

2015-06-01

Kommunstyrelsen

Vård- och omsorgsnämnden

Kommunfullmäktige – för kännedom



”Kommunens hemtjänstverksamhet utifrån aspekten konkurrensneutralitet”

Revisorerna i Värmdö kommun har granskat kommunens hemtjänstverksamhet utifrån aspekten konkurrensneutralitet.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om konkurrensneutralitet för äldre finns och om upprätthållandet av detta genomförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vår bedömning är att förutsättningarna för ersättning är olika inom privat och kommunal hemtjänstverksamhet.

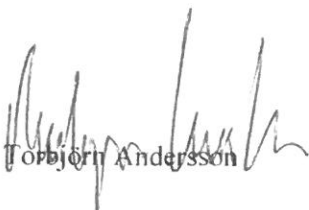
Vi bedömer det som anmärkningsvärt är att ingen utredning och politiskt beslut ligger till grund för gällande tilldelningsföreskrifter. Dessutom har detta tillfälliga beslut varat 2013-2014 samt 2015 vilket måste anses anmärkningsvärt.

En sådan här skillnad i förutsättningar för kommunal och privat utförarverksamhet om än av tillfällig karaktär anser vi vara en självklar politisk fråga då det reglerar förutsättningar inom lagen om valfrihet (LOV).

Vi ser det som allvarligt att både kommunal verksamhet och privat verksamhet gör hushållsnära tjänster som ersättning för andra biståndsbeslut.

Rapporten överlämnas för yttrande senast 2015-09-15. Yttrandet sänds till KPMG, Corneliusgatan 21, 774 31 Avesta.

För kommunrevisionen


Torbjörn Andersson


Carl Johan Bildsten

Värmdö kommun

Granskning av konkurrensneutralitet
med fokus mot äldreomsorgens
hemtjänst

KPMG AB
26 maj 2015
Antal sidor: 9

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Ansvarig nämnd	3
5.	Metod	3
6.	Rutiner för upprätthållande av konkurrensneutralitet	4
6.1	Rutiner för ärendehandläggning	4
6.1.1	Ickevalslista	4
6.2	Kundtak	4
6.2.1	Rutiner för hantering av kundtak	5
6.3	Biståndsbeslut kopplade till budget och konkurrensneutralitet	5
6.4	Schablontider	5
6.5	Medelstilldelning inom kommunal och privat hemtjänstverksamhet	6
6.6	Bomtid	7
6.7	Hushållsnära tjänster	7
6.8	Hemtjänstkostnad	7
6.9	Kommentar	8
7.	Kvalitetsarbete	9
7.1	Kontinuitetsuppföljningar	9
7.2	Kompetensuppföljning	9
7.3	Avtalsuppföljningar	9
7.4	Kommentar	9

1. Sammanfattning

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hemtjänstverksamhet utifrån aspekten konkurrensneutralitet.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om konkurrensneutralitet för äldre finns och om upprätthållandet av detta genomförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vår bedömning är att förutsättningar att hantera sin ekonomi och budget är helt olika inom privat och kommunal hemtjänstverksamhet.

Kommunal hemtjänstverksamhet får tilldelning av medel utifrån principen att man får för 89 % av beviljad biståndstid (därav 2% bomtid) medan de privata utförarna får för utförd(registrerad) tid.

Rimligt i samband med en stor förändring vore att alla verksamheter tillfälligt fick andra förutsättningar men så har inte varit fallet när Värmdö givit medel till de kommunala verksamheterna i form av 89 % (varav 2% bomtid) av beviljad tid. Dessutom har detta tillfälliga beslut varat 2013-2014 samt 2015 vilket måste anses anmärkningsvärt.

Vi bedömer det som anmärkningsvärt är att ingen utredning ligger till grund för hur man kommit fram till denna siffra (87+2 %).

Vi riktar skarp kritik till det faktum att frågan om olika tilldelningsförutsättningar inte hanterats politiskt. En sådan här skillnad i förutsättningar för kommunal och privat utförarverksamhet om än av tillfällig karaktär anser vi vara en självklar politisk fråga då det reglerar förutsättningar inom lagen om valfrihet (LOV).

Hanteringen av hushållsnära tjänster har flera brister.

Vi ser det som allvarligt att både kommunal verksamhet och privat verksamhet gör hushållsnära tjänster som ersättning för andra biståndsbeslut.

Vidare är det viktigt att kommunen följer upp dessa områden för att på detta sätt skaffa sig kunskap om dessa regler efterföljs.

2. Bakgrund

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hemtjänstverksamhet utifrån aspekten konkurrensneutralitet.

Lagen om valfrihetssystem, LOV, infördes 2009. Drygt 30 kommuner hade 2008 valfrihetssystem. Idag finns beslut om valfrihetssystem enligt LOV i 177 kommuner. Det har skett en snabb utveckling och det pågår ett utvecklingsarbete med att hantera frågor som rör LOV, till exempel kravställning, ersättningssystem, dialog med utförare och konkurrensneutralitet. SKL ger sedan 2008 stöd till kommunerna i detta arbete. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV.

Den kommunala kompetensen innebär att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens/landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska hanteras enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Lagens syfte är att alla utförare ska behandlas lika vad gäller möjlighet att få nya omsorgstagare, information, ersättning etc. Flertalet rapporter och debattartiklar har pekat på att kommunernas egen regi kan gå med underskott, eller nyttja vissa kommunala tjänster, som IT-system, gratis. Vidare påtalas att man inte självklart kan kontrollera hur kommunerna beräknat ersättningsnivåerna eller hur de hanterar kostnaderna för verksamheterna i egen regi. Andra risker som påvisats är att aktörer pressar kostnaderna genom att t.ex. använda utbildad personal eller på annat sätt tumma på kvaliteten. Konkurrensen kan på detta sätt snedvridas. Oseriösa företag ska inte ha en kostnadsfördel genom att underprestera i termer av kvalitet och att systematiskt avvika från uppställda och avtalsreglerade grundkrav vad gäller kvalitet. Från kommunernas egen regi har ibland hävdats att de privata aktörerna har en konkurrensfördel genom att de till skillnad mot kommunens egen regi får utföra tilläggstjänster och tjänster med RUT-avdrag. I en dansk studie menade 25 procent av dem som valt en privat utförare att möjligheten till tilläggstjänster haft åtminstone viss betydelse vid valet (Svensson & Edebalk 2007). På frågan om kringtjänsters betydelse för företagen svarade ungefär hälften i en intervjustudie som Tillväxtverket och Tillväxtanalys genomförde 2010, att de säljer någon typ av kringtjänst om än i liten omfattning (Tillväxtverket 2010). Den grupp som i förhållandevis stor utsträckning har hemtjänstinsatser är personer 75 år och äldre, vilket sammanfaller med den grupp där högst andel använder RUT-avdraget.

Ansvar för hemtjänsten ligger på kommunerna. Det kommunala ansvaret innebär att man ansvarar för biståndsbedömning, förebyggande arbete och utförande av hemtjänsten. Nämndens ansvar innefattar även uppföljning och avvikelshantering inom denna verksamhet. Gränserna för en kommuns agerande

regleras i kommunallagen. Enligt kommunallagen är det i princip förbjudet att driva kommersiell näringsverksamhet för kommunen. Praxis i flertalet kommuner är i dag att kommunerna har flera privata alternativ i utförarverksamheten inom hemtjänsten. Revisorerna i Värmdö kommun vill genom en kartläggning genomlysna att det finns likvärdiga förutsättningar för kommunens och privata aktörer inom hemtjänstverksamheten. Vidare vill man tydliggöra att alla verksamheter har stöd antingen i kommunallag eller i praxis.

3. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om konkurrensneutralitet för äldre finns och om upprätthållandet av detta genomförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vidare skall vi granska om tydliga rutiner för upprätthållandet av konkurrensneutralitet finns.

Vi har därför granskat om:

- Det finns rutiner av ansvarig nämnd som stöd för konkurrensneutralitet?
- Hur sker tolkningen av regler och riktlinjer kring konkurrensneutralitet?
- Det finns rutinbeskrivningar för handläggning och uppföljning av konkurrensneutralitet?
- Det finns gemensamt förhållningssätt och bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare som bidrar till att upprätthålla konkurrensneutralitet?

4. Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar Vård- och omsorgsnämnden

Rapporten är sakgranskad av

5. Metod

Granskningen genomfördes genom granskning av:

- Relevanta dokument:
- Riktlinjer/praxis
- Arbetsrutiner för handläggning

- Delegationsordning
- Organisationsschema
- Intern Kontrollplan
- Intervjuer med berörda tjänstemän, chefer, biståndshandläggare och förtroendevalda

6. Rutiner för upprätthållande av konkurrensneutralitet

6.1 Rutiner för ärendehandläggning

Samtliga intervjuade biståndshandläggare inom äldreomsorgen påtalar att flertalet beslut meddelas muntligt i samband med fysiskt besök på plats hos brukare i samband med besök. Detta ser inte de intervjuade som ett problem då de anser att de inte beslutar om något de känner sig osäkra på. De beslut där man är osäker tar man med sig tillbaka till kontoret för diskussion. Känner de sig säkra i ärendet meddelas dock muntligt besked om beslut varefter beslutet skrivs i efterhand. Därefter skickas beställningen till den utföraren som kunden valt.

6.1.1 Ickevalslista

I samband med att kund inte väljer utförare framkommer synpunkter från intervjuade utförare på den privata sidan att insatser per automatik går till den kommunala sidan. Vid intervjuer med biståndshandläggare så framgår att detta inte stämmer. Det finns rutiner inom kommunen som innebär att då en kund inte väljer utförare finns en lista som man går efter och ärenden fördelas rättvist utifrån denna lista. Dock får inte utföraren reda på om man valt utförare eller om man gått efter ickevalslistan vilket kan vara en orsak till att man tror att den kommunala verksamheten tar fler ärenden. Ett annat skäl kan vara att man som privat utförare inte kan ta fler ärenden då man inte har utrymme medan den kommunala verksamheten i de fallen har andra resurser och möjligheter.

6.2 Kundtak

Samtliga externa utförare har i sitt underlag till kommunen möjlighet att lämna ett tak för hur många kunder man kan ta. Detta tak innebär att man har rätt att säga nej till fler kunder om man anser att man inte kan utföra insatsen då man nått sin gräns. I samband med intervjuer påtalas att detta inte är så vanligt men att det händer någon gång att man säger nej. Enligt intervjuer med personal från den kommunala verksamheten så har detta satts i system från den privata verksamheten och att man i samband med julhelger och sommarledigheter inte tar kunder. Detta förnekas från de privata utförarna vilket också bekräftas från

biståndshandläggare som påtalar att det händer att de säger nej men då för att man inte har möjlighet och inte p.g.a. att man inte vill ta enskilda kunder. Handläggarna har inte på något sätt upplevt att detta är ett problem

6.2.1 Rutiner för hantering av kundtak

Vår granskning visar på att detta område inte missbrukas och att man inte ser detta som ett problem från handläggarnas sida. Vi har dock uppmärksammat att det idag saknas rutiner för hur länge ett stopp från en privat utförare gäller. I samband med sakgranskning påtalas att det finns en rutin som innebär att detta tak gäller en månad. För att undvika att någon i framtiden använder sig av denna möjlighet på fel sätt bör en rutin skapas som innebär att ett stopp gäller för en längre tid, exempelvis tre månader. Detta skulle innebära att möjligheten till använda kundtaket på ett felaktigt sätt minskar. Vi ser detta som ett utvecklingsområde för nämnden.

6.3 Biståndsbeslut kopplade till budget och konkurrensneutralitet

Biståndsbesluten i Värmdö är delvis kopplade till fördelning av resurser i både funktionshinder eller äldreomsorg. Detta gäller inte helt äldreomsorg då medel inom ordinärt boende fördelas baserat på biståndsgivna timmar enligt schablon. Detta verifierar sedan utifrån teknisk kontroll hemma hos brukaren vilket sedan skickas till nämnden. Detta innebär att vårdtyngd är en variabel inom dessa verksamheter när man fördelar medel. Detta gäller inte särskilt boende där medel fördelas utifrån plats. I intervjuerna ser ansvariga att detta är ett utvecklingsområde för nämnderna. Biståndet som delges den enskilde är inte angivna i ekonomiska termer. Däremot är uppdragen till utföraren direkt kopplat till ersättning främst i form av pengnivåer. Pengnivåerna fastställs årligen av kommunfullmäktige. Tillämpning beslutas i respektive nämnd t ex tidsatt bistånd inom hemtjänst.

6.4 Schablontider

Nämnderna har infört schablontider som ett stöd i biståndshandläggningen av hemtjänsten inom äldreomsorgen sedan tidigare. Detta innebär att många ärenden får en schablontid i samband med att ett beslut fattas. Utförd tid skall sedan mätas sedan via mobiltelefoner i hemmen hos individerna. Således har schablontiderna i Värmdö viss funktion vad gäller tilldelning av medel eftersom det är grunden för den tiden som används ute hos kunden. Finansieringsnämnden för äldreomsorg och socialnämnden beslutade 2011 om ny modell för biståndsbedömning av hemtjänstinsatser. Beslutet innebar att hemtjänstinsatserna tidsattes samt att serviceinsatser kan ges som så kallat förenklat bistånd. Tidsättningen är schabloner som kan både minskas och utökas i det enskilda fallet. Utförd tid registreras hemma hos den enskilde. Tidregistreringen har flera syften. Det är först och främst

ett kvitto på att den enskilde erhållit hemtjänstinsatsen, av vem och under vilken tid. Redovisningen skall utgöra underlag för ersättning till utföraren.

6.5 Medelstildelning inom kommunal och privat hemtjänstverksamhet

I samband med att verksamhetsgenomgångar 2013 fanns frågetecken för hur den kommunala verksamheten registrerade tider i verksamheten. Den kommunala verksamheten hade brister som innebar att systemet inte på ett tillförlitligt sätt kunde mäta tider. Därför infördes ett preliminärt schabloniserat system för utförda insatser. Detta fick till följd att en förändring gjordes som innebar att dåvarande medelstildelning med politisk förankring som innebar att man fick medel till verksamheten utifrån utförd tid inom både kommunal och privat utförarverksamhet inom hemtjänstverksamheten, ändrades. De privata utförarna fick fortfarande medel utifrån utförd tid. Detta innebär att tiden hos kund registreras och sedan tilldelas utförarna medel efter exakt den tiden som man utfört hos kund. För de kommunala verksamheterna däremot skulle en ändring tillfälligt göras vilken innebar att de i stället fick betalt efter biståndsbedömd tid. Av den tid som handläggarna beviljade till de kommunala brukarna fick de kommunala utförarna 89 % i medel tilldelade till sin verksamhet. I våra intervjuer så har vi till flertalet medarbetare på ledningsnivåer ställt frågan hur man kom fram till just 89 % och det finns ingen rimlig förklaring till detta. Enligt de intervjuer vi gjort så har man från ledningens sida förhandlat med cheferna inom de kommunala verksamheterna och bedömt att detta är en rimlig tilldelning. Då detta är en oerhörd stor skillnad i förutsättningar för kommunal respektive privat utförarverksamhet har vi begärt att få politiskt underlag för detta beslut. Det finns inte och inget politiskt beslut är fattat i denna fråga. I samband med bokslutsredovisning 2013 år finns en kortare redovisning men denna kan på inget sätt anses vara ett politiskt beslut som sanktionerar en sådan stor skillnad i förutsättningar. I detta bokslut framgår också att beslutet fattades av dåvarande kundvals- och finansieringschef samt produktionschef. I och med godkännande av detta bokslut anser några intervjuade chefer att nämnden därmed godkänt denna förändring. I intervjuer med nuvarande ansvarig nämnd så känner inte samtliga politiker till att en sådan skillnad existerar. Då vi läser denna text går det heller inte självklart att förstå vad innebörden av en sådan skillnad är. Våra intervjuer visar på att en förändring av dessa förutsättningar skall genomföras under maj månad 2015. I maj skall således både privata utförare och kommunala utförare ha samma förutsättningar vilket innebär att man får medelstildelning efter utförd tid. Vi uppmanar nämnden att prioritera denna förändring.

6.6 Bomtid

I samband med att utförare i verksamhetens hemtjänst genomför insatser beslutade av biståndshandläggare så blir ett stort antal ärenden inte utförda. Detta är inget konstigt då individer själva avstår från en dusch eller en städning av olika skäl. Tidigare granskning från KPMG:s sida i flera andra kommuner visar på att bomtid ligger relativt konstant i dessa kommuner och utgör mellan 9-11% av hela hemtjänstverksamheten. Detta är mycket tid som försvinner i samband med utförandet och det är viktigt för förvaltningen att ha rutiner för att hantera detta. I Värmdö får både privata och kommunala utförare ersättning för bomtid (2%) i efterhand från förvaltningen då detta inte anses kompenseras i den ersättning som utgår.

6.7 Hushållsnära tjänster

Kraven för hushållsnära tjänster är att den kommunala verksamheten inte får utföra dessa tjänster. Detta för att Rutarbete ger rätt till skattereduktion förutsatt att det är sådant arbete som tillhör hushållsarbetets kärnområde om det utförs i en bostad. Därför kan detta inte utföras av kommunal verksamhet.¹ Våra intervjuer visar på att detta idag inte fungerar i Värmdö kommun. Samtliga intervjuade inom kommunal verksamhet påtalar att man idag på olika sätt utför dessa tjänster även om det inte sker officiellt. Anledningen är att man annars anser att man förlorar kunder som vill ha vissa delar utförda som tex fönsterputs. Detta utförs då inom ramen för den redan biståndsbedömda tiden. Detta anses vara nödvändigt för att upprätthålla möjlighet till att konkurrera med de privata utförarna. Även inom de privata utförarna görs detta på ett liknande sätt. Då kund vill ha en tjänst utförd och man anser att tid finns för detta inom ramen för biståndsbedömd tid så utförs detta. Trots att detta kan innebära att avtals sägs upp förekommer detta frekvent enligt flera intervjuade. I samband med denna information har vi frågat ledning om det finns någon form av stickprovskontroll på detta område och något annat än avtalsuppföljningar finns inte. Detta område kontrolleras inte frekvent. Ledningen påtalar att man har full kunskap om hur hushållsnära tjänster skall hanteras och ser allvarligt på de uppgifter som lämnats i intervjuer. Direkt efter de frågor som vi ställt så har information gått ut till verksamheten som påtalat allvaret i dessa delar.

6.8 Hemtjänstkostnad

Förutsättningar per hemtjänststimme är i Värmdö kommun likvärdiga. Alla utförare både kommunala och privata får ersättning per timme utifrån politiskt beslut som är likvärdiga för respektive utförare.

¹ Skatteverkets hemsida

6.9 Kommentar

Rimligt i samband med en stor förändring vore att alla verksamheter tillfälligt fick andra förutsättningar men så har inte varit fallet när Värmdö givit medel till de kommunala verksamheterna i form av 87 % (+2% bomtid) av beviljad tid. Dessutom har detta tillfälliga beslut varat i nästan tre år vilket måste anses anmärkningsvärt. Vår bedömning är att förutsättningar att hantera sin ekonomi och budget är helt olika inom privat och kommunal verksamhet. Det är erkänt svårare att hantera en budget som innebär att du endast får medel för utförd tid då det alltid händer saker i en verksamhet som innebär att du tappar tid. Att därmed få för enbart utförd tid är absolut inget fel och många kommuner hanterar det på detta sätt. Det är dock rimligt att det är lika för alla. Värmdö har dessutom valt att kompensera för bomtid som ej kan planeras vilket vi ser som riktigt. En fråga som är rimlig att ställa är hur mycket tid som är normalt i skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid och detta kan vi inte på ett självklart sätt säga. Vid våra tidigare granskningar i andra kommuner så brukar utförd tid i förhållande till beviljad tid ligga på mellan 75 % till 85 % lite beroende på förutsättningar. Med anledning av denna tidigare erfarenhet var vi redan från början frågande till en tilldelning på 87+2 % men då vi inte deltagit i de diskussioner som förts så kan vi inte säga att denna siffra är fel. Det som vi däremot tycker är anmärkningsvärt är att ingen utredning ligger till grund för hur man kommit fram till denna siffra. Vidare vill vi rikta skarp kritik till det faktum att denna fråga inte hanterats politiskt. En sådan här skillnad i förutsättningar för kommunal och privat utförarverksamhet om än av tillfällig karaktär anser vi vara en självklar politisk fråga då det reglerar förutsättningar inom lagen om valfrihet (LOV). I lagen framgår tydligt att förutsättningarna för enskilda aktörer skall vara likvärdiga. Oavsett hur det är i Värmdö och hur stora eller små skillnaderna är mellan de olika utförarna så kräver skilda förutsättningar, om än för en kort tid (2,5 år), politisk kunskap och politiska beslut. Det faktum att man nu kommer att ändra dessa förutsättningar är bra men ändrar inte vår kritik.

Hanteringen av hushållsnära tjänster har flera brister. Den information som vi fått innebär att detta inte fungerar idag. Vi ser det som allvarligt att både kommunal verksamhet och privat verksamhet gör hushållsnära tjänster som ersättning för andra biståndsbeslut. Konsekvensen av detta blir att enskilda i kommunen betalar för hushållsnära tjänster medan andra inte gör det. En annan konsekvens är att företag som specialiserar sig på dessa områden inte får möjlighet att sälja tjänster inom det område där de verkar. Vidare är det viktigt att kommunen följer upp dessa områden för att på detta sätt skaffa sig kunskap om dessa regler efterföljs. Detta görs inte systematiskt idag. En direkt konsekvens av detta agerande kan vara att enskilda företag förlorar sin möjlighet till arbete i Värmdö kommun och att avtal bryts då det är ett uppenbart brott mot de avtalsregler som finns. Det är vidare

lika allvarligt att kommunal verksamhet verkar på områden där tjänster skall utföras av privat verksamhet.

7. Kvalitetsarbete

7.1 Kontinuitetsuppföljningar

Värmdö har gjort flera uppföljningar av upplevelsen av kontinuitet. Intervjuade tjänstemän påtalar att resultatet visat att kontinuiteten upplevs är hos de privata utförarna. Det framgår inte vilken orsak som ligger till grund för detta men en anledning kan enligt vårt förmenande vara att kommunal verksamhet aldrig kan säga nej till kunder utan måste alltid lösa de uppdrag som kommer. Detta innebär att man i högre grad behöver anställa vikarier vilket kan innebära en upplevelse av sämre kontinuitet av personal.

7.2 Kompetensuppföljning

Det finns idag ingen neutral uppföljning av kompetens i vare sig kommunal eller privat utförarverksamhet. I samband med avtalsuppföljningar görs en genomgång av detta område genom att man frågar utförare om hur det ser ut på kompetenssidan. Det görs som sagt ingen neutral genomgång.

7.3 Avtalsuppföljningar

Det görs idag avtalsuppföljningar inom samtliga verksamheter både privata och kommunala verksamheter. I samband med dessa uppföljningar redovisas kvalitetsaspekter som bland flera delar t.ex. genomförandeplaner samt hur man följt biståndsbeslut. Detta görs i stickprovsform.

7.4 Kommentar

Våra intervjuer visar på att det finns en likvärdighet i avtalsuppföljningar för både privata och kommunala uppföljningar. Då man går igenom bokslut så är fokus i det skriftliga underlaget på de privata verksamheterna. Nämnden kan utveckla den skriftliga dokumentationen så den också omfattar de kommunala verksamheterna.

KPMG, dag som ovan



Tommy Nyberg

Seniorkonsult/Verksamhetsspecialist