



MÖLNDALS STAD
Revisorerna

2011 -01- 31

Diariernr 14 / 2010

Mölnads stad

Granskning av upphandling av äldrevård

Rapport

2010

KPMG AB
2011-01-18
Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Revisionskriterier	1
3.	Sammanfattning	1
4.	Bakgrund	4
5.	Syfte	4
6.	Avgränsning	5
7.	Ansvarig nämnd	5
8.	Metod	5
9.	Projektorganisation	6
10.	Gällande regelverk	6
10.1	Kommunallagen	6
10.2	Lagen om offentlig upphandling, LOU	7
10.3	Lagen om valfrihet, LOV	7
11.	Granskningsresultat	8
11.1	Upphandling och uppföljning av vård och omsorg på entreprenad	8
11.2	Hemtjänst av extern utförare enligt LOV	10
11.3	Äldreård upphandlad enligt Lagen om offentlig upphandling, LOU	12
12.	Bedömning	14

1. Inledning

KPMG har på uppdrag av revisorskollegiet i Mölnads stad genomfört granskning av upphandling av äldreomsorg. Uppdraget har genomförts utifrån den beställning som revisorskollegiet gjort 2010-10-20 och grundas på vårt förslag till granskningsplan. Förslaget till granskningsplan upprättades med utgångspunkt från revisorskollegiets förfrågan 2010-06-21 och i den angivna revisionsfrågor, inriktning och syfte.

2. Revisionskriterier

Vi har bedömt upphandlingar och avtal med entreprenörer som bedriver äldreomsorg inom Mölnads stad med utgångspunkt från:

- Kommunallagen 3 kap 19 § och 6 kap § 7, avseende verksamhet som bedrivs av annan utförare.
- Socialtjänstlagen 3 kap. 3 § SoL samt 2, 28 och 31 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om kvalitet och kvalitetsarbete inom socialtjänsten och hälso- och sjukvård.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11 och SOSFS 2005:12, om ledningssystem för kvalitet i verksamhet.
- Tillämpliga interna rutiner och riktlinjer.

3. Sammanfattning

Lagstiftningen inom äldreomsorgen tillåter att driften av äldreboenden kan läggas ut på entreprenad till privata vårdföretag samt att det som betecknas som hemtjänst kan läggas ut på extern utförare enligt Lagen om valfrihet, LOV.

Vi har av Mölnads stads revisorer fått i uppdrag att granska hur upphandlingarna av äldreomsorg reglerar uppföljningen av kvalitet och mängd i de levererade tjänsterna.

I granskningen har följande frågeställningar besvarats:

- Vilka möjligheter att granska verksamheter med köpt äldreomsorg har vård- och omsorgsnämnden tagit med i upphandlingen?

För att säkerställa insyn och kontroll av verksamhet som bedrivs av extern utförare har Vård- och omsorgsnämnden ställt krav både i upphandlingen avseende Brogården och i förfrågningsunderlaget avseende Kundval Hemtjänst. Vård- och omsorgsnämnden äger rätt att genomföra undersökningar, enkäter o.d. för att utvärdera utförarens verksamhet.

- Är det tillåtet att använda underleverantörer? Hur regleras användandet av underleverantörer?

Enligt Kundval Hemtjänst har utförarna inte rätt att använda sig av underleverantörer utan skriftligt medgivande från beställaren. Om de har erhållit medgivande att använda sig av underleverantörer är det avtalsparten d.v.s. utföraren av Kundval Hemtjänst, som har samma ansvar för det utförda arbetet som om de själva utfört det. Detta regleras i kravspecifikationen.

Enligt avtalet med Brogårdens utförare finns inga begränsningar när det gäller att använda underleverantörer men kravet kvarstår att det är entreprenörens ansvar, i det här fallet Attendo Care AB, att organisera och svara för att verksamheten som är beställd av vård- och omsorgsnämnden leveras enligt gällande avtal. Om entreprenören använder sig av underleverantörer ska de också tillförsäkra sig om att underleverantören uppfyller, i Sverige eller hemlandet, lagenligt ställda krav på registrering.

- Hur skall kvalitets- och mängdkontroller genomföras?

Gemensamt för samtliga verksamheter inom vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde, oavsett utförare, är att uppföljning sker enligt plan och det gemensamma kvalitets- och ledningssystemet.

I förfrågningsunderlaget avseende hemtjänst anges att staden kommer att göra uppföljningar av att de krav som finns angivet i förfrågningsunderlaget och i avtalet följs. Där finns också angivet vilka kvalitetsuppföljningar som kommer att göras samt att det kommer att göras uppföljning av beslutade insatser.

Avseende Brogårdens äldreboende står i förfrågningsunderlaget att vård- och omsorgsnämnden fastställer kvalitet och volymer för utförandet samt att uppföljning kommer att ske enligt nämndens uppföljningsplan för verksamheten. Där finns också angivet vilka kvalitetskriterier som kommer att följas upp.

- Vilka krav är ställda på fungerande kvalitetssystem?

För både äldreboendet Brogården och Kundval Hemtjänst gäller att det ställts krav på att de arbetar i vård- och omsorgsnämndens ledningssystem för kvalitet och att de använder samma administrativa system som övriga verksamheter inom nämndens ansvarsområde. Det innebär att kvalitetssystem som stadens egna verksamheter följer också ska följas av de externa utförarna.

- Vem kontrollerar och gör utredningar om det görs en Lex Sara-anmälan?

Utredningar avseende både Lex Sara-anmälan och Lex Maria-anmälan görs av nämndens medicinskt ansvariga sjuksköterska.

- Har förvaltningen ett eget system för uppföljning och kontroll av fakturorna från entreprenörerna?

Faktureringsrutiner finns dokumenterade för Kundval Hemtjänst.

Då verksamheten på Brogården ännu ej lagts över på entreprenad vid granskningens genomförande fanns ej fastställda rutiner för uppföljning och kontroll av fakturor. Enligt uppgift vid våra intervjuer kommer dock detta att tas fram till 2011-02-01 då driften av verksamheten övergår till Attendo Care AB.

- Vilka kriterier styr beslut om val av leverantör?

I kravspecifikationen avseende Kundval Hemtjänst finns angivet vilka krav som ställs på utföraren för att bli godkänd av Mölnåls stad. Det är sedan brukaren som väljer vem som ska utföra de beviljade insatserna, vilket kan vara någon av de godkända externa utförarna alternativt stadens egen hemtjänst.

I det upphandlingsunderlag som vård- och omsorgsnämnden fattade beslut om anges de olika kriterierna vid utvärdering av anbud. Där anges att pris viktas till 40 % och kvalitet till 60 % samt de olika kvalitetskriterierna och hur de viktas i utvärderingen.

- Hur kontrollerar staden att leverantören efterlever lagar, betalar skatt m.m?

Kontrollerna görs genom en kontinuerlig kontroll som genomförs av vård- och omsorgs Beställarenheten.

- Hur säkerställs att avtalet utformas så att leverans och kvalitet kan kontrolleras?

Avtalen bygger på upphandlingsunderlagen där det fastslås former för uppföljning av leverans och kvalitet.

- Vem kontrollerar att avtalad kvalitet och mängd levereras?

Kontroll av att avtalad kvalitet och mängd levereras görs av Vård- och omsorgs Beställarenheten.

- Sker uppföljning av avtalet under avtalsperioden och ifrågasätts någonting i avtalet?

Kundval Hemtjänst följs upp dels vid varje faktureringsmånad avseende beställd kvantitet i förhållande till utförd kvantitet och genom årlig plan i enlighet med vård- och omsorgsnämndens ledningssystem för kvalitet genom t.ex. brukarundersökningar, fördjupade granskningar samt utifrån uppföljning av individbeslut. Kundval Hemtjänst är nyligen infört vilket gör att det ännu ej skett några ifrågasättanden av avtalen.

Äldreboendet Brogården har ännu inte övergått till entreprenad.

- Vem skriver avtalet? Sker juristgranskning och föredras det i nämnden?

Avtalet tecknas av vård- och omsorgsdirektören på delegation av nämnden. Då det är ett delegationsbeslut anmäls det alltid i nämnden. Innan avtalet tecknades avseende Brogården hade föredragning skett både av förfrågningsunderlaget i samband med att det antogs samt inför avtals-tecknandet.

För Kundval Hemtjänst har föredragande skett i samband med antagande av förfrågningsunderlag samt gång för hanteringar av ansökningar.

- Sker det någon kontroll av leverantören, av vem som är ägare och styrelse, om dessa har någon koppling till anställda med beslutsfattning i kommunen?

Innan tilldelningsbeslut togs avseende entreprenad av Brogårdens gjordes kontroll utifrån inlämnade uppgifter från Bolagsverket samt underlag från UC AB avseende kreditupplysning. För Kundval Hemtjänst görs alltid kontroll utifrån uppgifter från Bolagsverket.

Med utgångspunkt från granskningens frågeställningar och den dokumentation vi tagit del av samt de genomförda intervjuerna är vår sammanfattande bedömning att vård- och omsorgsnämnden genom förfrågningsunderlag och avtal har säkerställt att möjligheter finns till insyn och kontroll av de verksamheter som är utlagda på externa utförare.

Då förändringen fortfarande är i en införandeprocess där hemtjänst enligt LOV är infört fullt ut från och med 2011-01-01 och äldreboendet Brogårdens kommer att införas 2011-02-01, finns i dag begränsade möjligheter att granska hur det omsätts i praktiken.

Vi vill därför understryka vikten av att nämnden följer upp att de möjligheter till insyn och kontroll som säkerställts i underlag till upphandlingar och i avtal också utnyttjas så att risken för brister i nämnda verksamheter minimeras.

4. Bakgrund

Lagstiftningen inom åldrevården tillåter att driften av äldreboenden kan läggas ut på entreprenad till privata vårdföretag samt att det som tidigare betecknats som hemtjänst kan läggas ut på extern utförare enligt Lagen om Valfrihet, LOV.

Vi har av Mölnåds stads revisorer fått i uppdrag att granska hur genomförda upphandlingarna av åldrevård reglerar uppföljningen av kvalitet och mängd i de levererade tjänsterna.

5. Syfte

Det övergripande syftet är att resultatet av granskningen skall utgöra underlag för revisorernas bedömningar och uttalanden i revisionsberättelsen.

Den övergripande revisionsfrågan och syftet med granskningen är hur vård- och omsorgsnämnden har reglerat möjligheterna till uppföljning av kvalitet och mängd i upphandlingar avseende åldrevård som är utlagd på extern utförare.

Syftet med granskningen har varit att besvara följande frågor:

- Vilka möjligheter att granska verksamheter med köpt åldrevård har vård- och omsorgsnämnden tagit med i upphandlingen?
- Är det tillåtet att använda underleverantörer? Hur regleras användandet av underleverantörer?
- Hur skall kvalitets- och mängdkontroller genomföras?
- Vilka krav är ställda på fungerande kvalitetssystem?

- Vem kontrollerar och gör utredningar om det görs en Lex Sara-anmälan?
- Har förvaltningen ett eget system för uppföljning och kontroll av fakturorna från entreprenörerna?
- Vilka kriterier styr beslut om val av leverantör?
- Hur kontrollerar staden att leverantören efterlever lagar, betalar skatt m.m.?
- Hur säkerställs att avtalet utformas så att leverans och kvalitet kan kontrolleras?
- Vem kontrollerar att avtalad kvalitet och mängd levereras?
- Sker uppföljning av avtalet under avtalsperioden och ifrågasätts någonting i avtalet?
- Vem skriver avtalet? Sker juristgranskning och föredras det i nämnden?
- Sker det någon kontroll av leverantören, av vem som är ägare och styrelse, om dessa har någon koppling till anställda med beslutsfattning i kommunen.

6. Avgränsning

Granskningen har omfattat upphandlingar, förfrågningsunderlag och det uppföljningssystem som nämnden har beslutat om gällande äldrevård som lagts ut på extern utförare.

7. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett vård- och omsorgsnämnden och dess verksamheter som är utlagda eller ska läggas ut på entreprenad enligt LOU eller LOV.

8. Metod

Granskningen har genomförts i samråd med en av revisorskollegiet utsedd projektgrupp. I granskningen har ingått studier och analyser av väsentliga dokument och regelverk såsom:

- Protokoll och underlag till beslut avseende upphandling av äldrevård.
- Underlag till upphandling av äldrevård.
- Riktlinjer och rutiner avseende äldrevård utlagd på extern utförare.
- Kvalitetskrav för äldrevård i Mölnåls stad.

Intervjuer har genomförts med ordförande i vård- och omsorgsnämnden, vård- och omsorgsdirektör, medicinskt ansvarig sjuksköterska samt beställarchef på Beställarenheten. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett rapportutkast.

9. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunrevisor. Revisorskollegiets projektgrupp har utgjorts av Arne Friberg och Jan-Erik Lindström.

10. Gällande regelverk

10.1 Kommunallagen

I kommunallagen förtydligas i 6 Kap 7 § nämndernas ansvar för verksamheten även då den lämnas över till annan utförare t.ex. på entreprenad. En förutsättning för att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar för en verksamhet som lagts ut på entreprenad är att nämnden säkerställt att den kan följa upp och kontrollera verksamheten, vilket fastställs i kommunallagen 3 Kap 19 § Kommunala entreprenader. Där står också angivet att kommunen i dessa fall ska beakta intresset av att genom avtal tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Syftet med detta är att ge medborgarna insyn i kommunala verksamheter som bedrivs i entreprenadform. Detta krav gäller dock endast när "vården av en kommunal angelägenhet" lämnas över till en annan utförare och då endast den överlämnade delen av företagets verksamhet.

I Riksrevisionens rapport **Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg**, daterad 2008-10-23, redovisas en granskning av om staten har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. I rapporten konstateras att privata utförare inte alltid omfattas av Socialstyrelsens föreskrifter och därmed inte föreskriften om kvalitetssystem som bland annat ställer krav på klagomålshantering samt att medborgare inte har samma möjligheter att få ta del av handlingar som rör verksamheten. Kommunen har dock möjlighet att via de avtal som tecknas med utföraren ställa krav så att insyn och kvalitet säkerställs. Den granskning som Riksrevisionen gjorde visade på att förfrågningsunderlagen många gånger saknade tydliga krav på t.ex. kompetens hos ledningen, stöd till personalen samt kriterier för kvalitet och kvalitetssäkring.

I kommunallagen 3 kap. 19 a § finns angivet att om en kommun eller landsting sluter avtal med en extern utförare om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Ansvar för att allmänheten tillförsäkras insyn åligger den kommunala part som sluter entreprenadavtalet, d.v.s. vanligtvis den kommunala nämnden. Kravet på att tillförsäkra allmänheten insyn skall endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet *överlämnats*. Detta innebär att avtal med innebörd att begränsade stöd- och kringfunktioner utförs av annan, exempelvis lokalvård och fastighetsskötsel, inte omfattas av bestämmelsen. I SKL:s cirkulär 2003:20 finns formulerat ett förslag till skrivning i förfrågningsunderlag och vid tecknande av avtal.

10.2 Lagen om offentlig upphandling, LOU

Inköp och upphandling av varor och tjänster inom offentlig verksamhet regleras i Lagen om offentlig upphandling, LOU.

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Kommunen har möjlighet att genom upphandling lägga ut driften av en verksamhet på entreprenad. Det ska dock ske enligt de förutsättningar som anges i kommunallagen (se ovan) och upphandlingen ska ske i enlighet med LOU.

10.3 Lagen om valfrihet, LOV

Lagen om valfrihet (LOV) (2008:962) trädde i kraft den 1 januari 2009 och reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurransutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.

Lagen gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem men obligatoriskt för landstingen inom primärvården. Ett valfrihetssystem inrättas genom ett politiskt beslut med efterföljande annonsering av den upphandlande myndigheten. Annonseringen ska ske löpande på den nationella webbplatsen www.valfrihetswebben.se som administreras av Kammarkollegiet men kan lämpligen också ske på annat sätt t.ex. kommunens egen hemsida.

Utförare ska löpande kunna komma in med ansökningar om att få delta i valfrihetssystemet. Alla leverantörer, fysiska och juridiska kan ansöka om att delta. Krav på att leverantören ska ha en viss juridisk form får bara ställas då kontrakt tilldelas och om det krävs för att kontraktet ska kunna utföras på ett godtagbart sätt. I det fall en leverantör inte själv kan uppfylla alla krav och villkor i förfrågningsunderlaget får leverantören samarbeta med andra företag. Den upphandlande myndigheten får utesluta en leverantör om exempelvis denne är i konkurs eller har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen

Alla leverantörer som uppfyller kraven och villkoren i förfrågningsunderlaget, och som inte har uteslutits enligt ovan ska godkännas som leverantörer i valfrihetssystemet. Det är alltså inte möjligt för den upphandlande myndigheten att begränsa antalet leverantörer som ska godkännas. Den upphandlande myndigheten ska så fort som möjligt meddela en leverantör i form av en skriftlig underrättelse om denne har blivit godkänd eller inte. Om en leverantör inte har godkänts ska den upphandlande myndigheten ange skälen för beslutet. Leverantörerna ska även meddelas om den upphandlande myndigheten beslutar att avbryta valfrihetssystemet.

Den upphandlande myndigheten är skyldig att informera brukare av tjänster i ett valfrihetssystem om vilka leverantörer de kan välja mellan. I den upphandlande myndighetens informationsansvar ingår en skyldighet att informera brukarna om hur de kan byta leverantör. För den brukare som

inte vill eller kan välja leverantör ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ.

11. Granskningsresultat

11.1 Upphandling och uppföljning av vård och omsorg på entreprenad

Äldreboenden i Mölnads stad bedrivs av vård- och omsorgsnämnden, förutom äldreboendet Berzelius som sedan ett antal år drivs på entreprenad av Stadsmissionen. En upphandling enligt LOU har genomförts under 2010 avseende drift av äldreboendet Brogården. Upphandlingen resulterade i att företaget Attendo Care AB kommer att driva boendet från och med 2011-02-01.

Från den 1 oktober 2010 finns Kundval Hemtjänst i södra delen av Mölnadal (Lindome, Kålleröd och Åby/Balltorp). I norra Mölnadal införs detta den 1 januari 2011. Kundvalet innebär att Mölnads stad ger brukarna möjlighet att, i enlighet med LOV:s reglering, välja utförare av hemtjänst samt att dessa utförare kan vara både kommunens egen verksamhet eller externa utförare som godkänts enligt de fastställda kriterier som kommunen ställt upp.

För att säkerställa insyn och kontroll av verksamhet som bedrivs av extern utförare har vård- och omsorgsnämnden ställt krav både i upphandlingen avseende Brogården och i förfrågningsunderlaget avseende hemtjänst enligt följande:

”Vård – och omsorgsnämnden äger rätt att genomföra undersökningar, enkäter o.d. för att utvärdera utförarens verksamhet. Utföraren ska bistå vård- och omsorgsnämnden i detta arbete. Stadens revisorer har rätt att kontrollera och utvärdera utförarens verksamhet på samma sätt som för verksamhet som staden bedriver i egen regi. Utföraren förbinder sig att aktivt medverka och underlätta revisorerens arbete. Vård- och omsorgsnämnden kan även uppdra åt fristående konsult, revisorer eller dylikt att utföra uppföljning, kontroll och/eller utvärdering. Utföraren förbinder sig i sådant fall att bereda denne tillträde och insyn i sådan utsträckning att denne kan genomföra sitt uppdrag.”

Gemensamt för samtliga verksamheter inom vård – och omsorgsnämndens ansvarsområde, oavsett utförare, är att uppföljning sker enligt plan och ska följa det gemensamma kvalitets- och ledningssystemet. Det innebär att det kvalitetssystem som stadens egna verksamheter följer ska också följas av de externa utförarna. Krav ställs också på entreprenörerna att använda samma administrativa system som nämndens egna verksamheter vilket ger kommunen tillgång till den information som finns i systemet.

I den plan för uppföljning som är antagen för 2011 och som avser hela nämndens verksamhet finns bland annat inplanerat platsbesök inom de olika verksamheterna. I planen är även verksamhetsbesök inplanerade, vilket innebär att det ska göras fördjupade granskningar/ uppföljning av bland annat avtals/uppdragstrohet. Vi har också tagit del av förslag till uppföljningsplaner som är speciellt riktade mot de olika verksamhetsområdena äldreboende och hemtjänst. I dessa finns mer i detalj specificerat vad som ska följas upp under året.

På stadens hemsida finns information för både brukare och utförare om det kvalitetssystem som gäller för alla utförare, både stadens egna och externa. I kvalitetssystemet ingår följande områden:

- Insatser och vårdåtgärder
- Tillgänglighet
- Bemötande
- Handläggning och dokumentation
- Samverkan och samarbete
- Personal och kompetens
- Tjänster, produkter och teknik
- Avvikelse
- Synpunkter och klagomål
- Uppföljning och utvärdering

Under respektive rubrik finns en länk till beskrivning av respektive område samt tillämpliga policier och riktlinjer. Med utgångspunkt från detta ska respektive enhet utforma sina rutiner.

I upphandlingarna finns reglerat att det är vård – och omsorgsnämndens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) som har det medicinska ansvaret även för de verksamheter som bedrivs av extern utförare. Vid våra intervjuer betonar MAS:en att en viktig uppgift är att arbeta för att stödja verksamheterna, både interna och externa, i att utveckla kvalitetsarbetet. MAS:en understryker också att anmälningar och rapportering av klagomål och avvikelser bygger på att det finns en vilja att rapportera samt att de anställda törs rapportera händelser i verksamheten. Det är också viktigt att verksamheterna tar sina avvikelser på allvar och arbetar med att motverka att de uppstår igen. Alla avvikelser och klagomål som finns i verksamheterna ska registreras och skickas in till kommunen. I verksamhetsberättelserna sker också en rapportering av avvikelser samt vilka åtgärder som vidtagits. Om det inkommer en Lex Maria- eller Lex Sara-anmälan är det MAS:en som gör en utredning. Även klagomål från brukare eller anhöriga kan ge anledning för MAS:en att göra en utredning.

Rutiner för medicinhantering ska enligt MAS:en tas fram och hon kommer också att kontrollera att rutinerna följs. I förslag till plan för uppföljning 2011 finns läkemedelshantering med som ett uppföljningsområde. Det pågår också diskussioner med apoteket för att kunna göra ett avtal som innebär att apoteket hämtar överblivna mediciner på enheterna.

Inom vård – och omsorgsnämndens verksamhet finns en beställarenhet som har till uppgift att kontrollera att avtalad kvalitet och mängd levereras. En kontinuerlig uppföljning görs av att lagar följs och att leverantören betalar skatt etc.

11.2 Hemtjänst av extern utförare enligt LOV

Kommunstyrelsen beslutade 2008-10-11 att Mölnads stad skulle ansöka om stimulansbidrag för att förbereda eller utveckla valfrihet. Kommunfullmäktige i Mölnads stad beslutade 2009-09-16 att lagen om valfrihetssystem (LOV) skulle tillämpas och genomföras inom hemtjänsten.

Vård- och omsorgsnämnden beslutade 2010-05-27 att:

- Godkänna upprättat förslag till förfrågningsunderlag daterat 2010-04-27 för utförande av hemtjänst i Mölnads stad enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).
- Ge förvaltningen i uppdrag att samverka med stadens upphandlingsenhet och upphandla den aktuella verksamheten med driftsstart 2010-10-01.
- Ge förvaltningen i uppdrag att göra en utvärdering av verksamheten och ekonomin som ska redovisas senast 2011-05-31.

I kravspecifikationen avseende Kundval Hemtjänst finns angivet vilka krav som ställs på utföraren för att bli godkänd av Mölnads stad. Utförare som vill bli godkända av Mölnads stad att bedriva hemtjänst får lämna in en ansökan och de utförare som uppfyller kraven blir godkända. Innan en utförare får ett godkännande av kommunen görs alltid kontroller utifrån inlämnade uppgifter från Bolagsverket. Det är sedan brukaren som väljer vem som ska utföra de beviljade insatserna vilket kan vara någon av de godkända externa utförarna alternativt stadens egen hemtjänst. Denna verksamhet avser endast insatser som är beviljade enligt ett biståndsbeslut. I det fall entreprenören erbjuder servicetjänster som ligger utanför de biståndsbeviljade insatserna är detta en överenskommelse mellan den enskilde och företaget, vilket innebär att kommunen inte tar ansvar för kvalitet och utförande.

Vård- och omsorgsdirektören har delegation från nämnden att teckna avtal med de utförare som godkänts enligt de uppställda kriterier som fastslagits. Innan avtalstecknande har stadens juridiska expertis varit med i processen utifrån granskning av innehåll m.m.

I upphandlingen avseende hemtjänst beskrivs de olika stegen vid brukarens val av utförare:

- Stadens biståndshandläggare fattar beslut om beviljade insatser och målet med insatserna. Brukaren kan ha beviljats insatser i form av personlig omvårdnad, socialt stöd, stöd till personer som vårdar närstående (tjänst 1) och/eller serviceinsatser (tjänst 2).
- Brukaren väljer utförare. Om insatser beviljats både enligt tjänst 1 och tjänst 2 kan brukaren välja olika utförare för de båda insatserna.
- Utifrån biståndsbeslutet upprättas genomförandeplan av utföraren tillsammans med brukaren eller dennes företrädare.
- För delegerade hälso- och sjukvårdsåtgärder och instruktioner för hälso- och sjukvårdsinsatser läggs en separat beställning.

- Brukaren kan när den vill göra ett omval av utförare. Byte ska göras inom tio dagar från att utföraren fått meddelande om detta.

Detta innebär att Mölnåls stad anger i kravspecifikationen avseende Kundval Hemtjänst vilka krav som ställs på utföraren för att bli godkänd som utförare av hemtjänst. Det är sedan brukaren som väljer vilken av de godkända utförarna som han/hon vill ska utföra de beviljade insatserna eller om han/hon vill att det utförs av stadens egen hemtjänst. Om brukaren inte vill välja, ett s.k. "ickeval" har staden en turordningslista där uppdragen fördelas mellan stadens egen hemtjänst och externa utförare. Brukaren kan välja olika utförare av serviceinsatser och omsorg. Brukaren kan när han/hon vill byta utförare och bytet sker då på den tionde vardagen från det att brukarens önskemål om byte har anmälts till biståndsenheten. Om en brukare får förändrat biståndsbeslut ska utföraren kunna utföra det inom ett dygn om det avser personlig omvårdnad och fem dygn om det avser övriga insatser.

På stadens hemsida finns de för närvarande nio godkända utförarna av hemtjänst (inklusive stadens egen hemtjänst) presenterade. Bland dessa leverantörer finns de som kan erbjuda tvåspråkig personal som också kan tala persiska eller finska.

I förfrågningsunderlaget anges att staden kommer att göra uppföljningar av avtalet och att de krav som finns angivet i förfrågningsunderlaget följs. Det finns också angivet vilka kvalitetsuppföljningar som kommer att göras samt att uppföljning av beslutade insatser kommer att ske.

Det finns dokumenterade tillämpningsanvisningar för beställning av insatser. I dessa står bland annat angivet hur mycket tid varje insats genererar enligt biståndsbedömarens beslut. Uppföljning på individnivå, d.v.s. att den enskilde brukaren får den biståndsbeviljade insatsen, ansvarar biståndsenheten för.

I underlaget finns angivet att alla typer av gåvor från brukare är förbjudet och betraktas som mutor. Det finns också angivet att utföraren ska upprätta lokala rutiner inom de kvalitetsområden som staden angett.

Staden har ställt krav på att den som utövar den dagliga ledningen över verksamheten ska ha högskoleutbildning. Detta har i några fall varit svårt för utförare att leva upp till och det har också lett till att utförare fått avslag på ansökan. Dokumentation hos varje brukare ska ske enligt vård- och omsorgsnämndens mallar.

Enligt Kundval Hemtjänst har utförarna ej rätt att använda sig av underleverantörer utan skriftligt medgivande från beställaren. Om de har erhållit medgivande att använda sig av underleverantörer är det avtalsparten d.v.s. utföraren av Kundval Hemtjänst, som har samma ansvar för det utförda arbetet som om de själva utfört det. Detta regleras i kravspecifikationen.

Faktureringsrutiner finns dokumenterade för Kundval Hemtjänst. I dessa står bland annat att utförd tid ska registreras, vilket skett manuellt under 2010 men kommer att göras elektroniskt från och med 2011 med en s.k. Mobipen. Utföraren ansvarar för att meddela om en brukare ej är i behov av hemtjänst t.ex. på grund av sjukhusvistelse. De utförda timmarna är underlag för faktureringen. Beställaren kontrollerar den totalt utförda tiden mot den beställda volymen. Beställarenheten kommer också att göra stickprovsgranskningar av underlagen till faktureringen.

Kundval Hemtjänst följs upp dels vid varje faktureringsmånad avseende beställd kvantitet i förhållande till utförd kvantitet och genom årlig plan i enlighet med vård- och omsorgsnämndens ledningssystem för kvalitet genom t.ex. brukarundersökningar, fördjupade granskningar samt utifrån uppföljning av individbeslut. Kundval Hemtjänst är nyligen infört vilket gör att det ännu ej skett några ifrågasättanden av avtalen.

11.3 Äldreboende upphandlad enligt Lagen om offentlig upphandling, LOU

Vård- och omsorgsnämnden fattade beslut 2009-09-24 att föreslå kommunstyrelsen att ge vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att påbörja arbetet med upphandling av Brogårdens äldreboende. Vid sammanträdet beslutades också om att föreslå kommunstyrelsen att ge vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att påbörja arbetet med upphandling av de två dagliga verksamheter som bedrivs i enlighet med LSS-lagstiftningen, Mölnads dagliga verksamhet samt Lindome dagliga verksamhet. Denna granskning är dock avgränsad till att avse verksamhet som bedrivs enligt Socialtjänstlagen, vilket gör att de dagliga verksamheterna inte omfattas i granskningen.

I samband med upphandling av Brogården fanns initialt en ambition från nämnden att val av leverantör helt skulle grunda sig på kvalitetskriterier. Enligt nämndens ordförande stod det dock klart under processens gång att det skulle uppstå stora svårigheter att urskilja de olika leverantörerna, vilket gjorde att man valde en upphandling där hänsyn togs både till kvalitet och till pris. I det upphandlingsunderlag som vård- och omsorgsnämnden fattade beslut om anges de olika kriterierna vid utvärdering av anbuden. Där anges att pris viktas till 40 % och kvalitet till 60 % samt de olika kvalitetskriterierna och hur de viktas i utvärderingen.

Vid vård- och omsorgsnämndens sammanträde 2010-03-25 fattade nämnden beslut om att godkänna förslag till förfrågningsunderlag avseende upphandlingen av äldreboendet Brogården samt att ge vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att, i samverkan med stadens juridik- och upphandlingsenhet, upphandla aktuell verksamhet med driftstart av entreprenaden 2011-02-01.

I upphandlingen avseende Brogårdens äldreboende står i beskrivningen av uppdraget att: "Vård- och omsorgsnämnden fastställer genom plan vilken kvalitet verksamheten ska uppnå samt vilken volym de olika tjänsterna, d.v.s. antal vård dygn och särskilt boende m.m. som ska produceras till invånarna. Uppföljning avseende kvalitet och volym sker enligt av vård- och omsorgsnämnden en för varje budgetår fastställd uppföljningsplan av". I den bilaga som hänvisas till i upphandlingen står att i vård- och omsorgsnämndens kvalitetsuppföljning för äldreboende ingår:

- 1. Brukarundersökningar**
Vi frågar årligen dem som tar del av vård, omsorg och service vad de tycker i brukarundersökningar med syfte att identifiera förbättringsområden.
- 2. Uppföljning nationell statistik/Uppgiftsinsamling**
Den nationella insamlingen av statistik samt uppgifter om resultat nationella kvalitetsindikatorer följs upp regelbundet utifrån identifiering av förbättringsområden.
- 3. Verksamhetsberättelse**
Leverantören skall till vård- och omsorgsnämnden en gång per år, senast 15 februari, redovisa en kortfattad sammanställning (verksamhetsberättelse) av utförda prestationer samt uppnådda resultat samt hur man arbetat under året med verksamhetens kvalitet.

4. **Planerade platsbesök**
Varje verksamhet har en kontaktpolitiker som bland annat har i uppdrag att delta på de planerade platsbesöken, d. v. s. en dialog mellan politiker och brukare och anhöriga. Varje år genomförs platsbesök på utvalda verksamheter. På dessa platsbesök deltar politiker, tjänstemän, chef för verksamheten, brukare och eventuella anhöriga.
5. **Internkontroll**
Nämnden beslutar varje år om en plan för den interna kontrollen. I planen ingår nämndernas egna prioriteringsområden och den kontroll som kommunstyrelsen varje år beslutar att alla nämnder ska genomföra. Under 2011 ska vi bland annat titta på att det finns system för uppföljning av nämndens mål och personalens kunskap om de krav nämnden ställt i de så kallade kravspecifikationerna.
Efter varje år redovisar nämnderna vilka kontroller som gjorts under året som gått.
6. **Verksamhetsbesök och fördjupad granskning av avtalstrohet**
Genomförs årligen på aktuella verksamheter enligt upprättade kravspecifikationer.
7. **Oanmälda besök**
Sker i verksamheten.
8. **Synpunkter och klagomål**
En viktig grund i nämndens kvalitetsarbete är synpunkter och klagomål på verksamheter eller i enskilda ärenden.
9. **Uppföljning av avvikelser, tillbud**
Görs regelbundet och är en del i uppföljningen av insatser, åtgärder kring de enskilda som bor på äldreboendena.
10. **Uppföljning av beslutade biståndsinsatser**
Vård- och omsorgsnämnden har ett uppföljningsansvar för de ärenden som fått individuella biståndsinsatser. Varje beslut om individuella biståndsinsatser följs upp regelbundet.

I upphandlingsunderlaget finns angivet att beställaren, d.v.s. staden, ansvarar för och organiserar medicinskt ansvarig sjuksköterska, som därmed också har tillsynsansvar för verksamheten samt ansvarar för Lex Maria- och Lex Sara-anmälningar för området.

Innan tilldelningsbeslut togs gjordes kontroll utifrån inlämnade uppgifter från Bolagsverket samt underlag från UC AB avseende kreditupplysning. Beslut om val av entreprenören Attendo Care AB för drift av Brogårdens äldreboende togs av vård- och omsorgsnämnden 2010-09-07 och avtalet är underskrivet av Mölnads stads vård- och omsorgsdirektör. Stadens juridiska expertis, upphandlingsavdelningen samt nämndens arbetsutskott har varit med i upphandlingsprocessen och lämnat synpunkter samt granskat innehåll.

I avtalet finns angivet att leverantören förbinder sig att vid avtalsstart ha nio eller fler årsarbetare som är legitimerade hälso- och sjukvårdspersonal, erbjuda utevistelse minst fem gånger i veckan, erbjuda enskilda aktiviteter minst 19 ggr/år, arrangerande av kulturaktiviteter minst 19 ggr/år.

Enligt avtalet med Brogårdens utförare finns inga begränsningar när det gäller att använda underleverantörer men kravet kvarstår att det är entreprenörens ansvar, i det här fallet Attendo Care AB, att organisera och svara för att verksamheten som är beställd av vård- och omsorgsnämnden levereras enligt gällande avtal. Om entreprenören använder sig av underleverantörer ska de också tillförsäkra sig om att underleverantören uppfyller i Sverige eller hemlandet lagenligt ställda krav på registrering.

Mängdkontroll inom äldreboende, d.v.s. antal producerade vårdtygn, följs genom fakturerade vårdtygn utifrån den ersättningsmodell som är reglerad i gällande avtal för Brogården. Ersättning till entreprenören utgår med 1083 kr per vårdtygn och hur prisreglering ska ske under avtalstiden regleras i avtalet. I avtalet avseende Brogården finns angivet volym, i detta fall antalet lägenheter. Leverantören garanteras ersättning för totalt 22 680 vårdtygn per kalenderår.

Då verksamheten på Brogården ej ännu lagts över på entreprenad vid granskningens genomförande fanns ej fastställda rutiner för uppföljning och kontroll av fakturor. Enligt uppgift vid våra intervjuer kommer dock detta att tas fram till 2011-02-01, då driften av verksamheten övergår till Attendo Care AB.

12. Bedömning

Vi har granskat hur genomförda upphandlingar av äldreomsorg reglerar uppföljningen av kvalitet och mängd i de levererade tjänsterna, med utgångspunkt från granskningsplan och revisorernas beställning.

Med utgångspunkt från granskningens frågeställningar och dokumentation och intervjuer som ligger till grund för vår granskning är vår sammanfattande bedömning att vård- och omsorgsnämnden genom förfrågningsunderlag och avtal har säkerställt att möjligheter finns till insyn och kontroll av de verksamheter som är utlagda på externa utförare.

Då förändringen fortfarande är i en införandeprocess där hemtjänst enligt LOV är införd fullt ut från och med 2011-01-01 och äldreboendet Brogården kommer att införas 2011-02-01, finns i dag begränsade möjligheter att granska hur det omsätts i praktiken.

Vi vill därför understryka vikten av att nämnden följer upp att de möjligheter till insyn och kontroll som säkerställts i underlag till upphandlingar och i avtal också utnyttjas så att risken för brister i nämnda verksamheter minimeras.

KPMG AB, dag som ovan



Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunrevisor