

Kommunstyrelsen

Datum
2022-08-29

Diarienummer
2022KS434 709

Uppsägning av avtal med Attendo Sverige AB gällande driftentreprenad av äldreboendet Attendo Säteriet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen uppdrar åt förvaltningen att säga upp avtalet Driftentreprenad – Äldreboende, dnr 2017KS224.

Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning av ärendet

Den 23 april 2018 tecknades avtal med Attendo Sverige AB (Attendo), om driftentreprenad av äldreboende på Härryda Råda 1:9. Avtalstecknandet föregicks av en upphandling följd av kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2018 § 87 att utse Attendo som leverantör. Efter att ha köpt av kommunen anvisad mark och uppfört byggnad för äldreboende tog Attendo boendet i drift den 24 januari 2022.

Förvaltningen har, med start den 21 april, tagit del av, utrett och konstaterat förekomster av allvarliga brister i hur Attendo har skött sina avtalsrättsliga förpliktelser. En stor del av bristerna har rört själva omsorgen och vården av de äldre. Väsentliga avtalsbrott för vilka rättelse inte är möjliga har begåtts. Den åtgärdsplan som Attendo har presenterat är inte godtagbar. Avtalsmässiga förutsättningar att säga upp avtalet föreligger.

Konstaterade brister rör kärnan i avtalet, omsorgen och vården av de äldre, och förtroende saknas för Attendo som avtalspart, bland annat på grund av att oanmälda verksamhetsbesök har visat att uppgifter som Attendo lämnat inte stämmer och att personalen i avgörande delar inte givits förutsättningar att följa de arbetssätt som Attendo uppgivit vara i bruk.

Förvaltningen bedömer därför att avtalet ska säga upp.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 29 augusti 2022
- Begäran om åtgärdsplan
- Åtgärdsplan Attendo AB
- Avtal Driftentreprenad – Äldreboende
- Handlingar från Inspektionen för vård och omsorg
- Handlingar från Arbetsmiljöverket

Ärendet

Bakgrund

Den 23 april 2018 tecknades avtal med Attendo Sverige AB (Attendo), om driftentreprenad av äldreboende på Härryda Råda 1:9. Avtalstecknandet föregicks av en upphandling följt av kommunstyrelsens beslut den 3 mars 2018 § 87 att utse Attendo som leverantör. Efter att ha köpt av kommunen anvisad mark och uppfört byggnad för äldreboende tog Attendo boendet i drift den 24 januari 2022.

Med start den 21 april 2022 har förvaltningen tagit del av en mångfald av synpunkter och uppgifter rörande brister på Attendo Säteriet. Synpunkterna och uppgifterna har inkommit från personal på boendet, brukare på boendet, anhöriga till brukare på boendet och samverkande vårdcentral.

Förvaltningen har också tagit del av handlingar som upprättats av Inspektionen för vård och omsorg i samband med inkomna tips och ett pågående tillsynsärende (bilaga Handlingar från Inspektionen för vård och omsorg) samt skyddsombuds begäran om ingripande enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölag (1977:1160) (bilaga Handlingar från Arbetsmiljöverket). Förvaltningen har även varit i direktkontakt med det regionala skyddsombudet som ställt begäran till Arbetsmiljöverket.

Förvaltningen har vidare genomfört ett flertal möten med Attendo Säteriets ledning, begärt in handlingar från Attendo Säteriet, intervjuat delar av personalgruppen samt genomfört ett flertal oanmälda verksamhetsbesök.

Förvaltningen har kunnat konstatera ett flertal avtalsbrott och har därför begärt vite från Attendo i enlighet med avtalspunkt 7.18 Vite och skadestånd. Attendo har motsatt sig delar av det begärda vitet.

Den 28 juni begärde förvaltningen även in en åtgärdsplan (bilaga Begäran om åtgärdsplan) från Attendo. Attendo har inkommit med en åtgärdsplan till förvaltningen. Åtgärdsplanen har sådana brister att förvaltningen har beslutat att den inte ska godtas. Beslut om fortsatt hantering av ärendet behöver därför fattas.

Hävning och uppsägning av avtal

Som en allmän avtalsrättslig princip gäller att avtal kan hävas om motparten begår ett väsentligt avtalsbrott. Vad som utgör ett väsentligt avtalsbrott fastställs efter en helhetsbedömning av en rad olika faktorer. Vid bedömningen kan det bl.a. beaktas betydelsen av avtalsbrottet och vad för delar av avtalet som berörs. Rör bristerna avtalets kärna ligger det närmare till hands att anse att ett väsentligt avtalsbrott har ägt rum än om avtalsbrottet skulle röra sidoförpliktelser. Andra faktorer att beakta kan vara motpartens insikt i detta, vad som rimligen kunde förväntas, om avtalsbrottet rubbar förtroendet mellan parterna och eventuell avsiktlighet eller vårdslöshet.

I de flesta kommersiella avtal finns det dock en reglering för hur hävning eller andra förtida upphöranden ska hanteras. Finns en sådan reglering är det

i första hand den som ska tillämpas. I nu aktuellt avtal regleras uppsägning i punkt 7.25 Uppsägning och förtida upphörande.

I punkt 7.25 anges att kommunen har rätt att säga upp avtalet med omedelbar verkan om leverantören bryter mot väsentlig bestämmelse i avtalet (d.v.s. begår väsentligt avtalsbrott) och leverantören inte inom tre månader efter skriftlig anmodan från kommunen vidtar för kommunen godtagbar rättelse (såvida rättelse är möjlig) eller, om rättelse inte är möjlig, presenterar en för kommunen godtagbar åtgärdsplan som utvisar vilka konkreta åtgärder som leverantören kommer att vidta för att tillse att det väsentliga avtalsbrottet ej kommer upprepas.

Enligt punkt 7.18 ska som väsentligt avtalsbrott räknas, exempelvis men inte uteslutande, brott mot någon av punkterna 4.1 (lagar, förordningar, försäkring och tillstånd), 4.2 (åtagande), 4.3 (tillstånd), 4.12 (avvikelse), 4.16.1 (MAS), 4.16.5 (palliativ vård) och 4.17.1 (nutrition). Upprepade brott mot 4.9.1 (bemötande), 4.9.3 (delaktighet och inflytande) eller 7.6 (uppdragets utförande) 7.18 (vite och skadestånd) ska också räknas som väsentligt avtalsbrott.

Som väsentligt avtalsbrott enligt punkt 7.25 ska även räknas de situationer då leverantören inte fullgör sina skyldigheter vad gäller skatter, avgifter, annan lagstiftning eller saknar fungerade kvalitetssäkring.

För att kommunen ska ha rätt att säga upp avtalet krävs alltså att motparten har begått minst ett *väsentligt avtalsbrott*, att rättelse inte har vidtagits alternativt, om *rättelse inte är möjlig*, att den presenterade åtgärdsplanen inte är *godtagbar*.

Väsentligt avtalsbrott

Förvaltningen har kunnat konstatera en rad olika brister i Attendos utförande av de av kommunen beslutade hälso- och sjukvårdsinsatserna. Förvaltningen har bl.a. kunnat konstatera brister i medicinering där brukare antingen inte har fått sina mediciner i tid, inte alls eller på ett felaktigt sätt. Avföringslistor har inte fyllts i, medicinskåp har varit upplåsta och sjuksköterskornas delegering har inte följts konsekvent. Vidare har inte hälsotillstånd rapporterats till sjuksköterskor, förebyggande teknik och utrustning har inte använts i den omfattning som krävs för att säkerställa fallprevention, ordinerade kostanvisningar har inte följts, plan kring brukare med sondmatning och specialkost har inte följts och brukare har inte fått gå på toaletten i den utsträckning de behövt och önskat eller i tid fått erforderliga byten av inkontinensskydd. Brister som bl.a. har lett till att brukare har fått frätskador till följd av att de legat i avföring. Stora brister har även konstaterats i arbetet med genomförandeplaner för brukarna. Bristande bemanning nattetid har inneburit att avdelningar har lämnats utan tillsyn. Ett ytterligare exempel på konstaterade brister är att personal på boendet uppvisat bristande förmåga att förstå och göra sig förstådda på svenska samt att det har förekommit allvarliga brister i arbetet med avvikelserapporteringen.

Mot bakgrund av de brister som har framkommit har förvaltningen gjort bedömningen att Attendo har brutit mot bl.a. punkterna 4.1 Lagar, förordningar, försäkringar och tillstånd, 4.2 Åtagande, 4.4 Kompetens, 4.5 Bemanning, 4.12 Avvikelser, 4.14 Genomförandeplan och vårdplan, 4.16 Hälso- och sjukvård, HSL, 4.17 Kost och måltid, 4.17.1 Nutrition.

Som det har redogjorts för ovan ska som väsentligt avtalsbrott enligt avtalet bl.a. räknas brott mot någon av punkterna 4.1, 4.2, 4.12 och 4.17.1. Förvaltningen har därmed kunnat konstatera att Attendo har begått inte bara ett, utan flera väsentliga avtalsbrott.

Rättelse

För att avgöra om huruvida rättelse ska ske eller åtgärdsplan presenteras krävs att en bedömning görs om huruvida rättelse över huvud taget är möjlig. Är rättelse möjlig ska leverantören vidta för kommun godtagbar rättelse inom tre månader. Är rättelse inte möjlig ska leverantören presentera en för kommun godtagbar åtgärdsplan.

Kärnan i avtalet är omsorg och vård av äldre. Enkelt uttryckt konsumeras den faktiska vården och omsorgen i samma stund som den produceras. Eftersom flera av avtalsbrotten rör just själva vården och omsorgen torde rättelse därmed inte vara möjlig; omsorgen är konsumerad och skadan har således redan skett. Förvaltningen har därför, som tidigare anförts, begärt att leverantören ska presentera en för kommunen godtagbar åtgärdsplan.

Åtgärdsplan

Åtgärdsplanen ska innehålla en skriftlig genomförandeplan med fasta tidsangivelser för när varje åtgärd ska vara färdigställd. För att åtgärdsplanen ska vara godtagbar ska dessutom åtgärderna i åtgärdsplanen vara tillräckliga. Med detta menas att efter genomförda åtgärder ska återopade brister inte uppstå igen.

Attendo har inkommit med begärd åtgärdsplan.

Förvaltningens bedömning av åtgärdsplanen

Förvaltningen har beslutat att inte godta åtgärdsplanen.

Förvaltningen har inte bedömt åtgärdsplanen med hänseende till alla anförda avtalspunkter, men då åtgärdsplanen inte är godtagbar för någon av 4.1, 4.2, 4.12 eller 4.16 är det uteslutet att åtgärdsplanen är godtagbar i sin helhet. Bedömningsarbetet, så långt det är klart, sammanställs i följande tabell.

Punkt	Status bedömning	Bedömning
3.4 Kvalitetsledningssystem	Preliminär	Ej godtagbar
4.1 Lagar, förordningar, försäkringar och tillstånd	Klar	Ej godtagbar
4.2 Åtagande	Klar	Ej godtagbar
4.3 Verksamhetsansvarig	Ej klar	-
4.4 Kompetens	Ej klar	-
4.5 Bemanning	Preliminär	Ej godtagbar
4.12 Avvikelser	Klar	Ej godtagbar
4.14 Genomförandeplan och vårdplan	Ej klar	-

4.16 Hälso- och sjukvård (HSL)	Klar	Ej godtagbar
4.17 Kost och måltid	Ej klar	-
4.17.1 Nutrition	Ej klar	-

För att möjliggöra en välgrundad bedömning av åtgärdsplanen ordnades två möten med Attendo Säteriets ledning med syfte att säkra förvaltningens förståelse av den presenterade åtgärdsplanen. Därefter bildades en bedömningsgrupp för bedömning av åtgärdsplanen. Bedömningsgruppens uppgift har varit att systematiskt gå igenom åtgärdsplanen och annat insamlat material för att punkt för punkt svara på (i) vilka åtgärder som redovisats, (ii) om åtgärder kan relateras till angiven brist, (iii) om tidsbestämd genomförandeplan beskrivs, (iv) om åtgärderna är tillräckliga för att säkerställa att brister inte uppstår igen och, (v) om det finns information som motsäger eller på annat sätt gör åtgärden mindre trovärdig.

I anslutning till punkterna 4.1, 4.2, 4.12 och 4.16, för vilka det sammantaget beskrivs femton brister, identifierar bedömningsgruppen sammanlagt trettio tre distinkta bedömningsbara punkter. I nio av dessa bedöms punkten innehålla en åtgärd som delvis kan bidra till att någon brist åtgärdas. I övriga tjugofyra punkter saknas åtgärd eller är åtgärden så bristfällig att den anses vara otillräcklig.

Den redovisade åtgärdsplanen lider även av viktiga generella brister i det att genomförandeplaner med tidsangivelser oftast helt saknas och att nya åtgärder som går utöver beskrivningar av sedan tidigare gällande arbetssätt antingen saknas eller beskrivs utan nödvändig tydlighet och klarhet.

Förvaltningen har även kunnat konstatera vid de oanmälda verksamhetsbesöken att uppgifter som Attendo lämnat inte stämmer och att personalen i avgörande delar inte givits förutsättningar att följa de arbetssätt som Attendo uppgivit vara i bruk. Motsägelser mellan Attendos uppgifter i åtgärdsplanen och iakttagelser vid verksamhetsbesök har skadat förtroendet för Attendo som avtalspart.

Förvaltningens bedömning

Det har förekommit allvarliga brister i hur Attendo har skött sina avtalsrättsliga förpliktelser. En stor del av bristerna har rört själva omsorgen och vården av de äldre. Väsentliga avtalsbrott för vilka rättelse inte är möjliga har begåtts. Den åtgärdsplan som Attendo har presenterat är inte godtagbar. Avtalsmässiga förutsättningar att säga upp avtalet föreligger.

Konstaterade brister rör kärnan i avtalet, omsorgen och vården av de äldre, och förtroende saknas för Attendo som avtalspart. Förvaltningen bedömer därför att avtalet ska sägas upp.

Peter Lönn
Kommundirektör

Malin Johansson
Sektorchef för socialtjänst

