

**Kommunstyrelsen  
Omsorgsnämnden**

**För kännedom  
Kommunfullmäktiges presidium**

**Förstudie upphandling drift av särskilt boende**

På uppdrag av revisorerna i Kalmar kommun har PwC genomfört en förstudie avseende upphandling drift av särskilt boende.

Vi beslutade vid vårt sammanträde den 25 mars 2021 att överlämna upprättad förstudie till kommunstyrelsen och omsorgsnämnden, med önskan om att erhålla svar med anledning av de rekommendationer som framgår av den sammanfattande bedömningen.

Vi önskar få svar från kommunstyrelsen och omsorgsnämnden, senast den 30 augusti 2021, med redogörelse utifrån rekommendationerna.

För kommunens revisorer

Per Dahl  
Ordförande

Jan Bengtsson  
Vice ordförande

# Förstudie upphandling drift särskilt boende

Kalmar kommuns revisorer

2020-03-25

*Jörn Wahlroth*



# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b>	<b>2</b>
Bakgrund	2
Syfte	2
Revisionskriterier	2
Avgränsning	2
Metod	2
<b>Iakttagelser</b>	<b>3</b>
Kartlägga vilka styrande dokument som är relevanta för denna typ av upphandling	3
Kartlägga processen och hur ansvar och befogenheter fördelas avseende att initiera ärendet, upprätta kravspecifikation och att besluta i ärendet	3
Redovisa hur processen i praktiken sett ut, med inventering av vilka beslut som fattats av omsorgsnämnden, samt vilken information som nämnden erhållit	5
<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>6</b>
Rekommendationer	7

# Inledning

## Bakgrund

Revisorerna har uppmärksammat att drift upphandlats av extern utförare avseende särskilt boende för äldre. Revisorerna har inte kunnat se att ärendet behandlats som ett ärende inom ramen för omsorgsnämndens ansvar.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna valt att genomföra en förstudie av tillämplig process för upphandlingen.

## Syfte

Syftet med granskningen är att ge revisorerna ett underlag för att bedöma om det finns behov av eventuell fördjupad granskning inom området.

Förstudien ska:

- Kartlägga vilka styrande dokument som är relevanta för denna typ av upphandling.
- Kartlägga processen och hur ansvar och befogenheter fördelas avseende att initiera ärendet, upprätta kravspecifikation och att besluta i ärendet.
- Redovisa hur processen i praktiken sett ut, med inventering av vilka beslut som fattats av omsorgsnämnden, samt vilken information som nämnden erhållit.

## Revisionskriterier

Reglementen och andra styrande dokument.

## Avgränsning

Förstudien avgränsas till senast genomförda upphandling av extern utförare avseende särskilt boende för äldre.

## Metod

Dokumentstudier och intervjuer har genomförts med förvaltningschef omsorgsförvaltningen, handläggande och beredande tjänstepersoner inom omsorgsförvaltningen, samt med upphandlingschefen.

# Iakttagelser

## Kartlägga vilka styrande dokument som är relevanta för denna typ av upphandling

Av omsorgsnämndens reglemente framgår ansvar för socialtjänstens insatser i form av hemtjänst och vård- och omsorgsboende oavsett utförare. Vidare uppföljning och tillsyn av nämndens beslutade insatser om vård och omsorg oavsett utförare.

Av omsorgsnämndens delegationsordning framgår för upphandlingar:

*"Kommunstyrelsen ansvarar för upphandling enligt reglemente beslutat av kommunfullmäktige. Delegationer inom upphandlingsområdet regleras därför i kommunstyrelsens delegationsordning".*

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår angående upphandling att kommunstyrelsens arbetsutskott har delegation på "att fatta tilldelningsbeslut och besluta om vem som ska teckna avtal samt vid behov avbryta upphandling av varor och tjänster där värdet för avtalstiden överstiger 100 gånger prisbasbeloppet".

### Upphandlingspolicy och riktlinjer

Upphandlingspolicy och därtill hörande riktlinjer är fastställda i fullmäktige i december 2017. Policyn är gällande för kommunens samtliga nämnder och förvaltningar samt de majoritetsägda kommunala bolagen. Alla typer av upphandlingar omfattas, däribland varor, tjänster och entreprenad.

Av policyn framgår att "En tydlig upphandlingsprocess ska säkerställa att policyn följs och att den omsätts i avtalsvillkor". Policyns ambitioner förtydligas och utvecklas i riktlinjer.

### Program med mål och riktlinjer för privata utförare mandatperioden 2015-2018<sup>1</sup>

Av programmet framgår att varje nämnd ansvarar för att säkerställa att all verksamhet, oavsett om den bedrivs i egen regi eller av privata utförare, bedrivs i enlighet med av fullmäktige och nämnd angivna mål och riktlinjer (de som gäller för verksamheten i övrigt). Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandling samt i de avtal som tecknas med privata utförare. Övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling framgår av kommunens upphandlingspolicy och uppförandekod för hållbar upphandling.

Varje nämnd ska inom sitt verksamhetsområde ansvara för kontroll och uppföljning av att mål och riktlinjer tillgodoses i de avtal som ingås med varje privat utförare.

## Kartlägga processen och hur ansvar och befogenheter fördelas avseende att initiera ärendet, upprätta kravspecifikation och att besluta i ärendet

### Boenden med extern drift

De boenden som omfattas av extern drift är Vasallparken (35 lägenheter), Liljan (18 lägenheter) och Ståthållaren (16 lägenheter). De två sistnämnda boendena kommer att flytta över till det nya boendet på Karlssons äng första kvartalet år 2022 (preliminärt 60 lägenheter). Totalt finns 17 äldreboenden inom nämndens verksamhetsansvar. Resterande 14 boenden drivs i egen regi.

Vasallparkens avtal löpte ut 31 oktober 2020. Övriga två boenden månaden efter, dock med möjlighet till förlängning ett år.

<sup>1</sup> Fullmäktige ska enligt kommunallagen 5 kap 3 § för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana angelägenheter som utförs av privata utförare. Program för mandatperioden 2019-2022 har ännu inte fattats, men kommer att behandlas under våren 2021.

## Processbeskrivning

Nedanstående bild, från omsorgsförvaltningens verksamhetshandbok, illustrerar processen för upphandling. Av bilden framgår att omsorgsförvaltningen har att initiera ett ärende och starta en process när ett avtal med extern utförare löper ut.

Omsorgsnämnden har att fatta beslut om upphandling. Därefter gör förvaltningen en beställning till upphandlingsenheten.

Kravspecifikationen arbetas fram, där omsorgsförvaltningen i samverkan med upphandlingsenheten formulerar krav.

Upphandlingsenheten genomför upphandlingen. Utvärderingen sker i samverkan med omsorgsförvaltningen.

Det formella beslutet om tilldelningsbeslutet fattas av kommunstyrelsens arbetsutskott.

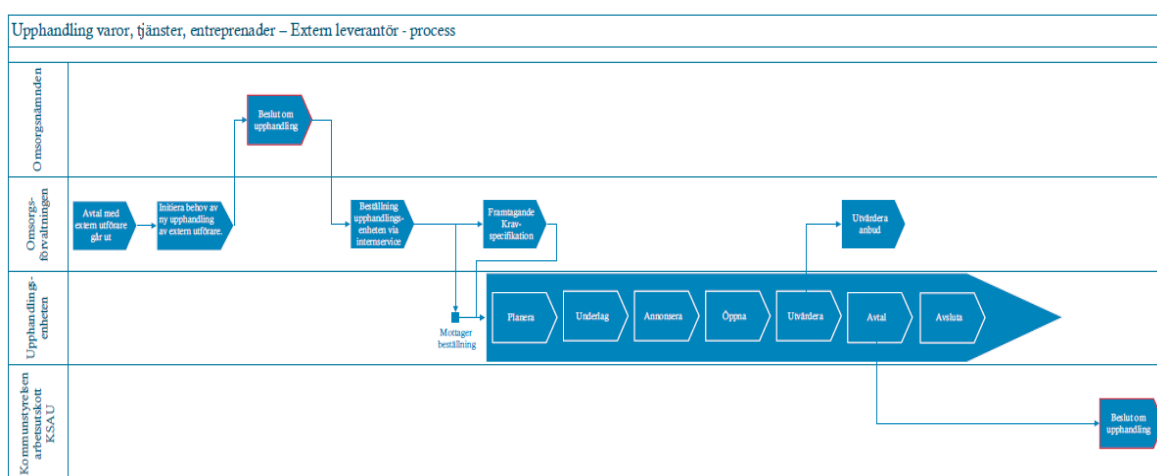


Bild: Processbeskrivning, Omsorgsförvaltningens verksamhetshandbok

Förvaltningen har upprättat ett särskilt dokument för upphandling av driften vid de tre äldreboendena i syfte att tydliggöra processen. Dokumentet har redovisats för nämnden i februari 2020, i samband med att beslut togs om att nyttja optionsåren för två av boendena.

Av processbeskrivningen framgår att kontinuitet och trygghet är en viktig faktor. Vidare lyfts risken för att kommunen temporärt behöver ta över verksamheten, om processen skulle dra ut på tiden vid eventuella överklaganden. Kompetensförsörjning, ledningsfunktion, patient- och rättssäkerhet är i sammanhanget kritiska faktorer som redovisas.

Vidare framgår att en sammanhållen upphandling med en entreprenör för de tre boendena bedöms fördelaktig ur driftsaspekt (skalfördelar).

I förslaget till process föreslås att nämnden fattar beslut om att nyttja möjligheten till förlängning på två boenden och att göra en upphandling som omfattar samtliga boenden med ett nytt samlat avtal med tillträde efterhand som befintliga avtal löper ut.

## Redovisa hur processen i praktiken sett ut, med inventering av vilka beslut som fattats av omsorgsnämnden, samt vilken information som nämnden erhållit

Omsorgsnämnden behandlar den 27 februari 2020 ärende (§ 5) om förlängning av avtal med utförare för vård och omsorgsboende Liljan och Ståthållaren. I föregående ärende (§ 4) har nämnden behandlat avtalsuppföljning för samtliga tre boenden som drivs på entreprenad.

Ärendet är inte rubricerat som upphandling av drift för äldreboenden och det fattas inget särskilt beslut inför förestående upphandling. Av intervju framgår att dokument som redovisar förestående process presenterades vid nämndens sammanträden den 27 februari (se ovanstående). Vidare menar tjänstepersonerna att om inget annat beslut fattas kring äldreboendenas drift förutsätts fortsatt extern regi. Frågan för nämnden är att besluta om nyttjande av optionsåren. Nämnden har möjlighet att ta initiativ om den skulle önska en annan framtida inriktning.

I sammanhanget lyfts även fram den boendeplanering som sträcker sig fram till år 2025 och som har behandlats i nämnden.

Till skillnad från tidigare innehöll upphandlingen denna gång kvalitativa aspekter som värderades (tidigare enbart skalkrav och pris).

Nu utvärderades anbudspris samt kvalitativa aspekter avseende:

- *Bemanning, personaltäthet somatisk*
- *Bemanning, personaltäthet demens*
- *Personalens kompetensutveckling*
- *Kost och måltidssituation*
- *Aktiviteter och sysselsättning*

De kvalitativa aspekterna ges i utvärderingen ett ekonomiskt värde, vilket dras från anbudspriset. För anbudspriset finns ett "golv" för prissättningen, d v s anbudsgivaren kan inte ge ett lägre pris än "golvet".

Vidare framgår av upphandlingens kravspecifikation att den upphandlade verksamheten ska vara insatt i Kalmar kommuns fastställda mål för verksamheten, där det hänvisas till verksamhetsplan 2020, kvalitetskrav inom hälsa, vård och omsorg, miljökrav samt rutiner och riktlinjer.

Av intervjuerna framgår att program med mål och riktlinjer för privata utförare beaktas i upphandlingen, vad avser krav och kvalitetskriterier.

Tjänstepersoner på förvaltningen har arbetat fram upphandlingens kvalitetskriterier med stöd av upphandlingsenheten. Nämnden har inte fattat något formellt beslut om kriterierna eller avtalets längd, men det finns en följsamhet mot nämndens intentioner och önskemål gällande kvalitetsaspekterna. Det finns heller ingen spårbarhet i protokoll kring eventuell information om utformningen avseende utvärdering av kvalitetsaspekter i förhållande till pris. I intervju lyfts fram att upphandlingens krav speglar samma ambitioner som finns för den verksamhet som bedrivs i egen regi.

Förvaltningen har i november 2019 upprättat en beställning till upphandlingsenheten. Av denna framgår en initial kravspecifikation. Tillsammans med upphandlingsenheten arbetas ett förfrågningsunderlag fram. Förvaltningen lyfter genom tjänstepersoner fram kvalitetsaspekter och upphandlingsenheten tillser att det blir ett kvalitetssäkrat och utvärderingsbart förfrågningsunderlag. Upphandlingsenheten bevakar i detta sammanhang upphandlingspolicyns intentioner, samt checklista för hållbar upphandling.

Den 16 juni 2020, § 86, fattade kommunstyrelsens arbetsutskott beslut att kommunledningskontoret får i uppdrag att slutföra upphandlingen av utförare av vård- och omsorgsboende och teckna avtal med en i beslutet angiven entreprenör. Av ärendet framgår att omsorgsförvaltningen av omsorgsnämnden fått i uppdrag att genomföra upphandlingen. Avtalet kommer att löpa från och med 2020-11-01 till och med 2023-10-31, med en för beställaren ensidig möjlighet att begära förlängning av ramavtalet med 3+2+2 år. Uppstart sker när befintliga avtal löper ut. Avtalet förlängs automatiskt om inte beställaren säger upp avtalet senast 6 månader före avtalsperiodens slut.

I de intervjuer som genomfördes och den utvärdering som skedde av anbuderna (fyra till antalet) deltog representanter från omsorgsnämndens presidium, tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen och upphandlingsenheten.

Det finns ingen spårbarhet i nämnden om återkoppling av upphandlingens utfall.

## Sammanfattande bedömning

Syftet med förstudien är att ge revisorerna ett underlag för att bedöma om det finns behov av eventuell fördjupad granskning inom området.

Vi bedömer att det inte finns någon anledning till någon fördjupad granskning av omsorgsnämnden med anledning av vad som framkommit i samband med denna förstudie avseende upphandling av drift av äldreboende.

Samtidigt noterar vi brister i processen vad avser struktur och transparens.

Vi anser att omsorgsnämnden borde fatta beslut om upphandlingen innan beställningen till upphandlingsenheten. Enligt 6 kap 38 § i Kommunallagen kan beslutanderätten inte delegeras vad avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Av iakttagelserna i förstudien finns inget som indikerar att upphandlingen skulle stå i motsats till nämndens ambitioner, men då avtalet förutsätts verka över förhållandevis lång tid och är relativt ekonomiskt omfattande, anser vi att ärendet borde beretts som ett ärende till nämnden för beslut inför en beställning till upphandlingsenheten. Beredning och beslut bör åtminstone översiktligt uppta vilka kvalitativa aspekter som ska ha tyngd i en upphandling och hur dessa ska viktas mot priset, hur kontroll och uppföljning säkerställs, samt även fråga om avtalets längd.

Vidare borde det finnas en transparens i nämnden vad avser återkoppling av upphandlingens resultat med bedömd påverkan i förhållande till nuvarande ekonomiska förutsättningar.

Vidare indikerar förstudien på otydlighet i vem som i processen fattat beslut om vilka kvalitetskriterier som ska gälla för upphandlingen. Det fattas inga särskilda beslut om förfrågningsunderlaget. Vi rekommenderar att upphandlingsenheten ser över och tydliggör vem som är ansvarig för det slutliga förfrågningsunderlag som ligger till grund för upphandlingen.

Vi rekommenderar med förstudien som grund att **omsorgsnämnden** hanterar genomförandet av en upphandling av den dignitet som drift av äldreboende innebär som ett separat beslutsärende.

Att beredning och beslut i omsorgsnämnden upptar de eventuella kvalitativa aspekter som ska beaktas, samt hur kontroll och uppföljning säkerställs.

Att resultatet av upphandlingen återkopplas till omsorgsnämnden, bland annat avseende bedömd ekonomiska konsekvens i relation till nuvarande förutsättningar.



Att **kommunstyrelsen** i upphandlingsprocessen tydliggör beslutsprocessen och vem som ansvarar för förfrågningsunderlaget till grund för upphandlingen.

### Rekommendationer

Vi rekommenderar revisorerna att inhämta svar från kommunstyrelsen och omsorgsnämnden utifrån vad som framkommer under sammanfattande bedömningar och rekommendationer riktade till omsorgsnämnden och kommunstyrelsen.

.

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av lekmannarevisorerna enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.