

Upphandlingen är genomförd av ett tuff gäng som bestämde sig för att utmana i en upphandling med ett takvärde på 38 miljarder och som omfattade alla Sveriges 21 regioner



Nationell upphandling hyrpersonal och nya 19

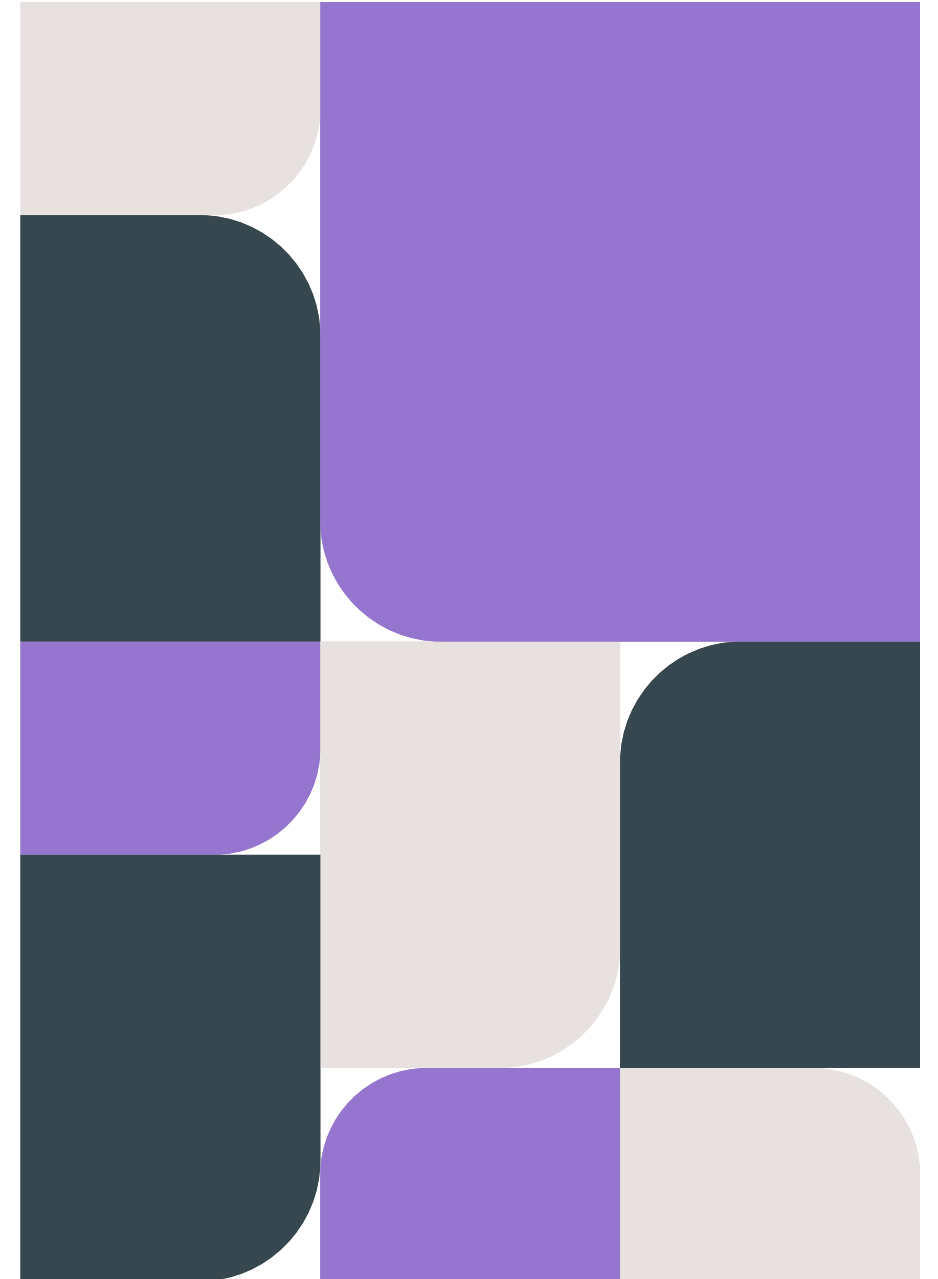
Kathe Mandorff

Strategisk upphandlare

Koncerninköp

Koncernkontoret

Västra Götalandsregionen



Bakgrund till upphandlingen

- **Projekt Oberoende av hyrpersonal.**

- Alla regioner och SKR
- Beslut har tagits i RD- nätverket
- Max 2 procent av kostnaden för personal ska vara för hyrpersonal

- **Problematisksk och omogen leverantörsmarknaden**

- Många små företag utan kunskap att driva företag
- Företag som tagit stora andelar av marknaden på tvivelaktiga grunder

Höga kostnader för regionerna

- Krävs åtgärder i regionerna för att komma till rätta med det eskalerade köpen av vårdbemanning
- Ingen leverans på ramavtalet som lett till direktupphandlingar med högre ersättning



Tid från start av upphandling till avtalstecknande

- 2020 stod det klart att samtliga landets 21 regioner ställer sig bakom förslaget att starta en gemensam upphandling av hyrpersonal.
- Start av upphandling
- Publicering av upphandlingsdokument 2022-04-25
- Upphandlingsdokumenten överprövades
- Rekommenderades att avbryta upphandlingen
- Upphandlingen avbröts 2022-08-30
- Publicering av nya upphandlingsdokument 2022-11-23
- Diverse överprövningar
 - 6 stycken på upphandlingsdokumenten
 - 2 stycken på tilldelningsbeslutet
- Avtal tecknades 2023-12-05
- Avtalsstart: Den planerade avtalstiden är fyra (4) år från och med 2024-01-01 eller ett senare datum för det fall att avtalstecknande sker senare.



Mål med samordnad upphandling

- Lägre priser
- Säkra leveranser/ökad leveranssäkerhet i samtliga regioner
- Högre kvalitet på bemanningsföretag och hyrpersonal; skärpta krav för att se till att oseriösa aktörer inte får uppdrag
- Minskad konkurrens av hyrpersonal mellan regionerna
- Stärkt ställning för regionerna som avtalspartner
- Enhetliga villkor, som följs av samtliga regioner
- Efterlevnad av ramavtalsvillkor från samtliga leverantörer
- Minskad förekomst av direktupphandlingar
- Avlastad inköpsprocess i regionerna



Övergripande grupper

– Styrgrupp

- styrgrupp som bestått av representanter från viktiga ledningsfunktioner för sjukhusvård, primärvård, psykiatri, HR, ekonomi, inköp, kommunikation samt representant från SKR

– Projektledare

- Med övergripande ansvar

– Referensgrupper

- Viktiga referensgrupper är följande relevanta grupperingar och nätverk Regiondirektörerna, samt övriga direktörsnätverk, Processledarnätverket för Oberoende av inhyrd personal, Kategorirådet för Hälso- och sjukvårdstjänster inom LfU-nätverket Nätverket för regionernas avropsorganisationer, Representanter från berörda personalorganisationer på nationell nivå

– Upphandlingsgrupp

- Framtagande av upphandlingsdokument
- Frågor och svar- 350 frågor inkom
- Godkännande av anbud, kvalificering och utvärdering
- Tilldelning i alla regioner
- Ett avtal



Utgångspunkt för upphandlingen

Om det inte går att upphandla som vi brukar hur ska vi göra då?

- Vilka möjligheter finns med nya 19?
- Starta från grunden med anbudsinbjudan
- Omarbeta kravspecifikationen och avtalsvillkoren
- Finns det några krav som vi är villiga att justera utifrån överprövningarna?
- Förtydliga alla underlag

Överprövning – Först till kvarn- fast ersättning

- Påverkade vår upphandling och ledde till
 - Utvärdering: Beskriv Anbudsgivarens process avseende HRL, Karens och E- legitimation

Nya 19 kap

Frihet att utforma upphandlingarna med beaktande av de grundläggande principerna Reglerna ger ett stort utrymme åt de upphandlande myndigheterna att själva utforma upphandlingarna. Dock under förutsättning att de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, ickediskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande beaktas.

Upphandlingsdokumenten ska innehålla följande information:

- Hur förfarandet ska genomföras
- Vilka krav som ska uppfyllas för att få delta
- Vilka minimikrav som ett anbud ska uppfylla
- Vilka tilldelningskriterier som ska användas och deras viktning/prioritetsordning
- Vilka kommersiella villkor och andra särskilda villkor som ska gälla under kontraktstiden
- De uppgifter som i övrigt är relevanta

Vissa skyddsregler för leverantörer finns kvar Följande bestämmelser finns kvar även i de nya reglerna:

- Regler om att en grupp av leverantörer ska få delta i en upphandling
- Regler om att en leverantör vid behov ska få åberopa andra företags kapacitet

Nytt förfarande

Enligt 19 kap är det möjligt att själv konstruera upphandlingsförfarandet. Den här upphandlingen kommer att genomföras på följande sätt. Inledningsvis annonseras upphandlingen i upphandlingsverktyget Tendsign.

Upphandlingen annonseras som ett dynamiskt inköpssystem eftersom det är den enda tillgängliga processen som tillåter att leverantörer inlämnar anbud även under avtalstiden.

Upphandling är dock inte ett inrättande av ett dynamiskt inköpssystem. Efter att anbud inkommit i den inledande anbudsperioden kontrolleras och utvärderas anbuden. Därefter meddelas tilldelningsbeslut och efter den lagstadgade avtalsspärren tecknas avtal.



Nytt förfarande

- **Sammanfattningsvis så gäller:**

- Anbud kan lämnas under hela avtalsperioden, se punkt 1.8.1 Anbuds lämnade
- Det finns ingen begränsning i det totala antalet leverantörer.
- Leverantör som fått sitt anbud förkastat på grund av att krav inte uppfylls har möjlighet att inkomma med ett nytt anbud under hela avtalsperioden.
- Varje region kommer att administrera sina avrop från avtalet. En närmare beskrivning av avropsförfarandet finns i bilaga Beskrivning av avropsförfarande .
- VGR/regionerna kan välja att avsluta avtalsperioden i förtid, dock tidigast 24 månader efter avtalsstart, genom att säga upp de Avtal som tecknats och inte heller acceptera nya anbud
- Efter avtalsspärren löpt ut avseende tilldelningsbeslut för den inledande anbudsperioden finns inte längre möjlighet att överklaga upphandlingsdokumenten.
- Ett organisationsnummer kan bara ha ett aktivt Avtal per anbudsområde.

Ekonomisk och finansiell ställning

- För att bli antagen som leverantör ska anbudsgivaren under en sammanhängande period av 12 månader under perioden 2021-01-01 - 2022-06-30 haft följande redovisad omsättning för det eller de anbudsområden som anbudet avser:
- Anbudsområde Läkare: 25 miljoner SEK. Omsättningen ska avse uthyrning av läkare till regioner, kommuner och/eller privata vårdgivare i Norden.
- Anbudsområde Sjuksköterskor: 15 miljoner SEK. Omsättningen ska avse uthyrning av sjuksköterskor, röntgensjuksköterskor och/eller barnmorskor till regioner, kommuner och/eller privata vårdgivare i Norden.
- Efter den inledande anbudsperioden ska anbudsgivaren för att bli antagen, under kommande anbudsperioder, haft redovisad omsättning för det eller de anbudsområden som anbudet avser:
- **Inlämnade uppgifter gällande omsättningskrav ska vara styrkta av en revisor som omfattas av Revisorsinspektionens tillsyn, vilket innebär att revisorn ska vara auktoriserad alternativt godkänd. Bilaga Mall för intyg omsättningskrav eller alternativt intyg enligt den senaste standarden ska användas. Dock ska informationen som efterfrågas i bilaga Mall för intyg omsättningskrav tydligt framgå.**

Kompetens och erfarenhet

- Anbudsgivaren (företaget) ska ha kompetens och erfarenhet att driva och leda konsultbemanningsföretag inom hälso- och sjukvård avseende läkare/sjuksköterskor. Anbudsgivaren ska, fram till sista anbudsdag, ha minst två (2) års sammanhängande erfarenhet under en fem (5) års period av konsultbemanning avseende läkare och/eller sjuksköterskor inom hälso- och sjukvård.
- Som bevis för att kravet är uppfyllt ska anbudsgivaren till anbudet bifoga en beskrivning som ska omfatta nedan punkter. Beskrivningen bör inte vara längre än 2 A4-sidor.
- Organisation och resurser
- Bolagshistorik
- Organisationsstruktur
- Erfarenhet och kompetens
- Antal års erfarenhet av konsultbemanning inom hälso- och sjukvård avseende läkare och/eller sjuksköterskor
- Lista över tidigare/nuvarande ramavtal för konsultbemanning inom hälso- och sjukvård avseende läkare och/eller sjuksköterskor som visar att anbudsgivaren har efterfrågad erfarenhet.

Kompetens och erfarenhet

- **Om anbudsgivaren inte själv uppfyller kravet får anbudsgivare åberopa ett (1) företags kapacitet. Det åberopade företaget ska själva uppfylla krav enligt ovan. Kravet får med andra ord ej delas upp på flera företag då det är den samlade erfarenheten som är efterfrågad, varför kravets syfte går förlorat om fler företag kan användas.**

Kravet kan också uppfyllas genom att en person i ledande ställning i anbudsgivarens företag har motsvarande erfarenhet.

- I det här fallet anses personen vara i ledande ställning när den har varit delaktig i att ansvara för att planera, organisera, leda, styra och kontrollera företaget.
- Motsvarande erfarenhet innebär att den person som anbudsgivaren anger i tidigare uppdrag, i minst två (2) år under en femårsperiod från sista anbudsdagen, haft en ledande ställning i ett företag som under personens anställning haft minst 10 årsarbetare anställda och en omsättning avseende sjuksköterskor som varit minst 15 miljoner kronor per år och/eller omsättning avseende läkare som varit minst 25 miljoner kronor per år.
- Som bevis på att kravet är uppfyllt ska CV för angiven person bifogas till anbudet

Anbud

- Många anbud av dålig kvalitet
- Större möjligheter att komplettera och förtydliga med nya 19
 - Vi valde att inte använda denna möjlighet
- Utvärderingen visade på att många leverantörer inte haft någon struktur när det gäller att uppfylla tidigare ställd krav på tex HLR-utbildning, karens och E-legitimation
- 74 inkomna anbud
- 32 tilldelades avtal



Överklagande

- Fråga om karenskravet och om begreppen "region" och "tjänst" i
- Fråga om kravet på tjänstepension m.m. strider mot proportionalitetsprincipen
- Fråga om utvärderingsmodellens förenlighet med LOU
- Fråga om anslutning till ramavtal i efterhand strider mot LOU
- Fråga om upphandlingen begränsar konkurrensen i strid med LOU
- Fråga om regionernas prissättning och zonindelning strider mot proportionalitetsprincipen
- Fråga om rätten att vägra konsulter från privat enhet strider mot LOU
- Fråga om avtalsvillkoren rörande leverantörsavvikelse är proportionerliga
- Fråga om ersättningsnivåerna är oskäligt låga
- Fråga om tilldelningen av uppdrag vid avrop strider mot principen om likabehandling
- Fråga om kravet på möjligheten till omdisponering av konsult strider mot proportionalitetsprincipen och transparensprincipen
- Fråga om ersättningsmodellen i upphandlingen strider mot LOU
- Bolagen har utöver vad som redovisats ovan anfört ett flertal omständigheter till stöd för att upphandlingen skett i strid med LOU:s grundläggande principer. Detta gäller att priserna är fasta i tolv månader, rätten till omförhandling, utrymme på digitala kort, regionernas hantering av frågor och svar och avtalsvillkoren gällande hävning.

Domar

- **Överprövning upphandlingsdokumenten**

- I samband med att anbudstiden i upphandlingen löpte ut i januari 2023, valde sex sökande att överpröva upphandlingen. Processerna samordnades av Förvaltningsrätten (FR) i Göteborg.
- FR meddelande den 22 juni domar i målen, med full framgång för regionerna. Alla ansökningarna om överprövning avslogs i sin helhet.
- Därefter valde flera av parterna att överklaga domarna.
 - Kammarrätten (KR) i Göteborg konstaterade snabbt (i juli 2023) att FR hade begått ett processuellt fel vid sin hantering av målen
- KR meddelade i juli 2023 interimistiska beslut i målen, vilket innebär att avtal i upphandlingen inte får ingås i nuläget.
- 2023-11-16 KR meddelar inte prövningstillstånd. Förvaltningsrättens avgörande står därför fast.
- 2023-01-16 K meddelar prövningstillstånd. Kammarrätten avslår överklagandet.
- 2023-11-27 Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att motparterna inte får ingå avtal
- 2023-11-28 Högsta förvaltningsdomstolen finner att det inte längre finns skäl för förordnandet att motparterna inte får ingå avtal avseende i målen aktuell upphandling.

- **Tilldelning 2024-09-21**

- Bifogat finner ni tilldelningsbeslut. På grund av pågående överprövning har kammarrätten beslutat att motparterna inte får ingå avtal. Detta beslut gäller till något annat bestämts eller målet avgjorts

- **Fick rådet att avbryta upphandlingen**

Domar

Överprövning av tilldelning

Tilldelning 1 (21 september). Avtalsspärr till 6 oktober. I samband med denna ingavs överprövning av två sökanden, iDoc AB och Doktorsjouren Nordic AB.

- VGR har medgett att anbudet från Doktorsjouren Nordic AB har hanterats fel. Upphandlingen kommer därför att rättas och Doktorsjouren Nordic AB anbud provas.
- I målet mot iDoc AB har regionerna ingivit yttrande den 1 november och bestridit ansökan om överprövning.
- 2023-11-23 FR meddelar inte prövningstillstånd.
- 2023- Kammarrätten ansåg inte att de bolagens överklaganden gällde frågor av betydelse för rättstillämpningen

Domar

- Det kan även konstateras att då upphandlingen sker enligt 19 kap. LOU kan inte högre krav ställas än vad som gäller det direktivstyrda området.
- Kravet är mot redovisad bakgrund tillräckligt tydligt för att en normalt omsorgsfull och rimligt informerad leverantör bör kunna förstå det.
- Förvaltningsrätten meddelade en bedömning och beslut i samtliga inskickade överklaganden punkter



Vad har varit möjligt endast pga. nya 19?

Tjänstepension

Inledningsvis noteras att bestämmelserna i utstationeringslagen innebär att utländska arbetsgivare med arbetstagare utstationerade i Sverige måste följa vissa minimivillkor vad gäller lön, arbetstid och semester. Av 19 kap. LOU följer att bestämmelserna i 17 kap. samma lag inte är tillämpliga såvida inte den upphandlande myndigheten bestämt annat, vilket inte är fallet i förevarande upphandling.



Vad har varit möjligt endast pga. nya 19?

Utvärdering

Regionerna har med stöd av 19 kap. LOU utformat ett förfarande som de benämner "Enstegsupphandling". Förfarandet i nu aktuell upphandling innebär att tilldelningen baseras på kvalitet i kombination med ett av regionerna fastställt pris. De uppställda kraven i upphandlingsdokumentet tar därmed inte sikte på att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, dvs. att utvärdera anbuden efter bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, lägsta kostnad eller lägsta pris. Eftersom kriterierna i upphandlingsdokumentet inte syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, och att inte heller 14 och 16 kap. LOU kan åberopas i upphandlingen, anser förvaltningsrätten att Lianakis-domen inte är vägledande vid prövningen av förevarande mål. Den utvärdering som anges i Anbudsinbjudan respektive Beskrivning av avropsförfarande, avser i det förra dokumentet minimikrav för kvalificering och i det senare dokumentet tilldelningskriterier vid avrop. Någon otillåten sammanblandning av tilldelningskriterier kan enligt förvaltningsrätten därför inte anses ha skett.

Vad har varit möjligt endast pga. nya 19?

Anslutning till ramavtal i efterhand

Som tidigare framgått har domstolen godtagit att regionerna valt att använda sig av ett nytt förfarande i enlighet med den nya lydelsen av 19 kap. LOU. Bestämmelserna om ramavtal i 7 kap. samma lag är därför inte tillämpliga i målet. Att det kan tillkomma fler leverantörer under den tid avtalet gäller strider inte mot transparensprincipen. Inte heller utgör denna omständighet att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas därför skäl att förordna att upphandlingen ska göras om enligt 20 kap. 6 § LOU.

Sammanfattning

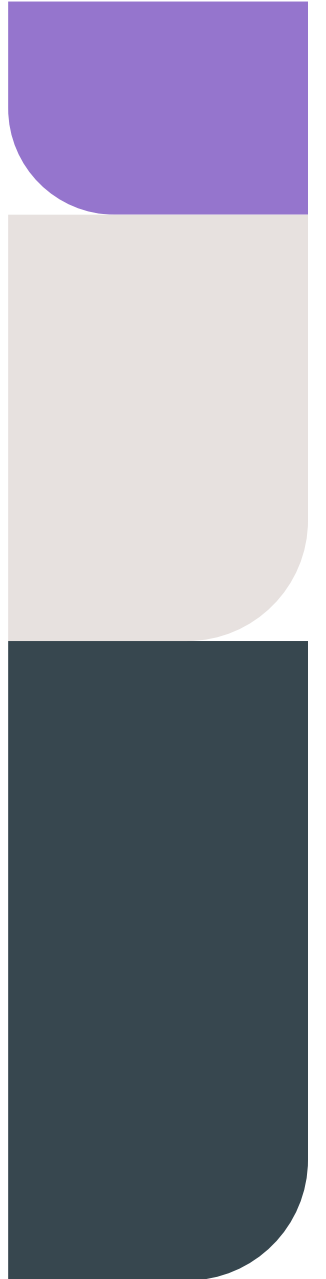
- Svårt att upphandla för samtliga Sveriges regioner
 - Omfattande samarbete kring upphandlingsdokumenten
 - Att hantera pågående avtal samt regionernas egna upphandlingar
 - MBL
 - Underskrift tilldelningsbeslut
 - Hantering av överprövningar
- Rekommenderade att avbryta
 - Vi kommer förmodligen inte få svar på alla överklagade frågor
 - Krav på arbetsrättsliga villkor
 - Fråga om rätten att vägra konsulter från privat enhet strider mot LOU

Hantering av anbudsperiod 2

- Hanterades samtidigt som tilldelning, överprövningar och avtalstecknande för anbudsperiod 1

Vad gör vi nu?

- Nu måste vi våga ta ut svängarna
- Vi har fått stora möjligheter som vi måste omhänderta på bästa sätt
- Måste få ta tid att utveckla nya upphandlingsförfarande
- Samarbeta mellan regionerna för att ta fram underlag



Pågående avtal

Upphandlingen bara en del av att komma till rätta med problemen inom vårdbemanning

- Gemensam Avtalsförvaltning
- Styrgrupp
- Webbplats för Avtalet
- Nationella beslut om vårdbemanning:
 - Inga direktupphandlingar till högre pris
 - Inga köp av så kallade team

Resultat

- Minskade kostnader
- Regionerna har sett att möjligheten att anställa har ökat
- Utmaningar
 - Vi måste hålla ut och inte ge efter för påtryckningar



Tack

Vi har visat att vi kan samverka och att detta kan leda till utveckling inom upphandlingsområdet, stora förändringar för regionernas verksamheter samt minskade kostnader

Min parhäst och fantastiska bollplank

- Catharina Sjöling

Projektgruppen: Härligt gäng som outtröttligt tagits sig an alla utmaningar som uppstått på vägen

- Linn Jansson
- Ann Entall
- Jeanette Johansson
- Philip Freyschuss
- Nasim Asri



