

# Revisionsrapport granskning av externa avtal.

-Socialförvaltningen

Härnösands Kommun

Juni 2012



# Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning .....	2
2. Rutinbeskrivning .....	4
3. Granskningsresultat.....	7

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härnösands kommun har Deloitte granskat hanteringen av avtal med externa utförare. Granskningen syftar till att undersöka vilka externa utförare som utför arbete på uppdrag av kommunen och vilka avtal som finns med dessa utförare.

Den övergripande revisionsfrågan är om rutiner för uppföljning av avtal inom socialnämnden är tillfredställande.

Underlag för bedömning är gällande avtal och eventuella interna regelverk, policies och beslut beträffande dessa.

Vi bedömer att Socialnämnden har mycket god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare. Aktuella avtal är förtecknade i en gemensam avtalslogg där relevant information framgår. IT-stöd finns för påminnelse inför hantering av löptider.

Utarbetade upphandlingsunderlag har på ett bra sätt integrerats i avtalen vilket ger goda förutsättningar för nämnden att bedriva uppföljning och kontroll av den verksamhet som den externa utföraren tillhandahåller. Avtalsutformningen kan dock stärkas avseende en tydlig modell med bedömningsgrunder för utvärdering samt kommersiella konsekvenser gällande leverantörens sammantagna prestation.

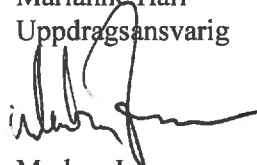
Vi lämnar följande generella rekommendationer:

- ✓ Kontrollera att framtida upprättade entreprenadavtal följer den senast framtagna avtalsutformningen för att säkerställa tydlighet vad gäller disposition
- ✓ Inför en modell för systematisk utvärdering av utförare i syfte att nå en tillfredställande bedömningsgrund av leverantör
- ✓ Överväg avtalsmässig hantering av eventuella kommersiella påföljder vid konstaterade brister
- ✓ Utveckla indexklausulen genom att minska andel av priset som tillåts räknas upp med index

Östersund den 7 juni 2012



Marianne Harr  
Uppdragsansvarig



Markus Johsson  
Granskare



Kjell Pettersson  
Projektledare

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdrag och bakgrund

Enligt KL 3 kap 17 § skall kommunfullmäktige se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp den verksamhet som lämnas över till en extern utförare innan verksamheten överlämnas. Enligt 19 § ska även allmänheten genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt att ha insyn över hur verksamheten utförs.

Det är ansvarig nämnd som ytterst ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt uppställda krav och riktlinjer. Nämnden skall ha rutiner för att löpande följa upp både egen utförd verksamhet och verksamhet utförd av extern utförare.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härnösands kommun har Deloitte granskat hanteringen av avtal med externa utförare. Projektet syftar till att undersöka vilka externa utförare som utför arbete på uppdrag av kommunen och vilka avtal som finns med dessa utförare.

## 1.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är:

- Är ansvarig nämnds rutiner för uppföljning av avtal tillfredsställande?

Granskningen skall besvara följande kontrollmål:

- Vilka avtal finns med externa utförare?
- Hur är avtalen utformade?

## 1.3 Revisionskriterier

I analysen görs bedömningar som svarar mot formulerade kontrollmål. Underlag för bedömning är gällande avtal och eventuella interna regelverk, policys och beslut beträffande dessa. Utifrån gjorda iakttagelser sammanfattas våra bedömningar i granskningsresultat.

## 1.4 Avgränsning

Granskningen avser 2012 och är avgränsad till socialnämnden i Härnösands kommun. Stickproven har koncentrerats till avtal med externa utförare av vård- och omsorgsentreprenader. Granskningen avser inte upphandlingsförfarandet av avtalen.

## 1.5 Metod

Intervjuer har genomförts med Eva Ehn, projektsamordnare vid Socialförvaltningen, Andreas Vikdahl, Medicinskt ansvarig sjuksköterska, Ingrid

Fagerström, utbildnings- och kvalitetssamordnare samt Tobias Guss, chef upphandlingsfunktionen. För kartläggning av avtalen har studier av dokumentation och intervjuer genomförts för respektive kontrollområde. Bedömning av avtalens utformning har genomförts med hjälp av stickprovsmässigt urval.

Vi lämnar rekommendationer om förbättringsområden. Rapporten är sakgranskad av berörda.

## 2. Rutinbeskrivning

### 2.1 Avtal med externa utförare

Inom socialförvaltningen finns avtal upprättade med externa utförare inom ett flertal områden exempelvis vård- och omsorg, transporter, medicinsk och teknisk utrustning, tvättservice etc. Samtliga entreprenadavtal föregås av en upphandlingsprocess under upphandlingsfunktionens försorg.

Härnösands kommun har ingen verksamhet för att verkställa beslut om personlig assistans men har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla den servicen. Det står den enskilde som beviljats personlig assistans fritt att välja vem som ska utföra assistansen, kommunen eller en privat utförare. För att säkerställa att det finns en assistansanordnare som kan utföra personlig assistans till de personer som inte själva anlitar en assistansanordnare på den privata marknaden har kommunen upphandlat den tjänsten.

Ett 10-tal avtal avser entreprenader för särskilt boende och personlig assistans. Avtal för personlig assistans tecknas för varje enskild brukare och utgör därmed en stor volym av antalet avtal. Assistansavtalen följer dock samma avtalsmall.

Sammantaget omsätter de befintliga entreprenadavtalen årligen cirka 50 MSEK. Avtalsparter är både större nationella bolag och vårdkoncerner samt mindre lokala entreprenörer.

Upphandlingsfunktionen ansvarar för arkivering av samtliga avtal. Det finns en avtalsförteckning över förvaltningens avtal med IT- stöd för bevakning av löptider.

### 2.2 Utformning av avtal

#### 2.2.1 Styrdokument och kvalitetssäkring

Förutom gällande lagar och regler inom omsorgsområdet har Härnösands kommun fastställt riktlinjer för upphandlingar och inköp inom kommunen. Därtill finns riktlinjer och policy för alternativa driftsformer med bäring på avtalsskrivning, fastställda av kommunstyrelsen.

I de fall avtalen skall upphandlas enligt Lagen om offentlig upphandling eller Lagen om valfrihetssystem tillhandahåller upphandlingsfunktionen instruktioner och riktlinjer och avtalen kvalitetssäkras genom denna rutin.

För tecknande av avtal vid direkt upphandling skall upphandlingsfunktionen alltid kontaktas. Upphandlingsfunktionen tillhandahåller avtalsmall för direkt upphandling och kan vid mindre inköp besluta om att förvaltningen själv skall sköta avtalsskrivning.

Enligt fastställd delegationsordning, Verkställighetsföreskrifter för socialförvaltningens personal p 13:2, har förvaltningschef rätt att sluta avtal inom fastställd budget och i

förekommande fall nämndens anvisningar. Upphandlingschef har rätt att teckna avtal för löpande varu- och tjänsteupphandlingar upp till 10 MSEK.

### **2.2.2 Beslutsprocess och avtalsstruktur**

Upprättande av entreprenadavtal inom socialförvaltningen föregås vanligen av en upphandlingsprocess. Förvaltningen har sammansatt en politisk styrgrupp och inrättat en särskild projektledartjänst med ansvar för koordinering av entreprenader.

Styrgruppen fastställer inför varje upphandling förfrågningsunderlag. Nämnden informeras därefter om uppställda krav enligt förfrågningsunderlaget. Därefter beslutar styrgruppen om sammansättning av en utvärderingsgrupp vilken har till uppgift att ge förslag till val av leverantör. Nämnden fattar beslut om val av leverantör på underlag av gruppens utvärderingsprotokoll. Avtalen undertecknas formellt av förvaltningschef.

Under ledning av socialförvaltningens projektledare för entreprenader och upphandlingsfunktionen pågår ett arbete med att införa en gemensam struktur gällande avtalsdokumentation inom omsorgen. Förutom gällande lagstiftning på området utgör främst förfrågningsunderlaget styrande dokument.

Avtalsdokumentationen består av klausuler avseende avtalsparter, avtalsobjekt, avtalstid och ersättningsmodell. Vidare är avtalen utformade i enlighet med förfrågningsunderlaget vilken reglerar omfattning, kvalitet, leverantörskrav, kontraktsvillkor och övrig praktisk information samt tillämpliga allmänna bestämmelser.

Ersättningsmodell för entreprenadavtalen gällande äldreboende och gruppboende grundar sig på ett fast pris per vård dygn. Utbetalning till entreprenör sker månadsvis mot faktura. För avtal avseende personlig assistans hänvisas ersättningsregler till gällande lagstadgad assistansersättning (Sfb kap 51).

Kontrakten innehåller också sedvanliga paragrafer för reglering av index, ansvarsförsäkring och eventuell tvist. Tvist handläggs av allmän domstol.

### **2.2.3 Rutiner för uppföljning och återrapportering**

Återrapportering från entreprenören innefattar i huvudsak krav på dess medverkan i särskilda granskningar, deltagande i brukar- och närståendeenkäter, statistikuppgifter och efterlevnad av kommunens rutin för synpunkts- och avvikelshantering. Entreprenören skall utan anmodan informera socialnämnden om verksamheten, avvikelser och klagomål, resultat av interna kvalitetsuppföljningar, utvecklingsarbete etc. Denna information avges till nämnden en gång per år. Löpande informationsutbyte sker mellan leverantörens och kommunens utsedda kontaktpersoner vilka även hanterar synpunkter och klagomål enligt kommunens modell för synpunktshantering.

Granskning av särskilda boenden och hemtjänst skall ske jämna respektive udda år. Granskningen genomförs i form av egenkontroll med kompletterande intervjuer och följer ett formulär med fastställda frågor för kontroll av avtalade krav gällande personalens kompetens, ledningssystem, avvikelshantering, hygien, kost etc. Kontroll och uppföljning av kvalitet i utförd hälso- och sjukvård sker enligt en rutin där utvärderingar protokollförs och poängsätts.



Förvaltningens kvalitetssamordnare kontrollerar en gång per år, i enlighet med förvaltningens internkontrollplan, att genomförandeplaner upprättas inom beslutad tid och att dessa efterlevs.

# 3. Granskningsresultat

## 3.1 Socialförvaltningen

### 3.1.1 Avtal med externa utförare

Aktuella avtal med externa utförare inom Socialförvaltningen framgår av bilaga 1. Avtalen består av entreprenader inom omsorgen samt underhålls- och serviceinköp.

### 3.1.2 Kontrollmål

För att kontrollera avtalens innehåll har bland annat följande kontrollmål ingått i stickprovet:

- Utformning av avtal
- Skyldighet att lämna information till beställare
- Indexklausul
- Ersättningsmodell
- Tvisthantering
- Skadeståndshantering
- Försäkring
- Uppsägningstid
- Faktureringsrutin
- Diariehantering
- Behörighet att skriva under

### 3.1.3 Resultat stickprov gällande avtalens utformning

För att få en uppfattning om avtalens utformning och i detalj se över rutiner för uppföljning av avtalen har stickprov tagits. Urvalet består av avtal gällande vård- och omsorgsentreprenader samt personlig assistans. Totalt har 6 stycken avtal granskats i stickprovet där följande noteringar gjorts.

- Viss variation finns vad gäller avtalens struktur och utformning där några äldre avtal saknar disposition med sifferhänvisning. Generella förutsättningar kring kvalitetskrav, utförande, dokumentations- och informationskrav och verksamhetssystem är väl dokumenterade med tydligt beskrivna ansvarsområden. Krav på kvalitet och utförande av aktuella omsorgstjänster är direkt hänvisade till gällande Hälso- och sjukvårdslagstiftning.
- Krav på leverantörens ansvar och delaktighet i uppföljningsåtgärder framgår tydligt och är formulerade som skall-krav i förfrågningsunderlaget.
- Systematisk modell med fastställda bedömningsgrunder för utvärdering samt kommersiella konsekvenser gällande leverantörens sammantagna prestation saknas.

- Avtalens indexhantering tillämpar Omsorgsprisindex (OPI). Avtalen är utformade så att indexering medges på 90% av kostnaderna. Det är oklart om denna utformning av avtalen driver leverantören att arbeta med effektivitetshöjande åtgärder och kostnadsbesparingar i tillräcklig utsträckning.

I intervju med förvaltningens projektledare för entreprenader framkommer att man är nöjd med den utveckling som omsorgsentreprenörerna åstadkommit hittills under kontraktstiden.

#### 3.1.4 Revisionell bedömning

Mot bakgrund av det tjänsteområde avtalen avser är det naturligt viktigt att kraven på kvalitet och genomförande i enlighet med lagar och förordningar är säkerställda. Avtalen tar upp en mängd möjligheter för uppföljning vilket kan bli resurskrävande. Vi bedömer dock att det är en fördel då dessa möjligheter till uppföljning inte begränsas av avtalets utformning.

Vi bedömer att Socialnämnden har mycket god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare. Aktuella avtal är förtecknade i en gemensam avtalslogg där relevant information framgår. IT-stöd finns för påminnelse inför hantering av löptider.

Utarbetade upphandlingsunderlag har på ett bra sätt integrerats i avtalen vilket ger goda förutsättningar för nämnden att bedriva uppföljning av den verksamhet som den externa utföraren tillhandahåller. Avtalsutformningen kan dock stärkas avseende en tydlig modell med bedömningsgrunder för utvärdering samt kommersiella konsekvenser gällande leverantörens sammantagna prestation.

Som framgår av noteringar ovan finns följande generella rekommendationer:

- ✓ Kontrollera att framtida upprättade entreprenadavtal följer den senast framtagna avtalsutformningen för att säkerställa tydlighet vad gäller disposition
- ✓ Inför en modell för systematisk utvärdering av utförare i syfte att nå en tillfredställande bedömningsgrund av leverantör
- ✓ Överväg avtalsmässig hantering av eventuella kommersiella påföljder vid konstaterade brister
- ✓ Utveckla indexklausulen genom att minska andel av priset som tillåts räknas upp med index

