

Leverandørkontroll innen rus- og psykiatritjenester - Farm in Action



27.april 2017



Grimstad
kommune

Innholdsfortegnelse

Formål og gjennomføring	2
Funn	4
<i>A. Økonomisk vurdering</i>	<i>4</i>
<i>B. Helsefaglig vurdering</i>	<i>4</i>
<i>C. Arbeidsrettslig vurdering</i>	<i>6</i>
Konklusjon	11

Formål og gjennomføring

Grimstad kommune (heretter kalt kommunen) har etter anbudsforespørsel bestilt en leverandørkontroll for 2015 og 2016 for leverandøren Farm in Action (heretter kalt FiA) med følgende tema:

A. Økonomi

- a. Avklare hvorvidt fakturering har vært i henhold til kontrakt/avtale.
- b. Avklare hvorvidt det er betalt for faktisk leverte tjenester.

B. Helsefaglig.

- a. Avklare hvorvidt bruker har fått forsvarlige helsetjenester iht lov-, forskrift-, og enkeltvedtak.
- b. Avklare hvorvidt leverandøren har benyttet tilstrekkelig og faglig forsvarlig personell for utførelse av tjenesten.
- c. Avklare hvorvidt leverandøren har hatt et faglig forsvarlig kvalitetssystem som er dekkende for tjenesten som er levert.

C. Arbeidsrettslig

- a. Avklare hvorvidt leverandøren følger gjeldende lov-, forskrift-, og avtaleverk for det personell som har utført tjenesten i forhold til; arbeidstid, ferier, helligdagsarbeid, overtid, turnus, avlønning og bruk av underleverandører for utførelse av tjenesten.

PwC har satt sammen et tverrfaglig team med juridisk-, økonomisk- og helsefaglig kompetanse for å på best mulig måte kunne avklare de ovenfor nevnte oppgavene i oppdraget.

Det er gjennomført flere møter med kommunen, herunder oppstartsmøte og avklaringsmøter. Det har i tillegg vært løpende dialog med enhetslederne for sosiale tjenester og for boveiledertjenesten.

Det ble tidlig etablert kontakt med FiA, og det er gjennomført flere møter med leder, Edith Somdal, samt gjennomført samtaler med andre ansatte.

Det er fra både kommune og FiA levert omfattende dokumentasjon fortløpende ettersom behov har oppstått underveis i prosessen. Dokumentasjon som er levert har vært sladdet og overlevert personlig. Alle forespørsler fra PwC har blitt imøtekommet på en rask og tilfredsstillende måte. PwC har undertegnet taushetserklæringer for alle teammedlemmene.

Følgende handlinger er gjennomført under de tre hovedtemaene for leverandørkontrollen

A. Økonomisk tilnærming:

1. Intervju med aktuelle personer i kommunen og hos FiA.
2. Gjennomgang av inngåtte kontrakter og annen relevant kommunikasjon.
3. Gjennomgang av hver enkelt faktura med tilhørende fakturagrunnlag fra FiA.

B. Helsefaglig tilnærming:

1. Intervju med aktuelle personer i kommunen og hos FiA.
2. Det er gjennomført en vurdering av leverte tjenester opp mot krav i lover og forskrifter, og med bakgrunn i tildelingsvedtak fra kommunen.
3. Det er foretatt en gjennomgang av tjenestebeskrivelser og vurdert disse mot krav i lov og forskrift og med bakgrunn i tildelingsvedtak fra kommunen.
4. Gjennomgang av krav til kompetanse på personell
5. Gjennomgang av leverandørens kvalitetssystemer
6. Gjennomgang av dokumentasjon gjort i pasientjournaler og rapporter for å sikre at ansatte har ivaretatt dokumentasjonsplikten ihht helsepersonelloven kap 8 basert på tre hovedhensyn: personvern, forsvarlighet og etterprøvbarehet.

C. Arbeidsrettslig tilnærming:

1. Gjennomgang av timelister, lønns- og personaldata, herunder ansettelseskontrakter, og sammenholdt dette med blant annet reglene i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (arbeidsmiljøloven) med tilhørende forskrifter, ferieloven, og eventuelle tariffavtaler som gjør seg gjeldende. Det er undersøkt hvorvidt inngåtte arbeids-/oppdragskontrakter er i tråd med gjeldende regelverk. Det har vært kommunikasjon med FiA og kommunen for å innhente nødvendig informasjon.
2. I forhold til underleverandører /innleie av personell hos FiA, er det gjort en vurdering i forhold til reglene om arbeidsinnleie vs entrepriseforhold, og vurdert hvorvidt man har fulgt reglene i så måte.

Funn

A. Økonomisk vurdering

Kontrollen har søkt svar på 2 spørsmål knyttet til økonomi:

- A. Avklare hvorvidt fakturering har vært i henhold til kontrakt/avtale.
- B. Avklare hvorvidt det er betalt for faktisk leverte tjenester.

Når det gjelder det første spørsmålet finner vi at alle fakturerte tjenester i perioden er i henhold til felles forståelse hos bestiller og leverandør, og gjennomgående finnes skriftlige kontrakter og e-post bekreftelser, med unntak for deler av en måned for en bruker, hvor det kun kan bekreftes muntlig avtale. Alle fakturaer er priset i henhold til underliggende bestillinger.

Når det gjelder det andre spørsmålet finner vi dokumentasjon på utførte tjenester både for type, omfang, og periode.

For en bruker i perioden er det anført i tidligere rapportering til kommunen at kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert. Vår gjennomgang viser det motsatte. Kommunen og FiA har hatt felles forståelse av kontrakt og oppdrag. FiA skulle i henhold til kontrakt levere på flere delpunkter og iverksette et tiltak for bruker i henhold til kommunens enkeltvedtak. På grunn av forhold utenfor kommunens og FiA's kontroll, ble tiltaket ikke iverksatt hos bruker. Tiltaket var løpende bemannet og klart til å ta i mot bruker umiddelbart, og det er felles forståelse at dette var nødvendig for hele den fakturerte perioden. Alle andre leveranser i kontrakten er også dokumentert utført av kompetent personell.

B. Helsefaglig vurdering

Det er levert sladdet dokumentasjon på alle de aktuelle brukerne som er omfattet av denne leverandørkontrollen. I hovedsak har PwC sin gjennomgang tatt høyde for hvilke oppgaver avtalen mellom kommunen og FiA har omhandlet. Videre er det vurdert om disse oppgavene er sammenfallende med vedtaket som er gjort for tjenestetildeling for hver av brukerne.

Tjenestetildelingen er hjemlet i lovverket, og således må utførelsen av tjenestene være i henhold til dette. I vedtakene er det følgende lover som legges til grunn:

- Lov om pasient og brukerrettigheter §2-1 a, annet ledd
- Lov om kommunale helse - og omsorgstjenester §3-2 nr 6 bokstav a og b

Det er så gjennomgått dokumentasjon for å kvalitetssikre at FiA har levert tjenester på alle punkter i kontraktene som er inngått for hver bruker i de aktuelle tidsperiodene som FiA har utført tjenester.

Dokumentasjonen har omhandlet alle rapporter og beskrivelser av tjenestene som er utført hos brukere i den aktuelle perioden, gjort tilgjengelig både fra kommunen og FiA.

Vurdering av helsetjenester i henhold til lov-, forskrift-, og enkeltvedtak

Statusrapportene og sluttrapportene fra FiA er detaljert, objektive og gir en god oversikt over hvordan oppdraget er løst i perioden. Rapportene er stort sett skrevet av fagleder eller daglig leder som begge er psykiatriske sykepleiere. Det er kun benyttet tvang under tjenesteleveransen på en bruker. I dette tilfellet har det vært et godt samarbeid mellom alle samarbeidende parter for å løse tvangsbruken på en adekvat måte, og til det beste for bruker.

I rapportene og i avvik er det beskrevet hvordan personalet har håndtert utfordrende situasjoner rundt brukere, samt samarbeid med personell fra Grimstad kommunen der det har vært naturlig. Det er videre beskrevet hvordan FiA sitt personell har samhandlet med andre instanser i tillegg til kommunen rundt brukere, i henhold til avtale.

Vurdering av faglig forsvarlig personell for utførelse av tjenesten

FiA har benytte både faglært- og ufaglært personell, samt autorisert helsepersonell. Flere av de ansatte har videreutdanning innen de aktuelle fagområdene de har utøvd tjenester innen. Fagpersonellet i FiA har lang erfaring og kan regnes som stabilt personell over flere år. Som eksempel kan det nevnes at fagleder som er psykiatrisk sykepleier, har en helhetlig oppfølging av brukere i form av å skrive alle rapporter som er levert i de aktuelle tidsperiodene. Sluttrapportene er skrevet av fagleder, eller daglig leder, som også er psykiatrisk sykepleier. Av annet faglært personell kan nevnes helsefagarbeider, sosionom, barnevernspedagog og vernepleier.

Det er benyttet personell som ikke nødvendigvis er utdannet innen fagområdene til FiA, men som av ulike årsaker vurderes å ha spesielt god egnethet. I tilfeller der slikt personell er benyttet er det redegjort for hvorfor dette personellet er vurdert som egnet. Det beskrives i rapportene at dette personellet har kommet i god kontakt med brukere, og står for mye av det aktivitetsbaserte miljøarbeidet som er tilpasset hver enkelt bruker utifra deres ønsker, behov og evner.

Vurdering av kvalitetssystem hos FiA

I prosjektperioden er FiA sitt interne kvalitetssystem gjennomgått. Dette innbefatter ulike rutiner og prosedyrer, stillingsbeskrivelser, internkontroll og personalhåndbok. I tillegg er det redegjort for Extensor, som er FiA sitt elektroniske pasientjournalssystem, samt hvordan avvik håndteres både internt i FiA, men også mot kommunen. Det er også beskrevet godt hvordan brukere skal følges opp i form av rapportering til oppdragsgiver både for kortere og lengre perioder.

Det er beskrevet i FiA sitt internkontrollsystem at alle ansatte signerer på at de har lest gjeldende prosedyrer og rutiner 2 ganger pr år, samt hvordan rutiner og prosedyrer er gjort tilgjengelige for de ansatte.

Det er beskrevet hvor ofte e-læringskurs for medikamenthåndtering gjennomføres, samt beskrivelse av delegasjonsreglementet for utdeling av medikamenter. Delegasjonsfullmakter på de som har delt medikamenter er overlevert som dokumentasjon på lik linje med politiattester, taushetserklæringer og autorisasjon på det personellet som skal ha dette. For utdeling av LAR medikamenter gjelder egne prosedyrer da dette klassifiseres som et A-preparat, og håndteres bare av autorisert helsepersonell.

Farmasøytisk tilsyn er gjennomført i oktober 2015 og desember 2016. I begge tilfellene ble det konkludert med fra farmasøyt hos Boots apotek at *“virksomheten synes i hovedsak å ha gode og forsvarlige rutiner innenfor legemiddelhåndtering”*, samt gitt anbefalinger til forbedringsområder.

Etter paragraf 5-4 i helse og omsorgstjenesteloven skal personell levere politiattest til arbeidsgiver når de utføre arbeid etter denne lov. I kontrollert periode var kravet noe innskrenket og gjaldt for arbeid knyttet til barn og personer med psykisk utviklingshemming.¹ Personell som kun sporadisk arbeidet med disse brukergruppene trengte ikke å levere politiattest. FiA har rutinemessig innhentet politiattest fra ansatte, men kan ikke fremvise dette for alle ansatte. For noen brukergrupper har det også vært uklart om krav til politiattest foreligger eller ei. Fra januar 2017 har imidlertid FiA ansatt egen HR-ansvarlig som har som ansvarsområde å bl.a innhente og arkivere lovpålagte attester og erklæringer.

C. Arbeidsrettslig vurdering

I den arbeidsrettslige vurderingen er vi bedt om å avklare hvorvidt FiA som leverandør av tjenester til kommunen, har opptrådt i henhold til gjeldende arbeidsrettslige regler. Vi forstår at det ønskes en avklaring av hvorvidt FiA har fulgt reglene som gjelder for arbeidstid, ferier, helligdagsarbeid, overtid, avlønning etc, for tjenester levert i årene 2015 og 2016.

I forbindelse med kontrollen har vi hatt møter med sentrale personer i kommunen, samt møte og telefonsamtaler med daglig leder hos FiA. Vi har også mottatt omfattende dokumentasjon i saken fra både kommunen og FiA.

Innledningsvis vil vi nevne at vi i gjennomgangen har forsøkt å begrense omfanget knyttet til kontrollen. I årene 2015 og 2016 har 50 personer vært involvert i tjenestene som er levert til kommunen, og leverandørkontrollen ville få et for stort omfang dersom alle

¹ Loven ble endret mht til krav om politiattest gjeldende fra og med 01.01.2017. Det er nå et generelt krav om politiattest.

arbeidsrettslige temaer skulle gjennomgås for alle ansatte for alle perioder knyttet til tjenester som disse ansatte har utført for kommune i disse to årene. Vi har således forsøkt å gjennomføre en fornuftig avgrensning, og basert på dette, og slik vi ser det, behandlet de viktigste temaene i denne sammenheng.

Arbeidsrettslig tilnærming

FiA har levert tjenester til kommunen innen helse- og omsorgssektoren.

I gjennomgangen av dokumentasjonen har vi først og fremst sett på hvorvidt de ansatte har/ har hatt skriftlige kontrakter og hvorvidt avlønning og arbeidstid er i tråd med gjeldende regelverk. Vi har som etterspurt, konsentrert behandlingen mot forholdene hos FiA og således ikke behandlet kommunenes eventuelle plikter og ansvar overfor FiA. Vi nevner forøvrig at vi har lagt til grunn at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kommer til anvendelse på tjenestene som FiA har utført da vi anser at kontraktene samlet må sies å overstige terskelgrensen i forskriftens § 4. Dette har ikke avgjørende betydning, men medfører at oppdragsgiver skal sørge for at leverandør og eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler, jfr. §§ 1 og 5.

Gjennomgang av kontrakter for ansatte hos FiA

I henhold til arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-5 skal alle ansatte ha en skriftlig arbeidsavtale. Aml. § 14-6 stadfester rammene for hva som skal inkluderes i den skriftlige arbeidsavtalen. Vår gjennomgang har vist at FiA overordnet har gode rutiner med hensyn til å sørge for at ansatte har skriftlige arbeidsavtaler. Arbeidsavtalene er laget over samme mal og inneholder som utgangspunkt de minimumsvilkår som loven setter. Vi nevner for ordens skyld at kontraktene burde inneha en klausul/ bestemmelse knyttet til rett til ferie og feriepenger og regler for fastsetting av ferietidspunktet, jfr aml. § 14-6 bokstav g. Vi kan ikke se at dette er hensyntatt i kontraktene i perioden frem til sommer/ høst 2016. I perioden etter dette er det inntatt tekst i kontrakten om at ferie følger ferieloven.

Arbeidskontraktene er hovedsakelig delt inn i faste ansettelses, eller midlertidige ansettelses via tidsbegrensede engasjementsavtaler eller avtaler om tilkalling. I tillegg er enkelte ansatte leid inn via tredjepartsselskaper. Disse kommer vi litt tilbake til under.

Flere av de ansatte har hatt kortvarige engasjement i forbindelse med de tidsbegrensede tiltakene/ tjenestene som er bestilt av kommunen. Forlengelse av tjenestene til kommunen har for flere resultert i at deres engasjement også er forlenget. I den forbindelse har FiA utarbeidet nye avtaler som reflekterer endringene. For noen få perioder for enkelte ansatte kan vi ikke finne at det eksisterer en skriftlig avtale knyttet til det forlengede oppdraget. Ansatte har likevel mottatt lønn og arbeidsvilkår som tidligere avtalt.

FiA er klar over at personer i henhold til arbeidsmiljøloven som utgangspunkt skal ansettes i faste stillinger. De har likevel vurdert behovet for midlertidige ansettelses i tråd med at de har inngått

ulike tidsbegrensede kontrakter med kommunen. Vi har ikke nok dokumentasjon/ historikk til å kunne foreta en nærmere vurdering av hvorvidt det har vært anledning til å ansette midlertidig i de ulike prosjektene slik FiA har gjort, men forstår at det er gjort en overveid vurdering i så måte.

Alle kontraktene inneholder informasjon om ordningen med medleverturnus som er regulert i forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger. For ansatte som skal arbeide i en slik turnus er det fornuftig at dette er inkludert. For ansatte som ikke skal arbeide i en slik turnus, kan det virke forvirrende at det er inntatt informasjon/ klausul om dette. I tillegg inneholder arbeidskontraktene en samtykkeerklæring på at de ansatte gir tillatelse til å arbeide inntil 60 timer pr uke etter gjennomsnittsberegning i 6 uker. Dette er en ordning som omhandler medleverturnusen og som er hjemlet i denne forskriftens § 2 (2). Dette bør slik vi ser det utelates fra kontrakter som ikke omhandler medleverturnus, evt bør man tydelig klarlegge skille mellom arbeid knyttet til medleverordning og annet arbeid.

Overordnet har FiA gode rutiner med å sørge for at alle ansatte har arbeidskontrakter, og at endringer knyttet til type stilling, stillingsprosent, lønn etc, dokumenteres og inntas i nye endringsavtaler.

Gjennomgang av lønnsvilkår for de ansatte

Arbeidet som utføres ved FiA er ikke omfattet av en allmenngjort tariffavtale. Ei heller er FiA direkte omfattet av en tariffavtale. Basert på at forskrift om lønn- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kommer til anvendelse, skal det sørges for at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med reglene for allmenngjorte tariffavtaler eller der dette ikke eksisterer, i henhold til landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. FiA har informert oss om at lønnsfastsetting og ansiennitetsnivå til enhver tid foretas i henhold til gjeldende hovedtariffavtale for KS. Dette medfører slik vi ser det at lønnsfastsettingen er godt forankret og i henhold til gjeldende regelverk. Enkelte kontrakter har forøvrig inkludert klausul om at lønnsfastsetting følger hovedtariffavtalen. Vår kontroll av arbeidsavtalene har også vist at lønnsfastsettingen er i henhold til hovedtariffavtalen for KS. I noen tilfeller kan det se ut til at lønnen ikke er i henhold til oppdatert tariffavtale, men at man har benyttet nivå fra tidligere avtale.

Flere av de gjennomgåtte arbeidsavtalene er midlertidige og knyttet til engasjement for ulike brukere. Av de midlertidige avtalene viser gjennomgang av lønsslippene at flere får utbetalt lønn i henhold til faktisk antall timer som er arbeidet og påført i timelistene, og ikke i henhold til stillingsstørrelsen som er angitt i prosent i arbeidsavtalen. Flere av disse avtalene har riktignok listet "timer på timeliste", og vi forstår etter samtale med FiA at avlønning er i henhold til hva som er avtalt med hver enkelt. Det fremstår likevel slik vi ser det uheldig at ansatte ikke avlønnes i henhold til det som er angitt i kontraktene.

Arbeidstidsordninger

Flere ansatte jobber i henhold til medleverturnusen. Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger kommer kun til anvendelse for arbeid ved institusjoner. Det er ikke gjort noen nærmere vurdering av hvorvidt alt arbeid som er utført er gjort på sted som må klassifiseres som institusjon. Etter samtale med FiA forstår vi at det er gjort vurderinger, og at der FiA har levert tjenester i medleverordning så er man av den oppfatning at dette er dekket av forskriften. Vi har ellers gjennomgått timelistene, og så langt vi ser følger de ansatte i disse turnusene kravene som stilles om arbeidstid og tilstrekkelig hvile etc. De ansatte har også i arbeidskontraktene sine samtykket til at de kan arbeide i opptil 60 timer per uke, jfr medleverforskriftens § 2 (2), og disse følger typisk en 3-7-4-7 turnus når de arbeider for FiA. Dette er slik vi ser det i henhold til gjeldende regelverk.

Arbeidstiden som sådan er forøvrig regulert i personalhåndboken til FiA. Her er det listet at ansatte som arbeider i medleverturnus skal ha tilstrekkelig hvile på henholdsvis to og åtte timer pr arbeids-døgn hvilket også er i tråd med forskrift om medleverturnus. Vi er av den oppfatning av at FiA har god kontroll på arbeidstiden for ansatte i medleverturnus og at de følger gjeldende regelverk i så måte. Det bemerkes også at leder for FiA har bred erfaring og kjennskap til gjeldende regelverk knyttet til turnusordninger, da hun også tidligere har vært ansvarlig for dette i kommunen.

For ansatte som arbeider i vanlig turnus/ dag er det etter vår gjennomgang god kontroll på at man følger arbeidsmiljølovens regler knyttet til arbeidstid.

Innleide arbeidstakere/ underleverandører

Etter samtaler med FiA forstår vi at det er benyttet innleid arbeidskraft. Mottatt dokumentasjon viser også at FiA har inngått separate avtaler med underleverandører i forbindelse med FiAs levering av tjenester for kommunen. Vi har gjennomgått kontraktene som er utarbeidet med underleverandørene, og de er slik vi ser det tilstrekkelige med hensyn til utforming. En generell bemerkning er likevel at det ikke er inntatt klausuler om arbeidstid og lønnsvilkår i kontraktene. Innleiekontraktene inneholder en erklæring hvor de innleide stadfester at de har flere oppdragsgivere. Vi forstår etter samtale med daglig leder hos FiA at de ikke har dokumentert kontroll over arbeid som eventuelt utføres av de innleide arbeidstakerne på andre oppdrag enn for FiA. Følgelig vil det være vanskelig for FiA å kontrollere om den totale arbeidstiden til disse arbeidstakerne er i tråd med gjeldende regelverk for arbeidet som også utføres hos dem, selv om dette ansvaret som et utgangspunkt påhviler utleiebedriften. På samme måte vil det være vanskelig å ha kontroll på ansattes lønnsbetingelser for arbeid utført hos FiA. Etter samtale med FiA forstår vi likevel at det er løpende dialog med de innleide arbeidstakerne, og at FiA gjennom dette har god kontroll på at innleide arbeidstakere ikke overskrider gjeldende regelverk knyttet til arbeidstidsbestemmelser, men dette bør slik vi ser det også innlemmes i kontraktene.

Det kan også bemerkes at innleie av arbeidskraft følger reglene om innleie i arbeidsmiljølovens kapittel 14. Det kan således stilles spørsmål ved om innleie som er utført er tillatt i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Etter nærmere gjennomgang ser det ut til at det er utført innleie fra virksomhet som ikke har helse/ omsorgsarbeid som sin hovedbeskjeftigelse, og som heller ikke er registrert som bemanningsforetak, og således er vi av den oppfatning at det i disse tilfellene kan medføre at innleie av arbeidskraft ikke har vært/ er tillatt. Det betyr ikke at kvaliteten på innleid personell ikke har vært god nok, men arbeidsmiljøloven stiller strenge krav for når arbeidsinnleie er tillatt.

FiA opplyser forøvrig at det er få arbeidstakere som nå er innleid til prosjektene.

Konklusjon

Etter PwC sin oppfatning har vi følgende konklusjon innen de 3 hovedområdene:

A. Økonomi

Fakturering fra FiA til Grimstad kommune har vært i henhold til inngåtte avtaler og kontrakter og tjenestene som er fakturert er løpende levert.

B. Helsefaglig

De helsefaglige tjenester som Grimstad kommune har fått levert fra FiA i perioden 2015 og 2016 vurderes å ha vært helsefaglig forsvarlige i henhold til lov-, forskrift-, og enkeltvedtak, det er benyttet kompetent personell og kvalitetssystem har fungert uten alvorlige avvik.

C. Arbeidsrettlig

Vi er av den oppfatning av at FiA tilstreber å følge, og i all hovedsak, med de bemerkninger som er nevnt over, følger de lønns- og arbeidsregler som gjelder. De har god kontroll på arbeidstidsordningene for ansatte som jobber ved FiA. De ansatte lønnes også i henhold til landsomfattende tariffavtale.