



Datum
6-04
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
FSN-2019-225

Utredning av upphandling av verksamhet som komplement till den verksamhet som funktionsstödsnämnden bedriver i egen regi

Bakgrund

Funktionsstödsnämnden behandlade 2018-11-28 (Dnr FSN-2018-829) ett medborgarförslag som förordade att nämnden ska komplettera nuvarande boenden genom att upphandla LSS- och socialpsykiatriboenden. Nämnden beslutade, i samband med svaret till förslagsställaren, att ge funktionsstödsförvaltningen i uppdrag att utreda och initiera en kravställd upphandling av LSS- och socialpsykiatriboenden i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU).

2019-03-22 tog nämnden beslut (Dnr FSN-2019-225) om att ge förvaltningen ett uppdrag. Beslutet lyder: Funktionsstödsnämnden ger funktionsstödsförvaltningen, i enlighet med det beslut kring upphandling av boenden som fattades 2018-11-28 (FSN-2018-829), i uppdrag att utreda och återkomma till nämnden med en behovsanalys, marknadsanalys, och en risk- och konsekvensanalys samt förslag till vidare hantering för att upphandla LSS- och socialpsykiatriboenden som komplement till de boenden som funktionsstödsnämnden bedriver i egen regi, i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Nuläge

Funktionsstödsnämndens verksamhet riktar sig till fyra målgrupper: människor med funktionsnedsättning som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, barn med fysiska funktionsnedsättningar eller somatisk sjukdom, vuxna människor med psykiska funktionsnedsättningar och vuxna människor med psykiska sjukdomar.

Verksamheten personkrets 1 (PK1) är riktad till personer med intellektuell funktionsnedsättning, autism eller autismliknande tillstånd. Personkrets 2 (PK2) riktas till personer med betydande och bestående funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder som föranletts av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Personkrets 3 (PK3) är riktad till personer som har stora och varaktiga psykiska funktionsnedsättningar eller andra stora varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande och som gör att personen har stora svårigheter att på egen hand klara daglig livsföring som att klä på sig, laga mat, förflytta sig eller kommunicera med omgivningen.

I nuläget driver funktionsstödsförvaltningen 130 LSS-boenden (48 serviceboenden och 82 gruppboenden) för personkrets 1, 2 och 3. Av dessa tillhör 24 boenden socialpsykiatri (PK3). Samtliga boenden är placerade i Malmö kommun. Inom förvaltningen finns även fem korttidsboenden LSS och fyra boenden som drivs enligt socialtjänstlagen, SoL. De är Nobelgården, Stensjögatan samt stödboendena Bangatan och Västra Skrävlinge.

Antalet brukare i LSS-boenden är 903 varav 17 har en extern placering. Av dessa finns merparten inom PK1 och PK2. Brukare med särskilt boende enligt SoL är 142, varav 116 har en extern placering (siffror april 2019).

Den 30 april 2019 väntade 27 personer med gynnande beslut, gällande insatsen bostad med särskild service enligt LSS 9:8 eller 9:9, på LSS-bostad. Av de som står i kö har merparten behov av boende för PK1. Trots att förvaltningen har lediga boenden, tackar en del nej av skäl som t.ex. närmiljö eller utan att ha sett den anvisade lägenheten. Andra kan tacka nej efter att ha sett den anvisade lägenheten för att lägenheten inte uppfyller brukarens specifika önskemål. När en brukare tackat nej till en anvisad lägenhet fortsätter brukaren att stå kvar i kön tills brukaren tackar ja till en lägenhet som uppfyller brukarens önskemål.

Det är i dagsläget ingen kö till SoL-boenden. Detta beror i stor utsträckning på att externa placeringar kan göras relativt snabbt.

Så här såg förteckningen över icke verkställda beslut om LSS-boende ut vid rapporteringen till arbetsutskottet den 24 april 2019.

Väntetid	Orsak
43 mån & 21 dgr 2015-08-10	Tackat nej upprepade gånger på angivna visningar 151110, 160930, 170904, 171109, 180421 samt 181001. Tackat ja 190307, inväntar kontraktsskrivning.
36 mån & 9 dgr 2016-02-22	Har anvisats flera förslag men tackat nej 170117, 170321, 170906, 171120, 180326, 180515, 181001 samt 190321.
29 mån & 10 dgr 2016-10-21	Tackat nej till anvisningar 170905, 180726 samt 190218. Har specifika önskemål om att bo på en viss våning.
23 mån & 30 dgr 2017-04-01	På annat boende med annan huvudman. Samverkan sker med huvudmannen för att, för att hitta ett boende som motsvarar den enskildes behov. Tackat nej 181002 till anvisning.
18 mån & 12 dgr 2017-09-19	Tackat ja till lägenhet 181029, inflyttningsdatum 190401.
15 mån & 11 dgr 2017-12-20	Tackat nej till två erbjudanden 180921 och 181204. Vill ha särskild anpassad bostad.

14 mån & 19 dgr 2018-01-12	Tackat nej till anvisningar 180518, 190128, 190312 pga tyckte att boendet var för sterilt.
13 mån & 5 dgr 2018-02-26	Resursbrist/bostad, befinner sig på korttid enligt SoL. Möte har skett med myndigheten 181012, 181107, 181204 och 190111 för att hitta ett lämpligt boende.
12 mån & 18 dgr 2018-03-13	Tackat nej 181210. Vill bo på nybyggda boendet i Tygelsjö. Anvisning planeras i maj.
12 mån & 17 dgr 2018-03-14	Tackat nej till anvisning 180504, 180918 samt 181018 pga enskilde känner sig otrygg i områdena. Vill bo i Bunkeflostrand, Limhamn eller Vintrie.
11 mån & 5 dgr 2018-04-26	Tackat nej 181106 pga att hen vill bo i Oxie.
10 mån & 22 dgr 2018-05-09	Tackat nej 181017 och 190131. Ny anvisning 190402 till Tygelsjögården. Bor på 9§8 LSS (barnboende).
10 mån & 14 dgr 2018-05-17	Den enskilde ska genomgå en behandling. Tackade nej till anvisning 190308.
10 mån & 2 dgr 2018-05-29	Anvisad 190326, inväntar svar.
9 mån & 26 dgr 2018-06-05	Tackat ja till anvisning, lägenheten kommer renoveras och inget inflyttningsdatum är planerad.
9 mån & 20 dgr 2018-06-11	Tackat nej till anvisning 181102 och 190227.
9 mån & 5 dgr 2018-06-26	Tackat ja till anvisning 181101, inflyttningsdatum ej bestämt.
9 mån & 2 dgr 2018-06-29	Ej aktuell för tillfället på grund av annan, tvingande, lagstiftning
7 mån & 1 dag 2018-08-30	Saknar ledig lägenhet.
4 mån & 10 dgr 2018-11-21	Tackat nej 190114 och 190222
3 mån & 27 dgr 2018-12-04	Beviljad 9 § 8 och 9 § 10 LSS. Behov av särskild kompetens hos personal samt anpassning i miljö.

Funktionsstödsförvaltningen avropar externa boendeplatser från två ramavtal vilka är upphandlade enligt LOU, Malmö stads eget upphandlade ramavtal samt Kommunförbundet Skånes upphandlade ramavtal. Dock har hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutat (Dnr HVO-2018-300) att Malmö stad inte ska ha något eget ramavtal när nuvarande avtal löper ut 2019-08-31, vilket innebär att särskilda boendeplatser från och med 2019-09-01 avropas endast från Kommunförbundet Skånes ramavtal.

BoLSS använder Kommunförbundet Skånes upphandlade ramavtal för externa placeringar enligt LSS i Malmö eller i andra kommuner (17 platser).

Inom Kommunförbundet Skånes ramavtal finns 44 privata boenden att välja på inom socialpsykiatriområdet och 23 privata boenden inom LSS -området. Behovet av SoL-boenden tillgodoses genom avrop från samma ramavtal (116 platser). Genom vård- och boendeförmedlingen i hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen köper funktionsstödsförvaltningen även åtta platser enligt SoL från Malmö stads egna ramavtal för särskilda boenden. I snitt hade förvaltningen 121 externt placerade under perioden juli – dec 2018 och i snitt 117 externt placerade under perioden jan-april 2019 (särskilt boende SoL).

Ramavtalen omfattar bara privata leverantörer. En placering (LSS) i annan kommun kan vara aktuellt utifrån t.ex. behov av en stimulireducerad miljö eller om en person får skolplats i annan kommun.

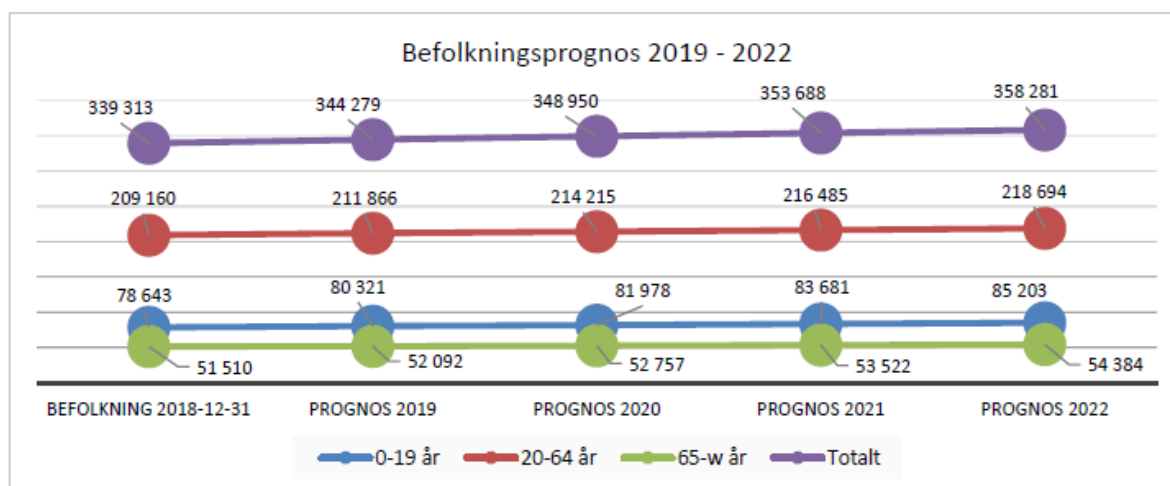
Kommunförbundet Skånes ramavtal är ett komplement till kommunal verksamhet och går också att kombinera med annan upphandlad verksamhet i kommunen. Leverantörerna i ramavtalet väljs utifrån en rangordning och det behov som individen har. Det finns boenden i hela Sverige, inklusive i Malmö. Se bilaga 1 (upphandlade LSS boenden) och bilaga 2 (upphandlade socialpsykiatriboenden).

Nuvarande avtal hos Kommunförbundet Skåne löper ut hösten 2019, varför en ny upphandling enligt LOU pågår för kommuner i Skåne, Halland och Kronoberg. Funktionsstödsförvaltningen är delaktig i denna upphandling, vilken omfattar samma typ av verksamhet och tjänster som nuvarande ramavtal gör. Avtalsstart är planerad till september 2019 (beslut om att ingå i upphandlingen togs av funktionsstödsnämndens arbetsutskottet 2017-08-11. Dnr FSN-2017-381.)

Behovsanalys

Funktionsstödsnämndens målgrupper finns inom alla åldersintervaller, då nämndens verksamheter riktar sig till barn, unga och vuxna, inom LSS och socialpsykiatri samt insatser till barn med svår somatisk sjukdom.

Malmöns befolkning växer och den snabba tillväxten förväntas fortsätta framöver, dock i en något långsammare takt än de senaste åren. Tabellen/diagrammet nedan visar den prognostiserade be-folkningsutvecklingen i Malmö. Den faktiska befolkningsutvecklingen har betydelse för funktionsstödsnämndens verksamheter. Malmö stads växande befolkning medför att fler Malmöbor efterfrågar kommunal service inom de områden som funktionsstödsnämnden ansvarar för.



Befolkningsstatistik 2018, befolkningsprognos 2019 - 2022

Ålder	Befolkning 2018-12-31	Förändring antal 2019 - 2020	Förändring % 2019 - 2020	Förändring antal 2021 - 2022	Förändring % 2021 - 2022
0 - 19 år	78 643	3 335	4%	6 560	8%
20 - 64 år	209 160	5 055	2%	9 534	5%
65-w år	51 510	1 247	2%	2 874	6%
Totalt	339 313	9 637		18 968	

(Källa: SCB samt stadskontorets avdelning för samhällsplanering)

Beräknat på demografi bedöms grundbehovet vara en utbyggnad av två till tre boenden per år. Förvaltningens bedömning är att även kön har byggts bort till 2022 utifrån den utbyggnadsplan som finns. Detta förutsätter att boendeutbyggnadsprocessen fortskrider enligt plan. Behov som uppkommer på kort sikt kan tillgodoses genom ett utökad avrop från Kommunförbundet Skånes ramavtal.

När det gäller behovet framåt så finns i dagsläget cirka 70 ärenden hos myndigheten som gäller ansökan om LSS-bostad. Cirka hälften av alla ansökningar brukar få bifall. Förvaltningen ser ett ökat behov av boenden anpassade för personer med utmanande beteende, vilket ofta medför behov av anpassade lokaler och en stimulireducerad miljö.

Nämnden avser att utöka antalet externa placeringar enligt LSS genom att avropa 15 platser från Kommunförbundet Skånes ramavtal under 2020 för att täcka det behov som finns av boenden. Detta motsvarar två till tre gruppboenden enligt LSS. Syftet är att minska den negativa effekt som försenad start av nya boenden kan innebära när det gäller antalet personer som väntar på en plats i gruppboend. Det kan vara möjligt att vissa av de 15 brukare som placeras externt utanför kommunen väljer att flytta tillbaka till Malmö om utbudet av lämpliga boenden ökar. Förvaltningen kommer att följa upp de externa placeringarna och se om önskemål finns.

Under perioden 2020–2022 finns det planer på tretton nya gruppboenden (totalt 76 lägenheter). Dessa riktar sig delvis till personer med utmanande beteende, vilket är det behov som identifierats som stort. I boendeutbyggnadsprocessen är det många faktorer som samverkar och det är därför svårt att med säkerhet säga att alla boenden startas upp i enlighet med förvaltningens utbyggnadsplan.

När det gäller boenden inom socialpsykiatri enligt SoL så köper förvaltningen platser hos privata leverantörer via ramavtal. Behoven inom socialpsykiatri är väldigt olika vilket gör att brukare ofta mår bättre av att ha egna lägenheter med stöd istället för att bo i en gruppboende. Förvaltningen anser att resurser framåt behöver avsättas för att arbeta med helheten kring brukaren för att möjliggöra att brukaren kan bo kvar i egen lägenhet och för att undvika avhysning eller vräkning. Förvaltningen arbetar utifrån evidensbaserade metoder och insatser och stöd i form av personligt ombud, mötesplatser, IPS (Individual Placement and Support) och ACT (Assertive Community Treatment) samt samverkar med psykiatri i Region Skåne. Förvaltningen anser att det i dagsläget är för tidigt att bedöma behov av köp av externa platser/upphandling av gruppboende eftersom verksamheten är uppe i ett förändringsarbete och ännu inte kan se effekter eller bedöma behovet av boende framåt. Det är möjligt att det på sikt kan finnas behov av att upphandla boende inom socialpsykiatri.

Förvaltningens två stödboenden enligt SoL är boenden för målgrupper där målet är att normalisera ett eget boende. Resurser behöver avsättas för att möjliggöra att personer blir självständiga och kan bo i ordinärt eget boende, exempelvis genom utökade insatser i form av boendestöd. Målet är därmed att i största mån undvika särskilda boendeformer för målgruppen.

Idag driver förvaltningen två stödboenden för personer med samsjuklighet (25 platser). Det är social- och arbetsmarknadsnämnden som beslutar om denna insats enligt SoL. Dialog pågår mellan funktionsstödsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen om utökat samarbete kring individer som behöver stöd och/eller insatser från båda förvaltningarna.

Förvaltningen arbetar för att minska antalet externa placeringar enligt SoL i de fall det är möjligt genom att erbjuda alternativ på hemmaplan som är anpassade till brukarens behov, t.ex. boendestöd samt genom ett fördjupat samarbete med psykiatri. Målet är eget boende, men det kan behövas andra boendeformer (t ex träningslägenheter) innan det steget kan tas. Boendestödet utgår ifrån personens hem, där boendestödjarna arbetar med att stödja individen att skapa struktur och rutiner för att hantera vardagen på ett mer självständigt sätt. När det gäller individer som redan är externt placerade bedömer förvaltningen att det i många fall inte är lämpligt att flytta dessa då de har haft sin externa placering under lång tid. Ett annat skäl till att inte flytta dem är att de har behov av en stimulireducerad miljö eller att bostaden ligger på landet, långt från staden

Utbyggnad LSS-boende

Merparten av funktionsstödsnämndens utbyggnadsbehov består av nya gruppboenden tillhörande bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Gruppboende är ett bostadsalternativ för personer som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att

mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. I gruppboenden ska det finnas en fast bemanning som i huvudsak ska täcka de boendes hela stödbehov.

Omfattning och takt av utbyggnad analyseras regelbundet i samarbete med lokalförsörjningsstrateg på fastighetskontoret LiMa. Tabellen visar aktuell utbyggnadsplan.

2020	Antal lägenheter
Wowra (Ö) Gruppboende	4
Toarp 2	6
Stensåker 2	6
Utbyggnad externa platser	15
Totalt 2020	31
2021	Antal lägenheter
5-6 gruppboenden	
Totalt 2021	30
2022	Antal lägenheter
5-6 gruppboenden	
Totalt 2022	30

För att kunna möta behovet krävs att ett antal LSS-boenden i stimuleringsanpassad miljö tillskapas. Planering pågår kring ett nytt LSS-boende i Oxie, Toarp 2 som öppnar 2020 och består av sex lägenheter. Utöver detta har förvaltningen lyft behovet av ytterligare tre tomter på ca 3 000 kvm vardera i syfte att bygga boenden i stimuleringsanpassad miljö. Tomterna ägs av Malmö stad och utredning pågår om funktionsstödsnämnden kan bygga på dem.

En annan grupp som uppvisar förändrade behov när det gäller bostadsfrågan är brukare inom PK3 LSS. Till följd av stigande ålder, långvarig medicinering och följsjukdomar ökar den fysiska svikten hos målgruppen. Utökade personalinsatser i form av dubbelbemanning kräver en större yta än vad många av de befintliga lägenheterna kan erbjuda. I planeringen för nya LSS-boenden tas hänsyn till den tillgänglighet som krävs. 2021 öppnar ett gruppboende riktat till denna målgrupp. Fler boenden för målgruppen kommer troligtvis behövas framåt.

Behovet av serviceboende inom LSS har minskat de senaste åren och även framöver ser förvaltningen ett minskat behov av servicelägenheter. En förklaring kan vara nämndens arbete med att utveckla insatsen boendestöd enligt SoL som alternativ till LSS-boende för personer med lindrig utvecklingsstörning och/eller autismspektrumtillstånd. Förutom de personliga vinsterna för individen själv, så blir också kostnaden lägre med boendestöd. Särskild gruppboende enligt 9§9 LSS kräver mycket mer resurser, både materiellt och personalmässigt.

Utbyggnad stödboende

I utbyggnadsplanen ingår även utbyggnad av stödboende enligt SoL. Boendet är till för en målgrupp som ökar men där ökningen inte är hänförlig till normal befolkningsutveckling. Ökningen kan istället härledas till en ökad psykisk ohälsa i samhället vilket medför ett behov av att öka antalet platser.

Stödhuset Västra Skrävlinge är ett boende för personer med missbruk och psykisk sjukdom som har svårt att klara andra former av boende och har stort behov av stöd. I anslutning till befintligt boende planerar nämnden att bygga ett nytt boende med 20 lägenheter, varav fem är utslussningslägenheter. Förvaltningen har ett nära samarbete med arbetsmarknads- och socialförvaltningen kring målgruppen på boendet.

Upphandlingsformer

Förvaltningen har identifierat fyra alternativ att utreda för den fortsatta hanteringen. De olika alternativen är:

- Ramavtal
- Traditionell upphandling enligt LOU
- Reserverad upphandling för idéburna organisationer
- Idéburet offentligt partnerskap

1. Ramavtal

Med ramavtal avses ett avtal med en eller flera leverantörer där avtalet ger en ram för vad som omfattas av avtalet och vad som kan avropas från avtalet. Ett avrop är det som den upphandlande myndigheten gör varje gång de köper från, och i enlighet med, ett ramavtal. Kommunförbundet Skånes största upphandlingsområden, omfattar vård- och omsorg, individ och familjeomsorg och handledning. Den genomförs för 46 kommuner från Skåne, Kronoberg och Hallands län. Malmö stad har deltagit i denna upphandlingen sedan start. Upphandlingsområdena har ett eget avropsstöd där de upphandlade verksamheterna presenteras och rangordnas i avropsordning. Kommunförbundet Skåne har en nära dialog med deltagande kommuner i form av arbetsgrupper under framtagande av förfrågningsunderlag. Funktionsstödsnämnden deltar i följande upphandlingsområden:

Bostad med särskild service LSS 9:9

Bostad med särskild service för barn och ungdomar LSS 9:8

Daglig verksamhet enligt LSS 9:10

Enskilda platser i särskilt boende för psykiskt funktionsnedsatta

Särskilt boende omvårdnad kortsiktigt
Särskilt boende omvårdnad långsiktigt
Handledning

Det finns också en möjlighet att utöka avropet av externa platser från befintliga ramavtal hos Kommunförbundet Skåne. Löptiden för ett ramavtal får som huvudregel inte sträcka sig längre än fyra år. Om det finns särskilda skäl kan det finnas det möjlighet till förlängning. En placering som gjorts enligt ett ramavtal kan fortsätta trots att ramavtalet löpt ut. Vid varje placering görs en individuell bedömning av den aktuella brukarens behov som sedan matchas mot ett stort antal boenden som finns inom ramavtalet. En upphandling av en extern plats görs därefter med ledning av brukarens behov och boendets möjligheter till stöd för brukaren.

2. *Traditionell upphandling enligt lagen om offentlig upphandling*

En kommuns inköp av sådant som varor, tjänster eller byggtreprenader, beroende på vilket värde som avtalet har och vad det är som ska upphandlas, måste föregås av en offentlig upphandling. Genom upphandling ingås avtal med leverantörer efter konkurrensutsättning på marknaden.

Vid upphandling av sociala tjänster används förenklat förfarande enligt 19 kap. LOU även om tröskelvärdet för när ett förenklat förfarande får användas, som i år ligger på 7 113 450 kronor, överskrids. Om en upphandling av byggtreprenad med tillhörande drift görs skulle detta förmodligen också omfattas av ett så kallat förenklat förfarande. Bedömningen görs utifrån om ett blandat kontrakt avser inköp av byggtreprenad och varor eller av byggtreprenad och tjänster. Den så kallade huvudsaksprincipen ska tillämpas för att avgöra vad som är kontraktets huvudföremål och därmed vilka bestämmelser som blir tillämpliga. I den nu aktuella upphandlingen får huvudföremålet anses vara driften av LSS-boendet och därmed blir det möjligt att använda ett förenklat förfarande även om både uppförande och drift av ett eller flera boenden upphandlas.

När en kommun har bestämt sig för att göra en förenklad upphandling ska ett förfrågningsunderlag tas fram. Detta är ett omfattande dokument där bland annat sådant som administrativa villkor för upphandlingen, krav på leverantören, krav på varan/tjänsten, utvärderingsmodell, kontraktsvillkor och kontraktsuppföljning ska framgå. Det är av största vikt att detta dokument omfattar samtliga villkor och krav som ska ställas på den kommande verksamheten och leverantören. I detta arbete behöver förvaltningen ta hjälp av utomstående kompetens.

När förfrågningsunderlaget är klart är nästa steg annonsering. Vid upphandling av sociala tjänster som överstiger tröskelvärdet måste en annonsering ske inom EU i databasen TED. Vid ett förenklat förfarande, som skulle vara fallet när det gäller förvaltningens upphandling av externa boenden, har alla leverantörer rätt att delta i upphandlingen. De deltagande leverantörerna har rätt att lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

När anbud har kommit in ska de utvärderas. När det gäller att utvärdera anbud ska alltid det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Vid bedömning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska utvärdering ske utifrån kriterierna bästa förhållande mellan pris och kvalitet, eller enbart pris. Om en myndighet väljer utvärderingsgrunden ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet” måste utvärderingskriterierna viktas inbördes. En möjlig modell är att kvalitet viktas med 60 procent medan pris viktas med 40 procent. Efter utvärderingen ska nämnden fatta ett beslut om att tilldela en viss leverantör uppdraget och ett avtal ska tecknas.

Det finns inga bestämmelser som reglerar enskilda kontrakts löptid. EU-domstolen har emellertid uttalat att offentliga kontrakt inte bör ingås för obestämd tid. Med hänsyn till de grundläggande principerna för offentlig upphandling ska avtalets löptid stå i proportion till det som upphandlas. En möjlig modell vid upphandling av olika typer av vård- och omsorgsboenden kan vara att ha en löptid på fyra år med möjlighet till förlängning under ett eller två år.

Förvaltningen anser att förenklat förfarande enligt LOU är den upphandlingsform som är möjlig att använda vid upphandlingen av ett eller flera hela LSS-boenden.

3. *Reserverad upphandling för idéburna organisationer*

Den 1 januari 2019 ändrades LOU. Bland annat lades nya regler om upphandling av tjänster som utförs av idéburna organisationer till. De kallas reserverad upphandling för idéburna organisationer. Reglerna innebär att det nu finns en möjlighet enligt 19 kap. 6 a § LOU för en upphandlande myndighet att reservera deltagandet i en upphandling av välfärdstjänster för sådana organisationer som

- har som syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla sådana tjänster,
- återinvesterar eventuell vinst för att uppnå syftet enligt 1, och
- har en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Löptiden för ett kontrakt som tilldelas med stöd av första stycket får inte överstiga tre år. Samma organisation får inte tilldelas ett nytt kontrakt för samma tjänst förrän tre år förflutit sedan den tidigare löptiden gick ut.

Även om det skulle finnas någon idéburen organisation som uppfyller kraven bedömer förvaltningen att det inte är lämpligt att upphandla boenden med så kort avtalstid. De brukare som ska placeras på boendena behöver en kontinuitet och trygghet i sina boenden och tre år utan möjlighet till förlängning passar inte den tänkta verksamheten. Dessutom skulle ett nytt upphandlingsförfarande behöva påbörjas omedelbart eftersom det inte finns möjlighet till förlängning ens vid ett överklagande av nytt avtal med annan leverantör. Det är

förstås ändå möjligt att en idéburen organisation vinner upphandlingen och tilldelas kontrakt. Så har skett i till exempel Halmstads kommun.

4. IOP, idéburet offentligt partnerskap

IOP, idéburet offentligt partnerskap, är en samverkansform mellan civilsamhället och till exempel en kommun. En utredning (Dnr GYVF-2014-2407) av möjligheten för Malmö stad att använda sig av IOP har gjorts av den tidigare arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen och kvalitetssäkrats av stadsjurist.

Ett antal kriterier ska vara uppfyllda för att ett avtal om IOP ska kunna tecknas, bland annat att den föreslagna överenskommelsen om partnerskapet inte konkurrerar med annan likartad verksamhet på en befintlig marknad. Detta eftersom LOU i så fall måste användas istället.

Eftersom det är möjligt att upphandla boenden enligt LSS och SoL är det inte möjligt att använda sig av denna samverkansform. Det finns även en dom som gäller upphandling av äldreboenden i Alingsås kommun där kommunen fick betala fem miljoner i upphandlingsavgift för att de låtit en idéburen organisation driva äldreboende som IOP utan föregående upphandling.

Förvaltningen bedömer att det är möjligt att använda sig av avrop inom ramavtalet för att utöka antalet boende inom extern verksamhet eller traditionell upphandling enligt LOU.

Risk- och konsekvensanalys

Matchning av behov och utbud

Brukaren kan önska ett specifikt boende och så långt som möjligt försöker detta behov tillgodoses, men matchningen kan också innebära att brukaren inte får önskat boende. Kön som finns i dagsläget beror främst på att lediga boenden inte är kompatibla med de individer som finns i kön, dvs boendena motsvarar inte individuella behov. Upphandlar förvaltningen boenden behöver matchningen mellan brukare och boendepåsar vara nära 100%, för att förvaltningen inte ska få en ökad kostnad. Samma utmaning finns när det gäller förvaltningens egna boende. I snitt är 2–3% av förvaltningens egna bestånd tomt varje månad. Detta beror bland annat på pågående renoveringar och kortare luckor mellan in- och utflyttningar. För att inte stå med tomma lägenheter gör förvaltningen anpassningar i lägenheten utifrån brukares behov. Förvaltningen ser en risk i att matchningen kan vara svårare att göra i förhållande till en privat leverantör om det inte finns krav på att leverantören ska anpassa boende utifrån individuella behov. Kontinuitet vad gäller boende och personal är av stor vikt för brukarna.

Utbyggnad och lokaler

Enligt förvaltningens prognos kommer behovet av LSS-bostäder vara täckt senast 2022 genom den utbyggnadsplan som finns i förvaltningen. Utbyggnadsplanen tar även hänsyn till att ersätta gamla boenden som avvecklas. Om förvaltningen, utöver den egna planerade utökningen, även upphandlar externa boenden finns en risk att förvaltningens egna boenden

kan stå med tomma platser. Det kan i sin tur leda till att kommunala boenden kan behöva stängas och personal omplaceras eller sägas upp. Upphandlas ett större antal boenden riskerar förvaltningen att stå med tomma lägenheter som genererar en kostnad. En upphandling kommer troligtvis medföra att förvaltningen måste ändra sin utbyggnadsplan. Samtidigt är det många faktorer som samverkar i en boendebyggnadsprocess och det är därför svårt att sätta specifika datum på när olika boenden ska vara färdiga. Det är allt från detaljplansplanering, bygglovsprocesser, projekteringstider samt byggtider som styr och därtill kommer andra utmaningar som det måste tas hänsyn till.

En upphandling kan göras av både lokaler och verksamhet eller bara av verksamhet, vilken drivs i förvaltningens lokaler. Fördelen med att upphandla även lokaler är att det blir en större påverkan på kön. En nackdel är att kontinuiteten för brukarna kan försämrans då avtal skrivs på en begränsad tid (6 år).

Att upphandla endast verksamhet och placera den i förvaltningens befintliga lokaler säkerställer att brukarna har möjlighet att bo kvar i sin lägenhet under lång tid. Nackdelen är att det inte blir en snabb utökning av verksamhet som påverkar kön. Det kan dessutom innebära övertalighet i förvaltningens personal. Om förvaltningen upphandlar drift i befintliga lokaler med en verksamhetsövergång följer förvaltningens personal med till den nya utföraren om de vill det. I resterande verksamhet i förvaltningen träder då turordningsregler in, vid övertalighet gäller LAS. När avtalet upphör kan antingen en ny upphandling genomföras där ännu en verksamhetsövergång inräknas, då övergår personalen till ny utförare igen (om de vill), alternativt återgår verksamheten i kommunal regi och då kan personalen välja att återgå till kommunen. Det är en risk att personalkontinuiteten påverkas vid eventuellt byte av utförare, detta kan få stora konsekvenser för de boende. För att minska denna risk kommer krav på övertagande av personal att ställas. Kontinuitet vad gäller boende och personal är av stor vikt för brukarna.

IVO-tillstånd

Innan en ny verksamhet startar krävs ett tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Detta tillstånd är specifikt för varje boende. IVO gör sedan ett par år tillbaka strängare bedömningar av lokalers utformning. Det gäller exempelvis personalutrymmen, brandutrymningsvägar samt ljusinsläpp från fönster. Dessutom ställs utökade krav för tillstånd sedan 1 januari 2019. Det finns en risk att privata aktörer med egna lokaler inte får nya/förnyade IVO-tillstånd. Att få ett tillstånd är en lång process utan möjlighet till förhandsbesked från IVO, vilket kan innebära att driftstart försenas i värsta fall. Enligt information på IVO:s hemsida är den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga typer av tillstånd för närvarande 6,2 månader från det att ansökan kommer in till dess att IVO fattar beslut. Då ansökningsavgiften är 30 000 kr kommer intresserade leverantörer förmodligen vänta med att ansöka till dess att tilldelningsbeslut har fattats.

Upphandlingsprocessen

Uppskattad tid för förenklad upphandling enligt LOU samt uppstartstid till driftstart är 1,5–2 år. Tidsuppskattningen baseras på uppgifter från upphandlingsenheten och vård- och boendeförmedlingen i Malmö stad samt Lunds kommun. Detta innebär att upphandlad

verksamhet kan beräknas vara i drift tidigast vid årsskiftet 2020/2021. En upphandling kräver resurser i form av administration under upphandlingsprocessen. Under avtalsperioden behöver förvaltningen ha funktioner inom administrationen för avtalsuppföljning och kvalitetsuppföljning av den verksamhet som upphandlats. En förutsättning för att genomföra en upphandling är att stöd finns i form av ett upphandlingsbiträde från upphandlingsenheten eller upphandlingsjurist från en advokatbyrå. Kostnad för stöd i en annonserad upphandling kan generellt uppskattas till 150 000–200 000 kr.

Ett alternativ till att göra en förenklad upphandling enligt LOU är att utöka antalet externa platser som upphandlas inom ramen för ramavtal. En upphandling via ramavtal ger förvaltningen en flexibilitet och anpassning till aktuellt behov. Det går fortare och är kostnadseffektivt då köp görs utifrån matchning/beslut om insats. Förvaltningen riskerar inte heller i samma utsträckning att stå med tomma lägenheter. I budgetskrivelse 2020 aviserar nämnden inköp av ytterligare 15 externa platser för att täcka behovet som finns. Fördelar är också att ramavtalen är kvalitetssäkrade av Kommunförbundet Skåne, som också följer upp avtalen och säkrar att de externa aktörerna uppfyller den kvalitet och andra krav som ställs i avtalen (t ex HSL). Kommunförbundet Skåne upphandlar för 46 kommuner och har därmed en möjlighet att pressa priserna.

Syftet med att göra gemensamma upphandlingar är att få till stånd ramavtal med de anbudsgivare som efter utvärdering blivit antagna för att tillgodose uppdragsgivarnas behov av respektive tjänster och att genom kravställande och samordnad uppföljning skapa bättre förutsättningar för ökad priskonkurrens och högre kvalitet på de upphandlade verksamheterna. Kommunförbundet Skåne har resurser och god kompetens för att genomföra upphandlingar och även att, efter tecknade avtal, följa upp och kvalitetssäkra den upphandlade verksamheten och tjänsterna.

Preliminär tidplan för upphandling enligt LOU

Tidplanen är framtagen utifrån den tidplan som tillämpas av Lunds kommun och efter dialog med upphandlingsenheten och vård- och boendeförmedlingen i Malmö stad.

Tidplanen förutsätter att leverantören har befintliga och godkända lokaler för den upphandlade verksamheten. Tidplanen förutsätter även att det går att få stöd från Upphandlingsenheten under hösten 2019, vilket förvaltningen inte har fått besked om än. Alternativet är att upphandla advokattjänst för att genomföra upphandlingen.

Vid en eventuell begäran om överprövning förskjuts tidplanen. Driftstart kan även påverkas om leverantören behöver ansöka om nytt IVO-beslut för att driva den upphandlade verksamheten.

Aktivitet	Tid
Ta fram förfrågningsunderlag med stöd från upphandlingsenheten (inklusive fördjupad marknadsanalys, dialog med potentiella anbudsgivare och fortsatt behovsanalys)	juli- nov 2019

Samverkan	Löpande
Beslut AU förfrågningsunderlag enligt delegationsordning	nov/dec 2019
Annonsering	jan - feb 2020
Utvärdering av anbud	mars - april 2020
Beslut i nämnden, tilldelningsbeslut	maj 2020
Avtalsspärr	10 dagar
Avtalsskrivning med leverantör	juni 2020
Uppstart av verksamhet efter avtalsskrivning	Tidigast årsskiftet 2020/2021

Ekonomi

Ekonomiska aspekter kommer att redovisas i samband med att ett förfrågningsunderlag tas fram.

Marknadsanalys

Förvaltningen kan konstatera att det inom ramavtalen i dagsläget finns tre privata leverantörer som bedriver verksamhet med platser enligt SoL (socialpsykiatri). Av dessa ingår en i Malmö stads ramavtal fram till 2019-08-31 och samtliga tre ingår i Kommunförbundet Skånes ramavtal. En leverantör inom Kommunförbundet Skånes ramavtal driver LSS-boende PK1 i Malmö kommun. Det är svårt att i nuläget bedöma om leverantörer kommer att lämna anbud på en upphandling, då det är troligt att många leverantörer lämnar anbud till Kommunförbundet Skånes pågående upphandling. Konsekvensen av detta kan bli att det inte finns någon leverantör som lämnar anbud till en upphandling som görs av funktionsstödsnämnden.

En djupgående marknadsanalys behöver göras i samband med att ett förfrågningsunderlag arbetas fram.

Sammanfattning/förslag till fortsatt hantering

Förvaltningen har i enlighet med nämndens beslut den 22 mars 2019 gjort en behovsanalys, kortare marknadsanalys och en risk- och konsekvensanalys för att upphandla LSS- och socialpsykiatriboenden som komplement till de boenden som funktionsstödsnämnden bedriver i egen regi, i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

I utredningen har det framkommit att det i första hand finns behov av fler platser i gruppboenden enligt LSS och då framför allt för brukare som är i behov av en mer stimulireducerad miljö och/eller har ett utmanande beteende.

Förvaltningen bedömer att det finns två alternativ

Alternativ 1

Förvaltningen bedömer som förslag till vidare hantering att nämnden kan gå vidare med upphandling genom utökat avrop från Kommunförbundet Skånes ramavtal.

Det som talar för att utöka antal platser genom avrop på ramavtalet är att det är ett mer flexibelt och troligtvis ett mer kostnadseffektivt alternativ. Förvaltningen avropar plats endast utifrån individuellt behov. I befintligt avtal finns det 23 LSS boenden att välja på och 44 socialpsykiatriboenden. Malmö stad betalar en viss summa till Kommunförbundet och erhåller administrativt stöd i uppföljning och kvalitetssäkring av befintliga avtal. I dagsläget finns det endast ett LSS boende inom ramavtalet beläget inom Malmö stads geografiska område. Detta kan innebära en begränsning för att kunna tillgodose den enskildes behov av att få bo kvar i närmiljön.

Alternativ 2

En förenklad upphandling av externa boenden för en mer begränsad målgrupp innebär en större risk att inte matcha de behov som finns hos brukarna. En upphandling beräknas ta minst 1,5 år fram till driftstart, vilket ytterligare försvårar matchning mellan de behov som finns hos de brukare som står i kö i nuläget och hur behovet ser ut så långt framåt. Om en upphandling görs är förvaltningens bedömning att två LSS-boenden är ett rimligt antal utifrån att det ska vara möjligt för en leverantör att få ekonomi i sin verksamhet och uppfylla andra krav som exempelvis heltid som norm.

Om nämnden väljer att gå vidare med en förenklad upphandling av externt boende föreslår förvaltningen följande upphandlingsdirektiv:

Syfte

Syftet med upphandlingen är att korta kön till LSS-boenden och att ge brukare möjlighet att bo kvar i Malmö.

Omfattning

Förenklad upphandling enligt LOU av två gruppboendestäder med särskild service enligt LSS. Upphandlingen omfattar drift och lokaler.

Målgruppen är vuxna personer som tillhör personkrets 1 enligt LSS och som har fått biståndsbeslut från kommunen om bostad med särskild service. Inriktningen bör vara mot brukare med utmanande beteende/behov av stimulerad miljö. Avtalet kommer att tilldelas en leverantör/ansvarig.

Upphandlingsmodell

Upphandlingen kommer att genomföras i enlighet med bestämmelserna i 19 kap. 7§ lagen om offentlig upphandling (LOU) med förenklat förfarande, vilket innebär att alla leverantörer har rätt att delta i upphandlingen. Samtliga obligatoriska ska-krav ska uppfyllas och accepteras.

Avtalslängd föreslås vara 4+2 år för att kunna skapa kontinuitet för den enskilde.

Utvärdering kommer ske av pris och ett antal kvalitetskriterier som kommer att poängsättas för att kunna utvärdera vilken utförare som vinner upphandlingen.

Kvalitetskrav

Enligt likvärdighetsprincipen ska samma kvalitetskrav ställas som på verksamheten i kommunal regi. Dessa ska tydligt framgå i förfrågningsunderlaget. Förvaltningen kommer att följa upp kvalitetskrav – och andra krav - under avtalsperioden.