www.pwc.se

Revisionsrapport

Styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV

Vallentuna kommun

Lotta Ricklander
Natalia Jonsson Erazo

December 2012

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfråga 1

2. Inledning 2

2.1. Bakgrund 2

2.2. Syfte och revisionsfråga 2

2.3. Avgränsning 2

2.4. Metod 2

3. Lagen om valfrihetssystem (LOV) 3

4. Granskningsresultat 4

4.1. Medborgarinformation 4

4.1.1. Icke-valsalternativ 4

4.1.2. Kommentarer 5

4.2. Avtal med leverantörer 5

4.2.1. Förfrågningsunderlag 5

4.2.2. Leverantörskontrakt 6

4.2.3. Kommentarer 6

4.3. Ansvarsförbindelser 6

4.3.1. Ersättning 7

4.3.2. Kommentarer 7

4.4. Den kommunala verksamheten och konkurrens 7

4.5. Nämnd och förvaltning lever upp till krav som ställs på huvudman för valfrihetssystem 8

4.5.1. Kommentarer 9

1. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfråga

På uppdrag av revisorerna i Vallentuna kommun har PwC genomfört en förstudie avseende kommunens införande av kundvalssystem enligt LOV inom hemtjänsten.

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida socialnämnden har en styrning och uppföljning av LOV inom hemtjänsten som bedrivs enligt kommunfullmäktiges och lagstiftningens intentioner. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

Har socialnämnden en styrning och uppföljning som säkerställer att valfrihetssystem inom hemtjänsten bedrivs enligt kommunfullmäktiges och lagstiftningens intentioner?

Vi bedömer att Vallentuna kommun har utarbetat ett system för LOV inom hemtjänsten som uppfyller de krav som lagstiftaren ställer. Alla utförare har samma möjlighet att erhålla uppdrag utifrån det förfrågningsunderlag som nämnden antagit.

Information till kommuninvånarna finns såväl på kommunens hemsida som i tryckta broschyrer som utförarna utarbetar. Kommunens biståndshandläggare informerar också den enskilde om vilka val som kan göras.

Socialförvaltningen arbetar kontinuerligt med uppföljning och kontroll av utförarna inom hemtjänsten.

Vår sammantagna bedömning är att socialnämnden utifrån ovanstående säkerställer att valfrihetssystemet bedrivs enligt fullmäktiges och lagstiftningens intentioner. Ett utvecklingsområde, vilket också identifierats av socialförvaltningen, är dock att utarbeta säkrare rutiner avseende ersättning till utförarna. Vi rekommenderar därför nämnden att:

- Driva på arbetet med att utveckla verksamhetssystem inom kommunen som säkerställer ett ersättningssystem som är tillförlitligt.

- Den uppföljning som görs avseende de klagomål som inkommer till kommunen angående de externa utförarna bör göras mer löpande och kontinuerligt under året.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna i Vallentuna kommun har gett PwC i uppdrag att genom en studie granska kommunens införande av kundvalssystem i hemtjänsten.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida socialnämnden har en styrning och uppföljning av LOV inom hemtjänsten som bedrivs enligt kommunfullmäktiges och lagstiftningens intentioner. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

- Har socialnämnden en styrning och uppföljning som säkerställer att valfrihetssystem inom hemtjänsten bedrivs enligt kommunfullmäktiges och lagstiftningens intentioner?

Följande kontrollmål ska beaktas i förstudien:

- Kommunmedborgarna informeras om vilka leverantörer de kan välja.
- Företag och leverantörer tecknar kontrakt enligt LOV
- Uppföljning och utvärdering sker av de krav som ställs i förfrågningsunderlaget.
- Företagen lever upp till ansvaret i tecknade avtal.
- Nämnd och förvaltning lever upp till de krav och det ansvar som innebär att dels vara huvudman för valfrihetssystemet, dels vara leverantör av hemtjänst.

2.3. Avgränsning

Studien avgränsas till ovanstående kontrollmål och granskad nämnd är socialnämnden.

2.4. Metod

Studien har genomförts med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer. De intervjuade personerna är enhetschefen för socialförvaltningen i Vallentuna kommun samt en utredare inom äldreomsorgen. Vi har tagit del av Vallentuna kommuns information avseende kundval inom hemtjänsten, beslutsprotokoll från kommunfullmäktige avseende implementerandet av LOV i Vallentuna kommun, beslutsprotokoll från Socialnämnden avseende införandet av LOV samt det förfrågningsunderlag som Vallentuna kommun har sammanställt. Utöver detta har även externt material använts såsom Lagen om valfrihetssystem (2008:962) och LOV – en introduktion som sammanställt från Konkurrensverket. Rapporten har skickats till de intervjuade personerna och har sakgranskats och har blivit faktaavstämd.

3. *Lagen om valfrihetssystem (LOV)*

Lagen om valfrihetssystem infördes den 1 januari 2009. Syftet med lagen är att ge brukarna bästa möjliga kvalitén på tjänster genom att ge brukaren själv valmöjligheten. Införandet av LOV har även medfört att små och medelstora företag nu kan konkurrera mot stora företag på denna marknad.

Tillsynsmyndigheten för LOV är Konkurrensverket. De är de som skall se över regelöverträdelser och de ska också medverka och underlätta för kommuner och landsting när det kommer till införandet av LOV genom generell vägledning och lättillgänglig information.

4. Granskningsresultat

Vallentuna kommun har tillämpat LOV sedan 1 januari 2010. Krav som ställs på utförare definieras i förfrågningsunderlag i enlighet med krav i lagstiftningen. Insatser kan omfatta såväl omvårdnads- som serviceinsatser.

Kundvalet i Vallentuna kommun omfattar service mellan 07:00 – 22:00 alla dagar. Valet omfattar inte installation och mottagande av trygghetslarm, utryckning vid trygghetslarm, hemtjänstinsatser nattetid mellan 22:00 – 07:00 eller distribution av matlådor. Dessa tjänster utförs i dagsläget av Vallentuna kommuns hemtjänst.

Idag finns sex privata utförare i kommunen som tillsammans genomför c:a 10 % av kommunens totala hemtjänsttimmar.

4.1. Medborgarinformation

Den medborgarinformation som går ut till kunderna finns tillgänglig via kommunens hemsida och i det presentationsmaterial som den potentiella kunden får ta del av vid ett möte med biståndshandläggare. Vallentuna kommun har idag två olika sätt för kommuninvånarna att ansöka om hemtjänst; vanlig ansökan eller en så kallad förenklad ansökan avseende vissa tjänster. Den förenklade ansökan berör endast sådana tjänster som avser servicetjänster[1]. Syftet med den förenklade ansökan är att det ska frigöra mer tid för biståndshandläggarna för uppföljning av hur beviljade insatser upplevs. Den förenklade ansökningsblanketten är mer omfattande eftersom kunden i dessa fall i princip själv gör sin egen utredning.

När en ansökan eller intresseanmälan avseende hemtjänst (vanlig ansökan) inkommit till socialförvaltningen bokar biståndshandläggaren in ett möte med kunden, ett så kallat hembesök för att informera kunden om de val och alternativ som kunden kan göra. I det material som kunden får ta del av finns det en presentation av de olika utförarna i kommunen. Biståndshandläggaren har strikta instruktioner om att de får vara behjälpliga avseende t.ex. information om vilka olika tjänster som finns tillgängliga utöver hemtjänst (s k tilläggstjänster[2]), men att biståndshandläggaren inte får lägga någon värdering i valet av leverantör.

4.1.1. Icke-valsalternativ

Enligt LOV ska det alltid finnas ett icke-valsalternativ. Detta innebär att kunden inte ska tvingas väljas hemtjänstutförare. I Vallentuna har socialnämnden beslutat att den kommunala hemtjänsten utgör icke-valsalternativet. När en kund behöver en snabbåtgärd som t.ex. omvårdnad efter en sjukhusvistelse, inträder icke-valsalternativet. Detta är dock tillfälligt eftersom kunden efter hemkomst kan välja annan utförare.

[1] Servicetjänster avser tjänster som städning, matlagning och handling. Tjänsterna avser inte omvårdnad såsom duschning etc.
[2] Tilläggstjänster kan vara t ex gräsklippning, hårvård, skottning m.m. Denna typ av tjänster kan inte kommunens hemtjänst erbjuda.

Det har förekommit diskussioner inom nämnd och förvaltning om huruvida det skall finnas en form av turordningslista istället för att det ska vara en fast leverantör som fungerar som icke-valsalternativ. Nämnden har dock beslutat att kommunens egen hemtjänst ska utgöra detta alternativ.

Det går att inneha två olika utförare för kunderna då olika tilläggstjänster erbjuds av de privata utförarna samt att kommunen erbjuder tjänster som avser t. ex mat-distribution, nattpatrull och liknande.

År 2011 genomförde socialförvaltningen en valfrihetsenkät. Enkäten vände sig till alla kommunens hemtjänstkunder. Syftet var att få en uppfattning om i vilken utsträckning kunderna känner att de haft möjlighet att välja hemtjänstutförare, om kunderna aktivt väljer samt om man anser att det är viktigt att kunna välja utförare. Enkäten presenterades för socialnämnden.

4.1.2. Kommentarer

Vallentuna kommun uppfyller utifrån vår bedömning de krav som lagstiftaren ställer på information till kunder. Enkäten som genomfördes visade dock att knappt 40 % av kunderna upplevde att de inte fått information om möjligheten att välja utförare samtidigt som 67 % anser det vara viktigt att kunna välja. Detta indikerar att informationen skulle kunna förbättras.

4.2. Avtal med leverantörer

4.2.1. Förfrågningsunderlag

Det förfrågningsunderlag som gäller idag reviderades under 2011 och godkändes av socialnämnden och gäller från den 1 februari 2012. Vid revideringen av förfrågningsunderlaget så förtydligades de krav som ställs på utförarna av hemtjänsten i kommunen.

Ansökningsprocessen för utförare startar med att ansökan skickas till kommunen. Socialförvaltningen har beslutat att beslut om antagande ska fattas inom maximalt två månader från inkommen ansökan. Inkommen ansökan registreras och därefter skickas det, automatiskt via kommunens ärendehanteringssystem, via e-post till utredaren. Utredaren går igenom materialet och kontrollerar att de ska krav som ställs i förfrågningsunderlaget uppfylls av företaget. Denna genomgång av ansökan görs tillsammans med avdelningschef för verksamhetsstöd och kvalitet. Först kontrolleras att de formella kraven är uppfyllda, därefter samtliga kvalitetskrav. Socialförvaltningen använder sig av en checklista vid bedömning som de utarbetat tillsammans med upphandlingsenheten. Checklistan har enligt förvaltningen lett till att det blivit bättre granskningar av leverantörerna inför godkännande. Samarbete sker med kommunens upphandlingsenhet. Ett önskemål från socialförvaltningen är dock att upphandlingsenheten skulle ansvara för kontroll av de formella krav som ställs på leverantören av tjänsten.

Om det finns tveksamheter i en ansökan kan i vissa fall företaget bli kallade till intervju innan godkännande. I annat fall sker det första mötet i samband med avtalstecknande. Vid avtalstecknandet finns även myndighetsavdelningen med för att gå igenom och förklara de rutiner som gäller för samarbetet mellan leverantör och

myndighetsavdelning för den nya leverantören. Inför detta möte förbereder den nya leverantören den presentation som ska finnas med i det underlag som går ut till de kunder som beviljats hemtjänstinsatser.

Beslut att godkänna extern utförare fattas idag av socialchef. Då kundval inom LOV infördes i kommunen fattades dessa beslut av socialnämnden. Nämnden beslutade dock att delegera detta i februari 2012.

4.2.2. Leverantörskontrakt

De avtal som tecknas med utförarna gäller två år. Innan avtal löper ut krävs det att leverantörerna lämnar in en ny ansökan för att kunna fortsätta att vara utförare. Under början av 2011 reviderades förfrågningsunderlaget vilket kom att ställa nya krav på leverantörerna. Skillnaden mellan det nya och det gamla förfrågningsunderlaget märks främst avseende att det nya förfrågningsunderlaget tydligare beskriver hur en ansökan kommer att behandlas samt att de krav som ställs på utförarna beskrivs mer noggrant.

Vallentuna kommun ställer sig dock frågan om huruvida de ska låta de gamla avtalen löpa ut eller om de ska omförhandla villkoren. Idag finns två leverantörer som fortfarande har uppdrag utifrån det första förfrågningsunderlaget.

Avtalen reglerar på vilka grunder avtal kan sägas upp eller hävas. Uppsägning ska ske tre månader innan utföraren vill avsluta sitt uppdrag. Hävning kan ske under vissa omständigheter. Hävningsgrunder utgör de fall utföraren visar stora brister i sina förpliktelser, inte fullgör sina åtaganden avseende skatter m.m. alternativt försätts i konkurs, likvidation eller begår brott.

Nämnden får muntlig information avseende nya leverantörer av hemtjänst inom kommunen.

4.2.3. Kommentarer

Vi bedömer att ansökningsprocessen i kommunen uppfyller de krav som ställs av lagstiftaren. Det framgår också tydligt av gällande förfrågningsunderlag vilka krav som ställs på utförarna.

Helt avgörande för att upphandla genom LOV är att likabehandling mellan de olika utförarna uppnås. Eftersom nya krav ställs i det nu gällande förfrågningsunderlaget och avtal, skulle även de äldre avtalen kompletteras så att överensstämmelse uppnås. Frågan har också aktualiserats i kommunen. Om det är så att förutsättningarna skiljer sig för de som har avtal utifrån det gamla förfrågningsunderlaget gentemot det nya, bör enligt vår uppfattning kompletteringar göras i avtalen.

4.3. Ansvarsförbindelser

Klagomål och synpunkter på hemtjänstutförare hanteras olika beroende på huruvida de kommit direkt till kommunen eller om de kommer till de privata utförarna först. Om klagomålet inkommer till kommunen lämnas det till enhetschefen för äldre och funktionsnedsatta på myndighetsavdelningen, som tar kontakt med

den klagande samt leverantören. Leverantören ska därefter inkomma med en åtgärdsplan till enhetschefen, som sköter kontakten med kunden.

Om klagomålen eller synpunkterna inkommer till leverantören först finns inte samma kontroll. Två gånger om året begär därför kommunen in underlag som ska visa på hur många klagomål eller synpunkter som de externa utförarna har fått in. Det finns dokumenterade rutiner för detta, men rutinen fungerar enligt uppgift inte fullt ut ännu.

Vartannat år genomförs en brukarundersökning i kommunen. År 2012 använder sig kommunen dock av en undersökning som Socialstyrelsen genomför avseende hemtjänsten. Denna undersökning är nationell och kommer att involvera alla de kunder som köper hemtjänst i någon form av kommunen eller dess godkända utförare.

4.3.1. Ersättning

Det finns idag inte något automatiserat system för kontroll av antal timmar som de enskilda kunderna erhåller. Ersättning utgår idag för beviljade timmar. Detta ska motsvara den faktiska tid som leverantörerna tillbringar hos sina kunder. Detta är enligt socialförvaltningen inte tillfredsställande att kontroll av faktiskt utförda timmar inte är möjlig idag. Förvaltningen är dock beroende av att nytt verksamhetssystem antas i kommunen för att kunna ändra denna ordning. Det pågår enligt uppgift upphandling av nytt verksamhetssystem.

För att kommunen ska få någon kontroll över utförd hemtjänst använder de sig av kundernas och anhörigas åsikter för att försöka säkerställa att de som beviljats hjälp, faktiskt också får denna hjälp.

Biståndshandläggare granskar utförarens underlag som visar utförda timmar. Därefter sakgranskas fakturan och enhetschef attesterar fakturan för betalning. Det händer att underlag inte stämmer överens med beviljade timmar, vilket kallas avvikelser. I vissa fall blir s k avvikelser inte godkända. Detta kontrolleras av biståndshandläggaren en gång i månaden.

4.3.2. Kommentarer

Vi konstaterar att kontroll av ersättning till utförarna inte är fullt möjlig med det system för ersättning man har idag. Nämnden inväntar att nytt verksamhetssystem ska införas i kommunen. Detta kommer då att leda till att kontroll av utförda timmar inom hemtjänsten blir möjlig.

4.4. Den kommunala verksamheten och konkurrens

Den kommunala hemtjänsten hanterar cirka 90 % av de hemtjänsttimmar som utförs i Vallentuna kommun.

Det pågår idag ett projekt inom kommunen som syftar till att medborgarna bland annat ska kunna jämföra olika hemtjänstleverantörer med varandra genom olika nyckeltal. På sikt finns tankar om att lägga ut resultatet av jämförelser från kundenkäter på kommunens hemsida. Projektet pågår fram till maj 2013.

Den kommunala hemtjänsten är fortfarande helt dominerande i Vallentuna kommun. Nämnden har inte uttalat någon målsättning avseende hur omfattande de externa utförarna ska vara.

4.5. Nämnd och förvaltning lever upp till krav som ställs på huvudman för valfrihetssystem

Som huvudman för valfrihetssystem i Vallentuna kommun avseende hemtjänst har socialnämnden ansvar för att samtliga hemtjänstkunder får det stöd och den hjälp de har beviljats. Detta inkluderar även att kvaliteten på tjänsterna motsvarar lagstiftarens intentioner.

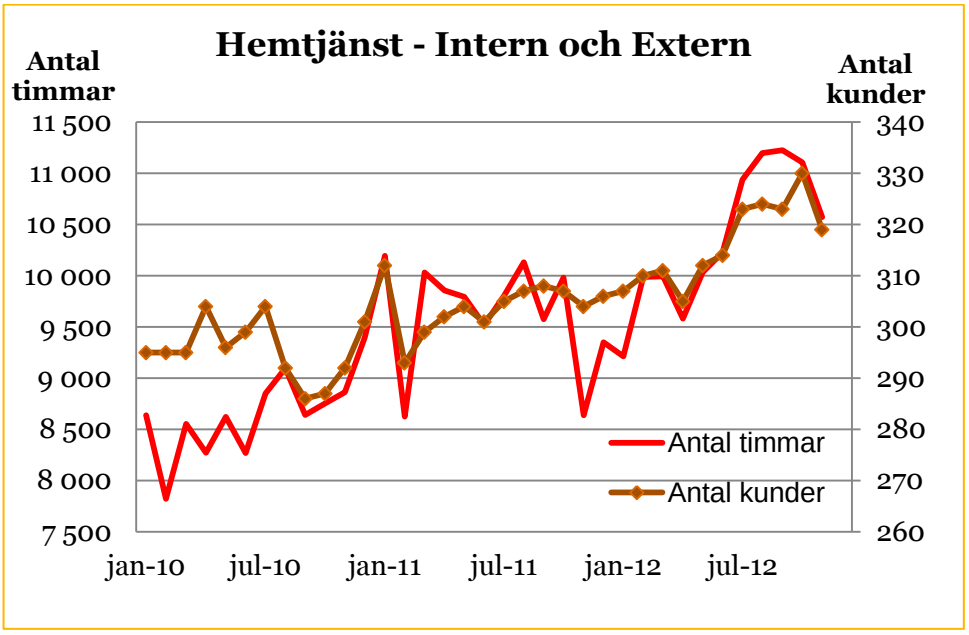
Beslut avseende hemtjänstinsatser omfattar ofta ett års beviljad tid. Det finns dock variationer där beslut omfattar kortare tid. Hemtjänstbeslut följs upp minst en gång per år, men i flertal fall oftare beroende på att situationen för kunden förändras.

Två gånger per termin genomför socialförvaltningen samverkansmöten med utförarna. Vid dessa möten medverkar även MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) samt myndighetsenheten. Vid dessa möten diskuteras hur samarbetet mellan utföraren och myndigheten fungerar samt att myndigheten informerar om aktuella nyheter. Minnesanteckningar förs på dessa möten. Samverkansmöten genomförs med alla utförare, såväl externa som egen regi.

År 2011 genomförde kommunen en uppföljning av de utförare som då hade fem kunder eller mer. Resultatet presenterades i en uppföljningsrapport som skickades till utförarna men också till socialnämnden. I rapporten påtalades brister såsom att dokumentation inte förvarades på ett tillfredställande sätt samt att all personal inte bar fotolegitimation. Verksamheterna har fått följa upp de påtalade förbättringsområden som framkom av uppföljningen.

Kommunen kontrollerar utförarna var tredje månad hos Skatteverket via ett skattekontoutdrag för att kontrollera att bolaget betalar sina skatter och avgifter och inte innehar någon skatteskuld som gått till inkasso eller kronofogden.

Under 2011 har antalet hemtjänststimmar i kommunen ökat med 21 %. Anledningen till detta är inte tydlig enligt förvaltningen. Anledningen till ökningen analyseras nu inom förvaltningen. En preliminär trendanalys är att antalet beviljade timmar har ökat i högre takt än ökningen av brukare. Nedan finns tabell och diagram över förändring inom kommunen för åren 2010, 2011 och 2012 fram till november månad.



Genomsnitt per år	2010	2011	2012
Antal kunder	295,5	304	316,2
Beviljade timmar	8 648	9 624,6	10 370,4
Andel kunder/ beviljad timme	3,42 %	3,16 %	3,05 %

Antalet kunder sjönk drastiskt mellan två månader och även om antalet beviljade hemtjänst timmar också sjönk ges det ingen vidare förklaring till vad som skett. En naturlig förklaring kan fås av att de brukare som är i behov av hemtjänst blir äldre och med detta kommer behovet också av utökade antal timmar att öka.

Biståndshandläggaren ska följa upp beviljad hemtjänst minst en gång om året, då nytt biståndsbeslut ska fattas. Ofta sker dock uppföljning oftare eftersom biståndsbesluten i flera fall revideras oftare. Uppföljning görs av biståndsbedömare via telefon eller hembesök. Allt som framkommer vid uppföljningarna dokumenteras i systemet Sofia Omfale och personakt.

Förenklad biståndsbedömning har införts under hösten 2012. Detta för att handläggarna ska kunna ägna mer tid åt bland annat individuppföljningar.

4.5.1. Kommentarer

Vi bedömer att nämnd och förvaltning har kontroll och följer upp utförarna av hemtjänst i tillräcklig omfattning.

2012-12-14

Lotta Ricklander	***Carin Hultgren***
Projektledare	*Uppdragsledare*