



Örebro kommun

Upphandling och kvalitetssäkring av
vård- och omsorgsboende –
entreprenad
Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-01-15
Antal sidor: 12

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Resultat	5
9.1	Organisation	5
9.2	Entreprenader i dag	6
9.3	Former för upphandling	6
9.4	Uppföljning/tillsyn	8
9.5	Planering av uppföljning/tillsyn	11
10.	Bedömning	12

1. Sammanfattning

Vi har av Örebro kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunen genomför upphandling och kvalitetssäkring vid upphandling av entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden.

Syftet med granskningen har varit att se om kommunens arbete med upphandling och kvalitetssäkring av enskilt bedriven verksamhet lever upp till lagstiftningens krav och kommunens egna krav på kvalitet i äldreomsorgen.

Utifrån granskningens syfte och dess revisionsfrågor konstaterar vi följande.

- Finns riktlinjer och rutiner för upphandling av entreprenad drift inom äldreomsorgen?

Örebro kommun har inga specifika riktlinjer och rutiner för upphandling av entreprenad drift inom äldreomsorgen. Vid upphandling av vård- och omsorgsboenden utgår man från den kommungemensamma upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer. Vi anser att programnämnden bör fastställa ramar för hur denna typ av upphandlingar ska genomföras, exempelvis i form av en riktlinje som anger att kommunen använder sig av så kallade kvalitetsupphandlingar samt vilken typ av krav som ska ställas vid upphandlingar av entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden. Se avsnitt 9.3 för mer information.

- Vad ger kommunen för information i upphandlingsunderlaget till entreprenörerna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna?

Av förfrågningsunderlaget framgår vilka skall-krav kommunen har. Därutöver ska anbudsgivaren ange vilka mervärden de kan erbjuda inom sex olika områden. Det är upp till anbudsgivaren att beskriva hur tjänsten kommer att utföras. Av förfrågningsunderlaget framgår att dessa beskrivningar sedan utgör avtalsinnehåll och att kommunen vid sina uppföljningar kommer att lägga särskild vikt vid att utföraren uppfyller de åtaganden som lämnats i anbudet. Det utföraren i sitt anbud säger att den ska erbjuda kommer således att utgöra grund för kommunens bedömning om utföraren lever upp till avtalet. Se avsnitt 9.3 för mer information.

- Hur genomförs upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen?

När programnämnden fattat beslut om att det ska genomföras en upphandling inrättas både en tjänstemannagrupp och en politisk referensgrupp. Förfrågningsunderlaget tas fram i dialog med den politiska referensgruppen innan det fastställs av Programnämnd Social välfärd för att slutligen publiceras av upphandlingsenheten. Förvaltningen går igenom de anbud som kommer in och väljer ut ett antal som får högst poäng i utvärderingen. Dessa presenteras för den politiska referensgruppen. När tjänstemannagruppen och den politiska referensgruppen kommit fram till ett gemensamt förslag får hela nämnden ta ställning till förslaget. Se avsnitt 9.3 för mer information.

- Finns en tillsynsplan som bygger på kraven i upphandlingen?

Den granskningsmall som används vid fördjupad uppföljning av vård- och omsorgsboenden innehåller 13 kvalitetsområden som följs upp. Inom varje område finns ett antal kriterier som följs upp, totalt 96 kriterier. Dessa kriterier är samma som finns i upphandlingen där anbudsgivaren ska beskriva hur de jobbar med dessa frågor. Se avsnitt 9.4 för mer information.

- Hur genomförs tillsyn och kvalitetskontroller i praktiken?

Förutom den löpande uppföljningen som sker i nämndernas årscykel finns tre olika typer av granskningar/uppföljningar som ska ske enligt en plan som är baserad på riktlinjerna för verksamhetsuppföljning. Det handlar om en enklare typ av uppföljning samt två olika typer av fördjupad uppföljning. Skillnaden mellan de två olika fördjupade uppföljningarna är att den ena fokuserar på avtalet med utföraren. I övrigt är det samma typ av fördjupad uppföljning som görs. Vår bedömning är att driftnämndernas modell för granskning på tre olika nivåer är ambitiös till sin utformning och i allt väsentligt fångar in det som behövs för att driftnämnderna ska kunna leverera tillförlitliga underlag till programnämnden. Vi anser dock att programnämnden löpande bör ta del av de uppföljningar som görs. Se avsnitt 9.4 för mer information.

- Finns resurser och organisation för tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policys kräver?

Driftnämnderna har prioriterat uppföljningen av externa utförare för att leva upp till sin riktlinje i den delen som avser externa utförare. Vi kan dock notera att uppföljningen av kommunens egna verksamheter inte har skett i enlighet med riktlinjen i och med att nämnderna har prioriterat uppföljningen av externa utförare. Se avsnitt 9.5 för mer information.

- Hur hanteras entreprenadkontrakten vid brister i verksamheten?

Om uppföljningen visar på brister i verksamheten måste utföraren rapportera hur man planerar att åtgärda bristerna. Utföraren anmodas presentera en handlings- och tidplan för aktuell driftnämnd där det framgår hur och när bristerna ska åtgärdas. Utföraren ska även rapportera resultatet av förbättringsarbetet till nämnden. Om utföraren inte vidtar tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med bristerna kan programnämnden fatta beslut om vite. Programnämnden kan även fatta beslut om att inte förlänga avtalet. Vid allvarliga brister kan det bli aktuellt med hävning av avtalet. Vi anser att rutinerna för hur entreprenadkontrakten ska hanteras vid brister i verksamheten är ändamålsenliga. Vi anser dock att programnämnden bör ta del av utförarens handlings- och tidplan för hur utföraren ska åtgärda de uppmärksammade bristerna i och med att det är programnämnden som är ansvarig för avtalet. Se avsnitt 9.4 för mer information.

2. Bakgrund

Vi har av Örebro kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunen genomför upphandling och kvalitetssäkring vid upphandling av entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden.

Kommuner, landsting och regioner får, enligt kommunallagen, efter beslut av fullmäktige lämna över driften av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Det förutsätter att det inte finns speciella föreskrifter för verksamheten, som myndighetsutövning eller annat som bara får skötas i kommunal regi.

Lagen tar inte hänsyn till vilken företagsform som verksamheten drivs i. Ett personalkooperativ (som är en ekonomisk förening) behandlas på samma sätt som ett aktiebolag. I kommunallagen ställs krav på kommuner, landsting eller regioner när verksamheten ska drivas av någon annan.

Några exempel på de krav som kommunallagen ställer i samband med att verksamhet drivs av andra är:

- att det finns möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten
- att det finns information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheterna utförs.

Kommunen, landstinget och regionen ansvarar också generellt för:

- att verksamheten bedrivs enligt de mål, riktlinjer och föreskrifter som finns
- att den interna kontrollen är tillräcklig
- att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Verksamheter som innefattar myndighetsutövning får endast drivas i annan form om det finns stöd för det i speciallagstiftning, exempelvis skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Gemensamt för alternativa driftformer är att kommunen eller landstinget eller regionen oftast har ett ansvar för verksamheten. Om den utförare som kommunen lagt ut verksamheten på av något skäl tvingas upphöra med sin verksamhet kan, och i många fall ska, kommunen, landstinget eller regionen se till att brukarna/patienterna får sitt behov av tjänsten eller servicen tillgodosett på annat sätt.

Vård- och omsorgsboenden kan bedrivas:

- *I kommunens egen regi* – Vård- och omsorgsboenden kan genom avtal drivas även för andra kommuners behov.

- *Entreprenadverksamhet* - Kommunen kan även låta en entreprenör driva vård- och omsorgsboenden. En sådan entreprenad är att se som en del av den kommunala verksamheten. Entreprenader är inte tillståndspliktiga.
- *Enskild vård* - Kommunen kan även upphandla platser i vård- och omsorgsboenden som drivs av enskilda. Sådana enskilt drivna boenden måste ha tillstånd av länsstyrelsen.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att se om kommunens arbete med upphandling och kvalitetssäkring av enskilt bedriven verksamhet lever upp till lagstiftningens krav och kommunens egna krav på kvalitet i äldreomsorgen. Syftet uppfylls genom att följande frågeställningar besvaras:

- Finns riktlinjer och rutiner för upphandling av entreprenad drift inom äldreomsorgen?
- Vad ger kommunen för information i upphandlingsunderlaget till entreprenörerna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna?
- Hur genomförs upphandlingar av entreprenader inom äldreomsorgen?
- Finns en tillsynsplan som bygger på kraven i upphandlingen?
- Hur genomförs tillsyn och kvalitetskontroller i praktiken?
- Finns resurser och organisation för tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policys kräver?
- Hur hanteras entreprenadkontrakten vid brister i verksamheten?

4. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta upphandling och kvalitetskontroll.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunens interna process för upphandling och tillsyn av entreprenader inom äldreomsorgen uppfyller de grundläggande kraven för kontroll utifrån

- Kommunallagen
- LOU
- Socialtjänstlagen
- Socialtjänstförordningen
- Socialstyrelsens allmänna råd
- Politiska beslut, interna riktlinjer och rutinbeskrivningar

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Programnämnd Social välfärd samt de två vård- och omsorgsnämnderna.

Rapporten är på uppdrag av programdirektör Isabell Landström saklighetsgranskad av:

- Vård och omsorgs projektledare för de upphandlingar som gjorts på senare år
- Planerare inom Vård och omsorg som varit med och utvecklat kommunens kvalitetsuppföljning
- Upphandlare som varit med vid de upphandlingar av entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden som skett på senare år

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Andreas Wendin, konsult offentlig sektor, under ledning av Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunal yrkesrevisor.

9. Resultat

9.1 Organisation

I Örebro kommun har Programnämnd Social välfärd det övergripande ansvaret för äldreomsorgen. Under programnämnden finns sex driftnämnder varav två vård- och omsorgsnämnder, vård- och omsorgsnämnd väster samt vård- och omsorgsnämnd öster. När det gäller avtal om entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden är det programnämnden som tecknar avtalen medan driftnämnderna ansvarar för uppföljningen av avtalen. Programnämnden är därmed huvudman för de entreprenad drivna vård- och omsorgsboendena.

Driftnämnderna levererar underlag från uppföljningarna till programnämnden. När det är dags för programnämnden att fatta beslut om eventuell förlängning av avtal använder de bl.a. driftnämndernas uppföljningar som underlag för beslut.

Vid upphandling av entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden projektleds den grupp som utvärderar lämnade anbud av en tjänsteman från Vård och omsorg. Upphandlingsenheten är dock med i hela processen. Det är en och samma tjänsteman från upphandlingsenheten som varit med vid de upphandlingar av entreprenad drift av vård- och omsorgsboenden som skett på senare år. Inom upphandlingsenheten försöker man dock bredda det så att fler ska kunna dessa frågor.

Kommentarer

Vi ser en risk med att upphandlingsenhetens kompetens vad gäller upphandlingar av entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden varit koncentrerad till en person. Mot den bakgrunden ser vi positivt på uppgiften om att upphandlingsenheten försöker sprida ansvaret så att fler ska kunna hantera dessa typer av upphandlingar.

9.2 Entreprenader i dag

I dagsläget bedrivs tre vård- och omsorgsboenden i Örebro kommun på entreprenad. Det handlar om Berggården med 36 platser, Sirishof med 55 platser samt Skäpplandsgården med 30 platser. Samtliga har upphandlats enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Tidigare drevs även Elgströmska huset med 80 platser på entreprenad men sedan den 1 december 2013 drivs Elgströmska i egen regi.

9.3 Former för upphandling

Örebro kommun har inga specifika riktlinjer och rutiner för upphandling av entreprenaddrift inom äldreomsorgen. Vid upphandling av vård- och omsorgsboenden utgår man från den kommungemensamma upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer. Policyn och riktlinjerna antogs av kommunstyrelsen 2012-06-19. Av riktlinjerna framgår bl.a. att det vid upphandlingar som omsluter betydande värden alltid ska upprättas en uppföljningsplan samt att genomförda upphandlingar aktivt ska följas upp.

När programnämnden fattat beslut om att det ska genomföras en upphandling inrättas både en tjänstemannagrupp och en politisk referensgrupp. Den politiska referensgruppen består av programnämndens utökade presidium där en från varje parti är med. Som framgår av stycke 9.1 projektleds tjänstemannagruppen av en tjänsteman från Vård och omsorg medan upphandlingsenheten är med som stöd i hela processen.

Förfrågningsunderlaget, som tas fram i dialog med den politiska referensgruppen, fastställs av Programnämnd Social välfärd innan upphandlingsenheten publicerar det.

När anbud kommer in går tjänstemännen igenom dem och sällar bort de anbud som inte uppfyller skall-kraven. Vid den senaste upphandlingen var det enligt uppgift tio anbud som uppfyllde skall-kraven. Utifrån dessa gjorde tjänstemannagruppen en poängbedömning varefter de tre anbudsgivare med högst poäng valdes ut. Den politiska referensgruppen fick i det skedet ta ställning till vilken av de tre anbudsgivarna man förordade. Beslut om antagen entreprenör bygger dock på den poängbedömning som gjorts. Det är alltså tjänstemännens poängbedömning som utgör skälen för beslutet. När tjänstemannagruppen gjort sin poängbedömning och den politiska referensgruppen fått ta ställning till vilken anbudsgivare man förordar får hela nämnden ta ställning till förslaget.

Enligt uppgift skedde beredningen tidigare med hela nämnden vilket inte upplevdes vara ett bra alternativ. Vid något tillfälle skedde ingen beredning alls enligt beskrivningen ovan, då kom tjänstemännen med ett färdigt förslag till nämnden vilket inte heller upplevdes som ett bra alternativ.

Vid upphandlingen av Sirishof och Skäpplandsgården 2009 tog programnämnden ställning till att upphandlingarna skulle ske i form av så kallade kvalitetsupphandlingar (fastprisupphandlingar). De upphandlingar som har skett därefter har varit kvalitetsupphandlingar där kommunen sätter ett fast pris varvid anbudsgivarna svarar på ett antal skall-krav samt anger vilka mervärden de kan erbjuda inom följande sex områden:

- Personlig omvårdnad och service
- Aktiv och meningsfull tillvaro
- Bemötande och kontinuitet
- Delaktighet
- Personal/medarbetare
- Mat, dryck och måltidsmiljö

I utvärderingen av de lämnade anbuderna viktas dessa områden olika. Första punkten viktas högst medan sista punkten viktas lägst. Inom vart och ett av de sex områdena finns tre bedömningsgrunder där anbudsgivaren ska beskriva vilket mervärde de erbjuder.

För att förtydliga vilka krav kommunen har på kvalitet använder man sig enligt uppgift av föreningen Bravås kvalitetskrav för bra vård av äldre. Bravås medlemmar utgörs av fackförbund, SKL, vårdföretag etc. Föreningens mål är att skapa bra vård och omsorg för äldre. Föreningen har gett ut materialet BraVå – Kvalitetskrav för bra vård av äldre. Dessa kvalitetskrav utgör enligt uppgift grunden för vilka krav Örebro kommun ställer när det gäller kvalitet i vård- och omsorgsboenden. Kvalitetskraven används både vid uppföljning av boenden drivna på entreprenad och boenden drivna i egen regi.

Utöver Bravås kriterier väver kommunen enligt uppgift även in sina egna mål i kraven.

Avtal skrivs på tre år med option för kommunen om förlängning i 2 x 3 år. Överenskommelse om förlängning ska träffas senast tolv månader före avtalstidens utgång. Längsta möjliga sammanlagda avtalstid är nio år.

I förfrågningsunderlaget anger kommunen vilka skall-krav på kvalitet som ställs inom vissa av de sex områdena i punktlistan ovan. För de flesta områdena saknas dock skall-krav vilket innebär att det endast görs en bedömning av vilket mervärde anbudsgivaren erbjuder. För vart och ett av de sex områdena framgår hur kommunen definierar god kvalitet inom just det området. När det gäller exempelvis området Personlig omvårdnad och service anger man i totalt 33 punkter vad som är att betrakta som god kvalitet inom det området. Det är upp till anbudsgivaren att beskriva hur tjänsten kommer att utföras. Av förfrågningsunderlaget framgår att dessa beskrivningar sedan utgör avtalsinnehåll och att kommunen vid sina uppföljningar kommer att lägga särskild vikt vid att utföraren uppfyller de åtaganden som lämnats i anbudet. Det utföraren i sitt anbud säger att den ska erbjuda kommer således att utgöra grund för kommunens bedömning om utföraren lever upp till avtalet.

Kommentarer

Som framgår ovan tas förfrågningsunderlaget gällande entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden fram i dialog med en politisk referensgrupp vilket innebär att politiken är delaktig i formulerandet av krav i upphandlingen. Vi menar dock att programnämnden borde fastställa ramar för hur denna typ av upphandlingar ska genomföras, exempelvis i form av en riktlinje eller ett inriktningsbeslut eller liknande som anger att kommunen använder sig av så kallade kvalitetsupphandlingar samt vilken typ av krav som ska ställas vid upphandlingar av entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden. Vi menar således att den kommungemensamma upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer bör kompletteras med ett nämndspecifikt dokument.

I övrigt ser vi positivt på hur beredningsprocessen ser ut inför att programnämnden ska fatta beslut om tilldelning.

Vidare ser vi positivt på att nämnden använder sig av kvalitetsupphandlingar där priset är fast och anbudsgivarna konkurrerar med vilken kvalitet de kan erbjuda för det fastställda priset. Beträffande de kvalitetskriterier som ligger till grund för kraven som ställs i upphandlingen ser vi positivt på uppgiften om att nämnden väver in sina egna mål i kraven. Därmed finns det incitament för utföraren att sträva mot de kommunala kvalitetsmålen.

9.4 Uppföljning/tillsyn

Av förfrågningsunderlaget framgår att kommunen följer upp verksamheten i enlighet med *Riktlinje för verksamhetsuppföljning av enheter i Vård och omsorg*. Denna riktlinje gäller för alla utförare oavsett driftsform. Av riktlinjen framgår att uppföljning av entreprenader sker kontinuerligt under året på samma sätt som uppföljning av enheter i egen regi, undantaget den ekonomiska uppföljningen. Vidare framgår det av riktlinjen att:

Enheter oavsett driftsform är ålagda att lämna in verksamhetsplan, delårsrapport och årsberättelse till driftnämnderna. Här följs indikatorer för kvalitet och effektivitet upp utifrån kommunens mål och prioriteringar.

Enligt uppgift får utförarna välja om de vill använda kommunens mallar för verksamhetsplan, delårsrapport och årsberättelse eller om de vill använda egna mallar. Kravet är att dokumenten ska svara upp mot kommunens mål och indikatorer.

En gång per år träffar representanter från kommunen entreprenadernas chefer för avstämning av aktuella frågor. Enligt riktlinjen för verksamhetsuppföljning ska en extra träff ske i händelse av chefsbyte på enheten.

Det har i granskningen framkommit att förvaltningen anser att arbetet med regelbundna dialogträffar med de externa utförarna behöver förbättras. Enligt uppgift har dialogen blivit bättre under det senaste året men det anses fortfarande finnas utvecklingsbehov på den punkten. Inom Vård och omsorg anser man att denna dialog betyder väldigt mycket. Det handlar om att brukarna ska få bra omsorg och då anses en bra dialog vara en bättre väg än en relation som enbart bygger på att kommunen kontrollerar utföraren.

Driftnämnderna utser kontaktpolitiker till samtliga vård- och omsorgsboenden i kommunen, oavsett driftsform. Kontaktpolitikerna utgår till stor del från genomförda uppföljningar i sin dialog med vård- och omsorgsboendena.

Externa utförare deltar i kommunens brukarundersökningar.

Det ovan beskrivna utgör den löpande uppföljningen enligt driftnämndernas årscykel. Utöver denna löpande uppföljning sker en granskning av alla enheter utifrån en plan som bygger på tre typer av granskningar som ska genomföras under en fyraårsperiod. Denna uppföljning är en del av Vård och omsorgs ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. De tre olika typerna av uppföljning är följande.

1. En planerare inom Vård och omsorg samlar in data, telefonintervjuar och sammanställer materialet.
2. Ett mångprofessionellt team gör ett förannmält besök där en granskning genomförs utifrån ett granskningsformulär.
3. Samma som föregående inklusive granskning av avtal/överenskommelse (gäller endast enheter med avtal).

Resultatet från den första typen av uppföljning rapporteras årligen till aktuell driftnämnd. Denna typ av enklare uppföljning kan dock leda till att en fördjupad uppföljning blir nödvändig varvid rapportering till driftnämnden blir omedelbar.

Granskningsmallen som används vid uppföljning enligt punkt 2 och 3 ovan innehåller 13 kvalitetsområden som följs upp. Inom varje område finns ett antal kriterier som följs upp, totalt 96 kriterier. Dessa kriterier bygger på kraven i upphandlingen. Av granskningsmallen framgår vilken mätmetod som används för respektive kriterium samt vem som ansvarar för kontrollen. De som i praktiken jobbar med dessa uppföljningar är MAS, MAR och socialt ansvarig samordnare samt två planerare som har det övergripande ansvaret.

Granskningsmallen skickas ut till enheten inför granskningen eftersom granskningen till stora delar bygger på självskattning.

Resultatet från granskningen rapporteras till ansvarig driftnämnd. Om granskningen identifierar förbättringsområden som snarast ska åtgärdas måste utföraren rapportera hur man planerar att åtgärda bristerna. Utföraren ska då presentera en handlings- och tidplan för driftnämnden där det framgår hur och när bristerna ska åtgärdas. Utföraren ska även rapportera resultatet av förbättringsarbetet till nämnden. Om utföraren inte vidtar tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med bristerna kan programnämnden fatta beslut om vite. Programnämnden kan även fatta beslut om att inte förlänga avtalet. Vid allvarliga brister kan det bli aktuellt med hävning av avtalet. Av förfrågningsunderlaget framgår följande.

Om Utföraren inte fullgör sina åtaganden enligt avtalet och efter anmodan inte inom skälig tid vidtar rättelse får kommunen antingen avhjälpa bristen på Utförarens bekostnad eller göra avdrag på ersättningen, med hänsyn tagen till eventuellt utbetalat vite.

Vardera parten skall ha rätt att häva avtalet om motparten gör sig skyldig till avtalsbrott och det inte är ringa. Hävande part är därvid berättigad till skadestånd. Exempel på avtalsbrott som ej är ringa och därmed utgör hävningsgrund är bl.a. om Utföraren saknar fungerande rutiner och system för kvalitetssäkring eller om tillsynsmyndigheten riktat allvarlig kritik mot verksamheten och kritiken inte föranleder erforderlig rättelse.

I vår granskning har det framkommit att den ovan beskrivna ansvarsfördelningen mellan programnämnden och driftnämnderna inte finns dokumenterad i reglemente eller liknande. Det är dock en inarbetad praxis som innebär att programnämnden ansvarar för upphandling, avtalsskrivande och eventuellt avslut medan driftnämnden ansvarar för att uppföljning görs under avtalstiden. I regel involveras programnämnden endast inför förlängning av avtalet eller om brister skulle vara så allvarliga att hävning av avtal skulle vara aktuell. Enligt uppgift har det också inträffat att programnämnden begärt lägesrapport på förekommen anledning under avtalstiden.

Det sker inte någon fördjupad uppföljning (enligt punkt 2 eller 3 ovan) av enheter som drivs på entreprenad under avtalstidens första år om förvaltningen inte fått signaler om att det behövs.

Av förfrågningsunderlaget framgår att uppföljning kan ske i form av oanmälda besök. I granskningen har det dock framkommit att oanmälda besök endast görs på indikation i och med att oanmälda besök inte ingår i den modell som används för uppföljning. Ett exempel på sådant som kan leda till oanmälda besök är enligt förvaltningen täta chefsbyten.

Det framförs att man vill ha en god dialog med de entreprenaddrivna enheterna och att de inte ska behandlas på annat sätt än kommunens egna verksamheter. Om man genomför oanmälda uppföljningar utan att man fått indikationer på brister i verksamheten sänder man enligt förvaltningen en signal om bristande tilltro vilket riskerar att försämra dialogen.

Förvaltningen menar vidare att man har en väldigt bra och effektiv uppföljning om uppföljningarna görs enligt plan och om enheterna rapporterar som de ska i verksamhetsplan, delårsbokslut och årsberättelse. Allt som har med uppföljning av verksamhetens kvalitet ska enligt uppgift återkopplas i verksamhetsplan, delårsbokslut och årsberättelse. På det sättet får man in all uppföljning i ett och samma system.

Kommentarer

Kommunallagen (3 kap 19 §) anger att kommunen är skyldig att säkerställa sin rätt till insyn i den verksamhet som överlåtits till externa utförare, dvs. möjligheten att kontrollera och följa upp verksamheten. Allmänheten har rätt till insyn i hur kommunal verksamhet utförs i extern drift. Mot den bakgrunden ser vi positivt på att de externa utförarna ingår i driftnämndernas årscykel på samma sätt som den egna verksamheten.

Vidare bedömer vi att driftnämndernas modell för granskning på tre olika nivåer är ambitiös till sin utformning och i allt väsentligt fångar in det som behövs för att driftnämnderna ska kunna leverera tillförlitliga underlag till programnämnden.

Vi anser även att rutinerna för hur entreprenadkontrakten ska hanteras vid brister i verksamheten är ändamålsenliga. Vi menar dock att programnämnden löpande bör ta del av uppföljningarna. I synnerhet anser vi det vara angeläget att programnämnden i förekommande fall tar del av

utförarens handlings- och tidplan för hur de uppmärksammade bristerna ska åtgärdas i och med att det är programnämnden som är ansvarig för avtalet. Vi anser att programnämnden, som avtalslutande part, har ansvar för att säkerställa att avtalet följs. Det ansvaret kan enligt vår mening inte ligga på driftnämnderna så länge det inte finns beskrivet i nämndernas reglementen eller finns beslutat och dokumenterat på annat sätt.

9.5 Planering av uppföljning/tillsyn

I dagsläget ligger ansvaret för uppföljningen på de två driftnämnderna men kommunen håller på att bygga upp en "neutral" enhet som ska jobba med uppföljning oavsett utförare. När denna enhet, som organisatoriskt kommer att ligga under programnämnden, finns på plats kommer den att ansvara för uppföljningen av vård- och omsorgsboenden.

Som framgår ovan ska var och en av de tre olika typerna av uppföljning ske under en fyraårsperiod. När driftnämnderna år 2010 antog riktlinjen för verksamhetsuppföljning fanns tre bilagor med till beslutet. Bilagorna bestod i a) plan för verksamhetsuppföljning för år 2010, b) plan för verksamhetsuppföljning för den kommande mandatperioden, 2011-2014 samt c) beskrivning av resursåtgång för att klara uppföljningarna (beräknad tidsåtgång för verksamhetsuppföljning). Enligt uppgift avsatte inte driftnämnderna den resurs som beskrevs i den tredje bilagan vilket har lett till att nämnderna årligen fattat beslut om en reviderad plan utifrån tillgänglig resurs.

Vi har fått del av en sammanställning av genomförda uppföljningar inom kommunens samtliga vård- och omsorgsboenden under åren 2008 till 2013. Sammanställningen är gjord med driftnämndernas ursprungliga plan för uppföljning för år 2010 samt för mandatperioden 2011-2014 som grund. Av denna sammanställning framgår att 24 av 46 planerade uppföljningar inte har genomförts under åren 2011 till 2013. Majoriteten av de uppföljningar som inte genomförts enligt planeringen är fördjupade uppföljningar enligt punkt 2 eller punkt 3 i föregående stycke. De uteblivna uppföljningarna avser dock uteslutande kommunala vård- och omsorgsboenden. De boenden som drivs på entreprenad har följts upp i enlighet med den ursprungliga planen eftersom driftnämnderna har prioriterat dessa uppföljningar.

Av sammanställningen framgår också att det under 2012 och 2013 skett tre extra uppföljningar på grund av brister i verksamheten. Samtliga dessa avser vård- och omsorgsboenden med extern utförare.

I och med att så många av de planerade uppföljningarna inte genomförts påtalar förvaltningen att man håller på att se över de administrativa resurserna vilket enligt uppgift ska leda till att man kan jobba med dessa uppföljningar på ett bättre sätt. Det handlar om att befintliga resurser ska användas mer effektivt än i dag. Vidare framförs att man kanske behöver se över vilken ambitionsnivå man ska ha. Dagens 96 kriterier som ska följas upp innebär en högt ställd ambitionsnivå enligt förvaltningen. Man menar att det är viktigt att den plan man har går att hantera på ett rimligt sätt.

Kommentarer

Som framgår ovan har nämnderna prioriterat uppföljningen av externa utförare. Vi kan dock konstaterat att driftnämnderna inte följer gällande styrdokument när det gäller uppföljning av kommunalt drivna enheter.

10. Bedömning

Vi bedömer att upphandlingar av vård- och omsorgsboenden i kommunen sker på ett adekvat sätt. Vi anser dock att programnämnden borde fatta beslut om vilken typ av upphandlingar man ska göra samt vilken typ av krav som ska ställas. Det kan exempelvis ske genom att programnämnden antar riktlinjer för detta eller att nämnden fattar ett inriktningsbeslut i frågan.

Den modell som används för uppföljning är enligt vår bedömning ambitiös och den borgar för en god inblick i den externt drivna verksamheten. Det gäller både den löpande uppföljningen inom ramen för årscykeln och den mer granskande uppföljningen som sker i tre olika nivåer. Vi anser dock att programnämnden bör ta del av de uppföljningar som görs eftersom programnämnden, som avtalsslutande part, är den nämnd som måste kunna säkerställa att avtalet följs. Det ansvaret kan enligt vår mening inte ligga på driftnämnderna så länge det inte finns beskrivet i nämndernas reglementen eller finns beslutat och dokumenterat på annat sätt.

Rutinerna för att hantera entreprenadkontrakten vid brister i verksamheten är enligt vår bedömning tillfyllest. Vi anser dock att det finns vissa otydligheter avseende ansvaret för dessa frågor. I praktiken förefaller det vara tydligt vem som gör vad och när. Otydligheten består i att den nämnd som enligt vår mening formellt är ansvarig för frågorna inte får del av utförarens handlings- och tidplan.

Utifrån ovanstående gör vi följande bedömning.

- Programnämnd Social välfärd bör fastställa ramar för hur upphandlingar av vård- och omsorgsboenden ska genomföras, exempelvis i form av en riktlinje eller ett inriktningsbeslut eller liknande som anger att kommunen använder sig av så kallade kvalitetsupphandlingar (fastprisupphandlingar) samt vilken typ av krav som ska ställas vid upphandlingar av entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden.
- Programnämnd Social välfärd bör löpande ta del av de uppföljningar som görs av vård- och omsorgsboenden som drivs på entreprenad. När det uppdragas brister i externt driven verksamhet bör Programnämnd Social välfärd ta del av utförarens handlings- och tidplan för hur utföraren ska åtgärda de uppmärksammade bristerna. Vi anser att programnämnden, som avtalsslutande part, har ansvar för att säkerställa att avtalet följs.

KPMG, dag som ovan



Andreas Wendin
Konsult offentlig sektor



Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunal yrkesrevisor