Region Stockholm

8

Åtgärder för att stärka idéburna aktörers konkurrenskraft i vårdupphandlingar

HSN 2019-0363

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Strategisk planering
Peter Ölund

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-05-29

HSN 2019-0363

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Åtgärder för att stärka idéburna aktörers konkurrenskraft i vårdupphandlingar

Ärendebeskrivning
Regionfullmäktige har i budget för 2019 särskilt uttalat att den idéburna välfärdens konkurrenskraft behöver stärkas. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har genomfört en kartläggning av befintliga uppdrag som utförs av idéburna aktörer samt genom intervjuer med företrädare för de idéburna inventerat svårigheter och möjligheter. Vidare har ett dokument med förslag på åtgärder från de idéburna analyserats. Därefter har förslag till ett handlingsprogram utarbetats.

Beslutsunderlag
Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Handlingsprogram 2019-2020 för att stärka idéburna aktörers konkurrenskraft

Ärendets beredning
Ärendet har beretts i valfrihets- och tillgänglighetsberedningen.

Förslag till beslut
Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att godkänna Handlingsprogram 2019-2020 för att stärka idéburna aktörers konkurrenskraft

att uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att genomföra detta samt utvärdera och avrapportera senast i samband med årsbokslut för 2019.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Regionfullmäktige har i budget för 2019 uttalat att den idéburna välfärdens konkurrenskraft behöver stärkas. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i verksamhetsplan för 2019 givit ett utredningsuppdrag beträffande frågan. Branschorganisationen FAMNA, Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, har till Region Stockholms kommunicerat ett dokument med förslag på åtgärder.

Överväganden

Hälso- och sjukvårdsnämndens beställaruppdrag innebär att på ett kostnadseffektivt sätt tillgodose befolkningens behov av hälso- och sjukvård av god kvalitet. Detta ska ske på ett sätt som erbjuder valfrihet och mångfald avseende utförare och driftformer och beaktar principerna om konkurrensneutralitet. De idéburna vårdgivarna är ett viktigt inslag i denna mångfald.

Terminologi och historik
Begreppen idéburen aktör och idéburen välfärd har på senare år kommit att användas allt oftare i debatten om välfärdsfrågorna.

Begreppen har i nuläget ingen helt tydlig definition. En statlig utredning (Ds 2018:46) arbetar för närvarande med uppdrag att skapa en definition av ”idéburen aktör”.

Begreppet ”civilsamhället” har en längre historia. Ordet ”civil” uppfattas inte här som en motsats till militär utan betyder närmast medborgerlig. ”Civilsamhället” kan därmed uttydas som ”medborgarnas samhälle”. Tankegången är den att samhället kan delas in i tre sektorer, där staten och det offentliga är den första sektorn, de kommersiella företagen är den andra och föreningslivet i vid mening utgör den tredje, benämnd ”civilsamhället”. De enskilda hushållen tänks med denna definition inte ingå i civilsamhället, utan de minsta byggstenarna i civilsamhället uppstår när personer från olika hushåll går samman för att i gemensamt intresse åstadkomma någonting. Det kan då röra sig om vitt skilda ting, från att utöva idrott till att underhålla en privat väg eller förvalta ett koloniområde.

Som ett led i ansträngningarna att främja en livskraftig demokrati har statsmakten på olika sätt försökt främja den fortsatta utvecklingen av civilsamhället. Ett uttryck för detta var civilsamhällesutredningen som kom med sitt slutbetänkande 2016. Ett annat uttryck var när Ungdomsstyrelsen 2014 ombildades till Myndigheten för Ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Begreppet ”idéburen välfärdsaktör” lanserades runt 2010 av föreningen Forum för frivilligt socialt arbete. I Forums påverkansarbete har bland annat ingått en lansering av idén om att Idéburet – Offentligt partnerskap kan vara ett alternativ till upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling, LOU (2016:1145), vid köp av välfärdstjänster.

Kriterier för vilken organisation som kan räknas som idéburen ställdes upp av Forum för frivilligt socialt arbete i en PM 2010:

Organisationen ska

- Grundas kring ett värde, en idé
- Gynna allmän- eller medlemsintresset
- Inte syfta till ekonomisk vinst
- Inte vara en del av stat eller kommun

FAMNA – en branschorganisation för idéburna aktörer
Liksom Vårdföretagarna organiserar många av de privata vårdverksamheterna i länet finns en branschorganisation för de idéburna vårdgivarna, FAMNA, vilken benämner sig ”riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg. Enligt sin hemsida har FAMNA 85 medlemmar.

Idéburna aktörer med uppdrag för Region Stockholm
En inventering bland de befintliga vårdavtalen avseende idéburna aktörer visade att det finns 49 avtal avseende vårdtjänster och vårdnära tjänster. 42 av dessa regleras enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), de övriga faller under lagen om offentlig upphandling LOU (2016:1145). Idéburna aktörer har i olika intervjuer framhållit att upphandlingsformen LOV passar bättre för de idéburna, bland annat på grund av att ansökansförfarandet i LOV är mindre komplicerat än anbudsgivning i LOU-upphandlingar.

Leverantörer/vårdgivare är nedanstående organisationer.

Ersta Diakonisällskap
Stiftelsen Stora Sköndal
RFSU
Stiftelsen Stockholms sjukhem
Stockholms stadsmission
Psoriasisföreningen i Stockholms län
Röda Korset
Stiftelsen Vilohemmet Maria Regina
Stiftelsen Mälargården
Stiftelsen Vidarkliniken
Stiftelsen Valjeviken
Stiftelsen Bräcke diakoni
Stiftelsen Fryk-center
Sophiahemmet

Utbetalade ersättningar under 2018 uppgår till cirka 1,2 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka två procent av hälso- och sjukvårdens budget i länet.

Störst är Ersta diakonianstalt och Stockholms sjukhem som tillsammans erhållit mer än hälften av ersättningarna år 2018.

En reservation behöver här läggas till. Vid sökningen i information från avtalsdatabasen ADA har utgångspunkten varit stiftelser och ideella föreningar. Till detta har lagts enstaka aktiebolag där det är känt för beställaren att det ägs av en idéburen organisation. Det kan finnas ytterligare aktiebolag som i sin bolagsordning har en bestämmelse om att vara icke vinstdrivande. Den eventuella förekomsten av sådana bolag torde dock inte påverka den beräknade procentsiffran ovan. Detta hänger samman med den redan nämnda avsaknaden av allmänt vedertagen definition för vad som ska räknas som en idéburen välfärdsaktör.

FAMNA:s mål inför 2030

FAMNA har i presentationer gjort jämförelser med andelen idéburen välfärd i andra länder, bland annat de nordiska länderna, och där konstaterat att Sverige ligger lägst, men cirka tre procent idéburen välfärd. FAMNAS medlemmar har uttalat att man vill att den idéburna välfärdens andel ska öka och därvid ställt upp det amibitiösa målet ”Tio2030” vilket ska uttydas som att andelen idéburen välfärd ska öka från dagens tre procent till tio procent år 2030.

FAMNA har till Region Stockholm i februari 2019 kommunicerat ett tiopunktsprogram innehållande förslag för att ”öka den idéburna välfärden i Regioner, landsting, kommuner.” I arbetet med det aktuella utredningsuppdraget har skrivelsen från FAMNA utgjort värdefull input. Nedan redovisas aktiviteter som föreslås ingå i ett handlingsprogram för hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Synliggöra de idéburna i Region Stockholm

FAMNA efterfrågar en utveckling i förhållande till dagens redovisning av verksamheten på så vis att tre ”sektorer” redovisas istället för endast två (offentligt driven och privat). Det är en logisk utgångspunkt att man i och med en önskan om att öka andelen idéburen välfärd också vill följa denna andel. Därför förslås som en del i handlingsprogrammet att synliggöra de idéburna i hälso- och sjukvårdsnämndens årsredovisning, med början i år 2019. Under denna punkt i handlingsprogrammet bör ingå såväl att

efterfråga bästa teknik för att urskilja de idéburna i vårdproduktion och ekonomi som att bevaka resultaten av den statliga utredning som har i uppdrag att skapa definitioner kring begreppet idéburen välfärd.

En viktig fråga när det gäller synliggörandet av de idéburna vårdgivarna är presentationen av vårdenheterna i beställarens kanaler, främst 1177 Vårdguiden. FAMNA har i underhandskommunikation med hälso- och sjukvårdsförvaltningen framhållit den privata sidan seniorval.se som en kanal där det går att söka på idéburna utförare. Till exempel går det att söka på hemtjänst i Stockholm län som drivs av idéburen utförare.

Frågan om invånarnas möjligheter att kunna söka efter relevant information om olika vårdenheter är enligt förvaltningens mening av största vikt. Inte minst gäller det i Stockholms län där det finns den största mångfalden av vårdgivare. Det bör dock nämnas att tjänsten 1177 Vårdguiden är nationell och drivs av den fristående aktören Inera, vilket innebär att det inte bara är Region Stockholms önskemål som ska tillgodoses. Under rubriken synliggöra i handlingsplanen bör därför ingå en konsekvensbedömning beträffande utökade sökmöjligheter på 1177 Vårdguiden.

Utbilda tjänstepersoner i Region Stockholm beträffande de idéburna och upphandlingsreglerna

År 2019 infördes nya regler i 19 kapitlet i lagen om offentlig upphandling, LOU (2016:1145), som ger en utökning av möjligheten att skriva kontrakt med idéburna välfärdsaktörer utan att göra en sedvanlig konkurrens-upphandling. Viss utbildning beträffande de nya reglerna har redan genomförts på hälso- och sjukvårdsförvaltningen, men det finns skäl att genomföra ytterligare utbildningsinsatser under 2019 och 2020 beträffande regelverket för vårdupphandlingar.

En central punkt i diskussionen om villkoren för de idéburna är möjligheten att i en upphandling fånga de särskilda kvaliteter som de idéburna representerar. Det kan röra sig om sådana saker som värdegrund, etiskt förhållningssätt, personcentrering och helhetssyn på människan/patienten. Att ställa upp krav och kriterier avseende kvalitet i upphandlingar är ett erkänt svårbemästrat område. För att främja vidareutveckling föreslås utbildningsinsatser till personer på hälso- och sjukvårdsförvaltningen som arbetar med dessa frågor kombinerat med workshops med deltagande från de idéburna aktörerna. Region Stockholm har mycket att vinna på att utveckla metoder för att ”beställa kvalitet”

samtidigt som de idéburna är betjänta av att vässa sin förmåga att lyfta fram sin särart och sin människosyn.

Gemensamt med FAMNA ge input till Upphandlingsmyndighetens vägledningsarbete
Att arbeta fram och lämna in anbud i en LOU-upphandling är ett resurskrävande arbete som normalt utförs under tidspress. I en upphandling där kvalitet i någon form ska utvärderas läggs mycket tid och energi på att beskriva anbudsgivarens erbjudande. Samtidigt finns ett stort antal formella krav som ska vara uppfyllda för att anbudet inte ska diskvalificeras. Komplexiteten i denna utmaning kan avskräcka potentiella anbudsgivare – såväl idéburna som privata – från att vara med och tävla med ett erbjudande som i sig är fullgott. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och FAMNA menar att fortsatt utveckling av de instruktioner och vägledningar som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller skulle kunna underlätta för ovana anbudsgivare, inte minst bland de idéburna. Ett förslag är därför att erbjuda att tillsammans ge input till Upphandlingsmyndigheten avseende dessa delar.

Information/hearing kring långsiktig planering av vårdupphandlingar
Tidsaspekten är viktig när det gäller vårdupphandlingar enligt LOU. För att en idéburen aktör som tidigare inte deltagit i LOU-upphandlingar ska kunna ta steget att lämna ett första anbud behövs en intern beslutsprocess hos aktören ifråga. Denna process behöver få ta sin tid. Att starta en sådan process i samband med att en LOU-upphandling annonseras av Region Stockholm är i regel för sent. I ett perspektiv där regionen vill stärka de idéburnas möjligheter att vara med och konkurrera i upphandlingar är därför framförhållning i upphandlingsverksamheten av stor vikt. Om hälso- och sjukvårdsförvaltningen i samband med framtagande eller uppdatering av planeringsdokument genomför exempelvis en hearing med bred inbjudan torde chanserna öka att fler idéburna hinner starta sin beslutsprocess och väljer att vara med och konkurrera med sina erbjudanden.

Ytterligare förslag från FAMNA
Här kommenteras översiktligt ytterligare förslag från FAMNA samt skälen till att de inte inkluderas i det föreslagna handlingsprogrammet.

- Famna föreslår att Region Stockholm ska ingå fler avtal om Idéburet-Offentligt Partnerskap (IOP). Rättsläget beträffande IOP har till stor del klarlagts genom domar i förvaltningsrätt och

kammarrätt där Alingsås kommun ålagts att betala upphandlingsskadeavgift för ett IOP-avtal om ett äldreboende. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens ställningstagande är därför att det – försåvitt inte Högsta förvaltningsdomstolen kommer till en annan slutsats - inte är möjligt att köpa hälso- och sjukvårdstjänster genom IOP-avtal.

- FAMNA föreslår att Region Stockholm ingår en överenskommelse med den idéburna välfärden/civilsamhället, i likhet med vad arbetats fram i bland annat Västra Götalandsregionen. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens uppfattning är att frågan om ett eventuellt brett samverkansprojekt riktat till hela civilsamhället lämpligen bereds av regionstyrelsen. Detta eftersom även andra förvaltningar, till exempel kulturförvaltningen, kan beröras av ett sådant projekt.

- Famna föreslår översyn av vårdvalen avseende ersättningsnivåer och säkerställande av vårdkedjor. Sådan översyn ingår i linjeansvaret för var och en av de tre beställaravdelningarna och hanteras där. Vidare startades initierades nyligen på politiskt initiativ ett samarbetsprojekt benämnt ”Handslaget/Vårdval 2.0” för utveckling av vårdvalen. Representanter för idéburna vårdgivare är delaktiga i projektet.

- FAMNA förslår vidare att Beställaren av vårdtjänster ska utveckla metoderna för uppföljning av de beställda tjänsterna och utvärdering av gjorda upphandlingar. På hälso- och sjukvårdsförvaltningen pågår redan flera arbeten avseende dessa angelägna frågor och utvecklingen hanteras inom dessa arbeten.

<u>Former för fortsatt samverkan mellan Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och de idéburna aktörerna</u>

Utöver de aktiviteter som ingår i den bifogade handlingsplanen behöver former för långsiktig samverkan utmejslas i dialog. Ett första steg är att förvaltningen i närtid bjuder in idéburna vårdgivare till dialog kring utvecklingsmöjligheter och de fortsatta formerna för samverkan.

Ekonomiska konsekvenser
Genomförande av workshops inom ramen för uppdraget att utbilda tjänstepersoner på förvaltningen kan eventuellt kräva konsultinsatser uppgående till maximalt 300 000 kronor.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Förslaget har oförändrade konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget har oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslaget har oförändrade konsekvenser för miljön.

Björn Eriksson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Anna Ingmanson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Famna

Godkänd av Björn Eriksson, 2019-05-29

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Strategisk planering

BILAGA
2019-05-02

Diarienummer
HSN 2019-0363

Handlingsprogram 2019-2020 för att stärka idéburna aktörers konkurrenskraft

Aktivitet	Tidsperiod
Genomföra utbildning Genomföra utbildning till tjänstepersoner i Region Stockholm avseende möjligheter i LOU och verktyg för att efterfråga idéburnas särart	hösten 2019-våren 2020
Synliggöra idéburna Synliggöra de idéburna genom att bland annat utveckla redovisningen av köp från idéburna aktörer i HSN:s årsredovisning. Konsekvensbedöma utökade sökmöjligheter på 1177 Vårdguiden	hösten 2019
Input till Upphandlingsmyndigheten Tillsammans med FAMNA erbjuda Upphandlingsmyndigheten input till utveckling av LOU-stöd för att underlätta för mindre verksamheter att lämna anbud i LOU-upphandlingar	kvartal 3 2019
Information/hearing I samband med ny/uppdaterad upphandlingsplan anordna hearing med bred inbjudan	kvartal 4 2019 eller kvartal 1 2020