

## Revisionsrapport

## Externa utförare

## Krokoms kommun

2009-11-27

Maj-Britt Åkerström, Certifierad kommunal revisor

2009-11-27

---

Maj-Britt Åkerström, kundansvarig

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och förslag till utveckling .....	4
2	Inledning .....	6
2.1	Bakgrund, uppdrag .....	6
2.2	Revisionskriterier .....	6
2.3	Avgränsning .....	6
2.4	Revisionsmetod .....	6
3	Styrande förutsättningar .....	7
3.1	Lagstiftning.....	7
3.2	God revisionssed .....	8
3.3	Kommunens styrning/styrdokument .....	8
4	Granskningsresultat.....	10
4.1	Genomförda upphandlingar av externa utförare.....	10
4.2	Hur tillgodoses affärsmässigheten i upphandlingen av externa utförare? .....	13
4.3	Hur tillgodoser nämnden kommunens behov av insyn i den kommunala verksamhet som drivs av externa utförare? .....	16
4.4	Reglerar avtalen med externa utförare även revisorernas möjligheter till insyn?.....	18

## 1 Sammanfattning och förslag till utveckling

Krokoms kommun har beslutat att konkurrensutsätta bl a lokalvård hemtjänst och särskilt boende genom att anlita externa utförare. Revisorerna har uppdragit till Komrev inom PricewaterhouseCoopers att granska hur kommunen styr och följer upp kommunal verksamhet som utförs av externa utförare.

Enligt kommunallagen är den kommunala nämnden ansvarig för kommunal verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi eller genom externa utförare.

Följande revisionsfråga är aktuell:

- Är nämndens styrning och uppföljning av externa utförare tillfredsställande?

Granskningen, som är avgränsad till samhällsbyggnadsnämnden och socialnämnden, har skett genom intervjuer och analys av styrande dokument, förfrågningsunderlag samt avtal med externa utförare.

De två upphandlingar av externa utförare som genomförts inom samhällsbyggnadsnämnden och socialnämnden har båda skett enligt Lagen om offentlig upphandling. Upphandlingen av lokalvård resulterade i att kommunen beslutade att fortsätta att driva verksamheten i egen regi. För verksamheterna boende Solbacka och hemtjänst Föllinge har kommunen slutfört en upphandling och antagen entreprenör, Förenade Care AB, har tillträtt 1 oktober 2009.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunens styrning av externa utförare i de granskade upphandlingarna genom förfrågningsunderlag och avtal (endast boende Solbacka och hemtjänst Föllinge) i huvudsak är tillfredsställande. Då entreprenaden precis har påbörjats har någon uppföljning och utvärdering ännu inte hunnit göras varför vi för närvarande inte kan uttala oss detta.

Vi grundar vårt ställningstagande på följande:

Samhällsbyggnadsnämnden och socialnämnden har i de aktuella upphandlingarna följt policyn för alternativa driftsformer i de delar som avser gemensamma spelregler och ansvarsfördelning. Genom att inte ha möjliggjort upphandling avseende delar av verksamheterna kan nämnderna ha begränsat möjligheterna för mindre aktörer att lämna anbud.

Vi bedömer att båda upphandlingarna har handlagts i enlighet med LOU, vars syfte bland annat är att tillgodose att upphandlingar sker på ett affärsmässigt sätt.

Vi bedömer att den uppföljning som beskrivs i anbudsinfordran avseende lokalvård skulle ha säkerställt kommunens behov av insyn i den verksamhet som planerades överlåtas på extern utförare. Revisorernas möjlighet till insyn regleras inte i anbudsförfrågan. Vi bedömer ändå att revisorerna, genom att granska nämndens uppföljning och kontroll av verksamheten, skulle ha haft möjligheter att bedöma om verksamheten bedrivits på ett tillfredsställande sätt.

Skrivningarna i anbudsinbjudan/förfrågningsunderlag avseende boende Solbacka och hemtjänst Föllinge reglerar på ett tillfredsställande sätt kommunens behov av tillsyn av den verksamhet som bedrivs av externa utförare. Vår bedömning är att även revisorerna genom skrivningen har möjlighet till insyn.

Då utföraren av boende Solbacka och hemtjänst Föllinge tillträtt verksamheten först 1 oktober är det för tidigt att bedöma om uppföljningen är tillräcklig. Men vår tidiga bedömning är att framtagna dokument för kvalitetsuppföljning bör kunna säkerställa en sådan insyn i verksamhet som möjliggör bedömning av om verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens beställning. Vi noterar dock att fler kvalitetskriterier angivits i förfrågningsunderlaget än vad som avses följas upp.

Vi anser därutöver att dokumenten för kvalitetsuppföljning med fördel bör kunna tillämpas på egen motsvarande verksamhet.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande **förslag till utveckling**:

Nämnderna bör i upphandlingar av externa utförare tydligt tillämpa av kommunfullmäktige antagen policy för alternativa driftsformer, bl a vad avser målet att öka mångfalden av utförare, utveckla det lokala näringslivet och att ge medborgarna möjlighet att själva välja alternativ som passar vars och ens personliga preferenser.

Nämnderna rekommenderas att i framtida upphandlingar av externa utförare, genom LOU och/eller LOV och ev andra tillkommande upphandlingsformer, i förfrågningsunderlag och avtal även tydligt säkerställa revisorernas möjlighet till insyn i verksamheten.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund, uppdrag

Krokoms kommun har beslutat att konkurrensutsätta bl a lokalvård hemtjänst och särskilt boende genom att anlita externa utförare.

Revisorerna har uppdragit till Komrev inom PricewaterhouseCoopers att granska hur kommunen styr och följer upp kommunal verksamhet som utförs av externa utförare.

### 2.2 Revisionskriterier

Enligt kommunallagen är den kommunala nämnden ansvarig för kommunal verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi eller genom externa utförare.

Följande revisionsfråga är aktuell:

- Är nämndens styrning och uppföljning av externa utförare tillfredsställande?

Granskningen omfattar följande granskningsmål:

- Följer de upphandlande nämnderna kommunens konkurrenspolicy och beslut om externa utförare?
- Hur tillgodoses affärsmässigheten i upphandlingen av externa utförare?
- Hur tillgodoser nämnderna kommunens behov av insyn i den kommunala verksamhet som drivs av externa utförare?
- Reglerar avtalen med externa utförare revisorernas möjligheter till insyn?

### 2.3 Avgränsning

Granskade nämnder är samhällsbyggnadsnämnden och socialnämnden.

### 2.4 Revisionsmetod

Granskningen har skett genom analys av styrande dokument, t ex policy för alternativa driftsformer, beslut om konkurrensutsättning och upphandling, förfrågningsunderlag samt avtal med externa utförare. Avstämning har skett genom intervjuer med berörda förvaltningschefer samt med kommunens inköpsamordnare.

## 3 Styrande förutsättningar

### 3.1 Lagstiftning

#### 3.1.1 Kommunallagen

Enligt kommunallagen 3 kap 16 § får kommuner efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap 6 § regeringsformen endast överlämnas om det finns stöd för det i lag.

Kommunallagen 3 kap 19 § anger att innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till någon som ovan ska fullmäktige se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Lag (2002:249).

Om en kommun sluter avtal med någon enligt ovan om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet ska kommunen beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Lag (2002:249).

Nämnderna ska, enligt kommunallagen kap 6 § 7, var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (kommunallagen kap 6 § 7). De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621).

#### 3.1.2 Lag om offentlig upphandling - LOU

Lagen om offentlig upphandling gäller för offentlig upphandling bland annat av varor och tjänster.

Enligt lagen ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska även principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. Lagen beskriver bland annat upphandlingsförfaranden, kommunikation, information och dokumentation, uteslutning av leverantör, kontroll av leverantörers lämplighet och val av deltagare, tilldelning av kontrakt, överprövning, skadestånd m m.

### **3.1.3 Lag om valfrihetssystem - LOV**

Tidigare var det bara möjligt med upphandling enligt Lag om offentlig upphandling om man ville konkurrensutsätta verksamhet. 1 januari 2009 trädde en ny lag om valfrihetssystem (LOV) i kraft som ska underlätta för kommuner att öka valfriheten för brukarna inom sina verksamhetsområden. LOV omfattar all socialtjänst, inklusive insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt hälso- och sjukvård.

Kundvalet innebär att politikerna överlåter valet av utförare till brukarna men också i viss mån bedömningen av utförarnas kvalitet. Om brukarna inte är nöjda med kvaliteten på tjänsterna som tillhandahålls kan de, inom ramen för kundvalet välja en ny utförare. Kommunen har dock alltid det yttersta ansvaret för att kommuninvånarna får det stöd och den hjälp som de behöver.

## **3.2 God revisionssed**

Revisionen ska ske enligt god revisionssed i kommunal verksamhet. Utöver lagstiftningen är god revisionssed revisorernas viktigaste plattform. Sveriges kommuner och landsting har dokumenterat ”God revisionssed i kommunal verksamhet” (senaste versionen 2006). Enligt God revisionssed gäller följande beträffande granskning av externa utförare:

”Externa utförare (t ex entreprenörer, konsulter och andra enskilda uppdragstagare) är inte objekt för kommunens revisorers granskning. Ansvaret för uppföljning och kontroll vilar på den nämnd som kontrakterat utföraren. Uppdraget för kommunens revisorer i dessa situationer är att granska att/hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden. Avtal mellan kommunen och utföraren bör reglera i vilken utsträckning kommunens revisorer får gå in i utförarens organisation och hämta eller ta del av uppgifter, ställa frågor etc. Avsikten är att kunna bedöma om nämndernas interna kontroll är tillräcklig.”

## **3.3 Kommunens styrning/styrdokument**

### **3.3.1 Budgetdirektiv 2008**

Fullmäktige har (enligt budgetdirektiv 2008) uppdragit till nämnderna att genomföra alternativa driftsformer för minst en delverksamhet.

### **3.3.2 Policy för alternativa driftsformer**

Kommunfullmäktige har i § 102/2007 antagit policy för alternativa driftsformer. Syftet med policyn är att precisera kommunens mål, principer och spelregler för konkurrensutsättning av kommunens verksamheter. Policyn reglerar kommunens upphandling av entreprenader.



Enligt policyn är målen med konkurrensutsättning att nå en ökad effektivitet med bibehållen eller bättre kvalitet till lägre kostnad, öka mångfalden av utförare, utveckla det lokala näringslivet, ge medborgarna möjlighet att själva välja alternativ som passar vars och ens personliga preferenser samt att öka attraktiviteten avseende arbetsorganisation och villkor för personalen

I normalfallet beslutar kommunfullmäktige att en specifik verksamhet får konkurrensutsättas. Nämnderna får själva fatta beslut om konkurrensutsättningen avser ringa vikt och omfattning. Nämnderna beslutar om upphandling och val av entreprenör. Nämnderna ska årligen, i verksamhetsberättelsen, rapportera till fullmäktige vilka åtgärder som vidtagits och redovisa resultat av den kontroll och uppföljning som gjorts av pågående entreprenader.

Innan beslut fattas om konkurrensutsättning ska en analys och bedömning ske utifrån det kommunövergripande intresset med hänsyn bland annat till kommunens möjlighet att bibehålla beredskap och specialistkompetens.

Av policyn för alternativa driftsformer framgår att kommunens egenverksamhet får lämna anbud, oavsett upphandlingens värde. Ett sådant anbud ska behandlas på samma villkor som ett externt anbud. Om det interna budet är mest fördelaktigt ska den formella upphandlingen avbrytas (ska framgå av förfrågningsunderlag). Verksamheten kan då fortsätta i förvaltningsform eller bedrivas i intraprenadform.

Nämnderna ansvarar för att kontrollera och följa upp att den upphandlade verksamheten stämmer överens med den beställning som gjorts gällande omfång, innehåll och kvalitet samt lämna redogörelse för uppföljningen till fullmäktige.

### **3.3.3 Policy för intraprenader**

Som ett komplement till policyn för alternativa driftsformer har fullmäktige i § 42/2009 antagit policy för intraprenad i Krokoms kommun. I den definieras vad som avses med intraprenad. Policyn beskriver bland annat även ansvar, befogenheter och organisation samt ekonomi- och personalfrågor.

### **3.3.4 LOV i Krokoms kommun**

Kommunfullmäktige har gett socialnämnden direktiv att ansöka om stimulansbidrag för att förbereda eller utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg. Arbetet drivs av en extern projektledare gentemot socialförvaltningen. Det har bildats en arbetsgrupp med representanter från förvaltningen och en styrgrupp bestående av politiker från socialnämnden och kommunstyrelsen samt tjänstemän från socialförvaltningen.

## 4 Granskningsresultat

### 4.1 Genomförda upphandlingar av externa utförare

#### 4.1.1 Lokalvård

Samhällsbyggnadsnämnden föreslog, § 28/2008, kommunfullmäktige att konkurrensutsätta all lokalvård exklusive så kallade kombitjänster.

Kommunfullmäktige § 82/2009 beslutade att ge ett principgodkännande att upphandling av alternativa driftsformer för all lokalvård exklusive så kallade kombitjänster skulle få göras. Fullmäktige beslutade även att upphandling skulle ske enligt kommunens policy och principskiss för ärendegång för alternativa driftsformer vilket även skulle innebära möjlighet för mindre aktörer att lämna anbud.

Anbudsinbjudan är daterad 2009-06-15. Enligt förfrågningsunderlaget ska det anbud antas som har lägst anbudspris för hela uppdraget. Med lägst pris menas totalpris för städning av samtliga områden under ett år. Av förfrågningsunderlaget framgår även att upphandlingen avbryts om anbudspriset överstiger kommunens detaljbudget för lokalvård eller om intraprenad/egenregiverksamhet är det mest fördelaktiga anbudet.

Av genomförda intervjuer har framkommit att överväganden om delad eller samlad upphandling gjordes innan anbudsinbjudan gick ut. Inför upphandlingen undersöktes (via telefon) vilka företag som fanns inom branschen och deras intresse och möjligheter att lämna anbud på uppdraget. Flera mindre företag var intresserade av städuppdraget men inte av att ta över personalen, vilket var en förutsättning enligt anbudsinfordran. Frågan om delad eller samlad upphandling diskuterades i samhällsbyggnadsförvaltningens styrgrupp innan anbudsinbjudan färdigställdes. Beslutet om samlad upphandling av all lokalvård fattades på grund av följande:

- de mindre företag som hörts ville inte ta över någon personal.
- man bedömde att det fanns risk att inte få in anbud för något område vilket skulle ha inneburit en omfattande omställning av befintliga personalresurser
- erhållen information om att det i liknande upphandlingar varit svårt att få in anbud.

Något formellt beslut i samhällsbyggnadsnämnden om ställningstagandet för en samlad upphandling finns inte.

Två anbud erhöles inom anbudstid. Av utvärderingsprotokoll, daterat 2009-09-02, framgår att ett anbud inte uppfyllde samtliga ställda krav och att anbudssumman i det andra anbudet översteg kommunens kostnader för att driva verksamheten i egen regi.

**Samhällsbyggnadsnämnden, § 42/2009, beslutade därför att avbryta upphandlingen.** Anbudsgivarna har fått besked om detta och att kommunen ska fortsätta att driva städningen i egen regi.

#### **4.1.2 Hemtjänst och särskilt boende**

Socialnämnden föreslog, § 45/2008, kommunfullmäktige att socialförvaltningen skulle förbereda upphandling av Blomstergården och Orion särskilda boende samt Föllinge hemtjänst och Solbacka särskilda boende.

Kommunfullmäktige, § 83/2008, gav principgodkännande för upphandling av alternativa driftsformer för Blomstergården och Orion särskilda boenden samt för Föllinge hemtjänst och Solbacka särskilda boende. Fullmäktige beslutade även att upphandling skulle ske enligt kommunens policy och principskiss för ärendegång för alternativa driftsformer vilket även skulle innebära möjlighet för mindre aktörer att lämna anbud.

Socialnämnden, § 1/2009, beslutade att upphandla Solbacka särskilda boende och hemtjänsten i Föllinge. Upphandlingen skulle ske som en kvalitetsupphandling med ett i förväg angivet pris för upphandlingen där anbudsgivarna "tävlar" med varandra om kvaliteten i utförandet. Enligt förfrågningsunderlag och svar på frågor från anbudsgivare avsåg upphandlingen både hemtjänsten och Solbacka sammantaget.

Av genomförda intervjuer har framkommit att överväganden om delad eller samlad upphandling gjordes innan förfrågningsunderlaget gick ut. Nämndens beslut blev att upphandla som ett paket. Bedömningar som låg till grund för ställningstagandet var bland annat att man

- ville göra upphandlingen intressant för potentiella utförare
- inte ville riskera att bara få bud på en av delarna
- bedömde det vara en lämpligt stor volym, lokalt avgränsad och som delvis nyttjade samma lokaler.

Av utvärderingsprotokoll från utvärderingsgruppen (ej daterat) framgår att två entreprenörer lämnat anbud men att en av dessa inte uppfyllde kommunens krav på referenser. Utvärderingsgruppens sammanfattande bedömning var att den ende

kvarvarande anbudsgivaren var ett mycket gott val för Krokoms kommun. Socialnämnden beslutade § 43/2009 att anta Förenade Care AB till driftsentreprenör för Solbacka särskilda boende och hemtjänsten i Föllinge. Avtal är tecknat i juni 2009.

#### **4.1.3 Övriga externa utförare**

Utöver de upphandlingar av externa utförare som omfattas av denna granskning har kommunstyrelsen under 2008 upphandlat Kommunal vuxenutbildning och inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde har ett personalkooperativt dagis startat i Ås från september 2009. Någon upphandling av externa utförare inom bygg- och miljönämndens ansvarsområde har inte skett då deras verksamhet avser myndighetsutövning.

#### **4.1.4 Revisionell bedömning**

Vår bedömning är att granskade nämnder i ovan redovisade upphandlingar följt policyn för alternativa driftsformer i de delar som avser gemensamma spelregler och ansvarsfördelning.

Vi bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden har följt fastställd policy för alternativa driftsformer. Vi bedömer dock att möjligheterna för mindre aktörer att lämna anbud på lokalvården kan ha begränsats av förutsättningen att det anbud skulle antas som hade lägst anbudspris för hela uppdraget. Eftersom detta i så fall strider mot fullmäktiges beslut anser vi att beslut om delad eller samlad upphandling borde ha fattats av samhällsbyggnadsnämnden.

Vi bedömer att socialnämnden, i upphandlingen av hemtjänst i Föllinge och särskilt boende Solbacka, genom att ställa krav på att endast anbud som omfattar både hemtjänsten och det särskilda boendet kan ha begränsat möjligheterna för mindre aktörer att lämna anbud vilket inte överensstämmer med fullmäktiges beslut. I övrigt bedömer vi att socialnämnden följt kommunens policy för alternativa driftsformer.

## 4.2 Hur tillgodoses affärsmässigheten i upphandlingen av externa utförare?

Av Lagen om offentlig upphandling (utdrag) framgår att en upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontrakt som kommer att tillämpas. Den upphandlande myndigheten ska ange hur kriterier i förfrågningsunderlag kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Om det enligt den upphandlande myndigheten inte är möjligt att ange viktningen av de olika kriterierna ska de anges i fallande prioritetsordning.

### 4.2.1 Lokalvård

Upphandlingen av lokalvård genomfördes som en öppen upphandling enligt lagen om offentlig upphandling. Anbudsinfordran omfattar administrativa bestämmelser, krav på leverantören – kvalificering, detaljerad kravspecifikation och kommersiella föreskrifter.

Av anbudsinfordran framgår att prövning av anbud sker i två steg. Först prövas att anbuderna uppfyller de krav som ställts på leverantören. De anbud som uppfyller dessa krav går vidare till prövning enligt kriterier i kravspecifikationen. Det anbud ska antas som har lägst anbudspris för hela uppdraget – med lägst pris menas totalpriset för städning av samtliga angivna områden under ett år.

Av utvärderingsprotokollet framgår att en anbudsgivare inte hade lämnat två referenser vilket var ett skallkrav. Den andre anbudsgivaren bedömdes ha tillräcklig erfarenhet av att ha utfört likvärdiga uppdrag. Men då dennes anbud översteg kommunens kostnader för egen regi avbröts upphandlingen. Någon viktning utifrån övriga ställda krav blev därmed inte aktuell.

Förutsättningar för prisreglering framgår av förfrågningsunderlag. Ekonomisk ersättning till kommunen kan utgå vid kvalitetsbrist som inte åtgärdats. Förfrågningsunderlaget redovisar grunder för att häva ingånget avtal. Avtalsperioden avser två år med möjlighet att förlänga avtalet med maximalt två år.

## 4.2.2 Hemtjänst och särskilt boende

### 4.2.2.1 Förfrågningsunderlag

Upphandlingen har skett med förenklat förfarande enligt Lagen om offentlig upphandling. Förfrågningsunderlaget omfattar en allmän beskrivning av verksamheten, kravspecifikation, upphandlingsföreskrifter samt kommersiella föreskrifter/avtalsvillkor. Enligt förfrågningsunderlaget ska prövning av anbud ske i två steg:

1. Kvalificering av anbudsgivare (innefattat formell granskning, prövning av anbudsgivarnas strukturella förutsättningar att utföra uppdraget, erfarenhet av likartade uppdrag).
2. Anbudsutvärdering (upphandlingen var en kvalitetsupphandling med en förutbestämd ersättningsnivå där enbart kvalitetskriteriet skulle utvärderas).

Kvalitetsrelaterade kriterier definieras i förfrågningsunderlaget enligt följande:

1. Servicenivå och medinflytande för boende, viktas till 40 %
2. Personalpolitik, bemanning och utvecklingsinsatser för anställda, viktas till 30 %
3. Entreprenörens kvalitetssystem och kvalitetsarbete, viktas till 20 %
4. Ledning och organisation, viktas till 10 %.

För varje punkt 1-4 ovan redovisas underkriterier. Bedömningen av kriterierna ska ske utifrån en i bedömningsmodell som tydligt redovisas i förfrågningsunderlaget.

Av förfrågningsunderlaget framgår att bedömning av anbudsgivare ska ske utifrån skriftligt anbud, muntlig redovisning och diskussion samt vid behov referenstagning och att bedömning görs av en utvärderingsgrupp.

Endast en anbudsgivare återstod efter kvalificeringsprövningen. Anbudsgivaren redovisade muntligt de kvalitetsrelaterade kriterierna för utvärderingsgruppen som då bedömde att kriterierna var uppfyllda. Någon strukturerad och dokumenterad värdering, i enlighet förfrågningsunderlaget, av hur anbudsgivaren uppfyllde de kvalitetsrelaterade kriterierna har inte genomförts.

Förutsättningar för prisreglering framgår av förfrågningsunderlaget. Sanktion i form av ekonomisk ersättning till kommunen kan utgå vid kvalitetsbrist. Förfrågningsunderlaget redovisar grunder för att häva ingånget avtal. Tvist mellan kommunen och entreprenören ska avgöras av svensk allmän domstol. Avtalsperioden avser oktober 2009 till och med september 2013 med möjlighet för kommunen att förlänga avtalet i maximalt två år.

#### 4.2.2.2 Överensstämmelse mellan förfrågningsunderlag och avtal

Nedan redovisas de punkter där förfrågningsunderlag och avtal inte helt överensstämmer.

Enligt avtalet 7.5 kan entreprenören köpa tjänster från kommunen för tiden 2009-10-01-2012-12-31 för följande kostnad:

Distriktsköterska	430 kr/tim
Sjukgymnast och arbetsterapeut	380 kr/tim
Sjuksköterska	340 kr/tim

Angivna timpriser inkluderar samtliga kostnader för uppdragets fullgörande. Timpriserna justeras i enlighet med punkten Prisjustering i avtalet. Om kommunen förändrar sin organisation av legitimerad personal så att det påverkar entreprenörens förutsättningar att köpa tjänsterna av kommunen ska en sådan förändring aviseras 6 månader innan förändringen genomförs. Detta finns som skriftligt svar på frågor ställda under upphandlingen men inte i förfrågningsunderlaget.

I förfrågningsunderlag anges att elabonnemang ska tecknas och bekostas av entreprenören. Detta finns inte med i avtalet. Enligt frågor med anledning av förfrågningsunderlaget ingår kostnader för el i hyran och entreprenör ska inte betala hyra.

Enligt förfrågningsunderlag är ersättningen per beviljad hemtjänststimme 390 kr, enligt avtal 575 kr. Med anledning av de frågor som inkommit angående förfrågningsunderlaget lämnade verksamheten förslag till nämnden om viss justering av förfrågningsunderlaget. Nämnden beslutade, § 14/2009, ”att justera förfrågningsunderlaget utifrån verksamhetens förslag”. Av beslutet framgår inte vilka ändringarna var. Priset 575 kr framgår därefter som svar på frågor ställda under pågående upphandling.

#### 4.2.3 Revisionell bedömning

Vi bedömer att båda upphandlingarna har handlagts i enlighet med LOU, vars syfte bland annat är att tillgodose att upphandlingar sker på ett affärsmässigt sätt. Förutsättningar för prisreglering, sanktioner vid ev kvalitetsbrist, grunder för att häva ingångna avtal, avtalsperiod inkl förlängning och tidpunkt för uppsägning samt hur tvist mellan kommunen och entreprenören ska lösas framgår av förfrågningsunderlag och avtal.

Vi noterar dock att, för hemtjänst Föllinge och särskilt boende Solbacka, bara en anbudsgivare återstod efter kvalificeringsgenomgången och att någon strukturerad och dokumenterad värdering av de kvalitetsrelaterade kriterierna enligt förfrågningsunderlaget inte gjordes. Överensstämelsen mellan förfrågningsunderlag och avtal är mycket god.

### **4.3 Hur tillgodoser nämnden kommunens behov av insyn i den kommunala verksamhet som drivs av externa utförare?**

#### **4.3.1 Lokalvård**

Förfrågningsunderlaget anger endast följande beträffande kommunens möjligheter till insyn:

*”Utföraren ska genomföra kontinuerliga kvalitetsuppföljningar 2 ggr/år som ska dokumenteras. Utföraren ansvarar för och kallar till dessa möten. Beställaren kommer under kontraktstiden att genomföra stickprovsbesiktningar på städ kvalitén i anslutning till att städning utförs.”*

Förvaltningens bedömning är att lokalvård kan betraktas som enklare tjänster och att tänkta löpande kvalitetskontroller är fullt tillräckliga och följer den praxis som tillämpas i branschen.

#### **4.3.2 Hemtjänst och särskilt boende**

Följande anges i förfrågningsunderlag (utdrag ur):

*”Enligt kommunallagen (1991:900) skall Krokoms kommun beakta intresset av att genom avtalet ”tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs” (3 kap § 19 a). Krokoms kommun äger rätt att, på begäran, få sådan information som kan göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheten sköts.*

*Krokoms kommun ska när som helst kunna göra tillsyn av verksamheten. Detta sker i huvudsak genom Krokoms kommuns MAS och biståndshandläggare. Utöver planerade uppföljningar kommer oanmäld verksamhetstillsyn att ske. Resultatet av uppföljning och tillsyn rapporteras till såväl entreprenör som Krokoms kommun.*

*En planerad uppföljning av såväl kvalitet och säkerhet som servicenivåer kommer att ske. Uppföljningen fokuserar på de krav som kommunen ställt i förfrågningsunderlag, utvärderingskriterier och det anbudssvar den kommande avtalsparten avgivit. Vilka uppföljningsmetoder som väljs överenskoms mellan parterna i dialog.*

*Eftersom delar av uppföljningens innehåll och upplägg skall göras i samråd mellan parterna kan inget helt färdigt uppföljningssystem anges i förfrågningsunderlaget.”*



Vid socialnämndens sammanträde den 2 november presenterade socialförvaltningen förslag till hur kvalitetsuppföljningen av verksamheten ska genomföras. Tanken är att följa upp kvalitet/planering och uppföljning, klagomål/synpunkter/-avvikelser, kompetens/utbildning, kontinuitet/kontaktmannaskap, aktivering/-rehabilitering, kost/måltider, styrande rutiner för insatser, säkerhet/vårdtagares medel, bemötande/inflytande, individuell planering, dokumentation, bemanning, informationsöverföring mellan personal, tillgänglighet samt organisation och ledarskap. En särskild checklista för kvalitetsuppföljningen har också upprättats, liksom en intern checklista.

I förfrågningsunderlaget anges kvalitetsrelaterade kriterier som ska bedömas i anbudsprövning, se avsnitt 4.3.2.1. Planerad kvalitetsuppföljning av verksamheten innefattar flera av, men inte alla, de kvalitetsrelaterade kriterier som anges i förfrågningsunderlaget.

### **4.3.3 Revisionell bedömning**

Vi bedömer att den uppföljning som beskrivs i anbudsinfordran avseende lokalvård skulle ha säkerställt kommunens behov av insyn i den verksamhet som planerades överlåtas på extern utförare.

Skrivningarna i anbudsinbjudan/förfrågningsunderlag och avseende boende Solbacka och hemtjänst Föllinge reglerar på ett tillfredsställande sätt kommunens behov av tillsyn av den verksamhet som bedrivs av externa utförare.

Då utföraren av boende Solbacka och hemtjänst Föllinge tillträtt verksamheten först 1 oktober är det för tidigt att bedöma huruvida uppföljningen är tillräcklig. Men vår tidiga bedömning är att framtagna dokument för kvalitetsuppföljningen bör kunna säkerställa en sådan insyn i den verksamhet som bedrivs av extern utförare som möjliggör bedömning av om verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens beställning. Vi noterar dock att fler kvalitetskriterier angivits i förfrågningsunderlaget än vad som avses följas upp.

Vi anser därutöver att dokumenten för kvalitetsuppföljning med fördel bör kunna tillämpas på egen motsvarande verksamhet.

#### **4.4 Reglerar avtalen med externa utförare även revisorernas möjligheter till insyn?**

##### **4.4.1 Lokalvård**

Anbudsförfrågan behandlar inte revisorernas möjligheter till insyn.

##### **4.4.2 Hemtjänst och särskilt boende**

Enligt förfrågningsunderlag och avtal ska ”Krokoms kommun när som helst kunna göra tillsyn av verksamheten. Detta sker i huvudsak genom Krokoms kommuns MAS och biståndshandläggare.”

##### **4.4.3 Revisionell bedömning**

Revisorernas möjlighet till insyn regleras inte i anbudsförfrågan avseende lokalvård. Vi bedömer ändå att revisorerna, genom att granska nämndens uppföljning och kontroll av verksamheten, har möjligheter att bedöma om verksamheten drivs på ett tillfredsställande sätt.

Vår bedömning är att även revisorerna genom skrivningen ovan avseende hemtjänst och särskilt boende har möjlighet till insyn.