



Datum

2020-03-24

Vår referens

Jennie Börjhagen

Controller

jennie.borjhagen@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Konkurrensverket, upphandlingstillsyn avseende Malmö stads köp av boende med stöd ASN-2018-22411

Sammanfattning

Konkurrensverket uppmärksammade i samband med en granskande reportageserie i SVT Skåne december 2018 att Malmö stad köpt boende med stöd utan att annonsera i enlighet med gällande upphandlingsbestämmelser.

I en skrivelse från Konkurrensverket daterad 2018-12-19 ombads Malmö stad redogöra för vad som hänt samt att inkomma med kopior på avtal som har ingåtts mellan 2016-01-01 och 2018-01-01. Utifrån begäran redovisade arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö stad 2019-01-25 efterfrågade uppgifter avseende såväl den leverantör¹ som angetts i SVT:s reportage som de leverantörer² som vanligen används som alternativ till granskad leverantör för aktuell målgrupp.

På begäran om komplettering 2019-04-02 lämnade arbetsmarknad- och socialnämnden 2019-04-30 ett svar och en förteckning med såväl skriftliga som muntliga avtal. De avsåg köp av ”boende med stöd” under åren 2018 och 2019, uppgift om vilka leverantörer, beslutsdatum, den tidsperiod som avtalen omfattat samt avtalens värde. I svaret uppgavs att redovisade avtal kan gälla olika former av ”boenden med stöd” från olika typ av leverantörer.

I ytterligare begäran om komplettering från Konkurrensverket 2019-05-14 efterfrågades uppgifter om vilka olika tjänster olika former av boenden tillhandahållit, vilka köp som gjorts av respektive tjänst, kopior av avtal samt fakturor styrkande de muntliga avtalen avseende typ av tjänst och till vilket värde. Svar lämnades 2019-08-27 i form av ett yttrande med förteckning och bilagor från arbetsmarknads- och socialnämnden, ASN-2018-22411. Alla tillhörande fakturor skickades till Konkurrensverket postalt.

Konkurrensverket har därefter 2019-10-08 inkommit med ytterligare begäran om komplettering. Då arbetsmarknads- och socialnämnden i tidigare yttrande lämnat uppgift om att de boenden med stöd som köps är av olika slag efterfrågas beskrivningar av de olika tjänsterna och varför det rör sig om tjänster av olika slag. De vill även veta om inköp av samma typer av boenden med stöd fortsatt görs under 2019, och om så varit begär de en sammanställning av dessa. Kompletterande uppgifter och handlingar samlades in och var Konkurrensverket tillhanda den 2019-11-01.

¹ Tamira, K.R.I.S, Comesta, Comboe, Stadsmissionen, Sikta.

² Tamira, K.R.I.S, Comesta, Comboe, Stadsmissionen, Sikta.

Konkurrensverket inkom med ytterligare en begäran om komplettering till förvaltningen 2020-03-10 där de vill veta hur kraven skiljer sig på de olika leverantörerna beroende på vilken typ av boende med stöd förvaltningen köper. De vill veta om en upphandling har publicerats och hur inköp av de olika kategorierna redovisas samt få en redovisning av det senast gjorda köpet i augusti 2019 med tillhörande avtal eller faktura som styrker köpet.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrande avseende Konkurrensverkets begäran om kompletterande uppgifter gällande Malmö stads köp av boende med stöd enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till Konkurrensverket.
3. Arbetsmarknads- och socialnämnden justerar paragrafen omedelbart

Beslutsunderlag

- Förslag till yttrande- Begäran om kompletterande uppgifter gällande Malmö stads köp av boende med stöd
- G-Tjänsteskrivelse-Konkurrensverket,upphandlingstillsyn avseende Malmö stads köp av boende med stöd
- Bilaga 2
- Bilaga 3
- Bilaga 4
- Bilaga 5

Beslutsplanering

- ASN presidieberedning 2019-08-07
- Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-08-15
- Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-08-27
- Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-10-30
- Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2020-03-12
- Arbetsmarknads- och socialnämnden 2020-03-26

Beslutet skickas till

Anders Larsson på enheten för allmän upphandlingstillsyn på Konkurrensverket
Anders.larsson@kkv.se

Ärendet

Bakgrund

Konkurrensverket uppmärksammade i december 2018 att Malmö stad köpt boenden med stöd utan att annonsera i enlighet med gällande upphandlingsbestämmelser. Detta i samband med en granskande reportageserie i SVT Skåne.

I reportageserien uppgav SVT Skåne att arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö stad betalat 70 miljoner kronor för köp av boende med stöd hos en av SVT angiven utförare och att Malmö stad inte upphandlat tjänsten som köpts av utföraren.

Med anledning av reportaget tillsatte förvaltningsledningen omgående en särskild utredningsgrupp som fick i uppdrag att utreda eventuella brister i utredning, beslut och uppföljning av bistånd enligt socialtjänstlagen avseende boende med stöd. I uppdraget ingick en granskning av enskilda ärenden, en genomgång av pågående insatser hos berörd utförare samt en genomlysning av rådande tillvägagångssätt och rådande principer vid bistånd till boende med stöd.

Förvaltningens granskning visade att boende med stöd inte upphandlats, att det beslutats åtgärdas och att förvaltningen därav inledes ett arbete med upphandling av boende med stöd. Utredningen redovisades för arbetsmarknads- och socialnämnden 2018-12-20.

I en skrivelse från Konkurrensverket 2018-12-19 ombads Malmö stad redogöra för vad som hänt samt att inkomma med kopior på avtal som har ingåtts mellan 2016-01-01 och 2018-12-31. Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö stad lämnade 2019-01-25 utifrån begäran in efterfrågade uppgifter om den leverantör SVT berört i sin granskning samt de leverantörer som vanligen används som alternativ till granskad leverantör för aktuell målgrupp.

På begäran om komplettering 2019-04-02 lämnade Arbetsmarknad- och socialnämnden 2019-04-30 ett svar och en förteckning med såväl skriftliga som muntliga avtal avseende köp av ”boende med stöd” under åren 2018 och 2019. I svaret uppgavs att redovisade avtal kan gälla olika former av boenden med stöd från olika typ av leverantörer. Av lämnade avtal framgick; vilka leverantörer avtal ingåtts med, beslutsdatum, den tidsperiod som avtalen omfattat samt avtalens värde. I förteckningen saknades i några fall uppgifter om när beslut om avtal fattades samt uppgifter om avtalens totala värde då de inte gått att hitta i den dokumentation som fanns i dessa ärenden.

Utifrån tidigare svar om att inlämnad förteckning över avtal kan avse olika form av boende med stöd begärde Konkurrensverket 2019-05-14 svar om vilka de olika tjänster är, vilka köp som gjorts av respektive tjänst, kopior av avtal samt fakturor styrkande de muntliga avtalen avseende typ av tjänst och till vilket värde. Arbetsmarknads- och socialnämnden har i ett yttrande med bilagor, ASN-2018-22411, svarat Konkurrensverket 2019-08-27. Alla tillhörande fakturor skickades till Konkurrensverket postalt. Konkurrensverket har därefter 2019-10-08 inkommit med ytterligare begäran om komplettering. Då arbetsmarknads- och socialnämnden i tidigare yttrande lämnat uppgift om att de boenden med stöd som köps är av olika slag efterfrågas beskrivningar av de olika tjänsterna och varför det rör sig om tjänster av olika slag. De ville även veta om inköp av samma typer av boenden med stöd fortsatt göras under 2019, och om så varit begär de en sammanställning av dessa. Kompletterande uppgifter och handlingar samlades in och var Konkurrensverket tillhanda senast 2019-11-01.

Aktuellt ärende

Efter att Konkurrensverket tagit del av Arbetsmarknads- och socialnämnden yttrande med bilagor, ASN-2018-22411, 2019-11-01 har de 2020-03-10 inkommit med ytterligare begäran om kompletterande frågor med svar senast 2020-03-27.

1. *Ni anser att de olika kategorierna av boende med köp som ni redovisar utgör olika typer av tjänster. Det framgår av den sammanställning som ni skickade in 27 augusti 2019 att flera leverantörer levererar flera olika typer av tjänster. Hur skiljer sig de krav som ni ställer på leverantören beroende på vilken typ av boende med stöd som ni köper? Bifoga underlag om ni ställer olika krav, exempelvis gällande personalens utbildning.*

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har utifrån tidigare förfrågan skickat in de underlag som finns att tillgå gällande kravställan på de leverantörer som anlitas efterfrågade perioder. Nedan följer ytterligare en beskrivning avseende de komponenter och de krav som ingår i upphandlingsprocessen vad gäller köp av plats i boende med stöd.

Verksamheten inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen styrs framför allt av Socialtjänstlagen (2001:453), SoL och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Av gällande lagar och föreskrifter framgår tydliga krav på verksamheter som erbjuder vård och behandling för både barn och vuxna samt stödboende för barn och ungdomar. När det gäller boende med stöd i övrigt finns det inga motsvarande krav i lag och föreskrift eftersom boende med stöd inte erbjuder behandling.

I Socialtjänstlagen framgår allmänna krav på god kvalitet av de insatser som erbjuds. Kvalitet är ett svårångat begrepp, men exempel på indikatorer på god kvalitet är enligt Socialstyrelsen att insatsen utgår från individens behov och att den är kunskapsbaserad samt tillgänglig.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens krav gällande olika tjänster av stöd följer både socialtjänstlagen och IVO:s rekommendationer av god kvalitet.

Vid behov av boende är huvudkriteriet alltid att boendet tar emot den målgrupp för vilken plats efterfrågas. Utöver att boendet ska vara avsett för målgruppen kan kraven på olika leverantörer skilja sig påtagligt då handläggarna utifrån socialtjänstlagen och IVO:s rekommendationer utgår från varje brukares individuella behov.

I upphandlingsprocessen görs primärt en bedömning av eventuella möjliga leverantörers förmåga att utföra tänkt uppdrag utifrån följande:

1. Krav ställs muntligt vid informations-/inskrivningsmötena där handläggaren beskriver brukares individuella behov. I den upphandlingsprocess som sedan följer har boendet att uti från de tjänster som efterfrågas svara på vilka stödtjänster de kan erbjuda.
2. Boende med stöd anpassat för målgruppen, med utgångspunkt för geografi, lokalens beskaffenhet och individuella behov söks.
3. Matchning sker när boendet kan säkerställa brukarens behov och önskemål.
4. Krav ställs på att möjliga leverantörer verifierar sina kunskaper och kompetenser genom att visa på tidigare erfarenhet samt referenstagning. Referenser inhämtas även inom intern organisation likväl som externt med personer i kontakt med den berörde. Detta sker i muntlig kommunikation, per telefon och i möten.
5. Ytterligare krav som därefter så långt möjligt ska beaktas i vidare process är individens egna önskemål och att den enskilde ges möjlighet till självbestämmande, inflytande och delaktighet.

Utifrån dessa individuella bedömningar skiljer sig således kraven påtagligt på olika leverantörer när det exempelvis gäller insatser riktade till våldsutsatta jämfört med insatser riktade till personer med beroendeproblematik. Vid boende med stöd till våldsutsatta behöver en riskbedömning göras utifrån varje enskild individ då skydd är den primära tjänsten. Detta kräver personal med erfarenhet av att kunna upprätthålla skyddet.

Vid boende med stöd riktade till personer med beroendeproblematik är stöd den primära tjänsten vilket medför att personalen på boendet måste ha erfarenhet av att ge stöd för att behålla nykterhet/drogfrihet. Boendet ska tillhandahålla ett vardagsnära pedagogiskt, socialt och praktiskt stöd i att hantera vardag och boende samt stöd vid kontakter med missbruksvård och andra myndigheter. Med stöd som den primära tjänsten krävs även ett varierat utbud utifrån olika målgruppers behov av differentierade tjänster. Krav att tillhandahålla psykosocialt stöd

kräver särskild kompetens till skillnad från boenden där stöd mest är kontroll.

I tidigare inskickade underlag har förvaltningen ytterligare beskrivit vilka viktiga skillnader som särskiljer tjänsterna.

2. *Har ni publicerat någon upphandling av boende med stöd och i så fall har ni delat upp de olika kategorierna av boende med stöd? Vi vill i förekommande fall se indelningen i kategorier från underlaget med tillhörande krav på bevisning för anbudsgivarna.*

Nej det har ännu inte gjorts. Arbetet med kategoriseringen av upphandlingen avseende boende med stöd pågår. Förvaltningen beräknar att gå ut med annons i maj/juni och tilldelningsbeslut november/december.

3. *Hur redovisar ni inköpen av boende med stöd i de olika kategorierna? Redovisas inköpen uppdelat efter typ av boende med stöd. Beskriv i så fall hur denna uppdelning görs. Av er sammanställning från ert ekonomisystem framgår det att tjänsterna avser dygnslägenhet med stöd samt gemensamhetsboende med stöd?*

I Arbetsmarknads- och socialförvaltningens system redovisas boende med stöd i två olika kategorier, det vi kallar för resurstyper.

Val görs mellan *dygnslägenhet med stöd* eller *gemensamhetsboende med stöd*, beroende på vad det är för typ av boende:

Dygnslägenhet – En lägenhet som hushållet inte delar med något annat hushåll. I lägenheten ska det finnas kök, toalett-dusch samt tillgång till tvättstuga/tvättmaskin. Kan också vara villa/hus.

Gemensamhetsboende – Ett boende där hushållet har egna rum (varje hushåll måste ha en egen brandcell) men delar vissa utrymmen med andra hushåll, exempelvis toalett, dusch och kök.

4. *Vilket avtal under perioden 1 januari 2019 - augusti 2019, som sammanställningen inkommen den 1 november 2019 avser, är det senast ingångna? Av sammanställningen kan man anta att det är avtalet med Samskapa nivå- och stödboende som utgör det senast ingångna men det saknas datum. Vi vill ha det sist ingångna avtalet eller en faktura som styrker detta avtal.*

I samtal med Ander Larsson på enheten för allmän upphandlingstillsyn på Konkurrensverket godkänner Anders Larsson att redovisningen i fråga 4 innehåller de senast gjorda köpet i augusti 2019 det vill säga den eller de transaktion som är gjorda den 29 augusti 2019. Transaktionerna ska styrkas med skriftliga avtal om möjligt och om inte möjligt med skriftligt avtal styrks köpen av fakturan kopplad till köpet. Redovisningen finns i bilaga 1-5.

Ansvariga

Petra West Stenkvisst Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef