

Förutsättningar för upphandling av driftentreprenader inom hälso- och sjukvården.

Förstudie

Landstinget Dalarna
Revisionskontoret
Kjell Johansson
Mars 2007

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Sammanfattande bedömning	3
Uppdrag och syfte	5
Metod och avgränsningar	5
Läsanvisningar	5
De använda begreppen	5
- Intraprenad	
- Avknoppning	
- Driftentreprenad	
- Konkurrensutsättning	
- Privatisering	
Grundläggande förutsättningar för driftentreprenader	6
- Legala förutsättningar	
- Organisatoriska förutsättningar och ansvarsfördelning	
• Upphandlingsenhet	
• Beställarorganisation	
Landstingets interna regelverk	9
Beslutsfaser	9
Centrala aspekter vid upphandling av driftentreprenader	11
- Tidsaspekt	
- Problem- och mål	
- Avgränsning av uppdraget	
- Nulägesanalys	
- Information	
- Avtals- och kvalitetskrav	
- Tillräckliga kunskaper	
- Beredskap för eventuellt återtagande	
- Den egna personalen	
- Praktiska frågeställningar	
- Upphandlingsstrategi	
- Utvärderingskriterier	
- Uppföljning och utvärdering	

Sammanfattande bedömning

Förstudien har till syfte att bedöma behovet av fördjupade granskningar av frågeställningar förenade med upphandling av driftentreprenader i hälso- och sjukvården.

Initialt görs bedömningen att det finns två förutsättningar som s a s är grundläggande vid upphandlingar av driftentreprenader i hälso- och sjukvården, dels de legala förutsättningarna, dels de organisatoriska förutsättningarna. Till de legala förutsättningarna hör landstingets lagliga möjlighet att upphandla driftentreprenader vilka bedöms som goda. Lagstiftningen lägger, efter att den s k ”stopplagen” eventuellt avvecklas, få hinder i vägen. En annan legal förutsättning är att alla driftentreprenader, i princip utan undantag, skall upphandlas i konkurrens i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU).

Beträffande landstingets organisatoriska förutsättningar finns idag en upphandlingsavdelning vars ansvar är rent verkställande, d v s att genomföra själva upphandlingen oavsett om det gäller varor eller tjänster. Beställare av en upphandling är däremot alltid linjeorganisationen som skall definiera de krav och förutsättningar som skall gälla vid upphandlingen. Någon speciellt definierad beställarfunktion med den breda sammansättning av olika kompetensområden som en sådan kan behöva finns inte i landstingets linjeorganisation idag, vilket begränsar förutsättningarna att såväl genomföra som följa upp större volymer av driftentreprenader.

Utöver LOU ska alla upphandlingar i landstinget också följa den av fullmäktige fastställda upphandlingspolicyn, i vilken också refereras en beskriven upphandlingsprocess. Den beskrivna processen förefaller främst vara utformad för upphandling av varor och vanliga tjänster, vilket är en svaghet. Upphandlingar av driftentreprenader innehåller ett flertal principiella inslag, som främst beträffande beslutsprocessen, skiljer sig från övriga upphandlingar. Även om upphandlingspolicyn i övriga delar är tillämpbar, förefaller den sakna tillräcklig tyngd och förankring i organisationen, t ex genom att den inte i alla delar är bekräftad i andra styrdokument eller regelsamlingar

Sett inte minst ur ett demokratiskt perspektiv bör processen inför upphandling av driftentreprenader inom hälso- och sjukvården delas in i några olika beslutsfaser, som alla är av principiell betydelse, bl a sett till de konsekvenser besluten kan få för landstinget såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt. Initialt behöver beslut, grundat på en problembeskrivning och ett tänkt mål, fattas om att en upphandling skall inledas. Därefter följer förberedelsefasen, som bedöms som den viktigaste fasen i hela upphandlingsprocessen, och som i sig inrymmer ett antal olika och ofta principiellt viktiga ställningstaganden. Förberedelsefasen bör avslutas med ett slutligt anskaffningsbeslut vilket lämpligen bör ske genom att anbudsunderlaget fastställs. Detta är det samlade dokumentet i vilket alla ställningstaganden och villkor för upphandlingen kommer till uttryck. Därmed är detta också det principiellt viktigaste dokumentet i hela processen.

Upphandlingsprocessen avslutas med ett sk tilldelningsbeslut enligt LOU och ett avtalstecknande. Tilldelningsbeslutet är formellt viktigt men den upphandlande enhetens handlingsmöjligheter är starkt begränsade, om anbudsunderlaget är korrekt upprättat. Detta beslut är det enda som idag återfinns i landstingets delegationsbestämmelser.

Avsaknaden av reglering, som t ex anskaffningsbeslut, i delegationsbestämmelser e t c måste tolkas som så att dessa politiskt bedömts som så centrala att besluten, oavsett vilken typ av upphandling det är fråga om, alltid skall fattas av en nämnd eller styrelse. I enklare upphandlingar av t ex varor och tjänster är detta förfaringssätt sannolikt inte ändamålsenligt. I praktiken förs f n aldrig några sådana ärenden till t ex styrelsen, inte ens i principiellt viktiga upphandlingar, vilket kan ses som en allvarlig brist.

I förstudien redovisas avslutningsvis, utan att vara uttömmande, ett antal olika aspekter där tydliga ställningstaganden måste göras eller strategier utformas under upphandlingsprocessens olika skeenden. Exempel på sådana aspekter är problem och mål, nulägesanalys, beredskap för eventuellt återtagande, upphandlingsstrategi, utvärdering och uppföljning o s v.

Frågeställningar

Nedan följer ett antal frågeställningar som utifrån förstudien kan vara aktuella att följa eller genomföra fördjupade granskningar av, främst om andelen upphandlingar av entreprenader inom hälso- och sjukvården ökar.

- På vilket sätt tillgodoses behovet av en beställarorganisation, dess uppbyggnad, sammansättning, kompetens, organisatoriska placering e t c?
- Är ansvarsfördelningen mellan beställarorganisationen (linjeorganisationen) och upphandlingsenheten ändamålsenlig och tillräckligt tydliggjord i organisationen?
- På vilket sätt försäkras sig styrelsen om att antagen upphandlingspolicy är ändamålsenlig, efterlevs och blir föremål för nödvändiga följdbeslut?
- På vilket sätt har de olika principiella aspekter som innefattas i upphandlingsprocessen, och som redovisas i förstudien, beaktats och blivit föremål för ställningstaganden och beslut?
- Är tillämpad beslutsprocess ändamålsenlig och ger den en acceptabel demokratisk insyn?

Uppdrag och syfte

Landstingets revisorer uppdrog 2006-10-04 till undertecknad att genomföra en förstudie med syfte att bedöma behovet av fördjupade granskningar av frågeställningar förenade med upphandlingen av driftsentreprenader inom landstingets hälso- och sjukvård.

Metod och avgränsningar

Förstudien har gjorts genom dels dokumentstudier, dels samtal med anställda i landstingets förvaltning, dels översiktlig jämförelse av organisationen med landsting som arbetar med driftentreprenader inom hälso- och sjukvården. Därefter har ett antal centrala aspekter och beslut i processen identifierats ur ett revisionellt perspektiv.

Förstudien är avgränsad till upphandlingen av driftentreprenader inom hälso- och sjukvården. Närliggande frågeställningar kring upphandling i allmänhet, intraprenader, avknoppning e t c berörs enbart i förbigående. Förstudien berör inte heller frågeställningar kring t ex ändamålsenligheten i att upphandla driftentreprenader.

Läsanvisningar

Rapporten, som utgör slutprodukten av förstudien, är upplagd så att det inledningsvis definieras några i sammanhanget förekommande begrepp varpå följer en analys av vissa grundläggande förutsättningar för att genomföra upphandlingar av driftentreprenader, landstingets interna regelverk och beslutsprocessen. Slutligen görs en genomgång av ett antal centrala aspekter som på olika sätt bör vara beaktade i processen. Den bedömning som är resultatet av förstudien återfinns i det inledande avsnittet benämnt ”sammanfattande bedömningar”.

Med begreppet upphandling avses i förstudien upphandling av driftentreprenader inom hälso- och sjukvården om inget annat anges.

De använda begreppen

I samband med diskussioner om upphandling av driftentreprenader används ofta olika begrepp. Nedan följer en definition av några vanligen förekommande begrepp. Begreppsdefinitionerna utgår från landstingets perspektiv

Intraprenad

Med intraprenad avses en styrmodell som landstinget kan välja att tillämpa, t ex som ett alternativ till att upphandla en driftentreprenad. Intraprenaden är alltid en del av landstingets egen verksamhet, personalen är anställd av landstinget och en nämnd eller styrelse bär alltid det yttersta ansvaret. För att kunna definieras som en intraprenad skall enheterna styras med bl a entreprenadliknande avtal och ha en förhållandevis stor frihet.

Rättspraxis tyder på att en upphandling inte får genomföras om interna enheter tillåts medverka med att lämna anbud som sedan i driftskedet hanteras som intraprenader.

Driftentreprenad

Verksamhet drivs efter en upphandling i konkurrens av en annan juridisk person på uppdrag av landstinget som också finansierar verksamheten. Som exempel kan entreprenören vara ett från landstinget avknoppat företag.

Avknoppning

Avknoppning innebär att anställda i landstinget startar eget företag och, efter en upphandling som genomförts i konkurrens, övertar aktuell verksamhet. I och med att avknoppning förutsätter att det genomförs en upphandling kan i förväg inga garantier utfästas för att avknoppningen verkligen går att genomföra. Beställaren kan dock i samband med upphandlingen beakta förutsättningarna för små eller nystartade företag att lämna anbud.

Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättning innebär att en eller flera enheter i landstingets organisation blir föremål för upphandling, vilken alltid sker i konkurrens, varpå den juridiska person som lämnat fördelaktigast anbud ges uppdraget att driva verksamheten i form av en driftentreprenad.

Privatisering

Privatisering innebär att landstinget avvecklar en verksamhet som tidigare drivits i egen regi. Andra juridiska personer tillåts överta driften och själva svara för finansiering, t ex genom ta betalt för erbjudna tjänster. Verksamheten drivs inte längre på uppdrag av landstinget.

Grundläggande förutsättningar för driftentreprenader

Vid en analys av den process som föregår en upphandling framkommer två faktorer som kan ses som grundläggande förutsättningar för att en upphandling över huvud taget skall kunna inledas. De faktorer som avses är dels de legala

möjligheterna att genomföra en upphandling dels landstingets organisatoriska förutsättningar att hantera processen.

Legala förutsättningar

En förutsättning för att en kommun eller ett landsting skall kunna upphandla driften av en verksamhet är att detta är tillåtet enligt gällande lagstiftning. Generella begränsningar finns t ex när det gäller myndighetsutövning liksom i möjligheterna att överlåta beslut om verksamhetens mål och inriktning e t c.

Ansvar för hälso- och sjukvården vilar enligt hälso- och sjukvårdslagen på landstingen som alltid ansvarar för att alla medborgare har tillgång till en likvärdig och god vård. Lagstiftningens ställer däremot inget generellt krav på att vården också utförs av landstinget. Detta innebär att möjligheterna att upphandla driftentreprenader är förhållandevis goda med undantag för bl a sådana sjukhusjänster som omfattas av den s k ”stopplagen”. Förslag finns dock om att avveckla denna lagstiftning.

En annan legal förutsättning är att driftentreprenader innebär ett avtalsförhållande med en extern entreprenör. Sådana avtalsförhållanden ska ha föregåtts av en upphandling som skall vara gjord i enlighet med lagen om offentlig upphandling, kallad LOU. Regelverket, som är omfattande och komplicerat, ställer långtgående och delvis detaljerade formkrav på själva upphandlingen. I den allmänna debatten framförs ofta att lagstiftningen inte är anpassad för upphandlingar av hälso- och sjukvård. Oavsett detta gäller lagstiftningen f n utan begränsningar inom landstingens ansvarsområden.

Organisatoriska förutsättningar och ansvarsfördelning

Upphandlingsenhet

Mot bakgrund av bl a viljan att så långt möjligt genomföra effektiva och kostnadsbesparande upphandlingar, men också för att försäkra sig om nödvändig kompetens att tillämpa LOU, har flerta let landsting och kommuner idag särskilda upphandlingsenheter. I Landstinget Dalarna finns en sådan upphandlingsenhet organiserad som en särskild avdelning inom huvudkontorets ekonomienhet.

Landstingets upphandlingsavdelning skall svara för all upphandling, undantaget byggentreprenader, fastighetsdrift- och underhåll samt vissa IT-applikationer, som görs i landstinget. Ett viktigt inslag är bl a att förse verksamheten med ramavtal för t ex förbrukningsartiklar. Därutöver genomförs också specifika upphandlingar av såväl varor, t ex medicinteknisk utrustning, som olika typer av tjänster, t ex driftentreprenader.

Upphandlingsavdelningens ansvar är rent verkställande, d v s att genomföra själva upphandlingen och tillse att denna fullföljs i enlighet med bestämmelserna i LOU. Ansvar för ställningstaganden till att en vara eller tjänst skall anskaffas, vilken typ av vara och tjänst som är aktuell, vilka krav som skall ställas och de

förutsättningar som i övrigt skall gälla inför upphandlingen ligger **alltid** i linjeorganisation som s a s är beställare av upphandlingen hos upphandlingsavdelningen. Denna kan dock medverka med kunskaper om gällande lagstiftning, marknadskänedom e t c.

Beställarorganisation

I konsekvens med organisationens utformning är det, som ovan sagts, alltid linjeorganisationen som ansvarar för att formulera de krav och förutsättningar som skall gälla vid upphandlingen.

Upphandlingar av driftentreprenader är inte sällan komplicerade. Det finns en mängd aspekter som måste beaktas i såväl arbetet med underlagen som i själva upphandlingen och kontraktsskrivningen. Generellt kan sägas att så långt det är möjligt bör alla händelser, situationer e t c som kan förutses regleras i upphandlingsunderlagen. Detta förutsätter mycket goda kunskaper om olika förhållanden som är väsentliga i sammanhanget. Sannolikt är rätt sammansatt kompetens och förmågan att nyttja denna på rätt sätt, en av de största enskilda förutsättningarna för att kunna genomföra en bra upphandling.

Detta kräver i sin tur tillgång till en organisation som kan tillhandahålla kunskap, en organisation som kan vara permanent eller tillfällig men som omfattar olika kompetensområden som samhällsvetenskaplig kompetens, ekonomisk kompetens, medicinsk och verksamhetsmässig kompetens, juridisk kompetens e t c. Kompetens bör delvis vara av spetskaraktär.

I och med att Landstinget Dalarna i mycket begränsad omfattning arbetat med upphandling av driftentreprenader i hälso- och sjukvården saknas i dagsläget såväl en särskild beställarorganisation som mer uttalad erfarenhet från motsvarande upphandlingar. En översiktlig jämförelse med andra landsting som i större omfattning arbetat med driftentreprenader visar att dessa normalt har en tydlig, särskilt definierad och sammansatt beställarorganisation.

Inom ramen för förstudien kan inte bedömas om den kompetens och erfarenhet som idag finns spridd på olika ställen i landstingets organisation är tillräcklig för att samlat kunna fungera som en beställarorganisation vid mer omfattande upphandlingar. Viss erfarenhet av entreprenadupphandlingar inom hälso- och sjukvården finns dock, t ex genom Älvdalens vårdcentral och andra enskilda upphandlingar.

Viss kunskap och erfarenhet kan också finnas genom den styrmodell som tidigare tillämpats inom landstinget, den s k Dalamodellen. Åtminstone initialt baserades denna på en intern köp- och sälj funktion som i sina organisatoriska grunddrag, t ex beträffande beställarorganisation, kan jämföras med en organisation som aktivt arbetar med driftentreprenader. Dalamodellen i sig har också varit föremål för ett flertal utvärderingar och analyser.

Landstingets interna regelverk

Ytterligare en utgångspunkt för förstudien är landstingets interna reglering av upphandlingar. Denna utgörs av en upphandlingspolicy som fastställdes av landstingsfullmäktige år 1999. I policyn hänvisas bl a till landstingets upphandlingsprocess som omfattar följande huvudrubriker:

1. Förberedelser inför upphandlingen
2. Upphandlingsbeslut
3. Upphandlingsform
4. Förfrågningsunderlag
5. Annonsering
6. Anbud och ansökningar
7. Prövning och utvärdering
8. Tilldelningsbeslut
9. Dokumentation och arkivering
10. Uppföljning
11. Sekretess, mutor m m
12. Ordlista över upphandlingsbegrepp.

Den beskrivna upphandlingsprocessen och de moment respektive rubrik innehåller är i huvudsak inriktad mot upphandlingar av vanliga varor och tjänster. I huvudsak är processen tillämplig även vid upphandlingar av mer omfattande driftentreprenader. Ett undantag utgörs av beslutsprocessen som utvecklas närmare under rubriken ”Beslutsfaser”

Inom ramen för förstudien har inte verksamhetens följsamhet till policyn kunnat följas upp. Det finns dock indikationer på att policyn inte rönt det genomslag i verksamheten som kan krävas av ett fullmäktigebeslut. Som exempel har anvisningarna inte följts upp genom t ex följdreglering i andra tillämpliga dokument. Exempel på en sådan brist är att det av texten under rubriken ”upphandlingsbeslut” framgår att formella beslut skall fattas om att en vara eller tjänst skall anskaffas, ett så kallat upphandlingsbeslut (i denna granskning används begreppet anskaffningsbeslut synonymt). Detta är i sin tur inte reglerat i t ex landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser.

Konsekvensen av bristerna är att anskaffningsbeslut och övriga beslut, se nedan, kring alla typer av upphandlingar generellt, med undantag av det s k tilldelningsbeslutet, idag skall fattas av en nämnd eller styrelse vilket inte är ändamålsenligt. I praktiken förs heller aldrig dessa beslut till styrelsen.

Beslutsfaser

Under upphandlingsprocessens olika skeenden behöver flera ställningstaganden göras, några av dessa bör ske i form av formella beslut. Även om rättsläget kring vad som i detta sammanhang är beslut i kommunalrättsligt perspektiv är oklar

tar övervägande skäl, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv, för den tolkning som redovisas nedan. Den skissade beslutsordningen, som delvis tar sin utgångspunkt i mer omfattande upphandlingar av driftentreprenader, skiljer sig delvis från den beslutsordning som finns återgiven i ”Upphandlingsprocessen”.

Vid upphandlingar av driftentreprenader inom verksamheter, där detta inte gjorts tidigare, bör utgångspunkten utgöras av ett politiskt ställningstagande för en upphandling i konkurrens, grundat på en problembeskrivning och tänkt mål. Ställningstagandet är av sådan principiell betydelse att det i normalfallet alltid bör fattas av en nämnd eller styrelse eller yttersta av fullmäktige. Även inför förnyade upphandlingar kan ett politiskt beslut om upphandlingen och formerna för denna vara lämpligt att fatta och då grundat på den utvärdering som gjorts av effekterna av den tidigare upphandlingen. Möjligheten att delegera beslut om en förnyad upphandling är dock större än vid ett första upphandlingstillfälle.

Det finns olika skäl för att se det grundläggande ställningstagandet som så principiellt betydelsefullt att det måste fattas av en politiskt vald församling. Det viktigaste skälet är den demokratiska betydelse ett sådant ställningstagande normalt har. Genom beslutsprocessen skapas insyn i ärendets hantering och medborgarna ges möjlighet att via de politiska partierna påverka utgången. Men det finns även andra vägande skäl som t ex de förtroendevaldas ansvar för att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eller att förberedelsearbetet inför en upphandling är så omfattande och tidskrävande att förvaltningsorganisationen/-beställarorganisationen inte onödigtvis bör belastas med detta om det inte finns en politisk vilja till att fullfölja en upphandling.

Även under det följande förberedelsearbetet måste en rad ställningstaganden göras som ofta är av sådan principiell betydelse att de bör tas av en politiskt vald församling. Detta kan gälla praktiska frågor, olika policyfrågor, upphandlingsstrategiska frågeställningar och där ställningstagandet på olika sätt kan leda till konsekvenser t ex verksamhetsmässigt eller ekonomiskt för landstinget eller få effekter på entreprenörens förutsättningar att åta sig ett uppdrag. Dessa ställningstaganden kan göras antingen som generella policybeslut som gäller alla upphandlingar under en framtida tidsperiod eller också vara beslut som fattas inför varje separat upphandling. I enklare upphandlingar kan de nödvändiga besluten istället hanteras genom en fastställelse av anbudsunderlaget.

Det sista steget i förberedelseprocessen är det definitiva anskaffningsbeslutet vilket också krävs enligt upphandlingspolicyn. Om detta beslut tas i form av ett ställningstagande till anbudsunderlaget bekräftas samlat alla de principiella ställningstaganden och villkor på vilken upphandlingen skall göras. Även i de fall inga beslut har fattats under förberedelseskedet får alla ställningstaganden härigenom en formell bekräftelse.

Motiven till att låta fastställelsen av anbudsunderlaget utgöra det formella anskaffningsbeslutet är bl a att det av anbudsunderlaget skall framgå samtliga de villkor och förhållanden som är av betydelse för upphandlingen. Någon möjlighet att i ett senare skede t ex förhandla om eller föra in nya villkor i avtalet finns i princip inte, även möjligheterna att avbryta hela upphandlingen efter det att anbudsunderlagen annonserats är kringgärdat med vissa begränsningar. Detta,

tillsammans med de långtgående ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser ett dåligt utformat anbudsunderlag kan få, understryker den principiella betydelsen av själva dokumentet och vikten av att detta är fastställt av en politisk församling. I upphandlingar som däremot inte är av principiell betydelse, t ex vid vanliga upphandlingar av varor och tjänster, är det inte ändamålsenligt att besluten skall fattas av nämnder och styrelser. Sådana beslut bör bli föremål för delegering.

Under avsnittet "Landstingets interna regelverk" har de brister som finns runt de formella besluten redovisats.

Det sista skeendet i processen, det s k tilldelningsbeslutet, d v s beslut om vilken entreprenör som skall antas, liksom själva avtalsteckningen är formella beslut som är väl lämpade att delegera och som också är reglerade i landstingets delegationsbestämmelser.

Centrala aspekter vid upphandling av driftentreprenader

I det följande beskrivs ett antal aspekter som är av central betydelse för att en upphandling skall kunna genomföras på ett professionellt sätt. Aspekterna inryms i eller kompletterar i huvudsak de beskrivningar som finns i "Landstingets upphandlingsprocess" men följer inte den strukturella uppbyggnad som anvisningarna har. Beskrivningen har istället utformats som en "checklista" över aspekter som ur ett revisionellt perspektiv kan vara av intresse att följa.

Tyngdpunkten i redovisningen ligger på sådana aspekter som måste beaktas i förberedelserna inför en upphandling. Detta visar också att förberedelsefasen är av avgörande betydelse för resultatet av en upphandling.

Nödvändiga underlag och ställningstaganden kring redovisade aspekter finns sannolikt delvis i redan existerande styr- och policydokument eller i olika beslut. Någon sammanställning av sådana dokument finns inte i landstinget. Inom ramen för förstudien har inte heller någon inventering av sådana dokument gjorts.

Tidsaspekt

Förberedelserna inför en upphandling omfattar många och centrala ställningstaganden och det är därför viktigt att processen tillåts ta nödvändig tid i anspråk. Ett forcerat eller dåligt och illa genomarbetat underlag kan leda till allvarliga konsekvenser för landstinget såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt och opinionsmässigt.

Den sammanlagda tiden från det upphandlingsprocessen inleds fram till en entreprenör kan överta en verksamhet, d v s förberedelsefasen, formell anbudstid, anbudsutvärdering, tid för överklaganden, förberedelse för igångsättning e t c torde sällan understiga ett år.

Problem- och mål

Utgångspunkten för en upphandling utgörs av att ett problem definieras. Med problemet som grund kan sedan ett mål formuleras och olika handlingsalternativ för att nå detta mål analyseras. Först i och med att detta är gjort och det funnits att en upphandling är bästa sättet att nå målet finns den grund som behövs för ett ställningstagande till att en upphandling skall genomföras.

I arbetet med att analysera olika handlingsalternativ kan det också vara nödvändigt att hantera eller ta ställning till frågor som t ex möjligheten och intresset av att kunna styra verksamheten, hur landstinget skall kunna garantera en likabehandling av alla invånare i länet eller prioriteringar mellan t ex olika former av motsatsförhållanden.

Ställningstagandena i såväl problemformuleringen som i målet och andra frågor i sammanhanget måste vara dokumenterade för att kunna utgöra en grund för en framtida utvärdering.

Avgränsning av upphandlingen

Den verksamhet, organisatoriska enhet eller tjänst som skall upphandlas måste tydligt definieras och avgränsas från övrig verksamhet. Även innehållet i tjänsten måste definieras och tydliggöras för att en upphandling skall vara möjlig.

Nulägesanalys

Såväl entreprenadlösningar som verksamhet i egen regi måste löpande kunna följas upp och med viss regelbundenhet också utvärderas. Detta förutsätter att det finns utgångsvärden baserade på situationen innan en upphandling genomförs. Det är därför nödvändigt att t ex i form av en "nulägesanalys" identifiera och mäta väsentliga faktorer. Den samlade analysen måste vara tillräckligt heltäckande för att svara mot alla sådana faktorer som framdeles kan vara av intresse att följa upp.

Såväl nulägesanalysen som de mätmetoder som används måste vara väl dokumenterade.

Information

En generellt viktig fråga i samband med alla förändringar som på olika sätt kan påverka medborgarna eller personalen hur dessa grupper hålls informerade och på vilket sätt de tillåts delta i processen. En tydlig och genomtänkt informations och eventuellt dialogstrategi bör finnas framtagen i ett tidigt skede.

Avtals- och kvalitetskrav e t c

En särskild ställning intar de kvalitetskrav liksom andra relevanta krav (tillgänglighet, kompetenskrav, krav på redovisning och insyn, medicinska krav e t c) som skall riktas mot entreprenören. Kraven måste, tillsammans med de

metoder för hur kraven kommer att följas upp och mätas, vara tydliggjorda i anbudsunderlaget. Som en följd av bl a dessa krav måste också tydliga och realistiska sanktioner som kan träda in vid avvikelser finnas.

Kunskapsaspekt

För alla upphandlande enheter är tillgång till relevant kunskap om den verksamhet som ska upphandlas och om den aktuella markandssituationen av avgörande betydelse. Kunskapen behövs inte enbart i upphandlingsskedet utan också i viss utsträckning för löpande uppföljningar och inte minst vid förnyade upphandlingar. I och med att kunskap samtidigt, i viss utsträckning, är ”färskvare” krävs en utvecklad strategi för hur denna skall kunna vidmakthållas i organisationen.

Ett exempel på ett möjligt inslag i en sådan strategi kan t ex, om det inte är uppenbart obehövt, vara att vissa delar av en verksamhet även framdeles drivs i landstingets egen regi som ett referensobjekt.

Beredskap för eventuellt återtagande

Landstinget har skyldighet att tillhandahålla en likvärdig och god hälso- och sjukvård åt alla medborgare. Detta innebär att om en entreprenör, oavsett anledning, bortfaller är landstinget ändå skyldigt att tillhandahålla verksamheten gentemot medborgarna. Landstinget måste därför, redan innan en verksamhet läggs ut på entreprenad, ha en strategi, beredskap och organisation som kan hantera sådana problem när och om de uppstår.

Den egna personalen

Om den egna personalen skall tillåtas lämna egna anbud, d v s avknoppning, måste detta klargöras tidigt i förberedelseskedet. Tillåts denna typ av lösningar ställs särskilda krav på organisation och ansvarsfördelningen vid upphandlingen. Om anbudsgivaren/anbudsgivarna som individer är knutna till landstingets organisation måste dessa tydligt vara skilda från den enhet som formulerar krav, utvärderar anbud e t c.

En annan frågeställning, vid en första upphandling av en driftentreprenad, är de särskilda regler som finns om personalövergång. Reglerna innebär bl a att personal som inte accepterar att bli övertagen av en eventuell entreprenör måste beredas arbete i landstingets egen organisation. För att hantera sådana situationer krävs en genomtänkt strategi och avsatta ekonomiska resurser för att, åtminstone under en avvecklingsperiod, täcka t ex lönekostnader e t c.

Praktiska frågeställningar

I samband med upphandlingar av driftentreprenader måste också olika praktiska förhållanden klaras ut. Inom ramen för detta ligger bl a att analysera konsekvenserna för såväl landstinget som entreprenören av olika handlingsalternativ men också ställningstaganden till vilket handlingsalternativ

som skall tillämpas i aktuell upphandling. Några exempel på sådana praktiska frågor är:

- Lokaler och utrustning. Skall landstinget tillhandahålla lokaler och/eller utrustning och vilken eventuell hyra skall tas ut? får entreprenören fritt byta lokal? Vilka konsekvenser får vald handlingsväg för t ex landstingets fastighetsförvaltning?
- Telefoni. Skall entreprenören vara ansluten till landstingets telefonväxel och vilka villkor skall i så fall gälla? Vilka blir konsekvenserna för avtalet med leverantören av telefoni? Detsamma gäller hård och mjukvara inom IT, t ex tillgång till landstingsgemensamma dataprogram som t ex journalprogram.
- Fordon. Skall entreprenören ha tillgång till landstingets fordon eller skall denne själv lösa detta. Vilka blir konsekvenserna för landstingets fordonspark?
- Tillgång till ramavtal. Skall entreprenören få tillgång till landstingets ramavtal för olika upphandlade tjänster och i så fall inom vilka områden (t ex arbetskläder, tvätteri, livsmedel, förbrukningsartiklar o s v) Hur påverkar det landstingets prisbild för upphandlade ramavtal om entreprenadverksamhetens volym inte ingår?

Upphandlingsstrategi

Inför en upphandling måste olika bedömningar göras av strategisk eller upphandlingsteknisk natur. Exempel på ett inslag i en sådan strategi kan t ex vara hur en eventuell uppdelning, t ex geografiskt eller verksamhetsmässigt, skall göras eller hur avvägning mellan krav på t ex kapital, omsättning och utvecklingsförmåga hos entreprenören skall hanteras i relation till en eventuell vilja att stimulera avknoppning genom att erbjuda små företag möjlighet att lämna anbud.

Valet av strategi kan få långtgående konsekvenser för landstinget. Exempelvis måste det säkerställas att upphandlingen inte leder till att delar av länet eller en verksamhet står utan utförare eller landstinget självt tvingas tillhandahålla en ineffektiv och kostsam verksamhet inom sådana områden.

Utvärderingsmodeller

Vid utvärdering av anbud finns olika alternativa modeller som kan tillämpas. Gemensamt för alla är att det av anbudsunderlaget tydligt skall framgå på vilket sätt utvärderingen skall tillgå, vilka kriterier som kommer att användas och hur dessa kommer att värderas.

De olika modellerna ställer olika krav på den upphandlande enheten och kan också leda till olika konsekvens. Nedan ges tre olika exempel på utvärderingsmodeller:

- En vanlig modell är att de identifierade kraven (jmf ovan) t ex kvalité, pris e t c viktas och poängsätts. En konsekvens av en po ngber kningsmodell, om priset ges en låg vikt i förhållande till t ex andra faktorer, är att detta kan vara prisdrivande. Denna metod innebär också att värderingar hanteras som faktiska förhållanden. Den  r därmed högst otillfredsställande och bör inte tillämpas.
- En annan modell  r att den upphandlande enheten anger lägsta accepterad nivå f r ett antal olika kriterier som bedöms som viktiga, t ex kvalitetskriterier, och därefter låter priset vara utslagsgivande. Denna modell ställer höga krav på beställarens förmåga att formulera relevanta krav.
- En tredje modell, som t ex tillämpats i landstingets upphandling av vårdcentral i  lvdalen,  r att redovisa tillgängligt ekonomiskt utrymme och sedan låta anbudsgivarna konkurrera om ett antal angivna kvalitetsindikatorer. Modellen är tillämplig om man t ex ur ett styr och ledningsperspektiv har l sta budgetramar eller använder en resursfördelningsmodell baserad t ex på olika hälsoindikatorer.

Uppföljning och utvärdering

Löpande under den tid entreprenaddriften pågår  r det av central betydelse att följa utvecklingen av de v rden som identifierats i nulägesanalysen och de faktorer som utvärderingen av anbudn utgått ifrån, d v s om entreprenören lever upp till sina åtaganden.

För att även i efterhand kunna bedöma utfallet av en driftentreprenad, d v s om bl a de eftersträvade målen uppnåtts, måste entreprenaden också utvärderas. Detta måste ske i god tid innan avtalet med en entreprenör löper ut för att ge ett underlag till ställningstaganden om förnyad upphandling, eventuella förändringar av former och inneh ll e t c. Utvärderingen skall göras utifrån de mål som formulerades initialt i processen.