



2009-11-11

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Vård- och omsorgsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av kvalitetskrav i upphandlingsunderlag

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende kvalitetskrav i upphandlingsunderlag. Granskningen har gått ut på att bedöma om Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden på ett ändamålsenligt sätt har tillförsäkrat sig att kvalitetskrav på upphandlade verksamheter tydligt framgår av upphandlingsunderlagen.

Utifrån den övergripande revisionsfrågan gör vi bedömningen att både Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden i upphandlingsunderlaget har formulerat kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten.

Inom ramen för denna granskning drar vi följande slutsatser:

- Vård- och omsorgsnämndens syn på begreppet kvalitet har getts ett speciellt avsnitt i upphandlingsunderlaget, någon motsvarande definition av kvalitet återfinns inte i Socialnämndens upphandlingsunderlag.
- Det finns relativt stora skillnader mellan upphandlingsunderlagen avseende omfattning och tydlighet. Vård- och omsorgsnämndens upphandlingsunderlag framstår som det goda exemplet som det finns anledning för Socialnämnden att studera.
- I framtida upphandlingsunderlag bör Socialnämnden bli tydligare med vilka kvalitetskrav som efterfrågas och att de presenteras i ett sammanhängande avsnitt. Vidare bör upphandlingsunderlaget innehålla tydligare uppgifter om hur delkriterierna kvalitet, referens och personalens kompetens viktas.

Svar om vidtagna åtgärder emottas före februari månads utgång till revisorerna.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Revisionsrapport

Granskning avseende kvalitetskrav i upphandlingsunderlag

Lunds kommun

4 november 2009

Alf Wahlgren, certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund och revisionsfråga	2
1.2 Metod och avgränsning	2
2 Kommunallagen	3
2.1 Kommunala entreprenader	3
3 Socialnämnden	4
3.1 2.1 Logi- och stödboende, 55+ boende samt kontaktlägenheter	4
3.2 Kvalitetskrav i förfrågningsunderlaget	4
4 Vård- och omsorgsnämnden	6
4.1 5.1 Driftentreprenad – grupp- och servicebostäder enligt LSS	6
4.2 Kvalitetskrav i förfrågningsunderlaget	6
5 Bedömning	10

Sammanfattning

Lunds kommuns revisorer har uppdragit åt PricewaterhouseCoopers AB att genomföra en granskning avseende kvalitetskrav i upphandlingsunderlag.

Syftet med granskningen är att klargöra om Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden på ett ändamålsenligt sätt tillförsäkrat sig att kvalitetskrav på upphandlade verksamheter tydligt framgår av upphandlingsunderlagen.

Både Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden bedöms i upphandlingsunderlaget ha formulerat kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten.

Kvalitetskrav i Socialnämndens upphandlingsunderlag finns beskrivna men är inte så tydligt formulerade. I Vård- och omsorgsnämndens beslut om upphandling framgår det att syftet med upphandlingen var att erhålla en kvalitetsutveckling vilket också avspeglas i upphandlingsunderlaget där nämndens kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten är tydligt formulerade.

Det är bara i Vård- och omsorgsnämndens upphandlingsunderlag som det tydligt framgår vad den upphandlande nämnden menar med kvalitet. Vård- och omsorgsnämndens syn på begreppet kvalitet har getts ett speciellt avsnitt i underlaget. Någon motsvarande definition av kvalitet återfinns inte i Socialnämndens upphandlingsunderlag.

Även om Socialnämndens upphandlingsunderlag avseende kvalitetskrav inte är lika omfattande och tydligt formulerad som Vård- och omsorgsnämndens, bedömer vi att det utgör ett tillfredställande underlag för Socialnämndens uppföljningar.

Vård- och omsorgsnämnden upphandlingsunderlag bedöms innehålla så tydligt formulerade kvalitetskrav att de utgör ett bra underlag för nämndens uppföljningar.

Sammantaget bedömer vi att Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden på ett ändamålsenligt sätt har tillförsäkrat sig att kvalitetskrav på upphandlade verksamheter framgår av upphandlingsunderlagen. Dock bör framhållas att det finns relativt stora skillnader mellan upphandlingsunderlagen avseende omfattning och tydlighet. Här framstår Vård- och omsorgsnämndens upphandlingsunderlag som det goda exemplet som det finns anledning för Socialnämnden att studera.

I framtida upphandlingsunderlag bör Socialnämnden bli tydligare med vilka kvalitetskrav som efterfrågas och att de presenteras i ett sammanhängande avsnitt. Vidare bör upphandlingsunderlaget innehålla tydligare uppgifter om hur delkriterierna kvalitet, referens och personalens kompetens viktas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

De förtroendevalda revisorerna har i ett flertal granskningar uppmärksammat nämndernas upphandlingsverksamhet. I några granskningar har de legala aspekterna av gjorda upphandlingar varit i fokus. I de senaste granskningarna som berört Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden har fokus legat dels på nämndens delaktighet i framtagandet av upphandlingsunderlag och dels på hur nämnden tillförsäkrat sig erforderlig insyn i de upphandlade verksamheterna. I samband med resultatet från dessa granskningar uppkom frågor kring hur kvaliteten är på de upphandlade verksamheterna och huruvida kvalitetsaspekter har funnits med i upphandlingsunderlaget.

Mot bakgrund av de tidigare gjorda granskningarna och de därpå ställda frågorna har de förtroendevalda revisorerna besluta att genomföra en granskning av hur kvalitetskrav beaktas i verksamhetsupphandlingar.

Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden på ett ändamålsenligt sätt tillförsäkrat sig att kvalitetskrav på upphandlade verksamheter tydligt framgår av upphandlingsunderlagen?

Kontrollmål/granskningsmål

- Har den upphandlande nämnden i upphandlingsunderlaget formulerat några kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten?
- Framgår det tydligt av upphandlingsunderlaget vad den upphandlande nämnden menar med kvalitet?
- Hur viktas kvalitet i förfrågningsunderlag och utvärdering?
- Är kvalitetskraven så tydligt formulerade att det utgör ett bra underlag för nämndens uppföljningar?

1.2 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med respektive förvaltningschef, dokumentgranskning av förfrågningsunderlag, avtal och protokoll.

Granskningen avgränsas till Socialnämndens upphandling av boende och boendestöd samt Vård- och omsorgsnämndens upphandling av drift av grupp- och servicebostäder enligt LSS.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2 Kommunallagen

2.1 Kommunala entreprenader

Kontroll och uppföljning

”3 kap. 19 § Innan en kommun eller landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än vad som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”¹

Kommunallagen lägger fast att en förutsättning för att kommunen helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till extern utförare är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta gäller endast då verksamheten har överlämnats till ett helt privatägt företag.

I förarbetena sägs bl.a. ”[e]n förutsättning för att en nämnd skall kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”²

Lagstiftaren anser att detta krav skall ingå i avtalet med utföraren. Regeringen ansåg i prop. 1993/94:188 Lokal demokrati – att

”[m]an måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter

¹ SFS 2002:249

² Regeringens proposition, 1993/94:188, s 41

inom offentlig förvaltning... Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet.”³

3 Socialnämnden

3.1 2.1 Logi- och stödboende, 55+ boende samt kontaktlägenheter

Socialnämnden fattade den 14 juni 2006 § 120 beslut om att genomföra upphandling av logi- och stödboendeverksamheten på Piletorp, 55+ boende samt kontaktlägenheter. Av paragrafen framgår att parallellt med kravet på upphandling hade diskussioner förts om innehållet i härbärgsboendet. Det hade framförts önskemål om ett större omhändertagande även på dagtid för de boende.

Socialförvaltningen har haft en upphandlingsgrupp bestående av tjänstemän och ledande politiker som har utarbetat förfrågningsunderlaget.

Den första upphandlingen avbröts då det konstaterades att inga anbud hade inkommit, vilket medförde att smärre justeringar gjordes och upphandlingen påbörjades på nytt med ny annonsering.

Den 22 augusti 2007 § 141 beslutade socialnämnden att anta anbudet från Stadsmissionen i Malmö samt uppdra till förvaltningschefen att teckna avtal med berörd leverantör.

3.2 Kvalitetskrav i förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget innehåller ingen explicit rubrik avseende kvalitetskrav. Däremot går det att utläsa vissa kvalitetskrav under rubrikerna: *Krav på anbudsgivare* och *Krav på tjänsten i upphandlingen* i förfrågningsunderlaget där det framgår att utföraren bland annat skall:

- presentera tänkt kvalitetsarbete
- uppnå det mål och tillgodose de behov som anges i biståndsbeslutet och i de individuella planeringar som upprättas

³ Ibid, s 40f

- ha legitimerad sjuksköterska anställd
- tillhandahålla de boende näringsriktig och varierad heldygnskost
- uppfylla de krav som ställs på kost för Lunds kommun (40 % av inköpta livsmedel vara ekologiska år 2012)
- ha och utveckla metoder för att upprätthålla en god arbetsmiljö
- bemanna logi och stödboende dygnet runt
- svara för att personalen har adekvat utbildning och kontinuerligt ges erforderlig kompetensutveckling

I ett avsnitt i förfrågningsunderlaget som avser utförarens åtagande i vissa situationer står det att: ”Utföraren svarar för att det finns fungerande och dokumenterade rutiner för intern kvalitetskontroll, uppföljning och utvärdering. Dokumentationen samt resultaten av kvalitetskontroller, uppföljningar och utvärderingar skall redovisas för socialnämnden.”

Tilldelningskriterier

Under rubriken: *Tilldelningskriterier* anges att det anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga, i enlighet med de kriterier som uppställts, kommer att antagas. De uppställda tilldelningskriterierna var:

1. Pris	55 %
2. Kvalitet referenser och personalens kompetens	45 %

I specifikationen av tilldelningskriterierna redovisas att: ”Bedömning kommer att göras med hänsyn till anbudsgivarens beskrivning av innehållet i driften av boendeverksamhet och innehåll och omfattning av boendestöd och hur väl det passar in på de boendes behov. Bedömningen kommer vidare att göras med hänsyn till anbudsgivarens kvalitetssäkringsarbete.”

Anbud med lägsta totalpris ger 5 poäng och övriga anbud ges lägre poäng i förhållande till lägsta anbudet.

Referenser skulle inhämtas genom referensintyg där referenten bland annat skulle svara på 6 frågor samt lämna ett poängsatt omdöme om uppdragsgivaren. Frågorna som skulle besvaras var:

1. Har anbudsgivaren utfört det som stod i ert förfrågningsunderlag?
2. Visade de flexibilitet, en vilja och förmåga att anpassa upplägget till uppdragsgivarens önskemål?
3. Är ni nöjda med deras insats?
4. Skulle ni anlita dem igen?

5. Genomfördes någon brukarundersökning och vad var i så fall resultatet av den?
Medverkade anbudsgivaren till ett fungerande samarbete uppdragsgivare –
anbudsgivare?
6. Något negativt?

När det gäller personalens kompetens anges i förfrågningsunderlaget att: ”En bedömning av bland annat personalens utbildning, erfarenhet, handledning, personaltäthet kommer att göras”

Kriterierna kvalitet, referenser och kompetens ger vardera 5 poäng vilka sammanvägs till ett kriterium.

4 Vård- och omsorgsnämnden

4.1 5.1 Driftentreprenad – grupp- och servicebostäder enligt LSS

Vård- och omsorgsnämnden fattade den 14 mars 2007 § 49 beslut om att uppdra till förvaltningen att utarbeta underlag för upphandling av platser i särskilt boende - äldreomsorg samt boende enligt LSS. Förfrågningsmaterialet föregicks av att förvaltningen redan den 17 januari 2007 § 2 fick i uppgift av nämnden att genomföra en kartläggning och kortfattad beskrivning av olika entreprenadformer.

Nämnden och förvaltningen har haft ett samarbete kring förfrågningsmaterialet där politikererna och förvaltningen bl.a. haft enskilda överläggningar i samband med en studiedag. Samarbetet har enligt förvaltningschefen fungerat mycket väl där det varit tydligt vad som är politikens uppgift och vad som är tjänstemännens uppgift.

Nämnden beslutade den 26 mars 2008 § 56, 58, 60 att anta anbud från Attendo Care AB och uppdra till ordförande och förvaltningschef att teckna avtal med berörda leverantörer.

4.2 Kvalitetskrav i förfrågningsunderlaget

I inledningen på förfrågningsunderlaget under rubriken: *Allmän information* finns ett kort avsnitt med underrubriken: Syfte med upphandlingen där står det att: ”Syftet med upphandlingen är att erhålla en kvalitetsutveckling samtidigt som kostnaderna om möjligt optimeras både hos utföraren och i kommunen. Det innebär att i upphandlingen kommer den största vikten att ligga på kvaliteten.” Avsnittet är hämtat nästan ordagrant från en av att-satserna i vård- och omsorgsnämndens beslut från den 14 mars 2007.

Mål

Lite längre fram i kapitlet Allmän information anges under rubriken: Kvalitetsmål och krav på utförande, att utföraren skall följa kommunens fastställda mål för verksamheten i

enlighet med Plan för stöd, service och omvårdnad 2008. Vidare står det att verksamheten skall bedrivas enligt de kvalitetskrav som följer av förfrågningsunderlaget.

Definition av kvalitet och kvalitetspolicy

I förfrågningsunderlagets kapitel 2, benämnt Kravspecifikation, finns det ett avsnitt med rubriken: Kvalitet. I avsnittet redovisar nämnden sin definition av kvalitet: ”Nämnden definierar kvalitet som en tjänsts möjligheter att tillfredsställa uttalade och underförstådda behov. Tjänstens kvalitet värderas utifrån dess nytta, värde och/eller sammantagna egenskaper.” Här görs också en hänvisning till vård- och omsorgsnämndens kvalitetspolicy med motiveringen att nämnden, förutom de kvalitetskriterier som finns angivna i lagar och mål, fäster stort avseende vid de kvalitetskriterier som beskrivs i kvalitetspolicyen.

Krav på utföraren

Kvalitetsavsnittet avslutas med krav på utföraren att denne skall:

- tillämpa socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ”Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS” och ”Ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården,”
- ha ett fungerande system och rutiner för fortlöpande säkring och utveckling av verksamhetens kvalitet,
- tillsammans med kommunen medverka i gemensamma möten där bland annat kvalitetsfrågor ska behandlas,
- i anbudet redogöra för eget kvalitetssystem och kvalitetsarbete. Kvalitetssystemet skall inkludera rutiner för kvalitetssäkring, utvärdering och uppföljning samt egenkontroll av verksamheten och en beskrivning av och i vilken omfattning utföraren arbetar med kvalitetsutveckling.

I avsnittet nämns också att kommunen kommer att fortlöpande följa upp kvaliteten. Om uppföljningarna visar att utföraren inte uppfyller ställda kvalitetskrav skall utföraren ta fram en åtgärdsplan och redovisa för kommunen.

Personalbemanning

I kvalitetsavsnittet redovisas krav på bemanning som innebär att utföraren skall:

- ge insatser alla tider på dygnet beroende på individuella behov
- tillhandahålla en fast personalgrupp som bas per boende

- dygnet runt tillhandahålla sjuksköterskor i den omfattning som motsvarar aktuellt vårdbehov
- organisera arbetet så att antalet personer som deltar i insatserna till brukarna minimeras så långt möjligt.

Tilldelningskriterier

I avsnittet om tilldelningskriterier anges att det anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga, i enlighet med uppställda kriterier, kommer att antagas. Kriterierna och viktning redovisas enligt följande:

1. Kvalitet		60 %
a) Förhållningssätt och metoder	30 %	
b) Bemanning	40 %	
c) Referenser	30 %	
2. Pris		40 %

Kvalitetsindikatorer

Kvalitetskriteriet innehåller tre indikatorer. Förhållningssätt och metoder bedöms utifrån en poängskala 1-5 där exempelvis 5 poäng betyder: Mycket bra/god, enastående, uppfyller våra önsknings med råge, ger stort mervärde.

Bedömning av personalbemanning avser redovisat antal årsarbetare per brukare och dygn exklusive chef och administrativ personal. Anbud med bästa bemanning tilldelas 5 poäng. Övriga anbud ges lägre poäng i förhållande till bästa anbudet.

Bedömning av referenser sker genom att kommunen väljer ut tre referenser och ber dessa fylla i ett medskickat referensintyg. I intyget skall referenten ange sin uppfattning i fem delfrågor om anbudsgivaren utifrån samma poängskala som vid bedömningen av Förhållningssätt och metoder. Delfrågorna avser anbudsgivarens förmåga att:

1. Uppfylla de krav som ställdes i ert förfrågningsunderlag
2. Anpassa verksamheten utifrån brukarnas individuella behov
3. Inspirera, introducera och realisera förbättringsåtgärder i verksamheten
4. Åtgärda fel och brister
5. Samarbeta med kommunen

Referenternas poäng sammanräknas och divideras med 15 för att få fram ett medelvärde (max 5 poäng) som ligger till grund för viktning av poängen.

Pris

Priset bedöms utifrån att anbud med lägsta totalpris får 5 poäng och övriga anbud ges lägre poäng i förhållande till lägsta anbudet.

Avtal

I avtalet finns en viteklausul som anger att om personalbemanningen regelbundet avviker mer än 2 % från offererad bemanningsnivå utgår vite med 3 % av kontraktssumman per vecka tills bemanningsnivån återställts. Underlåtenhet att fullfölja upprättad åtgärdsplan avseende kvalitetsförbättringar renderar ett vite med 3 % av kontraktssumman till dess att kvalitetsbristerna åtgärdats.

Uppföljning

Under avtalstiden genomför kommunen uppföljningar för att kontrollera att leverantören uppfyller sina åtaganden ifråga om kvantitet och kvalitet. Leverantören skall bistå kommunen i detta arbete och resultatet skall redovisas till samverkansgruppen.

Enligt förfrågningsunderlaget ska kvalitetsmätningar göras regelbundet enligt följande:

- Kontroll av hur utföraren verkställt beslut om bostad med särskild service sker genom LSS-teamet (t ex genom granskning av utförarens individuellt upprättade genomförandeplaner),
- Kontroll och tillsyn av hälso- och sjukvård sker regelbundet genom medicinskt ansvarig sjuksköterska,
- Brukarnas och/eller anhörigs/legal företrädares uppfattning om verksamhetens kvalitet kommer att följas
- Dokumenterade iakttagelser som kommunens personal gjort vid sina besök i grupp-/servicebostäderna sammanställs.

Uppfyllt kvalitetsåtagande

I förfrågningsunderlaget fastställs att om utföraren skall anses ha uppfyllt sin åtagande vad gäller kvalitet för brukarna krävs:

- Att varken LSS-sekreterare, medicinskt ansvarig sjuksköterska eller tillsynsmyndigheter riktat allvarliga anmärkningar mot verksamheten,
- Att resultatet från brukar-/anhörigundersökningar visar att av kommunen uppställda krav på utförandet i allt väsentligt är uppfyllda.

Det åligger utföraren att upprätta en åtgärdsplan när kvalitetsbrister utifrån ovanstående punkter påvisas.

5 Bedömning

Både Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden bedöms i upphandlingsunderlaget ha formulerat kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten.

Kvalitetskrav i Socialnämndens upphandlingsunderlag finns beskrivna men är inte så tydligt formulerade. Det finns i underlaget inga explicita rubriker avseende kvalitet utan kvalitetskraven återfinns under olika rubriker som *Krav på anbudsgivare* och *Krav på tjänsten i upphandlingen*. Önskemålet om ett större omhändertagande även på dagtid för de boende, vilket framfördes i samband med att Socialnämnden diskuterade den kommande upphandlingen, är inget som framkommer i upphandlingsunderlaget.

I Vård- och omsorgsnämndens beslut om upphandling framgår det tydligt att syftet med upphandlingen skulle vara att erhålla en kvalitetsutveckling. Detta avspeglas också i upphandlingsunderlaget där nämndens kvalitetskrav på den upphandlade verksamheten är tydligt formulerade. Underlaget kompletteras föredömligt med hänvisningar till socialstyrelsens kvalitetssystem, nämndens kvalitetspolicy och kommunfullmäktiges mål.

Det är bara i Vård- och omsorgsnämndens upphandlingsunderlag som det tydligt framgår vad den upphandlande nämnden menar med kvalitet. Vård- och omsorgsnämndens syn på begreppet kvalitet har getts ett speciellt avsnitt i underlaget. Någon motsvarande definition av kvalitet återfinns inte i Socialnämndens upphandlingsunderlag.

Även om Socialnämndens upphandlingsunderlag avseende kvalitetskrav inte är lika omfattande och tydligt formulerat som Vård- och omsorgsnämndens, bedömer vi att det utgör ett tillfredställande underlag för Socialnämndens uppföljningar.

Vård- och omsorgsnämnden upphandlingsunderlag bedöms innehålla så tydligt formulerade kvalitetskrav att de utgör ett bra underlag för nämndens uppföljningar.

Sammantaget bedömer vi att Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden på ett ändamålsenligt sätt har tillförsäkrat sig att kvalitetskrav på upphandlade verksamheter framgår av upphandlingsunderlagen. Dock bör det framhållas att det finns relativt stora skillnader mellan upphandlingsunderlagen avseende omfattning och tydlighet. Här framstår Vård- och omsorgsnämndens upphandlingsunderlag som det goda exemplet som det finns anledning för Socialnämnden att studera.

I framtida upphandlingsunderlag bör Socialnämnden bli tydligare med vilka kvalitetskrav som efterfrågas och att de presenteras i ett sammanhängande avsnitt; att som i det nu aktuella fallet lägga kvalitetskrav under olika rubriker är inte ändamålsenligt. Vidare bör upphandlingsunderlaget innehålla tydligare anvisningar avseende hur delkriterierna kvalitet, referens och personalens kompetens viktas.