det främsta problemet med den modellen är om staden använder sig av fackliga representanter för uppföljning. Ett ytterligare problem är att vita-jobb-modellen öppnar för en långtgående insyn i företagets ekonomi och personal. Det är information som kan vara svår att värdera och som, ryckt ur sitt sammanhang, inte alltid blir rättvisande. En allt för långtgående insyn kan skapa stora problem för företag, exempelvis de som är börsnoterade och som

därmed följer börsens insynsregler. Dessutom kan insyn skapa stor oreda om informationen når konkurrenter.

Vita-jobb-modellen kan utformas så att kraven formas till ett specifikt kollektivavtal, det skulle innebära att de företag som följer andra kollektivavtal har svårt att kunna medverka i upphandlingen. Det är också ett problem.

Allmänhetens insyn i verksamheter för sociala tjänster

På sidan 9 i programmet framkommer att staden ska sträva efter att allmänheten får skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Vårdföretagarna utgår från att detta synsätt också ska gälla skälig insyn i stadens egen-regi-verksamhet.

Vårdföretagarna har under 2015 infört ökade krav på transparens och öppenhet på sina medlemmar. Alla medlemmar ska redovisa information om kvalitet, personal, ekonomi, ägare och styrelse. På detta sätt kan patienter, brukare och allmänheten enklare få relevant information om enskilda privata utförare. Vi anser att dessa krav är skäliga och uppmuntrar därför staden att hämta ledning i Vårdföretagarnas arbete när staden går vidare med att definiera vad som är skälig insyn. Om det finns ett intresse från stadens sida lämnar vi gärna synpunkter och bistår i det fortsatta arbetet.

Vidare anges i programmet på sidan 9 att staden ska sträva mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som möjliggör en neutral jämförelse mellan utförare. Vårdföretagarna utgår från att också detta innebär att rutinerna tillämpas i stadens egen-regi-verksamhet för att underlätta för stadens invånare att göra ett väl informerat val mellan alla utförare, oavsett regiform. Vårdföretagarna strävar efter att medborgare, patienter och brukare får möjligheten att jämföra kvaliteten i den vård och omsorg som utförare, oavsett regi, erbjuder och välkomnar därför detta synsätt i programmet.

Seriösa leverantörer

På sidan 7 understryks vikten av att arbeta med seriösa leverantörer. Det är bra och något som Vårdföretagarna har arbetat länge med. Vi anser att enbart vård- och omsorgsgivare med hög kvalitet ska vara verksamma inom vården och omsorgen och har därför tagit fram en modell för granskning inför ett medlemskap i Vårdföretagarna. I detta arbete har vi täta kontakter med flera myndigheter bl a IVO och Skatteverket. Vi avslår ansökningar från dem som t.ex. inte har ledningssystem för kvalitet eller vid ansökningstillfället inte bedöms leva upp till Vårdföretagarnas etiska riktlinjer. Som medlem i Vårdföretagarna ska man uppfylla ett antal krav, till exempel ha kvalitetsledningssystem och kollektivavtal, inte ha restförda skatter och avgifter. Dessutom ska ägare med inflytande vara lämpliga och fria från anmärkningar i sin yrkesutövning eller i sitt uppdrag.

Om det finns ett intresse från stadens sida berättar vi gärna mer om detta arbete och bistår i stadens fortsatta arbete.

Underlätta för leverantörer att lämna anbud

Det är inte någon enkel uppgift att delta och lägga ett anbud i Stockholms stads upphandlingar. Det stora flertalet av de privata vård- och omsorgsgivarna är små företag, av branschens cirka 12 000 företag har drygt nio av tio företag färre än 20 anställda. På sidan 8 i programmet för upphandling och inköp beskriver Stockholms stad

sin ambition att attrahera olika typer av företag både avseende storlek, ägarform och inriktning. För att göra det är det av största vikt att upphandlingen inte består av byråkratiska processer med komplicerade förfrågningsunderlag och en god dialog med leverantörerna är av största vikt.

Tillämpningsanvisningar

Ett program för upphandling och inköp av detta slag blir en programförklaring på en övergripande nivå. Vårdföretagarna ser fram emot att programmet kompletteras med tillämpningsanvisningar och blir mer konkret. Vi bistår gärna med fortsatt dialog i det arbetet.

Synpunkter på bilagor till programmet

Bilaga 2 Reviderad antidiskrimineringsklausul

Vårdföretagarna har inget att invända.

Bilaga 3 Klausul om meddelarfrihet

Det är viktigt att den anställde har en möjlighet att påverka och rapportera missförhållanden inom vård och omsorg som kan drabba patienten, brukaren eller kunden. Våra medlemmar önskar att arbetsgivaren får kännedom om missförhållanden för att kunna vidta snabb rättelse till gagn för patienten, kunden eller brukaren. Det är rimligt att anställda ska kunna göra sådana anmälningar utan att känna osäkerhet om de riskerar sin anställning eller andra former av repressalier.

Det finns redan idag tillsynsmyndigheter (exempelvis IVO och Arbetsmiljöverket) och lagbestämmelser (Lex Sarah, Lex Maria) som slår fast att de anställda har skyldighet, alternativt möjlighet, att anmäla missförhållanden hos sin arbetsgivare. De gäller för alla som verkar i vård och omsorg, oavsett regi. Vår uppfattning är att lagreglerna är ett viktigt medel att säkra att alla insatser i vård och omsorg, oavsett driftsform, håller god kvalitet.

Vårdföretagarna anser dock inte att meddelarskyddet ska omfatta annat än missförhållanden i verksamheter, alltså konstaterade avvikelser som riskerar att drabba vård- eller omsorgstagaren. Det ska till exempel inte gälla när företag lämnar anbud på nya verksamheter, eller som nämns i programmet, affärsförhållanden eller uppgifter som allmänt sett kan rubba konkurrensförhållanden för företagen.

Med vänlig hälsning,

Sabina Joyau

Näringspolitisk expert, Vårdföretagarna