

## Revisionsrapport

# *Styrning och anpassning till kundvalssystem enligt LOV*

Nynäshamns kommun

Joanna Hägg  
Lotta Ricklander

Oktober 2013



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund, uppdrag.....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.3.	Avgränsning.....	4
2.4.	Metod.....	4
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Införande av LOV .....	5
3.1.1.	Riskanalys, förberedelser och beslut av införande av LOV .....	5
3.1.2.	Övergripande mål vid införande och kommunens policys .....	6
3.1.3.	Stöd och information till egenregi inför LOV .....	6
3.1.4.	Kommentarer och bedömningar avseende införande.....	7
3.2.	Kravställning, avtal och likabehandling .....	7
3.2.1.	Annonsering och avtal .....	7
3.2.2.	Kravspecifikationer .....	8
3.2.3.	Likabehandling och information till brukare .....	8
3.2.4.	Ersättningsnivå och ersättningsmetod .....	9
3.2.5.	Kommentarer och bedömningar .....	10
3.3.	Uppföljning och kontroll .....	11
3.3.1.	Styrning, uppföljning och informationsöverföring .....	11
3.3.2.	Uppföljning av beviljade insatser .....	12
3.3.3.	Resultat av LOV .....	12
3.3.4.	Kundnöjdhet.....	13
3.3.5.	Kommentarer och bedömningar: uppföljning och kontroll .....	13

# 1. *Sammanfattande bedömning*

På uppdrag av Nynäshamns kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat Socialnämndens styrning och anpassning av kundvals-system till LOV. Granskningen tar sin utgångspunkt i beslutet att införa LOV inom hemtjänst i kommunen, vilket fattades 2009.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrning och anpassning till LOV inte fullt ut har varit eller är ändamålsenlig.

Utifrån de kontrollmål/granskningsmål granskningen baseras på grundar sig bedömningen ovan på följande observationer:

- Vi uppfattar att egenregi inte var adekvat förberedd på förändringarna i och med LOV-införandet. Införandet av LOV föregicks av införandet av en beställar-/utförarorganisation vilket föranledde en turbulent tid för egenregi. Egenregi fick stöd från centralt håll för att utveckla sin verksamhet och anpassa sin organisation men detta gav inte önskat resultat.
- En utredning inför LOV-införande gjordes men vi uppfattar att en riskanalys med hänsyn till konsekvenser av införandet och förutsättningar för egenregis anpassning saknades.
- Uppföljning av verksamheterna har inte gjorts årligen. Den uppföljning som genomfördes 2013 var för majoriteten av utförarna den första de genomgick. Regelbundna uppföljningar är av stor vikt för möjligheten att utverka styrning och kontroll över verksamheterna.
- I granskningen framkommer skilda förutsättningar för egenregi och de externa utförarna. Detta anges av såväl utförare som beställarenhet. Förutsättningarna har inte utretts vidare. Huruvida detta påverkar egenregis ekonomiska underskott är således inte säkerställt.
- Avtal tecknas med de externa utförarna enligt gällande regelverk. Egenregi tecknar interna överenskommelser. Det framkommer dock att intern överenskommelse saknades för år 2012 och vi uppfattar att det har varit otydigheter kring detta.
- Informationen till brukarna uppfattas som god, samtliga brukare gör aktiva val av utförare. Egenregi utgör ickevalsalternativ, ett roterande schema för ickeval kan förordas.

Vi rekommenderar nämnden följande:

- Att säkerställa god uppföljning av samtliga utförare. Uppföljningar bör göras varje år. I uppföljningarna av kundnöjdhet bör resultaten för de externa utförarna särredovisas. Resultaten av uppföljningarna bör göras tillgängliga för brukarna.
- Att säkerställa att tydlig överenskommelse/avtal finns med egenregin. Överenskommelsen/avtalet bör vara baserat på förfrågningsunderlaget och utformat i likhet med avtalen för de externa utförarna.
- Att utreda huruvida förutsättningarna för egenregin och de externa utförarna skiljer sig åt samt hur detta påverkar respektives ekonomiska situation. Även verksamhetsmässiga aspekter bör åskådliggöras.
- Att införa ett roterande schema för ickevalsalternativ och/eller rotera ordningen för information om de olika brukarna på kommunens hemsida.
- Att förbereda sig inför eventuella effekter av ett förändrat ersättningssystem i och med införandet av tidmätningssystem.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund, uppdrag

Nynäshamns kommun tillämpar sedan 2010 kundvalssystem enligt LOV (Lagen om Valfrihetssystem) för hemtjänstinsatser. Hemtjänsten i Nynäshamns kommun består av städning, tvätt, inköp, personlig omvårdnad, ledsagning samt leverans av matportion. Den enskilde har efter biståndsbeslut rätt att välja hemtjänstleverantör av de som kommunen har godkänt och tecknat avtal med. De valbara utförarna inkluderar såväl privata som kommunala utförare.

Kommunen är indelad i olika geografiska områden: centralorten, Ösmo och Sorunda. Idag finns nio utförare, varav en kommunal utförare.

I årsredovisningen 2012 framkommer att Socialnämndens underskott om 14,2 mnkr huvudsakligen förklaras av att kostnaderna för ekonomiskt bistånd har ökat kraftigt samt att antalet biståndsbedömda timmar inom hemtjänsten ökat med 28,4 procent jämfört med 2011.

### 2.2. Revisionsfråga

Revisionsfrågan som ska besvaras är: Är Socialnämndens styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV ändamålsenlig?

Följande kontrollfrågor/granskningsmål ingår i granskningen:

- Finns tydliga beslut om införande av kundval enligt LOV? Följs lagens krav på löpande annonsering, "avtal" med alla kvalificerade, likabehandling m.m?
- Förbereds och genomförs anpassningen till LOV med god kontroll avseende verksamhet och ekonomi? Finns en riskanalys?
- Sker övergången till LOV med beaktande av gällande avtal med de olika utförarna/entreprenörerna? Finns tydliga mål och stämmer de överens med kommunens övergripande policier och riktlinjer för service till medborgarna?
- Finns tydliga krav på leverantörer och tjänster avseende kvalitet, ekonomi, redovisning av verksamhetens prestationer och kvalitet samt andra tydliga mål för verksamheten? Stämmer kraven överens med de övergripande målen? Är avtalen ändamålsenliga?
- Finns goda former för information till medborgarna och för brukarnas val? Finns ett ickevals-alternativ?
- Finns ändamålsenliga och tillförlitliga former för styrning, uppföljning och informationsöverföring?
- Finns tydliga riktlinjer för hur kommunens egen verksamhet får och ska agera? Får de tillräckligt stöd och information inför förändringen?
- Hur följs beviljade insatser upp och hur ser kundnöjdheten ut?
- Är styrningen av egen regiverksamheten inom hemtjänsten tillräcklig?

### **2.3. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till Socialnämnden.

Kommunen har infört LOV inom daglig verksamhet enligt LSS, men det finns ännu inga privata utförare. LOV inom daglig verksamhet infördes våren 2012. Denna granskning avgränsas till att avse hemtjänsten.

### **2.4. Metod**

Granskningen genomförs i form av dokumentstudier och intervjuer. Såväl tjänstemän på förvaltningen som utförare inom hemtjänsten har intervjuats.

## 3. Granskningsresultat

Granskningen har strukturerats enligt besluts om införande, övergångsperiod och nuläge. Nedan följer resultat av den granskning som har gjorts.

### 3.1. Införande av LOV

Denna del rör beslutet att införa LOV och det initiala arbetet kring det.

#### 3.1.1. Riskanalys, förberedelser och beslut av införande av LOV

Kommunfullmäktige beslutade 2009-11-09 att införa LOV inom hemtjänst. I ett tjänsteutlåtande daterat 2009-05-19 framgår att Nynäshamns kommun sökte och beviljades 2 miljoner kronor i stimulansmedel för utredande och eventuellt införande av valfrihetssystem.<sup>1</sup>

Utredningen gjordes under 2009 av dåvarande beställarchef.<sup>2</sup> I utredningen redogörs för förutsättningarna för ett eventuellt införande och rekommendationer kring utformning av LOV framförs. I utredningen poängteras särskilt vikten av god kvalitet i verksamheten och beställarenhetens ansvar för detta. Utredningen redogjorde även för förväntade ekonomiska konsekvenser av införandet. Införandet bedömdes kunna leda till ökad administration för socialförvaltningen på grund av utökat ansvar för information, tillsyn, uppföljning och utvärdering av såväl egenregin som av externa utförare. Det rekommenderades att administrationen skulle hanteras av beställarenheten, med en eventuell tillförsel av extra resurser vid behov. Administrationskostnaderna antogs uppgå till 180 500 kr per år, vilket motsvarar 0,2 administrationstjänster och 0,1 handläggartjänster.

I utredningen förs ingen kritisk diskussion kring förutsättningarna för egenregin att anpassa sig till förändringen. Grundtanken är att direktkvalificera egenregin och arbeta för att via tillförsel av externa utförare öka konkurrensen. Sedan tidigare hade en beställar-/utförarorganisation införts i kommunen vilket belyses ytterligare nedan.

Inför konkurrensutsättningen togs ett förfrågningsunderlag fram baserat bland annat på de rekommendationer som förordades i utredningen. Förfrågningsunderlaget skapades via arbete i referensgrupper, i vilka medarbetare från beställarenheten och förvaltningen, representanter från nuvarande egenregiverksamheten samt pensionärsorganisationer i kommunen ingick. Under 2009 genomfördes också fyra seminarier rörande äldreomsorg i syfte att ta fram underlag till utvecklingen av kvalitetskriterier för hemtjänsten.

Från och med 2010-01-18 tillämpar socialnämnden i Nynäshamns kommun fritt val inom hemtjänsten

---

<sup>1</sup> Tjänsteutlåtande 2009-05-19 Dnr:2009/123

<sup>2</sup> Daterad till 2009-06-23

### 3.1.2. *Övergripande mål vid införande och kommunens policys*

I den bakomliggande utredningen såväl som i de intervjuer vi har genomfört framkommer att målen med att införa LOV var att genom kvalitetsbaserad konkurrens öka valfriheten och brukarens inflytande över service- och omsorgsinsatserna. I intervjuerna omnämns även främjande av (kvinnligt) småföretagande. Det fanns i sig inget kommunövergripande mål om att införa LOV, enligt socialchefen, men ett mål om delaktighet och inflytande.

Förfrågningsunderlaget tydliggör att nämndens mål för verksamheten ska vara styrande för utförarna. De mål som anges i verksamhetsplanen 2013 berör kvalitet och effektivitet samt delaktighet och inflytande, vilket är av relevans för valfrihetssystemet. De kommunövergripande målen specificeras ytterligare i målen för Socialnämnden. I dessa anges också att ledningssystemet för kvalitet, uppföljningar och utvärderingar i syfte att säkerställa kvaliteten är prioriterade områden i vilka LOV har en roll. Det anges även att kommunens värdegarantier för äldreomsorg ska följas av utförarna.

### 3.1.3. *Stöd och information till egenregin inför LOV*

Sedan 2008 tillämpas i Nynäshamns kommun en beställar-/utförarorganisation inom socialförvaltningen. Organisationen infördes av nuvarande socialchef med anledning av förvaltningens ekonomiska underskott, låga kundnöjdhet och bristande kvalitet och kontroll i verksamheten, enligt intervju med socialchefen. En beställar-utförarmodell ansågs kunna öka insynen i resursanvändandet (av såväl personaltid som pengar) samt vara ett verktyg för att förändra synen på verksamhetens uppgift. Införandet av den nya organisationsformen gjordes snabbt och resulterade i att extra resurser vara nödda att tillsättas för att stödja förvaltningen i arbetet. Bland annat bildades en stödledningsgrupp och ett antal olika konsulter/konsultfirmor anlätades för att ställa om organisationen till den nya modellen, enligt intervjuade på socialförvaltningen. Egenregin fick stöd av dessa.

Trots ett antal stödinsatser uppges i intervjuerna att tiden efter införandet av den nya organisationen var en turbulent tid med förändrade arbetssätt och ett antal chefsbyten, främst inom egenregins hemtjänstverksamhet.

Införandet av LOV sammanföll med omställningen till den nya organisationen. LOV infördes således under en turbulent tid för den egna hemtjänstverksamheten och verksamheten hade ännu inte hunnit anpassa sig till förändrade kvalitets- och effektivitetskrav, enligt de intervjuade. Den vid tillfället rådande interna situation kan, enligt de intervjuade på såväl förvaltning som i egenregin, ha medfört att all nödvändig information inte nådde verksamheten och att de därför upplevde att de inte var tillräckligt förberedda. I intervjuerna sägs tydligt att egenregin inte var redo för den konkurrensutsättning LOV medförde. Egenregin var inte beredda på att inleda marknadsföringsaktiviteter eller på att de kunde förlora brukare.

I den utredning som gjordes inför införandet framhölls att egenregin skulle direkt-kvalificera sig som leverantör enligt LOV och egenregin behövde följaktligen inte genomgå någon form av prövning mot innehållet i förfrågningsunderlaget. Det



anges i intervjuerna att det är troligt att information om innehållet inte nådde verksamheten som helhet.

#### **3.1.4. Kommentarer och bedömningar avseende införande**

Det kan konstateras att införandet av en beställar-/utförarorganisation hade konsekvenser för det senare införandet av LOV som inte i sin helhet kunde motverkas trots ett flertal olika stödinsatser. Trots att LOV föregicks av en utredning avseende möjliga konsekvenser samt rekommendationer inför införandet framkommer att den egna hemtjänstverksamheten inte var föreberedd på konkurrensen eller anpassad till förändrade effektivitets-, kvalitets- och verksamhetskrav. Vi kan inte i utredningen finna en riskanalys kring huruvida egenregi var redo att gå över till LOV samt huruvida införandet av beställar-utförarmodellen har fungerat. Dock innehöll utredningen ett antal rekommendationer och diskussioner kring utformningen vilka bedöms relevanta. Dessa har påverkat utformningen av förfrågningsunderlag och verksamhet.

Det är även möjligt att avsaknaden av prövning av egenregi, till följd av att de direktkvalificerades, motverkade en god anpassning och snabb omställning. I efterhand kan detta ha fått konsekvenser för egenregins möjligheter att ta till sig de krav som kan hänföras till LOV. Att direktkvalificera egenregi kan även ifrågasättas ur ett likabehandlingsperspektiv (detta behandlas vidare senare i rapporten). Införandet av LOV bedöms i övrigt harmoniera med de kommunövergripande målen.

### **3.2. Kravställning, avtal och likabehandling**

I denna del diskuteras de krav som ställs i förfrågningsunderlaget samt avtalsförhållandet. Även aspekter av likabehandling och ersättningsnivåer belyses.

#### **3.2.1. Annonsering och avtal**

Kommunens förfrågningsunderlag annonseras på Kammarkollegiets valfrihetswebb och kommunens hemsida. Förfrågningsunderlaget uppges i intervjuerna inte ha ändrats sedan 2010 och priserna i det förfrågningsunderlaget som återfinns på hemsidan avser år 2010. Förfrågningsunderlaget på valfrihetswebben innehåller ersättningsnivåer publicerade 2012. Nya priser för 2013 har tillhandhållits oss separat av förvaltningen.

I intervjuerna beskrivs att en inkommen ansökan initialt behandlas av tjänstemän på beställarenheten samt av upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten ser över de formella kraven och beställarenheten kvaliteten hos utföraren. Därefter anordnas en första träff med utföraren där kraven i avtalet redogörs för och ett första avtal skrivs därefter. Därpå genomförs ett möte med bistånds- och avtalshandläggarna, under vilket utförarna ges tillfälle att presentera sin verksamhet och handläggarna ställer frågor. Vid detta tillfälle diskuteras också riktlinjer, rutiner och dylikt.

Först därefter tecknas ett formellt avtal med den externa utföraren. Avtalet baseras på förfrågningsunderlaget och är tidssatt till ett år med möjlighet till förlängning om totalt fyra år. Efter fyra år ska en ny ansökan göras. Avtalen anger inte på vilket sätt förlängning görs, i intervjuerna framkommer att detta sker per automatik. Av-

talen reglerar hur uppsägning under avtalsperioden kan göras samt hur en eventuell tvist ska hanteras.

Utförarna är enligt avtalen skyldiga att täcka in samtliga tjänster (omsorg och service) mellan kl. 07 och 22. Utförarna får erbjuda tilläggstjänster som faktureras direkt av brukarna. Utförarna är skyldiga att informera brukarna om skatteregler och priser för dessa tjänster.

Egenregin har som ovan nämnt inte genomgått denna prövningsprocess och har inte tecknat samma typ av avtal som de externa utförarna. Istället tillämpas en intern överenskommelse som enligt socialchefen ställer krav likvärdiga med de som ställs på de övriga utförarna. I intervjuerna med egenregin anges emellertid att det har funnits perioder där det har saknats skriftliga överenskommelser, även om de anger att förfrågningsunderlaget har följts i sin helhet sedan 2010. Under 2011 fanns en intern överenskommelse men det uppges att den överenskommelse som togs fram av beställarenheten för 2012 inte skrevs på av egenregin. Först i mars 2013 tecknades en ny intern överenskommelse mellan beställarenheten och egenregin.

I intervjuerna med beställarenheten anges att ett avtal baserat på förfrågningsunderlaget, liknande det som de externa tecknar, ska tecknas även med egenregin framöver. Det framkommer i intervjuerna att en generell översyn och uppdatering av förfrågningsunderlaget eventuellt ska göras framöver. Översynen uppges inte vara påkallad av direkta brister i nuvarande underlag, utan ses som en förebyggande och utvecklande åtgärd.

### *3.2.2. Kravspecifikationer*

Kommunen har fastställt kvalitetskrav i förfrågningsunderlaget. Kvalitetskraven avser brukarens inflytande och delaktighet, personalkontinuitet och möjlighet till individuell planering. Det ställs även ett krav på att utföraren har ett ledningssystem för kvalitet enligt SOSFS 2006:11.

I förfrågningsunderlaget anges krav på kompetens och erfarenhet hos personal och verksamhetsansvarig, samt rutiner för inrapportering av utförd brukartid och regler för dokumentation. Även inställelsetider, avslutstider vid förändrade behov eller byten samt ersättning regleras i förfrågningsunderlaget. Personalkompetens regleras ytterligare i ett separat dokument om krav på yrkesverksamma inom äldreomsorg.

De övergripande målen avser kvalitet, effektivitet, delaktighet och inflytande, som tidigare nämnt. Förfrågningsunderlaget redogör för kraven inom dessa områden.

### *3.2.3. Likabehandling och information till brukare*

Det uppfattas av såväl intervjuade utförare (externa och egenregi) som beställarenheten att förutsättningarna för utförarna skiljer sig åt, främst avseende personalhantering och personalkostnader. Det framkommer i intervjuerna att de privata utförarna har större möjligheter att anpassa personal efter behov, att de med kort varsel kan ta in eller avsäga sig egna vikarier vilket har positiva effekter för deras möjligheter att reglera de egna kostnaderna. Egenregin kan endast ta in vikarier via

den centrala bemanningsenheten och dessa är belagda med overheadkostnader. Kommunen följer också standardiserade avtal, vilket de externa utförarna kan välja att inte göra. Den uppfattas således vara mer kostsamt att använda sig av bemanningsenhetens vikarier än att själv förhandla avtalen. Möjligheten att själv förhandla avtal påverkar även förutsättningarna för förmånliga avtal för exempelvis bilar och datorer. Kommunen tillämpar rätt till heltid för personalen, vilket innebär att egenregin till skillnad från de externa utförarna ska erbjuda sina anställda rätt till önskad tjänstgöringsgrad. Det omnämns i intervjuerna att detta skulle kunna vara kostnadshöjande för verksamheten, men det har inte gjorts någon utredning huruvida de ekonomiska effekterna är positiva eller negativa.

Till skillnad från de privata utförarna kan egenregin inte begränsa sitt geografiska verksamhetsområde. Egenregin ansvarar också för nattpatrull, oavsett vilken utförare som under dagtid har valts av brukaren. Den kommunala utföraren får enligt LOV inte erbjuda tilläggstjänster.

Brukarna informeras om möjligheten att välja utförare samt om de olika utförarna på kommunens hemsida. Biståndshandläggarna bistår även med information kring utförarna. På hemsidan presenteras de olika utförarna på separata presentationssidor, i en gemensam mall. Tilläggstjänsterna ska ingå i utförarpresentationen. Utförarna presenteras i bokstavsordning på hemsidan. Det uppges i intervjuerna att det har diskuterats huruvida ordningen bör ändras med jämna mellanrum, i syfte att gynna likabehandlingen.

Valet görs på en särskild valblankett där brukaren kryssar i den utförare som önskas. Ingen information om utförarna finns på själva blanketten. Den kommunala hemtjänsten utgör ickevalsalternativ. På den valblankett brukarna ska fylla i finns utöver de ordinarie utförarna även alternativet "Ickevalsalternativ (Nynäshamns kommuns hemtjänst)". Vi har i granskningen inte kunnat få in uppgifter över andelen brukare som gör aktiva utförarval, eller över andelen hos egenregin som är där på grund av ickeval. För tertiäl 1 2013 så uppges egenregin att 191 brukare har valt dem, medan 170 brukare har valt privata utförare.

Inför införandet utbildades biståndshandläggarna under en dag i att informera neutralt om de olika utförarna, i syfte att förbereda dem för det utökade informationsbehovet.

#### **3.2.4. Ersättningsnivå och ersättningsmetod**

Ersättning utgår för beviljad tid med avdrag för avvikelser, enligt beskrivning vid intervjuerna. Utförarna rapporterar själva in avvikelserna. I den ersättningsgrundande tiden ingår även tid för upprättande av genomförandeplan, tid för kontaktmannens specifika uppdrag och tid som vårdpersonal utför hos brukaren enligt HSL-delegering, enligt kommunens hemsida.

Uppfattningen om huruvida ersättningsnivån är tillräcklig eller ej varierar. De tillfrågade externa utförarna uppfattar att ersättningsnivån motsvarar insatsen. Det nämns även att jämfört andra kommuner är reglerna och ersättningen i Nynäshamn god. Egenregin anger å andra sidan att nivån är för låg för att de ska kunna bedriva en ekonomiskt hållbar verksamhet med de förutsättningar de har.

SKL:s jämförelse för ersättningsnivåer inom hemtjänst med LOV 2012 visar att ersättningsnivån i Nynäshamn - i jämförelse med övriga kommuner som ersätter för beviljad tid - är inom normalspannet<sup>3</sup>. Emellertid anges Nynäshamn i denna jämförelse ersätta enligt utförd tid. När jämförelsen istället görs med de kommuner som ersätter för utförd tid visar sig Nynäshamns ersättningsnivå vara något låg. Det framkommer i intervjuerna att kommunen ska införa ett tidmätningssystem under hösten 2013. Detta kommer att innebära att utförarna ersätts för faktiskt utförd tid, vilken kommer att kunna mätas med större exakthet. Tidmätningssystem medför i många fall att de utförda timmarna blir färre än om avvikelserapportering används. En lägre andel utförda timmar kan komma att förändra uppfattningen om ersättningsnivåerna. Socialförvaltningen är medveten om den effekt införandet kan ha och anger att om reaktionerna på ersättningen blir för starka kan de tillsätta en utredning. Socialförvaltningen säger sig vara öppen för att justera priserna om behov föreligger. En sådan justering ska beslutas av socialnämnden. Ingen utredning eller djupare analys kommer att genomföras innan införandet.

### *3.2.5. Kommentarer och bedömningar*

Avtalen bedöms vara ändamålsenliga avseende de tjänster som åläggs utförarna. Vidare är det tydligt hur uppsägning av avtal kan göras och hur en eventuell tvist ska hanteras. Vi saknar dock en skrivning om hur förlängning av avtal ska ske samt ifrågasätter varför avtalen endast är ettåriga. Det är av vikt att poängtera att eventuella förändringar i förfrågningsunderlaget måste hanteras i nuvarande och tillkommande avtal. Socialnämnden bör säkerställa att samtliga leverantörer arbetar på lika villkor och enligt samstämmiga avtal. Vid förändrade villkor i förfrågningsunderlaget bör utförarna ges möjlighet att säga upp avtalet om de inte accepterar förändringen.

Vår bedömning är att det finns tydliga krav på leverantörerna i förfrågningsunderlaget. Vidare bedöms dessa krav stämma överens med de övergripande målen om kvalitet, effektivitet, inflytande och delaktighet. Däremot uppfattas avsaknaden av uppdaterade ersättningar som en brist i förfrågningsunderlaget på kommunens hemsida. För en potentiell leverantör kan det antas att ersättningen är en avgörande faktor.

De skilda uppgifter vi har fått kring hur den interna överenskommelsen ser ut och när den har funnits tyder på bristande tydlighet i avtalsförfarandet. Även om förfrågningsunderlaget faktiskt har följts bör det finnas en skriftlig överenskommelse som reglerar verksamheten, även under 2012.

Det framkommer i granskningen att förutsättningarna för egenregin respektive de externa leverantörerna skiljer sig. Det är att betrakta som anmärkningsvärt att såväl beställare som utförare anser det finnas skillnader men att ingen djupare analys har genomförts. Som tidigare nämnts uppfattar vi även direktkvalificeringen av egenregin vid införandet av LOV som en särskiljande faktor. På grund av avsaknaden av analys och utredning är det svårt att säga hur dessa olikheter bidrar till det ekono-

---

<sup>3</sup> SKLs jämförelse för Hemtjänstersättning LOV 2012

miska underskott som egenregin uppvisar. Det bör göras en utredning huruvida förutsättningarna faktiskt skiljer sig åt för den interna och de externa utförarna samt vilka effekter eventuella skillnader medför, såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt.

Ersättningsnivåerna påverkar möjligheterna att bedriva verksamheten enligt de krav som ställs och attraktiviteten att etablera sig som utförare i kommunen. Huruvida ersättningsnivåerna är tillräckliga är svårt att avgöra bedöma, men det kan konstateras att det vid granskningens genomförande fanns åtta externa leverantörer, vilket kan tyda på att ersättningsnivån kan anses tillräcklig för de externa utförarna och de förutsättningar som ges. Jämförelser med andra kommuner försvåras av att det i många fall råder skilda förutsättningar mellan kommuner i form av olika system för tidmätning, olika tjänsteinnehåll, med mera. De olika uppgifter om ersättningsgrund som har kommit till oss försvårar också jämförelsen. Om kommunen de facto ersätter för utförd tid är ersättningen i det lägre spannet, vilket kan vara av vikt att ha i åtanke inför höstens införande av tidmätningssystem. I dagsläget, då kommunen uppfattas ersätta enligt beviljad tid minus avvikelser, är det förståeligt att de externa utförarna uppfattar att ersättningen är tillräcklig. Vi bedömer att det är av vikt att se över ersättningarna när tidmätningssystemet har införts.

Den information om de möjliga utförarna som når brukarna uppfattas vara neutral och rättvisande. Dock förordas att ickevalsalternativet ändras enligt rullande schema samt att presentationsordningen på hemsidan ses över (att den alfabetiska ordningen ändras). Det är också av vikt att ha utbildningar även framledes kring hur brukare ska informeras om utförarna och LOV, eftersom handläggare byts ut över tid

### **3.3. Uppföljning och kontroll**

#### **3.3.1. Styrning, uppföljning och informationsöverföring**

Socialnämndens mål och framtagna värdighetsgarantier ska vara styrande i verksamheten enligt de intervjuade. Verksamheterna och utförarna ska leva upp till de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Enligt informationen i förfrågningsunderlaget ska beställarenheten följa upp utförarnas verksamheter årligen, i syfte att bland annat säkerställa kvaliteten för brukarna. LOV har tillämpats sedan 2010, men i intervjuerna framkommer att endast en större uppföljning har genomförts. Denna utfördes under våren 2013. Endast en av de externa utförarna samt egenregin har tidigare varit föremål för uppföljning.

Den verksamhetsuppföljning som nyligen genomfördes utgick från avtal och förfrågningsunderlag och innefattade bland annat aktgranskningar och översyn av dokumentation och rutiner. Uppföljningen gav varierande resultat för de olika utförarna och för varje utförare gjordes noteringar och eventuella förbättringsåtgärder redovisades. Förbättringsåtgärderna ska följas upp separat med respektive utförare i september 2013. Resultatet av uppföljningen rapporteras till nämnden i augusti 2013. Beställarenheten menar att en rutin för uppföljning nu har upparbetats.

I kommunens kvalitetsledningssystem finns riktlinjer för klagomålshantering som utförarna ska följa. Seriösa klagomål ska rapporteras till beställarenheten så snart de kommer in. Om klagomålen berör grova överträdelser ska en handlingsplan upprättas, en diskussion inledas och nämnden informeras. Till nämnden redovisas också vid varje nämndsammanträde beviljade timmar och fördelning mellan utförarna. Utförarna ska rapportera sin ekonomiska situation senast 1:a juni varje år, i årsredovisningen. Yrkeskraven på personalen följs upp genom att utförarna är ålagda att skicka in CV och utbildningsbevis för den personal de anställer. Intervjuad utförare anger dock att de aldrig blivit nekade att anställa på grund av yrkeskrav. Därtill anordnas utförarmöten två gånger per termin. Detta uppfattas av såväl beställare som utförare som något positivt. Utförarmötena är främst av informativ karaktär.

Egenregin har som ovan nämnt varit föremål för en tidigare uppföljning, men fick enligt uppgift inte några större anmärkningar. Egenregin följdes liksom övriga utförare upp vid den nyligen genomförda verksamhetsuppföljningen. Egenregin uppfattar att de har något striktare uppföljningskrav på sig, i form av ekonomisk uppföljning varje månad (till äldreomsorgschef/socialchef som sedan rapporterar vidare till socialnämnden), egna brukarenkäter varje månad samt brukarundersökningar från beställarenheten. Chefen för beställarenheten menar dock att den insyn de har i egenregins verksamhet inte skiljer sig nämnvärt från den i de externa utförarna och enheten är inte mottagare av den månatliga ekonomiska uppföljningen då detta inte ingår i uppdraget från beställarenheten till egenregin. Egenregin ses som en av utförarna, inte som en del av förvaltningen/enheten. Dock diskuteras egenregins situation i ledningsgruppen, i vilken också beställarchefen sitter med.

Dock kan stora underskott konstateras inom egenregin. Någon djupare analys av orsakerna till underskottet har enligt vår kännedom inte gjorts. Egenregin uppfattar att underskottet kan hänföras till höga personalkostnader i första hand, som ovan nämnt. Egenregin uppger att de har arbetat aktivt med att minska underskottet på uppdrag från socialförvaltningen. Främst har detta skett genom att kringtid ("luft") i bemanningen har minskats. Egenregin uppger att de har lyckats förbättra ekonomin samt de kvalitetsmässiga resultaten.

Det ekonomiska utfallet för LOV-administrationen uppgick 2012 till ca 380 tkr, att jämföra med 150 tkr som anfördes i utredningen.

### *3.3.2. Uppföljning av beviljade insatser*

Biståndshandläggare följer upp enskilda ärenden minst en gång per år enligt förfrågningsunderlaget. Uppföljning och ombedömning kan också ske på initiativ av utföraren, i de fall de uppfattar ett förändrat behov. Samarbetet mellan utförare och biståndshandläggare kring individärenden och bedömningar uppges fungera väl.

### *3.3.3. Resultat av LOV*

Vid granskningens genomförande fanns åtta externa leverantörer. Nyligen har en extern utförare avslutat sitt uppdrag. De intervjuade upplever sig nöjda med systemet, då valfriheten och konkurrensen har ökat. Antalet utförare har ökat och många av de nya utförarna är kvinnliga småföretagare.



Brukarna uppges vara jämnt fördelade mellan egenregin och de externa leverantörerna, med ca 50 procent vardera. Det har i granskningen inte framkommit hur nya brukare väljer (inklusive fördelning mellan aktiva val och ickeval).

### 3.3.4. Kundnöjdhet

Kundnöjdhet mäts årligen i form av brukarundersökningar, vars resultat redovisas i tabellen nedan. Kundnöjdheten 2012 var samstämmig mellan de privata utförarna och egenregin. 2011 var brukarna hos de externa utförarna betydligt mer nöjda än brukarna hos egenregin. Under 2011 genomförde egenregin en förändring, bland annat en uppdelning i tätort och landsbygd, vilket skulle kunna vara en förklaring till de lägre resultat det året, enligt intervjuade på förvaltningen.

Brukarundersökningarnas resultat sammanställs för de privata utförarna och det går således inte att identifiera brukarnöjdheten för varje enskild utförare. Vid intervjuerna framkommer att beställarenheten önskar få tydligare brukarundersökningar per företag även avseende de externa utförarna. Vidare uppges att det vore att föredra att dessa presenteras på kommunens hemsida i syfte att öka insynen och kvaliteten.

I årsredovisningen för 2012 redovisas måluppfyllelsen för brukarnöjdheten. Målet är att minst 90 procent av brukarna inom hemtjänsten ska vara nöjda med sin omsorg.

<b>Brukarenkät</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Hemtjänst totalt	94 %	85 %	95 %
Privata utförare	94 %	91 %	96 %
Nynäshamns kommuns hemtjänst	94 %	82 %	95 %

### 3.3.5. Kommentarer och bedömningar: uppföljning och kontroll

Det är av stor vikt att regelbundna och genomgripande verksamhetsuppföljningar görs i syfte att säkerställa hemtjänstens kvalitet och utförande. I Nynäshamns kommun framkommer att endast en större verksamhetsuppföljning har gjorts sedan införandet 2010, vilket vi anser vara en betydande riskfaktor. Den verksamhetsuppföljning som nyligen har genomförts måste leda till tydligare och striktare rutiner för uppföljning.

Uppföljning av egenregin har förekommit i större utsträckning än uppföljning av de externa utförarna. Det uppfattas som att kontakten mellan beställarenhet och egenregi är något tätare än jämfört med de externa utförarna, men att beställarenhetens syfte begränsar sig till uppföljning av uppdraget enligt förfrågningsunderlaget. Utöver beställarenhetens verksamhetsmässiga uppföljningar förekommer månatlig rapportering av den ekonomiska situationen till äldreomsorgschef och vidare till socialchef. En djupare analys av orsakerna till underskottet samt om/hur dessa hänger ihop med eventuella skillnader i villkor och förutsättningar kunde enligt vår uppfattning ha gjorts, då lika villkor bör föreligga.

Det kan konstateras att uppföljningen av kundnöjdhet kan förtydligas genom särredovisning av de externa utförarna. På så sätt skulle uppföljningen bidra till bruka-

rens information inför ett aktivt val. Det skulle även tydliggöra för beställarenheten hur brukarna uppfattar de olika utförarna, vilket är ett viktigt kontrollinstrument. Uppföljning av klagomålshantering, ekonomi, beviljade insatser och yrkeskrav bedöms fungerande.

---

*Lotta Ricklander*  
*Projektledare*

---

*Anders Hägg*  
*Uppdragsledare*